

# ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR

## ARGENTINA, BRASIL E CHILE

LEPES



**UFRJ**  
UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO DE JANEIRO

 **ação  
educativa**

## **Acesso e permanência no ensino superior: Argentina, Brasil e Chile**

**Copyright:** LEPES/UFRJ e Ação Educativa

Reprodução permitida desde que citada a fonte

### **Organização**

Rosana Heringer e Gabriela Honorato

### **Autores**

Bruno Corradi

Eduardo Borges

Estela Miranda

Gabriela Honorato

Oscar Espinoza

### **Edição**

LEPES/UFRJ e Ação Educativa

### **Projeto gráfico e diagramação**

Aeroestúdio

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A174

Acesso e permanência no ensino superior: Argentina, Brasil e Chile / organização Rosana Heringer e Gabriela Honorato. – Rio de Janeiro: UFRJ, CFCH, FE, LEPES, 2024.

228 p.

Este e-book faz parte do projeto de pesquisa desenvolvido pelo LEPES (Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior), da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

ISBN 978-65-88579-23-7 (versão on-line)

1. Ensino superior – Brasil. 2. Ensino superior – Argentina.  
3. Ensino superior – Chile. 4. Ensino superior – Aspectos sociais.  
5. Igualdade na educação. 6. Estudantes universitários – Condições sociais. I. Heringer, Rosana. II. Honorato, Gabriela de Souza.  
III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação.

CDD: 378

Elaborada por Adriana Almeida Campos – CRB-74.081



Rua General Jardim, 660  
CEP 01223-010 – São Paulo – SP  
Tel.: (11) 3151-2333  
[www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br)



Avenida Pasteur, 250  
CEP 22290-902 – Rio de Janeiro – RJ  
Tel.: (21) 2295-3246  
[www.educacao.ufrj.br](http://www.educacao.ufrj.br)

# ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR ARGENTINA, BRASIL E CHILE

Rosana Heringer  
Gabriela Honorato  
(organização)

Rio de Janeiro  
2024

# SUMÁRIO

---

Introdução

5

Acceso y permanencia de estudiantes en la universidad  
argentina

Estela M. Miranda

8

Tendencias de la educación superior en Chile

Oscar Espinoza y Bruno Corradi

71

Tendências da expansão e da democratização do sistema  
de educação superior no Brasil, 2000-2020

Gabriela Honorato e Eduardo Borges

145

Conclusões comparativas

220

Sobre os autores

227

# INTRODUÇÃO

---

Os estudos que dão origem a este e-book que agora apresentamos ao público se inserem no âmbito das atividades do projeto de pesquisa *Affirmative action and the right to higher education: recent changes, outcomes and political action in Brazil*, desenvolvido pelo LEPES (Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior), da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em conjunto com a Ação Educativa e apoio da Open Society Foundation. O projeto reuniu um grupo de pesquisadores de três países da América do Sul, a saber: Argentina, Brasil e Chile, com o objetivo de coletar e sistematizar dados sobre acesso e permanência no ensino superior universitário nestes países.

A motivação inicial deste estudo partiu de uma compreensão de que existem lacunas importantes nas informações que circulam no Brasil sobre acesso e permanência no ensino superior em outros países da região. Surgiu então a preocupação em trazer informações atualizadas, reunidas por pesquisadores com ampla experiência no tema em cada um dos países, a fim de apresentar um panorama abrangente, focado não apenas nos temas de acesso e permanência no ensino superior, mas também numa compreensão histórica e contextual, trazendo informações importantes sobre sistema de educação superior em cada país, levando em conta antecedentes, desenvolvimento nas últimas décadas, indicadores disponíveis e principais debates sobre o futuro do ensino superior em cada um dos países. Houve uma preocupação não apenas em apresentar os dados coletados, mas também em trazer análises que permitissem esta compreensão mais abrangente do desenvolvimento recente do ensino superior em cada contexto nacional, além de apresentar algumas conclusões comparativas ao final da publicação.

Os estudos aqui apresentados partiram de um referencial teórico baseado nos seguintes aspectos: a compreensão do ensino superior como direito; a percepção da responsabilidade do Estado como promotor do direito ao ensino superior; a importância dos recursos públicos na ampliação do acesso ao ensino superior público; a responsabilidade social e missão institucional das universidades públicas nos diferentes contextos nacionais. Sabemos que cada um destes princípios aqui apontados levanta uma série de questões e abordagens em relação às características do ensino superior em cada país. Longe de buscar uma abordagem consensual e única sobre estas diferentes dinâmicas institucionais, nosso objetivo foi apresentar a diversidade de perspectivas, trazer o maior número de elementos disponíveis que possibilitem ao leitor formular também suas próprias conclusões. Enfatizamos, novamente, que a principal contribuição destes estudos é avançar na compreensão por parte do público brasileiro sobre o funcionamento do ensino superior na Argentina e no Chile, indo mais além da formulação corrente e simplificada que aponta o sistema argentino como modelo de gratuidade e acesso irrestrito e o sistema chileno como

modelo de privatização. Como esperamos que seja evidente para nosso leitor, as informações e análises aqui apresentadas sugerem uma complexificação destas interpretações. Juntamente com o estudo de caso sobre o Brasil, esperamos que os estudos contribuam para uma visão mais integrada sobre as características e os rumos futuros no ensino superior na região.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foram realizados três estudos de caso, com o objetivo de observar, no âmbito de cada contexto nacional específico, como se processaram as mudanças referente à ampliação e diversificação do acesso ao ensino superior universitário nos últimos vinte anos. O recorte temporal adotado foi no período entre os anos 2000 e 2021, com intervalos quinquenais para a seleção e apresentação dos dados. Este recorte foi definido sempre levando em conta a disponibilidade das informações com as respectivas séries históricas em cada país. Nem sempre foi possível seguir exatamente esta periodização.

O grupo de pesquisadores responsáveis pelos três estudos de caso trabalhou de forma articulada ao longo do ano de 2023, realizando reuniões periódicas em que foi possível acordar um roteiro comum para os três estudos, delimitação temporal e fontes de dados a serem utilizadas, sempre levando em conta a disponibilidade de dados de acesso público em cada país.

Cada um dos capítulos apresentados a seguir traz um breve histórico da evolução do ensino superior no país (ênfase nos últimos 20 anos), além de uma breve descrição do sistema de ensino superior, incluindo os tipos de instituição, as principais fontes de financiamento do ensino superior/universidades e os principais mecanismos atuais de acesso ao ensino superior/universidades em cada país. Também abordam principais aspectos legais que regulam hoje o ensino superior/universidades em cada país, além das principais políticas atuais de assistência e permanência estudantil em vigor.

A fim de apresentar as informações e análises acima, os pesquisadores responsáveis por cada estudo nacional também realizaram uma revisão bibliográfica sobre o ensino superior em cada país, levando em conta questões como diferenciação e diversificação institucional, legislação, políticas públicas, diversidade de atores institucionais, mecanismos de acesso, políticas de permanência e assistência estudantil, entre outros aspectos. Finalmente, os estudos de caso abordam também os principais elementos do debate atual e os principais desafios para o futuro do ensino superior/universidades em cada país.

Uma parte importante do desafio de um trabalho feito a muitas mãos e em três países diferentes foi a definição de acordos sobre as fontes de dados a serem utilizadas. A principal fonte de informação para as análises aqui realizadas foram as bases de dados de acesso público, incluindo documentos oficiais, relatórios de gestão, bancos de dados disponibilizados por órgãos do Ministério da Educação ou equivalente em cada país. Houve uma preocupação em aproximar ao máximo possível o formato da coleta e sistematização dos indicadores utilizados, com também levamos em conta o fato de que a maneira de organização dos dados em cada país tem suas especificidades. Do mesmo modo, o grau de disponibilidade das informações também possui

variações. Como será observado, em alguns casos foi necessário utilizar-se de dados públicos, de fontes oficiais, porém sistematizados por outros autores, em trabalhos já publicados. Em cada um dos três estudos de caso há uma descrição mais detalhada sobre a disponibilidade e o acesso às fontes de dados utilizadas.

De forma sintética, apresentamos aqui os principais indicadores analisados:

1. Número de instituições, por organização acadêmica, localização (capital e interior) e categoria administrativa
2. Número de cursos, matrículas, concluintes, vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, em cursos presenciais e educação a distância (EaD), por organização acadêmica e categoria administrativa
3. Número de matrículas total, ingressos e concluintes, por sexo, em cursos presenciais e EaD, por organização acadêmica e categoria administrativa
4. Número de matrículas, ingressos e concluintes, por raça/cor, em cursos presenciais e EaD, por organização acadêmica e categoria administrativa
5. Número de matrículas, ingressos e concluintes, por faixa etária, em cursos presenciais e EaD, por organização acadêmica e categoria administrativa
6. Número de matrículas, ingressos e concluintes, nível sócio econômico, em cursos presenciais e EaD, por organização acadêmica e categoria administrativa
7. Número de matrículas, ingressos e concluintes, por tipo de financiamento estudantil, em cursos presenciais e EaD, por organização acadêmica e categoria administrativa
8. Número de matrículas, ingressos e concluintes, por tipo de programa de reserva de vagas, em cursos presenciais e EaD, por organização acadêmica e categoria administrativa
9. Número de matrículas, ingressos e concluintes, nos cursos presenciais e EaD de maior tamanho (matrículas), por organização acadêmica e categoria administrativa

No que se refere às políticas de permanência estudantil, também foram levantados e analisados dados sobre evasão, sempre que disponíveis, além de informações qualitativas sobre programas de apoio estudantil em diferentes contextos institucionais.

Além desta introdução, o e-book inclui os três estudos de caso nacionais – Argentina, Brasil e Chile e um capítulo final chamado de “Conclusões comparativas”, em que buscamos destacar alguns aspectos que podem suscitar reflexões em relação às diferenças e semelhanças entre os três sistemas nacionais de ensino superior. Embora conscientes de que o exercício comparativo muitas vezes corre o risco da simplificação ou apagamento das especificidades, consideramos útil apresentá-lo como uma maneira de melhor nos conhecermos a partir do contraste com diferentes experiências nacionais.

Por fim, destacamos a opção das organizadoras e demais autores por manter a publicação de cada capítulo no idioma original em que foi escrito. Apesar de eventuais dificuldades que esta decisão possa trazer a alguns leitores, consideramos relevante o esforço de manter a expressão original e de ampliar o intercâmbio cultural e linguístico entre os países da região.

Desejamos a todos uma boa leitura.

# ACCESO Y PERMANENCIA DE ESTUDIANTES EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA

---

Estela M. Miranda<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Si bien los debates y las disputas en torno al derecho a la educación superior se actualizaron recientemente y con diferentes posicionamientos, los reclamos están presentes en las luchas estudiantiles a lo largo del Siglo XX y continúan. Desde la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, el Mayo Francés (1968), los mártires de Tlatelolco en México (1968), la masacre de Tiananmen (1989), la Huelga de la UNAM en México (1999-2000), hasta las movilizaciones de los estudiantes chilenos por una universidad pública para todos (2011) (Donoso Diaz 2013; Donoso Romo, 2015; Donoso Romo y Dragnic García, 2016; Marsiske, 2015; Sanfelice, 2008, Vallejos, 2012; en Miranda, 2018).

En Argentina, los debates y las modalidades de ingreso a los estudios universitarios estuvieron marcados fuertemente por la orientación política de los gobiernos. Las dictaduras militares se ocuparon de cercenar derechos, entre ellos el acceso a la universidad y los gobiernos democráticos, en general, acompañaron los procesos de ampliación de la matrícula y la creación de instituciones.

Con el retorno a la democracia, el gobierno que asume el 10 de diciembre de 1983 estableció la gratuidad y el “ingreso irrestricto” a la educación superior, para atender una demanda contenida a causa de las restricciones impuestas por la dictadura militar (1976-1983). El gobierno de facto había implementado el arancelamiento de los estudios y un sistema de “cupos” o “numerus clausus” con exámenes eliminatorios de ingreso a las universidades estatales, como mecanismos de control del acceso y rompiendo con una “tradicción” ligada a la formación de las clases medias y sus aspiraciones de ascenso social que se inicia en los años cuarenta (González Gomez y Ruiz, 2018; Friedermann, 2016; Pierella, 2015; Buchbinder y Marquina, 2008, García de Fanelli, 2011).

En los años siguientes la matrícula en las universidades estatales acusó un alto crecimiento con nuevos inscriptos cada año profundizando la tensión y las controversias acerca del ingreso

<sup>1</sup> Colaboradoras: Lorena Lagoria; María Celeste Escudero (Financiamiento); Micaela de Hernández (procesamiento de información, diseño de tablas y gráficos).



irrestringido entre las federaciones estudiantiles, el gobierno y las propias instituciones. Para las instituciones la situación era compleja por la escasa capacidad para atender el crecimiento de la matrícula, en un contexto de infraestructura deficiente y una planta docente limitada, después de la desinversión del gobierno anterior, a lo que se agregaba dificultades presupuestarias del nuevo gobierno para dar respuestas a diversas e innumerables demandas sociales, además de las propias del sector universitario (Coraggio y Vispo, 2001; Balán, 1993). En los medios de comunicación masivos y sectores vinculados a la educación privada se había instalado el discurso de la calidad de los estudios asociada a la inexistencia de selectividad en el ingreso y a la consecuente masividad en algunas carreras de universidades públicas (Rinesi y otros, 2005; Pérez Lindo, 1985)

En los años noventa, los debates acerca del ingreso/acceso a la universidad estuvieron vinculados a las políticas de recorte del gasto público, en las críticas a la calidad de la enseñanza, a la eficiencia y a la calidad del sistema universitario. La baja calidad, sin investigaciones que mostraran empíricamente esa relación, la extendida duración real de las carreras que en muchos casos duplica la establecida en los planes de estudio y la alta deserción o abandono, definitivos o temporales, de los estudios universitarios se interpretaba como la consecuencia del ingreso masivo de estudiantes (sin exámenes selectivos). Más allá que estos indicadores fueran en parte reales, la única respuesta era los altos costos y la dilapidación de recursos públicos, argumentos que justificaron las políticas de reforma del sistema universitario durante los gobiernos del Presidente Carlos Menen, atadas a los diagnósticos y “recomendaciones” del Banco Mundial<sup>2</sup>.

Paralelamente, la demanda de estudios universitarios crecía en el país, tanto en carreras de grado como de postgrado, en una etapa de circulación de narrativas acerca de que la “educación y el conocimiento” eran los “ejes de la transformación productiva con equidad”, como titulaba un influyente documento de la CEPAL (1991).

Frente a una interpretación pragmática de los organismos internacionales sobre el sentido de la educación superior en América Latina y el Caribe surgieron posiciones alternativas como las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES). La primera celebrada en 1996 en la ciudad de la Habana-Cuba para contrarrestar el discurso hegemónico de los organismos internacionales (Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio-OMC) y de las reformas neoliberales de la educación superior implementadas en los países. En la siguiente Conferencia (CRES 2008)<sup>3</sup> adquiere centralidad y se consolida el postulado de la educación superior como un bien público social, derecho humano universal y un deber de los Estados. En la Declaración final, además, se señala que “la educación superior no es una mercancía” (García, 2023; CRES 2008 y CRES 2018). Ambos postulados orientaron, con mayor o menor énfasis, las políticas universitarias de los gobiernos progresistas de la región.

El capítulo se propone comprender los alcances de la democratización de la educación superior en Argentina en las dos primeras décadas del siglo XXI, identificando las políticas públicas

2 Sobre las políticas internacionales y las agendas educativas nacionales e institucionales de la educación superior, en los noventa, consultar a Carlino y Mollis (1997); Coraggio (1995); Feldfeber(2009).

3 II Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, del 4 al 6 de junio de 2008.

promovidas por el Estado nacional para garantizar el acceso, la permanencia y el egreso a la educación superior universitaria en el período (2000-2021) y los resultados alcanzados por esas políticas en la incorporación de los sectores sociales históricamente relegados de este nivel del sistema educativo y en el mejoramiento de las condiciones para transitar y culminar de modo exitoso los estudios.

Este capítulo se estructura del siguiente modo: En un primer apartado, se presentan un conjunto de investigaciones e informes de estudios, seleccionados como estado de la cuestión, que abordan la educación superior como derecho y el impacto de las políticas públicas de los últimos veinte años. En un segundo apartado y a modo de contextualización identificamos, desde una mirada retrospectiva, los hitos más significativos, que fueron configurando la educación superior universitaria en Argentina, enfatizando las políticas de expansión de la matrícula, diversificación y diferenciación institucional. En el apartado metodológico se identifican los datos y la información utilizada para sistematizar un conjunto de indicadores seleccionados para este proyecto y presentados en un cuarto apartado: ampliación de la base institucional y su cobertura territorial; expansión de la matrícula estudiantil de grado y de pre-grado, en modalidad presencial y a distancia, y representaciones de género, raza y origen social; financiamiento público de la educación superior en el país. Vinculado a los indicadores presentados, se identifican y analizan diversos planes, programas y proyectos y su impacto en la ampliación de derechos a la educación superior, especialmente para los sectores sociales de primera generación en ese nivel del sistema educativo. Las conclusiones buscan abrir nuevos interrogantes para continuar indagando en una temática de alta relevancia en los países de la región.

## ESTUDIOS SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO. DEBATES ACTUALES SOBRE ACCESO Y PERMANENCIA ESTUDIANTIL

El tema sobre el acceso o admisión a educación superior, especialmente en la modalidad de ingreso irrestricto, no solamente ocupó la agenda gubernamental y de las instituciones desde la recuperación de la democracia en 1983. También en las agendas de investigaciones fue objeto de estudio, muy presente en los debates académicos, eventos científicos, publicaciones y en los medios de comunicación masivos de la época. Las investigaciones seleccionadas cobran real importancia en la reconstrucción de los debates académicos y políticos de una problemática compleja que ha sido abordada desde diferentes enfoques, según el momento histórico en nuestro país (Pierella, 2015; Araujo, 2017; González Gómez y Ruiz, 2018; Friedemann, 2019; García, 2023).

Básicamente, para la selección de las investigaciones y publicaciones de este apartado se tuvo en cuenta dos criterios: en un primer momento, los que abordan las políticas del gobierno nacional y, en un segundo momento, las investigaciones que dan cuenta de las estrategias institucionales implementadas tanto en el marco de las políticas de gobierno como las diseñadas por las

propias instituciones de educación superior, para atender a la problemática de acceso, permanencia y culminación exitosa de los estudios, entre otras.

Los debates sobre el ingreso irrestricto a la educación superior, pero sobre todo a las universidades, se reeditaron en las cámaras de diputados y de senadores (Congreso Nacional) durante el tratamiento de la Ley de Educación Superior (1995). Como antesala de dichos debates y de las reformas introducidas a la educación superior, desde la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) (creada en 1993) se organizaron seminarios, foros, talleres, paneles y publicaciones que abordaron diferentes temas vinculados a los aspectos (evaluación institucional, financiamiento, ingreso a la educación superior, postgrados, entre otros) con disertaciones de especialistas nacionales e internacionales. Como resultado de uno de esos seminarios, las publicaciones de Augusto Trombetta (1999) y de Víctor Sigal (1999) analizan el sistema de admisión a la universidad focalizando en la complejidad que plantea un sistema de educación superior binario como el de Argentina. Centralmente, los autores discuten las políticas de admisión basadas en la expansión de la matrícula, desvinculadas de las demandas sociales y sin atender la necesidad de la permanencia en el sistema, lo que da como resultado un gran número de desertores. Fundamentan su desacuerdo en equiparar la estrategia del ingreso irrestricto con una verdadera política de democratización.

En esta etapa es importante destacar las investigaciones que refieren al crecimiento de la matrícula en los '90 y la ampliación y diversificación de la oferta en educación superior, sobre todo por la creación de nuevas universidades privadas que había estado suspendida desde 1973 (Chiroleu, 2006; 2009; Nicoletti; 2010; García De Fanelli, 2014; Secretaría de Políticas Universitaria, 1998; Pérez Rasseti, 2014). Otros estudios concluyen que si bien el ingreso irrestricto a las universidades generó un crecimiento de la matrícula y la alta demanda por una expansión institucional, fue baja la representación de estudiantes de procedencia de los sectores de menores ingresos económicos. Además, las altas tasas de abandono afectaron mayormente a los jóvenes pertenecientes a esas familias (Chiroleu, 2006). Para Nicoletti (2010:6) estos resultados ponen en cuestión la “idea del cambio social a través de la extensión de la educación superior y la política de ingreso sin limitaciones en la búsqueda de la democratización”.

En general, las investigaciones que indagan las políticas educativas a partir de 2003 adoptan como referencias conceptuales la democratización de la educación superior y el derecho a la universidad.

En la compilación de Damián Del Valle, Federico Montero y Sebastián Mauro (2017) titulada *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*, se analiza la universidad como derecho en el marco de los debates y políticas internacionales, regionales, nacionales e institucionales del contexto internacional regional. Se trata de resultados de investigaciones organizadas en tres núcleos de cuestiones. Un primer núcleo desarrolla conceptualizaciones sobre el derecho a la educación superior en clave de integración regional e internacionalización universitaria, como marco de referencia para, en un segundo momento, focalizar en debates, políticas y actores en la democratización universitaria en la región. A modo de balance y experiencias en Argentina, en el tercer núcleo se recogen las políticas y acciones institucionales en diferentes universidades

del país, algunas de las cuáles retomaremos con detalles más adelante (en el apartado VI, sobre políticas de ingreso, permanencia estudiantil y culminación de los estudios universitarios; planes, programas y proyectos del gobierno nacional 2000-2022).

En trabajos posteriores, Adriana Chiroleu (2009; 2018) aborda las políticas universitarias en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner desde los conceptos de democratización e inclusión. A partir de un análisis contextualizado y una base empírica de información proveniente de fuentes secundarias documentales y estadísticas, la autora identifica los alcances de la expansión de derechos en el plano discursivo y en las políticas destinadas a aumentar y territorializar la oferta educativa y mejorar el acceso de los sectores más postergados. La autora analiza la creación de universidades públicas y los programas de apoyo económico directo (programas de becas y transferencia condicionada de ingresos como PROGRESAR). En torno a esos ejes, la autora centra la mirada en la desarticulación existente entre dichas vías de acción y otras políticas que aborden de manera compleja el vínculo entre las variables socioeconómicas, institucionales y del mercado de trabajo. Esto le permite afirmar que, si bien las acciones en educación llevadas a cabo aumentaron la oferta educativa y mejoraron el acceso de los sectores más postergados, han tenido un efecto limitado en la reducción de las desigualdades sociales.

La publicación del Primer Seminario sobre “Democratización de la Educación Superior. Una mirada desde el Mercosur”(2014) reúne un conjunto de reflexiones y debates que ponen en perspectiva los avances de las políticas de los gobiernos y las estrategias institucionales en los primeros años del nuevo siglo, en diálogo con diferentes miradas teóricas. En una lectura desde la Filosofía Política, Rinesi (2014) analiza el sentido de “La universidad como derecho” y el concepto de “democratización” como “utopía de las libertades”. Propone la idea de “democratización como proceso de universalización de una serie de derechos garantizados por el Estado” (p. 9). El autor destaca el avance que significó el establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria como puente para concebir a la universidad como derecho y sugiere fortalecer los niveles educativos previos así como estimular el involucramiento de la universidad en el diagnóstico de los problemas y la búsqueda de soluciones para esos niveles de enseñanza. Para este trabajo, particular importancia adquiere la presentación de Daniel Mato (2014) titulada “Democratizar la educación superior demanda interculturalizar toda la educación superior” porque advierte sobre la importancia de concebir la idea de “inclusión” desde una perspectiva amplia para superar el reduccionismo que caracteriza a muchos de los estudios sobre el tema, basados principalmente en referencias cuantitativas sobre el gasto público, incremento de matrícula y tasas de graduación. En el análisis de las políticas de inclusión en la educación superior advierte que no obstante algunos avances todavía las demandas y propuestas de las organizaciones indígenas y afrodescendientes son prácticamente invisibilizadas, así como el respeto a los derechos establecidos en las constituciones de los países. Además, si bien destaca los programas de becas de inclusión de indígenas y afrodescendientes en las universidades, señala la importancia de atender en sus lenguas, conocimientos y visiones el curriculum universitario.

Del Bello (2015) pone en comparación los alcances de las políticas universitarias en dos momentos. El primero anterior a 2003 y el segundo en el período 2003-2013, focalizando en cuatro

objetivos o ejes estructurales: pertinencia, equidad, calidad y eficiencia. Para cada uno de los ejes señala los logros y las vacancias desde una lectura detallada y analítica en la que combina información estadística, marcos legales y resultados de investigaciones propias y de otros autores. En las conclusiones, presenta una clasificación de los logros alcanzados en cada eje. En el primer período (2003), el menor logro alcanzado estaba en la eficiencia del sistema, luego en la equidad, en tercer lugar pertinencia y, finalmente, el mayor logro en calidad. Al respecto, señala el autor “(...) en el eje de la calidad el sistema universitario argentino había logrado los mayores progresos” (p. 76). Diez años después, en 2013, se confirma la misma ubicación para eficiencia y calidad, pero los mayores avances se han alcanzado en la equidad. No obstante, reconoce algunas asignaturas pendientes en los cuatro objetivos para alcanzar un sistema universitario más equitativo.

En una publicación reciente titulada “Regulación del ingreso y acompañamiento a las trayectorias educativas en la universidad pública en los países del MERCOSUR”, Pablo García (2023) analiza las políticas de democratización para la educación superior en los países que componen el MERCOSUR con foco en la cuestión del ingreso al nivel universitario. A modo de marco conceptual, identifica los debates, las modalidades de ingreso a la universidad que se implementan en cada uno de países que conforman el MERCOSUR, las formas de regulación del ingreso universitario y las políticas complementarias que se despliegan a nivel nacional para apoyar las trayectorias de los ingresantes. En las conclusiones, el autor destaca como denominador común en todos los países del Mercosur la expansión de la matrícula y de la base institucional, acompañadas de “la institucionalización de políticas compensatorias de desigualdades económicas” (p. 247), lo que generó avances significativos en la inclusión social de grupos de primer acceso a los estudios superiores y la feminización de la matrícula. Sin embargo y poniendo el tema del derecho a la educación superior en el contexto de los debates de las últimas décadas, a nivel regional (CRES) y mundial (Conferencias Mundiales de Educación Superior-UNESCO), sostiene que “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” (p. 247).

Un segundo grupo de estudios seleccionados aborda los mecanismos institucionales de ingreso a las carreras universitarias implementados por las propias universidades. Marquina (2011) analiza los mecanismos institucionales de admisión generados en cinco<sup>4</sup> nuevas universidades del conurbano bonaerense creadas con formas de organización académica más flexibles, distintas a las universidades tradicionales y de las nuevas universidades privadas. La mayor diversificación institucional hizo posible que las nuevas instituciones definieran mecanismos de admisión abierta, sin restricciones y diferentes a los sostenidos por las universidades más tradicionales.

Ana María Ezcurra (2011) utiliza la categoría de “inclusión excluyente” para definir la situación de los grupos históricamente excluidos que habiendo logrado ingresar a la educación superior no logran continuar sus estudios (porque reiterados fracasos en los exámenes y otras

4 Universidad Nacional de Quilmes (1989), Universidad Nacional de la Matanza (1989), Universidad Nacional de San Martín (1992), Universidad Nacional de General Sarmiento(1993) y Universidad Nacional de Lanús (1995) ubicadas en el conurbano bonaerense.

dificultades en el recorrido académico llevan al abandono). La autora sostiene que para estos sectores sociales, en el primer año de las carreras se presentan las primeras dificultades, sobre todo para los que proceden de escuelas secundarias de baja apropiación del conocimiento y, además, con un capital cultural débil para el acceso al conocimiento que reclama la carrera universitaria. Además, muchos de esos alumnos distribuyen su tiempo entre estudio y trabajo o cuidados familiares en el caso de las mujeres, etc. De modo que, poniendo en cuestión el acceso irrestricto y gratuito a la universidad, la autora concluye que en realidad se trata de “una puerta giratoria” que necesita de un conjunto de estrategias de las universidades en su ámbito y de articulación con la escuela media. Pierre Bourdieu concluye en sus trabajos vinculados al tema que no basta tener acceso a la educación superior, o no basta tener éxito en ella para tener el acceso a las posiciones sociales que los títulos universitarios permitían alcanzar en otras épocas<sup>5</sup> (Bourdieu, 2007; Bourdieu y Passeron, 2006).

También, otras investigaciones sobre el ingreso irrestricto a la educación superior cuestionan su real alcance para garantizar el derecho a la educación en los sectores sociales en contexto de pobreza. La investigación de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), coordinada por Victoria Gessaghi y Paola Llinás (2005), aborda la problemática de la exclusión educativa de los grupos en situación socioeconómica desfavorable sosteniendo la importancia de analizar el tema del derecho a la educación superior desde una mirada integral que comprenda el análisis de las oportunidades también en los otros niveles del sistema educativo. Un alto porcentaje de los adolescentes y jóvenes de estos grupos sociales no inicia o no culmina exitosamente la educación media, por lo que más allá del ingreso irrestricto en las universidades, las condiciones no son suficientes para garantizar el acceso y la permanencia en la educación superior de estos sectores sociales. Propone lineamientos de políticas nacionales usando estrategias compensatorias para acompañar las trayectorias académicas de los grupos más desfavorecidos, en línea con las políticas de becas desarrolladas durante los años noventa.

En el marco de las políticas nacionales, las universidades diseñaron estrategias institucionales y pedagógicas para atender el acceso, la permanencia y la finalización exitosa de los estudios universitarios. La investigación titulada “Hacia una universidad inclusiva. Nuevos escenarios y miradas”, coordinado por Ana Cambours de Donini y Jorge Gorostiaga (2016), presenta resultados de acciones orientadas a garantizar la democratización de la educación superior en cuatro universidades nacionales conurbano bonaerense: Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de Tres de Febrero. Las estrategias analizadas se focalizan en los materiales de estudio en el tramo de ingreso a la universidad, como uno de los aspectos claves para permitir la continuidad y acompañar el proceso de aprendizaje (Muiños De Britos, 2016); la experiencia curricular considerada desde un plano interno (documentos institucionales y participantes directos del acto educativo) y otro externo (representado por el equipo de investigación) como un aporte para el

5 “Los excluidos del interior”, pp. 363-367 en Pierre Bourdieu (2007).

mejoramiento del desempeño académico y retención de estudiantes durante el ingreso (Iglesias y Falsetti, 2016); las prácticas de lectura y escritura de los ingresantes y su incidencia en las instancias pedagógicas que la universidad dispone para el desarrollo de esas habilidades (Geneyro y Otros, 2016); la implementación de un taller introductorio a los estudios universitarios dedicado a la construcción del “oficio de estudiante” a partir de actividades de reflexión sobre lo que implica el ingreso a la universidad para cada alumno (Mundt y Otros, 2016). A modo de conclusión esta investigación sostiene que ni el ingreso irrestricto ni la gratuidad por sí solas garantizan la inclusión en la Educación Superior, otras estrategias pedagógico-didácticas son relevantes para completar un carrera exitosa en la universidad.

Mariana Mendonça (2022) estudió una de las aristas de la inclusión educativa en nuestro país: las “Estrategias de acompañamiento del estudiantado en el ingreso universitario” en la Argentina de las últimas dos décadas. En este trabajo la autora focaliza en el surgimiento de diferentes mecanismos de nivelación en el ingreso a las universidades en Argentina como respuesta al proceso de masificación que posibilitó el acceso de una población crecientemente heterogénea. Se trata de un análisis contextualizado de las políticas institucionales que se implementaron en las universidades nacionales a partir de la década de 1990, y que se visibilizan en el último decenio en el marco de la tercera ola de expansión universitaria identificada entre los años 2008 y 2015.

En la tercera parte de la producción compilada por Damián del Valle y otros (2017), referida anteriormente, se pueden identificar un conjunto de experiencias de inclusión y democratización de la educación superior llevada a cabo en universidades argentinas. Así, programas de acompañamiento a las trayectorias estudiantiles como TRACES, una experiencia desarrollada en la Universidad Nacional de Cuyo (2012-2014), para ampliar el derecho a la educación superior (Paparini, 2016). En otras instituciones se abrieron oficinas específicas para la gestión de programas de inclusión. Otros estudios se enfocan en analizar la especificidad institucional de programas financiados por el gobierno nacional, tal es el caso de la implementación del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza (PAME) en el tramo inicial de diversas carreras de la Universidad Nacional de San Martín en el conurbano bonaerense. El PAME estaba dirigido a mejorar los índices de retención y los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Zacarias, Aberbuj y Guevara, 2016).

El estudio de Astur A. y otras (2020), titulado “Políticas de educación superior en la pandemia: repertorios para la contingencia y análisis de las estrategias llevadas a cabo en nuestro país para sostener la educación superior en la emergencia sanitaria” se trata de un estudio exploratorio de tipo comparado que involucra 23 países de cuatro subregiones de América, Europa y Asia, incluyendo Argentina. En el análisis, las autoras presentan tres ejes: tipo de iniciativas, impacto buscado por las mismas y tipo de organismo que las promueve. Al final, se presentan las conclusiones y discusiones a partir de los resultados obtenidos donde se destaca Argentina como el país que mayor peso tuvo en la implementación de iniciativas dirigidas a garantizar el derecho a la educación superior.

# CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA, POLÍTICA Y LEGAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA EN ARGENTINA

En lo que hoy es el territorio que ocupa Argentina, los estudios de nivel superior se inician tempranamente con la creación de la Universidad de Córdoba (1613), a cargo de los jesuitas hasta su expulsión en 1767. A partir de ese momento y hasta mediados del Siglo XIX la universidad estuvo a cargo de otras congregaciones, del clero secular y del gobierno de la provincia de Córdoba, siendo nacionalizada en 1854. Mientras la Universidad de Córdoba (UNC) mantenía su impronta fundacional salamanquina, la Universidad de Buenos Aires (UBA), fundada en 1821, adopta parcialmente el concepto napoleónico de “Université Impériale” (Cano, 1985, p. 2). La UBA pasó a depender del Estado nacional en 1880, cuando se federalizó la ciudad de Buenos Aires (Cano, 1985; Miranda, 1993; Buchbinder, 2005). Con las dos universidades bajo la órbita del Estado nacional, “La sanción de la primera ley universitaria argentina (Ley Avellaneda)<sup>6</sup> en 1885, consolida la etapa de lo que se ha dado en llamar la ‘Universidad Nacional y Liberal’” (Cano, 1985, p. 3; Miranda, 1993)<sup>7</sup>.

Al mismo tiempo, y desde fines del siglo XIX, surgen otras instituciones de formación profesional como las escuelas normales nacionales destinadas a la formación de maestros para el nivel primario del sistema educativo y los colegios de “formación militar idónea y subordinados para la élite política civil para enfrentar a los caudillos de las guerras civiles y la guerra contra el indio” (Cano, 1985, p. 4). En el caso de las escuelas normales fueron un espacio para el ingreso temprano de la mujer, de sectores medios, hijos de inmigrantes o de hogares modestos al ejercicio del magisterio<sup>8</sup> (Trombetta, 1998).

Diferentes autores, señalan que hasta los inicios del siglo XX las universidades tuvieron una relación más o menos armónica con el poder político, donde el pasaje “de la universidad al poder” y “del poder a la universidad” funcionaba casi sin fricciones. La élite política alternaba las funciones de gobierno (administradores del Estado en formación, legisladores nacionales y provinciales, funcionarios de la justicia, etc.) con el ejercicio de la docencia y la gestión universitaria (Cano, 1985, p. 4; Miranda, 1993).

En un contexto de profundos cambios societales en el país y en el mundo<sup>9</sup>, como la llegada de nuevas corrientes de pensamiento socialistas y anarquistas traídas por el movimiento inmigratorio que aportaron a la modernización “una ideología industrialista, un culto al ingeniero, al

6 El Senador por Tucumán Nicolás Avellaneda fue el autor del proyecto de ley.

7 En los inicios del siglo XX había en el país tres universidades nacionales: La Universidad Nacional de Córdoba (UNC), La Universidad de Buenos Aires (UBA); Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y dos provinciales: la de Santa Fe, nacionalizada en 1920 bajo el nombre de Universidad del Litoral (UNL) y la Universidad de Tucumán (UNT) nacionalizada en 1921.

8 Tanto la publicación de Daniel Cano (1985) como la Tesis de Maestría de Augusto Trombetta (1998) son dos fuentes de consulta sobre el nivel superior no universitario del sistema educativo argentino.

9 Primera Guerra Mundial (1914), Revolución Rusa (1918), Revolución Mexicana (1910), (Miranda, 1993).



maquinismo, y un menosprecio al terrateniente y al formalismo” (Cano, 1985, p. 5), la creciente incorporación de nuevos sectores urbanos a la educación superior universitaria (hijos de inmigrantes y otros representantes de capas medias); la elección del primer presidente del país (Hipólito Irigoyen 1916-1922), por el voto secreto y obligatorio, son algunos elementos que ayudan a explicar la crisis en la articulación tradicional entre universidad y clase dirigente (Cano, 1985; Miranda, 1993).

La crisis universitaria culminó con un movimiento estudiantil gestado en Córdoba, conocido como Reforma Universitaria de 1918, que va a definir los principios (participación estudiantil en el gobierno de las universidades - Cogobierno, periodicidad de las cátedras y concursos para el ingreso a las mismas, extensión universitaria) que constituirán la seña de identidad de una universidad con perspectiva social, política y continental que se extenderá por las universidades de América Latina y en la que aún hoy se referencian (Miranda, 1993; Krottsch, 2001).

Hacia los años cuarenta, y en la etapa que se corresponde con el modelo de Estado Benefactor (1930-1973), las presidencias de Juan D. de Perón (1946-1955) colocaron a la educación como parte fundamental de una estrategia política dirigida a incorporar a nuevos sectores a la participación social. La educación fue considerada no sólo como un derecho de los ciudadanos sino también para la capacitación de la mano de obra destinada a satisfacer la demanda de la pujante industrialización del país. Así, la función asignada al sistema educativo de formar al ciudadano y educar para formar la Nación y el Estado (de la etapa anterior del Estado Liberal-1860-1930) fue reemplazada por la idea de “formar para el trabajo” (Filmus, 1996; Garcia Delgado, 1994). Los dos Planes Quinquenales del peronismo incluyeron reformas en el sistema educativo, particularmente en la educación técnica para dotar al alumno de una formación profesional. A la universidad se le asignó una “misión” en el Proyecto Nacional y para ello se creó la Universidad Obrera Nacional<sup>10</sup> (1948) con una oferta de carreras de ingeniería y con horarios nocturnos para trabajadores. Además, fue creado el Instituto Tecnológico del Sur, antecedente directo de la Universidad Nacional del Sur (1958). Con el objetivo de la democratización de la universidad para “situar en diálogo con un proyecto de nación soberana”, el Presidente Perón firmó el Decreto n. 29.337/1949 que estableció la gratuidad de los estudios universitarios (Villanueva, 2019:11). La matrícula universitaria aumentó a una tasa promedio anual del 13% y la cantidad de instituciones pasó de seis a ocho. El aumento de la matrícula universitaria fue el resultado de la gratuidad de los estudios universitarios, el crecimiento del ingreso y egreso de la escuela secundaria, especialmente en sus modalidades comercial y técnica, por la ampliación de los servicios educativos a los sectores sociales populares que por primera vez accedían a ese nivel del sistema educativo (Giménez, 2019; Recalde, 2019).

En línea con el proyecto nacional, el Estado nacional impulsó el desarrollo de la investigación científico-tecnológica vinculada a la actividad productiva, a través de la energía atómica (Creó

10 La Universidad Obrera fue creada en 1948, durante la primera Presidencia de Juan Domingo Perón, para atender el proyecto nacional de desarrollo industrial y de derechos a la educación de jóvenes de clase trabajadora. Después del Golpe Militar de 1955 esa institución pasó a llamarse Universidad Tecnológica Nacional.

la Comisión Nacional de Energía Atómica-CNEA); la investigación científica (CONITYC)<sup>11</sup> y la tecnología aplicada a la industria (IAME<sup>12</sup>). En ese desarrollo científico y tecnológico se funda la creación en 1958 del Consejo Nacional de Investigadores en Ciencia y Tecnología (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

A partir de los años cincuenta, “la gran transformación de la educación superior” en la mayoría de los países latinoamericanos tiene como principal manifestación la ampliación de la base institucional y la masificación de la matrícula (Brunner, 1990). En Argentina, el tránsito de la universidad de élite a otro de universidad de masas, con ingreso abierto y gratuito, se inició en esta década acompañando los avances de las tasas de matriculación en los niveles primario y secundario del sistema educativo.

La expansión sostenida de la matrícula y la emergencia de la universidad privada, va a modificar la configuración del sistema de educación superior en Argentina. Después del derrocamiento de Perón por el Gobierno de facto de Aramburú, la firma del Decreto n° 6403/1955 habilitó la creación de universidades privadas en el país. A partir de 1958 se crearon 16 universidades privadas en su mayoría confesionales y ubicadas en diferentes capitales provinciales.

Una década después, se da inicio a un ciclo de expansión de nuevas universidades nacionales y de nacionalización de universidades provinciales o centros privados, de amplia distribución por el territorio nacional<sup>13</sup>. Las nuevas creaciones previstas en el Plan Taquini debían ser “polos de desarrollo” y cumplir con ciertos criterios como: a) ubicación cercana a centros urbanos significativos, pero no integradas a los mismos, adoptando en lo posible estructuras autosuficientes tipo “campus”; b) estar previstas para no sobrepasar una dimensión “óptima”, tanto en el sentido académico como en el político; c) ser dotadas con abundantes recursos, a los efectos de adquirir en poco tiempo un perfil tipo “centro de excelencia” y poder financiar una política de captación y orientación conformista del estudiantado y de privilegios relativos para el cuerpo docente; d) en la medida de lo posible, adoptar una estructura departamental y no incluir en su oferta carreras tradicionales” (Taquini, 1971; Cano, 1985: 7). Este movimiento de nuevas creaciones derivó en una movilización de “fuerzas vivas” (asociaciones empresariales, profesionales, vecinales, sindicatos, etc.), en ciudades capitales de provincia o en centros urbanos del interior del país, para tener “su” universidad.

11 Durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón se creó por Decreto n° 9695/1951 el Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (CONITYC) con el objeto de desarrollar y modernizar el país bajo un Estado promotor de la ciencia y la tecnología. Desde sus inicios congregó a importantes científicos, como los físicos José Balseiro y Enrique Gaviola, el ingeniero nuclear Otto Gamba y el astrónomo Juan Bussolini.

12 Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) creado en 1952 bajo la Presidencia de Juan D. Perón, fue un conglomerado de fábricas estatal y autárquico destinado a promover la fabricación de automóviles y aeronaves. Se construyó aprovechando el alto desarrollo tecnológico alcanzado por el Instituto Aerotécnico de Córdoba (hoy Fábrica Militar de Aviones).

13 A fines de los años sesenta y en un contexto de conflictos sociales y de resistencia obrero-estudiantil (con epicentro en las grandes universidades, eco del Mayo francés y de efervescencia política latinoamericana) a los gobiernos de facto (1966-1974) la creación de nuevas universidades nacionales tuvo como propósitos “descongestionar las grandes universidades (o dejar que en ellas el potencial de protesta se agote de manera encapsulada), formar recursos humanos para un proyecto tecnocrático-autoritario (aislando a los estudiantes de su medio y generando un entorno “pacificado” con alto nivel y ciertos privilegios) e, inclusive, combatir el despilfarro de recursos humanos y materiales que significa la duplicación de tareas propias del régimen por facultades de las universidades tradicionales” (Cano, 1985:7).

Como resultado de ese movimiento de la sociedad civil, entre fines de los años sesenta y hasta la dictadura militar de 1976, el número de universidades nacionales pasó de 10 (1957) a 25 (1975)<sup>14</sup>.

Si bien en diferentes momentos, los gobiernos establecieron las condiciones de ingreso, las universidades, en el marco de su autonomía, también generaron sus propias experiencias. En la breve “primavera democrática” (Tercera presidencia de Perón, 1973-1974) la reforma universitaria propuesta por la Universidad de Buenos Aires adoptó el ingreso irrestricto con el objeto de conformar una “Universidad del Pueblo” para todas las clases sociales. En solamente dos años la matrícula se duplicó. Esta medida estuvo acompañada de otras destinadas a la permanencia, como la creación de comedores, guarderías y un sistema de salud para estudiantes. Todas estas acciones quedaron plasmadas en la Ley Universitaria n° 20654/1974 (Ley Taiana) que en su Art. 3° estableció la gratuidad de la enseñanza e instauró un sistema de becas de ayuda económica, de estímulos, de asignación a la familia, otras para estudiantes extranjeros y becas de honor (art. 55°) (Friedemann, 2019).

Durante la última dictadura militar (1976-1983) los exámenes eliminatorios y el sistema de cupos o “*numerus clausus*” aplicados al ingreso a la educación superior se convirtieron en la modalidad de control sobre el acceso a la universidad. En 1976 la matrícula total de las universidades (públicas y privadas) era de 518.116 estudiantes, en 1980 había descendido a 393.828 estudiantes, esto es un 31%. En ese período, las instituciones de educación superior (no-universitaria, tal la denominación de la época) se transformaron en un importante receptor de la matrícula por el decrecimiento o desaceleración de la misma en las universidades. En esas instituciones, la matrícula pasó de 68.047 estudiantes en 1976 a 164.053 en 1983, esto significó un aumento del 140% (Cano, 1985)

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) significó el regreso a una universidad abierta, suprimió los cupos<sup>15</sup> y los aranceles y estableció el “ingreso irrestricto” a la educación superior. Las universidades diseñaron diferentes estrategias de acceso para atender una demanda contenida que se transformó en ingresos masivos sobre todo en las grandes universidades y en carreras profesionales como abogacía, contador público y medicina, que debieron ser atendidas con escaso presupuesto e infraestructura limitada en ese momento. (Lamarra, 2018; González Gómez y Ruiz, 2018; Balan, 1993). Como resultado de esa política del gobierno democrático, la matrícula en las universidades estatales creció exponencialmente: de 416.000 estudiantes universitarios en 1983, a 500.000 estudiantes en 1984, superando los 700.000 en 1986. La matrícula en las universidades privadas disminuyó y “el peso del sector privado en la matrícula total universitaria pasó de un 19% a un 10% entre 1983 y 1986 (Buchbinder y Marquina, 2008).

14 Algunas instituciones fueron nuevas creaciones. Otras se originaron por subdivisiones de universidades nacionales con facultades en otras provincias. También hubo un proceso de nacionalización de universidades anteriores provinciales o privadas (Rovelli, 2009).

15 Una de las primeras medidas de política universitaria firmada por el Presidente Alfonsín, apenas asumió el 10 de diciembre de 1983, fue el Decreto 154/83 de Normalización de las Universidades. En uno de sus considerandos señalaba: “El gobierno nacional ha asumido públicamente el compromiso de restablecer el pleno ejercicio de la autonomía universitaria, garantizando la libertad académica, como un modo de asegurar a la universidad su misión creadora, como institución abierta al pueblo afianzando el principio de igualdad de oportunidades y posibilidades”.

Al mismo tiempo, la preocupación por el abandono temprano de los estudios y el retraso en las carreras llevó a debatir las consecuencias de un ingreso masivo de estudiantes que traían condiciones académicas heterogéneas y la necesidad de implementar estrategias de mejoramiento de la retención de los estudiantes universitarios. La Universidad de Buenos Aires (UBA) creó en el año 1985 el Ciclo Básico Común (CBC) con el propósito de articular la enseñanza media y la universidad de los ingresantes a las carreras de esa institución. El programa de ingreso a la UBA fue diseñado para un año de duración y seis asignaturas cuatrimestrales (contenidos universales para todos los ingresantes y asignaturas específicas relacionadas con la carrera que continuará el estudiante). Para ingresar a la carrera elegida era condición tener aprobadas las asignaturas del CBC (Perri y Ruffolo, 2017).

En los primeros años de la presidencia de Carlos S. Menem (1989-1999) se promovió la expansión institucional con la creación, en su mayoría, de instituciones privadas. Se crearon 19 universidades y un instituto universitario<sup>16</sup> de gestión privada y 9 universidades nacionales, 6 de las cuales se instalan en el conurbano de Buenos Aires y 3 institutos universitarios (Chiroleu, 2017; Pérez Rasetti, 2014). Para atenuar el impacto socio-económico de las políticas de recorte del gasto público se creó un sistema de becas y créditos de acompañamiento de las trayectorias educativas a los estudiantes. Por cierto, se trataba de programas de limitada cobertura y orientados por una lógica de focalización y priorización para determinados grupos sociales (García, 2023).

Durante este período se sancionó la Ley de Educación Superior (LES) n° 24.521/1995 que regula toda la educación superior, en medio de un fuerte debate en el Congreso y resistencia al contenido de la normativa por parte de las federaciones estudiantiles, gremios docentes y sectores políticos opositores al gobierno en ese momento. Para Krotsch (2008) la política de reforma de la educación superior, desplegada desde la reciente creada Secretaría de Políticas Universitarias (1993) y que cristalizó en la Ley de Educación Superior, tuvo “las siguientes características: a) intensidad y velocidad con que las políticas fueron aplicadas, b) amplitud del espectro de medidas planteadas en el plano horizontal y vertical, c) relación entre universidad y educación superior no universitaria, d) normas para la creación y desarrollo del postgrado, e) creación de organismos de amortiguación entre el estado y la universidad, es decir, Comisión de Evaluación y Acreditación de Universidades, Consejo de Universidades y Consejos de Planeamiento Regional de la Educación Superior” (p. 135).

Después de una década de políticas neoliberales que culminaron con la crisis de 2001, los gobiernos nacionales de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011-2015) recuperaron la principalidad del Estado como promotor y regulador de las políticas educativas generando un escenario de gobernabilidad y diferenciándose de los discursos y prácticas neoliberales de los años noventa (Chiroleu y Iazzetta, 2005; Suasnábar y Rovelli, 2012; Miranda, 2018). Las políticas de educación superior sustituyeron la visión mercantilista por

16 La Ley de Educación Superior (1995) habilita la creación de Institutos Universitarios, establecimientos que limitan su oferta académica a un sola área disciplinar.

nuevos lineamientos que operaron desde una concepción de la educación superior como un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado, atendiendo a la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008 (CRES 2008; Miranda, 2020). En palabras de Pérez Rasetti (2014, p. 24) “Se explicita un compromiso del Estado con el sostenimiento y el desarrollo de la educación superior, reforzado por un compromiso similar con el desarrollo científico y tecnológico que impacta en las universidades”, como una constante que se mantuvo en todos los gobiernos de periodo.

El derecho a la educación superior, en tanto bien público social y un deber del Estado, transversalizó las políticas y las acciones atendiendo a tres propósitos: inclusión, calidad y jerarquización de la ciencia y la tecnología. Las políticas de inclusión social y educativa estuvieron orientadas a mejorar las condiciones de acceso, permanencia y finalización de estudios universitarios de los grupos sociales más desfavorecidos. Como parte de esas políticas, se destaca el crecimiento de la matrícula en los Institutos de Educación Superior (IES) y la alta composición femenina entre el estudiantado. La matrícula creció en diez años (2005-2015) el 56,7% y las estudiantes mujeres representan 69,7% (Anuarios Estadísticos, 2005 y 2015; García de Fanelli, 2016). En los Institutos de Formación Superior la mayor expansión institucional se produjo en el sector estatal con 75 nuevas creaciones y nueve en el sector privado, totalizando, en 2018, 2.739 instituciones, de las cuales 47.8% son de gestión estatal y 52.2% de gestión privada. Con relación al tipo de formación ofrecida, 26.1% se orienta exclusivamente a la formación docente; 41% exclusivamente a la formación técnico-profesional y 33% de las instituciones concentran ambos tipos de formación (Anuario Estadístico, 2018; García de Fanelli, 2016).

Como analizamos en detalle más adelante, la expansión del acceso estuvo acompañada por un aumento del gasto público universitario, programas de becas y de ampliación de la base institucional para el fortalecimiento de la distribución territorial de la educación superior universitaria.

En esta etapa es importante destacar que, si bien se presentaron al Congreso Nacional numerosos proyectos de reformas a la LES, recién alcanzó modificaciones en algunos artículos en el año 2015, sancionados por la “Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”.

El ciclo que se abre a partir del gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019), definido como “neoliberalismo tardío” o “neoliberalismo empresarial autoritario” se caracterizó por formas de hacer políticas “posmodernas” y de emprendedurismo. Al respecto, sostiene García Delgado (2017a; Miranda 2020), “la retórica anticorrupción contacta con esta forma pos-política de construcción de sentidos que sostiene el discurso comunicacional distintivo de estos gobiernos neoliberales, pero tardíos”. Se trata de un Estado de CEOs, una gobernanza de gerentes que vienen del campo empresarial y pasan a ocupar cargos en la gestión estatal o privatizando las políticas públicas a través de la contratación de consultorías y de think tanks de agencias privadas nacionales y extranjeras para la formulación y ejecución de las políticas públicas (García Delgado, 2017b; Gómez, 2019).

El gobierno de la Alianza Cambiemos con una participación muy activa de los medios de comunicación hegemónicos, fue instalando “un sentido común” en la sociedad sobre el

deterioro de la calidad de la educación pública asociada a las políticas educativas de reconocimiento de derechos del gobierno anterior, especialmente a la creación de universidades en el conurbano bonaerense. Durante el gobierno de Macri no se crearon universidades, por voluntad de la Alianza Cambiemos de “fuerte tendencia pro-mercado y poco propensa a la expansión del sector público” (Doberti, 2024, p. 192). En los discursos de los diferentes funcionarios se escucharon expresiones como: “llenar de universidades públicas toda la provincia cuando todos sabemos que nadie que nace en la pobreza llega a la universidad” (Gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal) (El País Digital, 30/5/2018), en referencia a las universidades nacionales creadas durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. El Presidente de la Nación, Mauricio Macri sostuvo, “¿Qué es eso de universidades por todos lados? Obviamente, muchos más cargos para nombrar. Basta de esta locura”, en un discurso dado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires (Doberti, 2024; p. 12, 3/11/2015). Algunos años después Macri sostuvo: “De qué servía repartir computadoras si no tenían conexión a Internet. Es como repartir asado y no tener parrilla, ni algo para prender el fuego”, para desacreditar el Programa Conectar Igualdad (Clarín, 22/05/19; Miranda, 2020b), creado durante la gestión anterior.

En los cuatro años de gobierno de la Alianza Cambiemos, la inversión pública en el sistema universitario cayó un 22.3% con relación al PIB (Filmus, 2019; Doberti, 2020, 2024), y una disminución abrupta del presupuesto destinado a planes de desarrollo universitario e infraestructura y de programas específicos de la Secretaría de Políticas Universitarias orientados al desarrollo de políticas académicas (Programas de Mejoramiento de la Calidad, Programa Voluntariado, Programas de Internacionalización de la Educación Superior y otros proyectos de formación de posgrados y mejoramiento de la enseñanza (Página 12, 19/12/2019). Las becas a estudiantes universitarios, tanto las dirigidas a las carreras prioritarias como a estudiantes de bajos recursos sufrieron también una reducción significativa y en otros casos, como el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), desplazó su sentido solidario hacia otro de carácter meritocrático.

El Informe de IEC-CONADU (2019) estimó para 2019 que el valor real del presupuesto destinado a becas universitarias disminuyó 65%, respecto a 2015 (Página 12, 19/12/2019; Aliaga, 2018).

El presidente Alberto Fernández (2019-2023) asume la presidencia en diciembre de 2019 en un contexto altamente complejo por la elevada deuda externa contraída con el Fondo Monetario Internacional por el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) que en cuatro años contrajo un escandaloso endeudamiento, generó una alta concentración de la riqueza y “modificó la matriz productiva del país” (Quevedo, 2017, p. 12). A sólo tres meses de asumir el presidente Fernández se desató la pandemia de Covid-19.

Las universidades públicas y privadas y los institutos de educación superior desde mediados de marzo del 2020 mudaron el habitual dictado de clases presenciales al uso intensivo de las tecnologías utilizando las capacidades existentes o adaptándose a las nuevas condiciones, priorizando la continuidad pedagógica para atender una población estudiantil heterogénea y desigual.

Las universidades con sus capacidades académicas, científicas y tecnológicas cumplieron un rol estratégico en el asesoramiento, diseño y desarrollo de políticas públicas de salud a los Estados nacionales, provinciales y municipales, la realización de investigaciones para producir insumos y medicamentos, la atención de problemáticas sociales y psico-emocionales, violencia de género y crisis alimentaria, poniendo al servicio de la sociedad todo el capital académico y de conocimiento acumulado en múltiples y variadas prácticas académicas y científicas. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación (MINCYT), conjuntamente con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (ANPCYT) y las agencias provinciales de ciencia y tecnología, en definitiva, el sistema científico tecnológico en su conjunto, tan atacado en los cuatro años anteriores por las políticas neoliberales, muestra en esta coyuntura toda la potencialidad acumulada en los institutos de investigación, fundaciones, centros de excelencia, empresas de innovación, instituciones universitarias estatales, provinciales y privadas e institutos de educación superior, en una articulación inédita entre Estado, sistema científico, tecnológico, organizaciones sociales y sectores de la producción (Miranda, 2020a).

Los años posteriores, hasta diciembre de 2023, los esfuerzos estuvieron en recuperar la situación presupuestaria y las condiciones de enseñanza, investigación y extensión anteriores a la pandemia de Covid-19.

## NORMATIVA QUE REGULA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA. CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR (LES)

### DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MARCO DE LA NORMATIVA VIGENTE

Argentina posee un sistema de educación superior de tipo binario, conformado por instituciones universitarias<sup>17</sup> (universidades e institutos universitarios, autónomos de gestión nacional, provincial y de gestión privada)<sup>18</sup> e Institutos de Educación Superior (institutos de formación docente, técnico-profesional o artística anteriormente denominados no-universitarios, de jurisdicción de las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), tal lo establecido en la Ley de Educación Superior n° 25.521/1995 y su modificatoria Ley n° 27.204/2015.

17 **Universidad:** institución universitaria que desarrolla su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. **Instituto Universitario:** institución universitaria que circunscribe su oferta académica a una sola área disciplinaria.

18 Las universidades privadas en Argentina son entidades sin fines de lucro, no reciben financiamiento directo estatal, dependen principalmente de los aranceles y donaciones de asociaciones y fundaciones filantrópicas, instituciones y congregaciones religiosas, aportes empresariales, etc.

CUADRO 1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Jurisdicción/ dependencia Tipo de instituciones	Estatal		Privada	
	Nacional	Provincial	Nacional	Provincial
Universidades Institutos Universitarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones Autónomas por Constitución Nacional.</li> <li>• Reguladas por el Estado nacional y financiadas con presupuesto del Estado nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones Autónomas por Constitución Nacional.</li> <li>• Reguladas por el Estado Nacional y las jurisdicciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Provincias/ Financiadas con presupuesto de las jurisdicciones.</li> </ul>	Reguladas por el Estado Nacional/ sin financiamiento estatal.	Reguladas por el Estado Nacional/ sin financiamiento estatal.
Institutos de Educación Superior (IES) (Formación docente, técnico profesional o artística) (Con anterioridad a la Ley de Educación Nacional n° 26206/2006 se denominaba subsistema no-Universitario)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay IES nacionales. Fueron transferidos a las jurisdicciones por la Ley 24049/1991.</li> <li>• Solamente existen pocas oferta de carreras de pre-grado de formación superior en colegios secundarios dependientes de las universidades nacionales (Ej: Colegio Montserrat y Escuela Superior de Comercio Manuel Belgrano dependientes de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).</li> </ul>	Los IES están bajo gestión y financiamiento de las jurisdicciones: CABA y Estados provinciales.	Reguladas por el Estado Nacional.	Reguladas por la LES/pueden recibir subsidios de las jurisdicciones: CABA y estados provinciales.

Fuente. Elaboración propia.

## Constitución Nacional y autonomía universitaria

En la reforma de la Constitución Nacional, de 1994, se establece en el Art. 75° “Corresponde al Congreso (inc, 19) sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y de la sociedad, la promoción



de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y **la autonomía y autarquía de las universidades nacionales**".

El principio de la autonomía universitaria implica que las universidades nacionales tienen independencia política y administrativa respecto de poderes externos a ellas. Eligen sus autoridades, elaboran sus planes de estudio y aprueban sus propios Estatutos en el marco de la Ley de Educación Superior (LES)(1995) y su modificatorias que regulan su funcionamiento de la educación superior en el país. La consagración con rango constitucional de la autonomía universitaria es altamente valorada por las instituciones nacionales y la comunidad universitaria porque garantiza la libertad académica y las preserva de situaciones ajenas a ellas que podrían obstaculizar el desarrollo de los objetivos de enseñanza, investigación, difusión y preservación de la ciencia y de la cultura.

## Ley de Educación Superior (LES) n° 25.521/1995, y su modificatoria Ley n° 27.204/2015

La Ley de Educación Superior (LES) regula la educación superior en la Argentina. A los fines de este capítulo destacamos los aspectos pertinentes y las modificaciones establecidas en la Ley n° 27.207/2015.

El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior (art 2°).

La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social en el marco de lo establecido por la Ley de Educación Nacional n° 26.206/2006.

La responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, implica entre otros aspectos:

- a. Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel para todos quienes lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en esta ley.
- b. Proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables.
- c. Promover políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales.
- d. Establecer las medidas necesarias para equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias.
- e. Constituir mecanismos y procesos concretos de articulación entre los componentes humanos, materiales, curriculares y divulgativos del nivel y con el resto del sistema educativo nacional, así como la efectiva integración internacional con otros sistemas educativos, en particular con los del Mercosur y América Latina.

El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas (art. 2).

En tanto, las provincias y las Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las responsables de proveer el financiamiento y la fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y de las universidades provinciales. En el caso de los institutos de formación superior de gestión privada<sup>19</sup>, la responsabilidad de la subvención y de la fiscalización de los mismos está a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 2°). El financiamiento de las universidades públicas (nacionales) está previsto en el presupuesto anual del Estado y es aprobado por el Congreso Nacional. Las universidades e institutos universitarios privados no reciben financiamiento directo del Estado nacional.

Los estudios de grado son gratuitos en la educación superior de gestión estatal. El Art. 2° bis, en su primera parte, establece: “Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos”. Reafirmando lo anteriormente indicado y para desalentar procesos de mercantilización de la educación superior, señala: “Prohíbese a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización”. Sin embargo, nada indica para las universidades privadas que, de acuerdo a la legislación actual, se encuadran en instituciones sin fines de lucro.

Sobre el ingreso a la educación superior (Art. 7): “Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior”. Es interesante advertir una mayor apertura de la universidad a la formación de diferentes sectores sociales a través de habilitar el acceso a los estudios de nivel superior más allá de la edad establecida en los rangos nacionales e internacionales, cuando dice: “Excepcionalmente, los mayores de veinticinco (25) años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente”.

Asimismo, se indica: “el ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminatorio”.

Cada universidad establece “los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional”, los que asumen una variedad de modalidades para apoyar el ingreso a los estudios superiores (universidades e institutos superiores). Argentina tiene en su legislación el ingreso irrestricto

19 Los institutos de educación superior pueden recibir subsidios de la jurisdicción (provincia o Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En el caso de universidades privadas no reciben financiamiento del Estado nacional.

para el acceso a la educación superior y, como señala Pierella (2015:168), “Ligado estrechamente al principio de igualdad de oportunidades educativas, el ingreso irrestricto (...) ha sido considerado (...) como uno de los rasgos que le dio a la universidad argentina su carácter abierto y público”.

Sobre la permanencia y la trayectoria académica de los estudiantes, el Art. 50 establece: “Cada institución universitaria nacional dictará normas sobre regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles”.

Sobre la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y de postgrado: “La Ley de Educación Superior en su sección tercera, en los artículos 44, 45 y 46, establece el marco de la regulación de la evaluación institucional y de carreras de grado y de postgrado a los efectos de su mejoramiento”.<sup>20</sup>

A tal fin prevé que todas las instituciones universitarias, de gestión pública y de gestión privada, se sometan a instancias internas de evaluación institucional cada seis años. Las mismas tienen dos instancias: una autoevaluación previa para analizar los logros y dificultades de las instituciones para alcanzar sus propósitos y la planificación para el mejoramiento. La evaluación institucional comprende las funciones de docencia, investigación, extensión y gestión en el caso de las universidades de gestión pública, en tanto, en las universidades de gestión privada no se evalúa la función de gestión. En un segundo momento, y sobre esa instancia previa, se complementa con una evaluación externa, a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), en la que participan pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones de cada institución para el mejoramiento pueden ser consultadas en el sitio web de la CONEAU porque tienen carácter público.

La única agencia evaluadora en Argentina (CONEAU), es un organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, integrada por 12 miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional<sup>21</sup>, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas<sup>22</sup>, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Cultura y Educación. Durarán en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. La Comisión contará con presupuesto propio (Art. 47).

La CONEAU tiene por funciones:

a. Coordinar y llevar adelante la evaluación externa;

20 Recomiendo el texto de Salto (2018) por su riguroso análisis del funcionamiento de la regulación a nivel estatal y las respuestas de las instituciones en la evaluación de carreras de postgrado.

21 El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) es un organismo público no estatal conformado por las universidades estatales con funciones de coordinación, consulta y elaboración de propuestas de desarrollo de la educación superior. Fue creado en 1985, luego del retorno democrático, por el Decreto 2.461/1985 firmado por el presidente Alfonsín (Doberti, 2024).

22 El Consejo de Rectores de universidades privadas (CRUP) integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias privadas, también tiene funciones de coordinación, consulta y elaboración de propuestas de desarrollo en el ámbito de sus instituciones. Ambos Consejo integran el Consejo de Universidades (art. 73, LES).

- b. Acreditar las carreras de grado (Art. 43), así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades;
- c. Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial;
- d. Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el periodo de funcionamiento provisorio de dichas instituciones (Art. 46).

De modo complementario, y en lo referido a la acreditación de carreras de grado, lo establecido por el Art. 43 de la mencionada normativa regula lo referente a las titulaciones reguladas por el Estado:

“Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:

- a. Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades;
- b. Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.

El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos” (Art. 43°).

## DATOS Y MÉTODOS

Este trabajo adopta una metodología cuantitativa y cualitativa basada en el análisis descriptivo de datos estadísticos de organismos gubernamentales y en la revisión bibliográfica focalizada en los aspectos principales del objeto en estudio, entre ellas informes técnicos, literatura especializada, leyes, decretos y otras regulaciones.

Como fuentes de datos se utilizaron los Anuarios Estadísticos publicados por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación Nacional, disponibles en los sitios web del Ministerio Nacional, del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), de las universidades públicas y privadas y en los sitios de las

provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para informaciones específicas. Tal como se detalla en cada caso en las referencias bibliográficas.

En la revisión bibliográfica apelamos a las publicaciones en revistas, libros, informes e investigaciones disponibles de acceso abierto, lo que nos brinda un amplio panorama de las perspectivas diversas desde las que fueron abordados los temas vinculados a la democratización de la educación superior, el ingreso a la universidad, la permanencia y la culminación exitosa de las carreras, esto es los egresados. Al mismo tiempo, se pudo ver en estos análisis la preocupación por el tema de la deserción o abandono de los estudios, una situación que ocupa a nuestro país y muchos otros de la región.

Es importante señalar que se ha tratado de obtener datos actualizados y sobre el período que habíamos acordado para este proyecto (2000-2023). Sin embargo y como se indica en cada caso tuvimos dificultades para obtener información en algunos años en razón de que habían cambiado o modificado los criterios de procesamiento y presentación oficial de la misma.

Es necesario advertir que el informe se focaliza en la educación superior universitaria y en los programas de pregrado y grado para el período acordado en este estudio. En Argentina, la educación superior comprende, además de las instituciones universitarias, a los institutos de formación superior bajo la jurisdicción de los estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por lo que la información estadística no es de fácil acceso al no disponer de una base de datos que concentre a las 24 jurisdicciones del país.

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA: ANÁLISIS DE INDICADORES

Este apartado presenta y analiza los principales indicadores que dan cuenta de la evolución de la educación superior universitaria en Argentina, en el período en estudio (2000-2023), con el propósito de identificar el impacto de las políticas y estrategias para atender al derecho a la educación superior implementadas por el Estado como promotor de ese derecho:

- a. La expansión de la base institucional, por sector de gestión y distribución territorial en los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES).
- b. La expansión de la matrícula en modalidad presencial y a distancia (EaD), grupos de edad, oferta académica, egresados, por sector de gestión y representación en materia de género en los estudios universitarios.
- c. El financiamiento disponibilizado para ampliar el acceso, permanencia y culminación exitosa de los estudios, a través de planes, programas y proyectos de inclusión social y académica, en el período en estudio.
- d. Políticas de ingreso, permanencia estudiantil y culminación de los estudios universitarios. Planes, programas y proyectos del gobierno nacional (2000-2023).

## A. EXPANSIÓN DE LA BASE INSTITUCIONAL

### Evolución de instituciones universitarias, según sector de gestión

El sistema universitario argentino tuvo un fuerte crecimiento institucional en las dos primeras décadas del siglo XXI. Pasó de 94 instituciones (80 universidades y 14 institutos universitarios) en el año 2000 a estar conformado por 136 instituciones de gestión pública y privada (116 universidades y 20 institutos universitarios) en 2023, lo que significa en términos porcentuales un crecimiento del 70%, tal como se desprende de la Tabla 1 y del Gráfico 1.

TABLA 1. CANTIDAD DE INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS, SEGÚN GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA. AÑOS 2000, 2005, 2010, 2015 Y 2022/2023.

Gestión	2000		2005		2010		2015		2022/2023	
	Total	Univ/IU	Total	Univ/IU	Total	Univ/IU	T Total	Univ/IU	Total	Univ/IU
Estatal	41	36/5	44	38/6	55	48/7	61	57/4	66	62 <sup>(*)</sup> /4
Privada	51	42/9	53	41/12	57	46/11	64	50/14	63	50/13
Provincial	1	1	1	1	–	–	5	4/1	5	4/1
Extranjera <sup>(+)</sup>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Internacional <sup>(++)</sup>	–	–	1	1	1	1	1	1	1	1
Total	94	79/15	100	80/20	114	94/20	133	111/21	136	116/20

Fuente: Anuarios de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

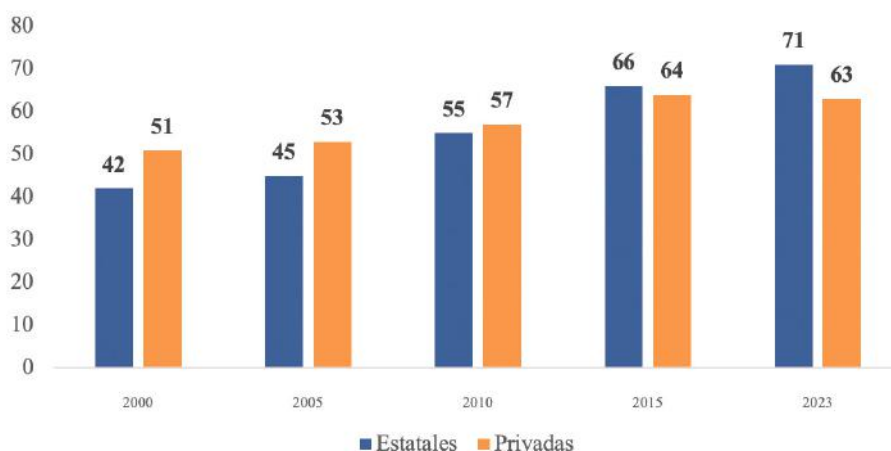
Notas: IU (Instituto Universitario).

(\*) En 2023 se crearon 4 universidades estatales nuevas y se nacionalizó la Universidad Provincial de Ezeiza.

(+) Se considera universidad extranjera a la sede de la Universidad de Bologna-Italia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(++) Se considera universidad internacional a la sede en Argentina de la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO).

GRÁFICO 1. INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS, SEGÚN GESTIÓN ESTATAL (NACIONAL Y PROVINCIAL) Y PRIVADA. AÑOS 2000, 2005, 2010, 2015 Y 2023.



Fuente: Anuarios de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Es importante hacer algunas consideraciones para identificar en ese largo período algunos momentos de mayor crecimiento institucional. Así, ubicamos el período de crecimiento sostenido durante la Presidencia de la Nación de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y reelección hasta 2015).

El Programa de Expansión de la distribución territorial de la oferta de educación superior universitaria (PROEDESUP) fue parte de la política de democratización de la educación superior. Entre los años 2005 y 2015 se crearon 32 instituciones: 21 son estatales y 11 privadas. Las nuevas creaciones y su distribución territorial formaron parte de las políticas públicas implementadas para alcanzar una universidad más inclusiva y, en particular, para garantizar condiciones de acceso a amplios sectores sociales históricamente excluidos por razones socioeconómicas. Las universidades estatales están mayormente ubicadas en el segundo cordón del conurbano bonaerense, en la provincia de Buenos Aires (Lamarra, 2018; Pérez Rasetti, 2014). “La creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense, llamadas ‘ofertas de proximidad’, ha permitido la emergencia de un nuevo tipo de estudiante que no concurría mayoritariamente a las universidades tradicionales de la región metropolitana” (Pérez Rasetti, 2014 p. 30). El arraigo local se evidencia en la procedencia del alumnado que asiste a las universidades del conurbano bonaerense. Algunos datos disponibles dan cuenta de esta situación: En la Universidad Nacional de General San Martín el 86% de los estudiantes vive en el Gran Buenos Aires y el 56% viven en el Partido de General San Martín donde está radicada la universidad. En la Universidad Nacional de La Matanza, el 85% de estudiantes provienen del propio partido y de los partidos vecinos. En la Universidad de Tres de Febrero un 86% de los estudiantes proceden de los partidos del Conurbano, contra apenas un 14% de la Capital Federal y del propio partido de Tres de Febrero corresponde el 45% del estudiantado. En la Universidad Nacional de General Sarmiento, prácticamente, la totalidad del alumnado vive en el Conurbano (Pérez Rasetti, 2014).

Este ciclo de apertura de nuevas instituciones se suspende entre 2015 y 2019. Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos no se crearon universidades (Miranda, 2018). El ciclo virtuoso de ampliación de la base institucional se retoma después de la Pandemia de Covid-19. Durante 2023 se crearon 5 universidades estatales<sup>23</sup>. Las nuevas creaciones<sup>24</sup> se ubican 1 (una) en CPRES Metropolitano y 3 (tres) en partidos del conurbano bonaerense (CPRES-Bonaerense) y la Universidad Nacional de Río Tercero en la Provincia de Córdoba (CPRES-Centro).

23 El Congreso nacional sancionó las leyes de creación de cinco universidades estatales: Universidad Nacional de Madres de Plaza de Mayo (Ley n° 27731/23); Universidad Nacional del Delta (Ley n° 27727/23); Universidad de Pilar (Ley n° 27728/23); nacionalización de la Universidad Nacional de Ezeiza (antes provincial) (Ley n° 27729/23); y la Universidad Nacional de Río Tercero, en la provincia de Córdoba (Ley n° 27730/23).

24 Al momento de escribirse este capítulo (febrero 2024), el gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2023, dejó en suspenso por resolución ministerial la apertura de las cinco universidades mencionadas anteriormente.

## Evolución de instituciones universitarias, por región del Consejo de Planificación de la Educación Superior (CPRES)

En la Tabla 2, se muestra la evolución de las instituciones universitarias, considerando la sede principal, según la región del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES)<sup>25</sup> de pertenencia. La Región Bonaerense (BOA)<sup>26</sup> amplió en un 80% el número de instituciones universitarias en el período estudiado, de 10 instituciones en el 2000 a 18 en el año 2023. La Región Metropolitana pasó de 41 instituciones en el 2000 a 61 en 2023 (49%). Mientras, en la Región Sur<sup>27</sup>, que comprende a las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, pasó de 4 en el 2000 a 8 instituciones en 2023 (200%).

TABLA 2. EVOLUCIÓN DE INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS, POR REGIÓN DEL CPRES, PARA AMBOS SECTORES DE GESTIÓN. AÑOS 2000, 2015 Y 2023

Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES)	2000	2015	2023
Total	94	133	136
Nuevo Cuyo	16	21	21
Noroeste – NOA	8	9	9
Nordeste – NEA	5	8	8
Bonaerense – BOA	10	17	18
Centro CEA	10	11	12
Metropolitana – MET	41	59	61
SUR	4	8	8

Fuente: Anuarios de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Otra de las características de la expansión institucional de la educación superior universitaria en Argentina es la ampliación de la cobertura territorial a lo ancho y largo del país mediante la creación de centros regionales, nuevas sedes o subsedes, extensiones áulicas, esto es, las ofertas académicas de grado o de posgrado implementadas en lugares alejados de la sede principal de la institución universitaria que las imparte (Lamarra, 2018, Pérez Rasetti, 2014; Zelaya, 2012).

25 Por la Ley de Educación Superior (LES) se establecieron los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), definidos son órganos de articulación y planificación de las instituciones de educación superior a nivel regional, integrados por representantes de las universidades estatales y privadas de los gobiernos provinciales de cada región y coordinados por la Secretaría de Políticas Universitarias. Actualmente, las siete regiones son: Región Metropolitana (CPRES-MET); Región Centro (CPRES-Centro); Región Bonaerense (CPRES-BOA); Región Nuevo Cuyo (CPRES-Nuevo Cuyo); Región Noroeste (CPRES-NOA); Región Nordeste (CPRES-NEA) y Región Sur (CPRES-Sur).

26 La Región CPRES Bonaerense está integrada por la provincia de Buenos Aires (excluidos los partidos de la Provincia de Buenos Aires que forman parte del CPRES Metropolitano).

27 Región CPRES Sur, comprende a las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.



El Decreto n° 1047/99 reguló la instalación de carreras fuera de la región originaria de una universidad, esto es sedes, subsedes y extensiones áulicas<sup>28</sup>.

La distribución territorial de las instituciones, si consideramos todas las dependencias académicas (sedes), se muestra en su magnitud en la Figura N°1, para el año 2019. Entendemos por *dependencias académicas* a las sedes de universidades públicas y privadas radicadas en varias regiones. En el caso de la Universidad Tecnológica Nacional<sup>29</sup> nació con una estructura federal (llamadas Facultades Regionales) distribuidas por todo el territorio nacional y actualmente tiene 30 facultades regionales.

