

La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina

ADRIANA CHIROLEU

Universidad Nacional de Rosario y CONICET, Argentina

La constatación de los efectos positivos que la ampliación de las oportunidades educativas pueden alcanzar en la atenuación de las desigualdades sociales adquiere, a partir de los años 90, un nuevo estatuto cuando UNESCO comienza a recomendar el desarrollo de políticas inclusivas en ese ámbito. En la educación superior, políticas de esta naturaleza se dan desde hace tiempo en algunos países centrales, sin embargo los alcances —conceptuales y de cobertura— son diferentes en cada uno de ellos; en América Latina por su parte, el reconocimiento de esta problemática es reciente.

Este trabajo abordará, desde una perspectiva comparativa, los alcances de las políticas públicas de inclusión en la educación superior que se desarrollan en Argentina, Brasil y Venezuela, enmarcándolas en los rasgos diferenciales de sus estructuras sociales y sus sistemas de Educación Superior (SES). La elección de los casos no es azarosa pues cada uno de ellos constituye una forma particular de operacionalización del concepto de inclusión; su análisis permitirá entonces indagar acerca de la relación que ésta tiene con los principios fundantes de los sistemas y con sus rasgos salientes, así como encuadrarla en el contexto de la estrategia política de los respectivos gobiernos.

1. Argentina, Brasil y Venezuela: estructura social, desigualdad y pobreza

La desigual distribución del ingreso y sus secuelas en términos de magnitud de la pobreza e indigencia constituyen rasgos que singularizan el perfil de América Latina más allá de la mejoría que algunos indicadores sociales experimentaron en los últimos años como consecuencia de la recuperación económica. De hecho, a pesar de estos progresos, en 2006, 194 millones de personas eran pobres, y entre ellas 71 millones eran indigentes.

Si focalizamos en los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, en los tres países se percibe una mejoría de los indicadores sociales, ligada en los últimos dos casos a la aplicación por parte de los respectivos gobiernos, de programas sociales de amplia envergadura. Sin embargo, el Coeficiente de Gini sigue marcando en los tres casos, una fuerte concentración en la distribución del ingreso (CEPAL, 2007b).

Revista Iberoamericana de Educación

ISSN: 1681-5653

n.º 48/5 – 25 de febrero de 2009

EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)



CUADRO 1

Indicadores socioeconómicos seleccionados en algunos países de América Latina - Año 2006

	ARGENTINA	BRASIL	VENEZUELA	AMÉRICA LATINA
PBI por habitante en dólares	8.733	4.021	5.430	4.384
Ingreso por habitante en dólares (del 2000)	8.633	3.973	6.318	4.465
Variación del Índice de Precios al consumidor	9.8	3.1	17.0	4.8
Población Pobre	21.0	33.3	30.2	37.3
Población Indigente	7.2	9.0	9.9	13.8
Coficiente de Gini	0.510	0.602	0.441	---
Desempleo urbano (2000-2006)	15.0	9.8	14.1	10.1

FUENTE: CEPAL, 2007b.

En lo que respecta a las estructuras sociales, los tres casos presentan trayectorias divergentes. Argentina tuvo durante buena parte del siglo XX algunos rasgos singulares que la distinguieron en el contexto regional, aproximándola a la experiencia de los países centrales. Entre ellos, la temprana conformación, el tamaño y la composición de sus clases medias, la acentuada movilidad social ascendente, la cohesión social y la existencia de reducidos bolsones de pobreza, considerados por entonces como un fenómeno marginal (Chiroleu y Delfino, 2007).

A partir de mediados de la década del 70 sin embargo, uno a uno, estos rasgos fueron desmoronándose en la medida en que las transformaciones estructurales introducidas por el último gobierno militar (1976-1983) generaron un fuerte deterioro de las condiciones sociales que se iría profundizando en el transcurso de los gobiernos democráticos posteriores, especialmente durante la gestión neoliberal que, en los '90, lideró Carlos Menem.

La sociedad que emerge en el siglo XXI se encuentra fuertemente fragmentada y la pobreza gana centralidad comprendiendo, según datos del primer semestre de 2007, alrededor del 23% de la población. El universo de los pobres por otra parte, se ha heterogeneizado, especialmente a través de la expansión del segmento de los denominados "nuevos pobres", clases medias en proceso de pauperización absoluta.

Los casos de Brasil y Venezuela aunque diferentes entre sí, tienen en común el hecho de constituir sociedades en las que, a través de la implementación de políticas públicas, se ha logrado —en estos últimos años— una mejoría de los indicadores de desarrollo humano.

En Brasil merecen enfatizarse los rasgos tradicionalmente jerárquicos de su sociedad y la distancia social que demarca con nitidez la posición de las distintas clases. A partir de 2001, opera, sin embargo, una lenta mejora en la distribución de la renta, fruto especialmente de los Programas generados por el gobierno Lula¹, la cual va acompañada por una reducción de la pobreza y una importante caída de la indigencia².

¹ Al respecto, merece señalarse especialmente el Programa Bolsa Familia, la mayor cobertura educacional, la reducción del desempleo, el aumento del salario mínimo y de las jubilaciones y pensiones.

² Según datos de la Fundación Getulio Vargas, el número de indigentes se redujo casi un 50% entre 2002 y 2008 (pasando de 5,6 a 3 millones). Asimismo se ha acentuado la movilidad social ascendente constituyéndose "una nueva clase media" fruto

Desde principios del siglo XX, la movilidad social fue intensa, aunque se caracteriza como de *corta distancia*, esto es, muchos ascienden poco, y pocos ascienden mucho, lo que genera un estiramiento de la estructura social por la coexistencia de mucha movilidad y alta desigualdad. En la actualidad, como consecuencia del aumento de la competitividad del mercado de trabajo, la movilidad se vincula a las calificaciones y competencias educativas (Pastore y do Valle Silva, 2004).

A pesar de estos datos sociales promisorios, todavía subsisten rasgos estructurales preocupantes, entre los cuales las desigualdades generadas por cuestiones de color y raza, ocupan un lugar importante.

Venezuela por su parte, es un país de modernización reciente y acelerada que entre 1950 y 1970 conforma una sociedad en la que los sectores medios adquieren una importante dimensión de la mano de la renta petrolera. La caída de los precios internacionales en la segunda mitad de la década del 80 marcó el inicio de un período de crisis económica y política y un retroceso en la mayor parte de los indicadores sociales y económicos. El presidente Hugo Chávez accede al poder en 1998, pero sólo a partir de 2003 consigue superar esta situación crítica, y gracias a los enormes recursos fiscales que genera la exportación de petróleo en un contexto internacional favorable para este tipo de *commodities*, desarrolla una serie de programas sociales (especialmente las denominadas *Misiones*) que focalizan, principalmente, en la población económicamente más necesitada³. De esta manera se ha reducido significativamente el desempleo, la pobreza y la indigencia.

2. La educación superior en Argentina, Brasil y Venezuela

La matrícula en educación superior de la región experimentó en los últimos años una fuerte expansión y sus tasas de crecimiento son superiores a las de la población total. Sin embargo, continúa presentándose una distribución desigual de las oportunidades de acceso a la educación en general y especialmente a su tramo superior el cual se refleja en la dispar representación que alcanza en él, los quintiles más pobre y más rico de la población.

Por su parte, los SES de estos países presentan profundas diferencias. Por las características de este trabajo sólo focalizaremos en la cobertura, la estructura del sistema y las políticas de acceso a la educación superior.

La tasa de escolarización superior según parámetros OCDE⁴, alcanzaba en 2004 el 65% para Argentina, el 41.2% para Venezuela y el 23.8% para Brasil (CEPAL, 2007a). Esto implica que este país se encuentra por debajo de la media de la región (29,2%), y supera apenas el modelo de educación superior de elite, mientras Venezuela y Argentina podrían inscribirse en lo que se denomina modelo universal de atención de la educación superior.

especialmente del significativo aumento del empleo en blanco. Esta clase media emergente representa en la actualidad y, por primera vez, más de la mitad del total de la población (51,8%). Véase Diario *Clarín*, Buenos Aires, 07/08/08.

³ Sobre esta temática pueden consultarse especialmente: López Maya (2007), Gabaldon (1992) y García Guadilla (2004).

⁴ Da cuenta del porcentaje de la población entre 20 y 24 años que cursa estudios superiores.

Si focalizamos en los sistemas, en Argentina, el mapa actual de la educación superior da cuenta de una fuerte diversificación en términos institucionales, aunque la presencia de la oferta estatal sigue siendo dominante: la misma cubre el 74% de la matrícula en educación superior y el 82% de la universitaria. Sin embargo, dentro de las instituciones universitarias, las de gestión privada presentan en los últimos años tasas más altas de crecimiento, y en términos de educación superior, la matrícula del subsector no universitario, que tradicionalmente atiende la demanda de los grupos sociales más desfavorecidos, crece más que la del universitario.

En Venezuela, los especialistas califican al sistema como fragmentario, desarticulado y con fuertes problemas para regular la calidad de la oferta, especialmente en el tramo no universitario (García Guadilla, 2004, p. 131) el cual absorbe alrededor del 40% de la matrícula total. Por su parte, la oferta privada —escasamente regulada— no ha dejado de expandirse durante el gobierno de Hugo Chávez, atendiendo al 45% de la matrícula en educación superior.

En Brasil, por su parte, el sistema es extremadamente heterogéneo y se halla profundamente diversificado y segmentado. En este caso, el rasgo dominante es la privatización, tendencia que si bien se manifiesta tempranamente, se exagera en los años 90. En 2006, sólo el 11% de las instituciones de educación superior era de carácter público y atendía al 26% de la matrícula total.

En lo que respecta a las formas de acceso: en Argentina prima el ingreso directo luego de la conclusión del nivel secundario, mientras en Brasil y Venezuela, se dan procesos selectivos que son especialmente rigurosos en las instituciones públicas (y gratuitas).

En efecto, a partir de 1983 la modalidad de acceso más extendida en las universidades públicas argentinas es el ingreso directo, con el sólo requisito de la obtención del diploma de estudios medios. Si embargo, a partir de esa fecha, algunas instituciones o dentro de ellas, algunas unidades académicas, han adoptado distintas modalidades selectivas⁵. Este sistema, formalmente abierto, supone sin embargo, instancias de selección en el transcurso de las carreras. De hecho, la tasa de abandono durante el primer año de estudios se aproxima al 50%.

En las universidades privadas por su parte, se da por lo general algún examen de ingreso que según los casos asume un carácter selectivo o el sentido de un diagnóstico general de los ingresantes. En cuanto a las instituciones no universitarias, la heterogeneidad es el rasgo dominante, pues se encuadran en las normativas de las jurisdicciones provinciales a las que pertenecen. Sin embargo, el nivel de exigencias, en el momento del acceso, suele ser bajo.

En el caso de Brasil, el Vestibular constituye una modalidad ampliamente extendida y aceptada socialmente para el ingreso a la educación superior tanto pública como privada; sin embargo, se reconoce que este mecanismo actúa como forma de selección social pues el nivel de exigencia de las instituciones públicas sólo puede ser alcanzado por alumnos con una buena formación de nivel medio y preparación ad hoc: en ambos casos, esto se concentra en los sectores socialmente más favorecidos. Actualmente, el Vestibular coexiste con otras modalidades como la Evaluación seriada de la Enseñanza Media o los

⁵ La Universidad de Buenos Aires por su parte, organiza el Ciclo Básico Común que es la forma a través de la cual se accede a las carreras de grado.

resultados obtenidos en el Examen Nacional de Enseñanza Media, los cuales, en algunos casos, son combinados con aquél⁶.