Desde los años noventa, las universidades, tanto públicas como privadas, abrieron sedes en ciudades diferentes a las de la localización principal, lo que Pérez Rasetti (2014) denomina la lógica de “las ofertas de proximidad”. Esta lógica, agrega, ha generado una “proliferación de opciones de distribución de la oferta, ya sea a través de extensiones áulicas, radicación de licenciaturas de ciclo complementario en Institutos de Educación Superior, la creación de Centros Regionales por parte de municipios en alianza con universidades y la distribución en el territorio de Centros de Apoyo para sistemas de Educación a Distancia (EaD)” (p. 31). Las carreras de educación a distancia son ofrecidas por universidades privadas, por lo general de modo paralelo a la oferta presencial, como en el caso de la Universidad Siglo XXI y la Universidad Blas Pascal, ambas con sede original de creación en la ciudad de Córdoba. Después de la Pandemia de Covid-19 se ha ampliado la oferta de carreras de grado y de postgrado, tanto en las universidades privadas como públicas, bajo la modalidad a distancia (plena o híbrida). Volveremos más adelante con indicadores sobre EaD.

Es importante destacar que las instituciones de gestión estatal están localizadas a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, con más de una institución y/o sedes en las capitales provinciales y en ciudades del interior de las provincias. Mientras, las instituciones de gestión privada se concentran en tres regiones: Metropolitana<sup>30</sup>, Bonaerense y Centro<sup>31</sup>, donde se registra una alta concentración de la población del país y con niveles de ingresos altos y medios. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires registra una población con un alto poder adquisitivo (PBI per cápita), mientras en el segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense se concentra un elevado porcentaje de la población con bajos niveles de ingresos.

28 “Se denomina ‘sede’ a aquella instalación extraterritorial del dictado total o parcial de una carrera de grado universitario por parte de una universidad pública y/o privada. En este sentido, los términos como sedes, extensiones áulicas y otras derivaciones en este caso, se consideran sinónimos, ya que significan, la réplica de carreras en una localización distinta de la casa central donde está la universidad. Y se denomina centro universitario, centro regional, extensión universitaria, al lugar donde se dictan varias carreras, que pueden ser de la misma o de distintas universidades públicas y/o privadas” (Zelaya, 2012: 2).

29 La Universidad Tecnológica Nacional se caracteriza por tener una oferta académica especializada en Ingenierías y una estructura federal conformada por 30 Facultades regionales, un Instituto Nacional Superior del Profesorado Técnico y extensiones áulicas distribuidas geográficamente en todo el territorio del país.

30 Conforman el CPRES Metropolitano la Ciudad de Buenos Aires y los siguientes partidos de la Provincia de Buenos Aires: Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús, La Matanza, Berazategui, Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Presidente Perón, San Vicente, San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López, Hurlingham, General San Martín, Tres de Febrero, Ituzaingó, Merlo, Morón, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Andrés de Giles, Suipacha, Cañuelas, Campana, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, Zárate.

31 La Región CPRES Centro está conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fé y Entre Ríos.

FIGURA 1. MAPA DE LA COBERTURA TERRITORIAL DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS POR PROVINCIAS, SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN ESTATAL Y PRIVADA, AÑO 2019.



Fuente: Anuario estadístico de la SPU. Ministerio de Educación de la Nación, 2019.

Nota: Se muestran las dependencias académicas de las instituciones universitarias por provincia en el territorio argentino.

## B. EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

### Expansión de la matrícula de pre-grado y grado por sector de gestión

El 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 y en tercer lugar, se evidencia en la región una creciente privatización de la matrícula (RED ÍNDICES-OEI, 2019; García, 2023).

El sistema de educación superior universitario, integrado por las universidades e institutos universitarios de gestión estatal y de gestión privada, registró entre los años 2000 y 2021 un aumento del 90,3%, pasando de 1.339.740 estudiantes a 2.549.789 estudiantes, como podemos ver en la Tabla 3. En el período alrededor del 80% de la matrícula asiste a las instituciones estatales.

TABLA 3. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE PREGRADO Y DE GRADO POR GESTIÓN. RELACIÓN ESTATAL/PRIVADA Y TASA DE CRECIMIENTO SEGÚN GESTIÓN. AÑOS 2000, 2005, 2010, 2015 Y 2021.

Año/Gestión	Estatal*	Privada**	Relación matrícula estatal/privada	
			Total	%
2000	1.137.781	201.200	1.339.740	84,8
2005	1.305.576	263.390	1.553.700	83,0
2010	1.366.237	352.270	1.718.507	79,5
2015	1.491.452	411.483	1.902.935	78,4
2021	2.065.115	484.674	2.549.789	81,2
Tasa promedio de crecimiento anual	1,8	5,8		

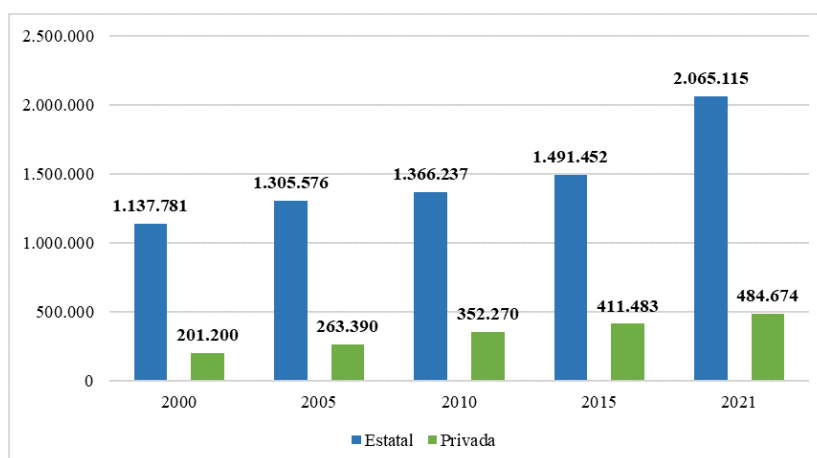
Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Notas: (\*) Universidades e Institutos universitarios gestión nacional y de gestión provincial.

(\*\*) Universidades e Institutos universitarios de gestión privada.

En la tabla anterior se puede advertir que aunque el sector estatal concentra el mayor porcentaje de estudiantes en sus instituciones, la matrícula estatal crece a una tasa de 1,8% anual, mientras la de gestión privada lo hace al 5,8% anual. Este proceso sostenido de crecimiento de la matrícula privada podría interpretarse como: a) crecimiento de las preferencias por instituciones privadas en sectores sociales de nivel medio y medio-alto; o b) el impacto de la creciente oferta de carreras con modalidad a distancia en instituciones privadas, a partir de la Pandemia de Covid-19. Los datos de matrícula de las carreras en la modalidad a Educación a distancia (Ead) de las universidades privadas son de difícil acceso. Lo que se puede inferir, por la publicidad en medios masivos de comunicación, redes sociales y por otras estrategias de captación de estudiantes (por ejemplo, reuniones informativas con alumnos de último año de la educación media de escuelas públicas y privadas, anuncios publicitarios, etc.), es que la matrícula de estudiantes procedentes del país y del extranjero es considerablemente alta.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE PREGRADO Y GRADO SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN. AÑOS 2000, 2005, 2010, 2015, 2021



Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

En el período (2000-2021) la matrícula de estudiantes de gestión estatal creció un 82% mientras la matrícula de gestión privada un 140%. Se pueden identificar dos momentos en el período en los que el aumento de la matrícula es significativo. En la gestión privada entre 2005 y 2010 se registró un aumento de 148.000 estudiantes, mientras en las instituciones de gestión estatal se produjo un salto de matrícula significativo de 760.000 estudiantes entre 2010 y 2021, que podría atribuirse a la creación de nuevas universidades estatales y en el caso de gestión privada el aumento de la oferta de educación a distancia. Como señalan García de Fanelli y Broto (2019) “el aumento en la matrícula del sector universitario privado se explicó, en gran medida, por el crecimiento en la cantidad de alumnos en la Universidad Siglo XXI, que ofrece mayoritariamente cursos a distancia. Si excluimos del cálculo a esta Universidad, la tasa anual de crecimiento promedio de la matrícula del sector privado fue de 2,5% entre el 2006 y el 2017” (p. 53).

Es importante destacar como otro rasgo de la educación superior universitaria la heterogeneidad en cuanto a tamaño<sup>32</sup> y complejidad de las instituciones educativas. Del total de la matrícula estudiantil, la mayor parte se concentra en 6 de las denominadas grandes universidades públicas por tener una matrícula superior a 50.000 estudiantes: Universidad de Buenos Aires; Universidad Nacional de Córdoba; Universidad Nacional de La Plata; Universidad Nacional de Rosario; Universidad Nacional de Tucumán; y Universidad Tecnológica Nacional (Lamarra, 2018).

## Expansión de la matrícula de pregrado y grado por género y sector de gestión

En la matrícula de grado y de pregrado por sector de gestión y por género (Tabla 4) se observa un crecimiento sostenido de la participación de las mujeres del 54,5% en el año 2000, en promedio para ambos sectores, al 60% en 2021. Argentina se ha caracterizado por una feminización temprana de los estudios universitarios.

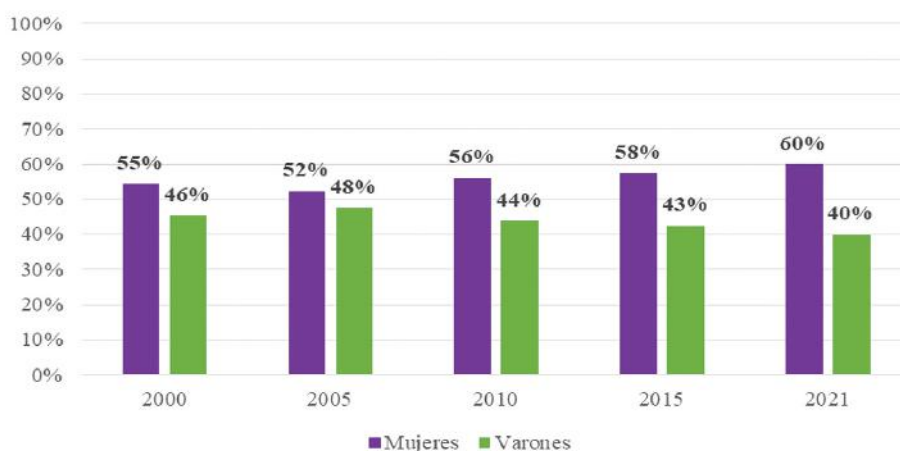
TABLA 4. PORCENTAJE DE MATRÍCULA DE GRADO Y DE PREGRADO POR SECTOR DE GESTIÓN Y POR GÉNERO (MUJERES) AÑOS 2000, 2005, 2010; 2015; 2021.

Año/Gestión	Estatal		Privada		Total	
	Total	M%	Total	M%	Total	M%
2000	1.137.781	56,0	201.200	52,1	1.339.740	54,5
2005	1.305.576	53,3	263.390	51,5	1.553.700	52,0
2010	1.366.237	56,3	352.270	55,0	1.718.507	56,0
2015	1.491.452	57,6	411.483	57,5	1.902.935	58,0
2021	2.065.115	61,2	484.674	58,5	2.549.789	60,0

Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

32 Las universidades se categorizan en: Pequeñas hasta 10.000 estudiantes; Medianas entre 10.001 y 50.000 estudiantes; Grandes más de 50.000 estudiantes. (Departamento de Información Universitaria – SPU, 2019)

GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE MATRÍCULA DE GRADO Y DE PREGRADO POR GÉNERO (MUJERES Y VARONES). AÑOS 2000, 2005, 2010; 2015; 2021.

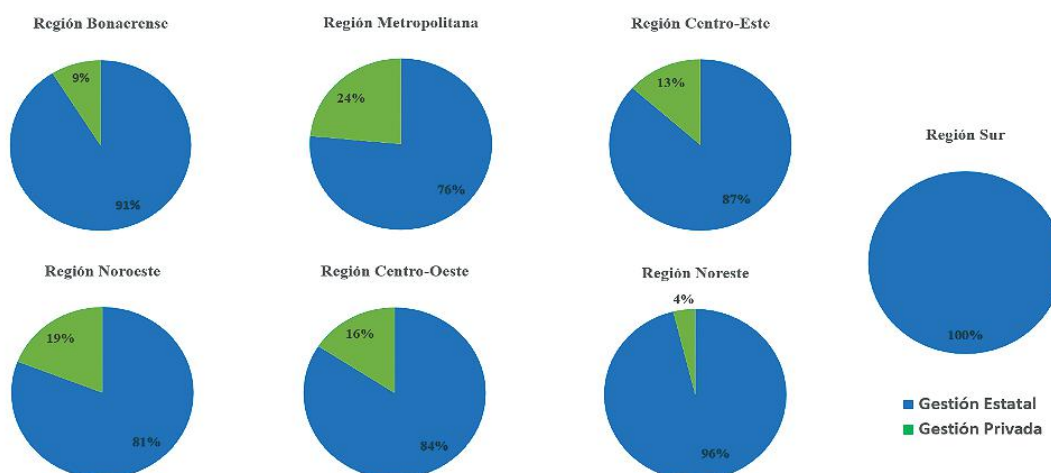


Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

## Distribución de la matrícula según región de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES)

Si bien el sector público concentra el mayor porcentaje de los estudiantes de todo el sistema de educación superior universitaria es importante observar cuál es la distribución territorial de la matrícula en las siete regiones que conforman los CPRES.

GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ESTUDIANTES DE PREGRADO Y GRADO POR SECTOR DE GESTIÓN, SEGÚN CPRES 2005.

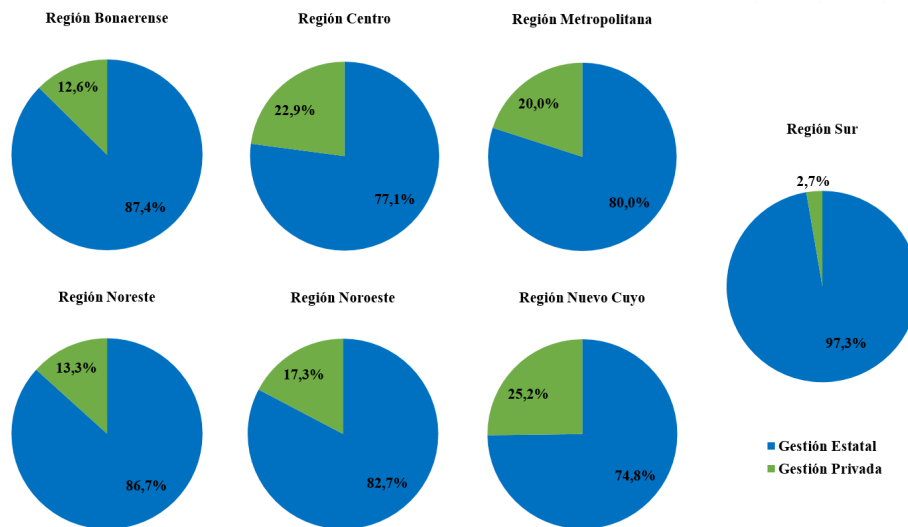


Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2005. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

En la lectura del Gráfico 4 es importante señalar los cambios en la conformación de dos regiones del CPRES y en la denominación de las mismas. Así, la Resol. n° 602/95 que reglamenta el Art. 10 de la LES sobre los CPRES estableció las regiones. En dicha resolución se definieron la Región Centro-Oeste (comprende las provincias de Córdoba, San Luis, San Juan

y Mendoza) y la Región Centro-Este (las provincias de Santa Fé y Entre Ríos). La Resolución n° 280/2016 modificó la integración territorial y la denominación de las anteriores regiones, quedando del siguiente modo: Región Centro, anterior Centro- Este (Córdoba, Santa Fé y Entre Ríos) y la región Nuevo Cuyo, anterior Centro-Oeste (Mendoza, San Juan, San Luis y la Rioja), tal como se visualiza en el Gráfico 5.

GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ESTUDIANTES DE PREGRADO Y GRADO POR SECTOR DE GESTIÓN, SEGÚN CPRES 2021.



Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2021. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

En el Gráfico 5 se observa una alta concentración de matrícula en universidades estatales en la región Sur con 97,3%, Bonaerense con un 87,4% y Noreste con 86,7%. En la región Noreste (Provincias de Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones) podría sostenerse que la gratuidad de la universidad estatal en Argentina atrae a alumnos de países vecinos (Paraguay y Brasil). Sería interesante profundizar este tema porque también la Región Sur recibe estudiantes de la región austral de Chile por el fácil acceso en términos geográficos y la gratuidad de los estudios. En tanto, la región Cuyo y la región Metropolitana reciben estudiantes extranjeros (Chile, Brasil, entre otros) por la cercanía geográfica y los menores costos familiares que implica estudiar en Argentina. También el ingreso irrestricto podría operar como atractivo para estudiantes que en sus países (como Brasil) tienen exámenes selectivos a las universidades públicas y de prestigio.

Comparando estos indicadores con los del año 2005, podemos visualizar que en la región Sur que presentaba un 100% de la matrícula en universidades estatales en 2021 tiene un 2,7% de matrícula en instituciones privadas. Del mismo modo, en la región Noreste que en 2005 tenía un 4% de matrícula en privada, en 2021 registra un crecimiento significativo que alcanza al 13,3%.

En la región Noroeste (provincias de Salta, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero) las universidades privadas existentes son de carácter confesional creadas en la primera ola de instituciones de ese carácter en los inicios de los años sesenta (Universidad Católica de Salta y Universidad Católica de Santiago del Estero). Ambas instituciones han expandido sus sedes en otras provincias

del país (por ejemplo, Universidad Católica de Santiago del Estero-sede Rafaela, Santa Fé) con una oferta de carreras, orientadas a la docencia de los primeros niveles del sistema educativo, en modalidad a distancia (EaD), de allí que el porcentaje de matrícula alcance el 17,3%.

La Región Sur (La Pampa, Rio Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) tiene un 97,3% de la matrícula en el sector público y solamente el 2,7% de matrícula en privada, muy probablemente de ofertas privadas de educación a distancia. La extensión territorial y la baja densidad poblacional tornan poco interesante la región para el sector privado. De todos modos, la modalidad a carreras a distancia amplió la oferta y se mejoraron las condiciones de acceso, volviéndose una alternativa de estudios universitarios de amplia aceptación, sobre todo a partir de la Pandemia de Covid-19.

En la Región Nuevo Cuyo (Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis), con una alta concentración de universidades privadas en Mendoza y en San Juan, el porcentaje de matrícula en esas instituciones alcanza el 25,2%. Un crecimiento significativo, respecto del año 2005 (16%), aún cuando ya no pertenece a esa región la provincia de Córdoba que tiene en su territorio tres instituciones privadas (Universidad Católica de Córdoba, Universidad Blas Pascal, Universidad Siglo XXI) con una matrícula alta y las dos últimas mencionadas difíciles de cuantificar porque tienen una oferta amplia de carreras a distancia.

En la Región Centro (Córdoba, Santa Fé y Entre Ríos) con alta concentración poblacional y con un alto porcentaje de población de ingresos medio-alto la matrícula en las instituciones privadas alcanza el 22,9%. Estos datos podrían leerse como una región que tiene instituciones universitarias privadas en su región, algunas de ellas con una amplia oferta de carreras a distancia, por ejemplo, en Córdoba (la Universidad Blas Pascal y la Universidad Siglo XXI) con amplia cobertura territorial en el país y en países vecinos. A lo que habría que agregar que se establecieron sedes de otras universidades privadas pertenecientes a otras regiones de CPRES: Universidad Austral (sede Rosario); Universidad Abierta Interamericana (sede Rosario); Universidad Católica Argentina (sedes Rosario y Paraná); Universidad Católica de Santiago del Estero (sede Rafaela); Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (sede Rafaela); Universidad de Congreso (sede Córdoba), autorizadas por Resolución 280/16 del CPRES-Centro.

## Matrícula de pregrado y grado por grupo de edad, según gestión

TABLA 5. ESTUDIANTES DE PREGRADO Y GRADO POR GRUPOS DE EDAD SEGÚN GESTIÓN, EN PORCENTAJES. GESTIÓN ESTATAL Y PRIVADA. AÑOS 2005 Y 2020.

Total Instituciones	2005 GRUPO DE EDAD %					NDI	2020 GRUPO DE EDAD %				
	Total	Hasta 19	20-24	25-29	30 y más		Total	Hasta 19	20-24	25-29	30 y más
Estatales	100,0	15,1	39,3	20,0	15,8	9,8	100,0	11,7	39,1	22,6	26,6
Privadas	100,0	12,9	37,8	19,7	15,7	13,9	100,0	11,2	35,8	20,3	32,6

Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

La tabla anterior permite visualizar cómo se distribuye la matrícula por grupo de edad en dos momentos del período en estudio (2005 y 2020). En general, no se observan diferencias significativas en el rango de edad que podríamos llamar “normal” de acuerdo a los criterios internacionales, de allí que alrededor del 50% de los estudiantes de grado y pregrado correspondan al rango de 18-24, tanto para instituciones estatales como privadas. No obstante, podemos observar que en el año 2005, el 49,2% de estudiantes tiene entre más de 25 años (22,6%) y más de 30 años (26,6%), esto podría deberse al retraso en el egreso, esto es mayor cantidad de años para finalizar los estudios respecto de los plazos establecidos en el plan de estudios, como veremos más adelante. Otra conjetura es que los estudiantes pueden suspender temporalmente el cursado de la carrera, entre otras razones por la incorporación al mercado laboral, tareas de cuidado en el caso de las mujeres, etc. Del mismo modo, aquellos sujetos que no pudieron ingresar apenas culminado el nivel secundario, lo hacen años después, también por razones laborales o de cuidado, la postergación del ingreso se vive como una “deuda pendiente”. La regulación de la permanencia en los estudios es facultad de las universidades, por lo que podemos encontrar una diversidad de normativas, en general son flexibles y amplias. Por ejemplo, la regularidad de las asignaturas cursadas tiene en general 3 años de plazo para presentarse a examen final y es también posible mayor flexibilidad en las normativas para estudiantes que trabajan. La LES **establece respecto de la permanencia y la trayectoria académica de los estudiantes**: “Cada institución universitaria nacional dictará normas sobre regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles” (art. 50). Estas normativas habilitan mejores condiciones y posibilidades para estudiantes que trabajan o tienen responsabilidades familiares, aunque también se genera un retraso en la finalización de los estudios respecto de los plazos establecidos en los planes de estudios.

Vinculado a la permanencia y trayectorias académicas estudiantiles es importante considerar la retención en primer año. La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) define la retención en el primer año como el porcentaje de las/os nuevas/os inscriptas/os en una oferta académica de pregrado o grado en un año determinado que se reinscriben o realizan algún tipo de actividad académica en la misma oferta al año siguiente de su inscripción. Este indicador permite una aproximación al conocimiento de la cantidad de ingresantes que permanecen en una carrera después de transcurrido el primer año (Síntesis de Información Estadística Universitarias 2018-2019).

TABLA 6. TASA DE RETENCIÓN EN PRIMER AÑO EN PORCENTAJES, AÑOS 2015-2022.

Períodos Gestión	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Total	62%	51,7%	63,1%	62,0%	61,6%	62,0%	62,4%
Estatal	63%	51,7%	64,0%	62,1%	62,3%	62%	61,6%
Privado	58%	51,8%	60,5%	60,6%	59,3%	61,6%	65,4%

Fuente: Elaboración propia. Síntesis de Información Estadísticas Universitarias. Secretaría de Políticas Universitarias.

Nota: No fue posible obtener información de años anteriores a 2015. Ese indicador no se publicaba y tampoco el dato necesario para estimarlo.



Para el período 2015-2022, la tasa de retención en el primer año para las universidades estatales oscila entre el 61,6% y el 64%, excepto entre 2016-2017 que registra un descenso notable (51,7%). Similares valores encontramos en la retención en primer año en las universidades privadas (entre 58% y el 60,6%), también con un descenso notable en 2016-2017 (51,8%) (Síntesis de Información Estadística Universitarias 2015-2016; 2016-2017; 2017-2018; 2018-2019; 2019-2020; 2020-2021; 2021-2022). La lectura de estos datos de retención en primer año no significa que alrededor del 40% o más de los estudiantes hayan abandonado la carrera. Un hecho bastante aceptado en los estudios sobre el tema es que en los primeros dos años de ingreso se produce el cambio de carrera hacia otra dentro de la misma disciplina o diferente. La socialización universitaria permite tener un panorama más certero de la elección y hace factible el cambio de carrera entre ofertas académicas de una misma o de diferente rama. A modo de ejemplo y obtenido de recientes estimaciones en nuestro país, en el período 2018-2019 se registró una tasa de cambio entre ofertas académicas<sup>33</sup> del 21,6% de los nuevos inscriptos (en 2016 y su trayectoria en 2017 y 2018) que optan por otra oferta académica distinta uno o dos años después del ingreso a una determinada carrera. Para el período siguiente 2019-2020 se registró una tasa de cambio de los nuevos inscriptos (en 2017 y su trayectoria 2018 y 2019) del 22,7%, siendo para las mujeres del 13,3% y para los varones del 9,3%. Para los años siguientes dichas tasas registran valores muy similares. Las estadísticas universitarias de la SPU han comenzado recientemente a estimar indicadores de tasa de cambio entre ofertas académicas y tasa de cambio entre ofertas académicas de diferente rama<sup>34</sup>. En ambos casos es importante contar con esos datos para alcanzar una estimación más ajustada de la deserción o el abandono definitivo de los estudios universitarios, atendiendo a que los cambios de carreras no significan que abandonaron los estudios universitarios.

## Matrícula de la modalidad de educación a distancia (Ead)

La secretaría de Políticas Universitarias define a la modalidad de estudio de acuerdo a lo establecido en la Resolución Ministerial n° 2641/2017:

- **Modalidad presencial:** ofertas académicas cuyas actividades previstas en el plan de estudio se desarrollan en un mismo espacio/tiempo, pudiendo incorporar el uso de tecnologías de la información y comunicación como apoyo y/o complemento a las actividades presenciales sin que ello implique un cambio de modalidad de la carrera. En estas carreras, la carga horaria

33 Tasa de Cambio entre ofertas académicas: Porcentaje de las/os nuevas/os inscriptas/os a una oferta académica de grado que no habiéndose reinscripto en la misma oferta, se encuentran en una oferta académica distinta uno o dos años después del ingreso a su carrera inicial. Este indicador permite conocer la trayectoria de aquellas/os estudiantes que no continúan en una carrera determinada, pero que prosiguen sus estudios en otra carrera distinta, ya sea en la misma institución o no. (Síntesis de Información Estadísticas Universitarias, 2021-2022).

34 Tasa de Cambio entre ofertas académicas de diferente rama: Porcentaje de las/os nuevas/os inscriptas/os a una oferta académica de grado que no habiéndose reinscripto en la misma oferta, se encuentran en una oferta académica de una rama del conocimiento distinta uno o dos años después del ingreso a su carrera inicial. Este indicador permite conocer la trayectoria de aquellas/os estudiantes que no continúan en una carrera determinada, pero que prosiguen sus estudios en otra carrera perteneciente a otra rama, ya sea en la misma institución o no.

mínima presencial deberá ser superior al cincuenta por ciento (50%) de la carga horaria total, pudiendo el porcentaje restante ser dictado a través de mediaciones no presenciales.

- **Modalidad a distancia:** ofertas académicas cuyas actividades previstas en el plan de estudio se desarrollan mediante una relación docente-alumno separada en el tiempo y/o en el espacio, durante todo o gran parte del proceso educativo en el marco de una estrategia pedagógica integral que utiliza soportes materiales, recursos tecnológicos, tecnologías de la información y la comunicación diseñados especialmente para que los/as alumnos/as alcancen los objetivos de la propuesta educativa. En estas carreras la cantidad de horas no presenciales debe superar el cincuenta por ciento (50%) de la carga horaria total prevista en el respectivo plan de estudios (Síntesis de Información Estadística Universitarias 2018-2019).

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE MATRÍCULA DE PREGRADO Y GRADO MODALIDAD A DISTANCIA Y SECTOR DE GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA 2010-2021.



Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2010-2021. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Si observamos el gráfico anterior, la matrícula de la educación a distancia (EaD) tuvo un crecimiento significativo en el período 2010-2021. Mientras en el sector estatal la modalidad se incrementó en un 81%, en el sector privado tuvo un crecimiento exponencial de 239%, pasando de 40.540 estudiantes a casi 137.808 en 11 años. Ese mayor crecimiento se observa sobre todo en las matrículas de los años 2020 y 2021, lo que permite conjeturar una tendencia de crecimiento sostenida, sobre todo porque tras la pandemia se ha promovido la enseñanza de pregrado y grado en modalidad virtual, aún cuando la emergencia sanitaria haya cesado. Lo mismo estaría ocurriendo con las ofertas de postgrado presenciales que están migrando a la modalidad a distancia. Si bien la modalidad de educación a distancia del sector privado es una proporción baja respecto de toda la matrícula de estudiantes universitarias/os en el país, se observa una tendencia en alza muy significativa, características que comparte con procesos similares de carácter más global (Saforcada y Trotta, 2020).

TABLA 7. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ESTUDIANTES SEGÚN RÉGIMEN Y MODALIDAD DE ESTUDIO. 2015-2021.

Régimen	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	PR	AD	PR	AD	PR	AD	PR	AD	PR	AD	PR	AD	PR	AD
Estatal	82,0	34	82	34,2	83,0	37,6	83,0	35,3	82,8	36,0	84,6	37,2	85,1	37,1
Privado	18,3	66	18,3	66	17,4	62,4	17,4	63,0	17,2	64,0	15,4	62,8	14,9	62,9

Fuente: Elaboración propia. Síntesis de Información Estadísticas Universitarias. Secretaría de Políticas Universitarias 2015-2016 a 2021-2022.  
OBS: PR = presencial; AD = a distancia.

Asimismo, en la tabla anterior se puede observar una alta concentración de estudiantes en la modalidad educación a distancia en las instituciones de gestión privada, porcentaje que para el período supera el 60%, mientras los estudiantes en la modalidad presencial descienden al 14,9%. Esto podría ser resultado de la ampliación de la oferta de educación a distancia en el sector privado. Así, en 2015 el número de ofertas de modalidad a distancia aumentó de 124 a 323, en 2021 esto significa en términos porcentuales un incremento del 400%, en tanto la oferta en modalidad a distancia del sector estatal alcanzó un incremento del 174% (Tabla 8).

TABLA 8. CANTIDAD DE OFERTA SEGÚN RÉGIMEN Y MODALIDAD DE ESTUDIO. 2015-2021.

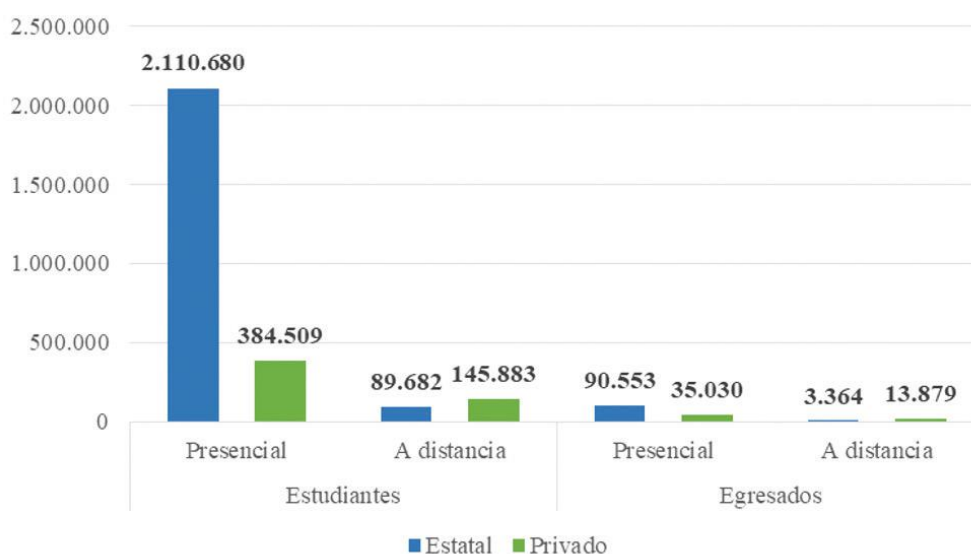
Régimen	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	PR	AD	PR	AD	PR	AD	PR	AD	PR	AD	PR	AD	PR	AD
Estatal	3.876	158	4.954	225	5065	221	5.311	242	4.256	200	4.349	178	5.039	275
Privado	1970	124	2261	185	2.773	206	2.993	223	2371	192	2.223	203	2.857	323
Total General	5.846	282	7215	410	7.838	427	8.304	465	6.627	392	6.572	381	7.896	598

Fuente: Elaboración propia. Síntesis de Información Estadísticas Universitarias. Secretaría de Políticas Universitarias 2015-2016 a 2021-2022.

No obstante el crecimiento de **la oferta de pregrado y de grado en modalidad a distancia**, el número es todavía reducido respecto de la oferta de la educación superior universitaria de modalidad presencial. Esto también muestra el escaso desarrollo de la educación a distancia en el país, aunque como señalamos la tendencia es al crecimiento. Muy probablemente, los datos disponibles no den cuenta de la doble modalidad en que se dictan muchas carreras sobre todo en contexto de pandemia.

El gráfico siguiente sintetiza lo señalado en lo referente a las diferencias entre ambas modalidades en cuanto a la cantidad de estudiantes y egresados, en los últimos años de datos disponibles.

GRÁFICO 7. CANTIDAD DE ESTUDIANTES Y EGRESADOS DE PREGRADO Y GRADO POR MODALIDAD DE ESTUDIO Y SECTOR DE GESTIÓN. 2021.



Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2010-2021. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

## Tasa de escolarización de educación superior universitaria

Como podemos observar en la Tabla 9 la Tasa Bruta Universitaria (TBU) en 2001 era del 26% y en 2022 alcanzó un 48,4%, mientras que la Tasa Neta Universitaria (TNU) avanzó del 16% al 23,4%. Esto significa que apenas un poco más del 20% de la población joven de 18 a 24 años está en el nivel superior universitario. Si consideramos la tasa de escolarización de toda la educación superior (Universitaria e IFS) la tasa bruta es del 67,3%, en 2022. Argentina es el país con más alta tasa de escolarización en educación superior de AL y C, similar a la tasa de Dinamarca y Holanda y superior a la de Austria, Bélgica, Portugal, Reino Unido y Suecia (García de Fanelli, 2015).

TABLA 9. TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN UNIVERSITARIA, TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN UNIVERSITARIA Y TASA BRUTA DE EDUCACIÓN SUPERIOR. POBLACIÓN DE 18 A 24 AÑOS (RANGO UTILIZADO POR ARGENTINA).

Población de 18 a 24 años*	2001	2005	2010	2015	2022
Tasa Neta Universitaria	16%	18,3%	18,9%	19,3%	23,4%
Tasa Bruta Universitaria	26%	33,8%	36,3%	38,3%	48,4%
Tasa Bruta Educación Superior	36%	45%	50,5%	56,4%	67,3%

Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2010-2021. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

## Egresadas/os de carreras de pregrado y grado por gestión

La cantidad de egresadas/os de las instituciones universitarias en el periodo 2000-2021 muestra un crecimiento constante en todos los años del período estudiado, lo que en términos

porcentuales sería más del 90%. Algunos datos que nos muestra la Tabla 9 permiten observar en el sector estatal un aumento de la cantidad de egresados del 67% entre 2000 (56.441) y el año 2021 (93.917). Se podría conjeturar que este aumento sostenido del número de egresos es el resultado de los programas y proyectos para atender la inclusión educativa, los que se abordan en detalle en el apartado siguiente.

TABLA 10. EGRESADAS/OS DE CARRERAS DE PREGRADO Y GRADO POR GESTIÓN. AÑOS 2000, 2005, 2010, 2015, 2021.

Año	Estatal	Privada	Total
2000*	56.441	18.357	74.778
2005	64.113	22.981	87.094
2010	70.857	28.574	99.431
2015	83.042	41.918	124.960
2021	93.917	48.909	142.826

\* Dato disponible de 2003.

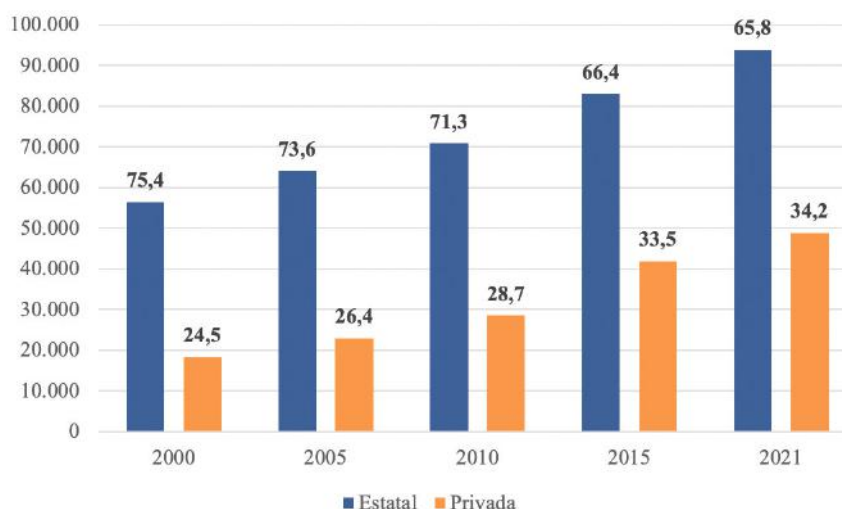
Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Para el sector privado el aumento del número de egresados es del 167% (de 18.357 a 48.909) para el mismo período. Un porcentaje significativamente mayor respecto de los egresos de las instituciones estatales. Se podría vincular este impacto del aumento significativo de la matrícula en la educación de modalidad a distancia en los indicadores de egreso.

Es importante destacar que las cuatro universidades nacionales de las llamadas “grandes universidades” concentran el mayor número de egresados: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Rosario.

En el Gráfico 8 podemos observar que mientras el porcentaje de egresados en las instituciones estatales decrece (10%) en el período, para las instituciones de gestión privada aumenta.

GRÁFICO 8. EGRESADAS/OS DE CARRERAS DE PREGRADO Y GRADO POR GESTIÓN, EN PORCENTAJES. AÑOS 2000, 2005, 2010, 2015, 2021.



Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Un aspecto a considerar en el egreso es la relación entre duración teórica establecida por los planes de estudio y la duración real de la carrera, esto es el tiempo que le insume al estudiante culminar la carrera. En la Tabla 11 muestra el porcentaje de estudiantes que egresan en tiempo teórico o sea el que establecen los planes de estudio de cada carrera. En términos generales, observamos una disminución del porcentaje de egresados en tiempo teórico que va del 30%, por cierto ya baja al 27,7% y una disminución al 25,1% en 2020-2021. En este período (los años de la Pandemia de Covid-19) el porcentaje de egresados en tiempo teórico en las instituciones estatales cae notablemente (19,8%), mientras en las instituciones privadas este porcentaje asciende al 47,3%.

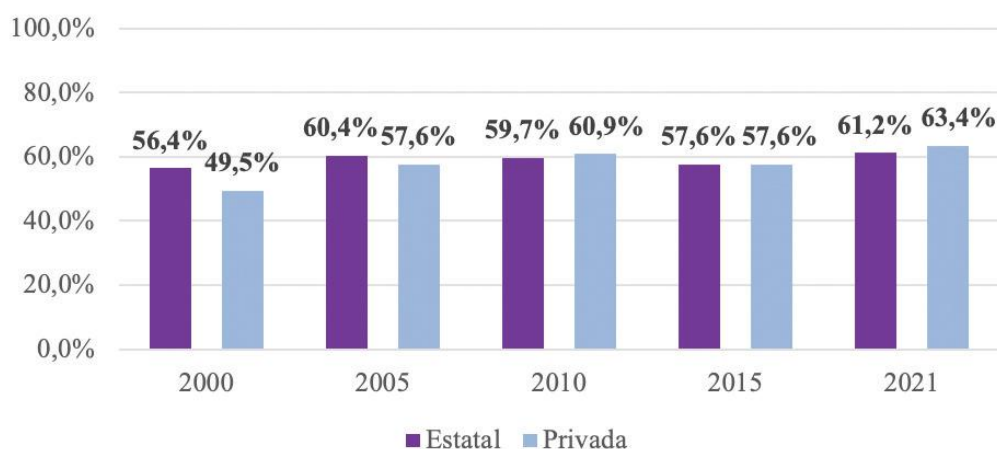
TABLA 11. EGRESADOS EN TIEMPO TEÓRICO, EN PORCENTAJES. AÑOS 2015-2022.

Períodos Gestión	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Total	30%	29,4%	29,4%	29,7%	29,6%	25,1%	27,7%
Estatal	27%	26,3%	27,3%	26,2%	25,7%	19,8%	23,7%
Privado	40%	38,6%	35,6%	39,5%	41,5%	47,3%	40,8%

Fuente: Síntesis de Informaciones Estadísticas Universitarias 2015-2016; 2016-2017; 2017-2018; 2018-2019; 2019-2020; 2020-2021; 2021-2022. Secretaría de Políticas Universitarias.

Sobre las egresadas (Gráfico 9) de carreras de pregrado y de grado, tanto en instituciones de gestión pública como de gestión privada, se observa un aumento significativo alcanzando porcentajes que superan el 60% de egresadas mujeres, en el último año. Este aumento sigue la tendencia del aumento de la matrícula de mujeres en las universidades que supera el 60% al final del período estudiado.

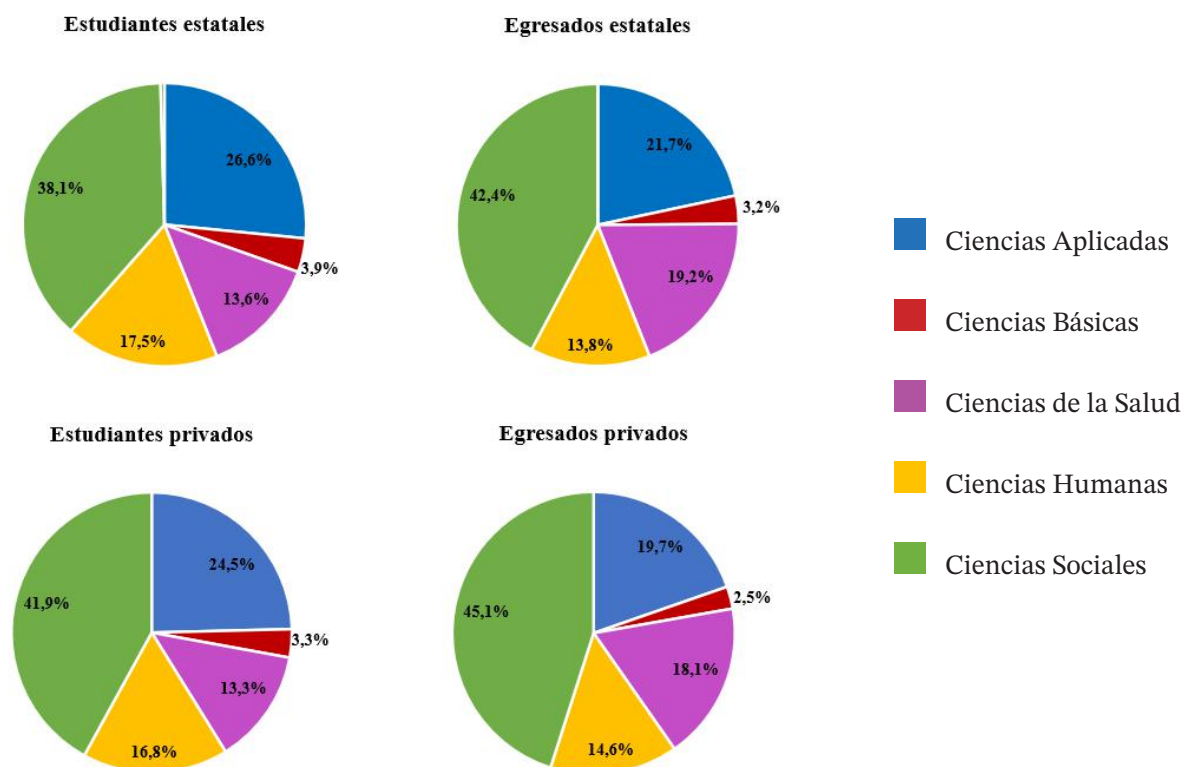
GRÁFICO 9. EGRESADAS DE CARRERAS DE PREGRADO Y GRADO POR GESTIÓN EN PORCENTAJES. AÑOS 2000, 2005, 2010, 2015 Y 2021.



Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2000-2021. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

## Estudiantes y egresados por rama de estudios

GRÁFICO 10. ESTUDIANTES Y EGRESADOS DE TÍTULOS DE PREGRADO Y GRADO SEGÚN RAMA DE ESTUDIO PARA AMBOS SECTORES DE GESTIÓN. AÑO 2010.



Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias 2010. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

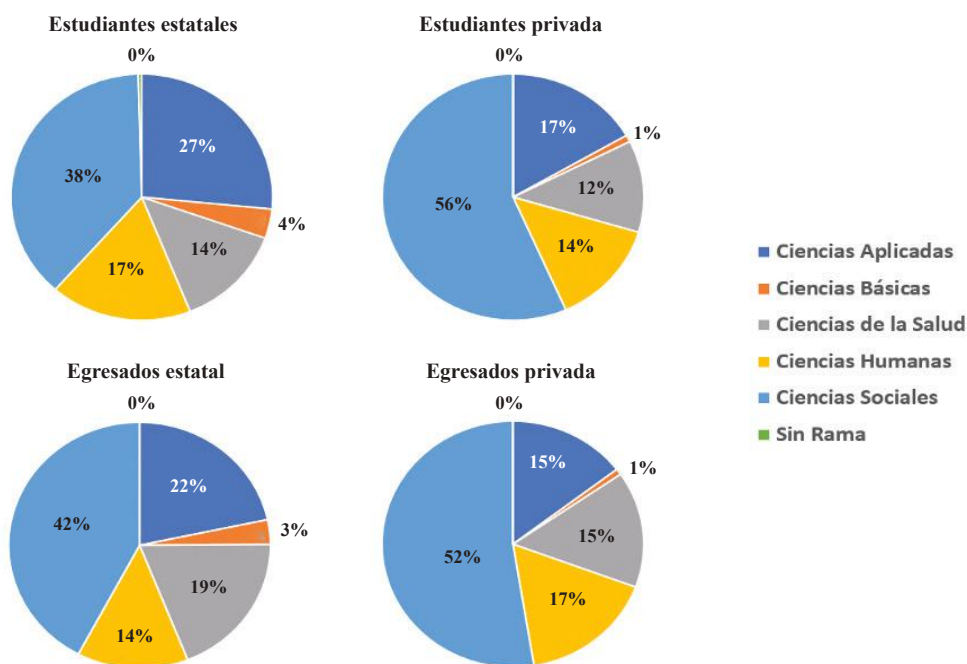
Las carreras de preferencia continúan siendo las vinculadas a las Ciencias Sociales y Humanas (Psicología y Derecho) en ambos sectores (estatal y privado). Mientras la matrícula de las Ciencias Básicas apenas pasa del 3% y en las Ciencias Aplicadas (Ingenierías, por ejemplo) el mayor porcentaje de matriculados está en las universidades estatales.

En cuanto a los porcentajes de egreso, las instituciones privadas registran el 63,2% de los egresados en las Ciencias Humanas, Ciencias Sociales y Ciencias de la Salud el 14,6%, apenas por encima de los porcentajes de las instituciones públicas. En las instituciones públicas las Ciencias Aplicadas alcanzan un 21,7% que sumada al 3,2% de las Ciencias Básicas alcanzan un total del 25% de los egresos.

En el gráfico siguiente, para el año 2021, podemos observar en las instituciones privadas un aumento muy significativo de la matrícula (56%) en la rama de las Ciencias Sociales, respecto de la comparación anterior (13,3% en 2010). En las Ciencias Aplicadas, se mantiene un alto porcentaje de matriculados y de egresados en las instituciones de gestión públicas (27%), lo que permite pensar en el impacto favorable que tuvieron las políticas de becas para incentivar las llamadas “carreras estratégicas”, científico técnicas (licenciaturas, ingenierías, profesorado y tecnicaturas) y carreras de grado vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Las becas direccionadas a carreras estratégicas permitieron reorientar las “históricas preferencias

vocacionales” por las carreras de ejercicio liberal como Contador Público, Derecho y Medicina (Del Bello, 2015).

GRÁFICO 11. ESTUDIANTES Y EGRESADOS POR RAMA DE ESTUDIO Y SECTOR DE GESTIÓN. PORCENTUAL. AÑO 2021.



Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias 2021. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

## C. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

La inversión del Estado en educación en general y en la enseñanza universitaria en particular, depende de la situación general de la economía aunque no necesariamente. Como señala Chiroleu (2017) “El financiamiento del sector universitario puede tomarse como un indicador de la voluntad política de un gobierno para favorecerlo o perjudicarlo” y esto se evidencia en las políticas de educación superior adoptadas por los gobiernos en el período 2000-2021, como veremos a continuación.

En Argentina, el sistema universitario estatal se financia principalmente con recursos que provienen del Tesoro Nacional, a través de la asignación que realiza el Estado a partir de la sanción del presupuesto por el Congreso de la Nación. Las instituciones de educación superior dependientes de los gobiernos provinciales (instituciones universitarias provinciales e institutos de educación superior) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se financian con recursos de las jurisdicciones. Las universidades privadas no reciben financiamiento directo del Estado Nacional (LES).

Los aportes del Tesoro Nacional se registran, por una parte, en la partida “presupuesto histórico” y por otra en los “recursos adicionales” para el logro de diferentes objetivos. El Presupuesto Histórico reflejó un incremento del 90% entre 1998 y 2015, mientras que los Recursos Adicionales aumentaron sólo el 9% en igual periodo (Escudero, 2020).



TABLA 12. EVOLUCIÓN DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL A LAS UUNN, EN MILLONES DE PESOS, 1998-2015.

Aportes del Tesoro Nacional	1998	2005	2008	2015	Tasa de Variación % 1998-2015
Presupuesto Histórico	2.040	1.782	2.664	3.882	90%
Recursos Adicionales	261	443	758	285	9%
Programas Especiales	169	94	112	270	60%
Reforma Laboral	91	348	637	11	-88%
Otros	0,82	0,87	8,9	4,02	390%
Total General	2.301	2.225	3.422	4.167	81%

Fuente: Escudero (2020).

Los Recursos Adicionales están integrados por los Programas Especiales y los rubros Reforma Laboral y Otros (que incluye conceptos menos relevantes). Para el período 1998-2005 aumentaron un 60%, aún cuando en el año 2005 esos fondos disminuyeron, para volver a crecer hasta el 2015. En tanto, los fondos para la Reforma Laboral muestran comportamiento fluctuante, con un fuerte deterioro que alcanza al 88% al final del período. El aumento registrado entre 2005 y 2008 estuvo destinado a atender la política de recomposición de los salarios docentes vinculada a los Acuerdos Salariales y Garantía Docentes Preuniversitarios (directivos y docentes que trabajan en las escuelas de nivel básico y secundario dependiente de las universidades nacionales) alcanzados con los sindicatos/gremios de docentes universitarios, entre otros a los programas Adicional de Título Doctoral y Conversión de Cargos Ad Honorem (Escudero, 2020; García de Fanelli, 2012).

Además de los recursos provenientes del Tesoro Nacional, otra fuente de financiamiento de las universidades estatales lo constituyen los recursos propios que provienen de la venta de bienes y servicios que realizan las universidades. Además, las universidades reciben del sector público a través de diferentes programas públicos y de distintos ministerios para ser afectados a un fin específico (tales como por ejemplo financiamiento para obras de infraestructura) y, por último, lo que se conoce como “Remanentes de Ejercicios Anteriores” o sea la “economía o ahorro” de ejercicios anteriores, que es una facultad concedida a las universidades para que aquellos créditos presupuestarios no comprometidos al cierre del año puedan ser utilizados en los años siguientes sin ser devueltos al Tesoro. Existen otras fuentes, como las transferencias externas o el crédito, que representan un aporte exiguo (Mangas y Rovelli, 2017).

Como puede verse en la Tabla 13, en el período 1998-2015, el presupuesto total universitario creció en un 111%. Observando la composición de ese incremento, tenemos que mientras los recursos provenientes del Tesoro Nacional crecieron 81%, los Recursos Propios registraron en 2015 un valor 246% superior al de 1998; la fuente Remanente de Ejercicios Anteriores creció 234% y Otras Fuentes fue el rubro que más crecimiento registró en el ciclo, 829%.

TABLA 13. EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS UUNN, EN MILLONES DE PESOS, 1998-2015.

Fuente Presupuestaria	1998	2005	2008	2015	Tasa de Variación % 1998-2015
Tesoro Nacional	2.301	2.225	3.422	4.167	81
Recursos Propios	247	346	321	855	246
Remanente Ejercicios Anteriores	90	187	189	301	234
Otras Fuentes	34	37	46	316	829
Total General	2.674	2.797	3.979	5.640	111

Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 1998, 2005, 2008 y 2015 en Escudero (2020). Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación..

Nota: Expresado en valores reales base 2003; en los valores se aplicó redondeo.

Como señala Escudero (2020), los recursos propios y el rubro remanente de ejercicios anteriores comenzaron a tomar mayor protagonismo a partir de la década del noventa. Estos cambios en las fuentes presupuestarias son el resultado de la política estímulo a la diversificación de las fuentes presupuestarias, implementada a partir de 1992, en el marco de otras reformas a la educación superior. El artículo 59 de la LES junto con otras normas ministeriales sancionadas sobre el régimen económico-financiero de las universidades permitieron dar continuidad a una política orientada a otorgar mayor autonomía y autarquía a las universidades al permitirles dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional y a la administración de su patrimonio y de su presupuesto (García de Fanelli y Broto, 2019; Obeide, 1999).

El quiebre en la modalidad histórica de asignación presupuestaria amplió los márgenes de gestión de las fuentes para las universidades estatales. Al respecto, Escudero explica: “Estableciendo la modalidad de transferencia global, la posibilidad de reasignar partidas entre los diferentes ítems de ejecución del gasto sin tener que recurrir a la autorización previa del Gobierno Nacional, y la sanción de la Ley de Educación Superior que habilitó dictar normas de manera amplia relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes de la administración nacional, han propulsado el incremento periodo tras periodo de los recursos provenientes de fuentes alternativas al Tesoro Nacional” (Escudero, 2020, p. 181; Obeide, 2003). Por otra parte, llevó a que las universidades estatales fueran menos dependientes de los recursos del Estado y se ocuparan de la búsqueda de fuentes alternativas, tal la “recomendación” del Banco Mundial.

Los recursos propios de las universidades estatales son ingresos por cobro de aranceles de estudios de postgrado, tasas, contratos de servicios, consultorías y venta de desarrollos tecnológicos al Estado y al sector productivo, estructuras universidad-empresas como los parques tecnológicos, incubadoras de empresas, fondos de aranceles a los estudiantes de pregrado y grado y otros ingresos por la venta de producidos en las propias universidades estatales (medicamentos, producción agropecuaria en las Facultades de Agronomía, etc.), así como aportes provenientes de donaciones (García de Fanelli y Broto, 2019; Greco, 2009; Gertel, 1991). Como señalamos anteriormente, el cobro de aranceles a los estudios de pregrado y de grado estuvo habilitado

por la LES, hasta la modificación sancionada por la Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior n° 27.204/2015. De todos modos, las universidades nacionales no cobraban aranceles a los estudios de pre-grado y de grado, con la excepción de las ofertas a distancia. En cambio, el postgrado (Especialización, maestría y doctorado) es arancelado en las universidades estatales.

Los recursos propios de las universidades nacionales crecieron entre el 2006 y el 2015 un 197% (García de Fanelli y Broto, 2019). Es importante señalar que las universidades nacionales son consideradas consultoras privilegiadas del Estado (Decreto firmado por el Presidente Eduardo Duhalde y refrendado por el Presidente Néstor Kirchner). La incidencia de los recursos propios en el presupuesto de las universidades es diverso, para el año 2015 los recursos propios representaban el 19% del total del presupuesto ejecutado. La mayoría de las universidades recaudaría por ese concepto bastante por debajo del promedio. Solamente, cinco universidades recaudan bastante por encima de ese valor promedio. Garcia de Fanelli y Broto (2019) destacan “cinco universidades (San Martín, La Matanza, Tres de Febrero, Tecnológica Nacional y Chaco Austral) cuyos recursos propios superan el 40% del total de su presupuesto ejecutado”. Estos recursos, agregan las autoras, no son en su totalidad de libre disponibilidad sino que deben ser destinados a afrontar los gastos de las actividades de producción que los generan (p. 62).

Los Programas Especiales (Tabla 14) responden a una modalidad denominada Presupuesto por Incentivos, en Argentina estuvieron orientados a la consecución de cambios institucionales: Programa de Calidad Universitaria, Programa de Infraestructura Universitaria, Programa de Desarrollo Universitario, Programa de Investigación Universitaria y Programa de Cooperación Internacional. Desde el inicio de su implementación en 1998 y hasta 2015 la cantidad pasó de 9 a 60 programas especiales. Los de mayor crecimiento fueron los programas de calidad universitaria (119%) y de desarrollo universitario (5000%).

TABLA 14. EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES SEGÚN OBJETIVO, EN MILLONES DE PESOS, 1998-2015.

Programas Especiales	Periodo de Análisis				Tasa de Variación % 1998-2015
	1998	2005	2008	2015	
	9	9	17	60	
Calidad Universitaria	48	21	56	105	119%
Cooperación Internacional	0	0	4	16	–
Infraestructura Universitaria	21	0	0,3	33	57%
Desarrollo Universitario	2	2	12,7	102	5000%
Investigación Universitaria	98	50	39	14	-86%
Otros Programas	0	21	0	0	–
Total General	169	94	112	270	60%

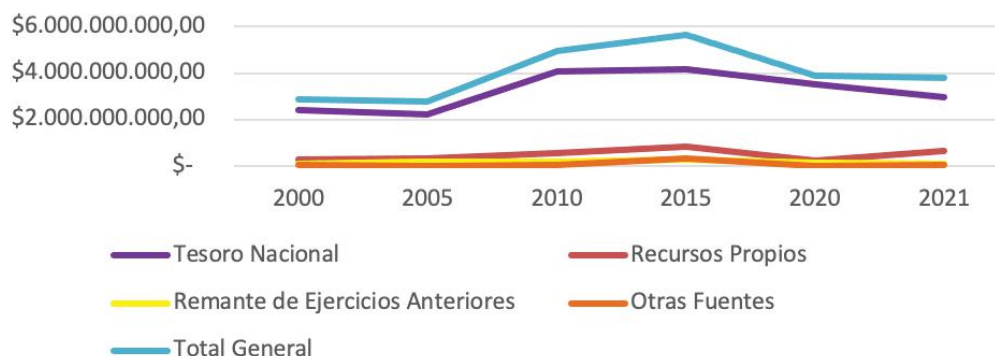
Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 1998, 2005, 2008 y 2015 en Escudero (2020). Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Nota: Expresado en valores reales base 2003; en los valores se aplicó redondeo.

Los recursos destinados al Programa Calidad Universitaria se focalizaron en la mejora de la enseñanza, de apoyo a la formación de los estudiantes y a la capacitación de sus docentes, entre otros. En cambio, el financiamiento para el objetivo de Desarrollo Universitario repercutió sobre las actividades de transferencia y extensión, ya que abarca programas de vinculación tecnológica y de desarrollo local como así de voluntariado universitario y becas de estudio. El objetivo de recursos humanos; avanzar sobre la actividad extensionista de la Universidad y la realización de convenios bilaterales de intercambio y de promoción de las universidades estatales. El Programa de Calidad Universitaria acompañó el proceso de acreditación de carreras de grado.

El presupuesto ejecutado por las universidades nacionales en el período 2000-2021 muestra un crecimiento sostenido a partir de 2005 (después de la brutal crisis económica y política que se inicia en 2001 con una caída de menos 3%) y hasta 2010 con un aumento del 77%. Entre 2015 y 2020, con el cambio de signo político del gobierno, el presupuesto cae significativamente (menos 31%). En 2020 se intenta frenar la línea de caída, pero la pandemia de Covid-19 va a generar otras prioridades en el presupuesto universitario (García de Fanelli y Broto, 2019; Escudero, 2014).

GRÁFICO 12. PRESUPUESTO EJECUTADO POR LAS UNIVERSIDADES ESTATALES A VALORES CONSTANTES BASE 2003=100. TOTAL GENERAL Y FUENTES PRESUPUESTARIAS.



Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 y 2021. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Nota: Expresado en valores reales base 2003; en los valores se aplicó redondeo. Los valores presupuestarios fueron deflactados por el IPC San Luis (2005-2021) e INDEC (año 2000).

TABLA 15. PORCENTAJE DE VARIACIÓN ANUAL DEL PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES. AÑOS 2000-2020.

Porcentaje Variación anual Presupuesto Estatales	
2005-2000	-3%
2010-2005	77%
2015-2010	14%
2020-2015	-31%
2021-2020	-2%

Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 y 2021. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Finalmente, a partir del Gráfico 13 podemos observar la cantidad asignada del presupuesto por alumno (grado y pregrado) de las instituciones estatales durante el periodo 2000-2021.

Por una parte, la matrícula de las instituciones estatales ha crecido considerablemente durante el periodo de análisis, esto es un 77%. Y por otra parte, el presupuesto total de las instituciones sólo se ha incrementado en un 32% en términos reales, bajo el mismo periodo. Es por ello que vemos reducirse el presupuesto asignado por alumno de \$2.583,21 a \$1.917,57, lo que significa una caída del 26% entre 2000 y 2021 de dicho indicador.

Ahora, si observamos con mayor precisión los años analizados, existe un aumento considerable del presupuesto por alumno desde 2005 a 2010, que se va a sostener hasta 2015, impactado por el importante aumento presupuestario del período considerado. Luego, a partir de allí nuevamente se reducirá como consecuencia del menor presupuesto asignado, como bien se ha explicado en párrafos anteriores (Escudero, 2014).

GRÁFICO 13. PRESUPUESTO POR ALUMNO. AÑOS 2005, 2010, 2015 Y 2021.



Fuente: Elaboración propia. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 y 2021. Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

Nota: Expresado en valores reales base 2003; en los valores se aplicó redondeo. Los valores presupuestarios fueron deflactados por el IPC San Luis (2005-2021) e INDEC (año 2000).

## D. POLÍTICAS DE INGRESO, PERMANENCIA ESTUDIANTIL Y CULMINACIÓN DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS. PLANES Y PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL GOBIERNO NACIONAL (2000-2022)

En la última década del siglo pasado y en un contexto fuertemente marcado por la exclusión y la fragmentación social que acarrearón las políticas neoliberales, los países implementaron políticas de acción afirmativa (PAA) o políticas de discriminación positiva orientadas a reparar la profunda fragmentación que acrecentó las desigualdades económicas y socio-culturales, para propiciar una aparente igualdad de oportunidades (Chiroleu, 2009). Diseñadas para otros contextos histórico y sociales<sup>35</sup>, la característica principal de las PAA, señala Chiroleu (2009), “es que

35 Chiroleu hace una reconstrucción histórica sobre el surgimiento de las PAA, señalando que “tienen su origen en los Estados Unidos durante el gobierno del Presidente Kennedy, quien en 1961 las propone a los efectos de enfrentar la discriminación que subsistía a pesar de las leyes de derechos civiles y la garantía constitucional incluida en las enmiendas de fin del siglo XIX. Por entonces, se instruyó a los contratistas federales a tomar acciones afirmativas para asegurar que los postulantes fueran tratados de manera igualitaria en relación a la raza, color, religión, sexo o nacionalidad. En 1964, el Acta de derechos civiles se convierte en ley y, a partir de 1967, las acciones afirmativas se desarrollan también en relación a las mujeres” (Chiroleu, 2009, p. 147).

procuran aproximarse al ideal constitucional de la *igualdad material* tratando de neutralizar los efectos de los distintos tipos de discriminación que existen en la sociedad para promover una diversidad racial, cultural y sexual que resulte representativa de la sociedad en los ámbitos de la educación y el trabajo” (p. 147). Asociadas un concepto de igualdad material o substancial, la autora define a las “acciones afirmativas” como un conjunto de políticas públicas y privadas de carácter obligatorio, facultativo o voluntario concebidas para combatir la discriminación racial, de género, de origen nacional o de características físicas, que son implementadas para corregir o mitigar los efectos presentes de una discriminación practicada en el pasado, teniendo como objetivo concretar el ideal de igualdad de acceso efectivo a bienes fundamentales como la educación y el empleo (Gómez, 2003, p. 95 en Chiroleu, 2009).

En Argentina, bajo el principio de equidad y para todo el sistema educativo las políticas de acción afirmativa en la educación superior se diseñaron bajo dos criterios: **focalización y priorización**, esto es identificar los grupos de estudiantes que atravesaban carencias socio-económicas y, en consecuencia destinar recursos financieros orientados a atender esas poblaciones, bajo determinadas condiciones: demostrar sus condiciones económicas precarias y tener buen rendimiento académico.

En el marco de la reforma de la educación superior, y a poco menos de un año de la sanción de la Ley de Educación Superior, el gobierno nacional lanzó, en 1996, los Programas de créditos y los de becas. El **Programa de Créditos** para Educación Superior, estaba destinado a estudiantes que coyunturalmente atravesaban una situación económica precaria pero que tenían la posibilidad de reintegrar el préstamo ofrecido. El **Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU)** (1996) tuvo como objetivo remunerar económicamente a aquellos estudiantes con buen rendimiento académico que provienen de hogares en situación de pobreza estructural. El programa de créditos estuvo vigente hasta el año 2000, mientras que el PNBU se extendió durante las gestiones Kirchner (Chiroleu, 2018; Gessaghi y Llinás, 2005; Crovetto, 1999; Amaro y Araujo, 2003).

A diferencia de la política educativa anterior, los programas y proyectos diseñados para la puesta en acto de las políticas de democratización de la educación superior formuladas por el gobierno nacional que asume en 2003, y que se traducen en diferentes acciones<sup>36</sup> en las instituciones universitarias, estuvieron orientados a: mejorar las condiciones de acceso, permanencia y finalización de los estudios universitarios en los grupos más desfavorecidos; reducir la desarticulación entre los distintos sectores del nivel superior y con otros niveles del sistema educativo y fortalecer las carreras prioritarias para el desarrollo del país.

Para **mejorar las condiciones de acceso, permanencia y finalización de los estudios universitarios** de los grupos sociales más desfavorecidos se diseñaron políticas diferenciadas de

36 En primer lugar es importante señalar que las políticas del gobierno nacional están orientadas a toda la educación superior en general y algunas de ellas específicas para carreras e instituciones. En segundo lugar, que partimos de considerar que estas políticas no son “implementadas” linealmente, sino que atraviesan un proceso de recontextualización en el marco de la autonomía de que gozan las instituciones universitarias para interpretar y traducir esas políticas en el nivel institucional, atendiendo a las necesidades diagnosticadas y a los intereses de los actores universitarios (Miranda, 2014b).

becas y de ampliación de la oferta institucional, atendiendo al fortalecimiento de la distribución territorial de la educación superior universitaria.

El **programa de becas** comprende, por una parte, las clásicas becas destinadas a alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado (carreras no comprendidas en otros programas de becas) en universidades e institutos universitarios. El Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) es una continuación de la etapa anterior. Dentro de esos programas de becas, hay un subprograma destinado a **poblaciones indígenas y estudiantes con capacidades especiales**.

A fines del año 2008 se crearon dos nuevos tipos de becas: el **Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB)** y el **Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs)**, el primero dirigido a aquellos alumnos procedentes de hogares de bajos ingresos, que cursan carreras científico técnicas (licenciaturas, ingenierías, profesorado y tecnicaturas) dictadas en universidades nacionales, institutos universitarios Nacionales e institutos dependientes del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) y del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD)<sup>37</sup>. El PNBTICs, específicamente, estaba dirigido a los alumnos de aquellas carreras de grado vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Entre 2002 y 2013, el presupuesto destinado a becas universitarias registró un aumento del 650%. El mayor presupuesto se tradujo en un aumento considerable de las becas universitarias otorgadas: de 2726 becas en 2003 se estiman en más de 50.000 para el período 2013 (Anuarios 2002-2013; Del Bello, 2015; Miranda, 2013; Suasnábar y Rovelli, 2017).

El **Programa de Becas Estratégicas Manuel Belgrano** es un sistema de becas para promover el acceso, la permanencia y la finalización de estudios de grado y pregrado en nueve áreas de política pública consideradas claves para el desarrollo económico del país y la igualdad social.

El **Programa de Respaldo de Estudiantes de la Argentina (PROG.R.ES.AR)**. Con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral, a partir de **2014 se implementó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR)** dedicado a jóvenes entre 18 y 24 años. El Plan PROGR.ES.AR se gestó para dar continuidad a otro exitoso programa que, si bien no es específico del sistema universitario, viene a dar cuenta de una política integral, sistematizada y pensada para la problemática de la inclusión desde sus orígenes. Se trata del **Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (Plan FinEs)** del año 2008 que brindó el apoyo y las herramientas necesarias para que jóvenes y adultos pudieran concluir sus estudios (Alonso, 2016).

Consiste en una prestación mensual destinada a estudiantes de 18 a 24 años que desean concluir alguno de los niveles educativos (primario, secundario, terciario o universitario) y no trabajan o lo hacen en el sector informal o formalmente con un ingreso inferior a tres salarios mínimo, vital y móvil y el grupo familiar presenta iguales condiciones. En el año 2016, de 904.950 jóvenes que recibían el subsidio, el 19%, estaba estudiando en la universidad y el 16,4% en el superior no universitario (Del Bello, 2015; García de Fanelli, 2016).

37 En 2014, el 70% de los estudiantes de educación superior estudiaba en las instituciones universitarias y el 30% en el sector superior no universitario (García de Fanelli, 2016).

El **Programa de Expansión de la Distribución Territorial de la Oferta de Educación Superior Universitaria (PROEDESUP)**, acompañó la política de acceso a la educación superior. Desde fines de los años cincuenta y hasta mediados de los setenta el sistema universitario argentino se expandió por la ampliación y diversificación de la oferta institucional como ya se detalló anteriormente. A mediados de los años ochenta, la implementación del ingreso irrestricto a la educación superior produjo un elevado crecimiento de la matrícula universitaria que no estuvo acompañado de la creación de nuevas universidades. Recién en los años noventa se produjo un proceso de ampliación y diversificación de la oferta educativa por la creación de universidades nacionales y privadas. Las universidades nacionales se ubicaron mayormente en el conurbano bonaerense, en zonas muy pobres, “y orientadas a una población estudiantil que hasta entonces había tenido pocas posibilidades de acceder a los estudios superiores” (Feeney, Marquina y Rinesi, 2011).

A partir del año 2003 se crearon universidades nacionales atendiendo al criterio de distribución territorial de las universidades, priorizando las provincias o regiones del país que concentran una población con más restricciones socio-económicas y menor acceso a bienes culturales. Es una constatación que la cercanía de la oferta universitaria disminuye los costos privados atrayendo a nuevas poblaciones o primera generación que accede a los estudios universitarios (los que no asistían a la universidad porque no tenían posibilidades de afrontar los gastos que supone trasladarse a otra ciudad, o tienen familiares a cargo, especialmente las mujeres, o porque la universidad aparecía lejana en sus expectativas y mucho menos como un derecho). La diversidad de perfiles requirió pensar en otras estrategias para dar respuestas a una nueva condición de alumno universitario (Chiroleu, 2012; Miranda, 2013; Pérez Rasetti, 2014; Suasnábar y Rovelli, 2012).

Para reducir la desarticulación con otros niveles del sistema educativos se diseñaron: **Proyectos de Articulación con la Escuela Media (PRODEAR)** para trabajar con docentes y alumnos de las escuelas secundarias sobre cuatro ejes temáticos: 1) El discurso oral y su vinculación con diferentes campos del conocimiento y con otros modos de representación; 2) Correlación de Lenguajes y Resolución de Problemas; 3) Promoción de la salud y desarrollo de habilidades para la vida como estrategias para la formación de ciudadanos; 4) Derechos sociales y ciudadanía. Desafíos para la inclusión (Miranda, 2014). Estas acciones tuvieron como propósito compensar las inequidades generadas durante las trayectorias escolares y atender la débil formación en diferentes campos de conocimiento, acompañando el pasaje de la escuela media a la universidad de aquellos sectores sociales desfavorecidos (Geneyro *et al.*, 2016).

El **Programa de Ingreso y Permanencia** tenía el propósito de: 1) Promover acciones destinadas a compensar las inequidades generadas por el sistema educativo en su conjunto y favorecer la incorporación de estudiantes de sectores sociales desfavorecidos en las mejores condiciones posibles; 2) Generar proyectos académico-extensionistas para acompañar a los estudiantes en el pasaje de la escuela secundaria a la universidad, entre otros objetivos (Baldoni *et al.*, 2007; Cambours de Donini y Gorostiaga, Baldoni *et al.*, 2016).

El **Proyecto de Apoyo para el Mejoramiento de la Enseñanza en Primer Año (PACENI)** financiado por el gobierno nacional estaba dirigido a fortalecer las condiciones institucionales, curriculares y pedagógicas para el mejoramiento de la inserción y la promoción de los



estudiantes ingresantes de Carreras de Grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática; el Proyecto de Apoyo a Carreras de Ciencias Sociales (PROSOC); Proyecto de Apoyo a Carreras de Humanidades (PROHUM) (Duarte, 2013; Martínez, Echenique y Reta, 2006).

El **Programa de Calidad Universitaria**<sup>38</sup> estuvo diseñado para fortalecer las carreras prioritarias para el desarrollo del país y reducir la desarticulación entre los distintos sectores del nivel superior y con otros niveles del sistema educativo. Entre las líneas de acción del Programa de Calidad Universitaria se destacan los Proyectos para el Mejoramiento de la Enseñanza Universitaria de carreras reguladas por el Estado destinados a financiar el mejoramiento de la enseñanza en las carreras de grados que cumplimentaron los procesos de acreditación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). El Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI I y II) fue una de las líneas prioritarias del gobierno nacional por tratarse de “un campo profesional clave para el desarrollo económico nacional” (Pérez Rasetti, 2004; Ministerio de Educación, 2005, 2007, 2010; Dibbern, 2010; García de Fanelli y Claverie, 2013).

La políticas de expansión institucional analizadas en el apartado anterior, sobre todo con la creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense y también en otros lugares del país, habilitaron el incremento en la matrícula de estudiantes de familias de primera generación en los estudios superiores y la preocupación por el abandono y retraso en las carreras fueron los motivos que impulsaron la implementación en las instituciones de estrategias orientadas al ingreso, la permanencia y la culminación exitosa de los estudios. Entre esas estrategias mencionar solamente alguno de los numerosos proyectos que a lo largo de una década con recursos estatales y también con recursos propios las universidades fueron desarrollando diferentes programas y proyectos para democratizar la educación superior.

La Universidad Nacional de Tucumán (UNT) creó la Secretaría de Proyectos Nacionales de Inclusión y Desarrollo que comenzó a funcionar en diciembre de 2014. El propósito hacia adentro de la institución consiste en potenciar y articular acciones que ya se venían realizando en áreas como Bienestar Estudiantil (Jornadas Deportivas, Becas, etcétera) o Programas de Discapacidad como (Programa Permanente de Discapacidad, Inclusión de personas con discapacidad, Programa de Discapacidad e Inclusión Social (PRODIS)).

Respecto de los programas destinados a poblaciones específicas en las universidades se asiste a los estudiantes con discapacidades o dificultades de accesibilidad a través del otorgamiento de ayudas económicas y mejorando la accesibilidad en la infraestructura escolar y en el equipamiento (Tecnología para no-videntes; disminución auditivas, etc.). Entre otros programas se han ido implementando en la última década se destacan: Programa de Acompañamiento de Estudiantes en Situación de Discapacidad, Comisión Universitaria de Accesibilidad al Medio

38 Plan Estratégico de Formación de Ingenieros, 2012-2016, como un instrumento para el logro de las metas de desarrollo para el periodo. Los Proyectos de Mejoramiento en la Enseñanza de carreras reguladas por el Estado (Art. 43º, Ley de Educación Superior) estaban destinados a financiar los compromisos asumidos en el plan de mejoras presentado por las unidades académicas que habían cumplimentado procesos de acreditación, uno de los primeros fue el Programa de Mejoramiento de las carreras de Ingenierías (PROMEI I, II y PROMFORZ).

Físico y Social, Programa Universitario para la promoción de los derechos de las personas con discapacidad, entre otras.

Cuando asumió el Presidente Macri (Diciembre 2015-2019) el Programa PROG.R.ES.AR, fue relanzado como plan de becas por el Gobierno de Cambiemos. En declaraciones al Diario La Nación, el Ministro de Educación Alejandro Finocchiaro señalaba: “El Programa Progresar fue concebido casi como un subsidio, no había una lógica educativa”. En el futuro se pedirán mayores exigencias académicas y se premiará el mérito y el compromiso. Las becas con montos diferenciados según el nivel educativo, y para el caso de los universitarios se premiará el rendimiento académico y la carrera seleccionada, privilegiando aquellas definidas como estratégicas en términos de desarrollo productivo y mercado de trabajo (Aliaga, 2018). El Programa sufrió cambios en: a) el monto de asignación, b) cobertura c) criterios meritocráticos de asignación. Una de las dificultades de la nueva implementación fueron las severas restricciones para acotar el universo de potenciales postulantes, se redujeron las becas a 10 meses y se reinstaló una lógica meritocrática: en vez de continuar garantizando la protección de quienes cumplan los requisitos bajo el principio de universalidad del derecho, pasó a establecer cupos asignados por estricto orden de mérito (González Gómez y Ruiz, 2018).

Luego de dos años de crecimiento en el número de becarias y becarios (2014-2015), la cantidad de receptores se redujo sustancialmente, pasando de 904.950 en 2015 a 535.927 en los cuatro años de la Presidencia de Mauricio Macri. Tal como indica la Tabla 16 se produjo una reducción de 68,8% en la cobertura con reducciones del número de beneficiarios severas entre 2016 y 2019 (333,505 becarias/os menos).

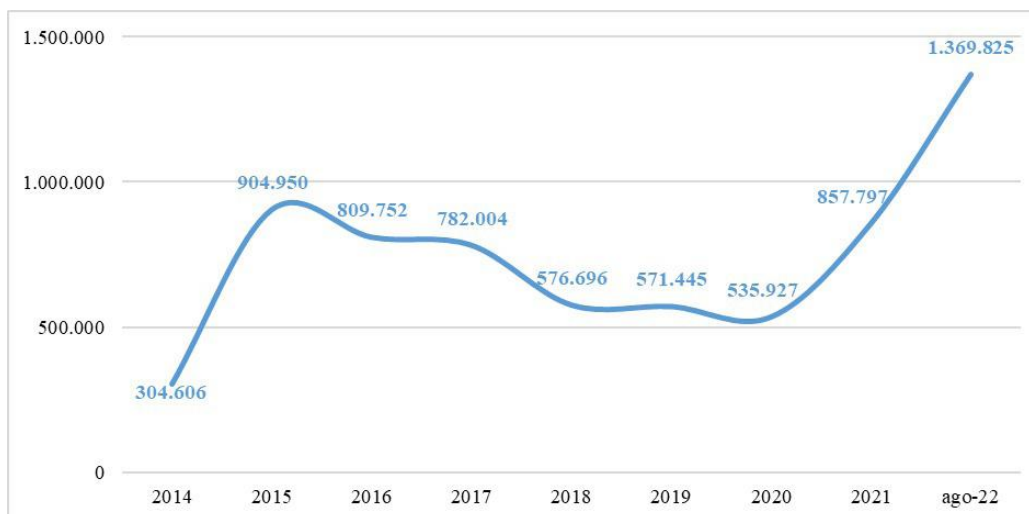
Al 31 de agosto de 2022, un total de 1.369.825 estudiantes en todo el país accedieron a la beca Progresar. Esto representa la mayor tasa de cobertura desde que se creó el Programa en 2014, como puede leerse en la Tabla 16 y en Gráficos 14 y 15.

TABLA 16. CANTIDAD Y VARIACIÓN ANUAL, EN NÚMEROS Y PORCENTAJES DE BECARIAS Y BECARIOS. PLAN PROGRESAR (2014-2022).

Año	Becarias y becarios	Variación Anual(N)	Variación Anual %
2014	304.606	-	-
2015	904.950	600.343	+197%
2016	809.752	-95.198	-11%
2017	782.004	-27.748	-3%
2018	576.696	-205.308	-26%
2019	571.445	-5.251	-1%
2020	535.927	-35.518	-6%
2021	857.797	321.870	+60%
Agosto 2022	1.369.825	512.028	+60%

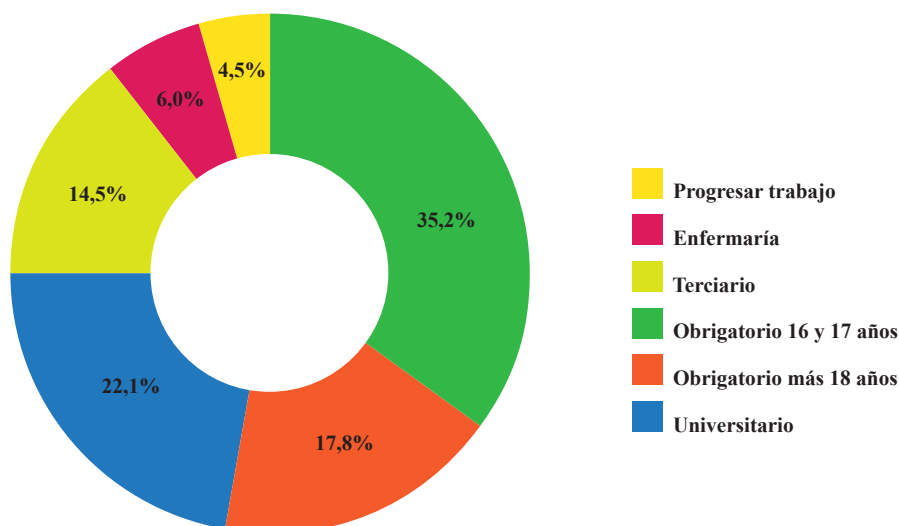
Fuente: PROGRESAR. Informe Primera Convocatoria 2022. Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DE CANTIDAD DE BECARIAS Y BECARIOS PROGRESAR, 2014-2022.



Fuente: Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

GRÁFICO 15. PROPORCIÓN DE BECARIAS Y BECARIOS PROGRESAR SEGÚN LÍNEA DE BECA. AÑO 2022.



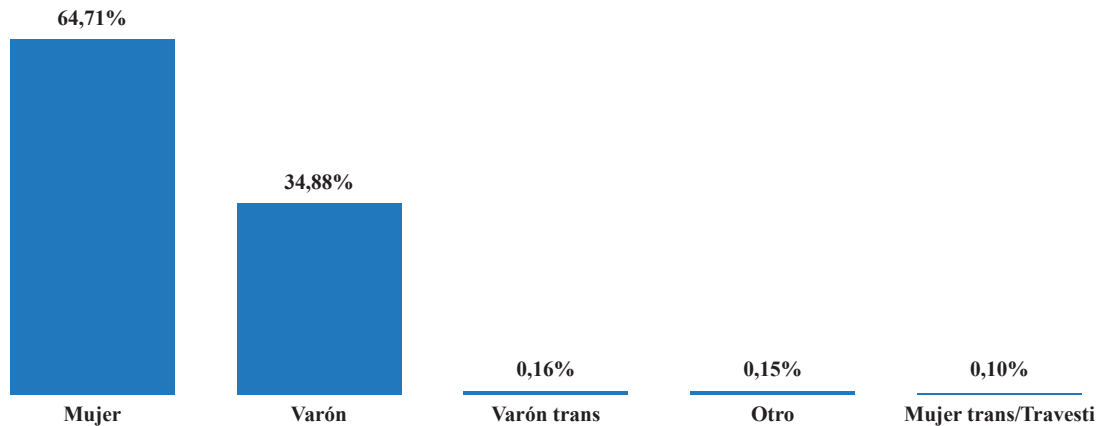
Fuente: PROGRESAR. Informe. Primera Convocatoria 2022. Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Entre los ingresantes a la Universidad Nacional de Tucumán en 2014, año de creación del Programa PROGRESAR, sólo un 3% ingresó a la Universidad con este tipo de ayuda. Situación muy diferente en los institutos de formación superior que para ese año recibieron un 21% de estudiantes beneficiados por el programa (Santillán, 2016).

En cuanto las/os becarias/os del PROGRESAR (Informe 2022) por línea de beca y género (Gráficos 16 y 17) de las/os estudiantes beneficiarios se observa una alta mayoría de mujeres, en todos los tipos de becas que ofrece el Programa. En el caso de los beneficiarios universitarios las mujeres representan el 68,2% y si tomamos las becas destinadas a quienes cursan carreras de enfermería, el 86,5% son mujeres. La proporción del colectivo de varón-trans y trans-mujeres

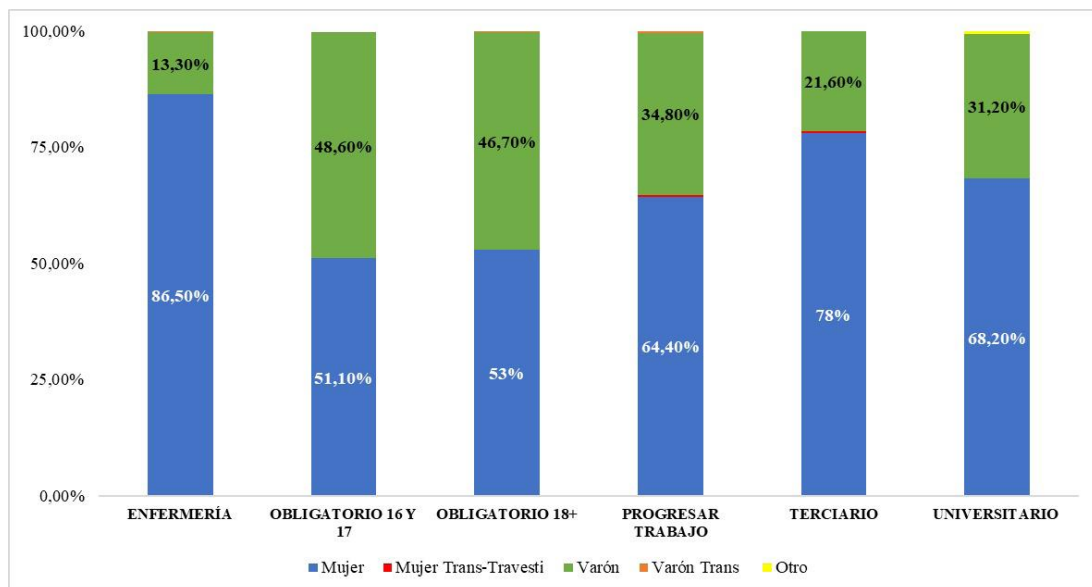
travestis es de 0,16% y 0,10%, respectivamente. Es destacable el uso de la perspectiva de género en el Informe ministerial, visibilizando la identidad de género de las/los becarias y becarios Progresar (Gráficos 16 y 17).

GRÁFICO 16. PROPORCIÓN DE BECARIAS Y BECARIOS PROGRESAR, SEGÚN GÉNERO, AÑO 2022.



Fuente: Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

GRÁFICO 17. PROPORCIÓN DE BECARIAS Y BECARIOS PROGRESAR POR LÍNEA DE BECA SEGÚN GÉNERO, AÑO 2022.



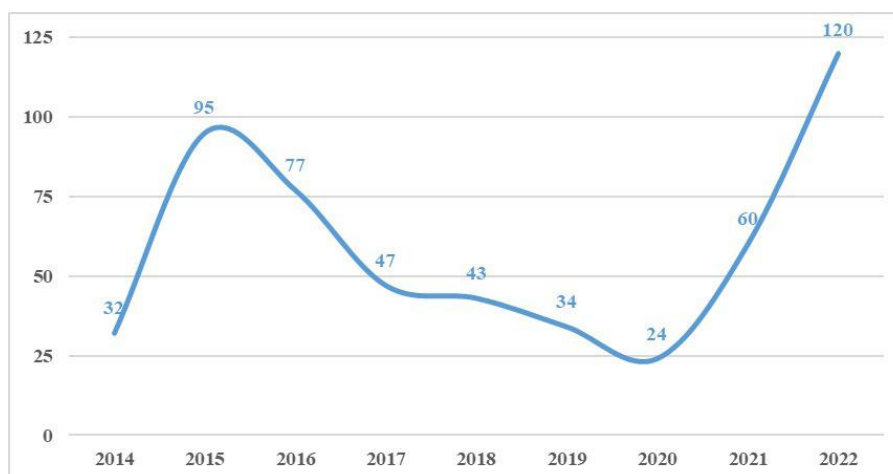
Fuente: Progresar, Primera convocatoria 2022. Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Aspectos que conforman el **perfil de los becarios/as PROGRESAR**<sup>39</sup>, en general:

39 Fuente de información: PROGRESAR. Informe Ejecutivo. Primera convocatoria 2022. Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

- Género
  - ∴ El 64,71% son mujeres, lo que representa más de la mitad de las líneas del programa. El 86,5% de la línea de Enfermería son mujeres, 13,3% varones y un 0,2% mujer trans-travesti y otro. En las becas para universitarios, el 68,2% son mujeres, el 31,2% varones y 0,6 mujeres trans-travesti y otro. En las becas para terciario, el 78% son mujeres (Gráfico 16 y Gráfico 17).
  - ∴ El 83,4% de las y los becarios no tienen hijas o hijos.
- En términos georeferenciales
  - ∴ El 51,5% de las y los becarios pertenecen a la región Centro; el 19,2% al NOA; 15,47% al NEA, 9,1% a Cuyo y el 4,5% a la Patagonia.
- En cuanto a la educación de las madres y padres
  - ∴ El 64,20% de las y los becarios respondieron que ambos padres no completaron el nivel secundario y solo el 27,44% que al menos uno de los padres lo completó.
  - ∴ El 79,5% de las y los becarios de la línea Obligatorio de 16 y 17 años mencionó que ambos padres no poseen secundario completo, el 17,33% al menos uno de los padres tiene el secundario completo y el 3,23% al menos uno de los padres tiene estudios superiores completos.
  - ∴ En las líneas Obligatorio y Superior, exceptuando el nivel universitario (38%), más de la mitad tiene madre y padre sin título secundario, lo que convierte a las becarias y becarios en la primera generación en buscar el título secundario o superior.
  - ∴ En el nivel obligatorio, 8 de cada 10 están buscando el primer título secundario del hogar. En el nivel superior, 9 de cada 10.
- Principal fuente de ingreso
  - ∴ El 51,8% de las y los becarios respondieron que su principal fuente de ingreso es el aporte de su familia. Solo el 19% afirmó que su principal ingreso es la beca.
  - ∴ El 28,5% de las y los becarios de la línea de nivel terciario mencionaron que su principal fuente de ingreso es la beca. Esto se repite en el 25% de las y los becarios de la línea de Enfermería y la que incluye al nivel universitario.
- Uso de las becas
  - ∴ El 41,5% de las y los becarios respondieron que destinan su beca a cubrir material de trabajo, apuntes y fotocopias; 20,9% transporte; 16,3% internet y 14,9% alimentos.
  - ∴ El 48,6% de las y los becarios de la línea 16 y 17 años fueron quienes más invirtieron su beca en materiales de trabajo, apuntes y fotocopias, mientras que la proporción decrece a 38% en la línea de beca universitaria.
- Disponibilidad y acceso a recursos tecnológicos y conectividad
  - ∴ El 63,2% de las y los becarios cuenta con servicio de internet en la casa, mientras que 28,7% accede a través de los datos del celular y solo el 8,1% no tiene conexión.
  - ∴ El 43,4% de las y los becarios tiene acceso a smartphone, 37,6% a computadora, 1,9% a tablet y 17,1% no tiene acceso a ningún tipo de dispositivo.

GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN DE FINANCIAMIENTO PROGRESAR EN MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES (BASES 2022), 2014-2022.



Fuente: PROGRESAR. Informe. Primera convocatoria 2022. Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Si bien no hay disponible información discriminada sobre montos asignados para el nivel superior, lo que se puede destacar la importancia de este plan que busca apoyar a un sector de la población para que, por una parte, culmine los estudios obligatorios establecidos en la Ley de Educación Nacional (2006) y por otra, acceda al nivel superior en carreras establecidas como prioritarias como enfermería, entre otras.

En contexto de Pandemia de Covid-19 y de pospandemia, tanto por iniciativa del ministerio nacional como de las propias instituciones se generaron una diversidad de programas destinados a sostener el proceso de enseñanza y la investigación en las universidades. A nivel del Ministerio de Educación Nacional de financiaron acciones a través del **Plan de Virtualización de la Educación Superior** con las siguientes convocatorias: Plan VES I (Estrategias para la virtualización); Plan VES II (Desarrollo de aulas híbridas); Plan VES III (Consolidación de las aulas híbridas) y Plan VES IV (Fortalecimiento y consolidación de las estrategias de virtualización).

Entre los resultados del Plan VES 2020 se destaca un financiamiento total de \$1.490.000.000, que benefició a 56 universidades estatales, 5 universidades provinciales y el sistema de información universitaria. El Plan financió herramientas tecnológicas para la inclusión; desarrollo de la enseñanza el aprendizaje y la evaluación en entornos virtuales; seguimiento y Tutorías; Conectividad; Bioseguridad Adecuaciones edilicias.

El Plan VES II (Plan de Virtualización de la Educación Superior) 2021 tuvo como objetivos: Desarrollar y poner en marcha aulas híbridas para garantizar el acceso a la educación; fortalecer las instancias de enseñanza virtual mediante la capacitación de docentes orientadas a enriquecer las capacidades didácticas para la enseñanza y la evaluación de los aprendizajes; desarrollar propuestas pedagógicas innovadoras (elaboración de proyectos, resolución de problemáticas y vinculación con las necesidades de la comunidad local); Fortalecer las instituciones con el software y hardware necesario para la virtualización de la enseñanza y Mejorar la conectividad de docentes y alumnos en todo el país (Gelonch; Martinchuk; Pérez Pizarro; Pérez Ruffa, 2023).

En la tercera etapa del Plan de Virtualización de la Educación Superior (Plan VES III, Consolidación de las aulas híbridas) 2022, el Estado nacional invirtió 1.200 millones de pesos. El Plan VES IV tuvo como propósitos el fortalecimiento y consolidación de las estrategias de virtualización.

Un aspecto importante, que escapa a los propósitos de esta investigación pero que sería necesario investigar, son las políticas institucionales de atención pedagógico- académica- asistencial a los estudiantes, vinculados con el acceso, la permanencia y el egreso exitoso. La atención de la salud (física y mental) del alumnado es una prioridad de las universidades; el bienestar estudiantil en relación con las violencias y abusos de género y diversidades, difundiendo y aplicando las leyes de nacionales y los protocolos respectivos. Un amplio número de universidades disponen de alojamiento para estudiantes de recursos exiguos y también de comedores universitarios a costos bajos. En la mayoría de las provincias se ha implementado el boleto estudiantil que supone disminución considerable de los costos del transporte urbano, de media y larga distancia. En general, en Argentina, presentar la Libreta Estudiantil, esto es la credencial con la se registra la actuación del alumno universitario, posibilita acceder a descuentos en lugares de esparcimiento (cine, recitales musicales, museos, etc.).

## CONCLUSIONES Y TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA

Las transformaciones en los patrones de acceso, oportunidades y justicia social (Ball, 2022; 2013) se traducen en cambios en las expectativas (subjektividades) de una población estudiantil que encuentra otras condiciones de posibilidad: la efectivización de derechos, ingresar, permanecer y obtener un certificado de estudios superiores. En otros términos, deja de pensar en la universidad como un lugar que no es para ellos (Cambours de Donini y Gorostiaga, 2016).

Observando los avances indicados a lo largo del texto, y reconociendo las deudas pendientes, se puede sostener que las políticas de inclusión para la educación superior fueron diseñadas no como un subsidio a los estudiantes o a las familias, sino desde una concepción de la política educativa y universitaria que coloca la mirada en “colectivos reales” atendiendo a las diferencias y a la diversidad socio-económica y cultural. En otros términos, se trata de una política educativa comprometida con la justicia social y, a diferencia del pasado reciente (2015-2019) y del presente (2023) en el que las políticas se plantearon bajo la retórica de la eficiencia de los servicios educativos y desde una concepción economicista de la educación, el Estado asumió “el pilotaje estratégico” de la educación haciendo uso instrumentos de intervención política, desde una perspectiva de garantía de derechos, inclusión e igualdad socio-educativa (Miranda, 2018).

Para destacar en el período en términos de avances y también de deudas pendientes:

- La expansión institucional del período se afirma sobre una dinámica de época que se caracteriza por la incorporación de nuevos estudiantes al sistema de Educación Superior en lo que se podría llamar “las ofertas de proximidad”. La proliferación de opciones de distribución de la oferta, ya sea a través de extensiones áulicas, radicación de licenciaturas de ciclo comple-

mentario en Institutos de Educación Superior, la creación de Centros Regionales por parte de municipios en alianza con universidades y la distribución en el territorio de Centros de Apoyo para sistemas de Educación a Distancia presenta la primera opción para atender esta demanda de *vecinalización* de la universidad (Pérez Rasetti, 2014: 31).

- En el período estudiado la matrícula universitaria creció un 90,3%, pasando de 1.339.740 de estudiantes en el 2000 a 2.549.789 de estudiantes en 2021, de los cuales el 82% asiste a universidades públicas.
- En el período 2000-2021 se observa un aumento significativo del número de egresadas/os, en promedio del 90%. En el sector estatal el aumento fue del 67% entre 2000 y el año 2021. Mientras, para el sector privado el aumento del número de egresados es del 167%, en el mismo período.
- Se observa una mayor diversificación social por el aumento de la presencia de una población escasamente representada en el pasado, como resultado de los programas y proyectos de ampliación del acceso. En el último decenio, la participación en la educación superior del quintil más pobre creció más del 50% y la relación entre el 20% más rico que cursa estudios de nivel superior y el 20% más pobre pasó del 4/5, a menos del 2/1. En la región, Argentina es el país con mayor equidad en el acceso a la educación superior: 18,5% provienen del primer quintil de ingresos y 24,3% de segundo quintil, lo que sumados alcanzarían 43% del total de alumnos (Del Bello, 2015; Miranda, 2016).
- Hubo importantes avances en la reorientación de la matrícula hacia carreras estratégicas: científico técnicas (licenciaturas, ingenierías, profesorado y tecnicaturas) y carreras de grado vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Las becas direccionadas a carreras estratégicas permitieron reorientar las “históricas preferencias vocacionales” hacia las carreras de ejercicio liberal como Contador Público, Derecho y Medicina (Del Bello, 2015).
- Un aumento sostenido del financiamiento estatal, superior a la tasa de crecimiento del PBI, que pasó de 0,5% del PBI en el 2003 a 1.02% del PBI en 2013, “casi en línea con los países de la Unión Europea”. El presupuesto ejecutado por las universidades nacionales muestra un crecimiento sostenido a partir de 2005 y hasta 2010 con un aumento del 77% y del 14% hasta 2015. A partir del 2015 y hasta 2019, con el cambio de signo político del gobierno, el presupuesto cae significativamente (menos 31%). El Presupuesto por alumno tuvo un aumento considerable desde 2005 a 2010, que se va a sostener hasta 2015.
- Las dificultades en el retraso en el egreso y la evasión o el abandono en los primeros años de estudios si bien se hicieron esfuerzos importantes aún distan de alcanzar los mejores indicadores.

## REFERENCIAS

Aliaga, J (2018). *PROG.R.ES.AR será más difícil para los jóvenes*. En Página del Autor, 17 de febrero de 2018. Consultado el 29 de mayo de 2020. Disponible en <http://www.jorgealiaga.com.ar/?p=664>.

Alonso L., (2016). Universidad e inclusión en Argentina. En D. Del Valle; F. Montero; S. Mauro (Comp.); M. Socolovsky (Ed.). *El*



- derecho a la Universidad en perspectiva regional Ciudad Autónoma de Buenos Aires*: IEC – CONADU: CLACSO.
- Amaro, J. y Araujo, A. (2003). Programa Nacional de Becas Universitarias. En J.C. Pugliese (Editor) Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias Políticas de Estado para la Universidad Argentina.
- Anuario Estadístico 2000. Ministerio de Educación de la Nación Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Anuario Estadístico 2005. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Anuario Estadístico 2010. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Anuario Estadístico 2015. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Anuario Estadístico 2018. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Anuario Estadístico 2021-2022. Mujeres en el Sistema Universitario Argentino. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Araujo, S. (2017). Entre el ingreso y la graduación: el problema de la democratización en la universidad. Espacios en Blanco. Revista de Educación, núm. 27, pp. 35-61. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/3845/384551991002/html/>.
- Astur, A., et al. (2020). Políticas de Educación Superior en la pandemia: repertorios para la contingencia. *Integración Y Conocimiento*, 9(2), 131-147. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/29556>.
- Balan, J. (1993). Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992. pp. 131-184. En H. Courard (Editor). Políticas comparadas en Educación Superior en América Latina. Santiago de Chile: Flacso.
- Baldoni, M. et al. (2007). Las tutorías de estudio. Reflexiones de un proyecto en marcha en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires. *Sociedad Argentina de Estudios Comparados* (SAECE).
- Ball, S. (2022). Dinero o ideas: la lucha por el sentido en la universidad neoliberal. *Integración y Conocimiento*, 11(2), 98-110. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/38435>.
- Ball, S. (2013). Education, justice and democracy: the struggle over ignorance and opportunity. Policy Paper. *The Centre for Labour and Social Studies*. London. Disponible en: [http://classonline.org.uk/docs/2013\\_Policy\\_Paper\\_Education,\\_justice\\_and\\_democracy\\_\(StephenBall\).pdf](http://classonline.org.uk/docs/2013_Policy_Paper_Education,_justice_and_democracy_(StephenBall).pdf).
- Bourdieu, P. (2007). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2006). *Los herederos*. Los estudiantes y la cultura. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Brunner, J.J. (1990). *Educación Superior y Sociedad en América Latina*. Cambios y Desafíos. Sgo de Chile: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Buchbinder, P. (2005). Historia de las Universidades Argentinas, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008). *Heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2007*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires. Disponible en: <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/07/9789876300377-completo.pdf>.
- Cambours de Donini, A.; Gorostiaga, J. (Coord.). (2016). *Hacia una universidad inclusiva*. Nuevos escenarios y miradas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Aique.
- Cano, D. (1985). *La Educación Superior en Argentina*. Caracas-Venezuela. Flacso-Grupo Editor.
- Carlino, F. y Mollis, M. (1997). Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. *Revista del IICE*, año VI, n° 10. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- CEPAL-UNESCO-OREALC (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Sgo de Chile: Editorial CEPAL.
- Chiroleu, A. (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). Disponible en: <https://www.scielo.br/j/edur/a/TZwKs6QN5XttFGGR8nMGhyn/?lang=es>.
- Chiroleu, A. (2017). La Universidad en los gobiernos Kirchner: la expansión de oportunidades y sus matices. Voces en el Fénix; 8; 65; 11-2017; 66-73. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Chiroleu, A. (2012). Expansión de las oportunidades, inclusión y democratización universitaria. In A. Chiroleu, C. Suasnábar & L. Rovelli, Política Universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes (pp. 87-98). Buenos Aires: IEC-Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Chiroleu, A. (2009). Políticas públicas de inclusión en la educación superior: Los casos de Argentina y Brasil. *Pro-Posições*, 20(2), pp. 141-166. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/pp/a/hqBtm39gHxtYZ7WGrVdWxwx/?lang=es>.
- Chiroleu, A. (2006). Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3871/387136359005.pdf>.
- Chiroleu, A. y Iazzetta, O. (2005). La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. En E. Rinesi, G. Soprano, y C. Suasnábar (Eds.). *Universidad: Reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 15-38.
- Coraggio, J.L. Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción? Ponencia presentada en el Seminario "O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil", organizado por Ação Educativa, São Paulo, 28-30 junho, 1995. Disponible en: <https://coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/SANPABLO.pdf>.
- Coraggio, J.L.; Vispo, A. (2001). Contribución al estudio del sistema universitario argentino. Buenos Aires. Miño y Dávila, editores – Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).
- Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe. (CRES 2018). Declaración Final. Córdoba, Argentina.
- Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe. (CRES 2008). Declaración Final. Cartagena de Indias, Colombia.
- Crovetto, N. (1999). Becas y créditos estudiantiles como instrumentos para fortalecer la equidad. En: E. Sanchez Martinez (editor). *La educación superior en la Argentina*. Ministerio de Educación y Cultura.
- Dallaglio, L.; Pratti, A. y Gamarra, J. (2022). Democratización del acceso a la educación superior. Comparación de políticas de becas y créditos educativos de Argentina, Chile y Uruguay (2015-2020). *Miscelánea Comillas* vol. 80, n. 157, pp. 283-317.
- Del Bello, J.C. (2015). Agenda de política universitaria 2005-2015. En: Marquis, C. *La Agenda Universitaria II. Propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad de Palermo, pp. 43-78.
- Del Valle, D.; Montero, F.; Mauro, S. (2017). *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC – CONADU: CLACSO.
- Diario CLARÍN. Buenos Aires, 12/04/2018; 29/05/2018; 21/05/2019. <https://www.clarin.com/ediciones-antteriores>.
- Dibbern, A. (2010). Presentación realizada en el V Taller Internacional: Las Políticas de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Una nueva agenda para la integración regional. La Habana, Cuba: IESALC.
- Donoso Diaz, S. (2013). El derecho a la educación en Chile: nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal. Santiago de Chile: Bravo y Allende Editores.
- Donoso Romo, A. (2016). El desarrollo en disputa en la intelectualidad latinoamericana (1950-1980). *Revista Izquierdas*, (27), 272-292. Disponible en: <http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2016/n27/11.Donoso.pdf>.
- Donoso Romo, A. y Dragnic Garcia, M. (2015). Hacia la Universidad pública: aproximación a la importancia del movimiento estudiantil chileno de 2011 en perspectiva latinoamericana. En: VV. AA, Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe (pp. 119-145). Buenos Aires: CLACSO/UBA. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20150722114530/LosDesafiosDeLaUnivPublica.pdf>.
- Doberti, J. (2024). Las políticas universitarias y su financiamiento en perspectiva histórica; de las dictaduras a la democracia: período 1966-2023. San Justo-Buenos Aires-Universidad de La Matanza, 2024.
- Doberti, J.; Gabay G. y Levy, M. (2020). El presupuesto universitario en la Argentina: ¿Cuánto, cómo, dónde y a quiénes?. Cuadernos del INAP, Año 1. Buenos Aires.
- Duarte, M. (2013). Tutorías para ingresantes: Experiencias en la UNC. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Dubet, F. (2015). Qual democratização do ensino superior? Caderno CRH, Salvador, v. 28, n. 74, 255-265, Maio/Ago.
- EL PAÍS DIGITAL. Madrid, 30/05/2018. Disponible en: <https://srv00.epimg.net/pdf/elpais/1aPagina/2018/05/ep-20180530.pdf>.
- Escudero, M.; Cuttica, M. (2020). El rol del estado argentino frente al financiamiento de las universidades nacionales. Integración y Conocimiento. *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur*, 9 (2), pp. 169-189.
- Escudero, M. C. (2014). Políticas de Financiamiento en las Universidades en los años 90. El caso de FOMECA en la Universidad Nacional de Córdoba (Tesis de Doctorado). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional Córdoba, Córdoba.
- Ezcurra, A. (2020). Educación Superior en el Siglo XXI. Una democratización paradójica. Escenarios globales y latinoamericanos. *RELAPAE*, (12), 112-127.
- Ezcurra, A. (2011). Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial. Los Polvorines: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Feeney, S., Marquina, M., & Rinesi, E. (2011). Democratizar la Universidad: Un ensayo permanente. En: N. Fernández Lamarra y M. Paula. (Comp.), *La democratización de la Educación Superior en América Latina. Límites y posibilidades* (pp. 201-214). Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Tres de Febrero.
- Feldfeber M. y Gluz N. (2011). *Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90', contradicciones y tendencias de "nuevo signo"*. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/es/a/GD3pCQDVdCxxkvjZYFRtmB/?format=pdf&lang=es>.

- Feldfeber M. (2009). Educación “¿en venta?” Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina. Cap. 5. Rosario: Homo Sapiens Editores. Disponible en: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160229021455/cap5.pdf>.
- Filmus D. (2019). “La situación de la ciencia y tecnología en Argentina. Realidad y Desafíos”. En: Análisis Carolina, n. 21, Fundación Carolina, España. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/10/AC-21.pdf>.
- 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, pp. 139-171. Disponible en: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/32/43/119-1>.
- García de Fanelli, A. (2016). Informe Nacional: Argentina. La Educación Superior en Iberoamérica. Sgo de Chile: Cinda-Universia.
- García de Fanelli, A. (2015). La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI. Propuesta Educativa, 43(24), 2015, pp. 17-31. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/pe/n43/n43a04.pdf>.
- García de Fanelli, A. (2014). Inclusión Social en la Educación Superior argentina: Indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación. Páginas de Educación, 7(2), 124-151. Disponible en: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-74682014000200007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-74682014000200007&lng=es&tlng=es).
- García de Fanelli, A. (2012). Financiamiento universitario y calidad: Luces y sombras en veinte años de políticas públicas en la Argentina. En: R. San Martín. (Ed.) Financiamiento de la Universidad: Aportes para el debate. Buenos Aires: Colección Educación Superior de la Universidad de Palermo, pp. 21-58.
- García de Fanelli, A. (2011). La Educación Superior en Argentina 2005-2009. En Brunner, J.J. y Ferrada Hurtado, R. (ed.). (2011). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA. Disponible en: <http://www.cinda.cl/htm/es.htm>.
- García de Fanelli, A. y Broto, A. (2019). Financiamiento de las universidades nacionales en la Argentina: principales indicadores y tendencias, FACE – Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, año 25, n. 53, pp. 51-70.
- García de Fanelli, A. y Claverie, J. (2013). Políticas públicas para la mejora de la calidad de las carreras de ingeniería: Estudio de caso del PROMEI en la Argentina. Revista Argentina de Educación Superior, 5(6), 72-96. Disponible en: [http://raes.org.ar/revistas/raes6\\_art1.pdf](http://raes.org.ar/revistas/raes6_art1.pdf).
- García, P. (2023). Regulación del ingreso y acompañamiento a las trayectorias educativas en la universidad pública en los países del MERCOSUR. Integración y Conocimiento, 12(2), 231-251. Disponible en: <https://doi.org/10.61203/2347-0658.v12.n2.42055>.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (Comp.). (2017a). El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis. Documento n° 5. Buenos Aires: Flacso, 2017.
- García Delgado, D. (2017b). “Encíclica Laudato Si y modelos de desarrollo. La hermenéutica del rumbo”. En J.C. Scannone *et al*: Laudato Si. Lecturas desde América Latina. Desarrollo, exclusión social y ecología integral. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- García Delgado, D. (1994). Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires: FLACSO – Grupo Norma.
- Gelonch, G.; Martinchuk, E.; Pérez Pizarro, M.; Pérez Ruffa, A. (2023). Memoria de una propuesta formativa: el Plan de Virtualización de Educación Superior en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) durante el periodo 2020-2021. *Itinerarios educativos*. Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Disponible en: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/582/5824261009/>.
- Geneyro, J. *et al*. (2016). Las disposiciones de lectura y escritura de los ingresantes a la universidad. El caso de la Universidad Nacional de Lanús. En: A. Cambours de Donini y J. Gorostiaga. Hacia una universidad inclusiva. Nuevos escenarios y miradas, pp. 181-198. Buenos Aires: AIQUE.
- Gertel, H. (1991). Issues and perspectives for higher education in Argentina in the 1990s. Higher Education, 21, pp. 63-81.
- Gessaghi, V. y Llinás, P. (2005). Democratizar el acceso a la educación superior. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC.
- Gómez, S. (2019). La política de acceso, permanencia y egreso universitario durante la administración kirchnerista (2003-2015) y macrista (2015-2019). en Argentina. Apuntes para una caracterización; Universidade Nove de Julho; *Eccos*; 49; 6; 1-20. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/715/71566368009/71566368009.pdf>.
- González Gómez, S.; Ruiz, G. (2018). El acceso irrestricto de estudiantes a las universidades argentinas a través de los discursos de la prensa diaria (1982-1983). *Revista de História da Educação*, v. 22, n. 54, pp. 113-134. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/heduc/i/2018.v22n54/>.
- Greco, C. (2009). Financiamiento de las Universidades Nacionales. Revista Gestión Universitaria, Vol. 2. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.gestuniv.com.ar/gu\\_04/v2n1a3.htm](http://www.gestuniv.com.ar/gu_04/v2n1a3.htm).

- Iglesias, A. y Falsetti, M. (2016). Construcción del saber en las aulas de ingreso de la UNGS: Un diálogo entre la propuesta institucional y los participantes de la acción en A. Cambours de Donini y J. Gorostiaga. (Coord.). *Hacia una universidad inclusiva. Nuevos escenarios y miradas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Aique. pp. 144-180.
- Krotsch, P. (2008). Argentina. pp. 103-138. En: C. Garcia Guadilla. (Ed.). *Pensamiento Universitario Latinoamericano*. Caracas: CENDES, IESALC-UNESCO, bid & co. editor.
- Krotsch, P. (2001). *Educación Superior y reformas comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Kisilevsky, M. y Veleda, C. (2002). *Dos estudios sobre el acceso a la educación superior en Argentina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Lamarra, N. F. (2018). *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional*. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Libro digital, DOCX.
- Mangas, M. y Rovelli, H. (2017). El Financiamiento de las Universidades Nacionales: Evolución, impacto distributivo y ampliación democrática. En: *Voces en el Fénix*, n° 65. Disponible en: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/el-financiamiento-de-las-universidades-nacionales-evolucion-impacto-distributivo-y-ampliacion-democratica/>.
- Mato, D. (2014). Democratizar la educación superior demanda interculturalizar toda la educación superior. En: E. Miranda, (coord). *Democratización de la Educación Superior. Una mirada desde el MERCOSUR. A 400 años de la universidad en la región UNC*, NEIES. Narvaja Editor Unquillo, Córdoba. pp. 261-286.
- Marsiske, R. (Coord.). (2015). *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina IV*. México: ISSUE/UNAM.
- Martínez, S.; Echenique, M., y Reta, I. (Comps.). (2006). *Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa y Retención Estudiantil (UNCo 2004-2005)*. Neuquén: Universidad Nacional de Comahue.
- Marquina, M. (2011). El ingreso a la universidad a partir de la reforma de los '90: las nuevas universidades del conurbano bonaerense. En N. Gluz. *Admisión a la universidad y selectividad social : cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. pp. 63-86.
- 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 existentes? *Esboços* 29; 51; 8 Universidade Federal de Santa Catarina; pp. 469-489.
- Ministerio de Educación. Argentina. Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de Argentina. *Informe Primera Convocatoria Progresar. Convocatoria 2022*.
- Miranda, E. (2020a). Políticas de educación superior en Argentina. Entre la Covid-19 y la deuda externa heredada. *Universidades*. Vol. 71, N. 85. Disponible en: <http://udualerreu.org/index.php/universidades/article/view/280>.
- Miranda, E. (2020 b). A política educativa como negócio: Ajuste do orçamento, discurso meritocrático e o "davos" da educação na Argentina (2015-2019). *Revista Espaço Pedagógico*, v. 27, n. 1, p. 9-29, jan/abr. DOI: <https://doi.org/10.5335/rep.v27i1.10572>.
- Miranda, E. (2018). El derecho a la universidad en Argentina. Una mirada desde la igualdad y el reconocimiento del otro. *Sisyphus Journal of Education*, volume 6, issue 01, 2018, pp. 79-96. Institute of Education. University of Lisbon. Disponible en: <http://revistas.rcaap.pt/sisyphus/issue/view/816>.
- Miranda, E. (2016, Abril). La educación superior como derecho. Una mirada del ingreso y la permanencia a la universidad desde la inclusión socio-educativa. Panel: El ingreso y la permanencia en la universidad. Diversas perspectivas de análisis. III Congreso Internacional de Educación. Formación, sujetos y prácticas, organizado por la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa.
- Miranda, E. (Coord.). (2014). *Democratización de la Educación Superior. Una mirada desde el MERCOSUR*. Córdoba: Narvaja Editor, Córdoba. Disponible en: [http://nemerocosur.siu.edu.ar/documentos/Democratizacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_Superior.pdf](http://nemerocosur.siu.edu.ar/documentos/Democratizacion_de_la_Educacion_Superior.pdf).
- Miranda, E. (1993). *La formación del sistema universitario nacional. Desarrollo y crisis 1880-1946*. Córdoba: Dirección General de Publicaciones. Universidad Nacional de Córdoba.
- Muiños de Britos, S. M. (2016). Materiales curriculares y prácticas pedagógicas, ¿inciden en la retención?. pp 123-144. En: A. Cambours de Donini y J. Gorostiaga (Coord.). *Hacia una universidad inclusiva. Nuevos escenarios y miradas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Aique.
- Mundt, C. y otros. (2016). Acceso y permanencia: La experiencia del Taller de Ingreso a los estudios universitarios de la Universidad Nacional tres de Febrero en Cambours de Donini, A. y Gorostiaga, J. M. (Coord.). *Hacia una universidad inclusiva. Nuevos escenarios y miradas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Aique. pp. 199-116.
- Nicoletti, V. R. (2010). Acceso y permanencia del estudiante en la universidad argentina. *Calidad De Vida Y Salud*, 3(2). Disponible en: <http://revistacdvs.uflo.edu.ar/index.php/CdVUFLO/article/view/56>.
- Obeide, S. (1999). Innovaciones en la Asignación de Recursos a las Universidades Nacionales. En: E. Sanchez Martinez (Ed.). *La*

- Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, Debates y Desafíos. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU. pp. 281-292.
- Obeide, S. (2003). El modelo de asignación de recursos presupuestarios. En: J. C. Pugliese. (Ed.). *Políticas de estado para la universidad argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (pp. 189-195). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Página 12. 19/12/2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/edicion-impres/19-12-2019#universidad>.
- Página 12, 3/11/2015. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/subnotas/285281-75123-2015-11-03.html>.
- Paparini, C. (2016). TRACES, Programa de acompañamiento a las trayectorias estudiantiles en la Universidad Nacional de Cuyo 2012-2014 (pp. 271-281). En: D. Del Valle; F. Montero; S. Mauro. (2017). *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC – CONADU: CLACSO.
- Pérez Lindo, A. (1985). *Universidad, política y sociedad*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pérez Rasetti, C. (2004). La acreditación y la formación de los ingenieros en la Argentina. Buenos Aires: CONEAU. Disponible en: <http://www.coneau.edu.ar>.
- Pérez Rasetti, C. (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. Integración y Conocimiento. *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur* n° 2, pp. 8-32. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/9243/10428>.
- Perri, G.; Ruffolo, F. (2017). Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires: ¿docencia versus investigación? En S. Lago Martínez; N. Correa. (Comp.). *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo. pp. 103-113. Disponible en: <https://www.teseopress.com/universidadyciencia/>.
- Pierella, M. (2015). El ingreso a la universidad pública en la Argentina: Los profesores de primer año como actores en el diseño de políticas inclusivas. En: S. Lago Martínez y N. Correa (Comp.). *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo. pp. 167-176. Disponible en: <https://www.teseopress.com/universidadyciencia/>.
- PROGRESAR. Informe Ejecutivo. Primera convocatoria 2022. Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- PROGRESAR. Primera convocatoria 2022. Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- Quevedo, L. A. (2017). “América Latina en movimiento”. Prólogo. En: D. García Delgado y A. Gradin. *El Neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis*. Documento de Trabajo N. 5. Buenos Aires: Flacso. Disponible en: <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/El-Neoliberalismo-tardio-Teoria-y-Praxis.pdf>.
- Recalde, A. (2019). A 70 años de la sanción de la Gratuidad Universitaria (1949-2019). pp. 49-66. E. Villanueva. (Comp.). *La conquista de un derecho: Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes; Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2019.
- Red Índices-OEI. (2019). Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red Índices. Documento de Trabajo. Disponible en: <https://www.redindices.org/attachments/article/85/Panorama%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20superior%20iberoamericana%202019.pdf>.
- Rinesi E. (2014). “La universidad como derecho”. Fortalecimiento de la docencia y democratización de la universidad. CLACSO. Buenos Aires. (pp. 8-14). Disponible en: [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iec-conadu/20171114055305/pdf\\_844.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iec-conadu/20171114055305/pdf_844.pdf).
- Rinesi, E. y otros (Comp.). (2005). *Universidad: reforms y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo Libros-Universidad General Sarmiento.
- Rovelli, L. (2009). Del plan a la política de creación de nuevas universidades nacionales en Argentina: la expansión institucional de los años 70 revisitada. *Temas y debates* (17), pp. 117-137. En: *Memoria Académica*. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.9832/pr.9832.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9832/pr.9832.pdf).
- Salto, D. (2018). Attractive carrots, bland sticks: organizational responses to regulatory policy in Argentine graduate education. *Studies in Higher Education*. Volume 43 – Issue 11, pp. 2020-2032.
- Sanfelice, J. L. (2008). *Movimiento estudiantil, a UNE na resistência ao golpe de 1964*. Campinas: Editora Alínea.
- Santillán, A. (2016). La inclusión desde una perspectiva institucional en la Universidad Nacional de Tucumán. pp. 283-293. En: D. Del Valle; F. Montero; S. Mauro. (2016). *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC – CONADU: CLACSO.
- Saforcada, F. y Trotta, L. (2020). La privatización de la universidad en Argentina y América latina. *Ciencia, tecnología Y política*, 3(4), 037. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/26183188e037>.
- Secretaría de Políticas Universitarias. Programas de calidad. Carreras prioritarias. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/calidad-universitaria/fortalecimiento-institucional>.

- Secretaría de Políticas Universitarias. Programa de Virtualización. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/calidad/apoyo-a-la-formacion>.
- Secretaría de Políticas Universitarias (1998). La educación superior en Argentina: un proceso de transformación en marcha/ Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004757.pdf>.
- Síntesis Estadísticas Universitarias 2015-2016. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Síntesis Estadísticas Universitarias 2016-2017; Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Síntesis Estadísticas Universitarias 2017-2018. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Políticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Síntesis Estadísticas Universitarias 2018-2019. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Políticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Síntesis Estadísticas Universitarias 2019-2020. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Políticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Síntesis Estadísticas Universitarias 2020-2021. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Políticas Universitarias. Departamento de Información Universitaria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Sigal, V. (1999). El Sistema de Admisión a la Universidad en la Argentina. *Sistemas de Admisión a la Universidad: Seminario Internacional*. Ministerio de Cultura y Educación: Buenos Aires. pp. 151-162.
- Suasnábar, C.; Rovelli, L. (2017). Tendencias recientes en el desarrollo universitario y las dinámicas de diferenciación. En: D. Del Valle, F. Montero & S. Mauro. *El derecho a la universidad en perspectiva regional*, pp. 233-247. Buenos Aires: IEC – Conadu: CLACSO.
- Suasnábar, C.; Rovelli, L. (2012). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En Chiroleu, A.; Marquina, M.; Rinesi, E. (Comps.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 49-74.
- Taquini A. (1971). *Nuevas universidades para un nuevo país*. Buenos Aires: Editorial Estrada.
- Trombetta, A. (1999). El ingreso en las universidades nacionales argentinas. *Sistemas de Admisión a la Universidad: Seminario Internacional*. Ministerio de Cultura y Educación: Buenos Aires. pp. 121-150.
- Trombetta, A. (1998). Alcances y dimensiones de la educación superior no universitaria en la Argentina. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Vallejo, C. (2012). *Podemos cambiar el mundo*. Santiago de Chile: Ocean Sur.
- Villanueva, E. (Coord.). (2019). *La conquista de un derecho: reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes; Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2019.
- Zacarias, I.; Aberbuj, C.; y Guevara, J. (2016). Programa de Mejoramiento de la Enseñanza Innovación pedagógica y democratización en la Universidad Nacional de San Martín. pp. 295-315. En: D. Del Valle; F. Montero; S. Mauro. (2016). *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC – CONADU: CLACSO.
- Zelaya, M. (2012). El proceso de expansión/inclusión de la educación superior durante las últimas décadas en la Argentina. Las extensiones áulicas universitarias como objeto de investigación. Buenos Aires: CONEAU. Disponible en: <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/100-anos-Reforma-Universitaria/tomo3/Tomo3-23-Marisa-Zelaya.pdf>.

# TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

---

Oscar Espinoza  
Bruno Corradi

## PRESENTACIÓN

El presente capítulo nacional se enmarca en un estudio comparado que incluye los casos de Argentina, Brasil y Chile. El estudio que se titula “Affirmative action and the right to higher education: recent changes, outcomes and political action in Brazil, Argentina and Chile” es coordinado por la Facultad de Educación, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y por la organización no gubernamental Ação Educativa, con apoyo de la Open Society Foundations.

El propósito del presente capítulo es dar cuenta de las principales tendencias observables en las últimas dos décadas en el sistema universitario en Chile. En esa perspectiva, el capítulo considera las siguientes dimensiones para efectos del análisis:

- 1) Evolución de la matrícula de primer año y total según dependencia institucional (pública o privada); perfil sociodemográfico de los estudiantes; diferencias y desigualdades según zona geográfica; carreras con mayor número de matrículas; y tasas de finalización, retención y abandono.
- 2) Principales mecanismos y vías de acceso a la educación superior.
- 3) Políticas y programas de ayuda estudiantil para apoyar el acceso y la permanencia (becas, créditos bancarios y gratuidad).
- 4) Legislación y normativa que regulan actualmente la educación superior.
- 5) Fuentes de financiamiento de la enseñanza superior universitaria.

El capítulo se ha estructurado en siete apartados: 1) Introducción; 2) Revisión bibliográfica; 3) Datos y métodos; 4) Principales características de la educación superior universitaria en Chile: análisis de indicadores; 5) Descripción de marcos legales y políticos referentes al funcionamiento de la educación superior en Chile; 6) Conclusiones y 7) Referencias.

## INTRODUCCIÓN

En este apartado del Informe se describen los principales rasgos que caracterizan al sistema de educación superior chileno. En tal sentido, se pasa revista a los siguientes aspectos: administración y gestión del sistema; regulación y aseguramiento de la calidad; organización y estructura; plataforma institucional; acceso, cobertura y democratización; procedimientos de selección para acceder a las instituciones de educación superior y, régimen de financiamiento.

# DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

## 1.1. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA

El Ministerio de Educación realiza sus funciones de administración de la educación en tres niveles: nacional, regional y provincial. El Ministerio de Educación es el ente encargado, entre otros, de proponer y evaluar las políticas y los planes de desarrollo educacional y cultural en todos los niveles del sistema; asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades educacionales y de extensión cultural; evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral e informar de sus resultados a la comunidad por lo menos anualmente (Ley n° 18.956). De igual modo, hasta el año 2018 era la División de Educación Superior (DESUP) que se inserta en la orgánica del Ministerio de Educación la entidad responsable de proponer la asignación presupuestaria estatal a las instituciones de educación superior de acuerdo con la normativa vigente. Desde esa fecha asume dicha tarea la Subsecretaría de Educación Superior.

## 1.2. REGULACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

El proceso de regulación de la educación superior está conformado por distintos componentes, a saber: el licenciamiento, esto es, la autorización y supervisión de nuevas instituciones privadas que conduce en primer lugar a su reconocimiento oficial y luego, al reconocimiento de su capacidad de funcionamiento autónomo; la acreditación de carreras de pregrado ofrecidas por instituciones autónomas cuya finalidad es verificar que cumplen con criterios de calidad establecidos por la comunidad disciplinaria o profesional correspondiente; y la acreditación de programas de postgrado, tendiente a la verificación de que los programas de doctorado y maestría ofrecidos en el país satisfacen las exigencias de calidad establecidas previamente.

Por intermedio del Decreto n° 51 de 2003 el Ministerio de Educación creó una comisión asesora, denominada Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) a la que encomendó diseñar un proceso de acreditación y llevarlo a cabo. La experiencia así adquirida se recogería en una propuesta sobre un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Dicha Comisión estaba conformada por quince miembros designados por el Ministro de Educación y una secretaria técnica encargada de coordinar y llevar a cabo los procesos de acreditación. Sus recursos provenían del presupuesto nacional en el marco de un programa amplio de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior (MECESUP).

Paralelamente, se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP). Estaba constituida por diez miembros designados por el Ministro de Educación y una secretaria técnica encargada de coordinar y llevar a cabo los procesos de acreditación. Sus recursos provienen del presupuesto nacional en el marco del programa MECESUP ya mencionado. A comienzos del año 2004 la CONAP había acreditado un total de 70 programas de doctorado y 75 de magíster.



A fines del año 2006 se crea la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) vigente hasta el día de hoy y conformada por 13 miembros incluyendo representantes de la academia, de las IES y de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). Hasta la dictación de la Ley de Educación Superior (2018), la CNA era la entidad responsable de acreditar a las instituciones de pregrado y los programas de postgrado. La acreditación de las carreras (pregrado) era responsabilidad de las agencias privadas de acreditación creadas también a partir de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de 2006. Desde el año 2018 la CNA es el ente responsable de certificar la calidad de las IES, de las carreras y de los programas de postgrado que se ofertan. Las agencias privadas de acreditación dejan de operar a contar de 2018.

El Consejo Nacional de Educación (CNED) fue creado por ley el año 2006 en forma paralela a la CNA y reemplaza al Consejo Superior de Educación (CSE) instaurado el año 1990 tras el retorno a la democracia. Es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Este Consejo está presidido por el Ministro y lo constituyen además siete académicos cuya designación es como sigue: uno por las universidades estatales; uno por las universidades privadas; uno por los institutos profesionales; dos por los académicos del Instituto de Chile<sup>1</sup>; uno por la Corte Suprema de Justicia y uno por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Científico. Entre sus atribuciones principales, le corresponde al CNED: a) pronunciarse sobre los proyectos institucionales que presentan las distintas universidades e institutos profesionales para iniciar actividades y obtener reconocimiento oficial; b) decretar el cierre de instituciones de educación superior que incumplan con la normativa; y c) verificar el desarrollo institucional de acuerdo a las normas de acreditación vigentes.

El año 2018 se crea la Superintendencia de Educación Superior (SES), organismo responsable de velar por el correcto uso de los recursos públicos por parte de las instituciones y de canalizar los reclamos de los distintos usuarios del sistema. En paralelo, se crea la Subsecretaría de Educación Superior en el Ministerio de Educación dependiente del Ministerio de Educación y que tiene por objetivo elaborar, coordinar, ejecutar y evaluar políticas y programas para la educación superior, especialmente en materias destinadas a su desarrollo, promoción, internacionalización y mejoramiento continuo, tanto en el subsistema universitario como en el técnico profesional.

### 1.3. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA

El Sistema Chileno de Educación Superior se reformó drásticamente con la legislación del año 1981, año en la que pasó de estar conformado sólo por ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas) a un sistema diversificado con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden. La legislación post

1 El Instituto se crea como una corporación autónoma cuya relación con el Gobierno se da a través del Ministerio de Educación. Su objetivo es la promoción en un nivel superior del cultivo, el progreso y la difusión de las letras, las ciencias y las bellas artes.

1981 permitió, además, la creación de nuevas instituciones privadas tanto universitarias como no universitarias.

Las Universidades se clasifican en: a) Universidades Tradicionales (incluyen a universidades estatales y universidades privadas), creadas antes de 1981 y que reciben aporte directo del Estado además de aporte privado de parte de los alumnos; y b) Universidades Privadas nuevas creadas con posterioridad a 1982, las que se financian exclusivamente con los aranceles pagados por los estudiantes. Adicionalmente, en el nivel no universitario existen dos tipos de instituciones: los Institutos Profesionales que en su totalidad son privados y los Centros de Formación Técnica (15 que dependen del financiamiento del Estado) y el resto que son financiados con capitales privados.

Existen dos grandes diferencias jurídicas entre las instituciones de educación superior. Por un lado, de acuerdo con la normativa vigente, las universidades pueden ser públicas o privadas y todas deben ser corporaciones sin fines de lucro. Por su parte, tanto los IPs como los CFT privados pueden ser organizaciones con fines de lucro. En relación a su misión, el otorgamiento de grados (bachiller, licenciado, magíster y doctor) es un privilegio reservado a las universidades, así como el otorgamiento de títulos profesionales que requieran de un grado académico previo. Los institutos profesionales sólo pueden otorgar títulos profesionales que no requieran de un grado académico previo. Finalmente, los CFT pueden otorgar títulos técnicos solamente y ofertan carreras de corta duración (dos años).

## 1.4. PLATAFORMA INSTITUCIONAL

Hacia el año 1990 el sistema de educación superior chileno se componía de 302 IES, desglosado de la siguiente manera: 60 universidades, 81 institutos profesionales y 161 centros de formación técnica. De las 60 universidades, 25 conformaban el Consejo de Rectores entre las cuales había 16 estatales y 9 de carácter privado de orientación pública a las cuales se les da un trato similar al que reciben las universidades estatales. El resto de las instituciones, con excepción de aquellas dependientes de las fuerzas armadas, son todas privadas y no reciben financiamiento directo del Estado (Espinoza, 2017b).

Tres décadas después, el sistema se ha ido decantando y reduciendo significativamente, producto del cierre de numerosas instituciones todas ellas de carácter privado. En efecto, si bien el número de universidades se mantuvo sin grandes cambios, en el caso de los IPs el universo se redujo a la mitad del existente en 1990 y en el caso de los CFT la plataforma institucional se redujo a casi un tercio de la observada en los albores de la década de 1990. Las cifras para el año 2020 eran las siguientes: 61 universidades (30 universidades del CRUCH y 31 universidades privadas nuevas), 40 IPs y 56 CFTs. La disminución de la plataforma institucional obedeció a la auto regulación que experimentó el sistema de educación superior en las últimas dos décadas tras un proceso de crecimiento exacerbado y totalmente desregulado en las décadas de 1990 y 2000. La matrícula no universitaria, a su vez, fue concentrándose en un número pequeño de instituciones privadas nuevas (Inacap e Instituto Santo Tomás).

## 1.5. ACCESO, COBERTURA Y DEMOCRATIZACIÓN

Chile no ha contado con una política de acceso consistente y coherente a lo largo de las últimas tres décadas. Más bien se han generado programas y acciones desde el gobierno central y algunas IES orientadas a reducir las enormes brechas de inequidad existentes en materia de acceso, permanencia y resultados. Pese al incremento que se ha producido en materia de acceso y cobertura y que ha facilitado el acceso al SES para sectores que históricamente estuvieron marginados, ello no ha ido acompañado del acceso a una oferta de calidad. Consecuentemente, se continúan perpetuando las desigualdades que han caracterizado al SES en Chile por muchas décadas (Espinoza, Corradi, González, Sandoval, McGinn & Vera, 2023a).

Cabe destacar que con la reforma estructural de 1981 se impuso la privatización del sistema y con ello se echó por tierra el régimen de arancel diferenciado<sup>2</sup> que había predominado en el sistema universitario chileno por décadas. Como consecuencia de ello, se aranceló la educación superior y se modificó significativamente el régimen de financiamiento universitario. El acceso, por ende, quedó supeditado preferentemente a la capacidad de pago que tuvieran las familias de los jóvenes que accedieron al sistema. Prácticamente, el único mecanismo de financiamiento que dispusieron los jóvenes en los años 80 fue el crédito universitario en tanto que no hubo programas de becas para apoyar el ingreso de jóvenes talentosos de escasos recursos (Espinoza, 2008, 2017b).

A contar del año 1990, sin embargo, con el retorno de la democracia a Chile, se implementaron distintos programas de becas entre los cuales los más relevantes – considerando el volumen de recursos invertidos por el Estado y el número de beneficiarios – son el Programa de Becas Mineduc (hoy denominado Programa Bicentenario) y el Programa de Becas Juan Gómez Millas. Dichos programas están dirigidos a financiar total o parcialmente los estudios superiores de aquellos jóvenes que acceden a las universidades del Consejo de Rectores que tengan méritos académicos y una situación económica deficitaria. Otros programas de becas impulsados en las últimas décadas y que siguen vigentes en la actualidad son el Programa de Becas Indígena, el Programa de Becas Presidente de la República, el Programa de Becas para Estudiantes de Pedagogía. A ellos se suma el crédito fiscal universitario, el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y los créditos CORFO<sup>3</sup>.

A mediados de la década del 90 se reforma el régimen de crédito universitario y se le reemplaza por el Fondo Solidario de Crédito Universitario. Dicho Fondo financia a estudiantes que no disponen de recursos para costear los aranceles de las universidades del Consejo de Rectores.

2 El arancel diferenciado fue el mecanismo de financiamiento que predominó en Chile desde los años 60 y hasta 1981. Bajo esta modalidad, el estudiante debía pagar los estudios universitarios solo en caso que su familia tuviera la capacidad de pago. De lo contrario el costo de la carrera lo asumía el Estado.

3 El crédito fiscal universitario fue establecido por el DFL n° 4 de 1981. Se otorgó entre 1981 y 1986 con un interés de 1% anual. Se reajustaba en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) y se pagaba en 10 cuotas anuales si la deuda era menor a 40 UTM, o en 15 cuotas anuales si la deuda era superior a 40 UTM. El Fondo Solidario de Crédito Universitario está regido por la Ley n° 19.287 de 1994 y reemplaza al Crédito Fiscal Universitario. Se expresa en UTM y tiene un interés del 2% anual. Se debe comenzar a pagar luego de dos años de haber egresado con un máximo del 5% de los ingresos del deudor, aunque puede ser aplazado si sus ingresos son menores a 6 UTM. Los créditos CORFO son préstamos bancarios que se les otorgan a los estudiantes para que inicien, o en otros casos, continúen sus estudios de pregrado. Los interesados deben estar matriculados en instituciones de educación superior acreditadas.

A contar del año 2005 se implementa el Crédito con Aval del Estado al cual pueden acceder estudiantes de todas las instituciones de educación superior con lo cual también se pretende apoyar el acceso de jóvenes que deseen ingresar a instituciones de carácter privado y que no pueden costear sus estudios. Desde el año 2016, bajo el gobierno de Michelle Bachelet, entró en vigor el régimen de gratuidad que complementa a las becas y créditos antes mencionados. Si bien los tres tipos de ayudas financiera coexisten, becas, créditos y gratuidad, esta última ha ganado notoriedad desde su creación, tanto en lo que respecta al número de beneficiarios como en lo relativo a los recursos destinados a ella.

Todos los programas arriba enunciados de una u otra forma han permitido incrementar el acceso de jóvenes de escasos recursos al sistema con lo cual las brechas de inequidad en el acceso se han reducido en alguna medida aunque aún queda mucho por avanzar para alcanzar un sistema realmente equitativo. De cualquier manera, las iniciativas antes nombradas si bien no constituyen la esencia de alguna política puntual relativa al acceso dan cuenta de la preocupación que ha existido en los gobiernos postdictadura (1990 a la fecha) para incrementar la cobertura en todos los estratos socioeconómicos. En lo que respecta a la cobertura bruta en educación superior (población de 18 a 24 años) hubo un incremento explosivo en las últimas décadas de la mano con la privatización del sistema, el subsidio a la demanda y la falta de una regulación rigurosa. En efecto, se pasó de una cobertura del 8% en 1980, a 16% en 1990 y 53% en el año 2020. En otras palabras, en el periodo 1990-2020 la cobertura bruta se triplicó, en línea con la expansión que han experimentado los sistemas terciarios en el mundo. Este crecimiento se alinea con el observado en países de la OECD.

## 1.6. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN PARA ACCEDER A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El sistema de selección en Chile es diferente para las distintas instituciones de educación superior. El único requisito de ingreso exigible es la licencia secundaria. Este requisito se aplica para matricularse en CFTs, IPs y algunas universidades privadas nuevas.

Las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), utilizan como instrumento de selección la Prueba de Acceso a la Educación Superior (PAES) desde el año 2021 que se compone de una parte verbal, una parte matemática, y una prueba específica para las distintas áreas del conocimiento. Una ponderación de las notas de la enseñanza media más los resultados de la PAES le da a cada estudiante un determinado puntaje de postulación mediante el cual puede optar a la carrera de su interés quedando seleccionados dentro de las universidades más prestigiosas aquellos jóvenes con mejor rendimiento académico. Este sistema de admisión de carácter nacional es totalmente computarizado y participan, anualmente, en él alrededor de 180.000 jóvenes para un total de casi 170.000 vacantes (SIES, 2023). La PAES reemplazó a la Prueba de Selección Universitaria (PSU) dentro del proceso de selección de los postulantes a las universidades del CRUCH y también a postulantes a aquellas universidades privadas nuevas más prestigiosas adheridas al sistema de admisión centralizado.

## 1.7. RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO

En esta sección se presentan algunos elementos del régimen de financiamiento del sistema de educación superior de Chile. Por su parte, en la sección 5.2 y 5.4 se entregan mayores detalles acerca del marco legal que rige el financiamiento del sistema y los mecanismos de ayuda financiera, respectivamente. El modelo de gestión chileno se ha mantenido estable en sus características principales, a partir de las profundas transformaciones realizadas en los primeros años de la década del ochenta. Está caracterizado por la subsidiariedad del Estado, sobre la base de un principio que garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, públicas y privadas, y por un sistema de financiamiento que obliga a las instituciones a autofinanciarse y depender de la venta de servicios. Ello ha redundado en una baja sustancial del gasto público en el SES.

Junto a lo anterior, se estimula la participación privada, en el entendido que se abren mayores posibilidades para que la misma iniciativa privada se desarrolle en el campo de la enseñanza superior, especialmente a través de la creación de nuevas entidades, y de una mayor participación del financiamiento privado en dicho nivel. Ello ha derivado en que el SES chileno sea uno de los más privatizados en el mundo, tras Corea del Sur y Estados Unidos. Indudablemente, bajo este modelo de financiamiento se sostiene que la competencia entre las instituciones, dentro de un marco establecido por la regulación estatal, favorece la eficacia y eficiencia de la educación terciaria del país.

Específicamente, el modelo de financiamiento, también rediseñado en los años ochenta, está constituido por un subsidio diversificado del Estado que consta de dos mecanismos. El primero es el Aporte Fiscal Directo (AFD), distribuido entre las universidades públicas y las universidades privadas fundadas antes de las reformas de 1981. El segundo es el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), distribuido entre las instituciones de educación superior en proporción al número de alumnos de primer año matriculados en cada una de ellas de entre los postulantes con más altos puntajes en la prueba de selección universitaria (Espinoza, 2017a).

Sobre la base de este modelo imperante hasta el día de hoy, las universidades públicas y las privadas antiguas (creadas con anterioridad a la reforma de 1981) fueron obligadas a financiar sus costos de operación por medio del cobro de aranceles a sus alumnos, venta de servicios y consultorías. Este sistema de financiamiento permitió que el gasto público en educación superior en los noventa representase sólo un cuarto del gasto observable en 1981. Cabe mencionar que en la actualidad el financiamiento proveniente del Estado permite cubrir entre el 20% y 25% del presupuesto anual de las universidades públicas (Espinoza, 2008). Las instituciones universitarias que reciben aportes directos del Estado tienen una instancia de coordinación y regulación de su quehacer, respetando la autonomía de cada una de ellas. Este órgano de coordinación es el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. En la actualidad agrupa a un total de 27 universidades.

### 1.7.1. Cobro de aranceles

En el periodo 1981-2016 en Chile todos los estudiantes de todas las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, pagaban su matrícula y aranceles anuales a través de tres modalidades: créditos bancarios, becas gubernamentales e ingresos familiares. A contar del año 2016 entra en vigencia el régimen de gratuidad que beneficia a los estudiantes de los seis primeros deciles de ingresos familiares y que se matriculen en alguna IES acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación por al menos 4 años. El beneficio es otorgable independiente del sostenedor de la institución (estatal o privada).

### 1.7.2. Esquemas de préstamos estudiantiles, becas y gratuidad

En la actualidad existen cinco mecanismos de ayudas estudiantiles:

- a. Las becas estatales que no implican devolución, algunas son reducidas y están orientadas a los sectores de menores recursos. En casos muy calificados se otorgan becas completas que cubren la totalidad del arancel de la carrera. En general, se otorgan becas parciales que los estudiantes deben complementar con algún crédito bancario (CAE, CORFO u otros) para financiar sus estudios.
- b. El Fondo de Crédito Solidario que se otorga a los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores que lo solicitan y que son asignados en función de la condición socio-económica teniendo ciertas condiciones mínimas de méritos académicos. Este fondo, creado a mediados de la década del 90, ha ido perdiendo protagonismo (en términos de recursos y beneficiarios) como consecuencia de la implementación del régimen de gratuidad.
- c. Créditos con garantía del Estado. Consiste en créditos bancarios que son avalados por el Estado de Chile. Existen dos modalidades: 1. El crédito de la Corporación de Fomento (CORFO) accesible solo para los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores; 2. El crédito abierto a todas las universidades públicas y privadas (conocido como el crédito con aval del Estado – CAE) creado en el año 2005 que es avalado inicialmente por la institución donde el alumno estudia y luego, en la medida que avanza en su carrera, es paulatinamente avalado por el Estado.
- d. Becas y créditos privados. Algunas instituciones privadas otorgan con cargo a sus propios recursos, créditos y becas a los alumnos, pero no representan una proporción significativa del gasto en el Sistema.
- e. Gratuidad. Régimen de financiamiento instaurado el año 2016 bajo el gobierno de Michelle Bachelet. Cubre tanto el arancel de la carrera como la matrícula. Está dirigido a los estudiantes más vulnerables (primeros seis deciles de ingresos familiares). Está disponible para los estudiantes de los primeros seis deciles de ingreso que se matriculen en una institución de educación superior adscrita al beneficio. Para adscribirse a la gratuidad las instituciones deben estar acreditadas por al menos cuatro años, independiente de si son instituciones

públicas o privadas. De ahí que dada la alta privatización del sistema de educación superior chileno, en la actualidad el 75% de los beneficiarios de gratuidad concurre a instituciones de carácter privado.

## 2. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Para comprender la estructura y el funcionamiento del sistema de educación superior chileno actual, hay que remontarse a las reformas estructurales realizadas durante la dictadura militar (1973-1990). En particular, a la reforma del año 1981 que reorganizó el sistema, modificando su estructura y formas de coordinación (Fleet & Guzmán-Concha, 2017). Entre otros cambios, se permitió la apertura de nuevas instituciones privadas y se transformó el régimen de financiamiento hacia uno en que las instituciones deben autofinanciarse mediante el cobro de aranceles, la venta de servicios y la competencia por los recursos públicos (Espinoza, 2008). Con ello se avanzó en la creación de un mercado competitivo entre instituciones privadas con altos costos y alta demanda (Jarpa & Rodríguez, 2017), encontrando los aranceles chilenos entre los más altos de la OCDE, solamente detrás de Estados Unidos y el Reino Unido (OECD, 2020).

Una de las principales consecuencias fue la expansión del sistema desde la década de los 90 promovida principalmente por el sector privado, tanto en lo que a provisión como a financiamiento se refiere (CNED, 2024; Brunner & Labraña, 2020; Chiroleu & Marquina, 2017). Esto permitió por primera vez el ingreso masivo de amplios sectores sociales previamente excluidos, aumentando la cobertura para las familias de todos los quintiles de ingreso (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). En consecuencia, al avanzar de un sistema de élite a uno masivo cambió también el perfil de estudiante que ingresa a la educación superior. La matrícula pasó a estar compuesta en su mayoría por estudiantes de primera generación, es decir, aquellos estudiantes que son los primeros de sus familias en ingresar al nivel terciario (Castillo & Cabezas, 2010). En línea con lo anterior, la masificación de la educación superior en Chile también se tradujo en nuevos problemas y desafíos, principalmente en lo referido a la equidad en el acceso (Schendel & McCowan, 2016).

La expansión del sistema de educación superior implicó una heterogeneización institucional en términos de calidad, capacidad institucional y recursos humanos (Muñoz & Blanco, 2013). En paralelo, las instituciones de educación superior han tendido a segmentarse de acuerdo al perfil de estudiante que reciben (Espinoza, 2008; Fleet & Guzmán-Concha, 2017). Mientras los estudiantes provenientes de contextos sociales, culturales y económicos aventajados se concentran en las universidades más selectivas, los estudiantes de bajos ingresos acceden en mayor medida a las nuevas universidades privadas no selectivas o a instituciones no universitarias (Leyton *et al.*, 2012; Espinoza, 2017a, 2017b; Espinoza & González, 2015; Cabrera, 2016). De ahí que, para algunos autores, a pesar de la masificación se ha mantenido la exclusión de los estudiantes de bajo nivel socioeconómico de las universidades y carreras más selectivas (Jarpa & Rodríguez, 2021).

Por una parte, la exclusión respondería a que los estudiantes enfrentan de manera diferenciada el proceso de admisión al sistema de educación superior chileno de acuerdo a su contexto de

origen. Por ejemplo, Canales *et al.* (2016) reportan que para aquellos estudiantes que buscan ser los primeros en sus familias en ingresar a la universidad, esta es vista como una escapatoria de las ocupaciones no calificadas de sus padres. Por lo tanto, su objetivo es ingresar al sistema, independiente de la selectividad y prestigio de la institución de destino. Esto se ve confirmado por otras investigaciones de corte cuantitativo que han encontrado que la postulación a las universidades selectivas se relaciona con las condiciones de origen de los estudiantes (Antivilo-Bruna *et al.*, 2017; Fukushi, 2010; González & Dupriez, 2017; Jiménez & Lagos, 2011; Espinoza *et al.*, 2023). El nivel educacional y la ocupación de los padres, así como el tipo de colegio donde cursaron la enseñanza media ejercería una influencia sobre el tipo de instituciones a la que postulan los estudiantes (Catalán, 2016; Canales, 2016).

Por otra parte, en la exclusión también juegan un rol los desiguales resultados que obtienen los estudiantes de acuerdo a su origen en las pruebas de selección utilizadas por las universidades selectivas. Al respecto, la evidencia es contundente desde hace casi dos décadas (Contreras *et al.*, 2007; Farías & Carrasco, 2012; Koljatic & Silva, 2006, 2010; Rodríguez & Jarpa, 2015). Esta se ha concentrado en estudiar los resultados en las pruebas de selección de acuerdo a las características de la formación secundaria de los estudiantes, dado el alto nivel de segregación social y académica de la educación escolar en Chile (Bellei, 2013, 2019).

De manera consistente, diferentes investigaciones han encontrado que los estudiantes de establecimientos secundarios privados obtienen mejores resultados que sus compañeros de colegios públicos o particulares subvencionados. A su vez, quienes cursaron su educación secundaria en la rama científico humanista alcanzan mayores puntajes que quienes lo hicieron en la rama técnico profesional (Contreras *et al.*, 2007; Farías & Carrasco, 2012; Koljatic & Silva, 2006, 2010; Rodríguez & Jarpa, 2015). Como consecuencia, los estudiantes de bajo nivel socioeconómico quedan fuera del proceso de selección a las universidades selectivas al no alcanzar los puntajes mínimos requeridos para postular a ellas (Espinoza *et al.*, 2023). Por esta razón, el proceso de admisión a la educación superior chilena termina reproduciendo las desigualdades que se arrastran de niveles formativos previos (Larrocau *et al.*, 2015).

Para combatir la desigualdad en el acceso a los estudios superiores, desde la década de los 90 se comenzaron a implementar en el país diferentes estrategias. Dentro de estas destacan las ayudas financieras, las bonificaciones en los puntajes de las pruebas de selección y más recientemente, programas de cuotas que reservan cierta cantidad de vacantes para estudiantes provenientes de contextos desaventajados.

La implementación del sistema de ayudas financieras comenzó hacia finales de la dictadura y fue reformado y profundizado durante los gobiernos democráticos que le siguieron (Páez *et al.*, 2017). En un principio, se optó por una combinación de becas para estudiantes con puntajes altos en las pruebas de selección que cubrían parcialmente los costos de arancel y matrícula y, créditos estudiantiles que aplazaba la carga económica al cubrir los gastos asociados a los estudios universitarios a través de préstamos bancarios (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2023; Subsecretaría de Educación Superior, 2023).



Como consecuencia de la movilización de estudiantes universitarios del año 2011, quienes protestaron contra los altos aranceles de la educación superior chilena y el endeudamiento producido por los créditos bancarios, el 2016 se creó una nueva ayuda financiera: la gratuidad. En un comienzo disponible para los estudiantes de los primeros cinco deciles de ingresos familiares, desde el 2018 se extendió su cobertura hasta el sexto decil (Ministerio de Educación, 2018). En este sentido, la gratuidad se diferencia de las becas existentes anteriormente al no adjudicarse en base al desempeño académico de los estudiantes, sino de acuerdo a su necesidad económica.

Desde su creación hasta la actualidad, la gratuidad ha ganado relevancia dentro del sistema de educación superior chileno. Si en su primer año de existencia la cantidad de beneficiarios de la gratuidad ascendió a cerca de 140.000, en el 2022 esta cantidad superó los 457.000 beneficiarios. A la vez, esto se ha traducido en la proporción del gasto público en educación superior que se destina a financiar llegando el 2021 a representar la gratuidad el 45.7% de este (Contraloría General de la República, 2021). Sin embargo, a pesar de su importancia, estudios recientes muestran que la gratuidad habría tenido solamente un impacto marginal en el acceso de estudiantes de bajos ingresos o de estudiantes primera generación al sistema (Arzola, 2021; Espinoza *et al.*, 2022). En este sentido, no habría cambiado el perfil de estudiante que ingresa a la educación superior. Más bien, la gratuidad habría servido de reemplazo de los antiguos créditos y becas, disminuyendo la importancia de estos últimos en favor de la gratuidad (Red Índices, 2018a, 2018b).

Sumado a las ayudas financieras, especialmente durante la última década, se implementaron otros tipos de mecanismos con el objetivo de reducir las desigualdades en el acceso a los estudios superiores. Ejemplo de esto fue la creación de bonus para el puntaje en las pruebas de selección y de cuotas o vías alternativas de acceso a las universidades más selectivas (Gil-Llambías *et al.*, 2019; Sanzana, 2018). Destaca en este sentido el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), un programa de cuotas creado el 2014 por el Ministerio de Educación que busca permitir el acceso de estudiantes con buen desempeño académico en el nivel secundario, pero que no alcanzan los puntajes mínimos en las pruebas de selección para ingresar a la universidad (Baeza *et al.*, 2018; Villalobos, 2018, MINEDUC, 2021).

La masificación de la educación superior ha implicado desafíos que van más allá de los referidos al acceso, sino que también tensiones y problemas relacionados a las trayectorias de los estudiantes una vez dentro del sistema. Tras la fuerte expansión experimentada durante los últimos 30 años, el foco se ha ido instalando progresivamente en la permanencia y titulación oportuna de los estudiantes. Principalmente esto responde a los altos niveles de abandono en el sistema, el que es aún mayor si se observa al nivel de las instituciones (Santelices *et al.*, 2015). Por ejemplo, datos recientes muestran que uno de cada cuatro estudiantes abandona sus estudios en el primer año (Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), 2021).

Esto ha motivado a estudiar los factores que se asocian al abandono. En esta línea, se encuentra el estudio realizado por Von Hippel y Hofflinger (2020), quienes desarrollaron un modelo que permitiera predecir el riesgo de abandono. Los resultados alcanzados muestran que durante el primer semestre las características pre ingreso predicen débilmente el abandono. El desempeño en el nivel secundario y los puntajes en las pruebas de selección permiten predecir, al menos en

parte. Por el contrario, una vez que se incorpora el desempeño dentro de la universidad la situación cambia, siendo las notas y la cantidad de cursos inscritos los predictores más importantes del modelo. En su investigación, ambos autores también evaluaron la efectividad de los programas de acompañamiento que buscan apoyar la adaptación de los estudiantes a la vida universitaria. Los resultados muestran que en tres de las cuatro universidades analizadas el riesgo de abandono no cambió entre los estudiantes participantes y quienes no participaron en este tipo de programa.

Desde un enfoque cualitativo, otro grupo de estudio ha resaltado como las dificultades económicas constituyen un riesgo para la permanencia de los estudiantes (Leyton *et al.*, 2012), el que sería especialmente importante para los estudiantes que son los primeros de sus familias en ingresar al nivel terciario (Canales & de los Ríos, 2009). Por lo mismo, durante la última década ha aumentado el interés por conocer el impacto que tienen las ayudas financieras en las trayectorias de los estudiantes dentro de la universidad, en particular de las becas y créditos estatales. Los resultados alcanzados muestran que el Crédito con Aval del Estado (CAE) y la principal beca de mérito existente en el país, la Beca Bicentenario, tienen un impacto positivo en la permanencia de sus beneficiarios (Horn *et al.*, 2014; Santelices *et al.*, 2015; Card & Solis, 2022).