En el año 2006 se ofrecieron algo más de 2.6 millones de vacantes para atender una demanda de más de 5 millones de candidatos. Finalmente casi 1.4 millones de aspirantes cubrieron los distintos requisitos de admisión.

En lo que respecta a Venezuela, existe un sistema nacional de admisión que centraliza todas las preinscripciones y que consiste en una Prueba de Aptitud Académica (que mide razonamiento verbal y habilidad numérica) y la presentación de una planilla con datos personales, elección de tres opciones de carrera y datos socioeconómicos. Cada estudiante obtiene así un Índice Académico de Ingreso que resulta del promedio de calificaciones del Bachillerato (60%) y el puntaje obtenido en la Prueba de Aptitud Académica (40%). Este índice permite clasificar a los estudiantes y distribuirlos entre instituciones y carreras según los cupos que las mismas establezcan (Morles *et al.*, 2003). Este sistema se halla en la actualidad en proceso de discusión a partir de un Proyecto de reforma, presentado por el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, centrado en los principios de inclusión, municipalización y universalización de la educación superior (SINIEEU, 2008).

Las instituciones privadas, sin embargo, administran sus propios exámenes y otras instituciones se reservan un porcentaje de las vacantes para distribuirlos de acuerdo a sus propios criterios. Por ejemplo, existe ingreso preferencial para hijos de profesores y empleados de la propia institución, hijos de diplomáticos acreditados en el país, artistas, deportistas, etc.

El gobierno Chávez ha generado una serie de opciones alternativas para favorecer la continuidad de los estudios superiores por parte de los sectores sociales más desfavorecidos que tienden a quedar excluidos a partir de la selectividad de las principales instituciones públicas⁷.

CUADRO 2

Argentina, Brasil y Venezuela: algunos indicadores de educación superior en el siglo XXI

	ARGENTINA	BRASIL	VENEZUELA
Población total(a)	36 millones	185 millones	23 millones
Tasa bruta de escolarización superior (rango OCDE) (d)	65	23.8	41.2
Estudiantes cada 100.000 habitantes	5.088	2.407	5.424
Matrícula en Educación Superior	1.831.717 (b)	4.676.646 (b)	1.247.705 (c)
Matrícula universitaria	1.583.376 (b) (86%)	2.510.396 (b) (54%)	748.853 (c) (60%)

⁶ En los últimos años se han desarrollado asimismo varias opciones que tratan de incidir para lograr una inclusión social más amplia en las universidades, como por ejemplo los cursos pre-vestibulares alternativos (o populares), los programas de cuotas, y los de interiorización.

⁷ Según datos brindados por el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (2008), en 2007 la matrícula había ascendido a 2.135.146 alumnos, el 73% de la cual sería atendida por el sector oficial. Como los datos que se presentan en ese informe son incompletos, optamos por presentar los datos de 2005.

Matrícula superior en Sector Privado	580.159 (b) (32 %)	3.467.342(b) (74%)	561.973 (c) (45 %)
Matrícula en Universidades Públicas	1.304.003 (b) (71 %)	1.053.263 (b) (22.5%)	537.115 (c) (43%)
Presupuesto en Educación Superior (% del PBI)	0.80% (b)	1%	2%
Presupuesto en educación (% del PBI)	5% (f)	5% (e)	9.04% (f)

FUENTE: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2007 y datos para Argentina: SPU (2005 y 2006) Anuario Estadístico y CIPPEC (2007), Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Informe Anual, período Abril de 2006 – Mayo de 2007; para Brasil Sinopse Educação Superior, 2006 y Schwartzman, Jacques, (2004); para Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior / OPSU, García Guadilla *et al.*, 2006b.

(a) dato 2001; (b) dato 2006, (c) dato 2005 (d) 2004 (e) 2003 (f) 2007.

3. La implementación de políticas públicas inclusivas: los usos del concepto de inclusión

El desarrollo de políticas inclusivas supone el desafío de superar la contradicción de su aplicación a un ámbito tradicionalmente refractario a las tendencias igualitaristas, como es el del tercer nivel educativo, especialmente en el subsector universitario.

En este sentido, la primacía de valores como la *excelencia* y el *mérito*, componentes indisolubles de la educación superior, se asocia contemporáneamente con lógicas excluyentes. Focalizando en el individuo se considera que las personas son premiadas por sus acciones y sus logros los cuales se ligan al esfuerzo, la perseverancia y el trabajo constante. Desde esta perspectiva se sostiene que, independientemente de su origen y situación inicial, cualquier persona dispuesta a someterse a ese esfuerzo alcanzaría las mismas metas. Para otros, en cambio, este planteo encierra una falsa *igualdad de oportunidades*, pues el mérito no es un concepto universal y se halla mediado por factores adscriptivos por lo que merece —desde la perspectiva social— diferentes lecturas e interpretaciones.

El diseño y aplicación de políticas públicas inclusivas en la educación superior adquieren, además, características singulares en los diversos países, respondiendo a factores propios de su estructuración social, a las lógicas sobre las que se asientan sus instituciones de educación superior y aún, a los climas ideológicos globales que afectan de manera dispar sus valores e instituciones.

a) ARGENTINA: *la inclusión entendida como igualdad de oportunidades en el acceso*

Un análisis del caso argentino permite interpretar que el ingreso directo a la mayor parte de las instituciones de educación superior públicas, junto a la gratuidad de las mismas son considerados por sí mismos políticas inclusivas *latus sensus*, mientras los Programas de Becas, que podrían constituir una política inclusiva *strictus sensus*, adquieren un carácter complementario de aquellas y como tales, ocupan un lugar secundario en el contexto general de las políticas sectoriales. En este caso, el principio rector es la generación de *iguales oportunidades para el acceso* al tercer nivel.