En un sentido similar, la gratuidad ha sido objeto de estudio durante los últimos años. Un estudio realizado en una institución de educación superior no universitaria muestra que esta tuvo un impacto positivo en el desempeño de sus beneficiarios, especialmente de aquellos que previamente tenían que autofinanciar sus estudios (Flores *et al.*, 2020). Dentro del sistema universitario, Espinoza *et al.* (2023) evaluaron el impacto de la gratuidad en la permanencia durante los primeros cuatro años en la universidad en contraste con la Beca Bicentenario y los dos principales créditos existentes en el país, el CAE y el Fondo Solidario de Crédito Universitario. Los resultados muestran que la gratuidad tuvo un impacto negativo en la permanencia en contraste con la Beca Bicentenario (beca de mérito) durante los primeros dos años de trayectoria. Por el contrario, esta tuvo un impacto positivo en el tercer año al contrastar a los estudiantes con gratuidad con quienes financiaban sus estudios mediante un crédito o con sus propios recursos. Esta situación se explicaría por la reducción en el estrés financiero que significa la eliminación del pago de arancel y matrícula. Gracias a esto, los estudiantes podrían destinar sus recursos a otros gastos asociados a los estudios terciarios o reducir sus jornadas laborales, lo que luego se traduciría en un paso más tranquilo por la universidad (Espinoza *et al.*, 2023).

La preocupación también se ha ido centrando cada vez más sobre la progresión académica de los estudiantes, convirtiéndola en uno de los principales desafíos asociados a la expansión del sistema de educación superior chileno (Comisión Nacional de Acreditación (CNA), 2022; Pey *et al.*, 2012). Esto se explica por las bajas tasas de graduación del sistema chileno. Por ejemplo, datos de la OECD muestran que solo el 16% de los estudiantes chilenos se gradúa en el tiempo estipulado por sus planes de estudio, cifra bastante menor al 39% promedio de la OECD en su conjunto. Sin embargo, la diferencia entre el sistema chileno y el promedio OECD se reduce al considerar una ventana de tres años tras lo estipulado en los planes de estudio (OECD, 2019). Esto sugiere que el problema del sistema de educación superior chileno

no es tanto de graduación a secas, sino más bien del tiempo que los estudiantes requieren para hacerlo. Así, por ejemplo, un estudio reciente encontró que, en promedio, los estudiantes chilenos requieren cerca de un 30% más de la duración estimada de sus carreras para finalizar sus estudios (Carpentier, 2021).

### 3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO, ACCESO A LA UNIVERSIDAD Y PERMANENCIA

En este apartado se revisan estudios nacionales e internacionales que analizan la asociación entre fuentes de financiamiento, el acceso a la universidad y la permanencia (persistencia). En Chile las medidas o instrumentos de ayuda financiera que se han aplicado para tal efecto son: las becas de mérito; la “gratuidad” (una subvención al estudiante que cubre todos los costos de la carrera); y los créditos o préstamos (que varían respecto a las tasas de interés y las condiciones de devolución).

#### Becas Universitarias de Mérito

Usualmente el “mérito” se evalúa en función de los puntajes obtenidos en las pruebas estandarizadas de conocimientos, el promedio de calificaciones alcanzado en la enseñanza secundaria o mediante una combinación de esas dos opciones. La beca puede cubrir todos los costos de la universidad o solamente una parte. Puede ser ofrecida a todos quienes la solicitan que tengan los méritos académicos, independiente del nivel de ingresos socioeconómicos de la familia.

La posibilidad de conseguir una beca actúa como un incentivo para proseguir los estudios universitarios (Birch & Rosenman, 2019). Por ejemplo, el estado de Iowa en EE.UU. ofreció becas para asistir a una de sus universidades públicas únicamente a alumnos que habitaban fuera del estado. De este modo, se logró incrementar el número total de postulaciones de alumnos, especialmente aquellos pertenecientes a minorías (Leeds & Desjardins, 2015). En el estado de Arizona la creación de una beca “basada en el mérito» permitió incrementar el número de matriculados en general y especialmente de alumnos provenientes de grupos representativos de minorías (Upton Jr., 2016). En Australia ocurrió algo similar (Reed & Hurd, 2016). En Canadá, las becas de mérito son buscadas por los postulantes de mayor nivel socioeconómico y los de niveles más bajos (Dooley, Payne, & Robb, 2012). La provincia de Trento en Italia ofreció becas de mérito solamente a alumnos que habitaban en esa provincia y que procedían de familias de escasos recursos. Aun cuando las becas de mérito permitieron elevar el número total de matriculados en Italia, su impacto fue menor en Trento, ya que muchos de los beneficiarios optaron por estudiar en otras provincias (Vergolini & Zanini, 2015).

De cualquier manera, la evidencia existente revela que la beca de mérito atrae a aspirantes de todos los niveles socioeconómicos. Pero si los únicos criterios para recibir la beca son buenas calificaciones y/o la obtención de puntajes altos en las pruebas estandarizadas, dada la fuerte relación que existe entre nivel socioeconómico y rendimiento académico en pruebas estandarizadas,

una política de becas de mérito puede agravar la inequidad (Belasco, Rosinger, & Hearn, 2019). Se ha demostrado, sin embargo, que si la política aplica solamente a aspirantes con pocos recursos financieros, puede mejorar el nivel de acceso de alumnos desaventajados (Lowry, 2019).

## La Gratuidad

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, las naciones industrializadas experimentaron un crecimiento rápido en su sistema de educación superior. Hasta la década de 1970 la mayoría de los países industrializados habían ofrecido admisión gratuita a las universidades públicas. Algunos sistemas, especialmente el de los EE.UU. pasaron de la fase masiva de la educación superior, a la fase de universalización siguiendo la tipología de Trow (1972). En otros países se pasó de la fase de élite a la masiva tal como aconteció en Chile a contar de 1990. No fue posible mantener la gratuidad. Ello en parte obedece a que se produjo un incremento en la demanda (matrícula y postulaciones) de alumnos vinculados a los sectores más desaventajados, los llamados estudiantes de “primera generación” (Nunez, Cuccaro-Alamin, Carroll, & Riley, 1998).

La atención al estudiantado históricamente marginado de la educación superior implicó ampliar los servicios provistos y los costos asociados a ellos (Michalski, Cunningham, & Henry, 2017; Schademan & Thompson, 2015; Terenzini, Springer, Yaeger, Pascarella, & Nora, 1996). La explosión en la matrícula rápidamente superó los recursos de las instituciones. La política expansiva y aperturista parecía permitir el acceso a la educación superior de todas las clases sociales, pero en realidad no fue así (Stanley, 2003). Creció la demanda para la educación superior más rápidamente que las vacantes disponibles en las instituciones públicas. Como respuesta a dicho fenómeno, creció de manera explosiva la educación superior privada y su correspondiente oferta, con costos de matrícula y aranceles que se ubican por sobre los costos que definía la educación pública.

En ese escenario marcado por la doctrina neoliberal donde la educación fue concebida como un bien de consumo, la legislación de algunos países permitió a las universidades privadas lucrar con el servicio educativo y obtener cuantiosas utilidades, tal como ocurrió en Chile desde 1981 hasta el día de hoy (Delisle & Bernasconi, 2018; Espinoza, 2017c). Los estudiantes de menores recursos tendieron a inscribirse en carreras de menor prestigio cuyos graduados reciben sueldos más bajos (Andrews & Stange, 2016).

Un efecto de la política del acceso abierto, fue incrementar las diferencias entre los distintos grupos socioeconómicos a nivel intra e interinstitucional, manteniendo intacta la desigualdad a nivel de sistema (Allen, Wolniak & Allen, 2019). Pasó lo mismo en Inglaterra, donde en 1961 se implementó una política de acceso abierto. Mientras todos los estudiantes gozaban de la “gratuidad” (financiamiento de la matrícula y aranceles), los estudiantes de familias de bajos ingresos recibían una subvención adicional para cubrir los gastos de manutención (alojamiento y alimentación). La inscripción de estudiantes pasó de 400.000 en los años 1960 a más de 2.000.000 en los albores del siglo veintiuno. No obstante, dado que creció más rápidamente la

proporción de estudiantes vinculados a familias de clase media y alta en relación a los estudiantes más pobres que asistían a la educación superior, se acentuó aún más la desigualdad (Blanden & Machin, 2004).

En Inglaterra la política de gratuidad perjudicó la igualdad de oportunidades por dos razones. Primero, el gobierno propició la creación de dos sistemas de educación superior (universitario y no universitario o politécnico), con el propósito de absorber la creciente demanda. Atraídos por su orientación vocacional, muchos de los jóvenes vinculados a las familias más pobres eligieron ir a las carreras politécnicas (Murphy, Scott-Clayton & Wyness, 2019). En el mercado laboral, en comparación con los egresados de las universidades, los egresados de las escuelas politécnicas solían ocupar puestos de menor prestigio y sueldo. Segundo, fue tan rápido el crecimiento de la demanda que superó la capacidad financiera de las universidades, obligando a éstas a reducir y hasta eliminar la subvención de manutención, lo cual redujo la proporción de estudiantes de familias de bajos ingresos.

En Chile la implementación del régimen de gratuidad a contar de 2016 permitió el aumento de nuevos ingresantes de familias de bajo nivel socio económico a la educación superior. Estudios recientes concluyen que esta medida estaría contribuyendo a reducir la desigualdad educativa aunque de manera muy marginal tanto en lo que respecta al acceso (Espinoza *et al.*, 2022, 2023b) como a la permanencia (Espinoza *et al.*, 2023c). Existe, sin embargo, evidencia que revela que la expansión de las universidades y su correspondiente oferta ha excedido las demandas por cursar estudios en este nivel (Delisle & Bernasconi, 2018). Muchas carreras, especialmente en el sector universitario privado, no han conseguido completar las vacantes que han estado ofreciendo en los últimos años.

## La Subvención Parcial

Con el incremento de los costos, las universidades públicas no pudieron seguir ofreciendo acceso gratuito. Por tal motivo, elevaron los costos de matrícula y aranceles lo que implicó que muchos estudiantes tuvieran que acceder a becas y/o créditos para solventar los gastos que demanden los estudios en el nivel terciario. Aunque para muchos aspirantes a la educación superior fue posible manejar la subida del costo, no aconteció lo mismo para la mayoría de los alumnos de los estratos socioeconómicos bajos.

Al analizar la experiencia de la Universidad de California, que bajo la política de la gratuidad había experimentado un alza enorme en los costos de operación, Marginson concluyó que la mejor política sería:

“Una política de préstamos para pagar la matrícula, basada en un acuerdo de pago contingente al ingreso del beneficiario.” (Marginson, 2016, p. 196)

Los mismos argumentos fueron esgrimidos para el caso de Australia (James, 2012; Jerrim & Vignoles, 2019). Los proponentes de este método de financiamiento resumieron las ventajas del siguiente modo:

1. La subvención pública puede ser ajustada mediante cambios en la tasa de interés y el tiempo en que hay que completar el pago.
2. El esquema permite expandir la inscripción y matrícula, reduciendo la desigualdad en el acceso, con la seguridad que la mayor parte de la deuda será pagada.
3. Los préstamos contingentes al ingreso familiar no se asocian con sexo, nivel educativo o grupo étnico (Marginson, 2016).

Elevar los costos de las carreras fue justificado por algunos economistas argumentando que la educación superior generaba altas tasas de retorno privado (Johnstone & Marcucci, 2010). En la misma perspectiva, sobre la base de estudios relativos a las tasas de retorno social y privada a la inversión otros estudiosos (Psacharopoulos, 1973, 1994; Psacharopoulos & Patrinos, 2004), presentaron evidencias que permitían concluir que las tasas de retorno privado eran más altas que las sociales. En consecuencia, quienes accedieron a la educación superior debían financiar sus estudios mediante el auto pago o a través de créditos bancarios. Se parte del supuesto que el acceso a la educación superior permitiría a los estudiantes de menores recursos subir en estatus social y económico en comparación con sus padres (Hauser, Warren, Huang & Carter, 2000). Esta movilidad social contribuiría a reducir la desigualdad existente. Otros argumentaron que la reducción de la inversión pública en la educación superior no solo permitiría proveer la mano de obra demandada por la industria moderna, sino que también permitiría al Estado gastar más en otros sectores sociales (Schultz, 1961).

Una variante de la política de subvención parcial fue aplicada en Inglaterra. En efecto, con el abandono de la política de acceso abierto y el alza de matrículas en las universidades inglesas, no hubo cambios notables en la participación de distintos grupos sociales en el sistema terciario. La tasa de inscripción seguía creciendo, pero más lentamente. Al cobrar aranceles más altos, las universidades incrementaron sus recursos permitiéndoles a la vez ofrecer subvenciones y préstamos a los solicitantes más necesitados (Murphy *et al.*, 2019).

En 1965 el gobierno de los EE.UU. comenzó ofreciendo subvenciones a solicitantes de familias de recursos limitados, para cubrir al menos una parte de los gastos que supone cursar estudios en el nivel terciario. La mayoría de las subvenciones en los EE.UU., incluyendo las 'Pell Grants', benefician al 31 por ciento de los estudiantes en la educación superior. La subvención Pell permite al beneficiario estudiar en cualquier institución de educación superior, incluyendo las que declaran tener fines de lucro. Las subvenciones cubren en promedio 59 por ciento del costo de la matrícula y 28 por ciento de los costos totales, esto es, matrícula, aranceles y gastos de manutención.

Varios estudios han demostrado el efecto positivo de la Pell y otras subvenciones públicas y privadas sobre el acceso a la universidad. Dichas subvenciones serían más efectivas que las becas de mérito en estimular el acceso a la universidad entre los alumnos de familias de bajos ingresos. En otras palabras, las 'Pell' contribuirían a reducir más la desigualdad educativa (Fack & Grenet, 2015; Castleman & Long, 2016; Lowry, 2019; Wright-Kim, Perna, & Ruiz, 2019). Todavía más, se ha planteado que dichas subvenciones serían efectivas si se aplican solamente a los gastos estudiantiles para la manutención (Dearden, Fitzsimons & Wyness, 2014).

## Préstamos

En otros casos, sin embargo, aun combinados con una subvención, los recursos familiares no son suficientes para cubrir los costos de la educación superior. El préstamo es para aquellas familias que solo pueden acceder a este instrumento financiero para costear los estudios de sus hijos. Entre las familias más pobres una fracción importante decide no ir a la universidad para no endeudarse (Armstrong, Dearden, Kobayashi & Nagase, 2019; Callender & Mason, 2017). Algunas familias han optado por endeudarse con la banca privada asumiendo que la obtención de un certificado en el nivel terciario asegurará un mejor futuro para sus hijos. En este caso no puede obviarse que las campañas publicitarias y de difusión que han impulsado las instituciones privadas nuevas, han tenido una repercusión significativa en las decisiones de muchos jóvenes y sus familias respecto a la necesidad de endeudarse para poder proseguir los estudios.

Algunas investigaciones recientes han demostrado que muchas familias de bajos ingresos y educación manejan poca información sobre cómo la universidad prepara a sus estudiantes para el ingreso al mercado laboral. La evidencia revela que los hijos de estas familias se matriculan mayoritariamente en instituciones menos selectivas con una tasa de graduación que se sitúa debajo del promedio observable en el sistema terciario. Optan con mayor frecuencia por carreras que preparan para ocupaciones de menos demanda en el mercado laboral. De igual manera, dicho grupo ocupa puestos de trabajo asociados a sueldos más bajos (Baugh *et al.*, 2019; Beyer *et al.*, 2015).

### 3.1. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO SOBRE LA PERSISTENCIA EN LA UNIVERSIDAD

Resulta indudable que mientras la mayor parte de la investigación sobre políticas de financiamiento en educación superior se ha enfocado en temas referidos al acceso, la persistencia que también es fundamental para que el estudiante termine exitosamente sus estudios no ha sido un tema recurrente para los académicos. En los EE.UU., por ejemplo, casi 43% de los estudiantes no se gradúan de la primera institución de educación superior en la que se matricularon (Chen & St John, 2011).

Sabemos mucho de los factores que son asociables con la deserción o abandono de la universidad (Tinto, 1975, 2006; Cabrera, Tomás, Alvarez & González, 2006; Larsen, Kornbeck, Kristensen, Larsen & Sommersel, 2013; O'Keefe, 2013). Tanto que algunos investigadores han llegado a la conclusión que no es difícil identificar de antemano a los estudiantes que van a abandonar sus estudios y, por consiguiente, que no podrán terminar sus carreras (Singell & Waddell, 2010). Una de las variables que tendría mayor incidencia en la permanencia y término de los estudios, es la situación económica familiar del estudiante.

En la mayoría de los casos, las ayudas estudiantiles (créditos) reducen la probabilidad de la deserción de la universidad. No obstante, entre los estudiantes de menores recursos, es mayor la probabilidad de abandonar los estudios en comparación con los jóvenes provenientes de familias

con mayores ingresos (Alon, 2007). De igual manera, el efecto positivo de la ayuda es mayor en el caso de los estudiantes que anhelaban ir a la universidad y menor respecto de aquellos que vacilaban acerca de sus expectativas (Birch & Rosenman, 2019; Dynarski & Scott-Clayton, 2013).

## Becas Universitarias de Mérito

Las becas de mérito incrementan la persistencia de los estudiantes que las reciben, pero al mismo tiempo incrementan la desigualdad educativa. La razón es que las herramientas tradicionales que se utilizan para evaluar el mérito (pruebas y calificaciones) favorecen a los estudiantes de familias de clase media y alta (Heller & Marin, 2004). Una segunda razón que explicaría tal fenómeno es que en por lo menos un país (Portugal), los colegios particulares sobrevaloran las calificaciones de sus alumnos (Nata, João & Tiago, 2019). Los estudiantes que son beneficiados con becas de mérito son reclutados usualmente por las universidades más selectivas y elitistas, que además reclutan a estudiantes egresados de colegios particulares y elitistas. La mayoría de los estudiantes desaventajados siguen yendo a universidades de menor prestigio y calidad.

## La Gratuidad

La gratuidad puede tener un gran impacto en el acceso a la educación superior, pero si no se cambian los factores que inciden en la persistencia, no perdura su efecto. En África del Sur, por ejemplo, la implementación de una política de subvenciones para manutención en la universidad elevó de manera impresionante la entrada de estudiantes africanos (negros). En el año 2011 alrededor del 68 por ciento de los nuevos ingresantes eran africanos (grupo que representa al 80 por ciento de la población total). Pero muchos desertaron en el primer año, lo que derivó en que solo el 19 por ciento de la población africana entre 18 y 24 años de edad permaneciera estudiando en la universidad. En otras palabras, promediando la década pasada la gran mayoría de los africanos todavía no tenía posibilidades de graduarse de la educación superior (Sehoole & Adeyemo, 2016).

En años recientes, sólo el 45 por ciento de los estudiantes africanos se graduaron (Cross, 2018). Algunos investigadores piensan que la deserción de los jóvenes no se debía a la falta de recursos para costear los estudios (matrículas y aranceles). Demuestran que entre los estudiantes que recibieron una subvención y aquellos que no la obtuvieron, no hubo una diferencia significativa en lo que respecta a la permanencia en la carrera ni tampoco en lo concerniente a sus calificaciones (Naidoo & McKay, 2018). Para muchos jóvenes ir a la universidad significa vivir fuera del hogar lo cual implica costos adicionales. La Universidad de KwaZulu-Natal combinó la entrega de ayudas financieras para solventar los costos de las carreras, con aportes para financiar las estadías en residencias universitarias para los estudiantes procedentes de otras regiones y ciudades. De ese modo, logró reducir el tiempo de graduación de ese grupo de jóvenes (Murray, 2014).

Otra explicación del por qué la política de subvenciones implementada en África del Sur tuvo un efecto limitado en eliminar la desigualdad educativa, es que permitió a los estudiantes



africanos ingresar a la universidad, pero sin crear las condiciones mínimas necesarias que les permitieran superar las desventajas con que entraron. Concluyen los investigadores que mientras la ayuda financiera es importante para facilitar la entrada al sistema, ello no basta para asegurar el éxito (permanencia y egreso), ya que los estudiantes vienen con atributos y habilidades distintas y con antecedentes socio-culturales diferentes a los que poseen los estudiantes pertenecientes a familias de mejores niveles socioeconómicos, lo que obviamente influye en su progreso académico (Sehoole & Adeyemo, 2016). Más allá de asegurar la admisión, las universidades deberían introducir algunos cambios que son fundamentales para la adaptación y permanencia de los jóvenes en la educación superior. Muchos estudiantes nuevos que se integran a la universidad no están suficientemente preparados para enfrentar las exigencias de la vida académica ni tampoco para la vida en la comunidad universitaria (Moodley & Singh, 2015). No hay que olvidar que la segregación y discriminación que han experimentado históricamente los africanos negros han impedido que puedan desarrollar esas capacidades. Era predecible en todo caso que dichos grupos no iban a prosperar en las universidades gestionadas por los Afrikáners (blancos). Ellos impusieron un currículo, gestión y pedagogía inventada en Europa. Sabido es que los países del viejo mundo se hayan impregnado de elementos culturales ajenos a la realidad africana. Para que estudiantes de la cultura africana puedan avanzar en sus trayectorias académicas y aprender en la universidad es indispensable crear un “acceso diferenciado». Ello implica cambiar el currículo, la administración, y el funcionamiento de la universidad (Cross, 2018).

Por otra parte, cabe señalar que en otros sistemas terciarios en el mundo las subvenciones basadas en necesidades económicas de los estudiantes han contribuido a incrementar la persistencia y, consecuentemente, a reducir las tasas de abandono. En los EE.UU., por ejemplo, la implementación de una política de subvenciones redujo la tasa de deserción e incrementó la tasa de graduación en varios estados (Bettinger, 2015; Erwin & Binder, 2019; Goldrick-Rab, Kelchen, Harris, & Benson, 2016; Gross, Hossler, & Ziskin, 2007; St. John, Shouping, & Weber, 2001). Los estudiantes que recibieron las subvenciones tienden a participar más activamente en la vida universitaria lo cual afecta su persistencia (Boatman & Long, 2016).

En lo que respecta a Chile las ayudas estudiantiles han intentado igualar las oportunidades para estudiantes ricos y pobres, facilitando en parte la integración de ambos grupos en la vida académica y social (Acuña, Markovic & Mizala, 2010; Cabrera, Nora & Castañeda, 1992; Espinoza, 2008). No obstante, el acceso sigue estando segmentado y los estudiantes de familias más adineradas acuden a las instituciones más selectivas y de mayor calidad en contraste con lo que acontece con los estudiantes provenientes de familias de menores recursos (Espinoza, 2017a; Espinoza *et al.*, 2023a, 2023b). En Colombia, a su turno, la tasa de deserción bajó 25 por ciento con la introducción de una política de subvenciones (Melguizo, Torres & Jaime, 2011). En Alemania, se ha reportado que los estudiantes que reciben ayuda financiera concluyen sus estudios más rápidamente que aquellos que reciben la misma cantidad de ayuda por parte de sus familias (Glocker, 2011).

Ciertamente, la promesa de una eventual subvención puede mejorar la persistencia de los estudiantes en sus respectivas carreras. Entre los años 2007 y 2009 una universidad pública en el

estado de Illinois (EE.UU.) prometió a un grupo de estudiantes de escasos recursos, reembolsar el total de los gastos de su carrera (matrícula, arancel, y libros), si se graduaron en 5 años o menos (vale decir, en el tiempo oficial que duraban sus estudios). Parearon este grupo experimental con otro del mismo nivel de ingresos socioeconómicos que no recibió una promesa de ayuda. Al cabo de los 5 años, se contrastó los resultados de ambos grupos y se constató que la tasa de graduación del grupo experimental que recibió la promesa fue 2.4 veces mayor que la tasa del grupo de control (Gershenfeld, Zhan & Hood, 2019).

La evidencia existente revela que el efecto de las políticas de financiamiento para costear los estudios terciarios es moderado por factores exógenos. Por ejemplo, en una universidad privada tradicional de alta selectividad en Chile, las subvenciones (y préstamos) redujeron la deserción solamente cuando éstas fueron otorgadas por el Ministerio de Educación. La reducción de deserción fue significativa en algunas carreras, pero no en aquellas asociadas con las ciencias, la tecnología y las matemáticas (STEM en Inglés) (Horn, Santelices, & Catalán Avendaño, 2014). Otro estudio afirma que la persistencia del estudiantado varía dependiendo de la cantidad de profesores de dedicación exclusiva (full time) que tenga la universidad. Se asume que a mayor cantidad de profesores de tiempo completo mayor será la persistencia de los jóvenes en el sistema (Ehrenberg & Zhang, 2005). Attewell *et al.* (2011), demuestran que la decisión de desertar está más asociada a cuestiones vocacionales que a la ausencia de ayuda financiera.

En general, las características de los estudiantes influyen más que las características institucionales en la persistencia (Pike, Graunke, & Graunke, 2015). Si bien la selectividad de la universidad también modera el impacto de algunas variables como el rendimiento académico anterior (Gansemer-Topf & Schuh, 2006), no se sabe mucho acerca de la importancia de otros factores institucionales (Burkholder *et al.*, 2013). Entre los estudiantes que reciben ayuda financiera para financiar los estudios, es posible distinguir entre los que van a abandonar sus estudios y aquellos que no, tomando en consideración características personales y familiares (Vélez, 2014). Aun cuando los estudiantes de familias inestables (disfuncionales) consigan ayuda financiera para costear su carreras, tienen más probabilidad de abandonar sus estudios (Ver Ploeg, 2002). En una universidad española las mujeres que toman cursos adicionales son menos propensas a abandonar los estudios (Berlunga Silvente, Figuera Gazo & Pons Fanals, 2018). Por otro lado, cuando la situación económica del estudiante es complicada esto también le afecta emocional y cognitivamente, reduciendo su capacidad de permanecer en la carrera (Jury *et al.*, 2017).

La persistencia varía de carrera en carrera. En gran medida está supeditada al costo de ellas y a las posibilidades de acceso a financiamiento que tenga el estudiante. Se ha constatado que cuando las subvenciones abarcan más allá del costo de la carrera (vale decir, cubren otras necesidades de los estudiantes) se reduce la tasa de deserción (Clotfelter, Ladd & Vigdor, 2018). Algunas de las políticas de subvenciones de mayor alcance se han enfocado a financiar cuestiones como seminarios sobre técnicas de estudio, consejeros académicos para los estudiantes y capacitación a los profesores en cómo enseñar a los alumnos nuevos (ingresantes de primer año). Como consecuencia de ello, ha sido posible mejorar la persistencia de los estudiantes de

primera generación, introduciendo métodos de enseñanza adaptada a sus capacidades (McGinn & Schiefelbein, 2015; McGinn, Schiefelbein, Froemel & Lecaros, 2020).

**Ciertamente, el efecto de una subvención es moderado por dos variables: los recursos de la familia, y los costos de la universidad.** Cuando los recursos familiares son altos y el costo de la universidad es bajo, mayor es el efecto de la subvención (Chen & St. John (2011) constataron que al mantener constante los recursos familiares, un incremento del 1% en el monto de subvención/monto de arancel eleva la persistencia del alumno en un 2 por ciento. Un meta análisis de 43 estudios afirma que la ayuda financiera en forma de subvención incrementa las probabilidades de persistencia y graduación entre 2 y 3 puntos porcentuales. Al incrementar el monto de la ayuda por US\$1000 se reduce la probabilidad de desertar en 1.2 puntos porcentuales cada año (Nguyen, Kramer & Evans, 2019).

Poco se sabe acerca del efecto de los préstamos sobre la persistencia, aunque la evidencia existente revela que tienen consecuencias distintas a las de las subvenciones. Los estudiantes que más préstamos aceptan serían más proclives a abandonar los estudios (Herzog, 2018). La aceptación de un préstamo significa asumir una deuda. Sobre la base de una muestra de 2475 estudiantes en una universidad norteamericana, se pudo determinar que el tamaño de la deuda se asociaba positivamente con la probabilidad de abandonar los estudios universitarios (Britt, Ammerman, & Barrett, 2018) En otro estudio que abarcó a 6561 estudiantes en 651 instituciones norteamericanas, Franke (2019) encontró que en el caso de estudiantes procedentes del grupo de familias más pobres, un incremento de U\$1000 en los préstamos era asociable con un incremento de 5.45% en la probabilidad de persistir. En Finlandia, a su vez, existe una política que elimina la deuda originada por la entrega de algún crédito, si el estudiante satisface todos los requisitos académicos en el tiempo que contempla el plan de estudios, y que reduce significativamente el tiempo promedio de graduación (Kerkainen, 2017).

La probabilidad de que un estudiante abandone su universidad se incrementa en la medida que sube el monto de la deuda que ha contraído con ella (Jones-White, Radcliffe, Lorenz & Soria, 2013). Un estudio longitudinal que contempló una muestra de 3924 estudiantes en 28 universidades norteamericanas selectivas concluyó que los estudiantes que contraen una deuda (independiente de su magnitud), tienen menos probabilidad de titularse si se considera su nivel económico y el rendimiento anterior (Destin & Svoboda, 2018).

## 4. DATOS Y MÉTODOS

### 4.1. FUENTE DE DATOS

El capítulo se estructuró a partir del análisis de fuentes secundarias, incluyendo: bases de datos de organismos gubernamentales dependientes del Ministerio de Educación y documentación (literatura especializada, informes técnicos y normativas). Entre estas últimas se analizaron leyes, decretos y decretos con fuerza de ley.

Para el presente apartado se utilizaron cinco bases de datos provenientes de tres fuentes distintas. En primer lugar, se utilizó la Base de Datos de Matrícula<sup>4</sup> del Consejo Nacional de Educación (CNED), de carácter público y que contiene información relativa a los programas de pre y postgrado del sistema de educación superior chileno para el periodo 2005-2023. En ella es posible encontrar la matrícula de primer año, la matrícula total, la cantidad de vacantes, la institución y el área del conocimiento, entre otras variables, para todos los programas y carreras existentes en el país.

En segundo lugar, se utilizaron las bases de datos provistas por el Departamento de Medición, Evaluación y Registro Educacional (DEMRE) mediante Ley de Transparencia (N°20.285). Este es el organismo encargado de administrar el sistema de admisión centralizado que utilizan las universidades chilenas que seleccionan a sus estudiantes según sus puntajes en las pruebas de admisión. Por lo tanto, la información contenida en estas bases de datos sólo incluye a las universidades participantes de este sistema. En ellas es posible encontrar información sociodemográfica, antecedentes académicos y resultados del proceso de admisión de todos los estudiantes que participan de él cada año.

Por último, se utilizaron tres bases de datos públicas pertenecientes al Centro de Estudios del Ministerio de Educación (CEM)<sup>5</sup>: Base de Datos Matrícula en educación superior, Base de Datos Titulados de educación superior y Base de Datos Asignaciones a becas y créditos en educación superior. Estas contienen los registros de todos los estudiantes que se encontraban matriculados en el sistema de educación superior chileno, todos aquellos que se titularon y quienes recibieron alguna de las ayudas financieras entregadas por el Ministerio de Educación, respectivamente. Además, contienen información de sus carreras tales como la universidad y el área del conocimiento y cubren el periodo 2007-2023, a excepción de la base de asignación de ayudas financieras que comienza el 2008 y la de titulados que cubre hasta el 2022.

Por otra parte, los distintos cuerpos legales analizados y consignados en el presente informe dan cuenta de los marcos regulatorios referidos al funcionamiento y organización del SES, el acceso a las IES y la permanencia. Junto con ello proveen información relativa a los requisitos para postular a los beneficios estudiantiles, mantener el beneficio y los motivos de pérdida.

## 4.2. INDICADORES

Utilizando las bases de datos mencionadas se construyeron ocho indicadores que buscan describir las tendencias ocurridas durante las últimas dos décadas en el país. Los primeros dos indicadores retratan la situación a nivel de instituciones y carreras e incluyen la cantidad de universidades y de carreras según su dependencia, jornada y zona geográfica. En relación a la dependencia, las universidades fueron divididas en tres grupos: universidades públicas, aquellas de carácter estatal; universidades privadas tradicionales, instituciones privadas pero existentes

4 Disponible en: <https://www.cned.cl/bases-de-datos>.

5 Disponible en: <https://datosabiertos.mineduc.cl/>, sección estudiantes y párvulos, subsección Educación Superior.

antes de la reforma de 1981; y universidades privadas nuevas, instituciones fundadas tras dicha reforma. Se decidió utilizar la jornada diurna o vespertina, en vez de la modalidad presencial o a distancia, dada la escasa información disponible en el país sobre programas a distancia existentes.<sup>6</sup> Por esta razón, se cree que la jornada permite retratar de mejor manera la realidad nacional. Para ambos indicadores se utilizó la Base de Datos de Matrícula del CNED.

Los siguientes tres indicadores dan cuenta de las características sociodemográficas de los estudiantes y titulados del sistema, incluyendo su sexo, nivel de ingresos familiares y edad. Para construirlos se utilizó la Base de Datos de Matrícula del CNED, las Bases de Datos del DEMRE y la Base de Datos de Matrícula del CEM, respectivamente. En particular en el caso de los ingresos familiares, estos fueron ajustados según la inflación<sup>7</sup> a valores actuales, resultando cuatro categorías: Bajo (\$0-\$549), Medio (\$549-\$1.425), Alto (\$1.425-2.217) y Muy Alto (más de \$2.217)<sup>8</sup>.

En tercer lugar, se encuentran dos indicadores que dan cuenta de dos grupos de políticas que han buscado mejorar la equidad del sistema universitario chileno: las ayudas financieras y los programas de cuotas para el acceso. En relación a las primeras, se presenta la matrícula de primer año y total según tipo de ayuda financiera y se utilizaron las tres bases de datos provistas por el Centro de Estudios del Ministerio de Educación. Además, dada la diversidad de beneficios, estos fueron agrupados en cuatro categorías: Beca Bicentenario, Fondo Solidario de Crédito Universitario, Gratuidad y Otras Becas. En relación a los programas de cuotas, gracias a los datos del DEMRE se pudo calcular la cantidad de estudiantes de primer año que ingresaron mediante el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), el principal programa gubernamental en la materia.

Finalmente, para cerrar el análisis del sistema universitario chileno, el último indicador muestra las carreras con mayor cantidad de matrícula de primer año, matrícula total y titulados a nivel de sistema y clasificado según dependencia y jornada. Este indicador fue construido utilizando la Base de Datos de Matrícula del CNED y la Base de Datos de Titulados del CEM.

Dada la disponibilidad de los datos, no fue posible calcular las mismas tendencias para todos los indicadores. Principalmente, esto se debe a las variables disponibles en las bases de datos utilizadas. Así, por ejemplo, solo se pudo calcular la matrícula total y de primer año según tipo de ayuda financiera, pero no la cantidad de titulados. Algo similar sucede con las cuotas o ingresos especiales, ya que solo se pudo registrar la matrícula de primer año que ingresa mediante este tipo de programas. De todas formas, en el apartado correspondiente a cada indicador se especifica las tendencias que pudieron ser analizadas.

6 Existe una oferta creciente de programas a distancia pero no se reporta al Ministerio de Educación. Por tal motivo, es imposible analizar dicha oferta.

7 Para calcular la inflación entre los años incluidos se utilizó el valor de la Unidad de Fomento (U.F.). Disponible en: <https://www.sii.cl/pagina/valores/uf/uf2005.htm>.

8 Todos los valores se encuentran en dólares del 2023. El valor del dólar corresponde al indicado por el Banco Central de Chile para Enero del presente año. Disponible en: <https://si3.bcentral.cl/indicadoressiete/secure/IndicadoresDiarios.aspx>.

## 5. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA EN CHILE: ANÁLISIS DE INDICADORES

### 5.1. UNIVERSIDADES POR ZONA GEOGRÁFICA Y DEPENDENCIA

En esta sección se presenta la evolución del sistema universitario chileno en términos del número de instituciones entre los años 2005 y 2023. En el análisis se consideró la dependencia administrativa de las universidades y la zona geográfica donde están ubicadas. Dada la geografía del país, se consideraron cuatro zonas geográficas: norte, metropolitana (región donde se ubica la capital, Santiago), centro (dos regiones contiguas a la metropolitana) y sur. En cuanto a la dependencia, las universidades fueron agrupadas en tres: públicas o estatales, privadas tradicionales y privadas nuevas. Mientras las universidades privadas tradicionales corresponden a las instituciones existentes previo a la reforma del 81, las universidades privadas nuevas agrupan a las creadas con posterioridad a esta reforma.

En primer lugar, se encuentra la cantidad de universidades según su dependencia (Figura 1). De las 55 universidades existentes en la actualidad, 18 (33%) son públicas, 9 (16%) privadas tradicionales y 28 (51%) privadas tradicionales. Esto refleja una de las principales características del sistema universitario chileno tras las reformas implementadas durante la dictadura militar (1973-1990), la predominancia del sector privado. Las universidades privadas nuevas, creadas con posterioridad a la reforma de 1981, representan más de la mitad del total de instituciones para todo el periodo. Si a estas se les suman las universidades privadas tradicionales, existentes previo al 81, alcanzan cerca del 70% del total.

Sumado a lo anterior, en el periodo comprendido entre el 2005 y 2023 se observa una disminución en el total de universidades, de 61 a 55. Este cambio responde principalmente a la reducción en el número de universidades privadas nuevas, especialmente durante los últimos 10 años, probablemente como consecuencia de las mayores regulaciones impuestas desde la primera década de este siglo. Por el contrario, el número de universidades privadas tradicionales y públicas se ha mantenido relativamente constante. Vale mencionar que, en un hecho inédito en la última década, dos universidades públicas fueron creadas el 2017 (Universidad de O'Higgins y Universidad de Aysén).

La Figura 2 muestra la cantidad de universidades por zona geográfica. Algunas instituciones tienen sedes en más de una zona, lo que explica que el total sume más de las presentadas en la Figura 1. Se puede observar que gran parte de las universidades se concentra en la Región Metropolitana, donde se ubica la capital del país, Santiago. Un poco más atrás le sigue la zona sur, región donde se ubica cerca de un tercio de las universidades. Por último, se encuentra la zona centro y la zona norte. Mientras en la zona centro se ha ido reduciendo lentamente el número de instituciones, en el norte se ha mantenido más o menos estable.

Al cruzar ambas variables, dependencia y zona geográfica, se obtienen los resultados presentados en la Figura 3. En ella se aprecia que las universidades privadas nuevas representan la mayor parte de las universidades, independiente de la zona geográfica. Sin embargo, esto ocurre con mayor intensidad en la Región Metropolitana, donde casi el 80% de las instituciones son privadas nuevas en el año 2005, cifra que se reduce al 70% para el año 2023. Además, se puede apreciar que la reducción en la cantidad de universidades en las zonas centro y metropolitana evidenciada en la Figura 2, responde a la reducción del sector de universidades privadas nuevas.

FIGURA 1. CANTIDAD DE UNIVERSIDADES POR DEPENDENCIA (2005-2023).

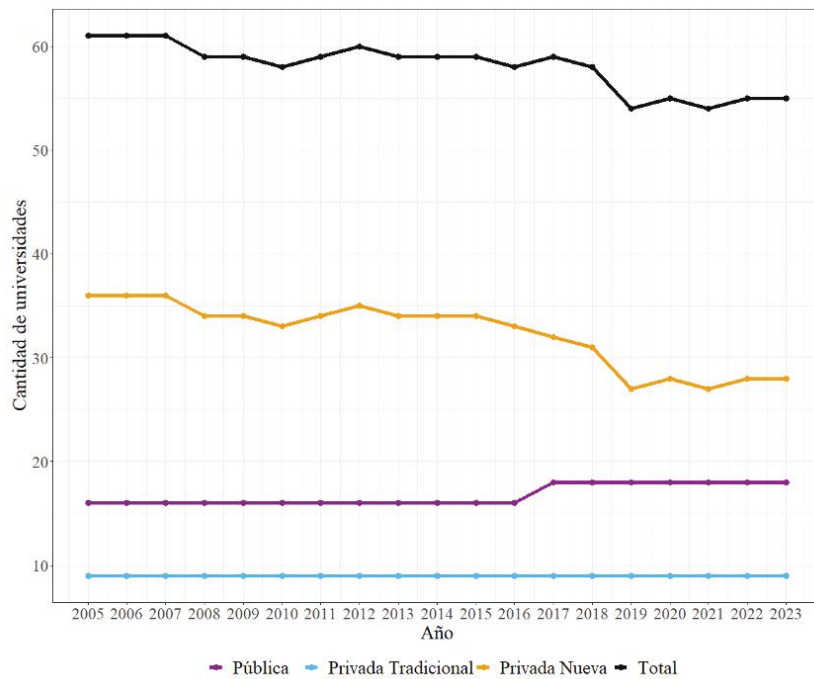


FIGURA 2. CANTIDAD DE UNIVERSIDADES POR ZONA GEOGRÁFICA (2005-2023).

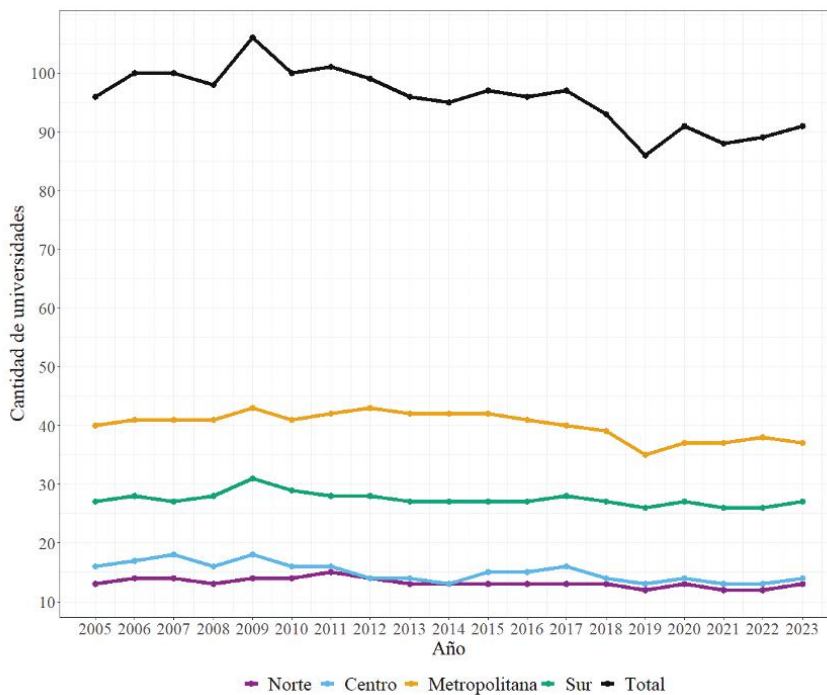
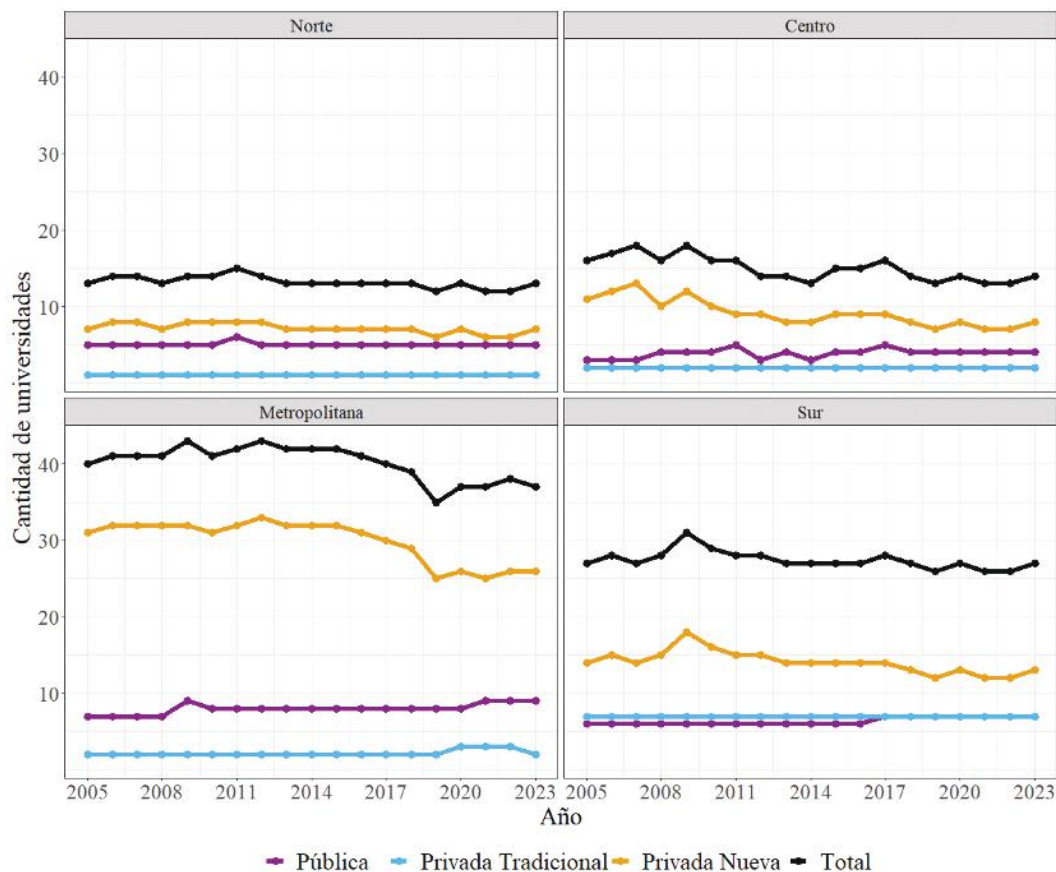


FIGURA 3. CANTIDAD DE UNIVERSIDADES POR ZONA GEOGRÁFICA Y DEPENDENCIA (2005-2023).



## 5.2. CARRERAS, MATRÍCULA DE PRIMER AÑO, MATRÍCULA TOTAL, VACANTES Y TITULADOS POR DEPENDENCIA Y JORNADA

En esta segunda sección se presenta la evolución del sistema universitario chileno en términos de cantidad de carreras y vacantes, matrícula de primer año, matrícula total y número de titulados entre los años 2005 y 2023 (Figuras 4 a 8, respectivamente). Para ello no solo se considera la dependencia de las universidades, sino también la jornada de los programas. Esta última puede ser diurna o vespertina, en el caso de que los programas sean impartidos en horario de tarde o noche. En términos generales, en las Figuras 4 a 8 se aprecia la preponderancia del sector privado, particularmente de las universidades privadas nuevas, y de los programas impartidos en jornada diurna. Además, se observa que en los últimos años ha existido una tendencia al alza de los programas cuya jornada está designada como otra, lo que responde principalmente al crecimiento en el número de programas a distancia.

En las universidades públicas y en las privadas tradicionales gran parte de los indicadores tiene un comportamiento similar. Entre los años 2005 y 2023 se observa una leve tendencia al alza en la cantidad de carreras, vacantes, matrícula de primer año, matrícula total (Figuras 4 a 7, respectivamente) en ambos grupos de universidades. Alza que responde principalmente al crecimiento en las carreras impartidas en jornada diurna. Por el contrario, en las universidades



privadas nuevas es posible apreciar diferentes tendencias, lo que indica la mayor propensión a realizar cambios en este tipo de instituciones.

En primer lugar, a partir del año 2005 se observa un periodo de crecimiento en el número de carreras, vacantes y en la matrícula, tanto de primer año como total. En particular con respecto a la matrícula, este periodo de crecimiento se tradujo en la consolidación de las universidades privadas nuevas dentro del sistema universitario chileno. Si bien para el año 2005 este grupo de universidades ya concentraba un mayor número de estudiantes que las universidades públicas y privadas tradicionales, representando el 42% del sistema, para el año 2011 esta cifra había crecido por sobre el 54%. Este crecimiento se detuvo el año 2011, posiblemente como resultado de las importantes movilizaciones de estudiantes universitarios ocurridas ese año. Después del 2011, se aprecian diferentes tendencias de crecimiento y contracción.

Mientras el total de carreras tiende a mantenerse estable, con un pequeño descenso desde el 2020, principalmente de las carreras impartidas en jornada diurna y vespertina (Figura 4), la cantidad de vacantes muestra una contracción hasta el 2014, seguido de cortos periodos de crecimiento y contracción. Destaca el repunte en la cantidad de vacantes a partir del año 2021, principalmente en los programas cuya jornada es otra (Figura 5). Una tendencia similar muestra la matrícula de primer año, la que disminuye y aumenta en el periodo, mostrando un alza a partir del año 2021, de la mano de programas diurnos y con jornada otra. Cabe destacar que en el 2023 ingresaron más estudiantes a este último tipo de programas que a programas vespertinos (Figura 6). A su vez, la matrícula total muestra cierta estabilidad con un pequeño descenso entre los años 2018 y 2020, tras el cual vuelve a repuntar (Figura 7).

Por último, la Figura 8 muestra el número de titulados entre los años 2005 y 2023. Es quizás en este indicador donde se aprecia de manera más notable el impacto que tuvo la pandemia, lo que queda reflejado en la disminución del número de titulados para el año 2020. En todos los tipos de universidad, esta reducción responde principalmente a lo ocurrido con las carreras diurnas, siendo particularmente fuerte en las universidades privadas nuevas. No obstante, a partir del 2021 se observa que el número de titulados volvió a aumentar por sobre los niveles del 2019.

FIGURA 4. CANTIDAD DE CARRERAS SEGÚN DEPENDENCIA Y JORNADA (2005-2023).

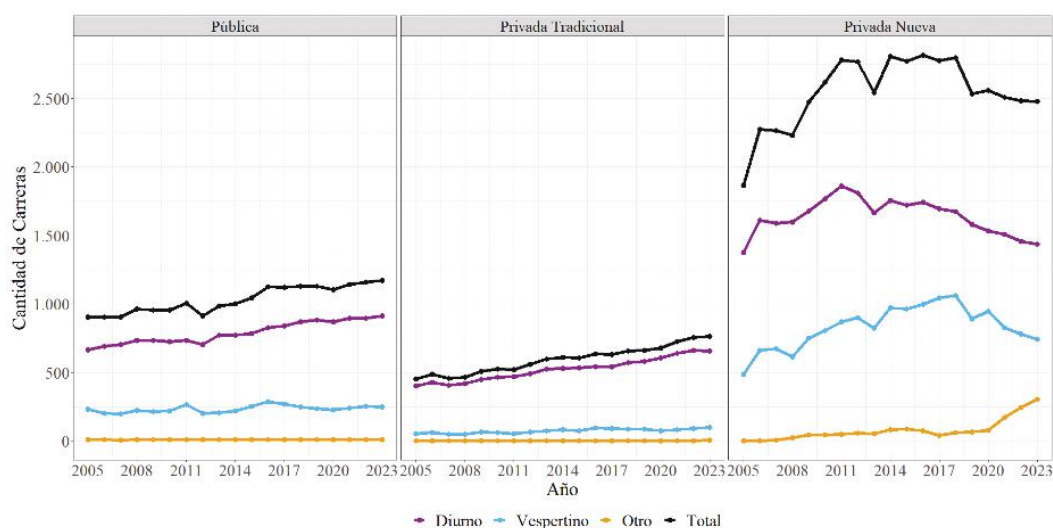


FIGURA 5. CANTIDAD DE VACANTES SEGÚN DEPENDENCIA Y JORNADA (2005-2023).

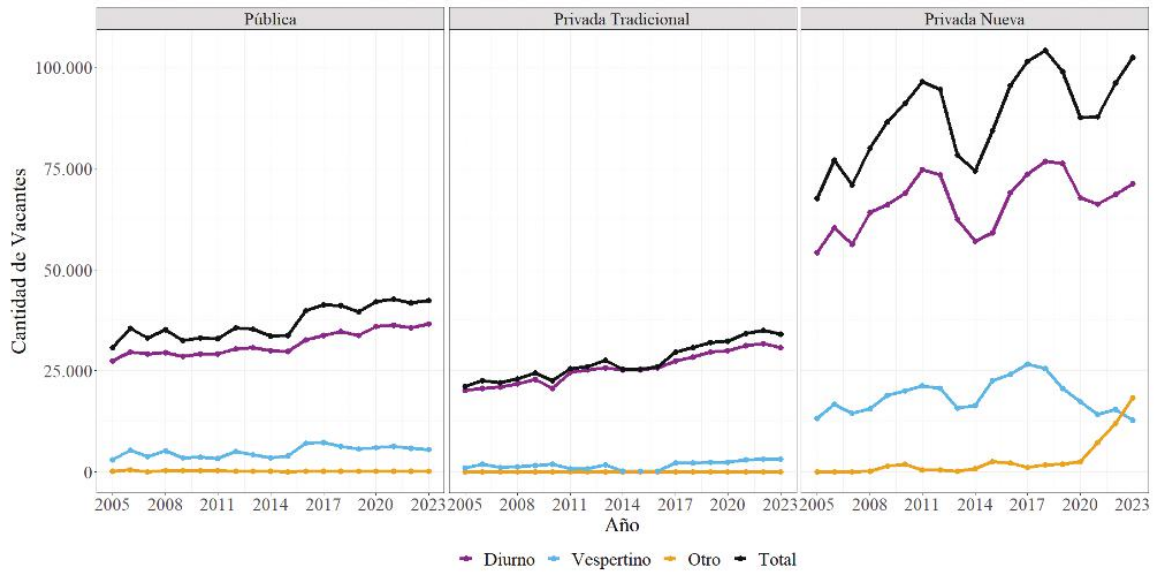


FIGURA 6. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO SEGÚN DEPENDENCIA Y JORNADA (2005-2023).

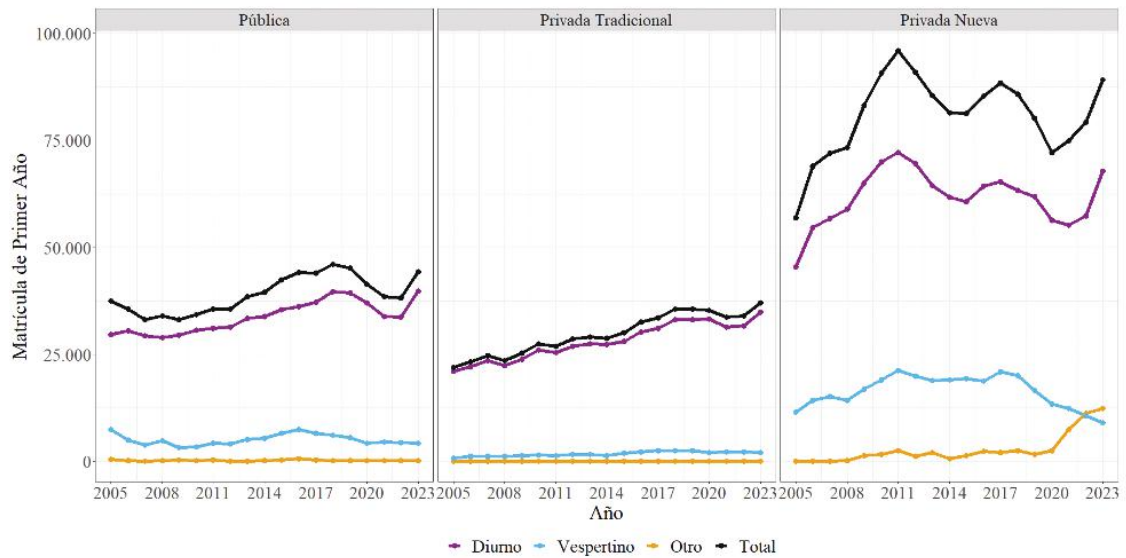


FIGURA 7. MATRÍCULA TOTAL SEGÚN DEPENDENCIA Y JORNADA (2005-2023).

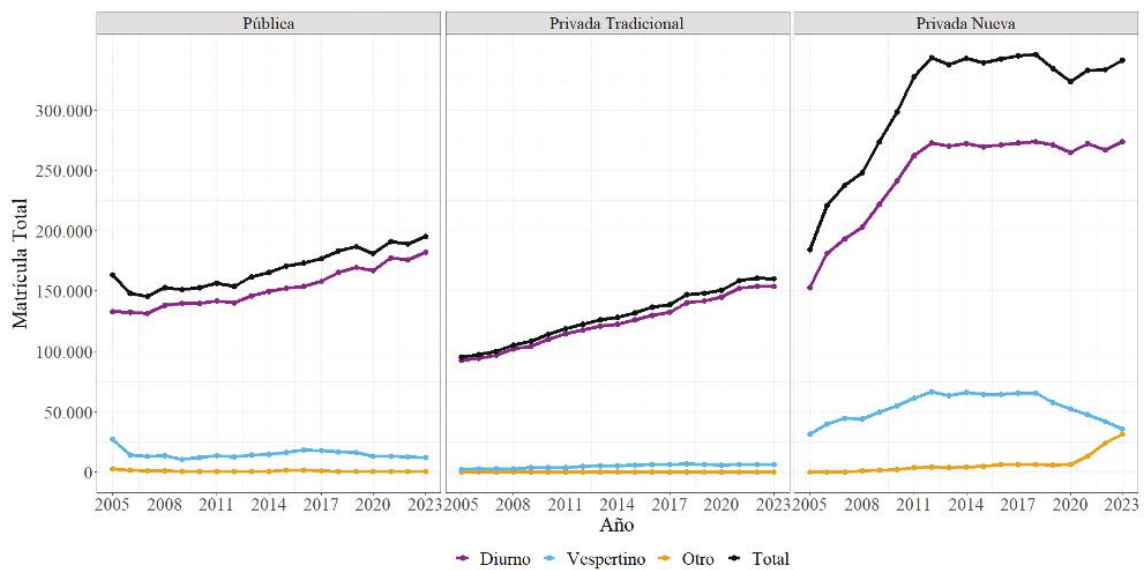
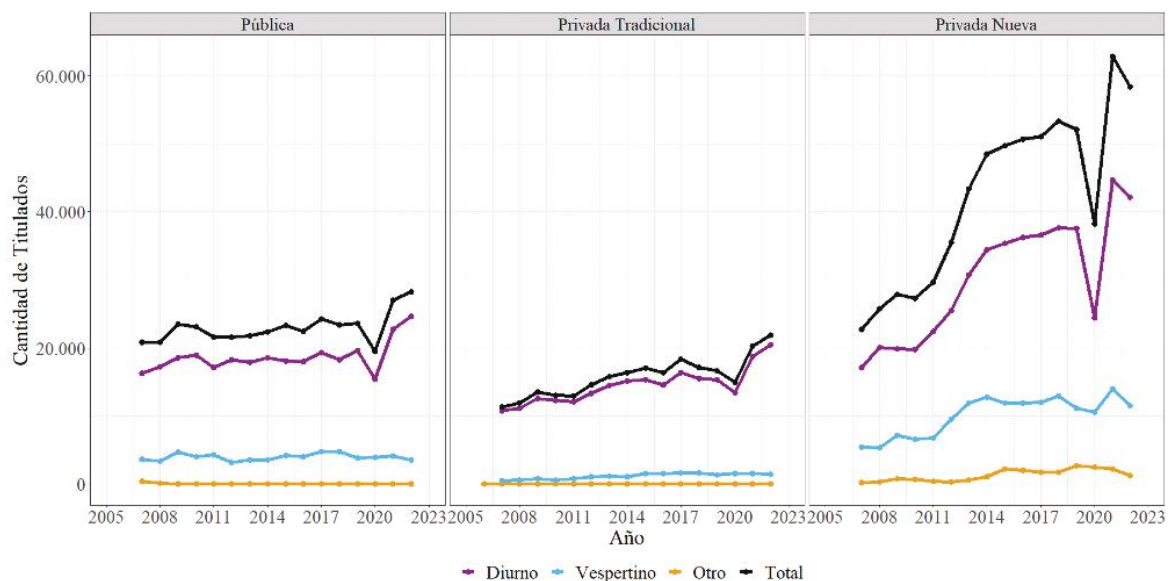


FIGURA 8. CANTIDAD DE TITULADOS SEGÚN DEPENDENCIA Y JORNADA (2005-2023).



### 5.2.1. Matrícula de primer año, matrícula total y titulados por sexo (dependencia y jornada)

Al analizar el comportamiento del sistema universitario chileno de acuerdo al sexo de sus estudiantes, se observa que tanto para la matrícula como para el número de titulados existen más mujeres que hombres durante gran parte del periodo estudiado. En las Figuras 9 y 10 se aprecia que la matrícula de primer año y la matrícula total tienen un comportamiento similar. Hasta el año 2007 se observa un número equitativo de hombres y mujeres, tras el cual la proporción de mujeres comienza a aumentar, distanciándose de la de los hombres.

La situación cambia al analizar estas proporciones en términos de dependencia. Mientras la proporción de mujeres y hombres es similar en las universidades públicas y en las privadas tradicionales, en las universidades privadas nuevas son las mujeres quienes predominan en términos de matrícula de primer año y matrícula total. Es más, la diferencia entre hombres y mujeres parece ir agrandando con el paso de los años (Figuras 9 y 10). Una situación similar ocurre al analizar la distribución de los estudiantes de acuerdo a la jornada de sus carreras (Figuras 12 y 13). Por una parte, la matrícula de primer año y total de los programas vespertinos se reparte en partes equitativas entre hombres y mujeres. Por el contrario, en los programas diurnos es posible apreciar una brecha en favor de las mujeres, la que ha tendido a aumentar con los años.

Por su parte, para todo el periodo estudiado se observa una mayor cantidad de tituladas mujeres que hombres. Cabe destacar que en ellas se evidencia un mayor impacto producto de la pandemia por Covid-19, tanto en la baja de titulación para el año 2020 como en el crecimiento para el 2021 (Figura 11). Esta reducción respondería a la menor titulación de estudiantes mujeres en las universidades privadas nuevas (Figura 11) y en programas diurnos (Figura 14). Como muestran los datos de la Figura 13, no se aprecia una baja importante en los programas vespertinos entre el 2019 y el 2020.

FIGURA 9. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO SEGÚN SEXO Y DEPENDENCIA (2005-2023).

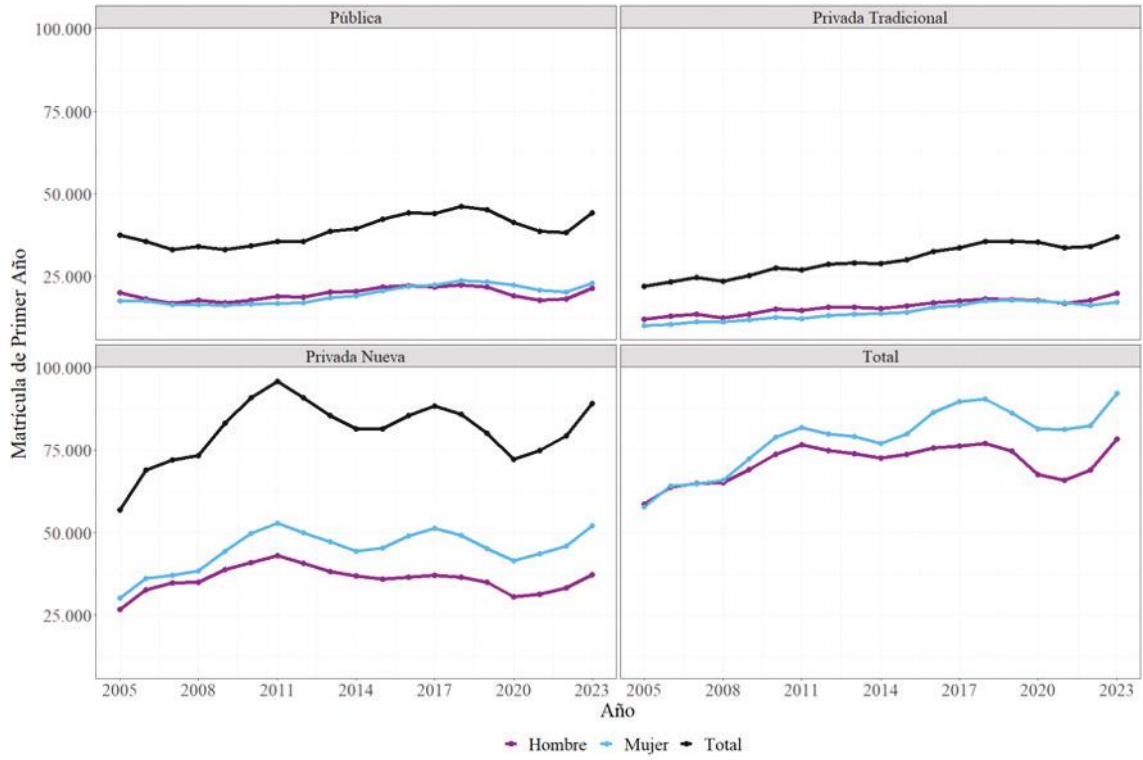


FIGURA 10. MATRÍCULA TOTAL SEGÚN SEXO Y DEPENDENCIA (2005-2023).

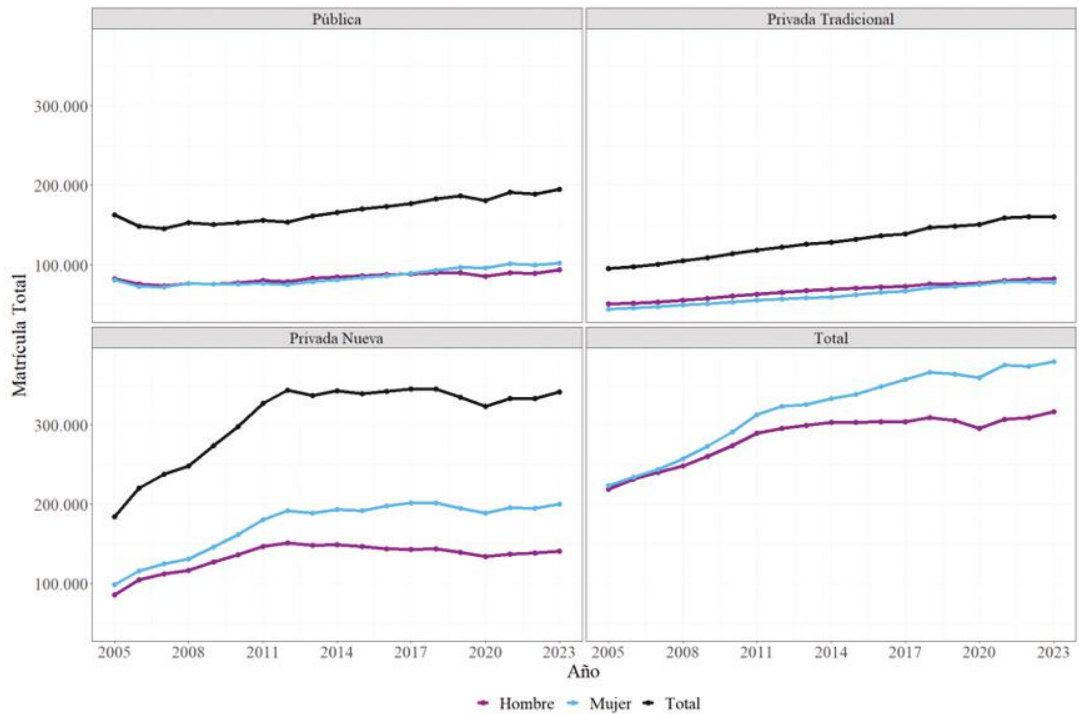


FIGURA 11. CANTIDAD DE TITULADOS SEGÚN SEXO Y DEPENDENCIA (2007-2022).

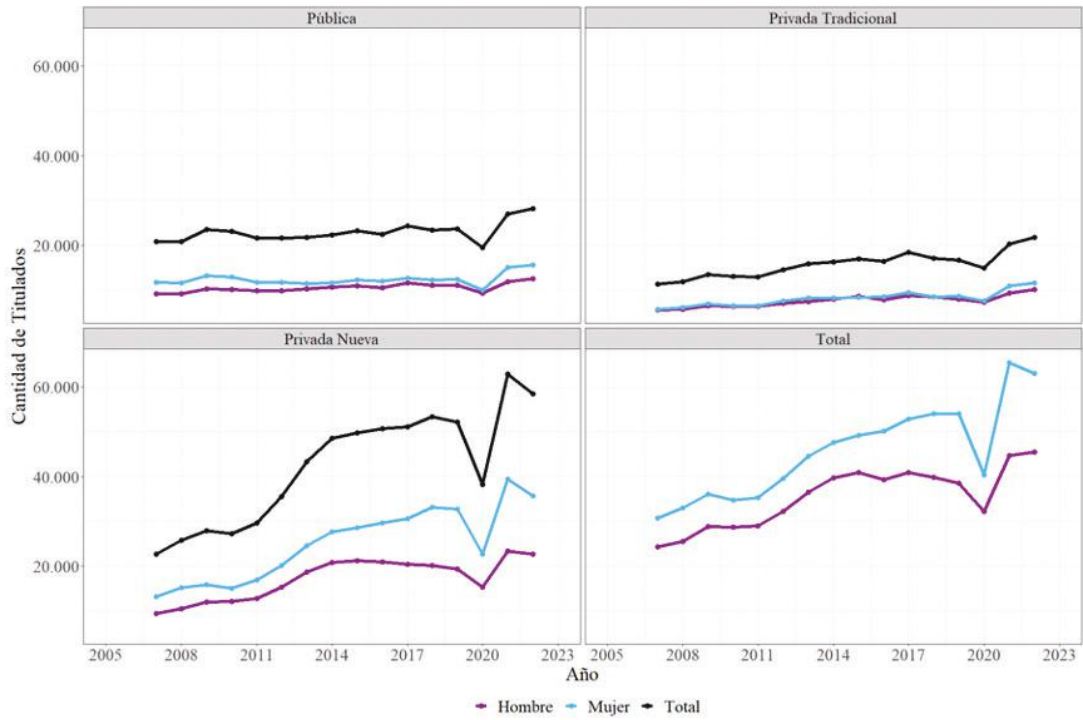


FIGURA 12. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO SEGÚN SEXO Y JORNADA (2005-2023).

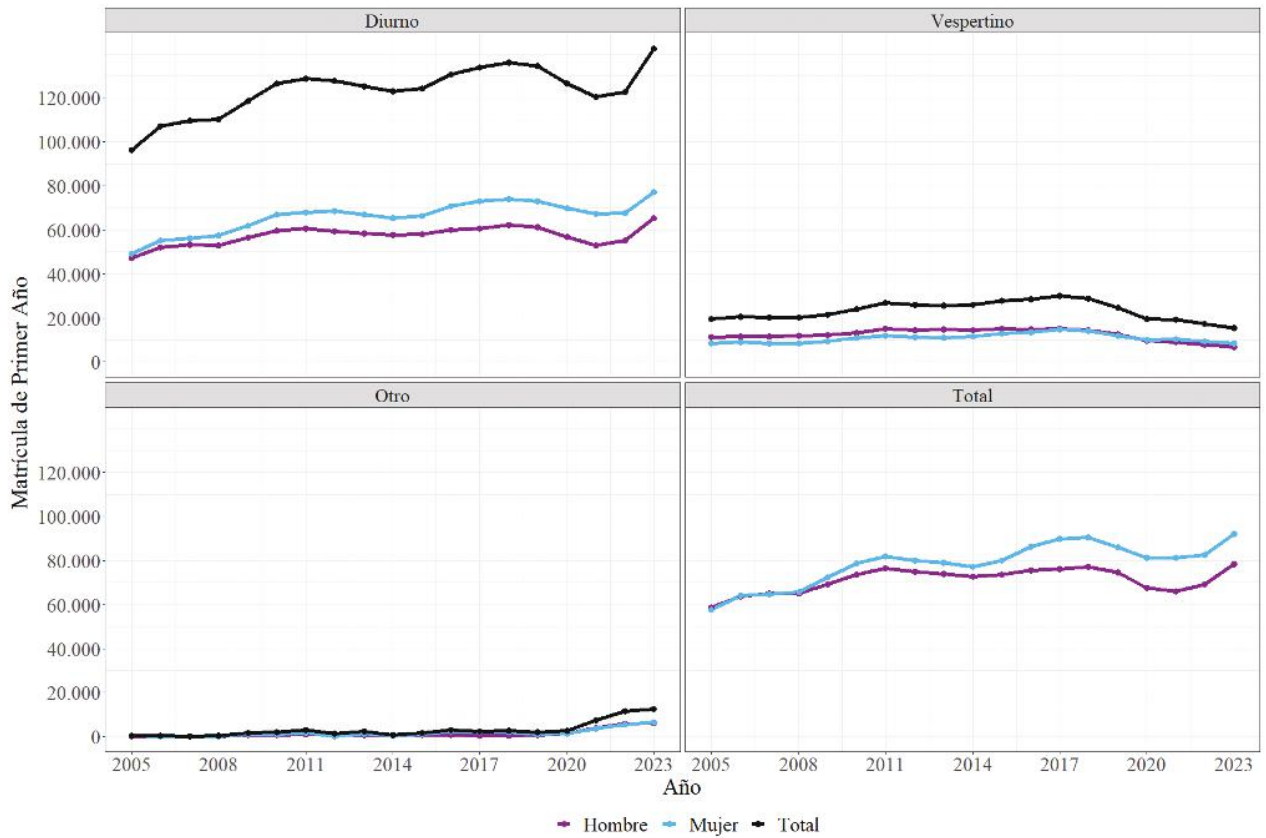


FIGURA 13. MATRÍCULA TOTAL SEGÚN SEXO Y JORNADA (2005-2023).

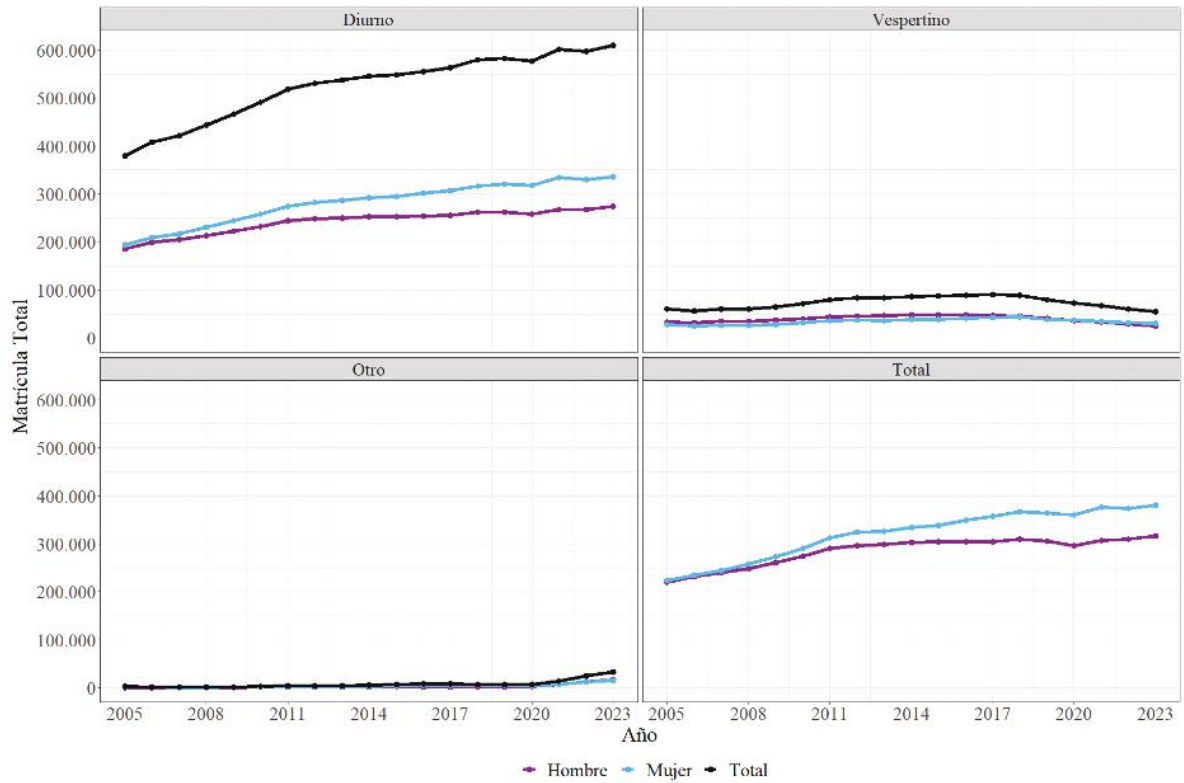
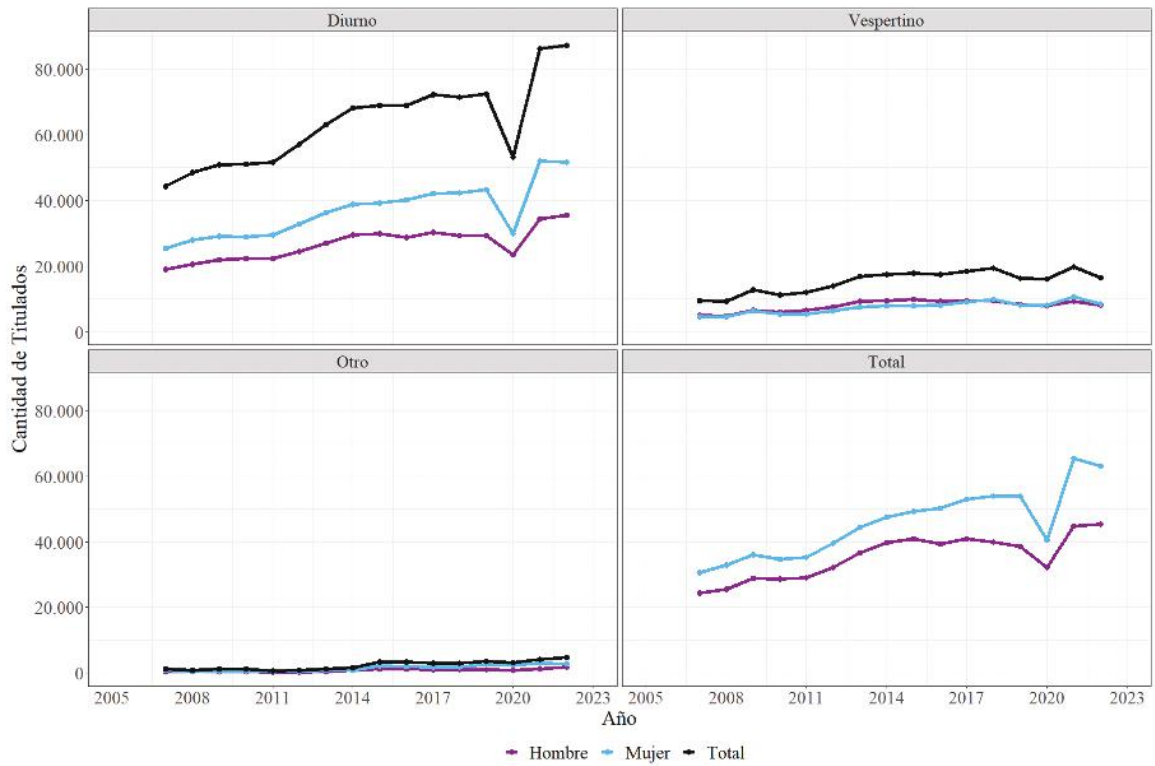


FIGURA 14. CANTIDAD DE TITULADOS SEGÚN SEXO Y JORNADA (2007-2022).