Es a partir de 1996, en el transcurso de un gobierno peronista de corte neoliberal, que se desarrolla una ambiciosa reforma de la educación superior, cuando se establecen dos programas importantes de apoyo económico a los estudiantes universitarios⁸: el *Programa Nacional de Becas Universitarias* y el *Programa de Créditos para la Educación Superior*⁹. A partir de 2000 se incorporan, como subprogramas del primero, líneas especiales de ayuda a indígenas, discapacitados¹⁰, alumnos destacados en olimpiadas internacionales y aquellos que optan por carreras de oferta única.

El *Programa de Becas* está orientado a estudiantes de universidades nacionales que provienen de hogares en situación de pobreza estructural, mientras el *Programa de Créditos* constituye una alternativa de financiamiento a estudiantes que coyunturalmente atraviesan una situación económica crítica pero pueden garantizar el reintegro del préstamo (Crovetto, 1999, p. 209).

Estos programas, sostienen sus gestores, se basan en el principio de equidad y procuran garantizar a cada individuo que no habrá discriminaciones que restrinjan sus posibilidades de actuar. Por otra parte, el Programa de Becas se piensa como una forma de favorecer la cohesión social al incentivar el acceso y la permanencia en el nivel educativo de alumnos de escasos recursos económicos. Se procura promover también la calidad en los estudios a través de la exigencia de un buen desempeño académico y regularidad en los estudios (Amaro y Araujo, 2003, p. 97).

A partir del año 2000, con la incorporación de los subprogramas para discapacitados e indígenas, se intenta reducir los efectos derivados de otro tipo de desigualdades —como la discapacidad y la discriminación étnico-cultural— que ubican a muchos estudiantes en condiciones de vulnerabilidad en el sistema universitario (SPU, 2005, p. 235).

Con relación al *funcionamiento* del Programa de Becas pueden hacerse diversos comentarios. En primer lugar, cabe reconocer que su establecimiento supone un significativo avance en la atención de un problema de creciente importancia, como las dificultades económicas de muchos alumnos para enfrentar los estudios universitarios. Sin embargo, en términos del propio gestor del Programa (Crovetto, 1999, p. 216), existe una enorme brecha entre la oferta y la demanda, lo que impone un nivel de exigencias muy alto para acceder a la obtención de una beca. De hecho, los recursos atienden sólo al 0,5% de la matrícula total, y las becas que se otorgan cubren apenas al 22% de los demandantes¹¹.

⁸ Éstos surgen de manera paralela a la profundización de la discusión sobre el arancelamiento de los estudios universitarios y el ingreso selectivo.

⁹ Éste estuvo vigente entre 1996 y 2000.

¹⁰ En 2006, los subprogramas para indígenas y discapacitados absorbieron respectivamente el 1% y el 0.6% de las becas otorgadas.

¹¹ Esta situación viene repitiéndose desde el primer año de establecimiento del Programa. Por ejemplo, en 2006, se presentaron 29.142 candidatos, de los cuales 15.442 reunían los requisitos solicitados, pero sólo fueron aprobados 6.966 y finalmente se adjudicaron 6.528 becas.

En lo que respecta al *Programa Nacional de Crédito Educativo*, la última convocatoria fue realizada en 1999 y se efectivizó en el año 2000, restringida a la renovación de créditos. A partir de esta fecha el programa concentró sus acciones en el rediseño del sistema de créditos universitarios y en la recuperación de la cartera de deudores.

b) BRASIL: *la inclusión preferencial en instituciones privadas*

En Brasil se han desarrollado políticas de inclusión en la educación superior que pueden inscribirse en una noción hasta cierto punto "clásica" de la igualdad de oportunidades, entendida como iguales posibilidades de acceso a *determinadas* instituciones de educación superior. En este caso, se privilegia especialmente a las instituciones privadas aunque, recientemente, también se han encarado programas de expansión de la oferta pública. En este sentido, a partir de 2007 se establece el Programa de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI) el cual tiene entre otros objetivos la creación de condiciones para la expansión de las vacantes en estas instituciones. A través de este programa, el Ministerio de Educación espera duplicar la oferta de vacantes en los próximos cuatro años¹².

Por su parte, a partir de 2003, en algunas universidades estatales se implementa un *sistema de cupos para negros e indios*, mecanismo de *acción afirmativa* que reserva un porcentaje de las vacantes para personas pertenecientes a ciertos grupos raciales o étnicos. Asimismo, el Congreso Nacional está discutiendo un proyecto de ley que garantiza el 50% de las vacantes en las instituciones públicas para alumnos provenientes de escuelas públicas y efectúa una reserva de cupos para minorías étnicas (Peixoto, 2008).

Sin embargo, las políticas de inclusión de mayor envergadura han sido direccionadas hacia las instituciones privadas: entre ellas, el Programa de Financiamiento estudiantil (FIES) y el Programa Universidad para todos (PROUNI).

El FIES está destinado a financiar los estudios superiores de alumnos que ya se encuentren regularmente matriculados en instituciones *no gratuitas* y que tienen dificultades para cubrir los costos de su formación. Se trata de un crédito que cubre parcialmente la cuota y que deberá ser devuelto al finalizar la carrera con un interés anual de entre el 3.5 y el 6.5 según se trate o no de carreras priorizadas por el Ministerio, como por ejemplo la formación de profesores.

Creado en 1999 sobre la base del Programa de Crédito Educativo, el FIES ha experimentado en estos años un fuerte crecimiento, tanto del número de instituciones incluidas en el Programa como de estudiantes.

Por su parte, el PROUNI, establecido en 2004, prevé aprovechar parte de las *vacantes* ociosas de las Instituciones de Enseñanza Superior *Privadas* a través de becas de estudio integrales parciales para estudiantes considerados pobres (con un ingreso familiar menor a tres salarios mínimos), que cursaron el nivel secundario en escuelas públicas, con una participación de indígenas y negros similar a la que se da en cada estado y a profesores de la red pública

¹² Véase al respecto, Peixoto, 2008.

de enseñanza fundamental que no tengan diploma de enseñanza superior. Como contrapartida, las instituciones privadas (con o sin fines de lucro) que adhieran al programa, serán eximidas del pago del impuesto a la renta y de la contribución social sobre el lucro líquido.

En Brasil, más del 10% de la matrícula total (cerca de 450 mil alumnos) es alcanzada por algún tipo de beneficio y el PROUNI supone una fuerte inversión (4.5 billones de reales). Existe además un proyecto para pasar los fondos del FIES al PROUNI para ampliar a 700 mil los alumnos beneficiados con el financiamiento.

Con relación al PROUNI, por esta vía el gobierno aspira a abrir alrededor de 300 mil vacantes en los próximos años. Actualmente atiende 150 mil alumnos y la meta es llegar a 500 mil antes del final del mandato del Presidente Lula.

Sin embargo, en 2007, este Programa no pudo cubrir el 10% de las vacantes ofrecidas, especialmente en los casos en que se otorgaban becas parciales para solventar la mitad del arancel total. El Programa también asigna cuotas raciales, y precisamente estas vacantes son las más difíciles de cubrir pues negros e indígenas forman parte de los estratos socialmente más desfavorecidos, que carecen de recursos para afrontar los gastos de una carrera de grado (Catani y Hey, 2007).

Ha sido intenso el debate generado en torno a este Programa; para algunos autores (Corbucci, 2004) constituye una iniciativa de redistribución indirecta de la renta en la medida en que, a través de la excepción fiscal, se benefician los estratos populares más pobres, mientras que si la recaudación se efectivizara, esos recursos no necesariamente se orientarían hacia esos grupos.

Desde otro punto de vista se señala que si bien el objetivo declarado por el gobierno es la ampliación del acceso al nivel superior, ésta se efectiviza sin una inversión directa por parte del gobierno¹³ y existen fuertes indicios de que la modalidad escogida podría profundizar el proceso de *privatización* de la educación superior brasileña. Aunque el Programa no significa una menor presencia estatal, implicaría la reconfiguración de la oferta de enseñanza superior (Mancebo, 2004, p. 853) y el fortalecimiento del sector privado. Al respecto, algunos lo relacionan con la falta de viabilidad de muchas instituciones privadas que encontraron límites estructurales vinculados con la capacidad adquisitiva de su clientela (Carvalho, 2006).

Desde la perspectiva social, algunos autores sostienen que tiende a profundizar la desigual distribución de los bienes educacionales y la segmentación del sistema, orientando de manera irreversible a los sectores más pobres a estudiar en instituciones de baja calidad, que son las que ofrecen las vacantes. Por otra parte, cabe poner en duda la propia eficacia del programa¹⁴ en la medida en que la población carenciada, no sólo requiere cursos gratuitos,

¹³ El gobierno renuncia a cobrar 50 millones de reales en impuestos, pero la creación de estas vacantes en las instituciones públicas insumiría alrededor de 350 millones.

¹⁴ Dias Sobrinho y De Brito (2008, p. 502) señalan sin embargo, que según estudios recientes, los alumnos incluidos en el PROUNI han obtenido mejores resultados académicos que el resto de los estudiantes.

sino una cobertura de los gastos de transporte, residencia, alimentación y salud, aspectos que sólo cubren las instituciones públicas (Mancebo, 2004; Carvalho, 2006) ¹⁵.

Desde otra perspectiva, Simón Schwartzman (2004) —académico ligado a las reformas de corte neoliberal de los 90— alerta sobre la posibilidad de que esta apertura derive en la pérdida de calidad de las instituciones por el ingreso de personas que no están adecuadamente preparadas.

c) VENEZUELA: *la inclusión en instituciones paralelas a las tradicionales*

La educación superior ocupa un lugar destacado en las políticas públicas desarrolladas en la Venezuela de Chávez. Para María Egilda Castellano (2002), Viceministra de Políticas Académicas del Ministerio de Educación Superior hasta 2004, un modelo de acceso a la educación superior debe tener en cuenta las desigualdades institucionales, regionales y socio-culturales de la población potencialmente demandante, y diseñar pruebas diferenciales y mecanismos que hagan posible la *competencia entre iguales*. Esto es, “se trata de aplicar el principio *de desigual tratamiento a los desiguales*”: esto es, la *equidad vertical*. La ampliación de la inclusión no supone sólo aumentar la oferta, sino *crear condiciones* para que los grupos tradicionalmente excluidos puedan continuar sus estudios. Esto se logrará sólo a través de programas integrales que contemplen las carencias culturales y de conocimientos básicos de estos grupos.

Entre las principales políticas desarrolladas, merecen destacarse: el Programa *Alma Mater*, la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) y la Misión Sucre.

* *Programa Alma Mater*. Se desarrolla, entre 2001 y 2005, con dos grandes objetivos, elevar la calidad y mejorar la equidad en el acceso y optimizar el desempeño de los estudiantes universitarios. Para mejorar la calidad se establecieron los programas de formación de doctores y apoyo a la investigación en instituciones con baja proporción de investigadores en relación con sus profesores de tiempo completo y dedicación exclusiva.