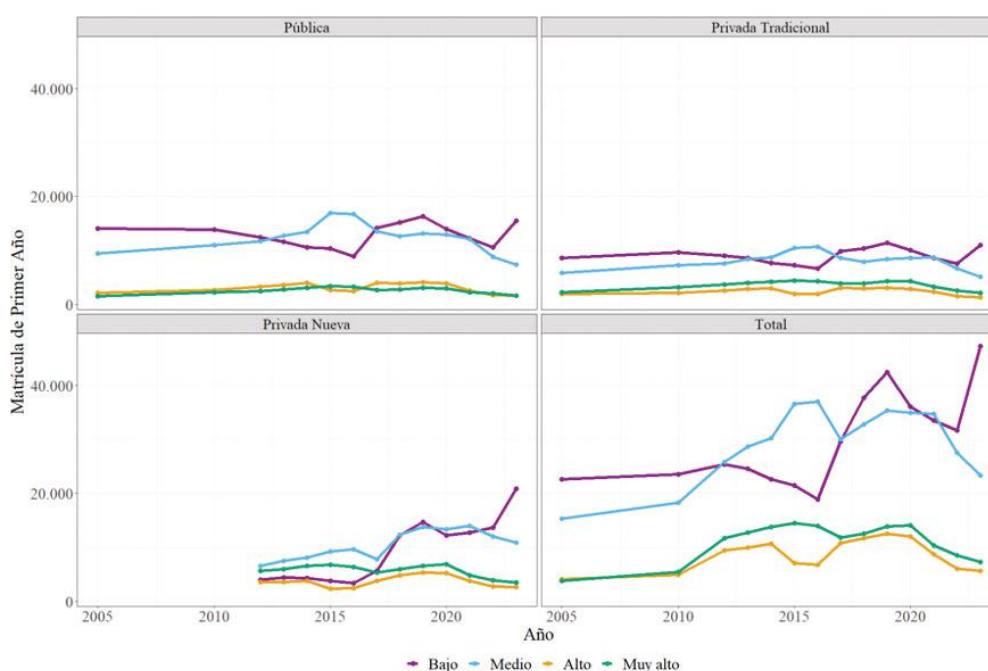


## 5.2.2. Matrícula de primer año por nivel socioeconómico del estudiantado (dependencia y jornada)

En la Figura 15 se presenta la matrícula de primer año según el nivel de ingresos familiares y la dependencia de la universidad en la que se matricularon los estudiantes. Como se mencionó en la sección anterior, estos datos fueron obtenidos del DEMRE, organismo que administra el sistema de acceso centralizado a las universidades chilenas que seleccionan a sus estudiantes de acuerdo su puntaje en las pruebas de admisión. En consecuencia, sólo incluye la información de aquellos estudiantes matriculados en las universidades que participan de este sistema, las que han ido variando con los años. Destaca en este sentido la incorporación de universidades privadas nuevas a partir del 2012, ingresando este año un primer grupo de universidades privadas más elitistas e incorporándose en los años siguientes otras instituciones de acceso más masivo. Los ingresos familiares fueron agrupados en cuatro niveles: Bajo (\$0-\$549), Medio (\$549-\$1.425), Alto (\$1.425-\$2.217) y Muy Alto (más de \$2.217).

Al analizar el acceso de acuerdo a la dependencia de la universidad se pueden apreciar en la Figura 15 tendencias similares para las universidades públicas y privadas tradicionales. Así, a lo largo del periodo de estudio la matrícula de estas universidades se ha compuesto principalmente por estudiantes de ingresos familiares bajos y medios. Por el contrario, en las universidades privadas nuevas se observa, principalmente durante los primeros años de su incorporación al sistema de acceso centralizado, una mayor presencia de estudiantes de ingresos altos o muy altos. Esta situación cambia con los años, especialmente desde el 2016-2017 cuando empieza a aumentar el número de estudiantes de ingresos bajos y medios. Posiblemente esto se deba, por una parte, a la introducción de la gratuidad en algunas de estas universidades y por otra, al ingreso de universidades privadas nuevas menos elitistas al sistema de acceso centralizado.

FIGURA 15. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO SEGÚN NIVEL DE INGRESOS FAMILIARES Y DEPENDENCIA (2005-2023).



### 5.2.3. Matrícula de Primer Año, Matrícula Total y Titulados por grupo etario (dependencia y jornada)

Las Figuras 16 a 21 muestran algunas tendencias del sistema universitario chileno de acuerdo a la edad de sus participantes. En términos de la matrícula de primer año, se puede observar que la mayor parte de los estudiantes que ingresa al sistema tiene entre 15 y 19 años, cifra que ha aumentado durante casi todo el periodo estudiado. En segundo lugar, se encuentran quienes tienen entre 20 y 24 años, aunque su número registra un fuerte descenso entre los años 2018 y 2021. Cabe mencionar que desde el 2019 ingresan al sistema universitario chileno más estudiantes que tienen sobre 30 años que quienes se encuentran en el intervalo 25-29 años (Figura 16). Ambas tendencias responderían a lo sucedido dentro de las universidades privadas nuevas, donde se registra un descenso en la cantidad de ingresantes que tienen entre 20 y 24 años y un aumento de quienes tienen sobre 30 años (Figura 17). Al analizar la situación según la jornada de las carreras se puede apreciar claramente una diferencia (Figura 19). Mientras los programas impartidos durante el día repiten las mismas tendencias que el sistema en general, en los programas vespertinos se invierten los lugares, ingresando principalmente estudiantes que están sobre los 30 años.

La Figura 17 muestra la evolución de la matrícula total en las universidades chilenas. En ella se puede apreciar que en todos los tipos de universidades predominan los estudiantes que tienen entre 20 y 24 años. En este punto nuevamente existe una diferencia entre las universidades públicas, junto a las privadas tradicionales, con respecto a las universidades privadas nuevas, al existir en estas últimas una mayor proporción de estudiantes de más de 25 años. Incluso, desde el 2020 se registra un alza de quienes tienen más de 30 años, superando a quienes tienen entre 25 y 29. Otro dato a rescatar está en que la expansión de la matrícula en este sector entre los años 2005 y 2013, evidenciada en los puntos anteriores, respondería principalmente a la expansión del segmento de estudiantes que tiene entre 20 y 24 años. En términos de jornada, se repiten los mismos patrones mostrados por la matrícula de primer año, esto es, preponderancia de estudiantes entre 20 y 24 años en programas diurnos y de estudiantes mayores de 30 años en los vespertinos (Figura 21).

En relación a la titulación, los datos de la Figura 18 muestran que en general la mayor parte de los titulados se encuentra entre los 20 y 29 años. Tras ellos vienen quienes tienen más de 30 años y casi no se registran titulados menores de 19 años. En este punto, no se observan diferencias según tipo de universidad. Por el contrario, si existen diferencias de acuerdo a la jornada de los programas. Mientras en las carreras diurnas se repiten las mismas tendencias que a nivel de sistema, en las vespertinas son los mayores de 30 quienes ocupan el primer lugar en términos de titulación (Figura 20).



FIGURA 16. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO SEGÚN EDAD Y DEPENDENCIA (2007-2023).

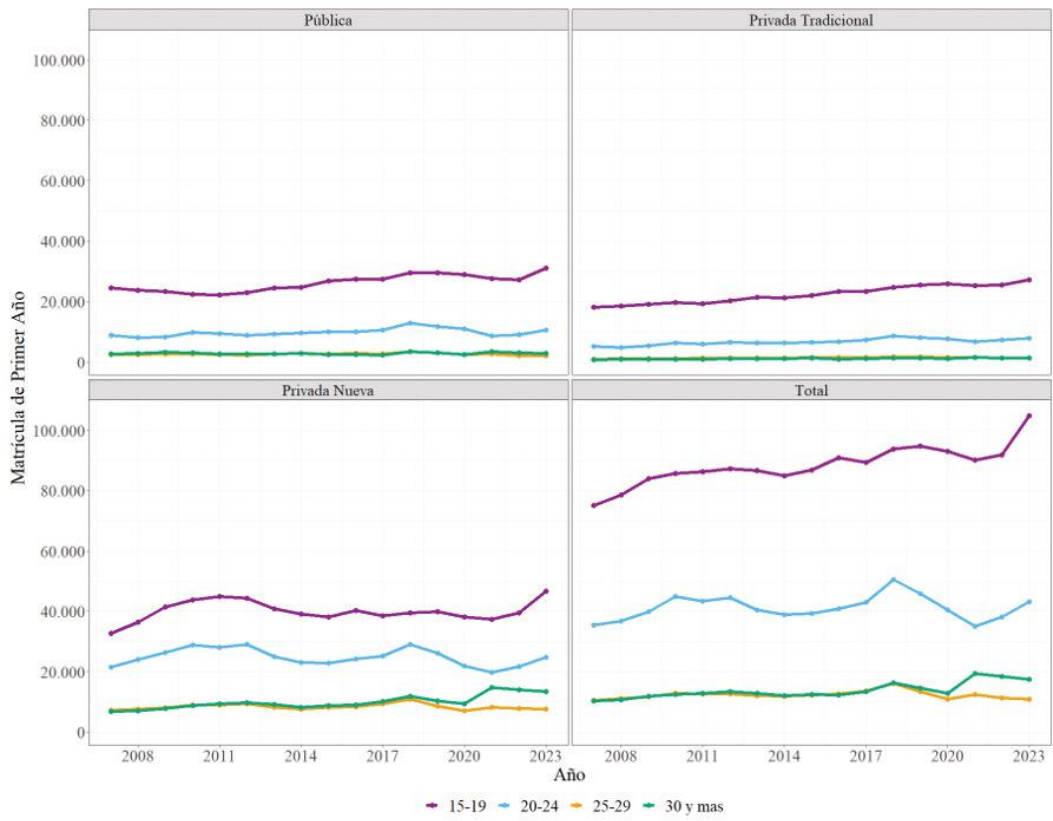


FIGURA 17. MATRÍCULA TOTAL SEGÚN EDAD Y DEPENDENCIA (2007-2023).

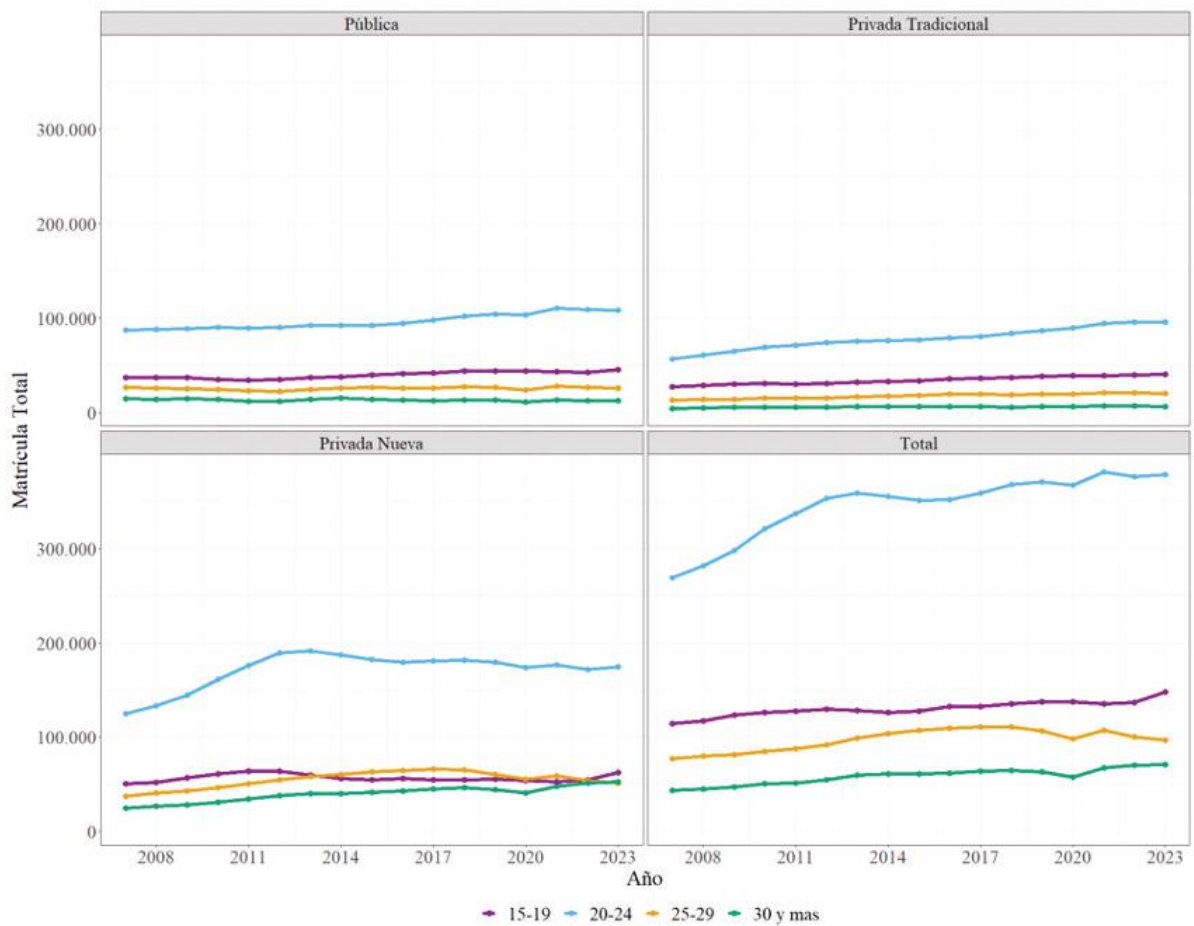


FIGURA 18. CANTIDAD DE TITULADOS SEGÚN EDAD Y DEPENDENCIA (2007-2022).

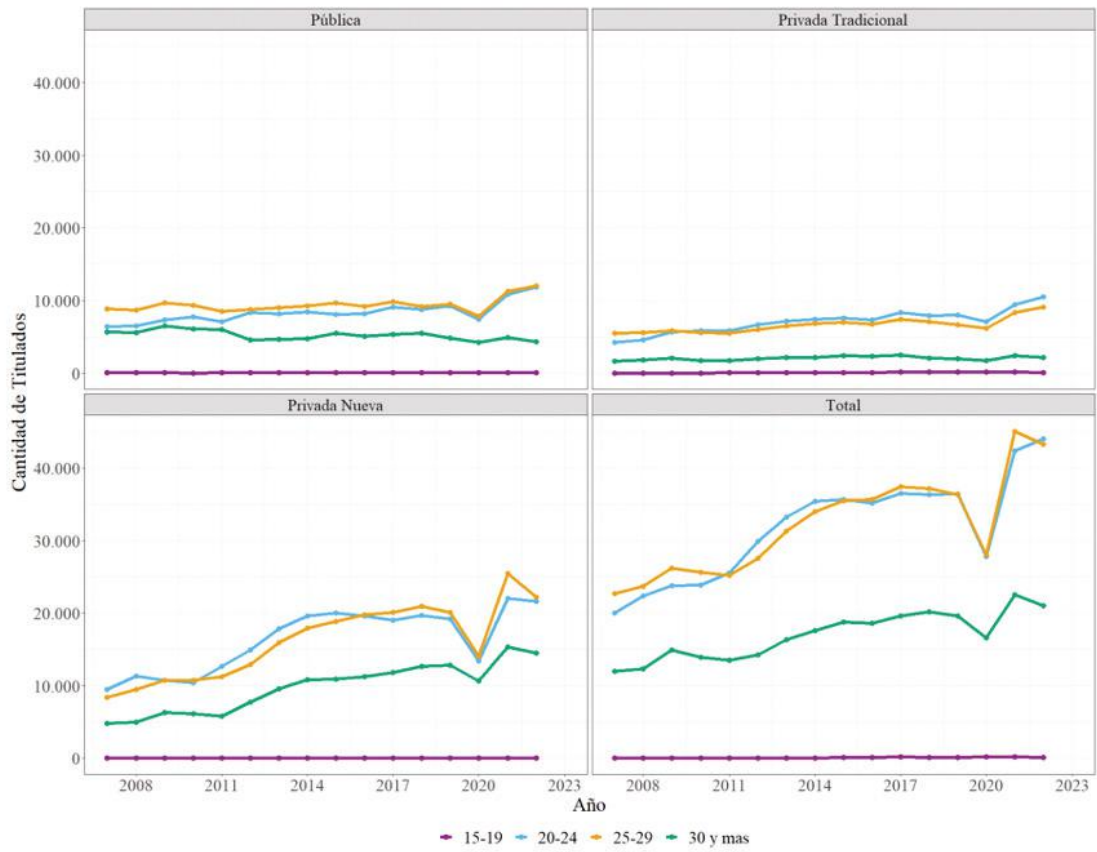


FIGURA 19. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO SEGÚN EDAD Y JORNADA (2007-2023).

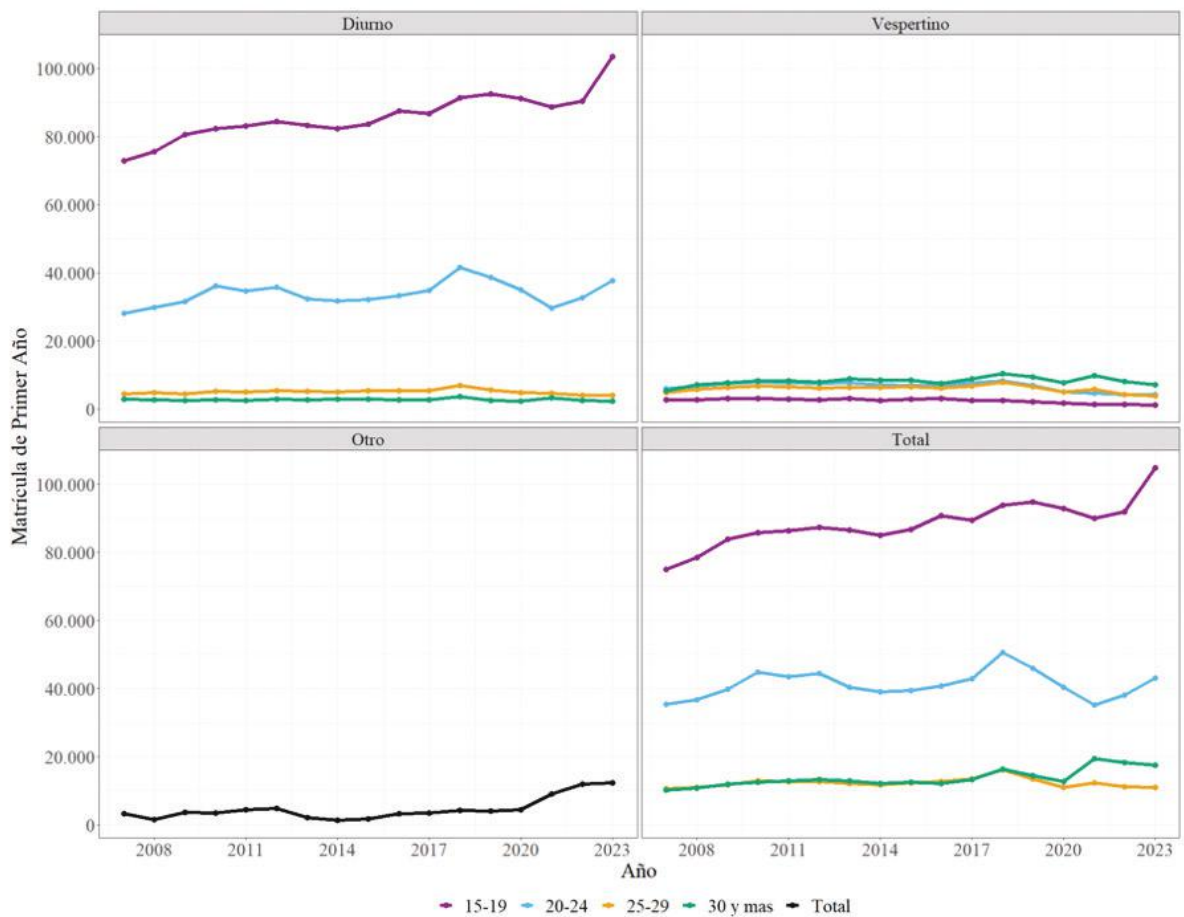


FIGURA 20. MATRÍCULA TOTAL SEGÚN EDAD Y JORNADA (2007-2023).

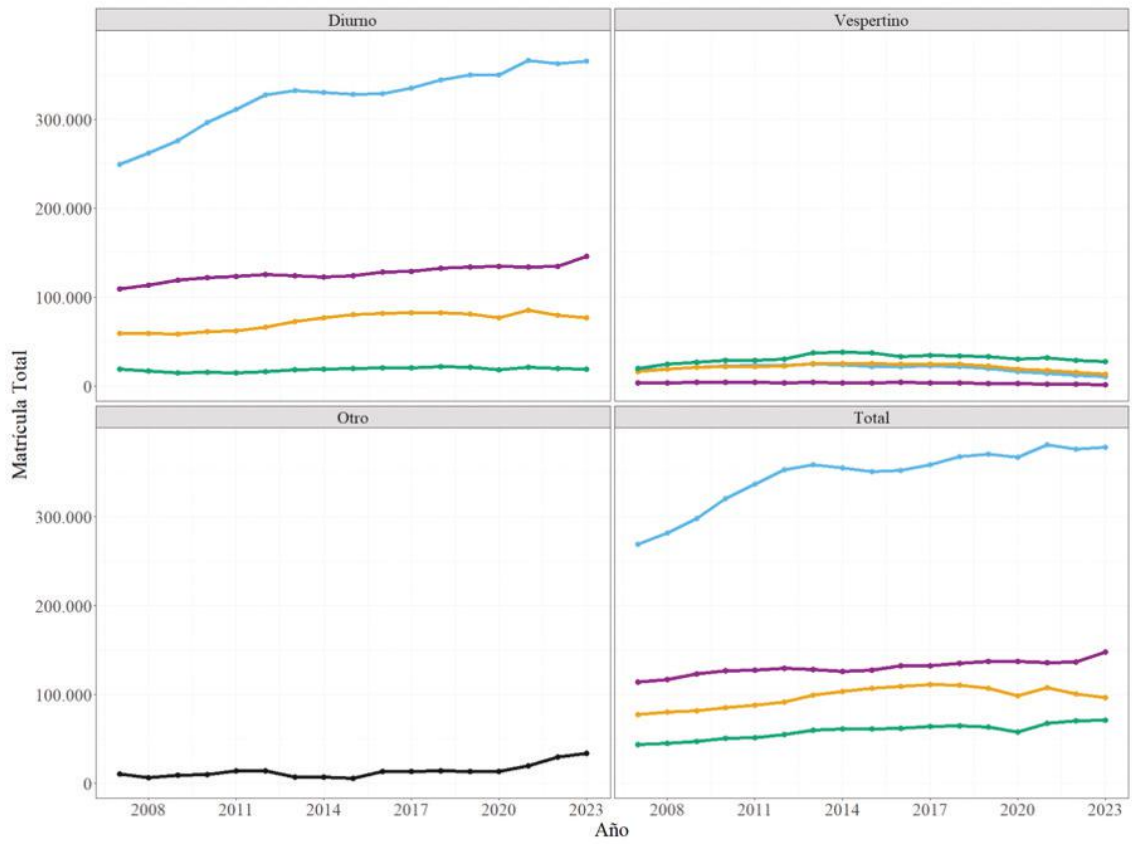
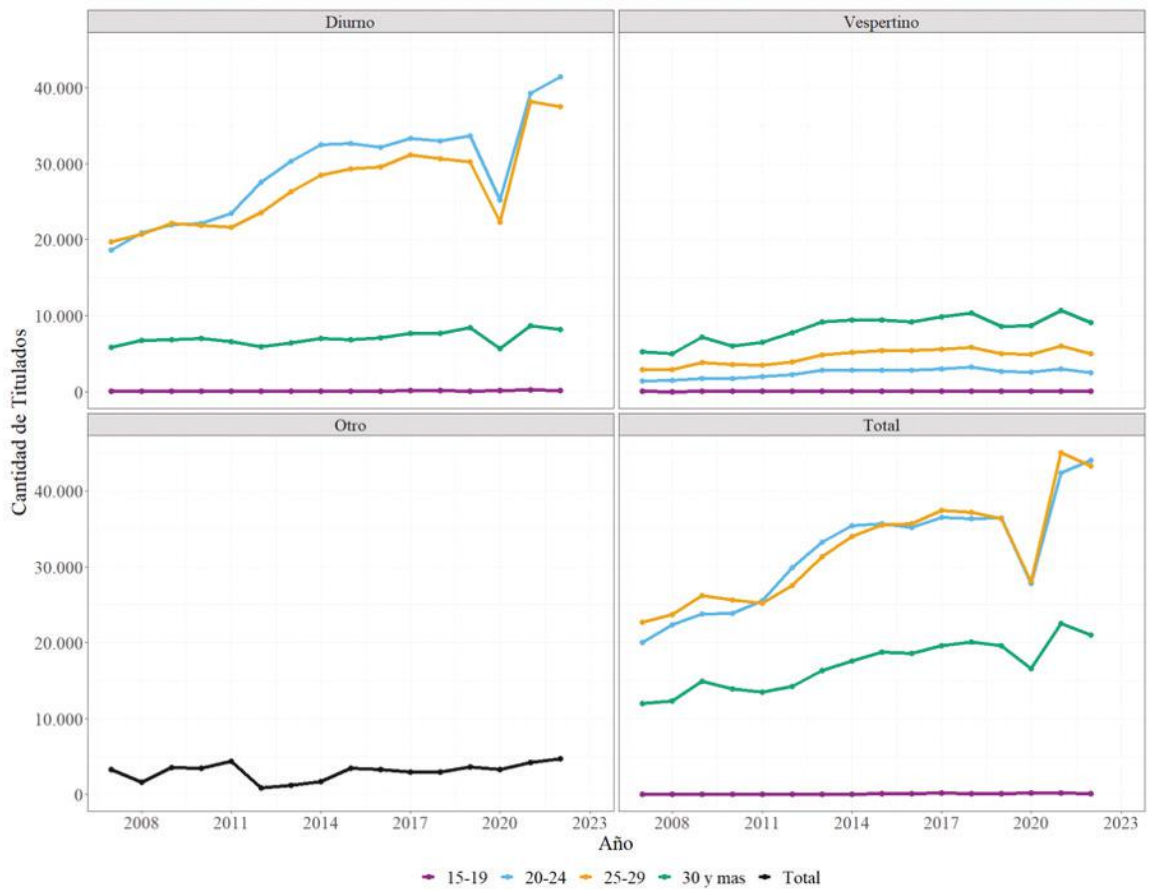


FIGURA 21. CANTIDAD DE TITULADOS SEGÚN EDAD Y JORNADA (2007-2022).

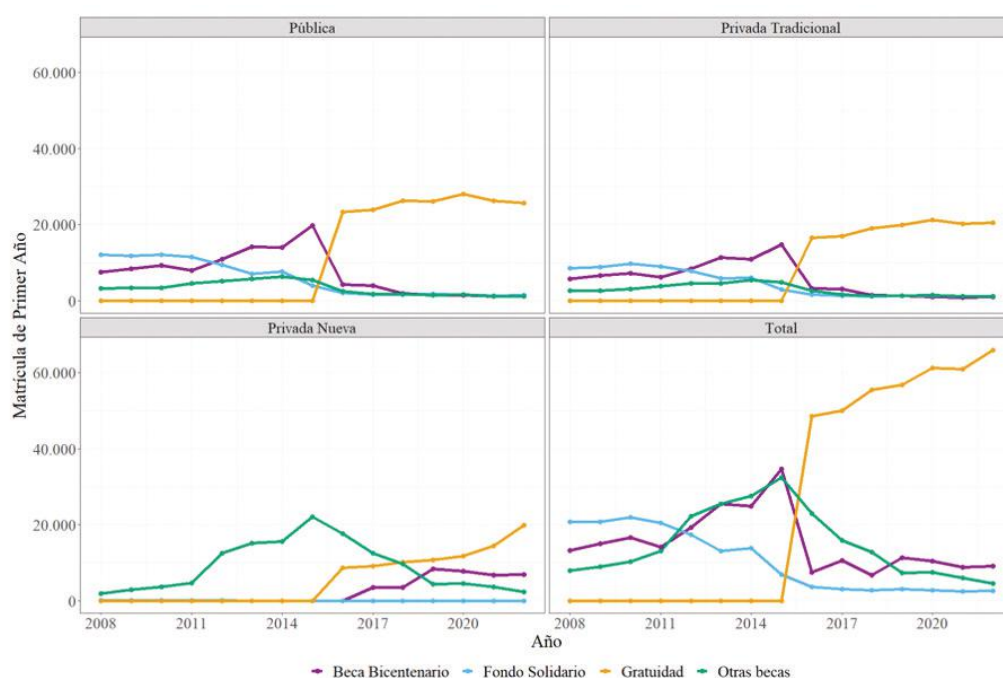


## 5.2.4. Matrícula de Primer Año y Matrícula Total por tipo de Ayuda Financiera según dependencia y jornada

Las Figuras 22 a 25 muestran la matrícula de primer año y la matrícula total según el tipo de ayuda financiera a la que accedieron los estudiantes. Las ayudas financieras fueron categorizadas en cuatro grupos. Por una parte, las tres ayudas principales existentes en el país: 1. Fondo Solidario de Crédito Universitario, crédito entregado por el Ministerio de Educación que cubre hasta casi la totalidad del arancel; 2. Beca Bicentenario, beca de mérito que cubre casi la totalidad del arancel y 3. Gratuidad, beca de necesidad que cubre la totalidad de los costos de arancel y matrícula. Por otra parte, todas las otras becas fueron agrupadas en una cuarta categoría. Cabe mencionar que los datos disponibles no permitieron incluir el otro gran crédito existente, el Crédito con Aval del Estado, ni calcular la cantidad de titulados según ayuda financiera.

Al analizar la matrícula de primer año y la matrícula total se pueden observar tres grandes momentos. Primero, el periodo que va hasta el año 2011. En este se aprecia, por un lado, la preponderancia de la Beca Bicentenario y del Fondo Solidario en las universidades públicas y privadas tradicionales y, por otro, el bajo número de beneficiarios de ayudas financieras en las universidades privadas nuevas. Segundo, el periodo comprendido entre los años 2012 y 2015, en los que como resultado de las movilizaciones estudiantiles del 2011 aumenta el número de beneficiarios de la Beca Bicentenario en las universidades públicas y privadas tradicionales y de beneficiarios de otras becas en las universidades privadas nuevas. En paralelo se observa también una reducción en el total de beneficiarios del Fondo Solidario. Por último, el periodo entre el 2016 y la actualidad. La implementación de la Gratuidad desde el 2016 produjo un cambio en todos los tipos de universidades, convirtiéndose en el principal mecanismo de financiamiento de los estudios universitarios. En este sentido, casi el total de estudiantes que ingresa con algún tipo de ayuda financiera lo hace con gratuidad, desapareciendo prácticamente los otros tipos de ayuda (Figuras 22 y 23). Una situación

FIGURA 22. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO SEGÚN AYUDA FINANCIERA Y DEPENDENCIA (2008-2022).



similar se observa al analizar la matrícula de primer año y la matrícula total de acuerdo a la jornada, tanto para quienes estudian carreras en jornada diurna como vespertina (Figuras 24 y 25).

FIGURA 23. MATRÍCULA TOTAL SEGÚN AYUDA FINANCIERA Y DEPENDENCIA (2008-2022).

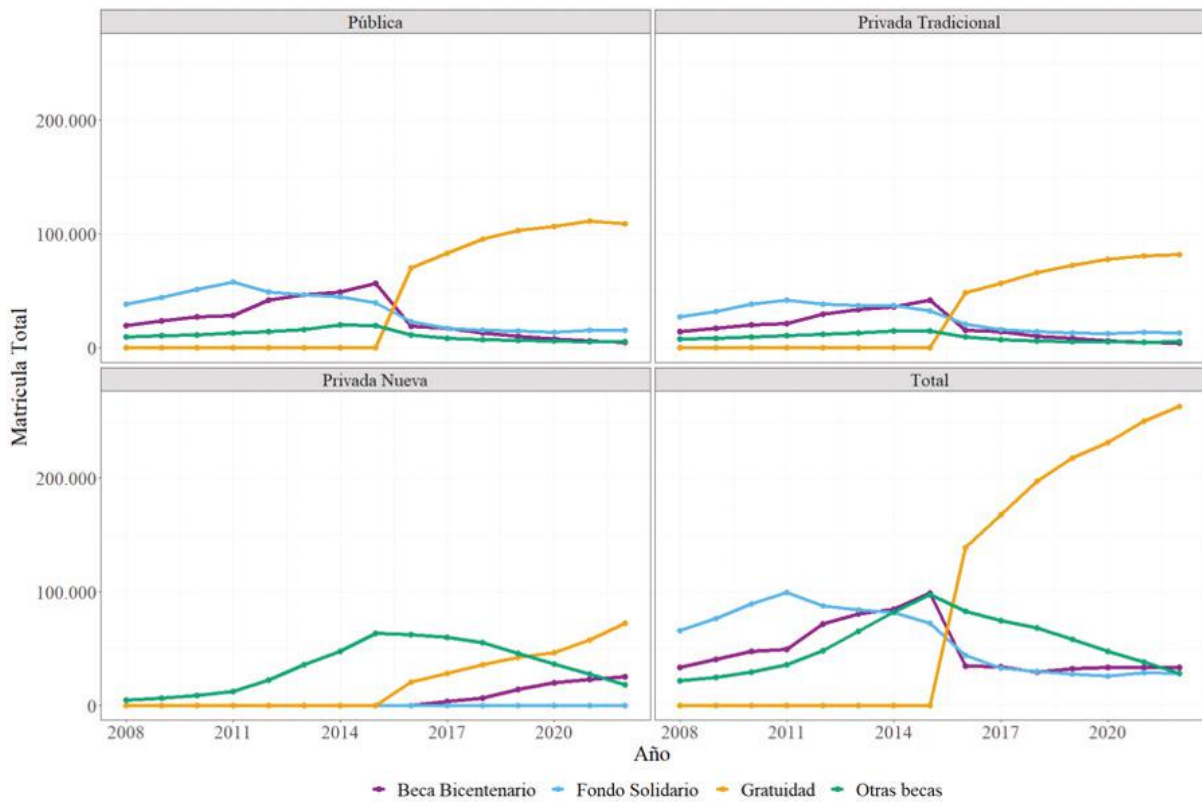


FIGURA 24. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO SEGÚN AYUDA FINANCIERA Y JORNADA (2008-2022).

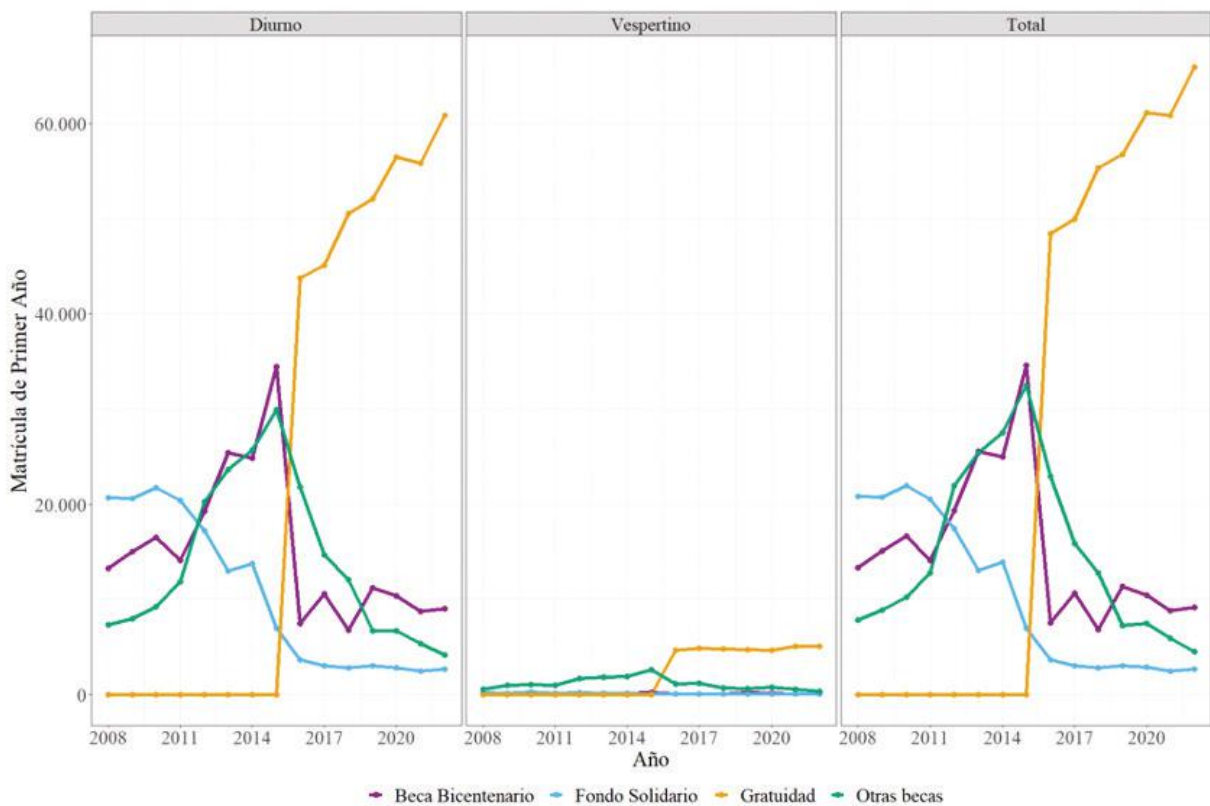
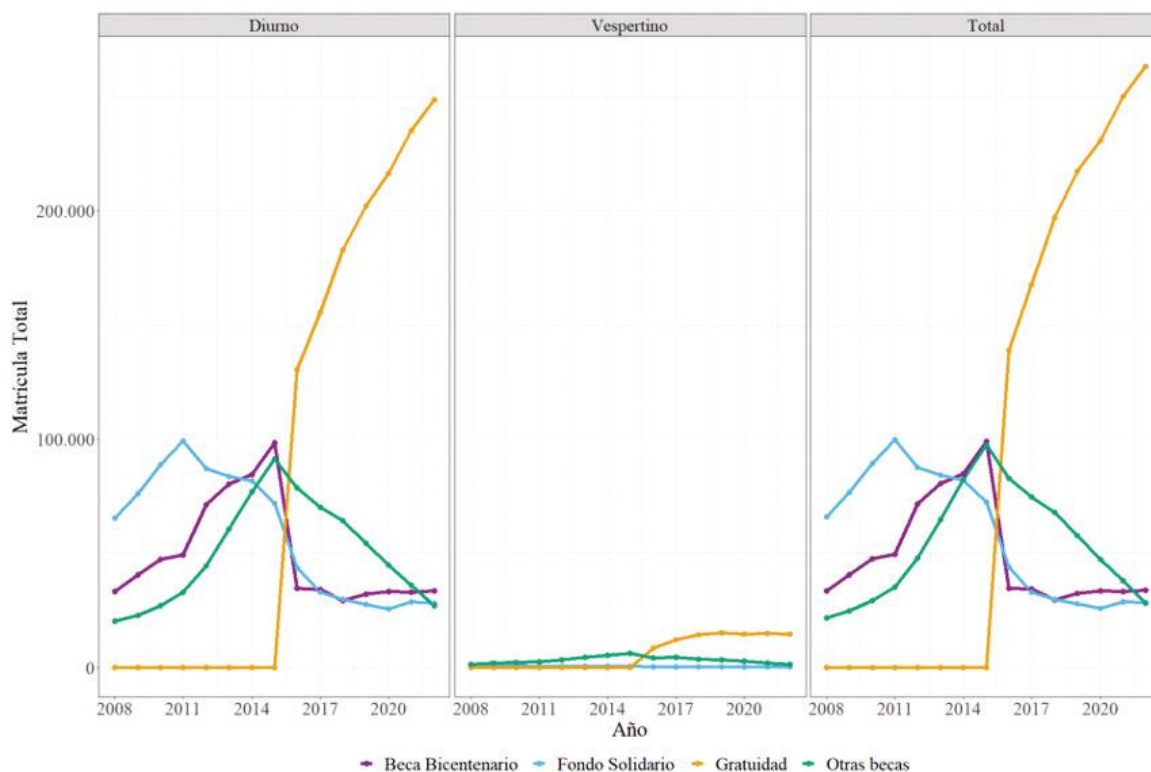


FIGURA 25. MATRÍCULA TOTAL SEGÚN AYUDA FINANCIERA Y JORNADA (2008-2022).



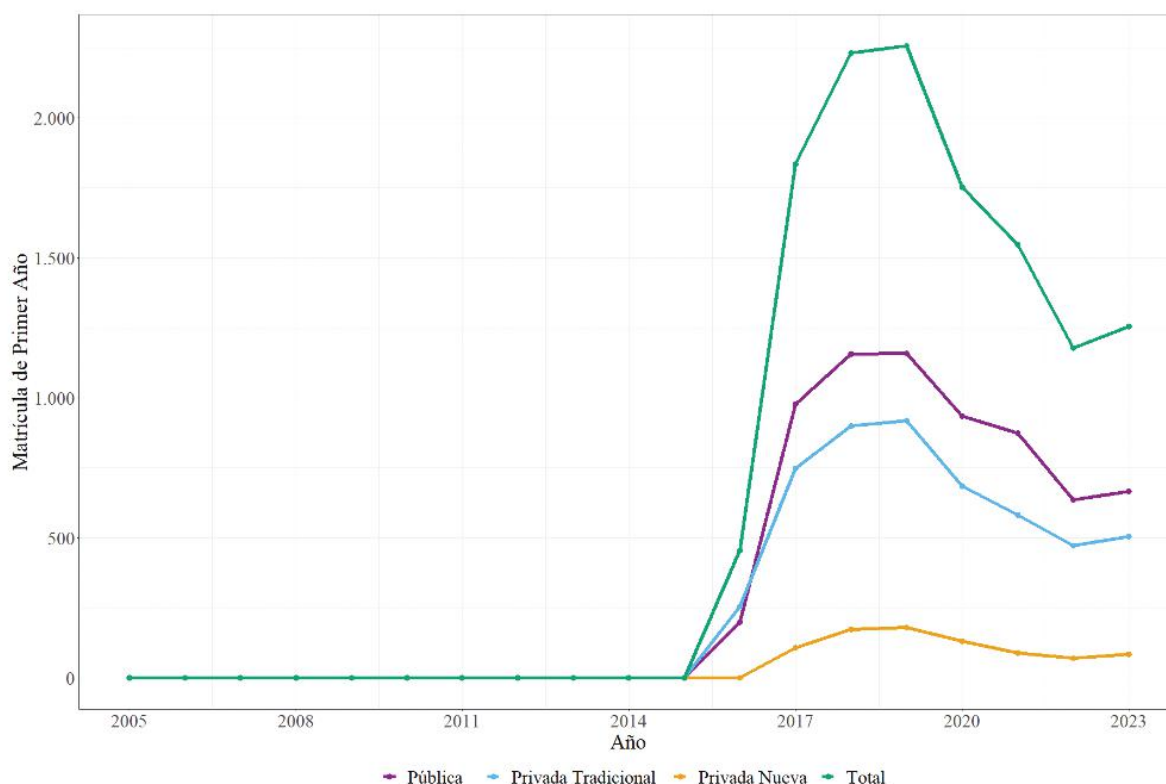
### 5.2.5. Matrícula de primer año que ingresa por el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE)

El Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior nació el 2014 con el objetivo de contribuir a la equidad en el acceso a las universidades chilenas, permitiendo el ingreso de estudiantes educados en contextos de vulnerabilidad que obteniendo un buen desempeño académico en el nivel secundario, no alcanzan los puntajes mínimos requeridos en las pruebas de admisión para ingresar a la universidad. Este programa es implementado directamente por el Ministerio de Educación, en conjunto con las instituciones que deciden suscribirse. Entre estas se encuentran las universidades públicas, privadas tradicionales y solo dos universidades privadas nuevas. Los datos fueron obtenidos del DEMRE, organismo a cargo del sistema de acceso centralizado, por lo que solo se encuentran disponibles para la matrícula de primer año.

En la Figura 26 se puede apreciar que existen registros de estudiantes que ingresan vía PACE desde el 2015 en las universidades públicas y privadas tradicionales. El número de estos sigue una tendencia similar en ambos grupos de universidades, mostrando un crecimiento sostenido hasta el año 2019. Luego, tras la llegada de la pandemia por Covid-19, la cantidad de estudiantes que ingresa por este programa comienza a descender en el 2020 hasta el 2023, año en que vuelve a aumentar por primera vez de manera leve. Por su parte, en las universidades privadas nuevas se registran estudiantes que ingresaron vía PACE desde el 2017, siguiendo una tendencia similar a los otros dos grupos de universidades, aunque en un número considerablemente menor. Cabe

destacar que en el 2019, año en que la cantidad de estudiantes que ingresaron vía PACE alcanzó su máximo, esta superó levemente los 2.500. Un número relativamente pequeño si se considera que la matrícula de primer año del sistema universitario supera los 150.000 estudiantes. De ahí que el acceso mediante este tipo de programas siga siendo un desafío pendiente en el sistema universitario chileno.

FIGURA 26. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO QUE INGRESÓ POR PACE (2005-2023).



## 5.2.6. Matrícula de primer año, matrícula total y titulados en carreras de mayor tamaño por dependencia y jornada

Las Figuras 27 a 32 muestran las carreras con mayor matrícula de primer año, matrícula total y cantidad de titulados. Para construirlas se consideraron las cinco carreras de mayor tamaño para el primer año en que existieran registros, las que fueron seguidas durante el periodo de estudio. En relación a la matrícula de primer año, se puede observar que existen diferencias de acuerdo a la dependencia de las universidades (Figura 27) y a la jornada de las carreras (Figura 30). Nuevamente las universidades públicas y privadas tradicionales muestran tendencias similares, ingresando en mayor medida estudiantes a carreras de Ingeniería Civil, Ingeniería Comercial y Derecho, tendencias que se mantienen relativamente estables a lo largo del periodo. Por el contrario, en las universidades privadas nuevas se aprecia la preponderancia de otras carreras tales como Psicología, Pedagogía en Educación Física y Kinesiología, además de importantes cambios durante el periodo estudiado. De todas maneras, se mantiene la importancia de la carrera de Derecho e Ingeniería Comercial (Figura 27).

Sumado a lo anterior, dada la importancia relativa de las universidades privadas nuevas dentro del sistema universitario chileno, las tendencias en las carreras de jornada diurna son muy similares a las de este grupo de instituciones. En cambio, en los programas que se ofrecen en horario vespertino aparecen nuevas carreras del área de Administración y Comercio como Ingeniería en Administración de Empresas y Contabilidad y Auditoría (Figura 30). Al observar la matrícula de primer año a nivel de sistema se replica la preponderancia de las carreras de Psicología, Derecho e Ingeniería Comercial. En paralelo, es posible observar una disminución constante en la cantidad de estudiantes que ingresa a carreras de Pedagogía Básica y Pedagogía en Educación Física, posiblemente como resultado de las mayores regulaciones que se han ido implementando desde la primera década de este siglo en el país.

Estos números tienen un correlato con la matrícula total del sistema universitario chileno, replicándose algunas tendencias como la relativa estabilidad dentro de las universidades públicas y privadas tradicionales (Figura 30). En un sentido similar, la reducción de la cantidad de estudiantes que ingresa a carreras de Pedagogía se refleja en que, tanto en las universidades privadas nuevas como a nivel de sistema, la matrícula en estas carreras va a la baja durante todo el periodo de estudio. Por el contrario, las otras cuatro carreras que se encontraban entre las con mayor matrícula para el 2005, Ingeniería Civil Industrial, Psicología, Derecho e Ingeniería Comercial, muestran un crecimiento sostenido hasta la actualidad (Figura 29). Al analizar la situación de acuerdo a la jornada de los programas se observa que en los programas diurnos se replican las tendencias del sistema, excepto por la aparición de la carrera de arquitectura. A su vez, en los programas vespertinos, además de las carreras de Psicología, Ingeniería Comercial y Derecho, se encuentran también las de Contabilidad y Auditoría e Ingeniería en Computación e Informática (Figura 31).

Por último, las Figuras 29 y 32 presentan las tendencias relativas a las carreras con mayor número de titulados en el período 2008-2022. A nivel de dependencias, se observa que el número de titulados se mantiene más o menos estable en las universidades privadas tradicionales y en las públicas. La excepción para estas últimas corresponde al caso de la carrera de Pedagogía en Educación Básica, disminuyendo la cantidad de titulados fuertemente entre los años estudiados. Este mismo fenómeno se aprecia dentro de las universidades privadas nuevas, a la vez que destaca el incremento en el número de titulados de las carreras de Ingeniería Comercial y Psicología. Este solo se ve detenido por la pandemia en el año 2020, tras el cual vuelve a aumentar (Figura 29).

En cuanto a las carreras impartidas en jornada diurna, destaca nuevamente el caso de Ingeniería Comercial y Psicología, a las que se suma Derecho como las carreras con mayor número de titulados. Al igual que en los casos anteriores, al analizar las carreras vespertinas destacan las pertenecientes al área de Administración y Comercio como Ingeniería Comercial, Administración de Empresas y Contabilidad y Auditoría. A su vez, en ambas jornadas se vuelve a apreciar el descenso en el número de titulados en Pedagogía en Educación Básica (Figura 32). Finalmente, todas estas tendencias quedan reflejadas a nivel de sistema. Por una parte, la preponderancia de Ingeniería Comercial, Derecho y Psicología y, por otra, la fuerte caída en el número de titulados de Pedagogía en Educación Básica (Figura 29).



FIGURA 27. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO EN LAS CARRERAS DE MAYOR TAMAÑO SEGÚN DEPENDENCIA (2005-2023).

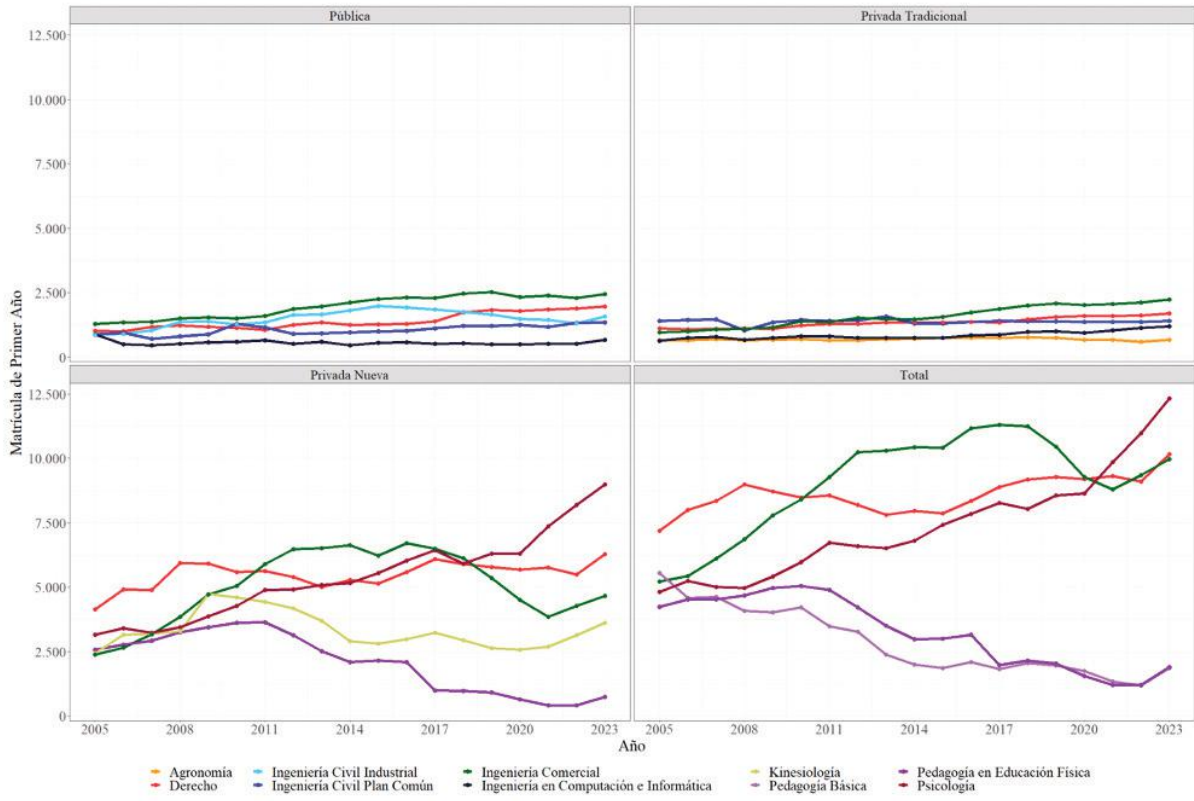


FIGURA 28. MATRÍCULA TOTAL EN LAS CARRERAS DE MAYOR TAMAÑO SEGÚN DEPENDENCIA (2005-2023).

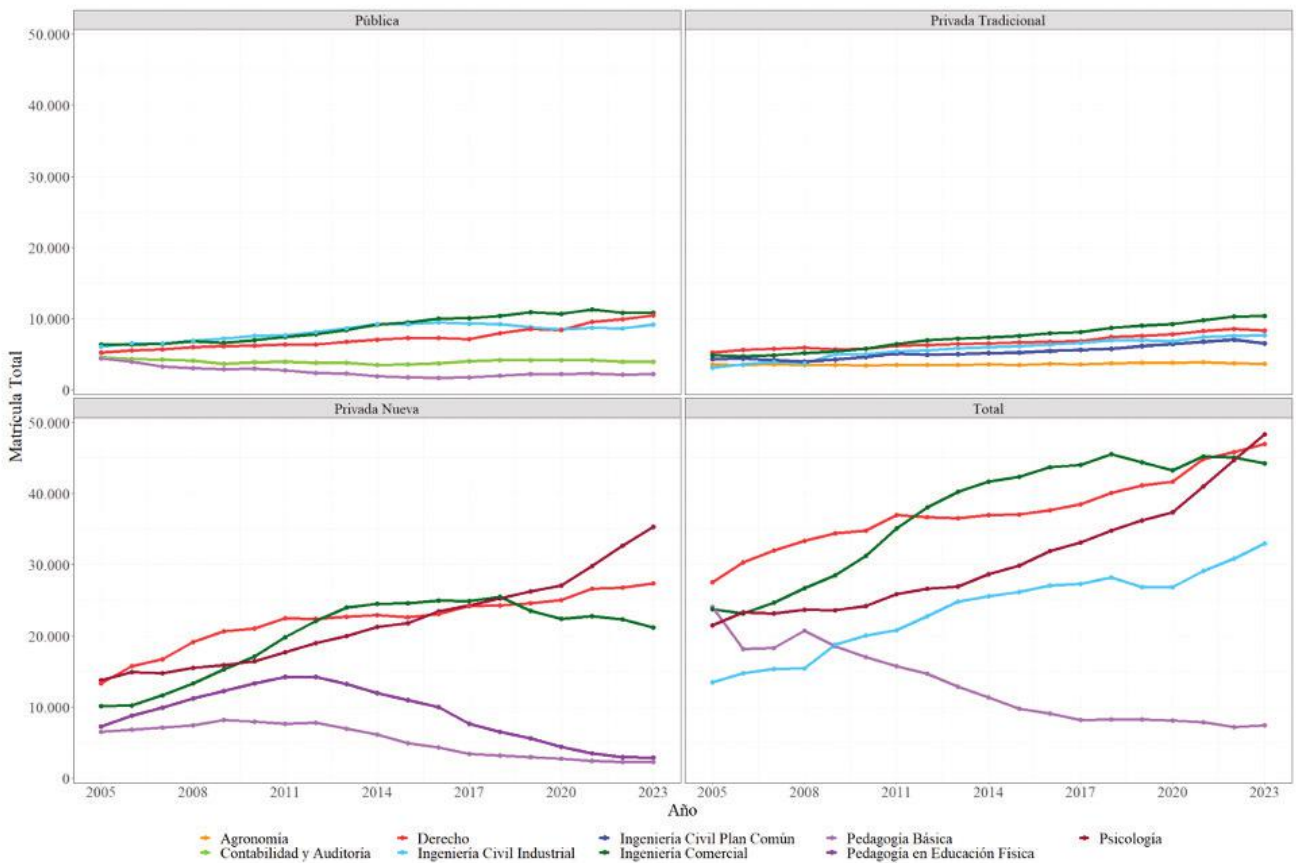


FIGURA 29. CANTIDAD DE TITULADOS EN LAS CARRERAS DE MAYOR TAMAÑO SEGÚN DEPENDENCIA (2008-2022).

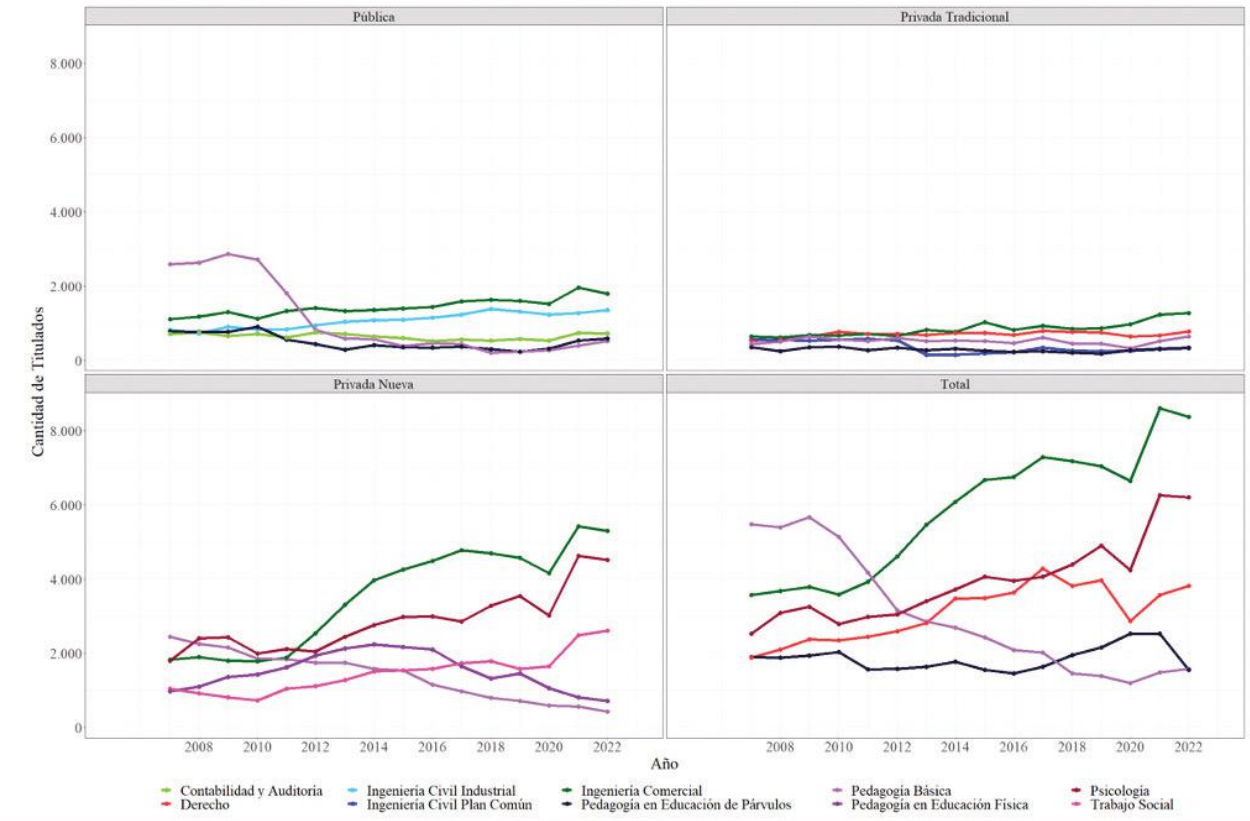


FIGURA 30. MATRÍCULA DE PRIMER AÑO EN LAS CARRERAS DE MAYOR TAMAÑO SEGÚN JORNADA (2005-2023).

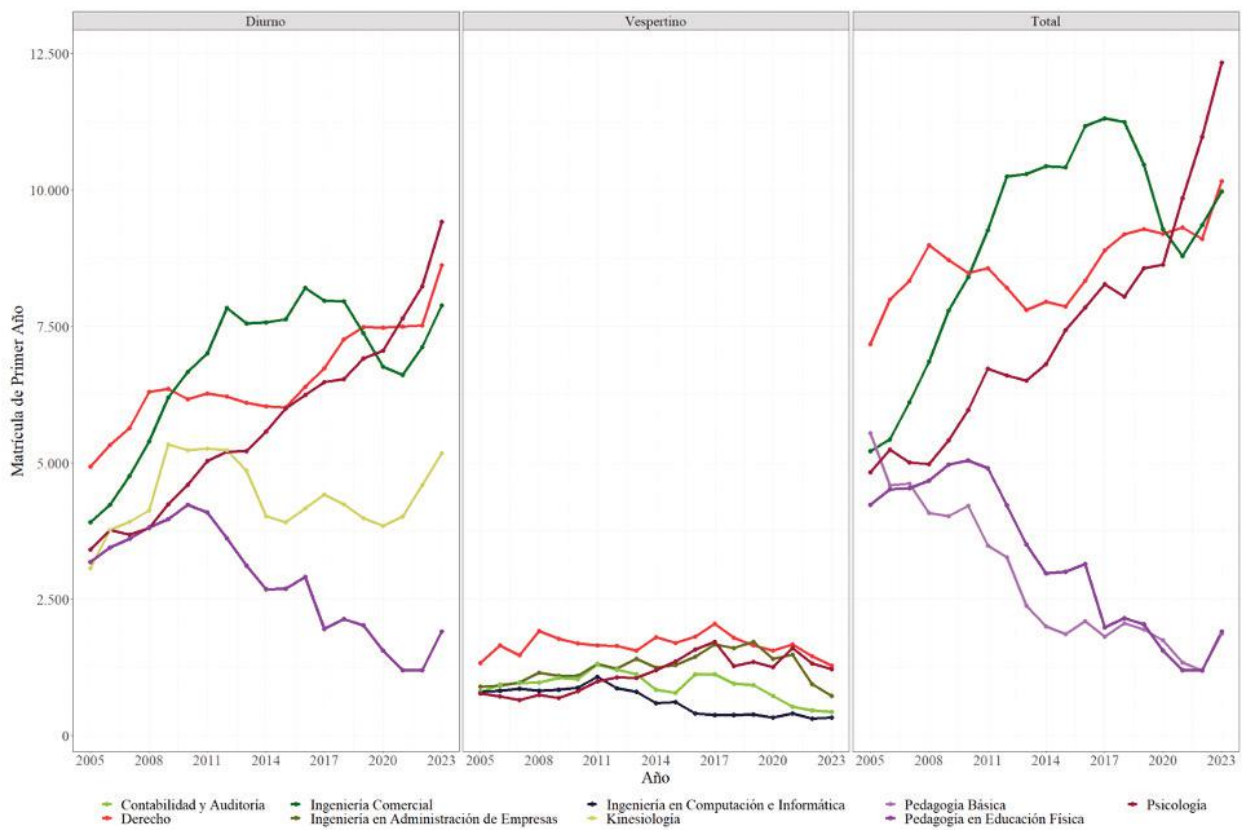


FIGURA 31. MATRÍCULA TOTAL EN LAS CARRERAS DE MAYOR TAMAÑO SEGÚN JORNADA (2005-2023).

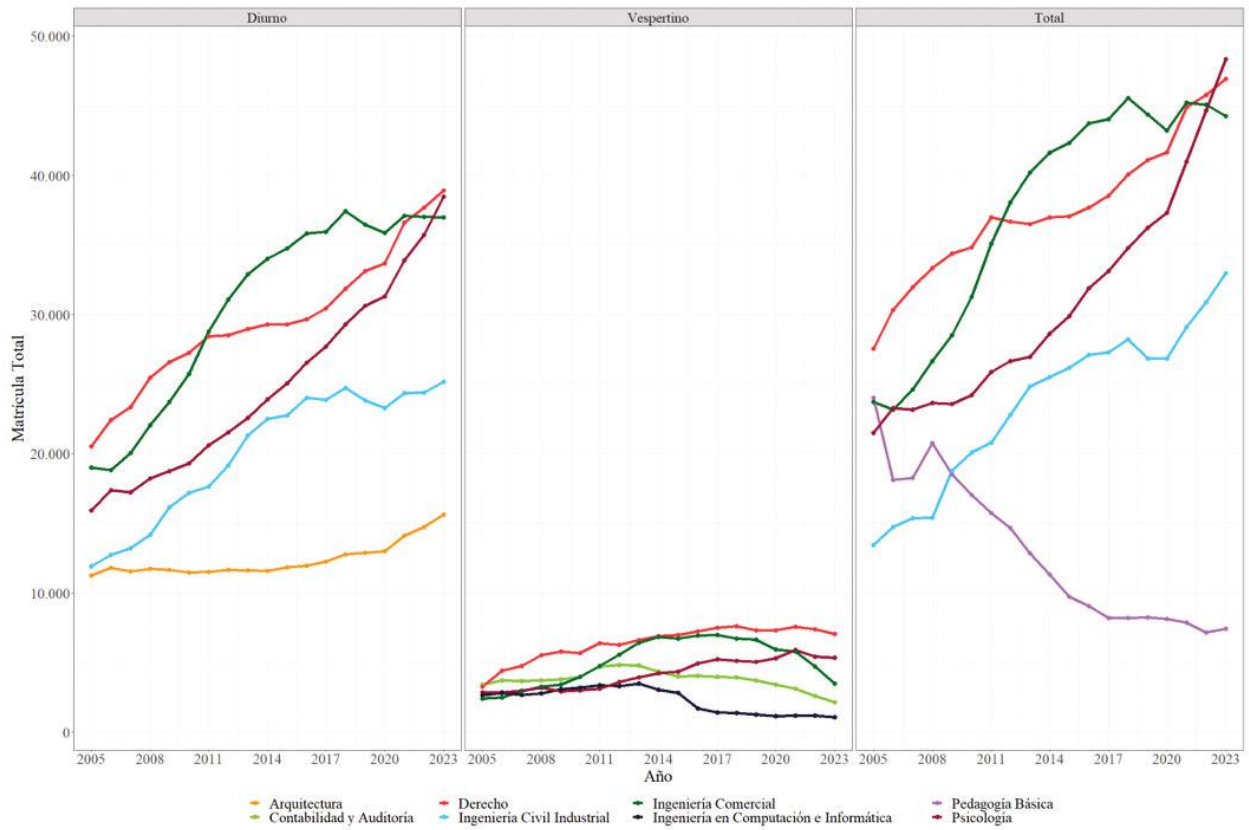
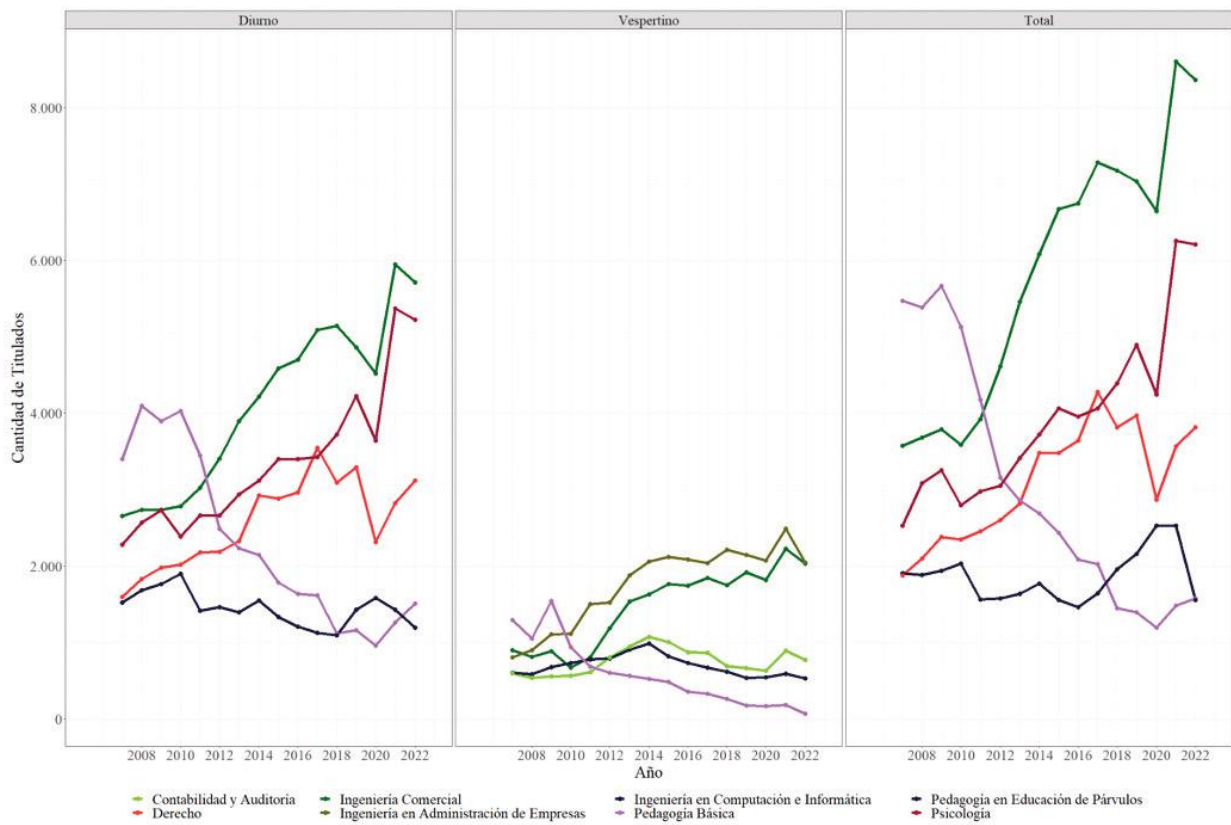


FIGURA 32. CANTIDAD DE TITULADOS EN LAS CARRERAS DE MAYOR TAMAÑO SEGÚN JORNADA (2003-2022).



## 6. DESCRIPCIÓN DE MARCOS LEGALES Y POLÍTICOS REFERENTES AL FUNCIONAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

### 6.1. NORMATIVA QUE REGULA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS UNIVERSIDADES EN CHILE EN LA ACTUALIDAD

La Constitución Política del Estado (CPE) de 1980, garantiza el derecho a la educación, sin referirse explícitamente al derecho a la educación superior. Así, en este ámbito, la CPE establece, de manera general que “corresponde al Estado fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”<sup>9</sup>. Enseguida, y en armonía con el principio de subsidiariedad del Estado que orienta la normativa constitucional, se abre el camino para la creación de IES privadas, al garantizar la libertad de enseñanza cuyo contenido implica el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, dejando a una ley orgánica constitucional de enseñanza que establezca “los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.”<sup>10</sup>

En el mismo año y previo a la dictación de la referida ley orgánica constitucional se regularon los requisitos para la creación de Ues, Ips y CFTs privados, fijando un sistema de supervisión denominado examen para los dos primeros y supervisión para los últimos, hasta la obtención de la autonomía institucional y determina los títulos y grados académicos que debían otorgar las Ues exclusivamente.<sup>11</sup>

Sólo 10 años más tarde de la norma constitucional que la contemplaba, en el año 1990, se dictó la Ley n° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que estableció en su Título III, las normas sobre reconocimiento oficial del Estado a las Instituciones de Educación Superior. En dicha normativa se estableció la obligatoriedad de la licencia de enseñanza media para optar a la continuación de estudios de nivel superior, y definió la estructura de títulos y grados de la educación superior y las IES habilitadas para otorgarlos:

Grado académico de licenciado	Ues
Grado académico de magister	Ues
Grado académico de doctor	Ues
Título profesional	Ues e Ips
Título técnico de nivel superior	Ues, Ips y CFTs. Si bien la LOCE no contempla expresamente que las Ues puedan otorgarlos, por interpretación de la Contraloría General de la República <sup>4</sup> , sí puede otorgarlos.

9 Art. 10, CPE.

10 Art. 11, CPE.

11 DFL 1, de 1980, fija normas sobre universidades; DFL n° 5, de 1981, fija normas sobre institutos profesionales; DFL n° 24, de 1981, que fija normas sobre centros de formación técnica, todos del Ministerio de Educación.

Dado que las Ues pueden otorgar, de forma exclusiva, los grados académicos, existe un conjunto de títulos profesionales que también pueden ser otorgados exclusivamente por las Ues, ya que, por ley, requieren la obtención de una licenciatura previa para su otorgamiento. La LOCE estableció un listado de títulos profesionales que requieren licenciatura previa, y que ha sido aumentado a través del tiempo.

Actualmente, están vigentes las normas de la LOCE referidas a reconocimiento oficial de IES y de estructura de títulos y grados, y su texto ha sido recogido sin variaciones en el Título III del DFL N°2 de 2010 de Educación.

Con excepción de la Licencia de Enseñanza Media, la LOCE no se refirió a los requisitos que debían cumplir los estudiantes para el acceso a la educación superior ni tampoco a las condiciones y mecanismos para la titulación de las distintas carreras y programas, quedando su determinación radicada en las propias IES en el marco de su autonomía académica. En consecuencia, la LOCE no contempla un modelo específico de admisión aplicable a las IES, tampoco un modelo de titulación ni hace diferenciación entre el otorgamiento de la certificación académica y la habilitación profesional, salvo en el caso del Abogado<sup>12</sup>, por lo que, una vez titulados de una carrera o programa, el egresado se encuentra habilitado para desempeñarse profesionalmente e insertarse en el mundo laboral.

## Principios relativos al acceso

Con la dictación de la Ley n° 21.091, sobre educación superior, se reconoce expresa y específicamente la educación superior como un derecho, “cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas de acuerdo a sus capacidades y méritos sin discriminaciones arbitrarias, para que puedan desarrollar sus talentos; asimismo, debe servir al interés general de la sociedad y se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”<sup>13</sup>.

Junto con reconocer que la educación superior se rige por los principios que informan el sistema educativo chileno ya mencionados, la Ley n° 21.091, establece un conjunto de principios que inspiran el sistema de educación superior, entre los cuales destacan algunos especialmente relevantes para el acceso a la educación superior, tales como:

- **Inclusión:** “El Sistema promoverá la inclusión<sup>14</sup> de los estudiantes en las instituciones de educación superior, velando por la eliminación y prohibición de todas las formas de discriminación arbitraria. En este sentido, el Sistema promoverá la realización de ajustes razonables para permitir la inclusión de las personas con discapacidad”.<sup>15</sup>

12 La universidad otorga el grado académico de licenciado en ciencias jurídicas, y la Corte Suprema otorga el Título profesional de Abogado.

13 Art. 1, de la Ley n° 21,091.

14 El concepto “inclusión” se utiliza en Chile en referencia a personas con algún tipo de discapacidad física, como también a migrantes y minorías.

15 Art. 2, letra e), de la Ley n° 21.091.

- **Trayectorias formativas y articulación.** “El Sistema promoverá la adecuada articulación de los estudios para el desarrollo armónico y eficiente del proceso formativo de las personas a lo largo de su vida, reconociendo los conocimientos adquiridos previamente”.<sup>16</sup>

Por su parte, la Ley n° 21.094, sobre Universidades Estatales, contiene los principios que guían el quehacer de este grupo específico de instituciones, los que deben entenderse de manera complementaria a los ya indicados, estableciendo: “**Principios.** Los principios que guían el quehacer de las universidades del Estado y que fundamentan el cumplimiento de su misión y de sus funciones son el pluralismo, la laicidad, esto es, el respeto de toda expresión religiosa, la libertad de pensamiento y de expresión; la libertad de cátedra, de investigación y de estudio; la participación, **la no discriminación, la equidad de género**, el respeto, la tolerancia, la valoración y **el fomento del mérito, la inclusión, la equidad**, la solidaridad, la cooperación, la pertinencia, la transparencia y el acceso al conocimiento.”<sup>17</sup> Dichos principios son vinculantes para toda la comunidad universitaria.

Además, la misma Ley n° 21.091 creó la Subsecretaría de Educación Superior, antes División de Educación Superior, estableciendo entre sus atribuciones la de proponer al Ministro de Educación políticas que promuevan el acceso e inclusión, permanencia y titulación o graduación oportuna de estudiantes de la educación superior<sup>18</sup>, teniendo en consideración el principio de autonomía de las IES, consagrado en la misma ley, entendida como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales en la dimensión académica, económica y administrativa, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley y la libertad académica y de cátedra, en el marco de cada proyecto educativo<sup>19</sup>.

La Ley n° 21.091 creó un Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior que contiene los “procesos e instrumentos para la postulación y admisión de estudiantes a las instituciones de educación superior adscritos a éste, respecto de carreras o programas de estudio conducentes a títulos técnicos y profesionales o licenciaturas”<sup>20</sup>. Debe ser un sistema objetivo y transparente y considerar, entre otros, la diversidad de talentos, capacidades o trayectorias previas de los estudiantes.

Así, la ley radica en la Subsecretaría de Educación Superior la obligación de contar con un sistema de acceso a la educación superior y la obligación de administración de la plataforma electrónica única (SUAS) a través de la cual opera el sistema, que debe contener información actualizada sobre acceso a la educación superior, la oferta académica y vacantes, los procesos de admisión, mecanismos y factores de selección, cuando corresponda, los programas especiales

16 Art. 2, letra k), de la Ley n° 21.091.

17 Art. 5 de la Ley n° 21.094.

18 Art. 8, letra c), de la Ley n° 21.091.

19 Art.2, letra a), de la Ley n° 21.091.

20 Art. 11, de la Ley n° 21.091.

de acceso para fomentar la equidad en el ingreso<sup>21</sup>, y los plazos de postulación, entre otros aspectos relevantes<sup>22</sup>.

Los procesos e instrumentos de acceso diseñados por el Sistema de Acceso de la Subsecretaría de Educación Superior son de aplicación general, pero deben considerar las particularidades de los subsistemas que considera la educación superior: el universitario y el técnico-profesional<sup>23</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, dicha Subsecretaría podrá encomendar a instituciones de reconocido prestigio y experiencia en la administración de sistemas de acceso a la educación superior, la ejecución de las acciones necesarias para la elaboración, aplicación y evaluación de los procesos e instrumentos del Sistema de Acceso.