Con relación a la equidad se procuraba brindar apoyo financiero a todos los aspirantes que hubieran sido asignados a alguna carrera universitaria por vía de la Prueba de Aptitud Académica y que pertenecieran al nivel socioeconómico más pobre¹⁶. Asimismo se estableció un Programa Nacional de Orientación Profesional que incluyó pruebas vocacionales y también se modificaron las Pruebas de Aptitud Académica incluyendo exámenes de lectura comprensiva y de habilidad numérica acordes a los programas de la escuela secundaria (Fuenmayor Toro, 2003).

¹⁵ A partir de 2006, el Ministerio también otorga becas de permanencia para cubrir algunos de los gastos de los alumnos que recibieron becas integrales. Sin embargo, éstas cubren aún un porcentaje muy reducida de los candidatos.

¹⁶ Los resultados concretos del Programa fueron más que promisorios. El desempeño del 76% de los becarios ha sido satisfactorio, lo que implica un rendimiento igual o superior al de sus respectivas cohortes. Véase Luís Fuenmayor Toro, “Las becas OPSU”, *Noticias Páginadigital*, 28/6/03. Disponible en Internet: www.paginadigital.com.ar/articulos/2003/2003quint/noticias8/1107926-6.asp - 41k -

Para actuar de manera conjunta sobre la calidad y la equidad se desarrollaron además, programas para equipar las bibliotecas y las salas de computación de los diversos programas académicos. Sin embargo, en 2005, en el contexto de una puja de poder en el seno del gobierno, este Programa fue desmantelado¹⁷.

* *Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV)*¹⁸. Creada en Junio de 2003, procura incorporar, en sus diversas sedes, a estudiantes que no pudieron ingresar a las universidades tradicionales a través del sistema de selección regular; de esta manera, atiende las demandas de grupos pertenecientes a los estratos menos favorecidos. Hasta fines de 2004, se aplicó un diseño institucional que incorporaba planteamientos novedosos en materia de nuevas formas de enseñanza aprendizaje (formación integral, ruptura de la fragmentación del conocimiento, la educación vista como proceso dialógico y transformador orientada a la creatividad, investigación formativa e incorporación de lo socio-espacial tomando en cuenta el origen de los estudiantes). Sin embargo, algunos autores destacan que, a partir de esa fecha, se inicia un período “más politizado e ideologizado que el primero” (García Guadilla, 2004, p.140 y 2006a).

Los Programas de Formación de Grado (esto es las Carreras) constituyen las unidades académico-administrativas de la UBV y conducen a la obtención del título de Licenciado o del título intermedio de Técnico Superior Universitario. Actualmente se ofrecen programas en varias áreas: agroecología, arquitectura, comunicación social, educación, estudios jurídicos, gestión ambiental, gestión en salud, gestión social, informática, medicina integral, hidrocarburos e idiomas.

* *Misión Sucre*. Creada en septiembre de 2003, su objetivo principal es universalizar el acceso a la educación superior incluyendo a los estudiantes que están fuera de este nivel educativo. Para ello, facilita la incorporación y prosecución de los estudios de todos los bachilleres que no fueron admitidos en ninguna institución del tercer nivel. Luego de cursar un programa de iniciación universitaria, seleccionan las carreras a las que quieren asistir y las universidades e institutos tecnológicos insertos en la Misión Sucre los admiten.

Este proyecto se viabiliza a través de la UBV, las Aldeas Universitarias, las Universidades Experimentales y más recientemente, los Complejos Universitarios socialistas *Alma Mater*, cuya creación fuera anunciada por Chávez en mayo de 2007¹⁹. Cuenta en la actualidad con alrededor de 450 mil estudiantes.

¹⁷ En el momento de su disolución atendía a 1.453 becarios pertenecientes al segmento más pobre de la población, 321 docentes universitarios becados para hacer doctorados, miles de estudiantes que asistían a cursos de informática o concurrían a las Bibliotecas de Educación Superior. Véase Tania Scott, “Carta abierta al compatriota Hugo Chávez Frías, 11/3/2005, Aporrea.org.

¹⁸ “Fue creada por el Presidente Chávez con la intención de que fuera la universidad que sirviera a la revolución. Por lo tanto todo su proyecto está pensado en función de contribuir desde la Universidad a la refundación del estado venezolano”, Véase “Entrevista a M. E. Castellano” en www.laberinto.uma.es

¹⁹ Se prevé que entre 2007 y 2012 se crearán 58 instituciones de educación superior entre las cuales se destaca especialmente la Universidad del Sur que en palabras de Chávez surgirá “para abrir las puertas a los muchachos de Latinoamérica”. Véase “Chávez: Universidades deben articularse con planes de desarrollo nacional”, FM Center es Noticia, 27/9/2007.

Como queda evidenciado en la breve descripción de estos programas, la política de educación superior de la gestión de Chávez ha sido muy activa, generando transformaciones profundas en el sistema. Por su parte, la relación gobierno-universidades tradicionales se da en un contexto de desconfianza mutua y tensión. Éstas, rechazan la creación de un número tan importante de instituciones y denuncian la escasa transparencia con que se manejan los recursos para ponerlas en marcha.

Además, se señala, se ha creado un sistema universitario paralelo, en muchos casos de baja calidad²⁰ que asocia masificación con inclusión; de igual manera se utiliza el control político para adaptar la gerencia educativa de colegios universitarios y universidades experimentales a la doctrina revolucionaria; “el control de las instituciones se convierte en el nuevo modelo de educación superior, basado en el trabajo comunitario y en la formación de una fuerza de movilización civil revolucionaria” (Albornoz, 2005; CINDA, 2007).

Por su parte, el gobierno considera que este “paralelismo” institucional constituye la única forma de mejorar la inclusión en la educación superior y simultáneamente, la formación académica de los alumnos en los principios del proyecto revolucionario bolivariano (García Guadilla, 2006a). El gobierno remarca, sin embargo, que fue la resistencia al cambio planteada por las universidades tradicionales la que originó la necesidad de habilitar otras instituciones de perfil diferente²¹.

4. A modo de cierre

Las políticas de inclusión en la educación superior constituyen una forma proactiva de enfrentar la persistente desigualdad social que aqueja a América Latina. Sin embargo, la noción de inclusión adquiere significados singulares en cada contexto nacional y tiene así efectos diversos en el entramado social.

En este sentido, los casos de Argentina, Brasil y Venezuela nos permiten visualizar tres diseños alternativos de políticas que procuran ampliar la inclusión en la educación superior. Autorizan asimismo a constatar un dispar compromiso y una diferente jerarquización de la problemática, que si bien puede asociarse a los contrastes en términos de cobertura y en alguna medida al peso que el subsector público tiene en cada país, da cuenta también de una singular manera de propender a la expansión de las bases sociales de la educación superior y revelan los proyectos de construcción societaria de cada país.

En Argentina y Brasil se procura ampliar el acceso al nivel, pero no se avanza en la búsqueda de una mayor equidad en términos de *resultados*. En este sentido, esta expansión, especialmente en el caso de

²⁰ Véase Gustavo Méndez “Esta política de educación superior va al fracaso”, Entrevista a Luis Fuenmayor Toro, ex director de la OPSU, *El Universal*, 22/5/2005. El entrevistado señala refiriéndose a la Misión Sucre, que se trata de una iniciativa populista, demagógica y de fraude académico. “El criterio de la inclusión como una limosna, de dar clases sin buenos profesores, sin infraestructura, sin bibliotecas”.

²¹ Al respecto señala M. E. Castellano: “Logramos que /las universidades tradicionales/ empezaran algunas transformaciones curriculares. Entonces ¿qué pasó? Que las universidades fueron muy lentas y muy resistentes al cambio. Lo aceptaban teóricamente pero a la hora de actuar no actuaban con la rapidez que exige el proceso revolucionario”. Véase “Entrevista a M. E. Castellano” en www.laberinto.uma.es

Brasil, puede considerarse un paso alentador; sin embargo cabe alertar sobre el limitado impacto democratizante de estas políticas.

Al respecto, Argentina constituye un espejo que refleja en qué medida, el mero acceso a las instituciones no necesariamente supone una mayor democratización. De hecho, el alto nivel de cobertura que alcanza en este país la educación superior debe leerse de manera conjunta con las bajas tasas de graduación y las elevadas tasas de deserción, especialmente en el primer tramo de las carreras.

La diversidad de puntos de partida no puede tomarse como un dato más si el objetivo es profundizar la democratización externa del nivel superior, y trae aparejada la necesidad de pensar en compensaciones *permanentes* para que los sectores más desfavorecidos alcancen los resultados que una institución del tercer nivel debe reclamar.

Venezuela por su parte, construye un diagnóstico más audaz sobre las formas de abordar la relación entre desigualdad social y educación superior, reconociendo que la igualdad de oportunidades sólo mitiga la situación desfavorable de los desiguales, sobre la que es indispensable actuar para corregir las inequidades. Sin embargo, al operativizar las políticas a través de la creación de instituciones paralelas a las tradicionales, que además están fuertemente sospechadas por la influencia de componentes ideológicos, introduce un elemento que condiciona fuertemente los resultados concretos de los graduados.

En lo que atañe a las *políticas concretas*, las mismas están escasamente jerarquizadas en Argentina en términos de presupuesto asignado y nivel de cobertura. Esto es especialmente llamativo en la medida en que los resultados académicos de los alumnos que obtuvieron becas son altamente favorables²² lo que permite sospechar que para la gestión oficial la inclusión ya está garantizada, y se agota en el acceso a las instituciones.

En el caso de Brasil, la inversión y el nivel de cobertura son muy importantes, aunque la concreción de las políticas se ejecute preferentemente a través de instituciones privadas, en muchos casos de dudosa calidad, lo que atenúa sus efectos democratizadores. Venezuela por su parte, desarrolla un amplio programa cuyo eje se ubica precisamente en la inclusión, aunque el paralelismo institucional y la ausencia de evaluaciones concretas siembran dudas sobre sus resultados.

Estamos ante la presencia de tres formas alternativas de atender la problemática de la inclusión en la educación superior, cada una de las cuales privilegia algún rasgo central del respectivo sistema: en Argentina, el alto nivel de cobertura, producto de la articulación entre ingreso abierto y gratuidad de las instituciones públicas, parece restringir la noción de inclusión al mero acceso, sin avanzar en la búsqueda de resultados similares para grupos de diverso origen social. Por su parte, Brasil incluye a sectores tradicionalmente discriminados y excluidos, pero lo hace principalmente en instituciones privadas, mientras preserva su sector público para clientelas más tradicionales. Venezuela, en el contexto de un proceso que el propio gobierno denomina "revolucionario" transforma sustancialmente los objetivos de la educación superior, aunque el predominio en las universidades tradicionales de los valores fundantes del sistema, conduce a la creación de un sistema paralelo, que tampoco garantiza resultados positivos.

²² Al respecto, demoran menos que el promedio para obtener su diploma, y el 60% de los mismos tiene un alto rendimiento académico en términos de calificaciones obtenidas (Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias).

Aunque el panorama todavía no resulte claro, la voluntad política de enfrentar esta problemática abre buenas perspectivas para el futuro; constituye un avance que deberá complementarse con una evaluación de los efectos individuales y sociales de estas políticas que permita actuar sobre los desajustes o desviaciones que se presentan en la práctica.