El Sistema de Acceso, sus procesos e instrumentos, se rigen por los principios de no discriminación arbitraria, transparencia, objetividad y accesibilidad universal, y debe respetar las normas de protección de datos personales de la Ley n° 19.628, que establece normas sobre protección de la vida privada. El principio de accesibilidad universal en la Ley n° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad y que en lo referido a las IES, las obliga a realizar ajustes para adecuar los mecanismos, procedimientos y prácticas de selección para resguardar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad que participen en ellos y contar con mecanismos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad, y adaptar los materiales de estudio y medios de enseñanza de las diferentes carreras<sup>24</sup>.

En el marco de la autonomía institucional, cada IES puede determinar los requisitos y criterios de admisión a cada carrera o programa, para efectos de la selección de los postulantes, y desarrollar instrumentos de acceso complementarios y específicos, así como contar con mecanismos propios que fomenten la inclusión. No obstante ello, para aquellas IES que se incorporen a la política de gratuidad, la adscripción al sistema de acceso a la educación superior es obligatoria.

## 6.2. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS UNIVERSIDADES EN CHILE

El sistema de educación superior en Chile se sustenta en tres mecanismos de financiamiento: aporte fiscal directo (AFD), aporte fiscal indirecto (AFI) y ayudas estudiantiles. A continuación, se detallan las características de cada mecanismo de financiamiento.

### 6.2.1. Aporte Fiscal Directo

Establecido por el DFL 4 de 1981, el Aporte Fiscal Directo (AFD) es el mecanismo principal de traspaso de fondos basales a las instituciones de educación superior. En su creación, se postuló que la docencia directa sería financiada por el cobro de aranceles y consecuentemente, el AFD

21 Art. 13 de la Ley n° 21.091.

22 Art. 12, de la Ley n° 21.091.

23 Art. 4, inciso 2, de la Ley n° 21.091.

24 Arts. 3, 24 y 39 de la Ley n° 20.422.

tendría como destino inversiones complementarias, así como la promoción de investigación y extensión.

En 1982 se definió la distribución del AFD entre las instituciones mediante el Decreto Supremo n° 1.783, sobre la base de los recursos estatales que recibían las universidades del Consejo de Rectores e institutos profesionales estatales de esa época. El DFL 4 estableció que el aporte fiscal total crecería entre 1981 y 1986 entre 6,5% y 8,9% anual, en términos reales, cambiando su composición a Aporte Fiscal Directo; Aporte Fiscal Indirecto, asignado en base a los 20.000 mejores puntajes en la PAA; y créditos para los alumnos. La meta era que en 1986 el AFD, el AFI y el Crédito Fiscal Universitario equivaldrían a un tercio del total. No obstante, en el período 1981-1986 se alteraron las condiciones, bajándose los niveles del aporte fiscal total y cambiando su composición.

Los criterios de distribución cambiaron en 1989. La Ley n° 18.768 de 1988, junto con establecer que el monto del aporte fiscal sería fijado anualmente por la Ley de Presupuestos del Sector Público, definió que la distribución se haría anualmente mediante Decreto Supremo del MINEDUC. Para ello, estableció que el 95% del monto se fijará sobre la base de referentes históricos y el 5% restante variará anualmente en virtud de indicadores de rendimiento y producción académica. En 1992 se perfeccionó la asignación de la parte variable incluyendo las publicaciones anuales. La creación del porcentaje a distribuir según indicadores ha implicado algunos cambios en la distribución de recursos entre las universidades, surgiendo instituciones pequeñas pero dinámicas que han captado gradualmente una mayor proporción de los recursos del AFD.

El AFD es, hasta ahora, un subsidio sobre el cual las instituciones no rinden cuenta, exclusivo para las universidades que integran el Consejo de Rectores. Es la vía más significativa de aporte fiscal, que alcanza a alrededor del 40% del total que el Fisco entrega a las instituciones de educación superior, aunque como se señaló ha ido disminuyendo gradualmente su importancia relativa.

### 6.2.2. Aporte Fiscal Indirecto

Dirigido a todas las instituciones que pertenecen al sistema de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) se entrega como un monto por alumno como incentivo a las entidades que reclutan a los estudiantes que obtienen los mejores 27.500 puntajes en las pruebas nacionales de admisión, rendidas por alrededor de 180.000 personas.

Fue creado en 1981 como un mecanismo para incentivar el mejoramiento de la calidad de la educación al impulsar a las universidades a competir por captar a los “mejores” estudiantes. Con el propósito de ampliar la competencia y el incentivo a la “calidad”, en 1988 la Ley n° 18.768 estableció que desde 1990, el AFI sería aplicable también a los alumnos que se matricularon en institutos profesionales y centros de formación técnica. Actualmente se asigna según cinco tramos, con una cantidad aproximada de 20% de los alumnos en cada uno. El tramo 1 va de 591,5 a 609 puntos; el tramo 2, de 609,5 a 630,5; el tramo 3, de 631 a 655; el tramo 4 de 655,5 a 690,5, y el tramo 5, de 691 a 829,5 puntos.



El AFI varía según el puntaje del alumno matriculado. Esto obviamente significa un gran estímulo para las instituciones por captar los mejores alumnos que egresan de la educación secundaria. Por último, cabe reseñar que el AFI ha ido perdiendo importancia en términos porcentuales como instrumento de apoyo a las instituciones de educación superior en las últimas décadas.

### 6.2.3. Ayudas estudiantiles

Desde 1991 en adelante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia crearon de manera gradual y progresiva diversos programas de becas (Ver detalle de los beneficios en sección 5.4) dado que con anterioridad ellos no existían. Las becas están dirigidas a estudiantes de escasos recursos que reúnen los méritos académicos para obtenerlas. Complementariamente, se consolidó el régimen de créditos bancarios a partir de la creación del Fondo de Crédito Solidario y el Crédito con Aval del Estado (CAE). Desde el año 2016 se implementó el régimen de gratuidad dirigido a estudiantes de los 6 primeros deciles de ingresos familiares y que estuviesen matriculados en IES con al menos cuatro años de acreditación por parte de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Cabe resaltar que con la entrada en vigencia de la gratuidad el sistema de becas comenzó a perder importancia dado que se fueron reduciendo los beneficios otorgados por esta vía.

## 6.3. MECANISMOS DE ACCESO ACTUALES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y A LAS UNIVERSIDADES EN CHILE

La Subsecretaría de Educación Superior tiene la obligación de constituir y coordinar dos comités técnicos de acceso, uno para el subsistema universitario y otro para el subsistema técnico-profesional, cuya conformación está descrita en la Ley n° 20.422<sup>25</sup>. Su constitución, atribuciones, y funcionamiento está regulado a través de normas de nivel reglamentario<sup>26</sup>, según dispone la misma ley.

Los instrumentos y procedimientos para el acceso en cada subsistema se encuentran establecidos por normas reglamentarias de carácter general, contenidas en la Resolución Exenta n° 5250 de 2022, para el subsistema universitario, y la Resolución Exenta n° 2107, de 2020, para el subsistema técnico profesional, ambas del Ministerio de Educación.

### 6.3.1. Subsistema de Acceso Universitario

El subsistema de acceso universitario cuenta con una regulación específica y detallada de las vías, instrumentos y procedimientos de acceso a la educación universitaria. Considera dos tipos de postulación:

25 Art. 12, de la Ley n° 21.091.

26 D.S. n° 407, de 2018, de Educación.

- a. Postulación Centralizada, que es el proceso de selección de estudiantes de primer año a carreras y programas de pregrado de universidades adscritas al Sistema de Acceso que es conducido por la Subsecretaría de Educación Superior.
- b. Postulación Directa, que es el proceso de selección realizado directamente por las universidades.

Para estos efectos, se distinguen 3 vías de ingreso: regular, especial y de habilitación de pedagogías.

### a. La Admisión por Postulación Centralizada (Vía de Admisión Regular)

La Admisión por Postulación Centralizada se aplica, de manera obligatoria, para el acceso de estudiantes de primer año a los siguientes programas regulares de pregrado impartidos en modalidad presencial y jornada diurna por universidades adscritas al Sistema de Acceso conducentes a:

- Bachillerato, ciclo inicial o plan común;
- Título profesional;
- Grado académico de licenciado;
- Título profesional con grado académico de licenciado.

Es un proceso regulado y complejo que establece los instrumentos obligatorios consistentes en pruebas estandarizadas de carácter nacional y los procedimientos para la inscripción de los postulantes para la rendición de las pruebas, postulación, selección y matrícula y los procedimientos para la elaboración, aplicación, tratamiento y comunicación de resultados de dichos instrumentos.

La admisión por postulación centralizada contempla: (i) instrumentos para el acceso, (ii) programas especiales de acceso, (iii) criterios de habilitación y (iv) vacantes, sobrecupos y cupos supernumerarios.

#### • INSTRUMENTOS DE ACCESO A LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

##### **Instrumentos Generales Obligatorios**

En cuanto a los instrumentos de acceso de aplicación general y de uso obligatorio por las universidades adscritas al Sistema de Acceso, la reglamentación considera los siguientes:

Instrumento	Ponderación Mínima
Puntaje equivalente notas de enseñanza media (NEM), según tabla de conversión diferenciadas por modalidad educativa.	10%
Puntaje equivalente Ranking de Notas, que considera información del estudiante y del contexto educativo, estableciendo una fórmula de cálculo diferenciada según si el estudiante cursó la educación secundaria en el mismo establecimiento, si la cursó en distintos establecimientos o si es un caso especial. Se entiende que existe una situación especial si el estudiante proviene de un establecimiento con menos de 30 egresados en los últimos 3 años, si no tiene egresados en uno o dos años anteriores pero hay más de 30 egresados antes, si rindió exámenes libres, o si cursó parte de la educación secundaria en el extranjero.	10%

Instrumento	Ponderación Mínima
Prueba de Competencia Matemática 1.	10%
Prueba de Competencia Matemática 2. sólo es obligatoria para carreras genéricas que determine el Comité o la misma Universidad.	5%
Prueba de Competencia Lectora.	10%
Pruebas Electivas de Historia y Ciencias Sociales, y de Ciencias, con módulo de Biología, Química o Física, o con módulo Técnico-Profesional (esta última es una alternativa especial para estudiantes de establecimientos técnico-profesionales).	10%

### Instrumentos Específicos

Las universidades pueden desarrollar instrumentos de acceso específicos, autorizados por el Comité de Acceso del Subsistema Universitario y articulados con los instrumentos de aplicación general. Son las mismas universidades las que deben aplicar el instrumento de manera previa al inicio del proceso de postulación centralizada. Los resultados de los instrumentos específicos pueden usarse en las siguientes modalidades:

- Aprueba/reprueba, que indica si el candidato está habilitado para postular al programa.
- Puntaje específico, en que el resultado se expresa en escala de 100-1000 y se pone junto con los demás factores de selección.

#### • PROGRAMAS ESPECIALES DE ACCESO

Conjunto de acciones y/o procedimientos desarrollados por una institución de educación superior, que tienen como objetivo preparar académicamente a estudiantes secundarios destacados de contextos socioeconómicamente vulnerables, para facilitarles el ingreso a la educación superior, en concordancia con el principio de inclusión que rige el sistema de educación superior.

- De carácter general: un ejemplo es el programa PACE (Programa de Acceso a la Educación Superior), que se estableció como una política pública ministerial a mediados de la década pasada.

El PACE nace como programa de la Ley de Presupuestos del 2015<sup>27</sup>, cuyo objetivo general es restituir el derecho a la educación superior, propendiendo a asegurar el Acceso Efectivo a la Educación Superior, que incluye la Preparación, Acceso, Nivelación y Permanencia, para asegurar la titulación de estudiantes de sectores vulnerables con alto rendimiento<sup>28</sup>.

Consiste en una ponderación especial con bonificación de puntaje (PPP: Puntaje Ponderado PACE) para estudiantes que cumplan los requisitos de pre habilitación y

27 Ley n° 20.798, de Presupuesto del Sector Público, año 2015.

28 Resolución Exenta n° 680, de 2015, de Educación.

habilitación<sup>29</sup>, que les permite postular a los cupos garantizados PACE de carreras regulares, en modalidad presencial, diurna y vespertina, de las universidades que participan de dicho programa.

Los factores de selección son los siguientes: (i) Puntaje ranking al 80%; (ii) NEM al 20%; (iii) Bonificación por territorio, según si la carrera se imparte en la misma región o zona de donde egresó el estudiante. (iv) Bonificación por preferencia de postulación, según el orden de preferencia de la carrera o programa a los que postula el estudiante, según la tabla definida en la norma.

Las universidades adscritas al PACE deben ofrecer al menos 1 cupo PACE en cada carrera, y no pueden establecer requisitos adicionales, salvo pruebas especiales en carreras en que se requieran para acreditar aptitudes específicas.

- De carácter específico: son programas de acceso de una determinada universidad, los que deben ser aprobados por el Comité del Subsistema de Acceso Universitario. Para ello deben establecer: objetivo del programa, universo al que se enfoca, actividades a desarrollar, duración, exigencias para aprobar y actividades de autoevaluación del programa. Dentro de esta categoría, están los Programas de Acceso y Preparación para las Pedagogías, que son aprobados por el MINEDUC, en conformidad con las Leyes n° 20.129 y 20.903.

- **CRITERIOS DE HABILITACIÓN PARA POSTULACIÓN CENTRALIZADA**

Postulantes con prueba de admisión universitarias vigentes, esto es, haber rendido las pruebas obligatorias y una electiva en el periodo en curso o en el inmediatamente anterior, y cumplan el puntaje ponderado mínimo requerido (450 o 458 puntos para el año 2023) o tengan un NEM dentro del 10% superior de su promoción.

## b. Admisión de Postulación Directa

Se trata de mecanismos de admisión autodeterminados por la institución y que no corresponden a la Admisión de Postulación Centralizada. La reglamentación reconoce dos vías de concreción:

- **VÍA DE ADMISIÓN ESPECIAL:** destinado a la matrícula de “...estudiantes con trayectorias y cualidades diferentes”. En este caso la selección se realiza “utilizando los instrumentos generales de acceso y/o cumpliendo requisitos distintos a los definidos para la admisión regular de un determinado programa”. Pueden ingresar por esta vía de admisión especial hasta un 20% de la admisión de primer año. En zonas extremas y provincias de Chiloé y Palena, se aumenta al 25%.

29 Art. 1, numerales 1 y 2, de la Resolución Exenta n° 2625, de 2022, de Educación: Criterios de pre habilitación para el año 2023: (i) haber cursado 3° y 4° medio y haber egresado de 4° medio de un establecimiento educacional que participe en el Programa PACE; (ii) estar dentro del 20% superior de puntaje ranking de notas del establecimiento de egreso o haber obtenido un puntaje ranking igual o superior a 863 puntos a nivel nacional para el Proceso de Admisión 2023. Criterio de habilitación: estudiantes pre habilitados PACE que rindan PAES obligatorias (Comprensión Lectora, Competencia Matemática 1) y una de las PAES electivas (Ciencias o Historia y Ciencias Sociales),

Para esta vía el sistema faculta el uso de alguna de las siguientes alternativas:

- ∴ Instrumentos de acceso general con diferentes ponderaciones.
- ∴ Instrumentos de acceso general con requisitos adicionales.
- ∴ Otros instrumentos de acceso.
- ∴ Combinación de alternativas anteriores.

- **VÍA DE ADMISIÓN HABILITACIÓN PEDAGOGÍA:** estudiantes que cumplan alguno de los siguientes requisitos<sup>30</sup> y que no cumplen necesariamente con los requisitos adicionales de la universidad:

- ∴ Haber obtenido un resultado promedio en las pruebas de selección universitaria que lo ubique en el percentil 50 o superior.
- ∴ Tener un promedio de notas de la educación media dentro del 30% superior de su establecimiento educacional.
- ∴ Haber realizado y aprobado un programa de preparación y acceso de estudiantes de enseñanza media para continuar estudios de pedagogía en la educación superior reconocido por el Ministerio de Educación y rendir la prueba de selección universitaria.
- ∴ Haber realizado y aprobado un programa de preparación y acceso de estudiantes de enseñanza media para continuar estudios de pedagogía en la educación superior reconocido por el Ministerio de Educación y encontrarse inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad. En este caso no será necesario rendir la prueba de acceso a la educación superior o el instrumento que la reemplace.

La normativa precisa respecto de que estos estudiantes no serán considerados como parte de la admisión especial, con excepción de los estudiantes con discapacidad que ingresen a Pedagogía respecto de los cuales se considerará admisión especial<sup>31</sup>.

En el año 2024 entra en vigor el artículo 27 bis de la Ley n° 20.129, que establece requisitos más exigentes para el ingreso a las carreras de pedagogía.

### 6.3.2. Comparación Subsistema Universitario y Subsistema Técnico Profesional

Materia	Subsistema Universitario	Subsistema Técnico Profesional
Estudiantes a los que se aplica	Estudiantes de pregrado de primer año de las universidades. No se consideran estudiantes que ingresan vía homologación o convalidación.	Alumnos de primer año Ips y CFTs.

30 Artículo 36 transitorio de la Ley n° 20.903, que rige para el año 2023.

31 Dictamen n° 20.264, de 2018, de la Contraloría General de la República.

Materia	Subsistema Universitario	Subsistema Técnico Profesional
Tipo de Programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por nivel (TNS; Título Profesional; Bachillerato, Ciclo Inicial o Plan Común; Grado Académico de Licenciado; Título Profesional con Grado Académico de Licenciado).</li> <li>• Por modalidad (presencial, semi y a distancia).</li> <li>• Por Jornada (diurno y vespertino, sólo presenciales).</li> <li>• Por tipo: regular, regular de continuidad (ej. Licenciatura en Trabajo Social, Prosecución de Estudios en Enseñanza Media), especiales. (para un grupo específico de estudiantes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por nivel (TNS y Profesional)</li> <li>• Por modalidad (presencial, semipresencial, a distancia)</li> <li>• Por jornada (diurno y vespertino sólo presenciales)</li> <li>• Por tipo: regular, regular de continuidad (con TNS previo para cursar programa conducente a título profesional).</li> </ul>
Formas de postulación	Centralizada. Directa.	No se distingue.
Programas a los que se aplica	Postulación Centralizada. Admisión regular de Programas regulares de pregrado conducidos por universidades, conducentes a Bachillerato, plan común o ciclo inicial, a título profesional, a grado de licenciado o a título profesional con grado de licenciado.	Admisión de primer año de programas regulares conducentes a TNS y Título Profesional, impartidos por institutos profesionales y centros de formación técnica, en modalidad presencial en jornada diurna o vespertina.
Instrumentos de acceso de aplicación general	<p>Postulación Centralizada. Uso obligatorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puntaje equivalente NEM.</li> <li>• Puntaje equivalente Ranking de Notas.</li> <li>• Prueba de Competencia Matemática 1, y eventualmente, Prueba de Competencia Matemática 2.</li> <li>• Prueba de Competencia Lectora.</li> <li>• Electivas de Historia y Ciencias Sociales, y de Ciencias.</li> </ul> <p>Postulación Directa. <b>Vía admisión especial:</b> Instrumentos de aplicación general con variaciones en cuanto a ponderaciones y requisitos u otros instrumentos de acceso.</p>	<p>Uso voluntario de uno o varios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NEM (con o sin bono de articulación para estudiantes provenientes de la Enseñanza Media TP).</li> <li>• Reconocimiento de Aprendizajes Previos (formales e informales).</li> <li>• Experiencia Laboral de al menos 3 años, cuya acreditación se somete a proceso de cada IES.</li> </ul>
Instrumentos de acceso específico	<p>Las universidades pueden desarrollar instrumentos específicos de acceso complementarios a los generales para programas regulares presenciales, diurnos o vespertinos, que deben ser aprobados por el respectivo Comité de Acceso.</p> <p>Los instrumentos de acceso de aplicación general, así como los instrumentos de acceso específicos, tienen puntajes que van, aproximadamente, desde los 100 a 1.000 puntos.</p>	<p>Las instituciones no universitarias pueden desarrollar instrumentos específicos de acceso complementarios a los generales para programas regulares presenciales, diurnos o vespertinos, que deben ser aprobados por el respectivo Comité de Acceso.</p>

Materia	Subsistema Universitario	Subsistema Técnico Profesional
Procesos de Postulación, Admisión y Matrícula.	Las universidades deben cumplir con los procedimientos de postulación, admisión y matrícula establecidos en la norma.	Las instituciones no universitarias (IPs y CFTs) IES deben informar calendario para la postulación, admisión y matrícula de los programas regulares, presenciales, diurnos y vespertinos, y los instrumentos que se usarán. El resto de los programas se rige por procesos e instrumentos propios de cada IES, sin perjuicio que los instrumentos específicos de acceso deben ser aprobados por el Comité.
Adscripción al Sistema de Acceso	Adscripción voluntaria. Las universidades adscritas al sistema de acceso de postulación centralizada deben cumplir con los procedimientos del Sistema de Acceso, usar instrumentos, entregar información, respetar normas de matrícula, postulación y admisión, entregar calendarización, pagar arancel, si ofrecen beneficios económicos, éstos no pueden ser entregados según criterios que consideren orden de preferencias durante proceso de postulación centralizada.	Adscripción voluntaria. Si se adscribe, la institución debe cumplir las normas del sistema de acceso, en cuanto a los instrumentos y procedimientos, a la entrega de información, al uso de la información, a la publicidad, respetar calendarización del Sistema de Acceso, y pagar arancel anual al MINEDUC; entre otras obligaciones.

## 6.4. PRINCIPALES POLÍTICAS DE AYUDA ESTUDIANTIL PARA FOMENTAR EL ACCESO Y PERMANENCIA DE ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

En la década de los 80 los estudios terciarios en Chile se podían costear únicamente a través de la familia y de créditos bancarios. No había becas de ningún tipo.

La política de ayudas estudiantiles implementada desde 1990 (año en que retorna la democracia al país tras la dictadura de Pinochet, 1973-1990) en adelante contempla tres mecanismos de financiamiento: Gratuidad (desde 2016), Becas (desde 1991) y Créditos Bancarios (desde 1982 en adelante). Todos estos mecanismos fueron concebidos para apoyar tanto el acceso como la permanencia de los estudiantes en la educación superior.

Cabe destacar que desde el momento que se comienza a implementar la gratuidad el número de beneficiarios de distintos programas de becas gubernamentales comienza a decrecer paulatinamente. En otras palabras, la gratuidad ha implicado financiar a los que otrora se beneficiaban de algún programa de beca.

A continuación, se detallan los rasgos que caracterizan a cada uno de los mecanismos de financiamiento antes mencionados en términos de: Beneficiarios, duración del beneficio, requisitos para mantener el beneficio, y situaciones que determinan la pérdida de la ayuda.

## Gratuidad (Ley n° 21.091 y D.S. n° 333, de 2021, de MINEDUC)

Beneficio que consiste en eximir del pago de matrícula y arancel de una carrera de pregrado, por toda la duración nominal de la carrera o programa, al estudiante que cumple con determinados requisitos, quien debe pagar el costo de titulación o graduación de la carrera cuyo monto está regulado por el Ministerio de Educación.

### Beneficiarios

Desde la perspectiva del financiamiento, el sistema de gratuidad regulado en la Ley n° 21.091, permite a estudiantes de hogares que pertenezcan a los seis primeros deciles de menores ingresos de la población del país<sup>32</sup>, acceder a la educación superior en forma gratuita – en lo referido a la matrícula y arancel –, siempre que cumplan con las siguientes condiciones:

- Estar matriculados en una institución adscrita a gratuidad, que se rigen por los valores regulados de aranceles, matrícula y costos de graduación o titulación, establecidos por la Subsecretaría de Educación cada 5 años, previo pronunciamiento de la Comisión de Expertos que establece la Ley n° 21.091.
- Estar matriculado en una carrera o programa de estudio de pregrado, presencial, conducente a un título técnico o profesional o licenciatura. En el caso de carreras o programas semipresenciales de IES adscritas a gratuidad, respecto de los cuales la IES puede solicitar autorización de la Subsecretaría de Educación Superior para acceder a gratuidad. También podrán recibir estudios gratuitos aquellos estudiantes que cuenten con un título técnico de nivel superior, para el solo efecto de cursar una segunda carrera o programa de estudios conducente a un título profesional o licenciatura y las personas que cuenten con una licenciatura, sólo para cursar un módulo de licenciatura conducente a título pedagógico cuya duración no exceda de cuatro semestres.
- Ser chileno, extranjero con permanencia definitiva, o extranjero con residencia que haya cursado la enseñanza media completa en Chile.
- No poseer un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura de carácter terminal. No poseer un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile. Se entenderá que cumplen este requisito los estudiantes que hayan obtenido una licenciatura en carreras o programas de estudio conducentes a un título profesional, mientras no obtengan este último. Se exceptúan los estudiantes que posean un título técnico de nivel superior, para acceder a cursar una segunda carrera o programa de estudios conducente a un título profesional o grado académico de licenciado, podrán acceder a estudios gratuitos las personas que cuenten con una licenciatura, sólo para cursar un módulo de licenciatura conducente a título pedagógico cuya duración no exceda de cuatro semestres. También se exceptúan quienes

32 El artículo 34° transitorio de la Ley n° 21.091 establece un aumento gradual de la cobertura de la gratuidad hasta llegar a todos los estudiantes de la educación superior, en función del porcentaje que representan los ingresos fiscales estructurales en el PIB Tendencial del país. Al día de hoy, la gratuidad financia estudiantes hasta el 6° decil más vulnerable.



poseen una licenciatura, para el solo efecto de cursar un módulo de licenciatura conducente a título pedagógico cuya duración no exceda de 4 semestres.

## Duración del beneficio

El beneficio de gratuidad se extiende durante toda la duración nominal de la carrera o programa de estudio, que comprende el tiempo de duración del plan de estudios y los procesos asociados a la titulación o graduación de los estudiantes, según lo informado por la IES al Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), en el contexto del proceso anual de oferta académica.

La duración nominal de los programas de formación inicial – aquellos que no conducen a licenciatura terminal y habilitan para continuar estudios en la misma IES en una carrera conducente a licenciatura o título profesional – se entiende incorporada el programa o carrera en que prosigue el estudiante, en la medida que el estudiante convalide al menos dos de los semestres cursados previamente, o su equivalente, los que se descuentan de la duración del programa que conduce al título profesional o licenciatura terminal. En este caso se encuentran los bachilleros. Distinto ha sido el caso del programa College de la Pontificia Universidad Católica (PUC), en que sus egresados no han sido considerados beneficiarios de la gratuidad, criterio que ha sido revertido, a fines del año 2022, por la Corte Suprema<sup>33</sup>.

- La duración nominal de la carrera del estudiante que posee un título técnico de nivel superior (TNS) se considera (i) descontando el total del tiempo que el estudiante haya cursado con gratuidad la carrera técnica de nivel superior y descontando lo convalidado en la nueva carrera en los casos que proceda; o (ii) en caso de articulación de estudios, la duración nominal del programa técnico de nivel superior se sumará a aquella de la carrera o programa en que prosiga el estudiante, descontando los semestres, o su equivalente, convalidados en la nueva carrera. Existe articulación de estudios, para estos efectos, si se trata de una nueva carrera a programa de un área del conocimiento afín al anterior, en que se convalidan al menos dos de los semestres cursados previamente, o su equivalente.
- Para efectos del cómputo de la permanencia del estudiante en la carrera, no se considera la suspensión de hasta 2 semestres, continuos o no, siempre que haya sido realizada según el reglamento interno de la IES y haya sido informada a la Subsecretaría de Educación Superior.

33 El criterio del MINEDUC, ratificado por los dictámenes n° 30941, de 2018, y n° 43811, de 2020, ambos de la Contraloría General de la República, ha sido que los graduados del programa College de la PUC no han sido considerados beneficiarios de gratuidad para continuar una carrera profesional en la misma Universidad, por cuanto College es un programa conducente a una licenciatura, por lo que, al obtener la licenciatura, los estudiantes quedan inhabilitados para acceder a gratuidad, según el artículo 103, letra b) de la Ley n° 21.091. Sin embargo, recientemente, la Corte Suprema, en sentencia Rol n° 47.375, de 2022, dejó sin efecto el dictamen de la Contraloría General de la República de 2020, declarándose ilegal y arbitrario, por cuanto la expresión “o una licenciatura” contenida en el artículo 103, letra b), de la Ley n° 21.091, resulta inaplicable por inconstitucionalidad, según lo resuelto por el Tribunal Constitucional, en la sentencia Rol n° 11.576-21, en la que argumenta que, en virtud del principio de igualdad ante la ley, no se puede dar un trato diferente a los estudiantes de College que a los demás alumnos regulares de la PUC, en la medida que ambos tengan una situación socioeconómica que da derecho al beneficio.

## Mantención del beneficio<sup>34</sup>

Los estudiantes beneficiarios de gratuidad mantendrán en el beneficio por toda la duración nominal de la carrera, siempre que cumplan las siguientes condiciones:

- a. Permanecer matriculado en la respectiva carrera o programa de estudios en virtud de la cual se le otorgó la gratuidad.
- b. No exceder la duración nominal de la respectiva carrera o programa de estudios.
- c. No contar con un título técnico de nivel superior, título profesional o licenciatura de carácter terminal, con excepción de quienes tienen TNS y cursen una segunda carrera conducente a título profesional y una licenciatura, o quienes tienen una licenciatura previa y cursan un módulo de licenciatura conducente a título pedagógico, de máximo 4 semestres.

Si la IES, por cualquier motivo, deja de estar adscrita al sistema de gratuidad, el estudiante mantiene el beneficio.

### Situaciones especiales

- Cambio de carrera o programa<sup>35</sup>: Los estudiantes beneficiarios de estudios gratuitos podrán cambiarse por una sola vez de carrera o programa dentro de la misma IES, o entre IES adscritas a gratuidad. El beneficio se extenderá por la duración nominal de la segunda carrera o programa, descontando lo cursado con gratuidad en la primera carrera.
- Exceder tiempo de permanencia<sup>36</sup>: Si un estudiante excede la duración nominal de la carrera o programa, y cumple con los requisitos para acceder a gratuidad, la IES sólo puede cobrar al estudiante lo siguiente: (i) si la permanencia exceda hasta 1 año sobre la duración nominal de la carrera, el cobro puede ser hasta el 50% del valor de matrícula y arancel regulado por el periodo adicional a dicho plazo; (ii) si el exceso es más de 1 año de la duración nominal de la carrera, hasta el valor del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula correspondientes al período adicional.

### Término del beneficio para el estudiante

- Extinción del beneficio, por cumplimiento de la duración nominal de la carrera, con excepción de estudiantes que tienen TNS y cursan una segunda carrera profesional o licenciatura, o licenciados que cursan un programa de formación pedagógica.
- Pérdida del beneficio, por pérdida de los requisitos para acceder a gratuidad por parte del estudiante o por haber obtenido el beneficio por información no verídica.
- Por renuncia al beneficio dentro de los 5 días siguientes a la publicación de asignación del beneficio en la página web <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/gratuidad>.

34 Párrafo 3° del DS n° 333, de 2019, del MINEDUC.

35 Art. 107 Ley n° 21.091, en relación con el Art. 40 del D.S. n° 333, de 2019, de MINEDUC.

36 Art. 108, Ley n° 21.091.

## Aranceles ajustados según condición socioeconómica (Ley n° 21.091 y D.S. n° 333, de 2021, de MINEDUC)

Las IES adscritas a gratuidad deberán respetar los valores de los aranceles y derechos básicos de matrícula, así como los costos de titulación y graduación, regulados por el MINEDUC, respecto de los estudiantes chilenos o extranjero con permanencia definitiva o extranjero con residencia que haya cursado enseñanza media completa en Chile que se matriculen en las carreras presenciales de pregrado, conducentes a TNS, título profesional o licenciatura terminal, pudiendo cobrar un porcentaje adicional de los valores regulados, según la condición socioeconómica de los estudiantes, a quienes:

- Cumplan requisitos de gratuidad excepto el requisito referido a la condición socioeconómica.
- Cumplan requisitos de gratuidad, pero hayan efectuado más de un cambio de carrera.
- Cumplan requisitos de gratuidad, pero tienen título profesional o licenciatura terminal, o un TNS en el caso que estén matriculados en una carrera técnica de nivel superior.

Nivel socioeconómico	Porcentaje adicional de arancel y/o matrícula
Estudiantes del 7° decil	Hasta 40%
Estudiantes del 8° y 9° decil	Hasta 60%

No están sujetos a los valores regulados:

- Estudiantes provenientes del décimo decil.
- Extranjeros sin residencia ni permanencia definitiva.
- Estudiantes matriculados en carreras de pregrado, impartidas en modalidad a distancia o semipresenciales no autorizadas para gratuidad por la Subsecretaría de Educación Superior.

## Fondo Solidario de Crédito Universitario (Ley n° 19.287, D.S. n° 938, de 1995, MINEDUC)

Consiste en un crédito – expresado en Unidad Tributaria Mensual (UTM) – que devenga un 2% de interés anual y se otorga a los estudiantes de IES que reciben aporte del Estado, según el DFL 4, de 1981, de Educación<sup>37</sup> – IES estatales y Universidades pertenecientes al CRUCH en 1980 –, que cumplen los siguientes requisitos:

- Ser chileno.
- Estar matriculados como alumnos regulares en alguna carrera que imparta la institución.
- Tener condiciones socioeconómicas del alumno y de su grupo familiar que necesite de crédito, lo que será evaluado por el Sistema Único de Acreditación Socioeconómica, a través del FUAS.

37 Artículo primero: El Estado contribuirá al financiamiento de las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980, de las insti-

- Tener calidad académica del postulante lo hace merecedor del crédito. Sin perjuicio de los requisitos específicos que fije cada IES, el estudiante de primer año debe tener al menos 485 puntos en las pruebas obligatorias de acceso a la educación superior y en caso de estudiantes de cursos superiores, deben acreditar un avance progresivo con un mínimo de un 50% de aprobación en los créditos inscritos o cursos aprobados.

## Condiciones de pago del crédito

- El pago se hace exigible transcurridos dos años del egreso o si el beneficiario no se matricula por cualquier causa por dos años en la IES.
- Anualmente, se paga el 5% de los ingresos anuales, calculado los ingresos brutos sin los descuentos legales.
- Se paga la deuda por 12 años desde que se hizo exigible, al cabo de los cuales, se condona el saldo pendiente; si la deuda acumulada al momento de hacerse exigible el pago es más de 200 UTM, el plazo para pagar es de 15 años.
- Debe tener un ingreso promedio mensual de más de 6 UTM.
- Se puede suspender el pago, en ciertos casos, estudiantes de posgrado con ingresos menores a 6 UTM, o por cesantía sobreviniente.

## Crédito Con Aval de Estado (CAE) (Ley n° 20.027 y D.S. n° 266 de 2011, de Educación)

Sistema de financiamiento de estudios de la educación superior a través de créditos de la banca privada, garantizados por el Estado, y por la IES, en caso de deserción académica. El monto del crédito, dependiendo de cada postulante, puede ascender hasta el 100% del arancel de referencia.

## Requisitos de los estudiantes para acceder al crédito<sup>38</sup>

- Ser chileno o extranjero con residencia definitiva.
- Estar matriculado como alumno regular en carreras de pregrado que imparte alguna de las instituciones elegibles para este tipo de financiamiento<sup>39</sup>.
- Condiciones socioeconómicas del grupo familiar del estudiante que justifiquen el otorgamiento de un crédito para financiar sus estudios de educación superior. Pueden ser beneficiarios los estudiantes provenientes de todos deciles de ingresos, en distintos porcentajes;
- Que hayan ingresado a la institución de educación superior demostrando mérito académico suficiente y que mantengan un satisfactorio rendimiento académico durante el transcurso

tuciones que de ellas se deriven y de las creadas por ley, mediante aportes fiscales cuyo monto anual y distribución se determinarán conforme a las normas del presente título.

38 Art. 9 de la Ley n° 20.027.

39 Art. 7 de la Ley n° 20.027, en relación con los artículos 3 y 4 del DS n° 182, de Educación, de 2005: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, autónomos y acreditados; que apliquen sistema de selección a través de PAES, que participen en Comisión INGRESA. También las Escuelas de las FFAA, de Orden y Seguridad y Policía de Investigaciones, que apliquen sistema de selección de PAES y estén acreditados.

de la carrera. Sin perjuicio de los requisitos que establezca cada IES, en caso de estudiantes de primer año de IPs y CFTs se requiere promedio de notas de EM equivalente a 510 puntos en el SUAS o puntaje mínimo de 485 de la PAES, salvo estudiantes con Beca de Excelencia Universitaria; no se requiere la rendición de la PAES a estudiantes ciegos y extranjeros que hayan cursado los dos últimos años en el extranjero, debiendo en ambos casos los postulantes deben tener el equivalente a 510 puntos en la EM; en caso de universidades y Escuelas de Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad y Policía de Investigaciones, se requiere un mínimo de 475 puntos en la PAES<sup>40</sup>. En el caso de que los estudiantes hayan cursado más de 2 semestres, deben acreditar un avance de 70% en los créditos o cursos inscritos que hubiesen cursado y concluido en la institución; y si sólo tienen un semestre cursado, el 70% de avance se considerará sobre la totalidad de los cursos o créditos inscritos ese semestre.

- Que hayan otorgado mandato especial a la IES para requerir directamente al empleador el descuento de las cuotas del crédito de las remuneraciones del beneficiario.

Excepciones en que no se otorga el CAE:

- Estudiantes que incurrieron en deserción (abandono por 12 meses consecutivos) o eliminación académica, más de una vez, sea en la misma carrera u otra distinta.
- Estudiantes egresados de carreras de nivel universitario que hayan usado CAE o FSCU.
- Estudiantes que hayan incurrido solo una vez en deserción o eliminación académica pero que no estén al día con los pagos del CAE anterior.
- Se establece la posibilidad de tener un plan de ahorro para financiamiento de la educación superior, el que permite al postulante ser priorizado en el otorgamiento del crédito frente a otro postulante de iguales características que no tiene plan de ahorro.<sup>41</sup>

## Condiciones de pago del crédito

- El pago se hace exigible transcurridos un año y medio desde el egreso o si el beneficiario no se matricula por cualquier causa por períodos consecutivos en la IES.
- El deudor puede pagar el 10% de sus remuneraciones si la cuota del crédito supera ese monto o no tiene trabajo; este beneficio dura 6 meses renovables.
- El crédito aplica una tasa de 2% de intereses.

## Programa de Becas de Educación Superior (D.S. N°97, de 2013, de MINEDUC)

Las becas tienen por objeto cubrir total o parcialmente el arancel real de una carrera presencial de pregrado, que consiste en el valor del arancel anual informado por la IES a la Subsecretaría de Educación Superior. No cubren aranceles de carreras a distancia o semipresenciales, programas especiales de titulación – salvo en la beca de continuidad de estudiantes de IES en cierre –, ni programas de posgrado y postítulo.

<sup>40</sup> El puntaje de toma del promedio de las pruebas obligatorias vigentes.

<sup>41</sup> Art. 30, inciso 2, del D.S. n° 333, de 2019, de MINEDUC.

En el caso de Medicina, Odontología y Pedagogías, para ser elegibles para becas – con excepción de la beca de estudiantes de IES en cierre. deben estar acreditadas o en proceso de acreditación, con excepción de (i) carreras que sean supervisadas por el CNED y tengan autorización de matrícula y (ii) carreras nuevas de menos de 3 años de funcionamiento.

Requisitos generales de acceso al programa de becas de educación superior

- Los estudiantes que ingresan a primer año o de cursos superiores que opten por primera vez a una beca, deben cumplir los siguientes requisitos generales:
  - ∴ Ser chileno, con excepción de la Beca de continuidad de estudios para IES en cierre.
  - ∴ Contar con licencia de Enseñanza Media y promedio mínimo en algunas becas.
  - ∴ Contar con la situación socioeconómica requerida según la beca que se trate, con excepción de Beca Vocación de Profesor y Beca de Reparación y Beca de Cumplimiento de Sentencias y Acuerdos.
  - ∴ Cumplir con requisitos de puntaje en las becas que lo requieran, con excepción de estudiantes que ingresan mediante PACE.
  - ∴ Matricularse en IES acreditada, con excepción de IES en supervisión que deben ser autorizadas por el CNED.
  - ∴ No contar con TNS, licenciatura terminal o título profesional, con excepción de postulantes a Becas de Articulación, de Vocación de Profesor, de Continuidad de estudios para estudiantes de instituciones en cierre y de Cumplimiento de sentencias y acuerdos.
  - ∴ Los estudiantes pueden obtener asignación inicial de beneficios máximo de dos veces, con excepción de la Beca de Continuidad para estudiantes de IES en cierre.
- Los estudiantes que renuevan el beneficio (renovantes), deberán cumplir los siguientes requisitos:
  - ∴ Mantener la condición de alumno regular de la carrera e institución de educación superior en la que fue otorgado el beneficio o en la cual se aprobó el cambio
  - ∴ Haber aprobado, al menos, el 60% de las asignaturas inscritas durante el primer año académico. Y, para los cursos superiores, aprobar el 70% de las asignaturas inscritas en el año anterior. En el caso de alumnos renovantes con beca de cupo especial para estudiantes con discapacidad, y beca de estudiantes de IES en cierre, se exigirá como mínimo el 50% de aprobación sobre las asignaturas inscritas del año anterior.
  - ∴ Cumplimiento de requisitos académicos de la beca respectiva.
  - ∴ No contar con TNS, licenciatura terminal o título profesional, con las excepciones ya reseñadas.
- Los estudiantes de cursos superiores que no hayan sido beneficiarios de la beca en el periodo anterior o aquellos que opten a un beneficio distinto podrán optar a las becas – con excepción BVP y Excelencia Académica – si cumplen con las condiciones del punto I y los siguientes requisitos:
  - ∴ Estar cursando la carrera en el periodo reglamentario de duración.
  - ∴ No haber tenido dos becas de arancel.
  - ∴ Cumplir con el avance académico del punto II.

- ∴ No haber tenido gratuidad.

## Duración

Las becas cubren el periodo de duración reglamentaria de la carrera, según la malla académica informada por la IES, excluyendo el tiempo de proceso de titulación y de prácticas profesionales o laborales, a menos que se encuentren incluidas formalmente en la malla curricular.

En el caso de programas de formación inicial y ciclos o programas de formación pedagógica, las becas – a excepción de la BVP –, se entiende como periodo reglamentario de la carrera la suma de los semestres de dicho programa más los semestres de la carrera propiamente tal, descontando los semestres convalidados según avance académico del estudiante.

## Situaciones especiales

Cambio de carrera: las becas aceptan un cambio de carrera, a menos que el MINEDUC autorice eximir de esa restricción por caso fortuito o fuerza mayor. La cobertura de la beca considera la duración de la carrera inicial, renovándose por el periodo de duración reglamentaria de la carrera inicial, con excepción de la Beca Continuidad de estudiantes de IES en cierre en que la beca considera la duración de la carrera a la cual se traslada, considerando las convalidaciones.

## Incompatibilidades

- ∴ Las becas son incompatibles entre sí, salvo que la suma de los recursos no exceda \$1.150.000 y la cifra no sobrepase el arancel real de la carrera.
- ∴ Las becas son incompatibles con el beneficio de gratuidad.

## Exclusión o pérdida del beneficio

El estudiante es excluido o pierde el beneficio:

- ∴ Por omisión o falta a la verdad de su condición socioeconómica.
- ∴ Por falsedad de la documentación de respaldo de su situación académica, familiar o académica.
- ∴ En las dos situaciones anteriores, el alumno queda impedido de postular al programa de becas, a la gratuidad y al Fondo Solidario, por dos años consecutivos.
- ∴ Por retiro, abandono, suspensión de la carrera o cambio de carrera sin autorización de la Subsecretaría de Educación Superior.
- ∴ Por causal de eliminación académica.

Entre los programas de becas, se pueden mencionar los siguientes según la fecha de creación:

- **Beca Presidente de la República**, dependiente del Ministerio de Interior, fue creada en 1981 y está orientada a estudiantes destacados que ingresan a la educación superior. Consiste

en una beca de mantención que asciende a aproximadamente una unidad tributaria mensual (\$33.000).

- **Beca Bicentenario (ex MINEDUC)**, creada en 1991 y destinada a incentivar a los estudiantes de más bajos recursos que hayan tenido un buen rendimiento académico para que continúen estudios de educación superior. Las distribuye el Estado entre alumnos meritorios de escasos recursos para el pago del arancel de las carreras de las universidades del Consejo de Rectores.
- **Beca para víctimas de violaciones a los derechos humanos**, creada en 1992 y destinada a compensar a quienes sufrieron la trasgresión de sus derechos fundamentales en la dictadura.
- **Beca Indígena**<sup>42</sup>, creada en 1995 y destinada a facilitar el acceso al sistema educativo a los estudiantes indígenas de enseñanza básica, media y superior.
- **Beca Juan Gómez Millas**, creada en 1998 y orientada a apoyar a estudiantes de buen rendimiento, egresados de establecimientos de enseñanza media municipal, particulares subvencionados y corporaciones educacionales (independientemente del año de egreso), que tengan una situación socioeconómica deficitaria y que pretendan continuar estudios superiores en alguna institución de educación superior del CRUCH o en una privada con plena autonomía (universidad, instituto profesional o centro de formación técnica). Estas becas benefician hasta por un millón de pesos anuales a alumnos meritorios egresados de la enseñanza subvencionada y en condiciones socioeconómicas deficitarias. Desde 2006 se hizo extensiva a alumnos extranjeros de comprobada necesidad económica. Estos deben cumplir con requisitos de admisión de calidad académica asimilables a los puntajes de la PSU en las universidades chilenas.
- **Beca para Estudiantes Destacados/as que Ingresan a Pedagogía**, creada en 1998 y orientada a incentivar a alumnos de buen rendimiento para que ingresen a Pedagogía. Benefician hasta por un millón de pesos anuales a estudiantes meritorios egresados de la enseñanza subvencionada y condiciones socioeconómicas deficitarias que optan por carreras del área pedagógica.
- **Beca para Estudiantes Hijos/Hijas de Profesionales de la Educación**, creada en 1999 y destinada a apoyar a los hijos de profesionales de la educación y del personal co-docente, que se desempeña en establecimientos educacionales regidos por el DFL (Ed.) n° 2 de 1996, y por el Decreto Ley n° 3.166 de 1980, para que continúen estudios superiores. Entrega un beneficio de medio millón de pesos anuales a alumnos meritorios egresados de la enseñanza subvencionada y condiciones socioeconómicas deficitarias, hijos de profesionales de la educación.
- **Beca Nuevo Milenio**, creada en 2001 para apoyar la continuación de estudios técnicos de nivel superior o carreras profesionales en institutos profesionales, de egresados de la

42 Consiste en un apoyo económico de \$654.600 (monto referencial anual), que se entrega al beneficiario en hasta 10 cuotas al año. Se trata de una beca de mantención que no permite cubrir costos de matrícula ni de arancel. Para optar a ella el estudiante debe cumplir los siguientes requisitos: a) Estar matriculado en una institución de educación superior reconocida por el Estado; b) Contar con ascendencia indígena, acreditada por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); c) Pertenecer a los seis primeros deciles de ingresos familiares; y d) Tener un promedio mínimo de nota 4.5 en educación superior y 5.0 para el caso egresados de educación secundaria.



enseñanza media. Beneficia a estudiantes de educación superior de nivel técnico, de escasos recursos por un monto de hasta 300 mil pesos.

- **Beca de Alimentación para la Educación Superior – JUNAEB**, que busca apoyar la subsistencia de estudiantes necesitados, para que puedan continuar estudios de educación superior.
- **Beca de Excelencia Académica**, anunciada en junio de 2006 y destinada al 5% de mejores egresados de la enseñanza media de cada establecimiento subvencionado (particulares subvencionados, municipalizados o corporaciones educacionales regidas por el DFL 3.166 de 1980), según su promedio de notas de primero a cuarto medio, para que tengan la posibilidad de obtener ayuda para el pago de arancel, mantención y alimentación. Se aplicó a los postulantes a alguna beca o crédito de arancel para la enseñanza superior del año académico 2007. La beca de arancel es de hasta un millón de pesos anuales, para estudiantes que ingresen a universidades, y hasta de \$400.000 para estudiantes que ingresen a institutos profesionales y centros de formación técnica. Adicionalmente, si el estudiante pertenece a los quintiles I y II, se le entrega una beca de alimentación por \$250.000 y una beca de mantención por \$145.000, ambas anuales. Un indicador adicional muy interesante es que la beca es para toda la carrera.
- **Beca para Puntajes Nacionales**, creada en 2006 y destinada a alumnos de los primeros cuatro quintiles que hayan egresado de establecimientos municipales, particular subvencionados o corporaciones de administración delegada y que hayan obtenido puntaje máximo en la PSU. Financia total o parcialmente el arancel anual de la carrera con un tope de un millón de pesos. Puede complementarse con el Fondo Solidario de Crédito Universitario y con el Crédito con Aval del Estado hasta el máximo definido por el arancel de referencia.
- **Beca PSU**, es un subsidio entregado por el gobierno a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que consiste en el pago de 100% del arancel de inscripción a la PSU. Busca generar igualdad de oportunidades para alumnos con algún nivel de vulnerabilidad que terminan la enseñanza media y desean rendir esta prueba.

## 7. CONCLUSIONES

A contar de la reforma estructural de 1981 impulsada por la dictadura de Pinochet el sistema universitario chileno comenzó a experimentar un cambio radical en distintos planos, incluyendo: la plataforma institucional, la matrícula, el acceso de grupos históricamente marginados, el régimen de financiamiento, entre otros. Estos cambios se dieron al alero de una legislación que fomentó la irrupción del sector privado y de grupos económicos nacionales e internacionales. Se generan desde comienzos de los años 80 las bases para privatizar el sistema terciario en el marco del modelo económico neoliberal que dio sustento a las distintas transformaciones promovidas por la dictadura. Los principios del mentado modelo fueron avalados y sustentados por fuerzas endógenas (Chicago Boys) y por fuerzas exógenas (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional).

Dicho modelo, cabe destacar que se mantiene incólume hasta el día de hoy aun cuando se han introducido algunos ajustes más bien cosméticos durante las últimas dos décadas, aunque estos no han alterado la esencia del modelo de desarrollo de la educación superior. Como consecuencia de su implementación. El Estado chileno asume un rol subsidiario y pierde presencia respecto de sus instituciones.

La ola privatizadora observada en Chile no ha sido un fenómeno aislado en todo caso. En efecto, en la década de 1990 y posteriores se han visto similares procesos en distintos continentes y en América Latina, naturalmente. Ejemplos de estos procesos en nuestra región se pueden observar en países como Colombia, Brasil, Bolivia, Perú e incluso en Argentina, donde el Estado históricamente ha jugado un rol preponderante y determinante en el desarrollo de la educación pública.

## Plataforma institucional

Conforme revelan los datos es posible concluir que las universidades estatales y privadas tradicionales se han mantenido constantes en cantidad durante las últimas décadas. Solo se crearon dos universidades estatales en la década pasada, pasando de 16 a 18. En cambio, las universidades privadas nuevas tuvieron un crecimiento exponencial entre los años 1990 y 2004 patrón que se revierte desde 2005 en adelante. En efecto, entre los años 2005 y 2022 al menos 10 universidades privadas han desaparecido debido a que no pudieron consolidar sus proyectos y, consecuentemente, entraron en insolvencia. Esto, en todo caso, es obvio que ocurriera tras un crecimiento desmedido del sistema. Se prevé que en los próximos años otro grupo de universidades privadas nuevas desaparecerá por problemas de insolvencia o bien por no poder acreditarse ante La Comisión Nacional de Acreditación.

## Acceso: De la elitización a la masificación

Los datos analizados permiten sostener que como consecuencia de la privatización del sistema en palabras de Trow (1972) Chile entró en la etapa de la masificación. Atrás quedó el carácter elitista de la educación universitaria. Para el caso de la población entre 18 y 24 años de edad se pasó de una cobertura bruta de 7,5 en 1980 a poco más del 60% en 2022, asemejándose a los guarismos observables en los países de la OCDE.

La masificación en el acceso fue acompañada de la incorporación de grupos históricamente marginados del sistema tales como, los estudiantes primera generación, estudiantes de bajos ingresos socioeconómicos familiares y los estudiantes de etnias. A ellos se debe agregar, la incorporación de grupos con algún tipo de discapacidad que se han visto beneficiados por programas institucionales pro-equidad e inclusión. Es importante destacar que en la actualidad el 70% de los estudiantes que ingresan a la universidad son de primera generación.

## Matrícula

Las tendencias observadas permiten concluir que tanto la matrícula de primer año como la matrícula total en las universidades tuvieron un crecimiento notable desde los años 90 en

adelante. En las últimas dos décadas el sector privado consolidó su matrícula y participación en el sistema, tocando techo. El sector en cuestión evidenció una leve caída en los últimos años debido a que la oferta de carreras de pregrado y vacantes que han venido ofreciéndose a los postulantes está excediendo la demanda. En la actualidad poco más de dos tercios de la matrícula se concentra en el sector privado y el tercio restante en las universidades tradicionales.

Se constata que en términos generales son las carreras de Pedagogía las que han experimentado mayores caídas en los últimos años, en contraste con lo observado en las otras carreras. Dada la saturación de profesionales que está generando el sistema y el incumplimiento de expectativas laborales por parte de los jóvenes profesionales que están graduándose de las universidades, es dable esperar que en el corto plazo la matrícula comience a descender de manera gradual.

## Financiamiento

El régimen de autofinanciamiento para el sistema universitario se ha mantenido prácticamente inalterable desde 1981 en adelante. Las universidades privadas nuevas deben generar recursos vía matrícula, aranceles y venta de servicios. Lo mismo acontece con las universidades públicas aunque en este caso reciben financiamiento público directo del Estado por la vía del AFD y que cubre cerca del 20% del presupuesto institucional. No hay que olvidar que este financiamiento basal bordeaba el 80% previo a la reforma de 1981.

Por otra parte, el gasto público en educación superior como proporción del PIB creció levemente entre los años 2005 y 2022 pasando del 0,6% al 1,0%, en tanto que el gasto privado se incrementó desde el 1,0% al 1,7%. Por consiguiente, el sistema terciario chileno se ha altamente privatizado ubicándose a la par con su símil de Corea del Sur y EE.UU., dos de los sistemas más privatizados en el mundo.

## Debate actual

Dos temas han tomado la agenda pública en los últimos años en Chile en el ámbito de la educación superior. Por un lado, se debate en torno a la viabilidad del régimen de financiamiento vigente dado que varias universidades estatales y algunas privadas tradicionales han debido endeudarse con la banca para sobrevivir. Ello se explica por el abandono del Estado de Chile respecto de sus instituciones. Con excepción del aporte fiscal directo que financia alrededor del 20% de las operaciones institucionales, las universidades públicas y privadas deben competir por fondos públicos en concursos de distinta envergadura (investigación y desarrollo tecnológico, infraestructura, innovación curricular, etc.). A ello se suma que las universidades deban competir cada año por atraer estudiantes que puedan ser beneficiarios de la gratuidad (actualmente el 70% del presupuesto de educación superior es absorbido por el régimen de gratuidad, y las universidades privadas nuevas reclutan cerca del 75% del alumnado).

Un segundo tema que está empezando a ser debatido dice relación con la desregulación que evidencia el sistema tanto a nivel de carreras como de programas de postgrado. Ello ha ocasionado

un crecimiento exponencial de la matrícula de primer año y la matrícula total que ha derivado en un crecimiento significativo en las tasas de titulación. A raíz de ello, se ha producido una sobreoferta de profesionales y técnicos que el sector productivo no es capaz de absorber. En otras palabras, Chile está presenciando hace un par de décadas una hiperinflación de profesionales cuyos efectos son cada vez más evidentes: incumplimiento de expectativas laborales por parte de los egresados, mismatch entre formación recibida y empleabilidad, remuneraciones inferiores a las esperadas, y alta rotación laboral.

## REFERENCIAS

- Acuña, C., Markovic, M., & Mizala, A. (2010). Access to higher education and dropouts: evidence from a cohort of Chilean secondary school leavers. Universidad de Chile.
- Allen, D., Wolniak, G. C., & Allen, D. (2019). Exploring the Effects of Tuition Increases on Racial/Ethnic Diversity at Public Colleges and Universities Community colleges. *Research in Higher Education*, 60(1), 18-43. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11162-018-9502-6>.
- Alon, S. (2007). The influence of financial aid in leveling group differences in graduating from elite institutions. *Economics of Education Review*, 26(3), 296-311. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2006.01.003>.
- Andrews, R., & Stange, K. (2016). Price Regulation, Price Discrimination, and Equality of Opportunity in Higher Education: Evidence from Texas. NBER Working Paper Series, 85. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w22901>.
- Armstrong, S., Dearden, L., Kobayashi, M., & Nagase, N. (2019). Student loans in Japan: Current problems and possible solutions. *Economics of Education Review*, 71, 120-134. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.10.012>
- Arzola, M. (2021). Análisis del impacto de la gratuidad: ¿mejoró la equidad en el acceso a Educación superior? *Libertad y Desarrollo*.
- Attewell, P., Heil, S. & Reisel, L. (2011). Competing Explanations of Undergraduate Non Completion. *American Educational Research Journal*, 48(3), 536-559. Disponible en: <https://doi.org/10.3102/0002831210392018>.
- Base de datos de la oferta académica 2023. Disponible en: <https://www.mifuturo.cl/bases-de-datos-de-oferta-academica/>.
- Baugh, A., Vanderlicht, A. & Baugh, R. (2019). The dynamics of poverty, educational attainment, and the children of the disadvantaged entering medical school. *Advances in Medical Education and Practice*, 10, 667-676.
- Belasco, A., Rosinger, K. O., & Hearn, J. (2019). The Test-Optional Movement at America's Selective Liberal Arts Colleges: A Boon for Equity or Something Else? *The Test-Optional Movement at America's Selective Liberal Arts Colleges: A Boon for Equity or Something*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(2), 206-223.
- Benbow, R., & Hor, M. (2018). Reconsidering College Student Employability: A Cultural Analysis of Educator and Employer Conceptions of Workplace Skills. *Harvard Educational Review* (Vol. 88). Disponible en: <https://hepgjournals-org.ezp-prod1.hul.harvard.edu/doi/pdf/10.17763/1943-5045-88.4.483>.
- Berlunga Silvente, V., Figuera Gazo, M., & Pons Fanals, E. (2018). Predictive model and university persistence: Students with salary scholarship. *Educación XX1*, 21(1), 209-230.
- Bettinger, E. (2015). Need-Based Aid and College Persistence: The Effects of the Ohio College Opportunity Grant. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(1), 102-119. <https://doi.org/10.3102/0162373715576072>.
- Beyer, H., Hastings, J., & Nelson, C. (2015). Connecting student loans to labor market outcomes: Policy lessons from Chile. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 105(5), 508-513.
- Birch, M., & Rosenman, R. (2019). How Much Does Merit Aid Actually Matter? Revisiting Merit Aid and College Enrollment When Some Students "Come Anyway." *Research in Higher Education* (Vol. 60). Springer Netherlands. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11162-018-9532-0>.
- Blanden, J., & Machin, S. (2004). Educational inequality and the expansion of UK higher education. *Scottish Journal of Political Economy*, 51(2), 230-249. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0036-9292.2004.00304.x>.
- Boatman, A., & Long, B. (2016). Does financial aid impact college student engagement? *Research in Higher Education*, 57(6), 653-681.
- Britt, S., Ammerman, D., & Barrett, S. (2018). Student loans, financial stress and college student retention. *Journal of Student Financial Aid*, 47(1), 25-37.
- Burkholder, G., Lenio, J., Holland, N., Jobe, R., Seidman, A., Seidman, D., & Seidman, J. (2013). An institutional approach to developing a culture of student persistence. *Higher Learning Research Communications*, 3(3), 26. Disponible en: <https://doi.org/10.18870/hlrc.v3i3.120>.

- Cabrera, A., Nora, A., & Castañeda, M. (1992). The role of finances in the persistence process: A structural model. *Research in Higher Education*, 33(5), 571–593. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF00973759>.
- Cabrera, L., Tomás, J., Alvarez, P., & González, M. (2006). The dropout problem in University Study. *RELIEVE – Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 12(2), 171-202. Disponible en: [http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2\\_1.htm?iframe=true&width=80%25&height=80%25](http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2_1.htm?iframe=true&width=80%25&height=80%25).
- Callender, C., & Mason, G. (2017). Does Student Loan Debt Deter Higher Education Participation? New Evidence from England. *ANNALS*, 671. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002716217696041>.
- Castleman, B. & Long, B. (2016). Looking beyond Enrollment: The Causal Effect of Need-Based Grants on College Access, Persistence, and Graduation. *Journal of Labor Economics*, 34(4). Disponible en: <https://doi.org/10.1086/686643>.
- Chen, R., & St John, E. (2011). State Financial Policies and College Student Persistence: A National Study. *The Journal of Higher Education*, 82(5), 629-660.
- Clotfelter, C. , Ladd, H., & Vigdor, J. (2007). How and why do teacher credentials matter for student achievement? (n° 12828). National Bureau of Economic Research Working Paper Series (Vol. 12828). Cambridge MA. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.0703993104>.
- Cross, M. (2018). Student Access and Academic Achievement in Higher Education in South Africa: Emerging discourses. In: *Steering Epistemic Access in Higher Education in South Africa* (pp. 43-72). Buenos Aires: CLACSO.
- Curs, B., & Harper, C. (2012). Financial aid and first-year collegiate GPA: A regression discontinuity approach. *Review of Higher Education*, 35(4), 627+.
- Dearden, L., Fitzsimons, E., & Wyness, G. (2014). Money for nothing: Estimating the impact of student aid on participation in higher education. *Economics of Education Review*, 43, 66-78. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2014.09.005>.
- Delisle, J., & Bernasconi, A. (2018). Lessons from Chile's Transition to Free College. *Evidence Speaks Reports* (Vol. 2). Washington DC. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/delisle-and-bernasconi-report.pdf>.
- Destin, M., & Svoboda, R. C. (2018). Costs on the Mind: The Influence of the Financial Burden of College on Academic Performance and Cognitive Functioning. *Research in Higher Education*, 59, 302-324. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11162-017-9469-8>.
- Dooley, M., Payne, A., & Robb, A. (2012). The impact of cost on the choice of university: evidence from Ontario. *The Canadian Journal of Economics*, 45(2), 755–783.
- Dynarski, S., Hyman, J., & Schanzenbach, D. (2013). Experimental Evidence on the Effect of Childhood Investments on Postsecondary Attainment and Degree Completion. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(4), 692–717. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/pam.21715>.
- Dynarski, S., & Scott-Clayton, J. (2013). Financial aid policy: Lessons from research (No. EPI 02-2013). *Future of Children* (Vol. 23). Ann Arbor. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/foc.2013.0002>.
- Ehrenberg, R., & Zhang, L. (2005). Do tenured and tenure-track faculty matter? *Journal of Human Resources*, 40(3), 647-659. Disponible en: <https://doi.org/10.3368/jhr.xl.3.647>.
- Erwin, C., & Binder, M. (2019). Does Broad-Based Merit Aid Improve College Completion? Evidence from New Mexico's Lottery Scholarship. *Education Finance and Policy*, 15(1), 164-190.
- Espinoza, Ó. (2008). Creating (in)equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: The case of Chile. *Higher Education*, 55(3), 269-284.
- Espinoza, Ó. (2017a). Acceso al Sistema de Educación Superior en Chile: El Tránsito desde un Régimen de Elite a Uno Altamente Masificado y Desregulado. *Revista Universidades* 74 (Octubre-Diciembre): 7-30. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), Ciudad de México. Disponible en: <https://www.udual.org/principal/revista-universidades/#revista>.
- Espinoza, Ó. (2017b). Privatización de la Educación Superior en Chile: Consecuencias y Lecciones Aprendidas. *Eccos Revista Científica* 44: 175-202. Universidad Nueve de Julio. São Paulo. doi: 10.5585/EcoS.n44.8070. Disponible en: <http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/view/8070>.
- Espinoza, Ó. (2017a). Neoliberalismo y Educación Superior en Chile: Evolución, Crisis y Transformación. *La Plage Em Revista*, 3(3): 93-114. Universidad Federal de San Carlos, San Carlos, Brasil. DOI: <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201733>. Disponible en: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/378/565>.
- Espinoza, Ó., Corradi, B., González, L., Sandoval, L., McGinn, N. & Vera, T. (2023a). Segmentation in Higher Education: Massification without equality. *Higher Education Quarterly* (Online first). London, UK: Wiley. ISSN: 1468-2273. DOI: 10.1111/hequ.12465. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/hequ.12465>.
- Ó. Espinoza, L. Sandoval, L.E. González, B. Corradi, N. McGinn, & T. Vera (2023b). Did Free Tuition Change the Choices of Students Applying for University Admission? *Higher Education* (Online first). Netherlands: Springer. DOI: 10.1007/s10734-023-01065-1.
- Ó. Espinoza, B. Corradi, L.E. González, L. Sandoval, N. McGinn & K. Maldonado (2023c). The Effect of Free Tuition on Persistence of University Students in Chile. *International Journal of Educational Development*, 101: 102838. London, UK: ScienceDirect. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2023.102838>.
- Ó. Espinoza, L.E. González, L. Sandoval, N. McGinn & B. Corradi (2022). Reducing Inequality in Access to University in Chile: The Relative Contribution of Cultural Capital and Financial Aid. *Higher Education*, 83(6): 1355-1370. DOI: 10.1007/s10734-021-00746-z.

- Evans, B., & Nguyen, T. (2019). Monetary substitution of loans, earnings, and need-based aid in postsecondary education: The impact of Pell Grant eligibility. *Economics of Education Review*, 70, 1–19.
- Fack, G. & Grenet, J. (2015). Improving College Access and Success for Low-Income Students: Evidence from a Large Need-Based Grant Program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7 (2): 1-34. DOI: 10.1257/app.20130423.
- Franke, R. (2019). Take it or leave it? Analyzing how unsubsidized Federal loans affect six-year degree attainment across income groups. *The Journal of Student Financial Aid*, 48(3), UNSP2.
- Gansemer-Topf, A., & Schuh, J. (2006). Institutional selectivity and institutional expenditures: Examining organizational factors that contribute to retention and graduation. *Research in Higher Education*, 47(6), 613-642. <https://doi.org/10.1007/s11162-006-9009-4>.
- Gershenfeld, S., Zhan, M., & Hood, D. (2019). The impact of a promise: A loan replacement grant, low-income students, and college graduation. *Review of Higher Education*, 42(3), 1073-1100.
- Glocker, D. (2011). The effect of student aid on the duration of study. *Economics of Education Review*, 30, 177-190. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2010.08.005>.
- Goldrick-Rab, S., Kelchen, R., Harris, D. N., & Benson, J. (2016). Reducing income inequality in educational attainment: Experimental evidence on the impact of financial aid on college completion. *American Journal of Sociology*, 121(6), 1762-1817. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/685442>.
- Gross, J., Hossler, D., & Ziskin, M. (2007). Institutional Aid and Student Persistence: An Analysis of the Effects of Institutional Financial Aid at Public Four-Year Institutions. *NASFAA JOURNAL OF STUDENT FINANCIAL AID*, 37(1), 28-39.
- Hauser, R. M., Warren, J. R., Huang, M.-H., & Carter, W. Y. (2000). Occupational Status, Education, and Social Mobility in the Meritocracy. In K. Arrow, S. Bowles, & S. Durlauf (Eds.), *Meritocracy and Economic Inequality*, 179-229. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Heller, D. E., & Marin, P. (2004). *State Merit Scholarship Programs and Racial Inequality*. (D. E. Heller & P. Marin, Eds.). Cambridge MA: The Civil Rights Project at Harvard University.
- Herzog, S. (2018). Financial Aid and College Persistence: Do Student Loans Help or Hurt? *Research in Higher Education*, 59(3), 273-301. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11162-017-9471-1>.
- Horn, C., Santelices, M. V., & Catalán Avendaño, X. (2014). Modeling the impacts of national and institutional financial aid opportunities on persistence at an elite Chilean university. *Higher Education*, 68(Online), 471-488.
- Huang, W., Li, F., & Liao, X. (2018). More money, better performance: The effects of student loans and need-based grants in China's higher education. *China Economic Review*, 51, 208-227.
- Jarpa, C., & Rodríguez, C. (2017). Segmentación y exclusión en Chile: El caso de los Jóvenes Primera Generación en Educación Superior. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15(1), 327-343. Disponible en: <https://doi.org/10.11600/1692715x.1512028032016>.
- Jerrim, J., & Vignoles, A. (2019). University access for disadvantaged children: a comparison across countries Author(s): John Jerrim and Anna Vignoles. Published by: Springer Stable URL, 70(6), 903-921. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/S10734-015-9878-6>.
- Johnstone, D., & Marcucci, P. (2010). *Financing Higher Education Worldwide. Who pays? Who should pay?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jones-White, D., Radcliffe, P., Lorenz, L., & Soria, K. (2013). Priced Out? The Influence of Financial Aid on the Educational Trajectories of First-Year Students Starting College at a Large Research University. *Research in Higher Education*, 55, 329. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11162-013-9313-8>.
- Jury, M., Smeding, A., Stephens, N. Nelson, J., Aelenei, C., & Darnon, C. (2017). The Experience of Low-SES Students in Higher Education: Psychological Barriers to Success and Interventions to Reduce Social-Class Inequality. *Journal of Social Issues*, 73(1), 23-41. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/josi.12202>.
- Karkkainen, H. (2017). "The Effect of Student Aid System on Equality of Opportunities and Graduation Times in Higher Education in the Nordic Countries." Espoo, Finland.
- Larsen, M., Kornbeck, K., Kristensen, R., Larsen, M., & Sommersel, H. (2013). *Dropout Phenomena at Universities: What is Dropout? Why does Dropout Occur? What Can be Done by the Universities to Prevent or Reduce it? A systematic review*. Copenhagen: Aarhus University, Danish Clearinghouse for Educational Research.
- Leeds, D., & Desjardins, S. (2015). The Effect of Merit Aid on Enrollment: A Regression Discontinuity Analysis of Iowa's National Scholars Award. *Research in Higher Education*, 56, 471-495. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11162-014-9359-2>.
- Lowry, R. (2019). The Effects of State Higher Education Policies and Institutions on Access by Economically Disadvantaged Students. *Research in Higher Education*, 60(1), 44-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11162-018-9505-3>.
- Marginson, S. (2016). *The Dream is Over*. Berkeley: University of California Press.
- McGinn, N., & Schiefelbein, E. (2015). Getting students to read before class: Innovation in a university in Chile. *Prospects: Quarterly Review of Comparative Education*, 45(4), 447-464.
- McGinn, N., Schiefelbein, E., Froemel, J. E., & Lecaros, A. (2020). An intensive approach for course repeating students at a Chilean University. *Higher Education*.

- Melguizo, T., Torres, F., & Jaime, H. (2011). The association between financial aid availability and the college dropout rates in Colombia. *Higher Education*, 62(2), 231-247. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10734-010-9385-8>.
- Michalski, J., Cunningham, T., & Henry, J. (2017). The diversity challenge for higher education in Canada: The prospects and challenges of increased access and student success. *The Humboldt Journal of Social Relations*, 39(39), 66-89.
- Moodley, P., & Singh, R. J. (2015). Addressing Student Dropout Rates at South African Universities. *Alternation*, Special Edition, 17, 91-115.
- Murphy, R., Scott-Clayton, J., & Wyness, G. (2019). The end of free college in England: Implications for enrolments, equity, and quality. *Economics of Education Review*, 71(December 2018), 7-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.007>.
- Murray, M. (2014). Factors affecting graduation and student dropout rates at the University of KwaZulu-Natal. *South African Journal of Science*, 110(11-12), 01-06. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/sajs.2014/20140008>.
- Naidoo, A., & McKay, T. J. M. (2018). Student funding and student success: A case study of a South African university. *South African Journal of Higher Education*, 32(5), 158-172. Disponible en: <https://doi.org/10.20853/32-5-2565>.
- Nata, G., João, M., & Tiago, P. (2019). Unfairness in access to higher education: a 11 year comparison of grade inflation by private and public secondary schools in Portugal. Author(s): Gil Nata, Maria João Pereira and Tiago Neves. Published by: Springer Stable URL: <https://www.jstor.org/s>. *Higher Education*, 68(6), 851-874. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/S10734-014-9748-7>.
- Nguyen, T. D., Kramer, J. W., & Evans, B. J. (2019). The Effects of Grant Aid on Student Persistence and Degree Attainment: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Causal Evidence. *Review of Educational Research* (Vol. 89). Disponible en: <https://doi.org/10.3102/0034654319877156>.
- Nunez, A.-M., Cuccaro-Alamin, S., Carroll, C. D., & Riley, R. W. (1998). First-Generation Students: Undergraduates Whose Parents Never Enrolled in Postsecondary Education. Washington DC. Disponible en: <https://nces.ed.gov/pubs98/98082.pdf>.
- O’Keeffe, P. (2013). A Sense of Belonging: Improving Student Retention. *College Student Journal*, 47(4), 605-613.
- Pike, G., Graunke, S., & Graunke, S. (2015). Examining the Effects of Institutional and Cohort Characteristics on Retention Rates. *Research in Higher Education*, 56(2), 146-165. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11162-014-9360-9>.
- Psacharopoulos, G. (1973). Returns to education: an international comparison. San Francisco, CA: Elsevier.
- Psacharopoulos, G. (1994). Returns to investment in education: a global update. *World Development*, 22, 9, 1325-1343.
- Psacharopoulos, G. & Patrinos, H. (2004). Returns to investment in education: a further update. *Education Economics*, 12:2, 111-134, DOI: 10.1080/0964529042000239140.
- Red Índices. 2018a. “Porcentaje de estudiantes beneficiarios de créditos educativos 2010-2018.” Disponible en: [http://app.redindices.org/ui/v3/comparative.html?indicator=PCTESTUDBECRED&family=ES UP&start\\_year=2010&end\\_year=2018](http://app.redindices.org/ui/v3/comparative.html?indicator=PCTESTUDBECRED&family=ES UP&start_year=2010&end_year=2018).
- Red Índices. 2018b. Porcentaje de estudiantes becados en la educación superior 2010-2019. Disponible en: [http://app.redindices.org/ui/v3/comparative.html?indicator=PCTESTUDBECAPT&family=ESUP&start\\_year=2010&end\\_year=2019](http://app.redindices.org/ui/v3/comparative.html?indicator=PCTESTUDBECAPT&family=ESUP&start_year=2010&end_year=2019).
- Reed, R. J., & Hurd, B. (2016). A value beyond money? Assessing the impact of equity scholarships: from access to success, *Studies in Higher Education*, 41(7), 50-79. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.968541>.
- Schademan, A., & Thompson, M. (2015). Are college faculty and first-generation, low-income students ready for each other? *Journal of College Student Retention: Research, Theory and Practice*, 0(0), 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1521025115584748>.
- Sehoole, C., & Adeyemo, K. (2016). Access to , and Success in , Higher Education in Post-apartheid South Africa: Social Justice Analysis. *Journal of Higher Education in Africa* (2016), 14(1) 1-18, 14(1), 1-18.
- Singell, L., & Waddell, G. (2010). Modeling Retention at a Large Public University: Can At-Risk Students Be Identified Early Enough to Treat? *Research in Higher Education*, 51(6), 546-572. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11162-010-9170-7>.
- Schultz, T. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51, 1961, 1-17.
- St. John, E., Shouping, H., & Weber, J. (2001). State policy and the affordability of public higher education: The influence of State grants on persistence in Indiana. *Research in Higher Education*, 42(4), 401-428.
- Stanley, M. (2003). College Education and the Midcentury GI Bills. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(2), 671-708.
- Stater, M. (2009). The Impact of Financial Aid on College GPA at Three Flagship Public Institutions. *American Educational Research Journal*, 46(3), 782-815. Disponible en: <https://doi.org/10.3102/0002831208329903>.
- Stoddard, C., Urban, C., & Schmeiser, M. D. (2018). College Financing Choices and Academic Performance. *Journal of Consumer Affairs*, 52(3), 540-561. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/joca.12175>.
- Terenzini, P., Springer, L., Yaeger, P., Pascarella, E., & Nora, A. (1996). First-Generation College Students: Characteristics, Experiences, and Cognitive Development Characteristics, Experiences, and Cognitive Development. *Research in Higher Education AIR Forum Issue*, 37(1), 1-22. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40196208>.
- Tinto, V. (1975). Dropout from Higher Education: A Theoretical Synthesis of Recent Research. *Review of Educational Research*, 45(1), 89-125. Disponible en: <https://doi.org/10.3102/00346543045001089>.
- Tinto, V. (2006). Research and Practice of Student Retention: What Next? *Journal of College Student Retention: Research, Theory & Practice*, 8(1), 1-19. Disponible en: <https://doi.org/10.2190/4YNU-4TMB-22DJ-AN4W>.

- Trow, M. (1972). The Expansion and Transformation of Higher Education. *International Review of Education*, 18(1), 61-84. Disponible en: <https://about.jstor.org/terms>.
- Upton, G. (2016). The Effects of Merit-Based Scholarships on Educational Outcomes: An Analysis of the Arizona AIMS Scholarship. *Journal of Labor Research*, 37(2), 235-261. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12122-016-9222-7>.
- Velez, E. (2014). *America's College Drop-Out Epidemic: Understanding the College Drop-Out Population*. Washington DC: American Institutes for Research.
- Ver Ploeg, M. (2002). Children from disrupted families as adults: Family structure, college attendance and college completion. *Economics of Education Review*. 21(2), 171-184. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0272-7757\(00\)00050-9](https://doi.org/10.1016/S0272-7757(00)00050-9).
- Vergolini, L., & Zanini, N. (2015). Away , but not too far from home . The effects of financial aid on university enrolment decisions. *Economics of Education Review*, 49, 91-109. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.08.003>
- Wright-Kim, J., Perna, L., & Ruiz, R. (2019). Institutional Characteristics and Bachelor's Degree Completion of Pell Grant Recipients. *Journal of College Student Retention: Research, Theory & Practice*, 23(4), 1042-1077. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1521025119892934>.