Bibliografía

- ALBORNOZ, Orlando (2005): *Academia Populism. Higher Education Policies Under State control*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.
- AMARO, Jorge, y ARAUJO, Analía (2003): "Programa Nacional de Becas Universitarias". En: PUGLIESE, J. C. (ed.): *Políticas de Estado para la Universidad argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.
- APONTE-HERNÁNDEZ, Eduardo (2008): "Desigualdad, Inclusión y Equidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021". En: *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Conferencia Regional de Educación Superior de Cartagena. http://www.cres2008.org/es/info_documentos.php [Consulta: Junio de 2008].
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de (2006): "O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao Ensino Superior". En: *Educação e Sociedade*, vol. 27, n.º 96, Campinas.
- CASTELLANO, María Egilda (2002): *Política de equidad social y transformación de la Educación Superior*, Ponencia presentada en el I Congreso de Transversalidad Educativa, Universidad Nacional Experimental Francisco de Miranda, Coro.
- CATANI, Afranio Mendes, y HAY, Ana Paula (2007): "A educação no Brasil e as tendências das políticas de ampliação do acesso". Ponencia presentada en el *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La universidad como objeto de investigación*, Tandil, 30 y 31 de Agosto y 1.º de Septiembre.
- CEPAL (2007a): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2007b): *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CINDA (2007): *Informe de Educación Superior en Iberoamérica*, Santiago de Chile. www.rileitores.com [Consulta: abril de 2008].
- CORBUCCI, Paulo Roberto (2004): "Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao prometo de reforma". En: *Educação e Sociedade*, vol. 25, n.º 88, Campinas.
- CROVETTO, Norberto (1999): "Becas y Créditos estudiantiles como instrumentos para fortalecer la equidad". En: SÁNCHEZ MARTÍNEZ, E. (ed): *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, Debates, Desafíos*, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias.
- CHIROLEU Adriana, y DELFINO, Andrea (2007): "Estructura Social y desigualdades de Género. La situación de las mujeres en la Argentina de principios de siglo". En: CARBONERO GAMUNDI, María Antonia, y LEVIN, Silvia (coord.): *Entre Familia y Trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, Rosario, Homo Sapiens, Universitat de les Illes Balears, Dept. de Filosofia i Treball Social.
- DIAS SOBRINHO, José, y DE BRITO, Marcia Regina (2008): "La Educación Superior en Brasil. Principales tendencias y desafíos". En: *Avaliação*, vol. 13, n.º 2. Campinas.
- FUENMAYOR TORO, Luís (2003): "Excelencia académica y equidad en el sector superior educativo". En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n.º 1.
- GABALDON, Arnoldo (1992): "Sociedad, estado y partidos políticos en la Venezuela de hoy". En: JAGUARIBE, H. (comp): *La sociedad, el Estado y los partidos políticos de la actualidad brasileña*, México, FCE, Tomo 1.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen (2004): "Venezuela: alcances e dificultades no contexto de uma complexa situação política". En: MORHY, Lauro (Org): *Universidade no Mundo. Universidade em Questão, Universidade de Brasília, Laboratorio de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília*, vol. 2.
- (2006a): "Logros y tensiones en las políticas públicas de Educación superior en Venezuela (1999-2004)". En: CENDES, *Venezuela Visión plural. Una mirada desde el CENDES*, Caracas, ed. Bid y Co.

- GARCÍA GUADILLA, Carmen *et al.* (2006b): *Informe Venezuela*, Proyecto CINDA, Educación Superior en Iberoamérica.
- LÓPEZ MAYA, Margarita, y LANDER, Luís (2007): "Venezuela: las elecciones presidenciales de 2006. ¿Hacia el Socialismo del siglo XXI?. En: CHERESKY, Isidoro (comp): *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial.
- MANCEBO, Deise (2004): *Universidade para todos: a privatização em questão*. <http://www.anped.org.br/reformauniversitaria4.doc> [Consulta: septiembre de 2007].
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (2008): "La Revolución Bolivariana en la Educación Superior. Algunas cifras fundamentales", Caracas, Gobierno Bolivariano de Venezuela. . Artículo en línea disponible en: http://www.mes.gov.ve/mes/documentos/boletin/ultima_version.pdf, 30 de junio de 2008.
- MORLES, Víctor *et al.* (2003): *La Educación Superior en Venezuela*, Caracas, IESALC.
- PASTORE, José, y DO SILVA, Nelson Valle (2004): *Nots sobre a mobilidade social no Brasil, Seminario Especial Mini Fórum em homenagem aos 40 anos do IPEA*, Río de Janeiro. . www.inae.org.br/trf_arq.php?cod=EP00840 [Consulta: octubre de 2007].
- PEIXOTO, María do Carmo de Lacerda (2008): "Políticas de admissão ao ensino superior no Brasil. Trajetória histórica e políticas atuais". Ponencia presentada em el *Seminario Taller Internacional "Políticas y sistemas de Admisión y Nivelación a la Universidad en América Latina: diagnósticos y perspectivas"*, Quito, SEMPLADES, 8 y 9 de Diciembre.
- SCHWARTZMAN, Jacques (2004): *O financiamento das Instituições de ensino Superior no Brasil*, Instituto de Estudos avançados da Universidade de Sao Paulo. www.iea.usp.br [consulta: junio de 2008].
- SCHWARTZMAN, Simón (2004): *A nova reforma universitária*, São Paulo, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. <http://www.iets.org.br/notitia/servlet/newstorm.notitia.presentation.NavigationServlet?publicationCode=1&pageCode=10&textCode=3488&date=currentDate> [consulta: junio de 2007].
- SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS (2005): *Anuario de Estadísticas Universitarias*, Buenos Aires.
- (2006): *Anuario de Estadísticas Universitarias*, Buenos Aires.
- SINIEEU, Sistema Nacional de Ingreso Estudiantil a la Educación Superior (2008): Propuesta para la discusión, Caracas, MPPEU y OPSU. . <http://www.mes.gov.ve/mes/documentos/boletin/SINIEEU.pdf>.