## Normativa y textos legales consultados

- Constitución Política del Estado (1980).
- Ley n° 21.091, sobre educación superior.
- Ley n° 21.094, sobre universidades estatales.
- Ley n° 20.129, que establece sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.
- Ley n° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios para la educación superior (CAE).
- DFL n° 2, de 2010, de Educación que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas de la Ley n° 20.370 con las normas no derogadas del DFL n° 1, de 2005, modificado por Ley n° 20.845, sobre inclusión escolar.
- Ley n° 20.422, sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.
- Ley n° 20.903, crea sistema de desarrollo profesional docente.
- DFL n° 1, de 1980, fija normas sobre universidades, MINEDUC.
- DFL n° 5, de 1981, fija normas sobre institutos profesionales, MINEDUC.
- DFL n° 24, de 1981, que fija normas sobre centros de formación técnica, MINEDUC.
- D.S. n° 407, de 2018, de Educación, reglamenta la constitución y funcionamiento de los comités técnicos de acceso para el subsistema universitario y para el subsistema técnico profesional.
- Ley n° 20. 798, de Presupuesto del Sector Público, año 2015.
- D.S. n° 333, de 2019, de MINEDUC, que aprueba reglamento del financiamiento institucional para la gratuidad.
- D.S. n° 266 de 2011, de Educación, que aprueba reglamento del CAE.
- D.S. n° 97, de 2013, de Educación, que reglamenta becas de educación superior.
- DS. n° 182, de 2005, de Educación, aprueba reglamento Ley n° 20.027.
- Ley n° 19.287, sobre fondo solidario de crédito universitario.
- D.S. n° 938, de 1995, que reglamenta artículos 2 y 4 de la Ley n° 19.287.
- Dictámenes de la Contraloría General de la República: n° 18663, de 1996, n° 20.264, de 2018, n° 30941, de 2018, y n° 43811 2020.
- Resolución Exenta n° 5250, de 2022, de Educación, que sistematiza y unifica los procedimientos e instrumentos del sistema de acceso a las instituciones de educación superior.
- Resolución Exenta n° 680, de 2015, de Educación, establece programa de acceso a la educación superior (PACE).
- Resolución Exenta n° 2625, de 2022, que aprueba criterios de habilitación y condiciones para la admisión a la educación superior del programa de acceso a la educación superior *pace*, proceso de admisión año 2023, y sus modificaciones.
- Resolución Exenta n° 2107, de 2020, que establece procedimientos e instrumentos del sistema de acceso a las instituciones de educación superior, aprobados por el comité técnico de acceso para el subsistema técnico profesional
- Páginas web: Bases de datos DEMRE, CEM y SIES.



# TENDÊNCIAS DA EXPANSÃO E DA DEMOCRATIZAÇÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL, 2000-2020

---

Gabriela de Souza Honorato  
Eduardo Henrique Narciso Borges

## 1. INTRODUÇÃO

O período final do século XX e início do século XXI é marcado, no Brasil, por um conjunto de políticas de expansão e democratização da educação superior, com crescimento e diferenciação de instituições de educação, cursos, vagas e matrículas; por um processo de desconcentração espacial dessas oportunidades, em direção ao interior e regiões com indicadores educacionais mais modestos; e, por maior diversificação socioeconômica da população estudantil. Além disso, desde 2015, a educação superior tem sido afetada por uma profunda crise política e econômica, culminando com o *impeachment* de Dilma Rousseff; pela ascensão de posições e partidos políticos de extrema-direita; por políticas ultraliberais que colocaram em dúvida a continuidade das atividades de instituições públicas federais e, até mesmo, da estrutura do Ministério da Educação (MEC); pela pandemia de Covid-19; e, finalmente, do retorno do PT ao poder, que articulou uma grande frente de centro-esquerda nas eleições de 2022.

Qual o saldo desses últimos anos? O objetivo deste trabalho é o de realizar um balanço do processo de expansão e democratização das oportunidades de acesso e conclusão de um curso de graduação superior no país. A concepção que serviu como ponto de partida deste estudo é a de que é possível entender melhor esses processos, em momento de intensas mudanças e conflitos (políticos, econômicos e sociais), localizando-os na própria estrutura histórica do sistema de educação superior brasileiro. Isso se justifica na medida em que a expansão e democratização deste bem não se dá à parte de negociações sociais que se realizam, sobretudo, fora do campo da educação. Isso significa que a direção tomada pelo sistema, em determinado momento, comporta especificidades históricas, que seguem de forma relativamente constante, criando estruturas relativamente estáveis, que condicionam tendências e até mesmo mudanças em períodos subsequentes. A história colabora também em nossa percepção de divisões e desigualdades persistentes.

Na próxima seção, apresentamos uma revisão bibliográfica, não sistemática, da história da educação superior no país, que tem início como *locus* de socialização das elites nacionais no século XIX, passando por dois ciclos de expansão bem-marcados no século XX e início do século XXI. Nosso foco é dado nos anos 1990 em diante, e, particularmente, nos anos 2000 em diante.

Com a redemocratização do país em meados dos anos 1980, as demandas por democratização do acesso à educação se tornaram um dos principais debates nacionais, culminando na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, e, com efeito, em importantes políticas públicas que suscitaram o incremento do acesso ao nível superior de escolarização. Nesse contexto, as discussões sobre ações afirmativas ganharam força e protagonismo no processo de chegada dos chamados “novos estudantes”, sobretudo nas instituições de maior prestígio do país: egressos de escolas públicas, de baixa renda, pretos, pardos e indígenas.

O último item da segunda seção traz um quadro objetivo da estrutura e organização do sistema de educação superior atual. Esse quadro é importante para que o leitor compreenda aspectos da divisão institucional do sistema; da divisão por categoria administrativa (pública e privada); da divisão por organização acadêmica (universidades e instituições não universitárias); da divisão por modalidade de ensino (presencial e à distância), entre outras. Também há uma apresentação breve dos processos de seleção de ingressos para instituições públicas e privadas e do sistema de regulação e avaliação do sistema brasileiro. Na terceira seção, intitulada de “Dados e Método”, há um detalhamento de informações estatísticas que foram sistematizadas e analisadas, tomando como principal base de dados as Sinopses Estatísticas dos Censos da Educação Superior. Estes são produzidos pelo Ministério da Educação, e reúnem a contabilidade nacional oficial tanto do setor público, quanto do setor privado de educação superior.

Na quarta seção, “Análise descritiva de dados”, há informações, comentários e análises da evolução absoluta e percentual das instituições, cursos, modalidades de ensino, matrículas, ingressos, concluintes; e, de indicadores socioeconômicos dos discentes. Há, igualmente, comentários breves sobre a questão da permanência dos estudantes nos cursos de graduação e quanto à inserção dos diplomados no mundo do trabalho. Na quinta seção, o espaço é dado ao financiamento da educação superior, com análises sobre os recursos públicos destinados ao ProUni – Programa Universidade para Todos, e ao Fies – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, que tiveram importante participação no processo recente de expansão e democratização; sobre o financiamento público de instituições privadas sem fins lucrativos; e, sobretudo, sobre o financiamento das instituições federais de educação superior – as mais prestigiadas instituições do país, e que são públicas, gratuitas, sem cobrança de mensalidades.

Finalmente, na sexta seção são reunidas as principais conclusões inferidas do exercício empreendido, e algumas recomendações de pesquisas que necessitam de maior atenção nos próximos anos. Nossos resultados, em síntese, apontam que houve mudanças significativas na dimensão do sistema, desde meados dos anos 1990, com aumento do ritmo nos anos 2000, com destaque no perfil discente. Há forte crescimento do setor privado lucrativo e dos cursos em modalidade de ensino à distância, mas que carecem de maior regulação em termos de qualidade, principalmente no que diz respeito aos cursos de Pedagogia. A criação da graduação em cursos tecnológicos não representa fator importante para a expansão e democratização. São problemas persistentes: altas taxas de evasão e estabilidade das de conclusão. São avanços: a maior participação de trabalhadores, pessoas de baixa renda e negros no público discente. Este exige ações efetivas de permanência e ampliação de recursos para assistência aos estudantes.

Destacamos a necessidade de maior investimento em pesquisas e políticas focadas nas desigualdades regionais da educação superior no país, de forma articulada a políticas de desenvolvimento regional e inovação; de maior investimento em pesquisas e políticas que levem em consideração o problema da sobre-educação no mercado de trabalho; e sobre as oportunidades segmentadas de formação superior segundo instituições, cursos e carreiras. Se mulheres e negros/as têm, hoje, mais oportunidades de chegar a uma graduação, eles têm se concentrado em nichos que conferem menores retornos econômicos, de *status* e poder na sociedade. Finalmente, a última recomendação versa sobre o financiamento – um dos assuntos sempre presentes na agenda política e que pode definir o futuro deste nível de ensino no Brasil nas próximas décadas. O financiamento público das IES federais e toda a estrutura do MEC quase desapareceu nos anos mais recentes, ameaçando gravemente seu funcionamento.

## 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O processo de expansão da educação superior ao redor do mundo, a partir de meados do século XX, é marcado por “diferenciação institucional” e “mercantilização” (Prates e Collares, 2014, p. 41). Isso quer dizer que em todas as sociedades que se dirigiram (ou têm se dirigido) para um sistema de massa<sup>1</sup>, a expansão foi possível com a criação de instituições com funções distintas das tradicionais universidades de ensino e pesquisa. De forma geral, as instituições não tradicionais são predominantemente vocacionais, isto é, voltadas para uma formação que visa a inserção imediata no mercado de trabalho, com reduzido investimento em pesquisa. Além disso, ao longo do século XX, sistemas de elite se transformaram em sistemas de massa em função de dispositivos legais que (i) autorizaram a criação de instituições com fins lucrativos e, em alguns países, (ii) com a “nova gestão pública”, em tentativa de aplicar as teorias da gestão de empresas às organizações públicas, incluindo as instituições de educação superior (IES) públicas.

O sistema de educação superior no Brasil cresceu e se consolidou ao longo do século XX, associado a uma conjunção de fatores econômicos, sociopolíticos e demográficos, tal como o crescimento da população jovem e diplomada no ensino básico, que passa a pressionar pelo acesso; o ideal da igualdade de oportunidades sociais; as teorias do capital humano e do desenvolvimento; as grandes estruturas burocráticas que se tornaram o Estado e as organizações privadas (necessitando de pessoal mais qualificado para sua administração); e, as novas demandas da economia capitalista (com a introdução, cada vez maior, de tecnologia nos processos de trabalho). Esses fatores fizeram com que as elites e as classes médias passassem a valorizar a educação superior, que começou a ser encarada não somente como uma marca de prestígio social, como

1 Um sistema massificado atende entre 16 e 50% da faixa da população de 18 a 24 anos. Um sistema universalizado contemplaria mais de 50% desta população jovem.

ocorreu em grande parte de nossa história (Ribeiro, 2011), mas como uma estratégia de acesso a melhores empregos e condições de trabalho.

Dubet *et al.* (2012) indicam que quando as credenciais educacionais definem a posição dos indivíduos na sociedade, as famílias fazem o possível para aumentar as vantagens de seus filhos na competição por uma oportunidade de educação superior. A expansão das oportunidades de acesso à educação superior no Brasil levou esperança de mobilidade social para grande contingente populacional, mas é preciso problematizar se maiores oportunidades de acesso indicam “democratização” desse mesmo acesso, e, mudanças em termos do destino ocupacional e social de distintos segmentos da população. De acordo com Dubet (2015), só é possível falar em democratização quando a passagem do estudante pela educação superior se traduz em acesso a oportunidades menos desiguais no próprio sistema de educação (tal como o acesso menos desigual a instituições, cursos e carreiras) e, do mesmo modo, no acesso menos desigual a oportunidades de trabalho e de vida dadas pelo diploma.

O Brasil construiu um sistema de ensino superior estratificado, binário, e marcado por desigualdades horizontais (Mont’Alvão, 2015). De um lado estariam as instituições públicas, que atuam nos campos do ensino, pesquisa e extensão, de maior qualidade e gratuitas; de outro, as privadas, focadas majoritariamente no ensino (vocacionais), de preparo imediato para o mercado de trabalho, e que oferecem, em grande medida, cursos com notas menores que o das IES públicas nas avaliações oficiais (Honorato *et al.*, 2019). O acesso a distintas instituições, cursos e carreiras, no país, definem, fortemente, maiores ou menores oportunidades de trabalho e de vida. Com o recente processo de expansão do acesso à educação superior, grupos com origem nas classes populares começaram a ser contemplados, mas outros processos de produção e efeitos de desigualdades têm se acomodado no sistema, dificultando a ascensão de indivíduos menos privilegiados a espaços de maior prestígio, isto é, cursos e carreiras mais valorizados.

Opera-se, por exemplo, uma hierarquização social e de retorno econômico do diploma em função de cursos, formações e carreiras, com cursos de bacharelado das tradicionais universidades públicas de pesquisa no topo da “escala de prestígio” e com maior vantagem no mundo do trabalho, enquanto as IES privadas, cursos tecnológicos e as licenciaturas/formação de professores se encontram na base. Desse modo, podemos afirmar que o Brasil é palco de desigualdades verticais (que se relacionam ao número de anos de escolaridade alcançados), como também de desigualdades qualitativas ou horizontais, internas ao sistema, e que condicionam distintos grupos sociais para diferentes rotas de formação, cursos e carreiras (Senkevics, 2021). Em resumo, teríamos um processo que começa com expansão de vagas e matrículas (oportunidades), seguida de diversificação institucional da oferta, acrescido de políticas inclusivas, chegando a uma heterogeneização do público discente, mas com crescente estratificação horizontal.

Cabe observar que, entre a Primeira República e a década de 1960, o Brasil foi marcado por sua introdução na ordem social moderna, com o início do processo de industrialização, urbanização, burocratização e transferência do poder local para o âmbito nacional. Nos primeiros vinte anos da República foram criadas 14 IES, abrangendo faculdades livres de Direito, escolas de Engenharia, Agricultura, Medicina Veterinária e Química. Buscou-se, legalmente, centralizar e

controlar, em nível federal a criação e o funcionamento dessas IES (Reformas Rivadávia Corrêa e Carlos Maximiliano). A atividade científica vinha sendo realizada em institutos de pesquisa, criados desde fins do século XIX, tais como o Instituto Butantã (1899), Manguinhos (1900), atual Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), entre outros. Foi um período marcado também pelo estabelecimento de um forte intercâmbio entre educadores/cientistas/pesquisadores intelectuais estrangeiros e brasileiros e por novas ideias pedagógicas.

Para Schwartzman (2014), no Brasil a tendência foi a de pensar suas primeiras IES como instituições mais modernas e liberais. Mais tarde, apostou-se na universidade como “usina mental” onde se formariam as elites tanto para pensar o Brasil quanto para produzir conhecimentos fundamentais para o progresso técnico e científico. Medidas para a ampliação do acesso dos mais pobres e da população negra estavam longe de ser um interesse público, político ou prioridade naquele momento histórico do Brasil. O número de indivíduos de classes populares elegíveis para a educação superior, com estudos secundários completos, era muito reduzido. Para se ter uma ideia, no início do século XX, somente 8% da população brasileira era alfabetizada (Dias da Silva, 2002). Ainda assim, algumas ações voltadas para esse nível de ensino foram desenvolvidas nos anos 1930 e 1940. Borges *et al.* (2022) indicam que a Constituição de 1934 estabeleceu recursos para apoiar os chamados “estudantes necessitados”.

Após o fim do Estado Novo (1937-1945), a Constituição de 1946 estabeleceu a assistência estudantil em todos os níveis de ensino. Entretanto, o golpe de Estado civil-militar de 1964 impôs retrocessos às pautas da expansão e democratização da educação superior no Brasil, embora tenha também trazido uma série de mudanças importantes que ainda hoje dão a cara de nosso sistema de educação superior, como as da Reforma de 1968. Algumas políticas de assistência foram implementadas após muita pressão, buscando amenizar tensões sociais com os estudantes – um dos grupos que mais se opuseram à ditadura civil-militar (1964-1985), principalmente com manifestações de rua. Em 1968, foi criado o Departamento de Apoio ao Estudante (DAE) para oferecer alguma assistência a “estudantes carentes”, no contexto da Reforma Universitária (Lei n. 5.540/1968). Universidades continuaram a ser criadas da agregação de escolas profissionalizantes e com o processo de federalização de faculdades estaduais e privadas.

## 2.1. O PRIMEIRO CICLO DE EXPANSÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

As universidades passaram de 5 (cinco), em 1945, para 37 em 1964. As instituições não-universitárias aumentaram de 293 para 564. A taxa de crescimento de matrículas no período foi de 236,7% (sendo de 2,4% a taxa média anual entre 1932 e 1945 e de 12,5% entre 1945 e 1964), conforme registra Mendonça (2000). Os dados mostram forte investimento na Educação Superior (ES), que já vinha sendo debatido desde os anos de 1940. Sob o influxo do nacional-desenvolvimentismo, desenvolveram-se uma série de discussões, evocando a necessidade de reforma universitária. Nos anos 1960 assistimos a uma maior radicalização da reivindicação por reforma. O movimento estudantil se constituiu como importante ator, clamando por abertura

da universidade ao povo. Foi criado o Conselho Federal de Educação, que passou a assumir a direção da política oficial do ensino superior. A Reforma de 1968, de fato, contemplou várias reivindicações dos estudantes, como a suspensão do sistema de cátedra vitalícia.

De acordo com Cunha (1989), se as instituições de educação superior (IES) brasileiras foram até aí universidades de ensino, com a Reforma de 1968 foi dada nova identidade a elas. A universidade passou a ser a instituição por excelência da educação superior, modelo a ser seguido, sendo as faculdades isoladas exceção. O ensino passou a ser indissociado da pesquisa. Foi abolida a cátedra e criados os departamentos. A pós-graduação foi incorporada com fomento do governo federal, assim como a carreira docente para mestres e doutores e o regime de dedicação exclusiva (DE). Para Martins (2009), as mudanças introduzidas, entretanto, não conseguiram ampliar satisfatoriamente a demanda por matrículas. Chega-se à década de 1960 com ampliação na taxa de conclusão do Ensino Médio e forte pressão social, levando a mobilizações em torno da impossibilidade de as instituições públicas acolherem todos os aprovados no Vestibular: em 1960, 29 mil não teriam conseguido vaga; em 1962 teriam sido 162 mil que ficaram sem ingresso (aprovados, mas não classificados).

Os militares assinalaram a falta de recursos financeiros para a expansão do setor público. Mas, apesar do discurso de escassez de recursos, foi criado um eficiente sistema de fomento para o desenvolvimento científico e tecnológico, via programas de pós-graduação, além de novos *campi* e laboratórios. Prates e Collares (2014) e Schwartzman (2014) argumentam que o custo elevado das inovações parece ter sido contrabalançado com a manutenção do acesso ao sistema público a grupos sociais muito restritos e massificação do setor privado. Passou-se a evocar um discurso de “complementaridade da rede privada” na ampliação do sistema, beneficiada com recursos financeiros e ajuda técnica garantidos pela Constituição de 1967. Assim, universidades católicas e modelos não-universitários, no Brasil quase totalmente oferecidos pela rede privada, com caráter marcadamente profissionalizante (por exemplo, faculdades isoladas), puderam se estabelecer e crescer em número de instituições e matrículas<sup>2</sup>.

Na segunda metade da década de 1970 algumas instituições não-universitárias transformaram-se, por fusão, em federações de escolas. E, já na década de 1980, muitas ganharam o *status* de universidades, impulsionadas também pela Constituição de 1988. Foram possibilitados ao setor privado a criação e a extinção de cursos na própria sede e o remanejamento do número de vagas dos cursos oferecidos, sem controle burocrático dos órgãos oficiais. Entre 1985 e 1996 o número de universidades particulares triplicou: de 20 passaram a 64. A maioria era de iniciativa não confessional, de proprietários de escolas e colégios que se interessaram neste tipo de investimento. Entre 1965 e 1980 as matrículas no setor privado passaram de 142 mil para 885 mil. O setor, que representava 44% do sistema, passou a 64%. Hoje, o setor privado é muito mais massificado no Brasil do que na América Latina em geral. Concentra a oferta de cursos noturnos, à distância, e em profissões como Administração, Direito, Pedagogia, entre outros.

A expansão via setor privado permitiu aliviar o antigo problema dos excedentes, contingente que não conseguia se matricular mesmo sendo aprovado. Os principais beneficiados da

2 Algumas IES tinham um caráter semi-estatal, uma vez que recebiam financiamento público para a sustentação de suas atividades.

ampliação das oportunidades de acesso, nesse período, foram as classes médias, e, sobretudo, as mulheres, que passaram a chegar em maior quantidade à educação superior e ao mercado de trabalho de forma geral, fugindo do tradicional destino das Escolas Normais. Os estudantes mais pobres, que conseguiam ingressar no sistema, entretanto, o faziam em áreas menos prestigiadas socialmente (Cunha, 1980) e nas IES menos valorizadas. Os anos posteriores à redemocratização não foram melhores para os estudantes mais pobres. Foram anos de estagnação do sistema de ensino superior, fortemente impactado pela crise econômica e pela hiperinflação dos anos 1980. Somente em meados da década de 1990 o sistema deu sinais de recuperação, impulsionado pelo Plano Real e pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação<sup>3</sup>.

QUADRO 1. PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS DO PRIMEIRO CICLO DE EXPANSÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. BRASIL, 1960-1980.

**Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (LDB 1961)** – Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Tornou equivalentes os diplomas do médio secundário e dos cursos médios industrial, comercial e agrícola. Com isso, todos os egressos de qualquer curso médio puderam se candidatar a uma vaga no ensino superior.

**Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968 (Reforma de 1968)** – Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Principais pontos assinados pelo Presidente Costa e Silva:

- O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras, artes e formação de profissionais de nível universitário;
- Indissociabilidade entre ensino e pesquisa;
- Universidade como o tipo institucional por excelência;
- Autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira das universidades\*;
- Extinção da cátedra e estrutura orgânica em departamentos;
- Cursos profissionais e de curta duração, correspondendo às condições do mercado de trabalho, podem ser criados em diferentes modalidades;
- Carreira docente com regime de dedicação exclusiva e estabilidade.

**Decreto n. 68.908, de 13 de julho de 1971** – Dispõe sobre Concurso Vestibular para a admissão aos cursos superiores de graduação. O número de aprovados no Vestibular passou a ser limitado às vagas disponíveis. Com isso, eliminou-se o problema dos “excedentes” – candidatos aprovados, mas não classificados.

Fonte: Elaboração própria a partir de Senkevics (2021), Weber (2009) e consulta à legislação citada.

\* “Após a Lei ser aprovada pelo Congresso, as atribuições relativas à autonomia das Universidades foram vetadas pelo presidente da República. Por ser um período de regime militar, essas prerrogativas não se encaixavam nos interesses do governo, que pelo Decreto-Lei n. 464/69 ajustou a implantação da reforma aos desígnios do regime” (Guimarães de Souza *et al.*, 2019).

3 Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 3 abr. 2024.

## 2.2. O SEGUNDO CICLO DE EXPANSÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O segundo ciclo de expansão do sistema de educação superior no Brasil, de acordo com Adriano Senkevics (2021) teve início nos anos de 1990. Na seção anterior vimos que os anos 1980 foram marcados por menor crescimento do sistema. A expansão parece ter chegado ao esgotamento, dependendo da melhora do fluxo de estudantes na educação básica. Adicionalmente, começou a haver um entendimento de que era necessário limitar recursos, por exemplo, proibindo a abertura de novos cursos e vagas no sistema público. Mas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, criou um ambiente legal mais propício ao avanço do setor privado, que um ano depois, recebeu autorização para assumir formas institucionais lucrativas. Isto implicou numa série de mudanças na estrutura organizacional, legal, regulatória e financeira do sistema (Moraes, 2013). Foi um momento marcado pela ideologia neoliberal de redução da capacidade de investimento do Estado em políticas públicas, incluindo as de educação.

Corbucci (2004 *apud* Moraes, 2013) ressalta que em 1992 houve drástica redução de despesas com pessoal e de outros recursos destinados às instituições federais. A proposta do Governo de Fernando Collor (1990-1992), sintetizada no documento “Brasil, um projeto de reconstrução nacional” (1991) já apontava para a maior eficiência na gestão das universidades federais, estímulo ao recurso extra-orçamentário junto a empresas, e, um questionamento acerca da gratuidade na rede pública (algumas características do processo de mercantilização<sup>4</sup>). Nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) houve continuidade dos princípios já anunciados em 1990, com uma notável aposta na redução e otimização dos recursos, na flexibilização do sistema, na avaliação e na diversificação institucional. Algumas mudanças foram implementadas na estrutura organizacional, jurídica/legal e financeira. Passou-se a difundir a ideia de que o próprio mercado acadêmico regularia o desempenho das instituições, mediante o sistema de avaliação dos cursos.

A expansão do setor privado foi ainda mais estimulada: entre 1995 e 2002, as IES privadas passaram de 684 para 1.442 (110,8% de aumento); as matrículas em IES privadas passaram de 1.059.163 para 2.428.258 (129,2% de aumento); as IES públicas passaram de 210 para 195 (redução de 7,14%); e, as matrículas nas IES públicas de 700.540 para 1.051.655 (aumento de

4 De acordo com Prates e Collares (2014, p. 41-49), o processo de mercantilização se associa tanto com a ampliação da presença do setor privado quanto com a ampliação da lógica de mercado como modelo para a gestão do ensino superior. Uma vertente não precisa se dar, necessariamente, junto com a outra. Assim, o modelo organizacional gerencialista de gestão é independente da privatização real do sistema. Mas as duas vertentes são, em geral, associadas à crise fiscal do Estado de Bem-Estar e à ascensão da ideologia neoliberal nos anos 1980, isso porque esses paradigmas surgem no contexto das restrições de gastos públicos, aumento de *accountability* e avaliação de desempenho, e mudanças nos limites de definição das esferas de atividades públicas e privadas. Assim, as IES públicas passaram a ficar sob o imperativo da eficiência na gestão (ou seja, adoção do modelo gerencialista), com menores cursos, mais competitivas internacionalmente, e até com maior segurança em seu valor monetário. Os autores argumentam que o caso mais típico de implementação desse novo modelo de gestão foi a Inglaterra, na década de 1980, com o objetivo de maximizar o valor para a nação do dinheiro público gasto com ensino superior. Já países da América Latina e Ásia, o processo de mercantilização teria sido mais “real”, isto é, com a autorização para a presença de IES com fins lucrativos.



50,1%). A participação do setor privado nas IES chegou a 88% e, em termos de matrículas, a 69,7% (Peres, 2009)<sup>5</sup>. Um ponto a ser destacado neste momento, e que contribuiu para a expansão do sistema, particularmente, no setor privado, diz respeito aos profissionais da educação. Pela primeira vez a orientação oficial para o país foi a de que a formação de docentes se daria, para atuar na educação básica, em nível superior, em curso de licenciatura, com graduação plena (foi extinta a licenciatura curta), em universidades ou institutos superiores de educação. A partir daí, a área de “Educação” (licenciaturas) se expandiu bastante.

Honorato, Vieira e Zuccarelli (2019, p. 49-50), mostram que, entre 1995 e 2015, as matrículas na área de educação apresentaram o segundo maior crescimento do sistema (perdendo para a área de Serviços), passando de pouco mais de 119 mil para quase 1,5 milhão de estudantes. Houve a proposição de criação de “institutos superiores de educação” e do curso “normal superior” – uma tentativa de renovação e diversificação institucional – uma vez que esse tipo de instituição e curso teria um formato específico e diferente do curso de Pedagogia. Mas a posição de que esses institutos e cursos teriam uma “formação aligeirada” e “profissionalização menor” (Kuenzer, 1999) teve mais força. Além disso “muitos cursos de graduação em Pedagogia oferecidos por universidades já tinham autorização para habilitação de professores de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental”, sem necessidade de custear novos institutos (Honorato, Vieira, Zuccarelli, 2019, p. 43-44).

Do mesmo modo, nesse período, foi tornada obrigatória a matrícula no ensino médio, tendo o Congresso Nacional aprovado a obrigatoriedade de matrícula escolar entre 4 e 17 anos, “induzindo os sistemas de ensino a ampliarem seu atendimento para a maior faixa etária já observada em nossa história” (Senkevics e Carvalho, 2020, p. 333). Os autores mostram que em 1995, somente 7% dos jovens que concluíram o ensino médio ingressaram no ensino superior; em 2015, foram mais que o triplo dessa proporção (*ibid.*, p. 339). Com efeito, observamos maior mobilização da sociedade civil para reivindicar a expansão das oportunidades educacionais de nível superior, destacando-se a ação de movimentos sociais, que, durante a ditadura, foram silenciados (Moura, 2019). O Educafro, com apoio de grupos católicos, e o Movimento dos Pré-Vestibulares para Negros e Carentes foram muito importantes na pressão para a discussão das políticas de ação afirmativa no ensino superior público (Nascimento, 2012).

Posteriormente, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) ganhou o *status* de ser não apenas uma avaliação deste nível de ensino, mas de seleção ao ensino superior. Hoje, a maior parte das IES públicas e privadas adotam a nota do Enem como requisito para ingresso. E, em 2012, foi instituído o Sisu – Sistema de Seleção Unificada, um sistema informatizado de gerenciamento pelo MEC, da ocupação de vagas para o ingresso nas IES públicas e gratuitas, com base nos resultados obtidos pelo candidato no Enem<sup>6</sup>. Ariovaldo e Nogueira (2018, p. 155) destacam que o Sisu, em relação ao vestibular tradicional, ficou mais barato e eficiente para as IES. Haveria maior

5 Neste momento, legalmente, as instituições comunitárias foram diferenciadas das com fins lucrativos, que não podem receber recursos públicos e imunidade fiscal.

6 Disponível em: <https://sisu.mec.gov.br/#/legislacao>. Acesso em: 19 fev. 2024.

eficiência na ocupação de vagas, disponibilizando-as todas elas a todos os candidatos do país. Tal fato estaria propiciando, inclusive, maior mobilidade geográfica de estudantes, “ampliando trocas acadêmicas e a própria integração do país (*ibid*, p. 155). Além disso, com a articulação com a Lei de Cotas, haveria maior inclusão socioeconômica.

Durante o primeiro período do Partido dos Trabalhadores (PT) no Poder Executivo (2003-2016), observamos um discurso e ações mais voltadas para os princípios da “democratização” e “promoção de justiça social”, com uma maior representação de “novos estudantes” no sistema – grupos sociais historicamente menos presentes na educação superior, geralmente, a primeira geração da família a chegar a esse nível de escolarização; egressos de escolas públicas, oriundos de famílias com baixa renda; pretos, pardos e indígenas. De acordo com Moraes (2013), os dois governos Lula (2003-2010) foram marcados por uma política de expansão do sistema federal e pela ampliação de estudantes no setor privado, com a reformulação do sistema de crédito e com programas de oferta de bolsas. Essa expansão do sistema é atrelada a uma ordem conceitual aproximada da ideia de “inclusão social”, onde a educação superior é tomada como “instrumento de promoção da cidadania e desenvolvimento econômico.

No documento “Uma escola do tamanho do Brasil” (2002) o Presidente Lula reafirmou o compromisso com a expansão significativa das vagas, principalmente no período noturno; com a ampliação do financiamento do setor público, de crédito educativo e de bolsas; com a democratização do acesso e atenção à permanência, à qualidade, à gestão e à redução de desigualdades regionais, entre outros itens. A criação do Programa Universidade para Todos (ProUni) é um marco importante do governo Lula I e II, embora muitos critiquem a focalização de gastos públicos em grupos mais carentes e a transferência de recursos públicos para o setor privado. Ristoff (2016) observa que o ProUni foi um dos programas que se implantou mais rapidamente, a despeito das duras críticas da comunidade acadêmica. E outra importante política que merece destaque nos governos PT é o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que a partir de 2010, implementou baixos juros e inovações no sistema de fiança.

De 1999 a 2009 foram firmados 564 mil contratos de financiamento estudantil; de 2010 a 2016, com mudanças, foram assinados 2.334.755 contratos. A despeito das críticas, podemos afirmar que tanto o ProUni quanto o Fies são políticas que incluíram/incluem grupos historicamente menos presentes neste nível de ensino: pobres (classes C, D e E), negros (pretos e pardos) e também aqueles com idade maior que a adequada para estar na educação superior, isto é, mais de 24 anos. O ProUni também permitiu o acesso dos “novos estudantes” em cursos de maior demanda e prestígio social, como os de Medicina, Engenharias e Direito, os chamados “cursos imperiais”. De acordo com Ristoff (2016) no ano de 2015, 97% das famílias dos estudantes financiados eram pobres; os negros representavam 50% dos estudantes com contratos firmados no âmbito do Fies; e, 38% dos estudantes tinham mais de 24 anos. Ou seja, permitiram um avanço importante em termos de democratização do acesso.

Martins (2009) ressalta do período Lula a recuperação do orçamento das universidades federais; a implantação de novas instituições públicas e *campi*, num “processo de interiorização”; e a contratação por meio de concurso público de novos docentes e servidores técnicos. O ano de

2007 pode ser tomado aqui como outro marco importante, com a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), visando dotar o setor federal de recursos financeiros para o trabalho em diferentes frentes, principalmente, o aumento de vagas de ingresso, em especial no período noturno, a redução da evasão e ocupação de vagas ociosas. Entre 2003 e 2015 (Inep, 2004; 2016), as IES públicas cresceram mais que as privadas (45,5% x 26,5%). E, somente em 2007, 73 anos após a Constituição de 1934, recursos específicos foram destinados para a permanência estudantil, isto é, recursos não estipulados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) foi criado pela Portaria MEC n. 39/2007, posteriormente convertida no Decreto n° 7.234/2010. O Programa é restrito às instituições federais de ensino superior, mas o MEC também criou programas de apoio às instituições estaduais e aos bolsistas de instituições privadas. Neste trabalho, destacamos as ações direcionadas às instituições federais. Borges *et al.* (2022) mostram, a partir de levantamento realizado em 20 universidades federais brasileiras, distribuídas por todas as regiões do país, que a legislação que deu origem ao Pnaes promoveu significativo isomorfismo institucional, na medida em que diversas instituições passaram a adotar programas ou ações de permanência e assistência estudantil semelhantes, tal como Bolsa Permanência para ingressos por ação afirmativa. Isso poderia ser chamado de “isomorfismo coercitivo”, quando a ação estatal promove uniformização de práticas institucionais (Dimaggio e Powell, 2000).

A partir de 2011, com o governo Dilma Rousseff, também do PT, não observamos descontinuidades acerca dos princípios, das políticas e medidas para a educação superior, com exceção do aprofundamento do ajuste fiscal, com cortes de bilhões de reais para os gastos sociais, incluindo a educação superior. Ao mesmo tempo, foram destinados, em 2014, mais de 13 bilhões para os programas do setor privado (Fies e ProUni), o que corresponderia a 32% do total dos recursos destinados às instituições federais de educação superior (IFES). Mancebo (2017) caracteriza o governo Dilma, no campo da educação superior, como um período de adaptação do país à crise econômica internacional, com recessão e cortes sistemáticos de recursos para as instituições públicas, tendo que dar conta da expansão ocorrida no período anterior. Entretanto, para as instituições “privado-mercantis” a rentabilidade começou a ser cada vez mais alta. Fica a pergunta de Silke Weber (2009): Resistiremos ao mercado? Quanto? Como? Por quê?

Com a efetivação do *impeachment* de Dilma Rousseff em agosto de 2016, algumas mudanças começaram a ser desenvolvidas no âmbito da gestão pública e das prioridades de investimento. O governo de Michel Temer (MDB) retomou a agenda de reformas econômicas da década de 1990 (Amaral, 2017). A principal justificativa para estas reformas foi a crise econômica enfrentada pelo país, com necessidade de ajuste fiscal e políticas de austeridade. A questão do financiamento do sistema público de educação superior foi, mais recentemente, mais uma vez questionada por representantes de governo, já na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022). O Vice-Presidente, Hamilton Mourão, declarou que seria preciso “pensar seriamente e sem preconceitos na possibilidade de estudantes com melhores condições financeiras pagarem para cursar universidades

federais, financiando os de menor renda em instituições privadas”<sup>7</sup>. A questão, no entanto, não é exclusiva dos governos Temer e Bolsonaro.

Já no final dos anos 1980 e início dos 1990, organismos internacionais, como o Banco Mundial, argumentavam que diante da crise fiscal, a manutenção de IES públicas seria um “problema” (Martins, 2008). Assim, se os governos quisessem possuir boas universidades, deveriam realizar reformas, principalmente no que diz respeito ao financiamento, abrindo espaço para a iniciativa privada e mobilizando apoio aos melhores estudantes que não conseguissem arcar com os custos da educação superior (componente meritocrático). No caso brasileiro, as IES públicas deveriam diversificar suas fontes de receita, por exemplo, com parcerias com empresas. Mas o debate sobre o financiamento dessas IES e sobre sua importância para o país, deveria levar em conta o impacto dos cortes orçamentários no funcionamento das atividades de ensino, pesquisa, extensão e na assistência estudantil. As IES públicas têm papel central na produção científica brasileira e nas boas posições nos *rankings* internacionais de qualidade.

Todavia, não há quaisquer análises, apresentadas pelos governos Temer ou Bolsonaro, que vão nessa direção. Aliás, no caso Bolsonaro, desde a campanha para a presidência da República em 2018, suas propostas para a educação superior foram feitas sem diagnósticos e sem contemplar a atual pauta (Heringer, 2021). O que houve foi um discurso fortemente marcado pela Escola de Chicago dos anos 1950, de atrelar as universidades públicas à produtividade e empreendedorismo. Fato é que em 2014 houve 7,4 bilhões de reais para despesas discricionárias das universidades federais; em 2021, o previsto foi 4,3 bilhões, mesmo com o acréscimo de mais de 150 mil estudantes, afetando, sobretudo, a manutenção de prédios, serviços de segurança patrimonial e limpeza, manutenção de laboratórios e hospitais, obras em andamento e pagamento de bolsas acadêmicas (iniciação científica, iniciação à docência, monitoria, extensão) e as chamadas “bolsas sociais” ou de assistência ao estudante<sup>8</sup>.

No mês de agosto de 2020, quando o governo enviou o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional, a proposta foi de corte no orçamento discricionário de 14,6% em comparação ao ano anterior. E, em março de 2021, quando foi aprovado o Projeto, houve mais um corte de 3,76%, reduzindo o orçamento para 1 bilhão e 943.000 Reais, sendo 177.624.565 Reais reduzidos somente para a assistência estudantil. No mês de abril de 2021, o Presidente ainda sancionou o orçamento com vetos, bloqueando recursos do Ministério da Educação na ordem de 2,7 bilhões de Reais. E tudo isso em meio à disponibilização de mais de dois mil leitos para pacientes com Covid-19 em 50 hospitais universitários de 35 IES. Enfim, pouco foi concretizado pelo Ministério da Educação entre 2019-2020, período marcado por paralisia administrativa, polêmicas e problemas de gestão evidenciados pela passagem de quatro Ministros na pasta em pouco mais de dois anos.

7 Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/08/26/mourao-defende-pensar-seriamente-em-cobranca-nas-universidades-federais.ghtml>. Acesso em: 19 fev. 2021.

8 Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=88195>. Acesso em: 30 ago. 2021.

Institucionalmente, o período 2016-2022 foi marcado por um compromisso, sobretudo, com o setor privado. O Ministro da Educação, Milton Ribeiro, defendeu uma flexibilização da regulamentação e credenciamento de cursos das instituições privadas. O MEC foi avaliado por ele como um “cartório”<sup>9</sup>, impedindo o funcionamento de estabelecimentos privados. O mesmo Ministro afirmou que seria justo que pelo menos 50% das vagas fossem reservadas para os “alunos preparados, que não trabalham durante o dia e podem fazer cursinho”, uma vez que são os seus pais que “pagam impostos e sustentam a universidade pública”<sup>10</sup>. Na medida em que muitos não conseguem manter seu compromisso com o Fies, tornando-se inadimplentes, reafirmou que o ensino superior deveria ser “para poucos”<sup>11</sup>. Não houve quaisquer considerações acerca da avaliação da “Lei de Cotas”, em 2022, com previsão de revisão em seu 10º ano de vigência. Mas nunca houve interesse em políticas de inclusão por Temer/Bolsonaro<sup>12</sup>.

Também não houve nenhuma proposta de criação de instituições federais. O Presidente Michel Temer apenas sancionou, em 2018, cinco propostas de 2016 (Projetos de Lei<sup>13</sup>), enviadas por Dilma Rousseff à Câmara dos Deputados, criando a Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal do Agreste Pernambucano; Universidade Federal de Rondonópolis; Universidade Federal do Delta do Parnaíba; e, Universidade Federal de Catalão. No ano de 2019 foi sancionada a Lei n. 13.856/2019, criando a Universidade Federal do Norte do Tocantins, mas o projeto também é de 2016 (Projeto de Lei n. 5.274/2016), embora tenha sido apontada por Jair Bolsonaro como a primeira de seu governo<sup>14</sup>. É importante salientar que todas essas instituições já existiam como *campi*, em diferentes municípios, de universidades federais já existentes, passando a ter autonomia financeira e pedagógica. Outra observação importante é que, seguindo a tendência, essas IES mais novas oferecem alguns cursos Ead.

9 Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/05/27/ministro-da-educacao-defende-desburocratizacao-no-ensino-superior-privado-mec-se-transformou-em-cartorio.ghtml>. Acesso em: 30 ago. 2021.

10 Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/10/ministro-da-educacao-defende-que-universidade-seja-para-poucos.ghtml>. Acesso em: 30 ago. 2021.

11 Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/ultimas-noticias/milton-ribeiro-cita-calote-do-fies-para-justificar-fala-de-que-universidade-e-para-poucos-3097401e.html>. Acesso em: 30 ago. 2021.

12 Antes de deixar o MEC, A. Weintraub revogou portaria de 2016, que estabelecia a política de cotas para esses grupos nos cursos de pós-graduação das universidades federais. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-18/prestes-a-deixar-cargo-weintraub-revoga-portaria-de-cotas-a-negros-e-indigenas-na-pos-graduacao.html>. Acesso em: 30 ago. 2021. Mas, no dia 23 de junho de 2020, o Ministro Interino da Educação revogou a portaria de Weintraub, retornando com o estabelecido em 2016. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/mEC-revoga-portaria-do-ex-ministro-weintraub-que-acabava-com-incentivo-de-cotas-na-pos-graduacao1>. Acesso em: 30 ago. 2021.

13 São eles: Projeto de Lei n. 5.271/2016, transformado na Lei Ordinária n. 13.634/2018 (cria a Universidade Federal de Catalão, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás); Projeto de Lei n. 5.272/2016, transformado na Lei Ordinária n. 13.651/2018 (cria a Universidade Federal do Delta do Parnaíba, por desmembramento da Universidade Federal do Piauí e a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, por desmembramento da Universidade Federal Rural de Pernambuco); Projeto de Lei n. 5.273/2016, transformado na Lei Ordinária n. 13.637/2018 (cria a Universidade Federal de Rondonópolis, por desmembramento de campus da Universidade Federal do Mato Grosso); Projeto de Lei n. 5.275/2016, transformado na Lei Ordinária n. 13.635/2018 (cria a Universidade Federal do Jataí, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás).

14 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-07/bolsonaro-assina-lei-que-cria-primeira-universidade-de-seu-governo>. Acesso em: 19 fev. 2021.

**Lei n. 9.394/1996** – Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Regula o funcionamento das instituições educacionais brasileiras em todos os níveis de ensino e dependências administrativas.

**Decreto n. 2.306/1997** – Regulamenta a educação superior como atividade lucrativa.

**Lei n. 11.096/2005** – Institui o Programa Universidade para Todos (ProUni), regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. O Programa destina-se à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para brasileiros com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo e meio, não portadores de curso de graduação, em cursos de graduação de IES privadas com ou sem fins lucrativos. Para fazer jus a uma bolsa, o estudante deve ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; ter cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente na rede privada, na condição de bolsista integral ou parcial da respectiva instituição; ser pessoa com deficiência (PCD); ser professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura destinados à formação de professores da educação básica, em áreas do conhecimento, especialidades e regiões estabelecidas como prioritárias em regulamento.

**Decreto n. 6.096/2007: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)** – O objetivo foi expandir o número de estudantes em IES federais, flexibilizar os currículos e expandir a oferta de educação à distância (Ead) no setor público, através da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Foi importante para o aumento de matrículas nas universidades federais, com a interiorização de *campi* de várias universidades, criação de novas IES, novos cursos, expansão dos cursos noturnos e novos tipos de formações. A meta do programa foi aumentar a proporção professor/aluno em sala de aula, maximizando o uso dos equipamentos públicos e a capacidade para receber mais estudantes (Mancebo *et al.*, 2015). O Programa funciona a partir de contratos de gestão com o Ministério da Educação baseado em metas a serem atingidas pelas IES aderentes. A adesão garante acréscimo de recursos nas despesas de custeio e pessoal. O número de municípios que contavam com universidades federais cresceu 109% entre 2003 e 2011 com a criação de 14 universidades e mais de cem novos *campi*.

**Lei n. 12.711/2012 (“Lei de Cotas”)** – Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Com esta Lei

“Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo *per capita*. (Redação dada pela Lei n. 14.723, de 2023).

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o Art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (Redação dada pela Lei n. 14.723, de 2023).”

**Expansão do Programa de Financiamento Estudantil (Fies)** – O Fies passou por mudanças, principalmente na gestão Dilma Rousseff, que fizeram com o que o número de contratos aumentasse fortemente, tais como: diminuição da taxa de juros, aumento do prazo para o pagamento, aumento do teto da renda familiar para concessão do benefício, entre outras mudanças.

**Decreto n. 7.234/2010** – Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes. O Pnaes tem por objetivo ampliar as condições de permanência dos jovens de baixa renda mensal *per capita* (até um salário mínimo e meio) nas instituições federais de educação superior; minimizar desigualdades regionais na permanência e conclusão deste nível de ensino; reduzir as taxas de evasão e retenção. Suas ações devem ser desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; aprendizagem de estudantes com deficiência.

Fonte: Elaboração própria.

## 2.3. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA ATUAL<sup>15</sup>

O Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal (DF), de acordo com a Constituição Brasileira de 1988. No seu 5º artigo, fica estabelecido que a educação é um direito de todos os cidadãos e dever do Estado e da família, tendo como objetivos primários a formação para o exercício da cidadania e o preparo para o mundo do trabalho. O ensino tem por base o princípio da igualdade de condições de acesso e permanência, coexistindo instituições públicas/gratuitas e privadas. Os sistemas de ensino são

<sup>15</sup> Para apresentar a estrutura e organização institucional do país, as fontes consultadas foram: Constituição de 1988; LDB de 1996; Neves (2002); Cadastro e-MEC – Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/emec/nova>. Acesso em: 14 abril 2024.

organizados pela colaboração entre os entes federados, onde a União financia a educação superior – as instituições públicas federais, e provê estados, municípios e o Distrito Federal com diretrizes, assistência técnica e financeira. A Educação Básica é de responsabilidade dos estados e do DF que atuam, prioritariamente, no Ensino Médio; e dos municípios, atuando prioritariamente na Educação Infantil e Ensino Fundamental (Neves, 2002).

A educação superior no país se constitui de um sistema de instituições públicas e privadas, que foi primeiramente reformado pela Lei n. 5.540, de 1968 (Reforma Universitária de 1968), e, posteriormente, reorganizado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394, de 1996), e legislação correlata, sendo aberto a candidatos que concluíram o Ensino Médio e aprovados em processo seletivo. Há cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas e tecnológicos) e de pós-graduação *lato* e *stricto sensu* em instituições organizadas em departamentos com funções de ensino e pesquisa, distribuição de pessoal e de gestão de patrimônio. A instituição universitária – de ensino, pesquisa e extensão, na referida legislação, é o modelo para o ensino superior; as instituições não universitárias a exceção. As universidades, pela Lei, têm autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira. Na prática, ainda faltam autonomia financeira e de gestão de pessoal para as instituições públicas federais.

### 2.3.1. Tipologia das instituições

O ingresso se dá por matrícula semestral em sistemas de créditos em instituições universitárias e não universitárias.

- Instituições universitárias:
  - Universidades
  - Universidades especializadas
  - Centros universitários
- Instituições não universitárias
  - Faculdades
  - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifs) e Centros Federais de Educação e Tecnologia (Cefets)

QUADRO 3. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.

Tipo institucional	Principais características
Universidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluridisciplinares</li> <li>• Indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e de extensão</li> <li>• Obrigatoriamente, em seu quadro docente, há 1/3 de professores com titulação de mestrado e doutorado e 1/3 de professores em regime de trabalho integral</li> <li>• Autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial</li> </ul>
Universidades especializadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentração de atividades de ensino e pesquisa num campo do saber</li> <li>• Pressupõe a existência de uma área de conhecimento ou formação especializada de profissionais de nível superior</li> </ul>



Tipo institucional	Principais características
Centros universitários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluricurriculares</li> <li>• Tem características semelhantes às universidades, mas não são obrigados a manter atividades de pesquisa e extensão</li> </ul>
Faculdades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pode compreender vários cursos sob um único estatuto e regimento jurídico, ou cursos com estatutos próprios</li> <li>• Não são obrigadas a desenvolver pesquisa e extensão</li> </ul>
Ifs e Cefets	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especializados em educação profissional pós-secundária</li> <li>• Finalidade de qualificar profissionais</li> <li>• Realizam atividades de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Neves, 2002.

### 2.3.2. Caracterização das instituições públicas e privadas

- **Instituições públicas**

São mantidas e administradas pela União (federais), estados da federação, municípios e pelo Distrito Federal. São autarquias em regime especial (sujeitas a normas administrativas e de pessoal dos entes federados) ou fundações públicas. Não há cobrança de mensalidades dos estudantes.

- **Instituições privadas**

Mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

- Com fins lucrativos: particulares

- Sem fins lucrativos:

COMUNITÁRIAS: Criadas a partir de grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, admitindo-se cooperativas de professores e estudantes. Devem incluir representante da comunidade na entidade mantenedora.

CONFESSIONAIS: Criadas a partir de grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específica.

FILANTRÓPICAS: São instituições de educação ou de assistência social que prestam os serviços para a população, em caráter complementar às atividades do Estado.

### 2.3.3. Graus acadêmicos

Cursos regulares conferem diplomas de graduação nos seguintes graus:

- **Bacharelado**

Curso superior generalista, de formação científica ou humanística, que confere ao diplomado competências em determinado campo do saber, para o exercício de atividade profissional, acadêmica ou cultural, como grau de bacharel. Duração média entre quatro e cinco anos.

- **Licenciatura**

Curso superior que confere ao diplomado competências para atuar como professor na Educação Básica, com o grau de licenciado. Duração média de quatro anos.

- **Curso superior de tecnologia**

Curso superior de formação especializada em áreas científicas e tecnológicas, que confere ao diplomado competências para atuar em áreas profissionais específicas, caracterizadas por eixos tecnológicos, com o grau de tecnólogo. Duração média de três anos.

#### 2.3.4. Modalidades de ensino

- **Presencial**

Exige a presença do aluno em, pelo menos, 75% das aulas e em todas as avaliações.

- **À distância (Ead)**

A relação professor-aluno não é presencial, e o processo de ensino ocorre utilizando meios de comunicação.

#### 2.3.5. Credenciamento e recredenciamento de IES

Para ser reconhecida como instituição de educação superior no país, a IES necessita ser aprovada por comissão avaliadora do MEC (Conaes – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior), com operacionalização do Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, obtendo seu credenciamento. Ao final de cada ciclo avaliativo do Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (três anos para faculdades e centros universitários e cinco anos para universidades), a IES é recredenciada, se atendidas exigências colocadas pela Conaes.

#### 2.3.6. Autorização

Uma vez credenciada e recredenciada, para ofertar um curso de graduação e vagas a ele associado, a instituição de educação superior depende de autorização do Ministério da Educação, com exceção de universidades e centros universitários, que têm autonomia para tal. Os cursos devem ser reconhecidos e ter renovado seu reconhecimento. Os cursos de Medicina e Direito, além da autorização do MEC, dependem também de autorização da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

#### 2.3.7. Formas de seleção à educação superior no Brasil

As formas de acesso à educação superior no Brasil refletem a heterogeneidade do sistema e variam, principalmente, de acordo com a categoria administrativa (pública ou privada). Os tipos institucionais não são relevantes para o tipo de acesso. Instituições públicas de ensino superior selecionam seus estudantes a partir de exames públicos, os chamados “exames vestibulares” ou “vestibulares”, enquanto instituições privadas adotam estratégias diferentes: aplicação de vestibulares próprios, adesão a políticas públicas de acesso que oferecem bolsas e financiamentos aos estudantes, ou ainda, recebem estudantes sem aplicação de vestibulares. Historicamente, as IES públicas são mais seletivas e prestigiadas que as privadas, além de receberem melhores notas nas

avaliações do Ministério da Educação, bem como dedicam-se mais à pesquisa e pós-graduação *stricto sensu*. Mais recentemente, os exames vestibulares das instituições públicas e privadas foram substituídos pelo Enem – Exame Nacional do Ensino Médio.

## A seleção em instituições federais e estaduais de educação superior

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) adotam desde 2010 o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) como forma de ingresso. O sistema considera as notas obtidas pelos candidatos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), realizado anualmente pelo Inep. A prova é composta por 180 questões, sendo 45 referentes a cada Área do Conhecimento (Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias e Matemática e suas Tecnologias). Além dessas questões, o estudante precisa realizar uma redação, que em regra, aborda alguma questão socialmente relevante. É solicitado ao aluno uma análise e propostas de soluções para as questões levantadas. A avaliação adota a Teoria de Resposta ao Item (TRI), visando formular uma pontuação que seja equilibrada e que reflita o desempenho e conhecimentos dos estudantes da forma mais precisa possível (ainda que, como toda avaliação, não seja isenta de críticas e deficiências por parte de leigos e profissionais).

Após a divulgação dos resultados, o Ministério da Educação estabelece um prazo para que os candidatos realizem suas inscrições no Sisu. Os estudantes podem escolher duas opções de curso (primeira e segunda opção) em qualquer instituição federal pública do país, de acordo com a pontuação obtida. O sistema realiza o cálculo das “notas de corte” a partir das médias das provas e das redações, e as notas variam para cada curso e instituição a partir da demanda dos estudantes e de acordo com os pesos de cada Área de Conhecimento. O candidato também não pode tirar nota zero na redação. Enquanto as inscrições estão abertas, o estudante pode alterar suas escolhas de curso, de acordo com a variação das notas de corte, que ao longo do processo são atualizadas diariamente de acordo com a demanda por cada curso. Sendo assim, o estudante só garante a vaga na educação superior após o fechamento das inscrições, quando é divulgada a lista final de aprovados para cada semestre letivo nas respectivas instituições.

As instituições públicas estaduais apresentam diferenças importantes por não estarem subordinadas ao Ministério da Educação e serem de responsabilidade dos governos estaduais. Elas devem seguir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mas cada estado possui regras próprias para organizar os processos de seleção de suas IES junto aos Conselhos Universitários de cada uma delas, que têm autonomia para deliberar sobre o ingresso de novos estudantes. Cada estado da federação também tem autonomia para implementar políticas de ação afirmativa, como por exemplo, reserva de vagas a estudantes egressos de escolas públicas e de baixa renda, entre outros grupos que pertencem às chamadas “minorias” sociais e culturais. Sendo assim, há grande heterogeneidade de critérios e formatos de seleção entre os estados da federação. A maioria organiza seus próprios vestibulares de acesso, sendo que algumas reservam parte de suas vagas, ou as vagas remanescentes, para seleção por meio do Sisu.

As universidades do estado de São Paulo estão entre as mais prestigiadas e concorridas do país, e, historicamente, recebem investimentos massivos, incluindo parte da receita bruta de impostos do estado de São Paulo. Elas foram criadas na década de 1930 com recursos provenientes do Ciclo do Café, sendo parte de uma estratégia de desenvolvimento das elites paulistanas. A Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) “revezam” o título de melhor e mais prestigiada universidade brasileira a cada ano. Atualmente, a USP realiza: (i) Vestibular Fuvest – Fundação Universitária para o Vestibular (que seleciona a maior parte dos ingressantes); (ii) Enem USP (com o candidato concorrendo a uma vaga com a nota do Enem em até três cursos de uma das áreas do conhecimento); (iii) Provão Paulista (que seleciona até 1.500 candidatos egressos de escolas públicas); (iv) Olimpíadas do Conhecimento (200 vagas para estudantes participantes de olimpíadas).

A Unicamp oferece um conjunto mais amplo de possibilidades de ingresso nos cursos de graduação: Vestibular Unicamp; Enem-Unicamp; Vagas Olímpicas; Vestibular Indígena; e, o Profis – Programa de Formação Interdisciplinar Superior. O Profis é uma ação inovadora no país, onde são selecionados estudantes do Ensino Médio das escolas públicas localizadas no município de Campinas, interessados em ingressar em curso de graduação da instituição. A seleção contempla pelo menos um e até dois estudantes de cada escola, sem necessidade de realizar Vestibular; são consideradas somente as notas dos candidatos no Enem. Os candidatos selecionados não ingressam, imediatamente, em curso de graduação, sendo submetidos a um ciclo básico comum, ao longo de dois anos. Ao final desse período, os formandos recebem um certificado de conclusão de curso sequencial de ensino superior<sup>16</sup> (e não um diploma de graduação). Mas, uma vez diplomados, podem ingressar em cursos de graduação da Unicamp.

## A seleção em instituições privadas de educação superior

As IES privadas são marcadas por menor seletividade e por disponibilizarem maior oferta de cursos vocacionais, bem como cursos noturnos e à distância (Ead), que têm sido alternativa para estudantes trabalhadores, estudantes de menor renda, além dos estudantes mais velhos e que possuem responsabilidades familiares. Neste setor há mais variações nas formas de ingresso, que pode ocorrer com ou sem recurso a vestibulares próprios. Desde meados dos anos 2000, houve mudanças importantes guiadas por políticas públicas que contribuíram para a expansão do setor privado no Brasil. Em 2005, com a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni) a maior parte das IES privadas passaram a aceitar a seleção de alunos por meio da nota obtida no Enem, com um sistema de seleção semelhante ao do Sisu, incluindo a lógica do cálculo da nota. Entretanto, as “notas de corte” para acesso aos cursos de graduação das IES privadas tendem a ser menores que as “notas de corte” para acesso às IES públicas.

Outra forma importante de ingresso é por meio do Programa de Financiamento Estudantil (Fies), cuja seleção também considera a nota obtida no Enem. Os aprovados têm acesso a

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.comvest.unicamp.br/vestibulares-antiores/ingresso-2023/>. Acesso em: 3 maio 2024.

financiamento das mensalidades em IES privadas, que só serão quitados após a conclusão dos cursos, a juros menores que os praticados no mercado. O Fies é importante por significar uma fonte de recursos garantida das IES, evitando a inadimplência, que foi/é outro grande incentivo para a expansão das oportunidades de educação superior. Entretanto, muitas IES passaram a se sustentar mediante recursos do Fies, mas com a queda dos financiamentos a partir de 2015, passaram a enfrentar dificuldades financeiras e até mesmo, em alguns casos, falência. Maiores detalhes sobre a trajetória do Fies, a maior política de expansão de oportunidades de escolarização neste nível de ensino já realizada na história do país, e do ProUni, são apresentados na seção sobre o financiamento da educação superior no Brasil.

### 2.3.8. Regulação do sistema de ensino superior brasileiro

O sistema de ensino superior brasileiro é regido pela Lei n. 93.94/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), além de um conjunto de decretos, regulamentos e portarias que orientam as práticas nesse nível de ensino. As normas que regem o sistema brasileiro e as diversas instituições são centralizadas no Ministério da Educação e abrangem todo país. A oferta de ensino superior privado também deve seguir as normas gerais, inclusive as relativas à avaliação pelo poder público. Desse modo, no Brasil, as instituições possuem pouca autonomia para definir suas normas mais gerais, dando origem a um isomorfismo institucional (DiMaggio e Powell, 2000), e mesmo as IES privadas operam em uma lógica muito semelhante às públicas (no sentido de currículos e procedimentos burocráticos), bem como na avaliação, cujos critérios estão mais próximos da organização institucional e acadêmica das universidades públicas, que se tornaram padrão de qualidade e parâmetro comparativo para todo o sistema.

O principal instrumento de avaliação da educação superior brasileira é o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado em 2004, para atuar no campo da avaliação institucional, da qualidade da formação e do credenciamento das IES públicas e privadas. Uma das principais inovações em termos de avaliação foi a criação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), com objetivo de avaliar estudantes que cumpriram pelo menos 75% dos créditos necessários à conclusão dos cursos verificando os conhecimentos obtidos e competências esperadas da formação superior. Cada curso é avaliado em periodicidade trienal. Os resultados do Enade também são importantes para a renovação do credenciamento das IES e cursos, que podem ser descredenciados após sucessivas notas baixas na avaliação. O questionário socioeconômico do Enade também contribui para que o MEC obtenha dados sobre o perfil socioeconômico dos discentes e sua trajetória de formação durante o curso.

O MEC produz conceitos para avaliar as IES, em uma escala que vai de 1 a 5, em que 5 é a nota mais alta. Quando uma instituição recebe um conceito baixo, é estipulado um prazo para que possa se adequar. Os dois principais itens da avaliação são o *Conceito Institucional (CI)*, uma nota atribuída pela comissão avaliadora em visita na IES, onde são avaliadas a infraestrutura, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e as políticas de recursos humanos; e o *Índice Geral de Cursos (IGC)*, uma média calculada pela avaliação de todos os cursos de graduação e pós-graduação

que a IES oferece. Na pesquisa empreendida por Menaldo (2018), um resultado interessante é o de que, analisando um conjunto de cursos selecionados, ao longo de três ciclos do Enade, as IES melhores posicionadas no *ranking* têm uma probabilidade maior de permanecerem bem posicionadas; e as IES piores colocadas, de permanecerem menos bem colocadas. Além disso, IES menores têm maior variabilidade nas notas de formação geral e específica.

### 3. DADOS E MÉTODO

O objetivo deste trabalho é apresentar as principais tendências do processo recente de expansão e democratização do acesso ao ensino superior no Brasil. O intuito é dar destaque ao chamado “segundo ciclo de expansão”, que pode ser identificado a partir dos anos 1990 (com foco em 2000). Tratamos de contextualizar historicamente os dois grandes ciclos de expansão das oportunidades de acesso a este nível de ensino, desde a criação de nosso sistema nacional, no início do século XX. A produção deste exercício se deu por meio de revisão bibliográfica não sistemática, buscando autores de referência sobre o assunto e artigos em periódicos indexados. Também sistematizamos e analisamos dados sobre as instituições de educação superior (IES), cursos, organização acadêmica, grau acadêmico, modalidade de ensino, categoria administrativa, matrículas, ingressantes, concluintes, vagas disponíveis, entre outros. A principal base consultada foi a **Sinopse Estatística da Educação Superior (SEES)**, entre 2000 e 2020.

A SEES é produzida pelo Ministério da Educação (MEC), por meio do Inep – Institucional Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, correspondendo a um conjunto de tabelas de dados quantitativos elaborados a partir de suas pesquisas, avaliações e exames. Todas as informações são organizadas por ano, temas, região geográfica, unidades da federação e municípios. No caso da Educação Superior, a Sinopse Estatística é produzida a partir do resultado de informações coletadas no **Censo da Educação Superior**, que reúne informações de todas as instituições de educação superior (IES) públicas e privadas do país. Ao longo do tempo, o Censo foi excluindo algumas informações e acrescentando outras, de acordo com o contexto de políticas em andamento, e que necessitam de dados para avaliação. Portanto, nem sempre tivemos possibilidade de realizar comparações das mesmas informações entre 2000 e 2020. Os Censos mais recentes têm um conjunto maior de informações<sup>17</sup>.

Os Censos da Educação Superior são realizados anualmente pelo Inep, sendo a principal base de dados quantitativos no Brasil sobre as IES. O Censo é produzido a partir de informações declaradas pelas instituições, por meio do Sistema e-MEC, de tal modo ser possível acompanhar a evolução quantitativa do sistema, e por meio dessas informações, subsidiar o planejamento de políticas, avaliações, programas, e do trabalho dos próprios gestores das IES. O Censo também é a principal base de dados sobre a Educação Superior (ES) para pesquisadores, estudantes e

<sup>17</sup> Por exemplo, no que se refere a dados dos cursos oferecidos em modalidade à distância (Ead), no Censo de 2000 eles eram tão poucos que foram publicados por IES. No ano de 2020, já não é mais possível apresentá-los desse modo, dada a expansão exponencial da Ead no país. Outro fato que ilustra as impossibilidades comparativas é que dados sobre cor/raça autodeclarados pelos estudantes só passaram a ser coletados em 2010, e, ainda assim, há um percentual considerável de alunos que não os declara.

organizações internacionais que desejem realizar investigações e estudos sobre a temática. A população investigada contempla as IES que compõem o Cadastro e-MEC, que têm pelo menos um curso em atividade e um aluno vinculado no ano de referência. Engloba todos os graus acadêmicos (bacharel, licenciatura e tecnólogo) e modalidade de ensino (presencial e à distância). O fornecimento de informações é obrigatório a todas as IES públicas e privadas.

Aos dados de cursos, além das Sinopses, fizemos consultas diretas a **Resumos e Notas Técnicas dos Censos**. Também foram consultados os **Mapas do Ensino Superior**, produzidos pelo Instituto Semesp. Fundado em 1979, este Instituto é uma entidade que representa as mantenedoras de ensino superior privado no Brasil. Os Mapas compilam uma gama de dados dos Censos da Educação Superior e do Enem – Exame Nacional do Ensino Médio (ambos produzidos pelo Inep), do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre outros. Os Mapas foram consultados apenas para informações que não constam nas Sinopses, Notas e Resumos Técnicos dos Censos. O mesmo caso ocorre com dados de matrículas desagregadas para os subsistemas com e sem fins lucrativos do setor privado, que só são informados para os anos de 2000 e 2005. Portanto, para dar base à argumentação nesta seção, sobre a importância de analisar o subsistema lucrativo de ensino superior no Brasil, utilizamos os trabalhos de Carvalho (2017) e Tagliari (2022).

Os dados regulares sobre os concluintes, isto é, estudantes que no ano do Censo tem condições (créditos cumpridos) de colar grau/concluir o curso, foram levantados, sistematizados e analisados tendo por base as Sinopses Estatísticas da Educação Superior. Os dados sobre evasão têm como referência o Mapa do Ensino Superior do Instituto Semesp. Quanto a dados socioeconômicos, além das Sinopses, consultamos as Sínteses de Indicadores Sociais, do Ibge. As Sínteses tratam de dados das condições de vida de diferentes estratos da população brasileira, sendo importante para análises sobre produção e efeitos das desigualdades sociais no país. São construídas pelo Ibge, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua, cuja primeira edição é de 2012), e outras fontes externas. A Pnad tem por objetivo acompanhar flutuações trimestrais e a evolução em curto, médio e longo prazos de uma série de informações importantes para o estudo do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Os dados sobre assistência estudantil e o Pnaes – Programa Nacional de Assistência Estudantil foram sistematizados pelos autores a partir do *Caderno Temático III: a demanda potencial e o público-alvo da assistência estudantil* (Silva, 2021), que é uma publicação da Andifes/Fonaprace. Esses são dados que não constam nos Censos da Educação Superior e, com efeito, nas Sinopses. A Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior é a representante oficial das instituições de educação superior públicas federais. O Fonaprace – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, está contido na Andifes, e congrega os pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior (IES) públicas federais do Brasil. O Fonaprace formula políticas e diretrizes comuns a estas IES na área de assuntos comunitários e estudantis em nível regional e nacional.

Também recorreremos a pesquisas realizadas pela Câmara dos Deputados, por meio de seu Centro de Estudos e Debates Estratégicos; e, teses, dissertações e artigos científicos com dados já sistematizados. Cabe a observação de que, após a produção da primeira seção do trabalho, no caso brasileiro, decidimos focar na comparação de categorias administrativas (pública e privada), e de modalidades de ensino (presencial e Ead – à distância) pois estes são os grandes segmentos que, historicamente, produzem e reproduzem desigualdades em termos do acesso e de permanência discente ao longo do curso e do destino dos egressos. Foram sistematizadas informações estatísticas e analisadas descritivamente. Para análise dos dados, nos fundamentamos teoricamente, pelo campo da Sociologia da Educação Superior e da Sociologia da Produção e Efeitos das Desigualdades Educacionais e Sociais. Os resultados aqui reunidos colaboram com um mapeamento das grandes tendências de nosso sistema.

A sistematização de dados nos permitiu construir as seguintes informações:

## Instituições

- Evolução do número de IES por categoria administrativa – Brasil, 2000-2020
- Evolução do número de IES segundo a categoria administrativa e localização – Brasil, 2000-2020
- Evolução do número de IES segundo categoria administrativa e organização acadêmica – Brasil, 2000-2020
- Evolução do número de IES segundo categoria administrativa e organização acadêmica – Brasil, 2000-2020

## Cursos

- Evolução do número de cursos de graduação segundo modalidade de ensino e categoria administrativa – Brasil, 2000-2020
- Cursos de graduação com o maior número de matrículas – Brasil, 2022
- Cursos de graduação mais pesquisados na *Internet* – Brasil, 2019-2022
- Cursos de graduação por categoria administrativa e grau acadêmico – Brasil, 2020 (%)
- Evolução do número de cursos de graduação presenciais, e taxa de crescimento anual, segundo região geográfica e categoria administrativa – Brasil, 2000-2020
- Evolução do número de cursos de graduação Ead, e taxa de crescimento anual – Brasil e regiões, 2010-2020

## Matrículas

- Evolução do número de matrículas em cursos de graduação presenciais e Ead segundo categoria administrativa – Brasil, 2000-2020
- Evolução do número de matrículas em IES privadas, segundo o subsistema – sem e com fins lucrativos – Brasil, 1999-2009



- Evolução do número de matrículas em IES privadas, segundo o subsistema – sem e com fins lucrativos – Brasil, 2010-2016
- Evolução da participação percentual de matrículas em cursos de graduação Ead segundo categoria administrativa – Brasil, 2010-2020
- Evolução do número de matrículas, e taxa de crescimento anual – Brasil e regiões, 2010-2020
- Evolução do número de matrículas segundo modalidade de ensino – Brasil e regiões, 2010-2020

## Ingressantes

- Evolução do número de ingressantes por categoria administrativa e modalidade de ensino – Brasil, 2000-2020
- Participação percentual de ingressantes nas matrículas segundo categoria administrativa e modalidade de ensino – Brasil, 2010-2020
- Evolução do número de ingressantes em cursos de graduação presenciais, e taxa de crescimento anual, segundo categoria administrativa – Brasil, 2000-2020
- Evolução do número de ingressantes e taxa de crescimento anual – Brasil e regiões, 2010-2020

## Conclusão, evasão e permanência

- Evolução do número de concluintes por categoria administrativa e modalidade de ensino – Brasil, 2000-2020
- Taxa de conclusão, taxa de desistência acumulada e taxa de permanência de estudantes por categoria administrativa e modalidade de ensino – Brasil, 2021
- Evolução do número de concluintes em cursos de graduação presenciais, e taxa de crescimento anual, segundo categoria administrativa e grau acadêmico – Brasil e regiões, 2010-2020

## Características socioeconômicas dos estudantes da educação superior

- Evolução do número de matrículas em cursos de graduação presenciais, segundo categoria administrativa e turno – Brasil, 2000-2020
- Distribuição de matrículas por faixa etária, categoria administrativa e modalidade de ensino – Brasil, 2022
- Pessoas que frequentam IES, segundo características selecionadas e categoria administrativa – Brasil, 2016; 2022

## Permanência, assistência estudantil e a Lei de Cotas

- Demanda potencial e cobertura do Pnaes segundo características socioeconômicas dos estudantes das IFES – Brasil, 2018
- Estudantes com perfil de demanda potencial do Pnaes, perfil de renda, origem escolar e cobertura segundo raça/cor – Brasil – IFES, 2018

- Cobertura do Pnaes em relação à demanda potencial por área – Brasil – IFES, 2018
- Evolução do orçamento para a assistência ao estudante/Pnaes – Brasil – IFES, 2010-2020

## Financiamento

- Despesa realizada do MEC por grupos de unidades orçamentárias – Brasil, 2001-2017
- Evolução do número de contratos novos do Fies por ano – Brasil, 2000-2020
- Evolução do número de bolsas concedidas do ProUni – Brasil, 2006-2022

# 4. ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

## 4.1. INSTITUIÇÕES

A sociedade brasileira é marcada por uma forte estratificação educacional em todos os níveis de ensino. Uma pesquisa recente realizada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e pelo Serviço Social da Indústria (Sesi) aponta que 40% da população não consegue sequer concluir o Ensino Médio, o que gera prejuízo anual no montante de 135 bilhões de Reais ao país (Lima, 2023). Assim, o acesso e a permanência na educação superior, e a conclusão dos estudos, são fortemente condicionados por desigualdades sociais mais amplas. São os estudantes de classe média, que percorreram toda escolarização em escolas privadas de melhor qualidade, que possuem as maiores chances de ingressar em cursos mais concorridos e prestigiados das universidades públicas – as instituições de educação superior de maior *status* social e retorno econômico no país. Mesmo com o processo mais recente de democratização deste nível de formação, existem desigualdades persistentes.

No Brasil, as universidades públicas federais e estaduais, gratuitas (sem pagamento de mensalidades), financiadas com recursos públicos, são as IES que, aos moldes de Humboldt, atuam com autonomia (didática, científica, administrativa e de gestão) e indissociabilidade entre ensino e pesquisa. São instituições que, para além da formação dos cidadãos, dos quadros profissionais de nível superior e da produção de conhecimento no campo da Ciência, da Filosofia e das Artes, são responsáveis pelo desenvolvimento científico e tecnológico do país. Este *status* é definido pela Constituição de 1988 (artigo 207) e a atual LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, reforça esta missão. Uma vez que este tipo institucional é o modelo brasileiro e de maior *status* no país, Barbosa (2019, p. 246) mostra como a demanda pelas universidades públicas é bem maior, chegando a ser cerca de 20 vezes mais seletiva que as instituições privadas – seja sem ou com fins lucrativos.

Entretanto, desde a década de 1970, as universidades públicas, sobretudo federais e estaduais, têm tido menor participação no sistema. Nas últimas duas décadas estas instituições cresceram cerca de 70%, mas em patamar menor que o crescimento de IES privadas (114%). No que tange à categoria federal, alguns *campi* de instituições já existentes ganharam *status* de universidade.

Assim, é possível que um maior número de instituições seja observado sem que isso tenha se caracterizado em maior investimento com a contratação de novos docentes, infraestrutura física e aumento de vagas. A rede federal também conta com um conjunto de “institutos federais de educação, ciência e tecnologia” (IFs), criados em 2008, a partir de instituições da então Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), Unidades Descentralizadas de Ensino (Uneds), escolas agrotécnicas e escolas técnicas federais vinculadas a universidades.

Cada IF equipara-se às universidades em termos de organização, autonomia e orçamento anual. Além de cursos de graduação (Bacharelados, Licenciaturas e Tecnológicos), oferecem cursos de educação profissional e técnica para jovens e adultos, cursos de formação inicial e continuada para professores (de ciências, matemática e para a educação profissional), e, em alguns casos, programas de pós-graduação *stricto sensu*. Também atuam no desenvolvimento de pesquisa aplicada focada em soluções técnicas e tecnológicas com vistas ao avanço econômico, social, regional e local. Tiveram maior expansão no governo de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). No ano de 2022, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica contabilizava 64 instituições, sendo 38 Institutos Federais (IFs), 2 CEFETs, 22 escolas técnicas vinculadas a universidades, uma universidade tecnológica (UTFPR) e o Colégio Pedro II<sup>18</sup>.

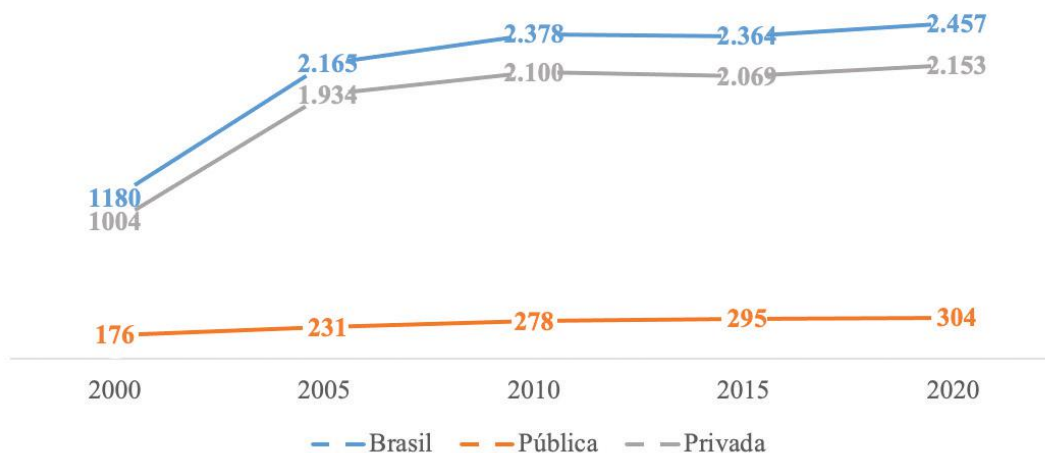
Mas, quantitativamente, nossa marca institucional não são as universidades públicas de ensino e pesquisa, e, nesta direção, a expansão institucional recente no país está associada, fortemente, ao crescimento de instituições privadas (Gráfico 1), sobretudo aquelas com fins lucrativos. No ano 2000, o Brasil possuía 1.180 IES, sendo 176 públicas (14,9%) e 1.004 privadas (85,1%). Entre 2000 e 2005, o número de IES privadas cresceu 127%. Nesse período as IES públicas também tiveram forte crescimento (83%), mas sua participação no sistema é sempre menor. Do ano de 2005 em diante, as IES privadas se mantiveram sempre acima de 2.000 instituições. Em 2022, último ano da série, as IES públicas chegaram a 312. E o detalhe importante é que essa expansão institucional tem se capilarizado para o interior do país. O Gráfico 2 apresenta a expansão das IES públicas e privadas em capitais e não capitais entre 2000 e 2020. Nas capitais o crescimento foi de 96,7% no período; no interior foi de 114,8%.

Uma das marcas das gestões do PT no Poder Executivo (entre 2003 e 2015) foi o maior investimento na criação e interiorização de universidades e institutos federais. Foram criados *campi* fora das capitais, dando maior oportunidades de graduação em uma IES federal, gratuita (sem mensalidades), à população residente no interior do país, com maior dificuldade de acesso. No setor público em capitais, o crescimento de IES foi de 66,1%; no interior, 76%, o que pode ser reflexo desta política de interiorização. No setor privado, o crescimento em capitais e interior também foi desigual: 101,6% e 122,1%, respectivamente. Muito provavelmente, o setor privado, já mais presente historicamente nas grandes cidades, está caminhando para as não capitais, ganhando novo mercado entre indivíduos e grupos que, até então, tinham menos oportunidades

18 Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/educacao/gastos-diretos/RFEPCT>. Acesso em: 10 abril 2024.

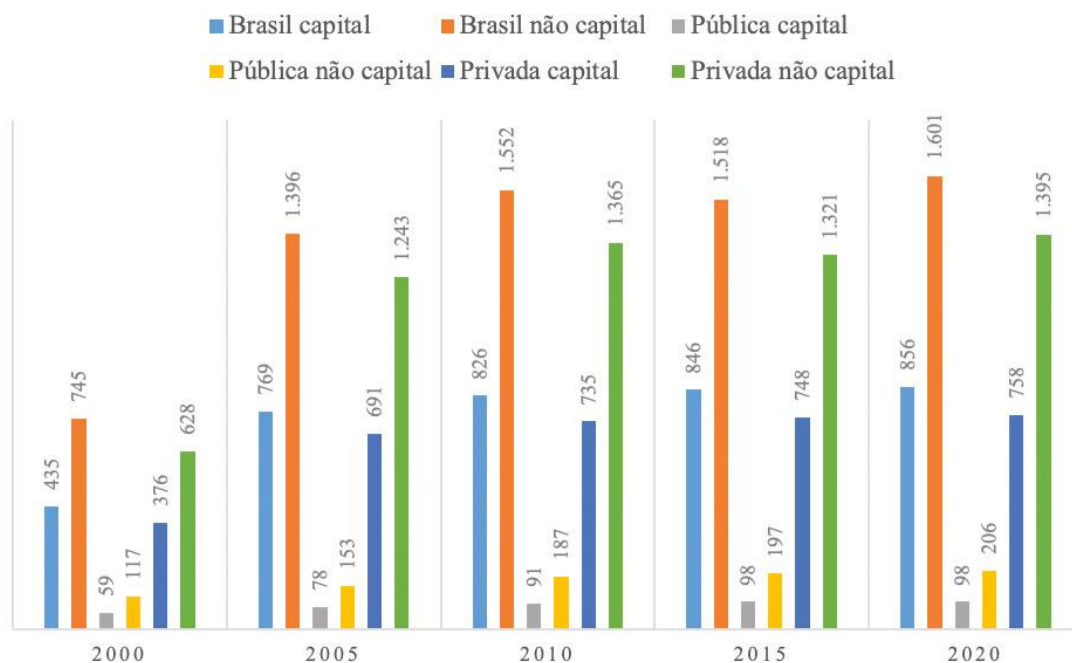
de ingressar em curso de graduação superior. Também é possível, como veremos nas próximas seções, que essa presença do setor privado no interior seja em Ead.

GRÁFICO 1. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA. BRASIL, 2000-2020.



Fonte: Elaboração dos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR SEGUNDO A CATEGORIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO. BRASIL, 2000-2020.

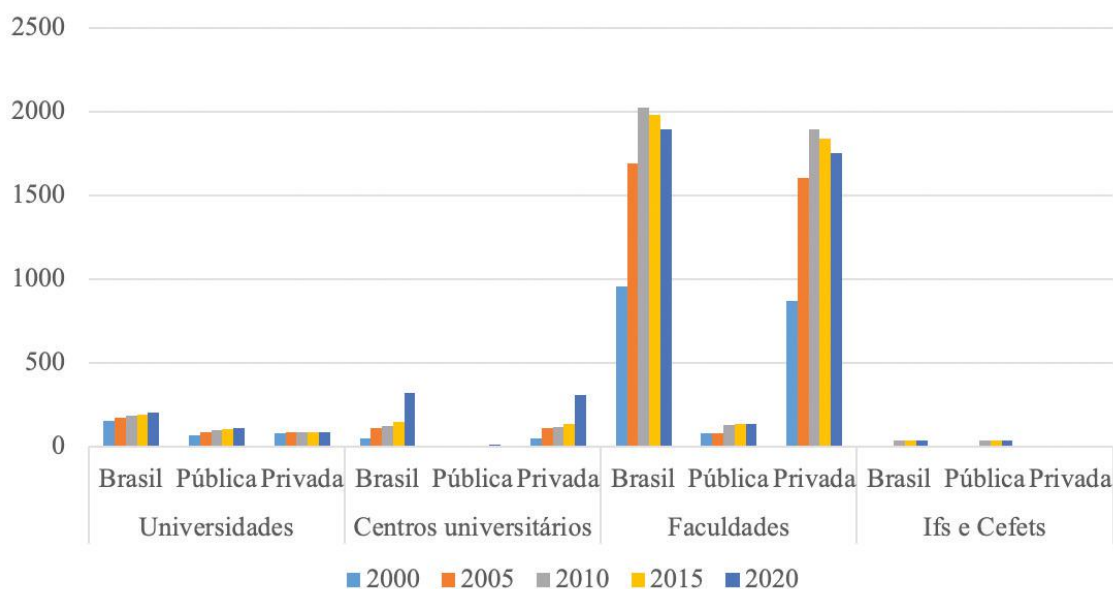


Fonte: Elaboração dos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Em relação à Organização Acadêmica, a maioria das IES brasileiras é do tipo “Faculdade” (75,8%) – (Gráfico 3), sendo que esse tipo de instituição, voltada exclusivamente ao ensino e à formação de mão de obra para o mercado de trabalho, reúne somente 12% das matrículas em cursos de graduação. Enquanto isso, as instituições do tipo universitário, mesmo constituindo

apenas 7,9% do número de IES, reúnem mais da metade do total de matrículas no sistema de ensino superior brasileiro (54,4%). De acordo com Sampaio (2014), o crescimento dessas “outras IES” do setor privado, isto é, instituições não universitárias, e a capilarização pelo interior do país, de estabelecimentos de educação superior de médio porte, estão associados ao quadro de políticas públicas mais recentes, como o ProUni, o Fies, a Ead, mas, sobretudo, a possibilidade de existência de IES com fins lucrativos, e a integração dessas IES a grandes grupos educacionais, como veremos nos próximos parágrafos.

GRÁFICO 3. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA E ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA. BRASIL, 2000-2020.



Fonte: Sinopses Estatísticas. As IES públicas, como vimos, em termos de tipo institucional, dividem-se, predominantemente, em “universidades” e Cefets/IFs; já o setor privado é segmentado em “universidades”, “centros universitários” e “faculdades”. O Centro Universitário é uma instituição, com autonomia, em que o ensino é a atividade mais importante e as demais não são compulsórias. As faculdades são instituições sem autonomia, de caráter vocacional, oferecendo programas acadêmicos em uma área específica (Carvalho, 2017).

Um fato importante a ser observado é que a expansão institucional recente no país é caracterizada, sobretudo, por instituições privadas com fins lucrativos e, portanto, pela “proeminência de um mercado educacional, com efeitos importantes para a formação superior, para a produção do conhecimento e para o trabalho docente (Mancebo *et al.*, 2015). No ano 2000, eram 306 IES sem fins lucrativos e 698 com fins lucrativos; em 2022 foram contabilizadas 834 IES sem fins lucrativos e 1.449 IES com fins lucrativos – um crescimento de 172,5 e 207,6%, respectivamente<sup>19</sup>. Mancebo *et al.* (2015) argumentam que o critério para o oferecimento de cursos dessas instituições tem por base suas planilhas financeiras. Assim, disponibilizam uma enorme quantidade de cursos, com forte apelo mercantil, mas que dão pouquíssimas contribuições para o desenvolvimento econômico, social, cultural e científico do Brasil. A maior preocupação é colocada na credibilidade dessas instituições no mercado da educação.

<sup>19</sup> Disponível em: Sinopses Estatísticas da Educação Superior: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: jan. 2024.

As autoras também apontam o fortalecimento da organização de grandes conglomerados; uma economia em escala, portanto. Grandes grupos compram instituições baratas, endividadas, com baixo nível de governança gerencial e muitos passivos (Mancebo *et al.*, 2015, p. 37), para as fazerem chegar a um patamar positivo em termos do mercado educacional. E, finalmente, há que se observar a presença de grandes grupos de investimento internacionais no mercado de educação no país. Tais aspectos da recente expansão do SES podem estar associados, segundo essas autoras, à presença no Congresso Nacional, na Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, e no próprio Ministério da Educação, de atores representantes de interesses privados, fazendo pressão, sobretudo, pela maior flexibilização de sua regulação, o que pode ser visto a partir dos últimos Ministros. A análise de Mancebo *et al.* (2015) é corroborada por outros estudos, como os de Carvalho (2017) e Tagliari (2022).

Carvalho (2017) argumenta, tal como já foi aqui colocado, que a predominância de instituições privadas no Brasil tem início na Reforma Universitária de 1968. Mas o setor privado, até meados da década de 1990, era constituído de IES confessionais e comunitárias. Não havia legislação que permitisse a existência de empresas educacionais, sendo todas “sem fins lucrativos” (hoje, divididas em IES comunitárias, religiosas/confessionais e filantrópicas), mantidas com recursos públicos e por meio do pagamento de mensalidades pelos estudantes. Somente com a LDB de 1996 é que houve permissão legal para a criação de IES “com fins lucrativos”. Estas são registradas nos Censos da Educação Superior como IES “privadas particulares”. Um dos principais critérios para a criação e existência das IES com fins lucrativos é o pagamento de impostos, dos quais as IES sem fins lucrativos são isentas. As IES com fins lucrativos, tiveram um crescimento volumoso a partir do Decreto n. 2.306, de 1997<sup>20</sup> que visou o controle do Estado sobre as IES sem fins lucrativos, que já gozavam de imunidade fiscal, e estabeleceu a cobrança de impostos daquelas que optassem pelo formato lucrativo.

Tagliari (2022), em sua pesquisa sobre a expansão do ensino lucrativo e a retração das IES sem fins lucrativos, mostra, do mesmo modo, que a característica do SES brasileiro é a maior proporção de matrículas concentradas no subsistema lucrativo. Além disso, observa ter o Brasil o maior sistema de ensino lucrativo do mundo, e com o domínio de conglomerados. Os demais países, onde legalmente é permitida a oferta de educação superior lucrativa, caracterizam-se por estabelecimentos de pequeno porte. A autora, portanto, conclui que o período entre meados dos anos 1990 e os dias de hoje, é marcado por uma nova etapa do processo de privatização do SES brasileiro (Tagliari, 2022), com forte pressão no CNE por autorizações menos rigorosas com a qualidade; por oferta de cursos de mais baixo custo; e, por processos seletivos menos exigentes. Adicionalmente a este fato, o Brasil é um caso *suis generis* de privatização do SES – a ausência de regulação econômica teria configurado o sistema associando:

- Obtenção de lucro.

20 O ano de 1997 é marcado pelo Decreto n. 2.306, que visou o controle do Estado sobre as IES sem fins lucrativos, que já gozavam de imunidade fiscal, e estabeleceu a cobrança de impostos daquelas que optassem pelo formato lucrativo.

- “Profissionalização da gestão educacional”, se distanciando de uma gestão familiar. Consultorias e gerentes não-professores, muitas vezes, com experiência no setor financeiro, e com gestão desvinculada do corpo docente (Sampaio, 2014), alocam e realocam com agilidade, recursos de todo tipo, incluindo recursos humanos, de acordo com as margens previstas de lucro.
- Financeirização (introdução da lógica de maximização da rentabilidade dos acionistas, e em curto prazo).
- Presença de conglomerados<sup>21</sup> (com lógica de expansão por meio da compra de IES concorrentes) e de fundos de investimento em participação (fundos *private equity*).
- Empréstimos vultosos concedidos pelo Banco Mundial, via IFC – *International Finance Corporation*, para as grandes empresas educacionais do país expandirem seus negócios.

No que tange às desigualdades regionais brasileiras em educação, estas são interpretadas como resultado de políticas implementadas na Primeira República, associadas ao aumento das atividades econômicas no final do século XIX. As regiões brasileiras se especializaram na produção de diferentes bens, impactando desigualmente as receitas dos estados e regiões. Como apontam Vieira *et al.* (2022), neste momento, começou a haver uma relação positiva entre os preços de produtos exportados, receitas tributárias e o gasto *per capita* em educação. A região Sudeste, notadamente o estado de São Paulo, em função da exportação de café, dispendo de maior volume de recursos, teve maior capacidade de investimento em educação. Outra interpretação comum sobre o tema aponta que as regiões de maior concentração de imigrantes europeus – Sudeste e Sul – com um nível de escolaridade superior aos nativos, apresentaram impactos positivos sobre a renda da população.

Nessa perspectiva, a má distribuição de “capital humano”, associada à maior demanda por educação dos imigrantes, já mais educados, explicariam as desigualdades regionais que persistem até os dias de hoje, seja no que concerne ao fluxo na educação básica, seja na frequência e conclusão de graduação. Desse modo, expandir e democratizar o acesso à educação superior, com responsabilidade na redução das desigualdades regionais, faz sentido para uma melhor qualificação profissional da população, e, com efeito, maior desenvolvimento econômico. O Quadro 4 apresenta a distribuição de IES, segundo as regiões geográficas brasileiras e categoria administrativa. As maiores variações são observadas no Sudeste e Nordeste. O primeiro encolhe e o segundo expande na distribuição total. Com relação às IES públicas, destacam-se as variações positivas para Sudeste e Sul; para privadas, houve forte redução no Sudeste, seguida da expansão pelo Nordeste.

21 Tagliari (2022, p. 43) apresenta a participação dos maiores grupos educacionais no sistema privado, que detém 44,9% das matrículas do SES, distribuídas em 374 IES. São eles: Kroton (13,9% e 118 IES); Estácio (7,3% e 49 IES); Unip (6,9% e 59 IES); Laureate (4,5%); Cruzeiro do Sul (2,5% e 8 IES); Ser Educacional (2,4% e 72 IES); Uninove (2,3% e 2 IES); Anima (1,4% e 14 IES); Unicesumar (1,3% e 21 IES); Adtalem Global Education (09,9% e 14 IES); Ilumno (0,8% e 2 IES); Grupo Tiradentes (0,7% e 4 IES).

QUADRO 4. EVOLUÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA E REGIÕES. BRASIL, 2000-2020.

Brasil e regiões/ categoria administrativa	2000	%	2005	%	2010	%	2015	%	2020	%
<b>Brasil</b>	1.180	100	2.165	100	2.378	100	2.364	100	2.457	100
Pública	176	100	231	100	278	100	295	100	304	100
Privada	1.004	100	1.934	100	2.100	100	2.069	100	2.153	100
<b>Norte</b>	46	4	122	6	146	6	150	6	184	7
Pública	11	1	16	7	25	9	24	8	23	8
Privada	35	3	106	5	121	6	126	43	161	7
<b>Nordeste</b>	157	13	388	18	433	18	456	19	552	22
Pública	44	25	60	26	64	23	66	22	64	21
Privada	113	11	328	17	369	18	390	19	488	23
<b>Sudeste</b>	667	57	1.051	49	1.169	49	1.118	47	1.078	44
Pública	72	41	98	42	131	47	151	51	164	54
Privada	595	59	953	49	1.038	49	967	47	914	42
<b>Sul</b>	176	15	370	17	386	16	405	17	379	15
Pública	34	19	39	17	41	15	35	12	31	10
Privada	142	14	331	17	345	285	370	18	348	16
<b>Centro-oeste</b>	134	11	234	11	244	10	235	10	264	11
Pública	15	9	18	8	17	6	19	6	22	7
Privada	119	12	216	11	227	11	216	10	242	11

Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

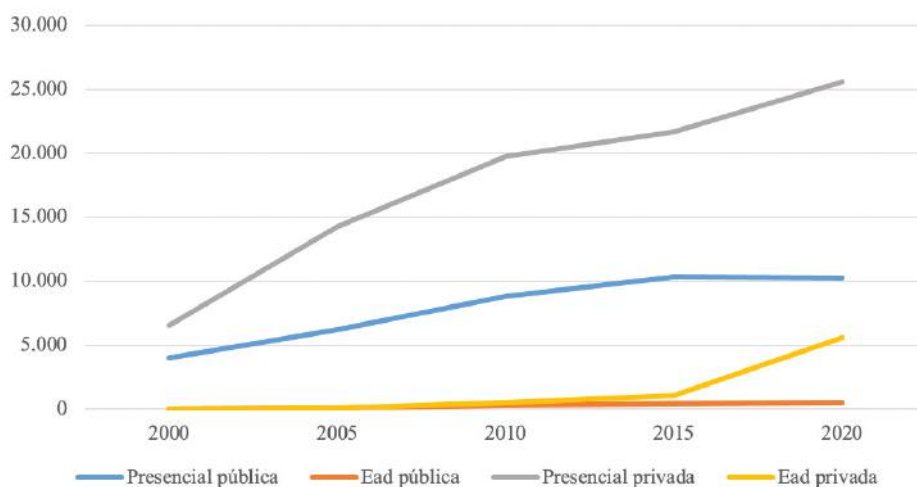
## 4.2. CURSOS E GRAUS ACADÊMICOS

O Gráfico 4 mostra a evolução absoluta do número de cursos de graduação, segundo a modalidade de ensino e categoria administrativa da IES. O período de maior crescimento do número de cursos presenciais da rede pública foi entre 2000 e 2010. Entre 2010 e 2020, década marcada por crise política e econômica no país, e pelas necessidades impostas pela pandemia de Covid-19, o crescimento do número de cursos é menor, mas ganham força os cursos Ead da rede privada – principalmente a partir de 2015. Como visto na seção anterior, na medida em que há forte participação de IES lucrativas no SES brasileiro, com práticas gerenciais de mercado, muitos desses cursos Ead podem ter sido criados em função da necessidade de isolamento social. Cabe registrar que, em 2022, do total de cursos (35.765), 9.702 eram do subsistema sem fins lucrativos (27%).



Destes, 29% eram Ead. Já os cursos do sistema lucrativo chegaram ao número de 15.612, sendo 36% em modalidade a distância (Inep, 2023).

GRÁFICO 4. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO SEGUNDO MODALIDADE DE ENSINO E CATEGORIA ADMINISTRATIVA. BRASIL, 2000-2020.



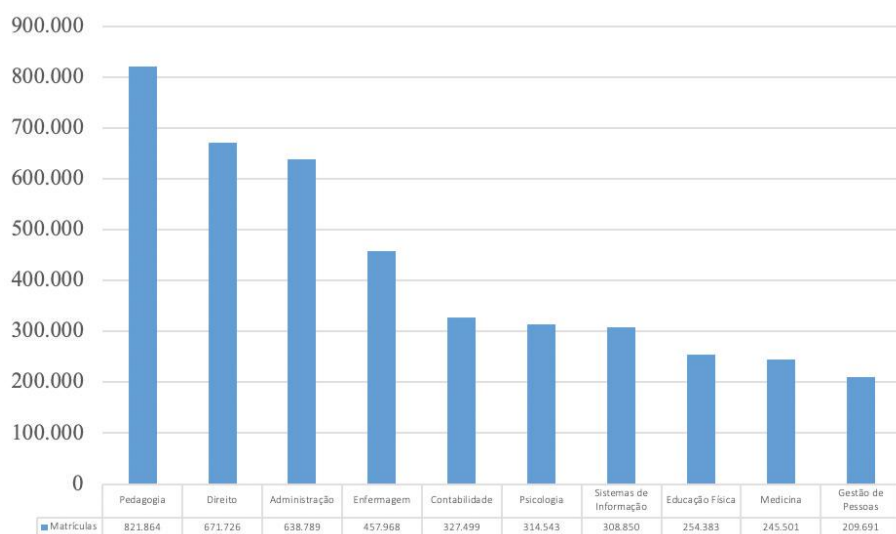
Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Nota 1: Na Sinopse Estatística referente ao ano 2000, são re-registrados somente 7 cursos Ead e todos na categoria pública.

Nota 2: Os cursos Ead da categoria privada cresceram 311% entre 2005 e 2010; 107% de 2010 a 2015; e, 430% de 2015 a 2020.

No Brasil, o curso com maior número de matrículas é o de Pedagogia (Licenciatura – formação de professores), que historicamente recebe alunos com menor renda, mais vulneráveis socioeconomicamente, e com os pais menos escolarizados (Borges, 2017). A graduação em Pedagogia passou a ter grande demanda a partir da LDB de 1996, que entende a formação de professores para atuar na Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, com nível superior, sendo gradualmente extintos os Cursos Normais. Depois do curso de Pedagogia, seguem os cursos de Administração, Direito, Enfermagem, Contabilidade, Psicologia, Sistemas de Informação, Educação Física, Medicina e Gestão de Pessoas com o maior número de matrículas (Gráfico 5). Os cursos de licenciatura, apresentaram queda de 12,8% de ingressantes entre 2011 e 2021; os cursos tecnológicos acumularam o maior crescimento de ingressantes: 163,7%. Os bacharelados mantêm sua predominância, com  $\frac{2}{3}$  do total de matrículas.

GRÁFICO 5. CURSOS DE GRADUAÇÃO COM O MAIOR NÚMERO DE MATRÍCULAS. BRASIL, 2022.



Fonte: Elaboração dos autores a partir do Censo da Educação Superior – 2022 (Inep, 2023).

O Semesp (2023) realizou um levantamento dos cursos mais pesquisados na *Internet* entre 2019 e 2022. Esse dado é importante porque permite que tenhamos uma noção sobre as percepções dos estudantes (ou futuros estudantes) da educação superior em relação às carreiras mais promissoras ou ainda sobre os cursos mais populares e/ou conhecidos no país, seja pela oferta de vagas, situação do mercado de trabalho ou viabilidade de conclusão dos estudos (Quadro 5). É possível perceber que o levantamento do Semesp converge com a área e os cursos com o maior número de matrículas. No período analisado, chama atenção cursos como Design de Moda e Gastronomia. São cursos mais novos; não tradicionais, mas que, em algumas instituições de ensino, têm tido maior disputa por uma vaga do que os chamados “cursos imperiais” (Medicina, Direito e Engenharias).

QUADRO 5. CURSOS DE GRADUAÇÃO MAIS PESQUISADOS NA INTERNET. BRASIL, 2019-2022.

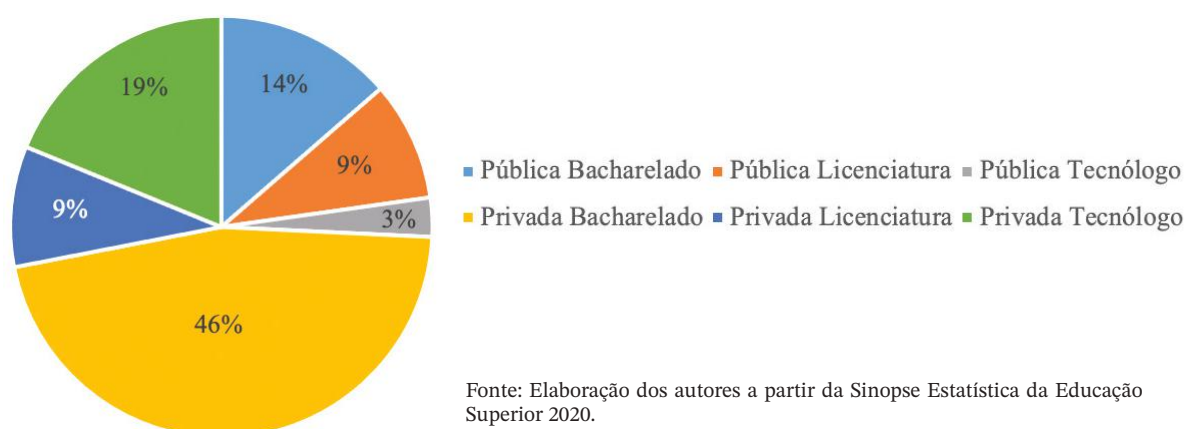
2019		2020		2021		2022	
1	Direito	1	Direito	1	Direito	1	Direito
2	Medicina	2	Medicina	2	Psicologia	2	Psicologia
3	Psicologia	3	Psicologia	3	Medicina	3	Administração
4	Administração	4	Administração	4	Administração	4	Medicina
5	Enfermagem	5	Enfermagem	5	Enfermagem	5	Enfermagem
6	Educação Física	6	Arquitetura e Urbanismo	6	Moda	6	Educação Física
7	Fisioterapia	7	Moda	7	Farmácia	7	Moda
8	Nutrição	8	Nutrição	8	Educação Física	8	Farmácia
9	Farmácia	9	Fisioterapia	9	Arquitetura e Urbanismo	9	Nutrição
10	Odontologia	10	Farmácia	10	Fisioterapia	10	Pedagogia
11	Arquitetura e Urbanismo	11	Educação Física	11	Nutrição	11	Gestão de Pessoas/RH
12	Gestão de Pessoas/RH	12	Odontologia	12	Odontologia	12	Fisioterapia
13	Gastronomia	13	Gastronomia,	13	Gestão de Pessoas/RH	13	Odontologia
14	Letras	14	Marketing	14	Marketing	14	Marketing
15	Pedagogia	15	Gestão de Pessoas/RH	15	Economia	15	Arquitetura e Urbanismo
16	Moda	16	Economia	16	Letras	16	Letras
17	Marketing	17	Medicina Veterinária	17	Gastronomia	17	Biomedicina

2019		2020		2021		2022	
18	Música	18	Letras	18	Pedagogia	18	Gastronomia
19	Economia	19	Música	19	Biomedicina	19	Economia
20	Medicina Veterinária	20	Pedagogia	20	Medicina Veterinária	20	Ciências Biológicas

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Mapa do Ensino Superior no Brasil 2023 (Semesp, 2023).

A incorporação de novos modelos institucionais, novos graus acadêmicos e cursos, desde a segunda metade do século XX, em todo o mundo ocidental, tem sido um dos fatores que explicam a possibilidade de expansão das oportunidades de ingresso na educação superior. Alguns importantes atores no campo da educação, como a Unesco e a OCDE, já falam de “ensino terciário” – conceito que enfatiza as novas e diferentes possibilidades de formação após o Ensino Médio, como os cursos profissionais não convencionais, de curta duração, vocacionais, etc. (Prates e Faleiros, 2014). Esses cursos, mais flexíveis em termos de tempo de duração, horários e seleção no momento do ingresso, têm sido mais atrativos a estudantes de origem social menos privilegiada (Roksa, 2008). No Brasil e em outros países da América Latina, entretanto, a expansão do setor privado lucrativo e a criação de novos cursos não correspondeu exatamente a uma diversificação da formação clássica de ensino superior (Faleiros, 2018). Os chamados cursos “tecnológicos” no Brasil têm bem menor demanda dos que os tradicionais bacharelados (menor atratividade). Barbosa (2019, p. 251) observa que o modelo universitário do país, assim como o valor socialmente dado ao bacharelado, acaba por funcionar como um mecanismo institucional de redução de escolhas disponíveis para os estudantes. A universidade de ensino e pesquisa como modelo, e o bacharelado com maior *status*, tornaria “menos legítimos” ou menos desejados caminhos diferentes. Na análise realizada por Faleiros (2018, p. 55), os cursos tecnológicos no Brasil não se caracterizaram como meio de massificação das oportunidades de acesso ao SES (Gráfico 6). Continua afirmando, que houve e há baixo incentivo político e de mercado para esses cursos, além de pouca atratividade, com exceção daqueles dos Ifs, dos Cefets, e do Sistema S (Sesi-Senai-Senac), que se assemelham em termos de valores e organização às universidades públicas.

GRÁFICO 6. CURSOS DE GRADUAÇÃO SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA E GRAU ACADÊMICO. BRASIL, 2020.



No que tange às diferenças regionais, a menor taxa de crescimento dos cursos de graduação presenciais se deu na região Sul (176,9%); no Nordeste, esses cursos cresceram mais de 3,5 vezes; nas demais regiões, o crescimento ficou sempre acima de 2,0 vezes (Tabela 1). A taxa de crescimento dos cursos de graduação Ead, entretanto, são bem mais elevadas quando comparadas às dos cursos de graduação presenciais. Cabe a observação de que as Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2000 e 2005 não apresentam informações tabuladas dos cursos de graduação Ead. Neste momento, eles ainda eram incipientes no país, sendo a maior parte oferecida pelas IES públicas, e quase todos de Pedagogia. Nas Sinopses, eles foram publicados nominalmente. A taxa de crescimento anual entre 2010 e 2020 brasileira é de 558%; região Norte tem o menor crescimento (158%); Nordeste e Centro-Oeste cresceram mais de 4,0 vezes; a região Sudeste, mais de 6,0 vezes; e, a região Sul, mais de 7,0 vezes (Tabela 2).

TABELA 1. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL SEGUNDO REGIÃO GEOGRÁFICA E CATEGORIA ADMINISTRATIVA. BRASIL, 2000-2020.

	Brasil e regiões/ categoria administrativa	2000	2005	2010	2015	2020	Taxa de crescimento anual (%)
Total	Brasil	10.585	20.407	28.577	32.028	35.837	238,6
	Norte	708	1.482	2.066	2.418	2.668	276,8
	Nordeste	1.662	3.560	4.894	6.155	7.703	363,5
	Sudeste	4.844	9.549	13.481	14.461	15.483	219,6
	Sul	2.382	3.893	5.606	6.147	6.595	176,9
	Centro-oeste	989	1.923	2.530	2.847	3.388	242,6
Cursos de IES públicas	Brasil	4.021	6.191	8.821	10.347	10.267	155,3
	Norte	524	876	1.148	1.310	1.111	112,0
	Nordeste	1.199	2.123	2.496	2.979	2.911	142,8
	Sudeste	1.138	1.406	2.587	3.053	3.247	185,3
	Sul	697	1.049	1.642	1.911	1.824	161,7
	Centro-oeste	463	737	948	1.094	1.174	153,6
Cursos de IES privadas	Brasil	6.564	14.216	19.756	21.681	25.570	289,5
	Norte	184	606	918	1.108	1.557	746,2
	Nordeste	463	1.437	2.398	3.176	4.792	935,0
	Sudeste	3.706	8.143	10.894	11.408	12.236	230,2
	Sul	1.685	2.844	3.964	4.236	4.771	183,1
	Centro-oeste	526	1.186	1.582	1.733	2.214	320,9

Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

TABELA 2. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EAD E TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL. BRASIL E REGIÕES, 2010-2020.

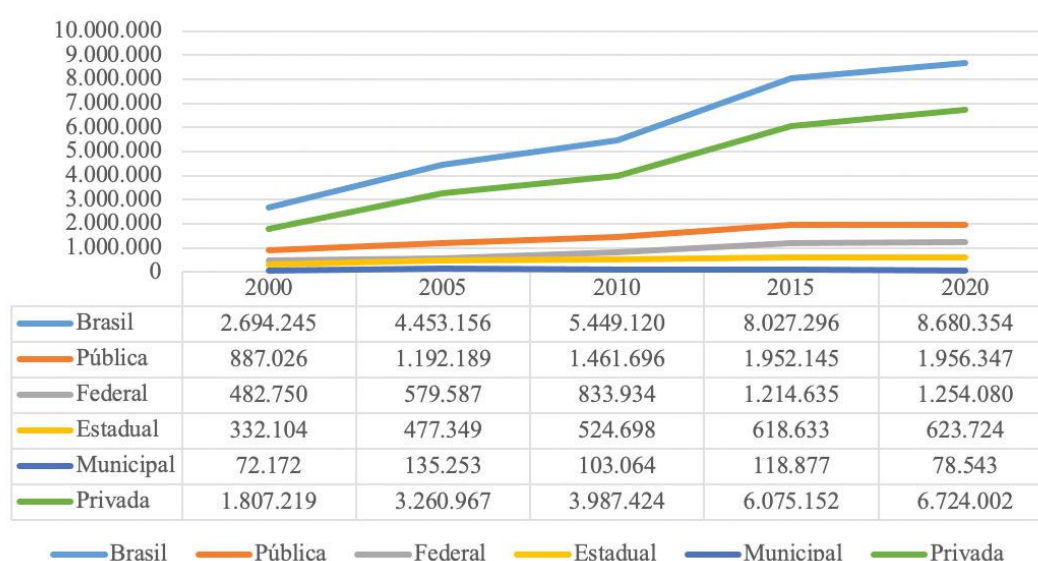
Brasil e regiões	2010	2015	2020	Taxa de crescimento anual (%)
Brasil	930	1.473	6.116	558
Norte	73	47	181	148
Nordeste	155	261	893	476
Sudeste	391	659	2.759	606
Sul	229	373	1.862	713
Centro-oeste	83	133	421	407

Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

### 4.3. MATRÍCULAS

No Gráfico 7 podemos observar a evolução do número de matrículas em cursos de graduação presenciais e à distância, segundo a categoria administrativa. É possível perceber uma variação positiva para o Brasil, impulsionada fortemente pela rede privada, e principalmente a partir de 2010. O país aumentou três vezes, no espaço de 20 anos, a população matriculada na Educação Superior. A rede pública aumentou duas vezes seu tamanho em termos de matrículas; a rede federal três vezes; a rede estadual duas vezes e a rede municipal uma vez. Em todo o período analisado a rede privada teve, em média, o triplo de matrículas da rede pública. Além disso, aumentou quatro vezes seu tamanho em termos de matrículas.

GRÁFICO 7. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E EAD, SEGUNDO A CATEGORIA ADMINISTRATIVA. BRASIL, 2000-2020.

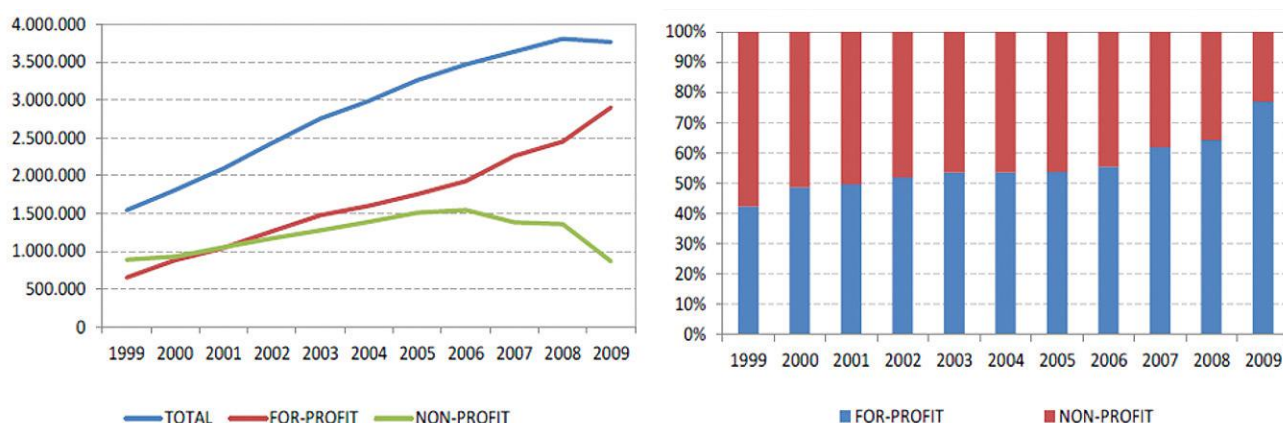


Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas dos Censos da Educação Superior, 2000-2020.

Nota: Para os anos de 2000 e 2005 são matrículas em cursos de graduação presenciais somente. As matrículas em cursos Ead em 2000 e 2005 são apresentadas nas Sinopses Estatísticas segundo a IES. Até 2010 elas representavam uma parte muito pequena do sistema; a participação de IES federais e estaduais era grande. De 2010 em diante é que as matrículas Ead tem um crescimento muito intenso e na categoria administrativa privada.

Na Figura 1, retirada de Carvalho (2017, p. 62), é possível observar a evolução do número de matrículas na rede privada e sua distribuição pelos dois subsistemas: sem fins lucrativos (*non-profit*) e com fins lucrativos (*for-profit*) entre 1999 e 2009: há um aumento gradual das matrículas nas IES privadas com fins lucrativos (quase dobraram a participação percentual) e redução das matrículas no subsistema sem fins lucrativos. O mesmo é observado por Tagliari (2022, p. 45-46), que aponta 64% a taxa de crescimento de matrículas no subsistema lucrativo entre 2010 e 2016 (28 vezes maior que as IES sem fins lucrativos) – Figura 2. A autora também evidencia que a combinação que mais contribuiu para esse crescimento foi o “bacharelado presencial” (55%); por outro lado, houve estagnação nos cursos tecnológicos presenciais (0,2%); e, baixo crescimento das licenciaturas presenciais (3,5%). Na modalidade de educação à distância houve expansão nos três graus acadêmicos.

FIGURA 1. EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADAS SEGUNDO O SUBSISTEMA – SEM E COM FINS LUCRATIVOS. BRASIL, 1999-2009.



Fonte: Censos da Educação Superior, 1999-2009. In: Carvalho (2017, p. 62)

FIGURA 2. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS E CRESCIMENTO PERCENTUAL NO SETOR PRIVADO SEM E COM FINS LUCRATIVOS. BRASIL, 2010-2016.

Ano	Com fins lucrativos		Sem fins lucrativos	
	Matrículas	Variação %	Matrículas	Variação %
2010	2.065.813	-	2.697.453	-
2011	2.254.383	9,1%	2.737.299	1,5%
2012	2.558.445	13,5%	2.723.821	-0,5%
2013	2.772.669	8,4%	2.748.113	0,9%
2014	3.171.300	14,4%	2.820.083	2,6%
2015	3.328.652	5,0%	2.824.079	0,1%
2016	3.387.162	1,8%	2.744.628	-2,8%

Fonte: Censo da Educação Superior, 2010-2016. In: Tagliari (2022, p. 45).

O Quadro 6 mostra a evolução da participação percentual das matrículas em cursos Ead, segundo categoria administrativa, nos anos de 2010, 2015 e 2020. De 2010 para 2020 há redução na categoria pública, e a participação de matrículas Ead mais que dobra na categoria privada. É possível observar que o período de maior crescimento corresponde aos últimos cinco anos da série analisada, isto é, entre 2015 e 2020. De acordo com os dados do Censo da Educação Superior 2022, a expansão da Ead apresenta um ritmo ainda mais forte a partir do ano de 2016 e, posteriormente, pelo impacto da pandemia da Covid-19 em 2020 e 2021 (Inep, 2022). Somente nos anos de 2020 e 2021, a Ead cresceu, respectivamente, 28,6% e 20,2%. Um motivo importante para o crescimento da Ead é o valor das mensalidades, consideravelmente menores que a dos cursos presenciais. É possível encontrar cursos à distância com mensalidades a partir de R\$ 200,00<sup>22</sup> (duzentos Reais), isto é, cerca de 40 dólares<sup>23</sup>.

QUADRO 6. EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO EAD SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA. BRASIL, 2010-2020.

Categoria administrativa	2010	2015	2020
Brasil	14,6	17,4	35,8
Pública	11,1	6,6	1,8
Federal	11,2	6,7	0,9
Estadual	12,7	7,1	0,9
Municipal	0,5	2,5	0,0
Privada	15,8	20,8	34,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas dos Censos da Educação Superior.

Com relação às diferenças regionais, matrículas em cursos presenciais, no período 2010-2020, tiveram variação positiva somente no Norte e Nordeste, sendo responsáveis por elevação da taxa de matrículas em cursos presenciais no Brasil. Nos cursos Ead há forte redução de matrículas, tendo somente a região Sul apresentado variação positiva (Tabela 3). Cabe observar no Gráfico 8, que entre 2010 e 2015 há, em geral, crescimento. A redução do número de matrículas ocorre no período 2015-2020. Muito provavelmente esse resultado é um efeito da crise política e econômica que se instalou no país a partir de 2015, e da pandemia de Covid-19 no ano de 2020. Muitos estudantes, tendo perdido trabalho e renda, para além do isolamento social, podem ter evadido. Entretanto, os cursos Ead não foram afetados no que diz respeito ao isolamento social. Caberia avançar em pesquisa qualitativa para explicar a forte contração de matrículas na modalidade de ensino à distância.

22 Disponível em: <https://www.ead.com.br/blog/faculdades-a-distancia-mais-baratas-do-brasil>. Acesso em: 9 ago. 2023.

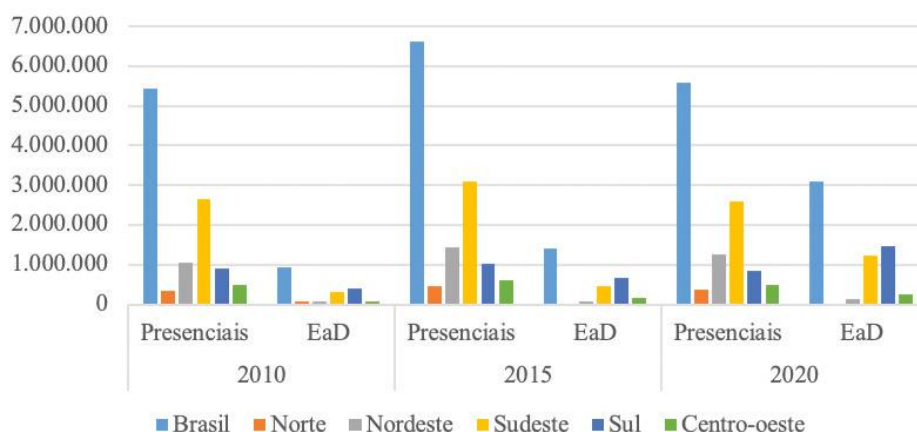
23 Ao pesquisarmos em *sites* de busca, é possível encontrar ofertas de algumas IES de cursos com mensalidades ainda menores, abaixo dos R\$ 100,00 (cerca de 20 dólares), sendo que a depender da área dos cursos e dos critérios de cada IES, esse valor pode ser promocional somente nos primeiros semestres. Mas mesmo com eventuais reajustes ao longo do curso, ainda são muito mais baratos que os tradicionais cursos presenciais.

TABELA 3. MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO SEGUNDO MODALIDADE DE ENSINO E TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL. BRASIL E REGIÕES, 2010-2020.

Brasil e regiões	2010		2015		2020		Taxa de crescimento anual (%)	
	Presencial	Ead	Presencial	Ead	Presencial	Ead	Presencial	Ead
Brasil	5.449.120	930.179	6.633.545	1.393.752	5.574.551	3.105.803	2,3	-43,0
Norte	352.358	61.097	473.848	14.839	366.582	19.726	4,0	-94,4
Nordeste	1.052.161	83.987	1.433.406	81.653	1.265.132	144.669	20,2	-86,3
Sudeste	2.656.231	297.273	3.087.825	466.229	2.604.710	1.231.767	-1,9	-53,6
Sul	893.130	397.891	1.021.149	675.027	843.741	1.459.893	-5,5	63,5
Centro-Oeste	495.240	89.931	617.317	156.004	494.386	249.748	-0,2	-49,6

Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas dos Censos da Educação Superior.

GRÁFICO 8. EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS SEGUNDO MODALIDADE DE ENSINO. BRASIL E REGIÕES, 2010-2020.



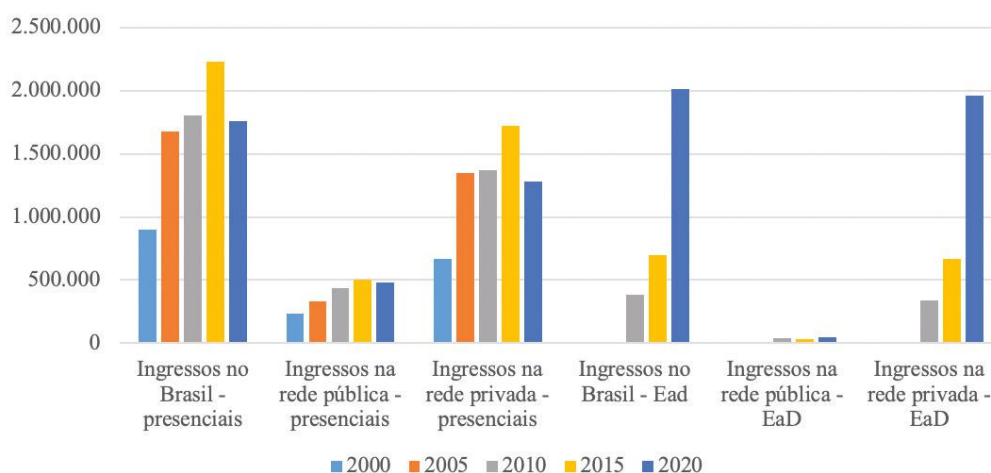
Fonte: Elaboração dos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

#### 4.4. INGRESSANTES

O Gráfico 9 mostra a evolução de ingressantes por categoria administrativa e modalidade de ensino entre 2000 e 2020. É possível perceber que, até 2015, os ingressantes em cursos presenciais têm crescimento gradual, ano a ano. É no período 2015-2020 que há uma expansão muito forte dos ingressantes em cursos Ead na categoria privada. No Quadro 7 há os percentuais de ingressos nas matrículas, por categoria administrativa e modalidade de ensino para os anos de 2010, 2015 e 2020. No período analisado, para o Brasil, houve o aumento de 3 pontos percentuais (pp.) de ingressantes no número de matrículas presenciais e de 24 pp. no número de matrículas Ead. No que concerne à categoria pública, o incremento de ingressantes foi de 9 pp. na modalidade à distância e uma redução bastante importante, de 24 pp., na modalidade presencial. Quando à categoria privada, foram acumulados 21 pp. de crescimento de ingressantes nas matrículas Ead e redução de 12 pp. nos cursos presenciais.



GRÁFICO 9. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INGRESSANTES SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA E MODALIDADE DE ENSINO. BRASIL, 2000-2020.



Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas dos Censos da Educação Superior.

Nota: Nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2000 e 2005 não há informações do número de ingressantes na modalidade Ead, na medida em que neste período esses cursos eram incipientes. As informações são apresentadas nominalmente.

QUADRO 7. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INGRESSANTES, E SUA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO, SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA E MODALIDADE DE ENSINO. BRASIL, 2000-2020.

Categoria administrativa e modalidade de ensino	2000	2005	2010		2015		2020	
			Ingressantes	% de ingressos nas matrículas	Ingressantes	% de ingressos nas matrículas	Ingressantes	% de ingressos nas matrículas
Ingressantes no Brasil – presenciais	897.557	1.678.088	1.801.901	33	2.225.663	34	1.756.496	32
Na rede pública	233.083	331.365	435.710	30	504.038	28	478.706	6
Na rede privada	664.474	1.346.723	1.366.191	34	1.721.625	36	1.277.790	22
Ingressantes no Brasil – Ead	NA	NA	380.328	41	694.559	50	2.008.979	65
Na rede pública	NA	NA	40.174	22	30.323	24	48.300	31
Na rede privada	NA	NA	340.154	45	664.236	52	1.960.679	66

Fonte: Elaboração própria a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Nota: Nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2000 e 2005 não há informações do número de ingressantes na modalidade Ead, na medida em que neste período esses cursos eram incipientes. As informações são apresentadas nominalmente.

O ano de 2020, início da pandemia de Covid-19, foi marcado por uma série de dificuldades na realização do Enem – Exame Nacional do Ensino Médio, principal passaporte para os ingressantes nas IES públicas e para se conseguir uma bolsa no ProUni – Programa Universidade para Todos: adiamentos; acusações de concorrência desleal entre candidatos egressos de escolas públicas e privadas (estes últimos iniciaram aulas remotas mais rapidamente); problemas logísticos; falta de energia no local de prova; candidatos com sintomas de Covid-19; crise econômica

– desemprego, perda de ocupação e renda. Além deste fato, foram registrados recordes de abstenções ao Exame. No primeiro dia de aplicação, o índice de abstenção foi de 51,5%, e, no segundo, de 55,3%, ou seja, menos da metade de inscritos. A média histórica de abstenção ao Enem é de 27%, com percentual mais alto observado em 2009 – 37,7%<sup>24</sup>. Esses fatores parecem explicar o menor ingresso nos cursos presenciais das IES públicas.

Desde 2018 a oferta de vagas em cursos Ead já superava a de cursos presenciais. Essa foi uma das principais estratégias das IES privadas para lidar com a possível queda do número de estudantes impulsionada pelo cenário econômico de maior dificuldade. Estes cursos têm mensalidades mais baratas e proporcionam economia no aluguel e manutenção de prédios, materiais e mesmo gastos com folha de pagamento de funcionários e professores. Cursos tecnológicos Ead parecem ser ainda mais rentáveis para o setor privado: 81,2% das matrículas nesses cursos são Ead, chegando a 90,9% no setor privado (Inep, 2023). Em 2022, 71,7% dos ingressos no setor privado foram na Ead, número que corresponde a um aumento de 25,1% em relação ao ano anterior, superando o número de ingressos totais em cursos presenciais. A Ead é elemento fundamental para a financeirização da educação superior no Brasil, com alta lucratividade para grandes grupos educacionais privados (Seki, 2021).

O Censo da Educação 2022 indica que houve crescimento de 20,6% no número de ingressantes em relação a 2021. Na rede pública o crescimento foi de 6,8% e na privada, 22,5%. Em 10 anos (2012-2022), a educação superior privada cresceu 92,4% e a pública reduziu 4,1%. Os ingressantes em cursos de bacharelado continuam sendo a maioria (54%), seguido pelos cursos tecnológicos (29,3%) e pelas licenciaturas (16,7%). Os cursos tecnológicos foram os que mais cresceram em número de ingressos na última década (+155,5%). Entretanto, entre 2021 e 2022, os ingressantes em cursos de licenciatura foram os que tiveram maior crescimento. O número de ingressantes em licenciaturas Ead em 2022 chegou à marca de 81% do total. Nas IES privadas 83% dos ingressos se deram em licenciaturas. Para o Ministro da Educação, Camilo Santana, é necessária maior regulação da modalidade à distância, para que seja garantida qualidade na oferta, e qualidade na formação teórica e prática<sup>25</sup>.

O Censo da Educação Superior 2022 mostrou que foram registrados, em cursos Ead, seis em cada dez ingressantes; e, 8 em cada 10 estudantes de licenciaturas optaram pela Ead<sup>26</sup>. Esses cursos são responsáveis pela formação de professores para a educação básica. O Ministério da Educação anunciou uma supervisão específica, em outubro de 2023, sobre as licenciaturas Ead, por meio do Grupo de Trabalho em Formação Docente. Há propostas, em discussão, de limitar o crescimento indiscriminado da oferta de novas vagas, incorporando condicionalidades relativas à falta de oferta de vagas presenciais em localidades e áreas de formação específicas; e o estabelecimento de parâmetros de qualidade. Soma-se à questão da qualidade dos cursos Ead,

24 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-01/segundo-dia-de-enem-tem-abstencao-de-55%2C3>. Acesso em: 14 fev. 2014.

25 Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/mec-anuncia-medidas-para-melhorar-educacao-superior>. Acesso em: 14 fev. 2024.

26 Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/4969/graduacao-ead-aumenta-700-em-10-anos-sao-171-alunos-por-professor>. Acesso em: 14 fev. 2024.

o crescente desinteresse dos jovens pela carreira docente. Pesquisa realizada pela Semesp indica que o Brasil poderia ter uma carência de 235 mil professores de educação básica até 2040. Há ainda a evasão: o percentual de conclusão aumentou apenas 4,3% na última década<sup>27</sup>.

O número total de docentes da educação básica está estabilizado desde 2014 em 2,2 milhões, que atendem a aproximadamente 44,6 milhões de crianças e adolescentes (3 a 17 anos). A projeção do IBGE é a de que, para manter a proporção atual de professores e alunos, seria necessário ter 1,97 milhão de docentes até 2040. Sem políticas de atratividade para a carreira docente entre os jovens, de acordo com as atuais tendências, o Brasil terá apenas 1,74 milhões de professores. Muitos daqueles que concluem um curso de licenciatura já atuam na área, buscando o diploma de ensino superior em função da LDB 1996. Esta aponta para a formação mínima, mesmo para a Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, o curso de Licenciatura em Pedagogia. Algumas áreas estariam ainda em situação mais delicada: caiu, no período 2016-2020, em 21,3%, os formados em licenciatura em Ciências Biológicas; em licenciatura em Química a redução foi de 12,8%; em Letras, 10,1%.<sup>28</sup>

Outro aspecto que diz respeito ao processo de ingresso na educação superior no país relaciona-se ao grande número de vagas ofertadas – muito acima do total de matrículas do sistema. A maior parte das vagas não é efetivamente preenchida. São vagas ofertadas “burocraticamente” pelas IES privadas para garantir a disponibilidade de vagas exigidas para cumprir requisitos legais. Dessa maneira, inflam o número de vagas levando-o às alturas sem, contudo, esperar preenchê-las completamente. Em 2022 foram oferecidas mais de 22,8 milhões de vagas em cursos de graduação, sendo 75,5% vagas novas e 24,4% remanescentes. Na rede privada, 32,45% das vagas novas não foram preenchidas; e, na rede pública, 26,4% (índice semelhante à da categoria pública federal). As vagas remanescentes tiveram ocupação de 20,9% na rede federal, das mais de 135 mil vagas ofertadas<sup>29</sup>. O MEC estuda uma possível reformulação do Sisu para otimizar a ocupação das vagas remanescentes.

No que diz respeito às diferenças regionais, quanto ao ingresso em cursos de graduação presenciais, as taxas de crescimento no período 2000-2020 são sempre positivas, com destaque para a região Norte e Nordeste na categoria privada e Sudeste e Sul na categoria pública (Tabela 4). As taxas de crescimento também são positivas para os ingressantes em cursos de graduação Ead em todas as regiões, com média de mais de 400%. Entretanto, cabe destacar que o crescimento de ingressantes Ead é maior no período 2015-2020. Um dado interessante é que, quando comparamos a Tabela 3 com a Tabela 5, é possível perceber que as taxas de crescimento de ingressantes em cursos Ead é bem maior do que a de matrículas, que, com frequência, apresentou retração. Isso pode indicar que há grande evasão nos cursos Ead. São necessárias pesquisas com análise de dados qualitativos para a compreensão do porquê é mais difícil permanecer em cursos Ead do que em cursos presenciais.

27 Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/educacao-basica/2022/09/5040510-em-2040-brasil-podera-ter-carencia-de-235-mil-professores-diz-estudo.html>. Acesso em: 14 fev. 2024.

28 Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/educacao-basica/2022/09/5040510-em-2040-brasil-podera-ter-carencia-de-235-mil-professores-diz-estudo.html>. Acesso em: 14 fev. 2024.

29 Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/mec-anuncia-medidas-para-melhorar-educacao-superior>. Acesso em: 14 fev. 2014.

TABELA 4. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INGRESSOS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL, SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA. BRASIL E REGIÕES, 2000-2020.

Categoria administrativa	Brasil e regiões	2000	2005	2010	2015	2020	Taxa de crescimento anual (%)
Pública e privada (total)	Brasil	897.557	1.678.088	1.801.901	2.225.663	1.756.496	96
	Norte	42.854	90.081	105.583	154.952	116.818	173
	Nordeste	123.582	270.722	332.546	441.277	370.315	200
	Sudeste	475.639	862.353	906.853	1.080.497	865.136	82
	Sul	171.041	299.638	280.771	333.627	246.328	44
	Centro-oeste	84.441	155.294	176.148	215.310	157.899	87
Pública	Brasil	233.083	331.365	435.710	504.038	478.706	105
	Norte	22.889	31.142	40.973	44.596	38.607	69
	Nordeste	67.363	98.270	128.740	139.551	131.139	95
	Sudeste	77.639	104.881	144.672	174.973	179.159	131
	Sul	41.182	63.839	77.595	90.969	85.099	107
	Centro-oeste	24.010	33.233	43.730	53.949	44.702	86
Privada	Brasil	664.474	1.346.723	1.366.191	1.721.625	1.277.790	92
	Norte	19.965	58.934	64.610	110.356	78.211	292
	Nordeste	56.219	172.452	203.806	301.726	239.176	325
	Sudeste	398.000	757.472	762.181	905.524	685.977	72
	Sul	129.859	235.799	203.176	242.658	161.229	24
	Centro-oeste	60.431	122.061	132.418	191.361	113.197	87

Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

TABELA 5. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INGRESSANTES E TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL. BRASIL E REGIÕES, 2010-2020.

Brasil e regiões	2010	2015	2020	Taxa de crescimento anual (%)
Brasil	380.328	694.559	2.008.979	428,2
Norte	1.416	1.998	12.477	781,1
Nordeste	46.083	24.575	67.302	46,0
Sudeste	135.575	295.052	810.961	498,2
Sul	163.447	331.378	927.956	467,7
Centro-oeste	33.807	41.556	190.283	462,9

Fonte: Elaboração própria a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

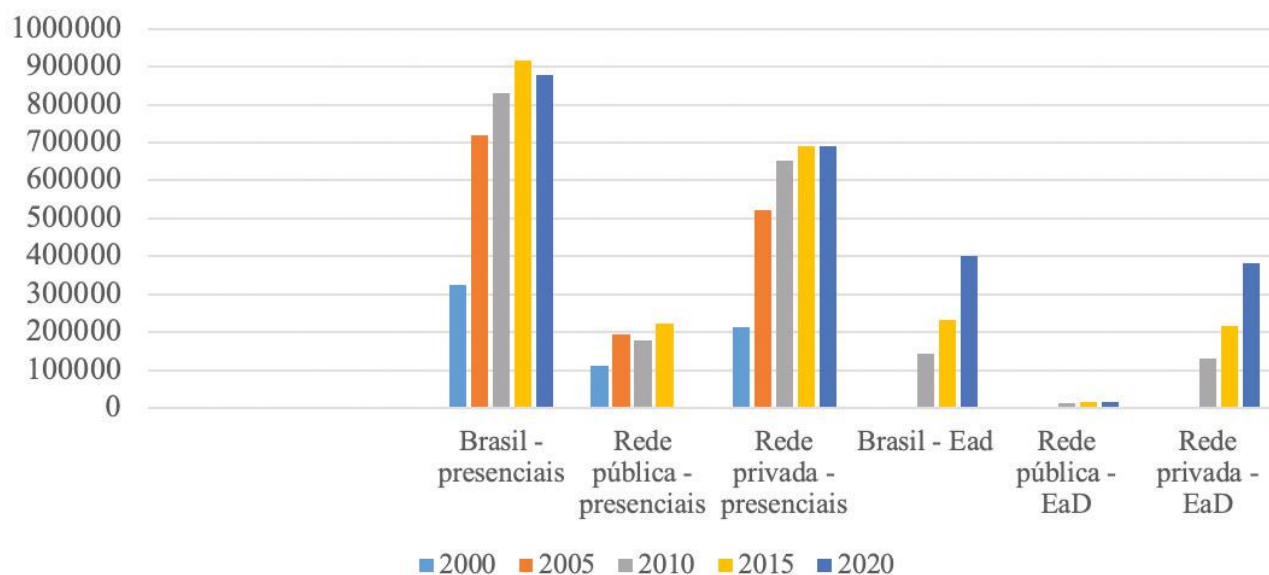
Nota: Nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2000 e 2005 não há informações do número de ingressantes na modalidade Ead, na medida em que neste período esses cursos eram incipientes. As informações são apresentadas nominalmente

## 4.5. CONCLUSÃO, EVASÃO E PERMANÊNCIA

O Gráfico 10 mostra os números de concluintes<sup>30</sup> por categoria administrativa e modalidade de ensino. Esses dados são muito menos otimistas, em comparação com os dados de matrículas e ingressantes. No período 2010-2020 o número de concluintes variou positivamente somente 1 pp. para os cursos presenciais; para os cursos Ead, a variação foi de -3 pp.; somente a rede pública presencial permaneceu estável no número de concluintes; entre os cursos privados presenciais, houve redução de 4 pp. e entre os Ead redução de 5 pp. Os concluintes de cursos Ead em IES públicas apresentaram o maior crescimento: 4 pp. Segundo relatório da Semesp (2023), o Brasil continua apresentando alta evasão na educação superior, com uma taxa de conclusão de apenas 26,3% (considerando IES públicas e privadas e a soma de cursos presenciais e Ead). No Brasil, são três os principais indicadores mobilizados para medir desistência do curso, em particular, e o fluxo dos estudantes, de uma forma geral (Quadro 8).

- **Taxa de permanência:** percentual de estudantes com vínculo ativo em alguma IES.
- **Taxa de conclusão acumulada:** percentual de ingressantes que concluíram o curso até o ano de referência.
- **Taxa de Desistência Acumulada:** percentual de estudantes que desistiram do curso até o ano de referência.

GRÁFICO 10. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONCLUINTE SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA E MODALIDADE DE ENSINO. BRASIL, 2000-2020.



Fonte: Elaboração própria a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

30 Concluintes são todos os estudantes matriculados em IES que, em função da quantidade de créditos já cursados, e tendo obtido aprovação nas disciplinas correspondentes, têm condições de colar grau no ano de referência do Censo da Educação Superior.

QUADRO 8. TAXA DE CONCLUSÃO, DE DESISTÊNCIA ACUMULADA E DE PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA E MODALIDADE DE ENSINO. BRASIL, 2021 (%).

Categoria administrativa e modalidade de ensino	Taxa de conclusão acumulada	Taxa de desistência acumulada	Taxa de permanência
	2021	2021	2021
IES públicas – presencial	19,3	39,4	41,3
IES privadas – presencial	28	56,5	15,5
Total – presencial	26	52,5	21,5
IES públicas Ead	24,1	44,9	31
IES privadas – Ead	27,2	63,3	9,5
Total – Ead	26,9	61,7	11,4
IES privadas sem fins lucrativos – presencial	32,4	50,2	17,4
IES privadas sem fins lucrativos – Ead	17,4	57	8,4
IES lucrativas – presencial	25,4	60,1	14,1
IES lucrativas – Ead	26,2	64,1	9,6

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Mapa do Ensino Superior no Brasil 2023 (Semesp, 2023).

A maior taxa de conclusão está nas IES privadas, na modalidade presencial, mas a taxa de permanência das IES públicas, na mesma modalidade, é bem maior. Isso pode ser resultado do fato de que, em grande medida, com a pandemia de Covid-19, a maior parte das IES públicas mantiveram-se mais tempo sem atividades no longo período de 2020, enquanto as IES privadas se adaptaram mais rapidamente ao ensino remoto (Arruda, 2020). Muitos estudantes de IES públicas também acabaram por atrasar a conclusão do curso em função de dificuldades financeiras e de acesso e conexão à *Internet*, trancando a matrícula. No ano de 2020 as IES públicas apresentaram significativa queda de concluintes em relação ao ano anterior (-22,1%), enquanto nas privadas caiu somente 0,43%, o que pode ser explicado pela migração/transferência de estudantes de IES públicas para o setor privado devido à maior demora para implementação de atividades de ensino remoto nessas instituições (Inep, 2021).

Na Tabela 6 é apresentada a evolução do número de concluintes em cursos de graduação presenciais, e taxas de crescimento anual, segundo categoria acadêmica e grau acadêmico, para o Brasil e regiões. No período analisado (2010; 2015 e 2020), somente as regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentaram variação positiva para o número de concluintes em IES públicas. A maioria dos estudantes concluem cursos com grau acadêmico de Bacharel. Com exceção das regiões Norte e Sul, todas as demais regiões e categorias apresentaram variação positiva para o número de concluintes em cursos de bacharelado presenciais. Chama atenção o resultado das licenciaturas: todas as combinações apresentaram variação negativa. Quanto aos cursos tecnológicos, a maior

variação positiva é observada nos cursos de IES públicas da região Sudeste. Muito provavelmente, este resultado é associado aos concluintes de IFs e Cefets.

Cabe observar que o Brasil é o país que mais forma professores no mundo. Mas a expansão do acesso e conclusão dos cursos de licenciatura não tem sido acompanhada pela qualidade desses cursos e nem por atratividade para a atividade docente. Muitos licenciandos, após a obtenção do diploma, não esperam, de fato, atuar como professores. Além disso, Vieira, Paul e Barbosa (2023) analisam a relação entre as diferenças qualitativas na formação dos graduados dos cursos de licenciatura e a entrada no mundo do trabalho. Essas diferenças importam, em primeiro lugar, no destino ocupacional dos egressos; em segundo lugar, há regularidade em termos dos candidatos à docência com formação acadêmica de maior *status* (universidades públicas/cursos presenciais) alocarem-se em escolas que atendem a um perfil de estudantes mais favorecidos. Este é um dos indícios de como se operam mecanismos de produção e efeitos de desigualdades sociais na fronteira entre a formação superior e a entrada para o mundo do trabalho.

TABELA 6. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONCLUINTE EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS, E TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL, SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA E GRAU ACADÊMICO. BRASIL E REGIÕES, 2010-2020.

Brasil e regiões/ Categoria administrativa	Total			Bacharelado			Licenciatura			Tecnólogo			Taxa de crescimento anual (%)			
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020	Total	Bacharelado	Licenciatura	Tecnólogo
Brasil	829.286	916.363	878.229	556.336	620.513	677.984	161.354	152.382	94.816	111.596	143.468	105.429	5,9	21,9	41,2	5,5
Pública	178.407	224.196	186.365	111.039	138.320	124.356	57.162	67.275	43.832	10.206	18.601	18.177	4,5	12,0	23,3	78,1
Privada	650.879	692.167	691.864	445.297	482.193	553.628	104.192	85.107	50.984	101.390	124.867	87.252	6,3	24,3	51,1	13,9
Norte	44.679	67.897	53.921	28.784	38.532	40.765	12.135	22.358	8.853	3.760	7.007	4.303	20,7	41,6	27,0	14,4
Pública	16.287	23.206	13.264	7.814	8.509	7.273	7.986	13.785	5.454	487	912	537	18,6	6,9	31,7	10,3
Privada	28.392	44.691	40.657	20.970	30.023	33.492	4.149	8.573	3.399	3.273	6.095	3.766	43,2	59,7	18,1	15,1
Nordeste	133.834	167.894	171.955	92.166	113.866	131.524	31.141	34.274	24.061	10.527	19.754	16.370	28,5	42,7	22,7	55,5
Pública	48.172	61.652	45.669	26.078	35.097	27.978	20.646	24.655	15.753	1.448	1.900	1.938	5,2	7,3	23,7	33,8
Privada	85.662	106.242	126.286	66.088	78.769	103.546	10.495	9.619	8.308	9.079	17.854	14.432	47,4	56,7	20,8	59,0
Sudeste	447.369	450.446	444.384	291.957	302.665	339.660	79.716	62.543	40.130	75.696	85.238	64.594	0,7	16,3	49,7	14,7
Pública	62.988	81.170	80.345	43.870	54.925	55.105	13.765	14.275	11.916	5.353	11.970	13.324	27,6	25,6	13,4	148,9
Privada	384.381	369.276	364.039	248.087	247.740	284.555	65.951	48.268	28.214	70.343	73.268	51.270	5,3	14,7	57,2	27,1
Sul	132.805	140.158	126.702	95.164	103.063	102.207	23.100	18.608	12.598	14.541	18.487	11.897	4,6	7,4	45,5	18,2

Brasil e regiões/ Categoria administrativa	Total			Bacharelado			Licenciatura			Tecnólogo			Taxa de crescimento anual (%)			
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020	Total	Bacharelado	Licenciatura	Tecnólogo
Pública	33.145	37.179	28.131	23.364	26.620	20.826	7.756	7.969	5.828	2.025	2.590	1.477	15,1	10,9	24,9	27,1
Privada	99.660	102.979	98.571	71.800	76.443	81.381	15.344	10.639	6.770	12.516	15.897	10.420	1,1	13,3	55,9	16,7
Centro-Oeste	70.599	89.968	81.267	48.265	62.387	63.828	15.262	14.599	9.174	7.072	12.982	8.265	15,1	32,2	39,9	16,9
Pública	17.815	20.989	18.956	9.913	13.169	13.174	7.009	6.591	4.881	893	1.229	901	6,4	32,9	30,4	0,9
Privada	52.784	68.979	62.311	38.352	49.218	50.654	8.253	8.008	4.293	6.179	11.753	7.364	18,0	32,1	48,0	19,2

Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

## Permanência

Enfim, um dos principais desafios da gestão pública e das IES é diminuir a evasão discente, pois não é possível defender que o sistema está se democratizando se os estudantes não conseguem concluir os cursos (Borges, 2023). Existe a percepção de que nos últimos anos as universidades públicas veiculam um discurso de abertura e de defesa da igualdade, mas ainda mantém práticas excludentes (Prestes e Jezine, 2021). Por exemplo, os estudantes dos cursos noturnos, têm dificuldades, até mesmo, de frequentar bibliotecas (pois só funcionam durante o dia), secretarias de ensino e coordenação; têm mais limitações para participar de atividades extraclasse e de realizar estágios. Há um maior contingente de estudantes que precisam conciliar estudos e trabalho, que possuem responsabilidades com o sustento de suas famílias, estudantes-mães-trabalhadoras, estudantes com deficiências físicas, grupos socialmente discriminados que precisam ser empoderados (Souza e Borges, 2020), entre outros grupos minoritários.

Esses grupos estavam menos presentes na educação superior no Brasil na maior parte de sua história; não estavam no escopo das preocupações centrais das IES públicas, que historicamente atendiam aos grupos mais prestigiados e ricos da sociedade. O próprio funcionamento burocrático das universidades públicas ainda reflete essa realidade (Borges, 2017), reproduzindo desigualdades sociais. Entretanto, com a maior presença desses estudantes no ensino superior em geral, e nas instituições públicas em particular, desde os anos 2000, a preocupação com a permanência, assistência e conclusão dos estudos tem aumentado, o que se reflete no aumento dos trabalhos acadêmicos produzidos com esta temática (Carmo e Silva, 2016, p. 49). As pesquisas de mestrado e doutorado têm privilegiado estudos de caso e análise de dados empíricos, com menor preocupação com a definição do conceito de permanência, e, sem muito diálogo com publicações internacionais sobre o assunto, tal como a extensa produção nos Estados Unidos.



Vincent Tinto é muito referenciado nos trabalhos brasileiros sobre evasão e permanência. Tinto elaborou um modelo teórico descrevendo e explicando múltiplos fatores associados à evasão na educação superior, e sua obra é particularmente importante por focar nas ações das instituições de ensino que visam a diminuição da evasão e o processo de permanência. Seu modelo teórico (Tinto, 1975) preconiza a ideia de que probabilidade de um estudante evadir está associada a quanto e como consegue se integrar à educação superior, tanto no que diz respeito ao trabalho acadêmico (*integração acadêmica*) quanto no que diz respeito a relações que venha estabelecer com seus pares, professores e funcionários da instituição (*integração social*). A integração acadêmica e social sofreria a influência de características individuais do estudante (socioeconômicas, familiares e escolares); de suas expectativas e compromisso em relação à carreira e ao curso; e, do mesmo modo, de características e ações das IES.

Mas o conceito de “integração”, segundo o autor (Tinto, 2006, p. 6), embora seja útil teoricamente, não diz aos gestores das IES, pelo menos não diretamente, o que podem fazer para desenvolver a *integração acadêmica* e *social*. Seria necessário, portanto, operacionalizar o conceito, para que possa ser útil à gestão das instituições. Então, uma coisa seria um *modelo teórico*; e outra, um *modelo de ação institucional*. Esse modelo deveria descrever, de forma coerente e inter-relacionada, como variadas ações impactam a permanência em diferentes maneiras e graus; deveria ser multicamadas, para conectar programas e práticas específicas para os estudantes, com ações dirigidas ao corpo docente e de funcionários; deveria delinear o contexto organizacional em que programas e práticas são criados e têm continuidade. O desenvolvimento do modelo requereria não apenas mais pesquisa sobre práticas bem-sucedidas, mas mais pesquisa sobre o impacto das políticas organizacionais nas práticas dirigidas à permanência do estudante.

Tinto registra que o maior esforço das instituições para aumentar a permanência dos estudantes deveria estar na sala de aula. Uma vez que o corpo docente de nível superior não tem obrigação legal de ter formação pedagógica e didática, o desenvolvimento pedagógico e didático dos professores deveria ser o principal foco das ações. Adicionalmente, seria necessário haver constante avaliação desse tipo de política institucional para a aprendizagem e permanência dos alunos e alunas. Por exemplo, há evidências inegáveis de que o primeiro ano de curso é o mais crítico. Por outro lado, o retorno do investimento institucional nos calouros em termos de aprendizagem e permanência também são maiores no primeiro ano. Então, seria eficaz, em termos de aprendizagem e permanência, colocar os professores menos experientes nas turmas de ingressantes? Os professores menos experientes, em geral, mais jovens e com menos tempo de casa, teriam até mesmo uma menor ligação/identificação com a instituição, em comparação com os professores mais experientes, com mais tempo de casa.

Outra questão institucional importante é o fato de que identificar ações bem-sucedidas é diferente de implementá-las e fazê-las perdurarem. A troca de gestão de um curso pode interromper boas ideias que vinham sendo realizadas. Haveria, portanto, grande dificuldade de institucionalizar ações, práticas e programas; torná-los parte estabelecida de uma IES. Sem institucionalização, sem reconhecimento de que a permanência é a prioridade da gestão, e sem apoio do corpo de gestores e docentes, dificilmente uma ação se mantém por muito tempo, ou, quando muito,

fica na margem da vida institucional, com recursos e impactos limitados. Parece óbvio argumentar nesse sentido, mas muitos professores não têm o ensino e a permanência estudantil como foco de sua atividade profissional, dedicando-se mais à pesquisa, publicação de livros e artigos e orientação de mestrandos e doutorandos. Esse é um dos motivos pelos quais deveríamos investir na pesquisa sobre didática e permanência dos estudantes.

Outro ponto importante é que as IES, particularmente as públicas, estão inseridas no contexto político mais amplo, e, desse modo, a política de Estado para a educação superior, assim como as políticas de governos, fornecem um contexto importante para a ação institucional. Ainda haveria muito o que fazer em termos de análise de como essas políticas impactam a aprendizagem e permanência dos estudantes. No início dos anos 1990, no Brasil, Arroyo (1992, p. 46, *apud* Souza e Carmo, 2022) já observava o enfoque pouco atraente das pesquisas sobre evasão que, muitas vezes, serviam para alimentar a chamada “cultura do fracasso”, rotulando certos grupos como menos capazes. Esse enfoque naturaliza desigualdades históricas e sociais, colocando na natureza dos indivíduos as razões da sua menor persistência nos estudos, ou de uma escolarização mais longa. Somente nos anos 2000 é que começam a ser realizadas, no país, pesquisas sobre permanência, impulsionadas pelas políticas de ação afirmativa.

## Inserção no mundo do trabalho

Embora a educação (superior) explique a maior parte dos resultados obtidos no mercado de trabalho, no Brasil, como em outras sociedades modernas, o diploma deste nível de ensino não confere o mesmo retorno em termos de renda, *status* e poder para todos. As posições ocupadas e as condições de trabalho são afetadas pela origem social; por marcadores sociais (como gênero, raça/classe); pelo curso de graduação; e, pela instituição de educação na qual o egresso foi formado. No trabalho empreendido por Vaz (2022), que estima trajetórias ocupacionais de egressos do ensino superior durante os cinco primeiros anos após a conclusão, verifica-se que, dependendo da origem social, entre outros fatores para além do diploma, são erigidas trajetórias distintas, sendo que grande parte dos diplomados acabam atuando fora da área de formação, em ocupações que não exigem formação superior, e em ocupações com retorno monetário inferior à média dos profissionais de ensino superior do país.

No que se refere a características dos sistemas de educação superior, pelo menos o acesso a diferentes tipos institucionais e a cursos/carreiras, tem efeitos importantes sobre o destino no mercado de trabalho, uma vez que estão, em cada sociedade, associados a níveis hierarquizados de seletividade, valor e prestígio social e acadêmico, qualidade, e rendimentos. No Brasil, Ribeiro e Schlegel (2015) mostram que, se por um lado, há uma tendência, nas últimas décadas, de expansão e democratização do acesso à educação superior, por outro lado, o acesso a este nível de ensino por mulheres, pretos, pardos e indígenas tem sido mais intensa em áreas menos valorizadas pelo mercado de trabalho, com retornos salariais menos elevados, como a área de Educação. E isso se deu, no período dos anos 2000 em diante, em contexto de crescimento econômico e ampliação de postos de trabalho formais. A partir de 2014 tem início a reversão desse quadro, com estagnação econômica e aumento da desocupação e da informalidade (Vaz, 2022, p. 59).

Dados socioeconômicos do Enade permitem observar que as áreas de formação que concentram o maior número de concluintes são Administração, Direito e Pedagogia; a de menor número são Engenharia, Música e Terapia Ocupacional. A maioria dos concluintes é do sexo feminino (mais de 60%). Mas as mulheres concentram-se em cursos como Serviço Social, Terapia Ocupacional, Pedagogia, Nutrição, Fonoaudiologia e Secretariado Executivo. Há cursos e carreiras que são, portanto, tipicamente femininos, que são menos concorridas, menos seletivas e que conferem menores rendimentos. O mesmo ocorre com a marca de cor/raça. Estudantes negros e negras têm tido mais oportunidades de acesso à educação superior, principalmente a partir dos anos 2000. Entretanto, têm se concentrado em cursos e carreiras de menor prestígio social, como História, Geografia e Letras (*ibid.*, p. 61-64). Estes são cursos em que grande parte dos estudantes optam pelo diploma de Licenciatura, para atuação como professores.

No que se refere à expansão do sistema das últimas duas décadas, foi estabelecido um sistema com alta estratificação, estando no topo as universidades públicas de pesquisa concentradas na região Sudeste; em segundo lugar, universidades públicas espalhadas pelo país, com qualidade menor que as do Sudeste; e, por fim, instituições privadas com qualidade ainda menor (Mont’Alvão, 2011, p. 392). O que é importante a ser observado é que negros, negras, indígenas, mulheres, pessoas com deficiência, pessoas de famílias de baixa renda e egressos de escolas públicas de educação básica dependem muito mais da conjuntura política e do desenho e implementação de políticas públicas para alcançarem as universidades do topo. Mas se estão, cada vez mais, mais presentes nessas instituições, são necessárias políticas que suscitem acesso a carreiras mais seletivas e de maior retorno econômico, e políticas de permanência que estejam atentas às suas necessidades e interesses acadêmicos e de trabalho.

Outra questão importante a ser sinalizada, é o problema da sobre-educação de trabalhadores, uma vez que o crescimento de mão de obra mais educada não tem acompanhado a demanda por trabalho mais qualificado. Um dos efeitos deste fenômeno é a tendência decrescente do retorno do diploma de educação superior. Carvalho e Reis (2023), ao apresentar resultados para o período recente, 2012-2022, a partir da análise de dados da Pnad-Contínua, mostram que no primeiro ano da série (2012), quase metade dos ocupados no Brasil não tinham completado o ensino médio. A participação desse contingente diminuiu 15 pp. nos dez anos seguintes, com o aumento da participação de trabalhadores com ensino médio e ensino superior. No ano de 2012, cerca de ¼ dos trabalhadores ocupados se encontravam na situação de sobre-educados; em 2022, registra-se um aumento dos sobre-educados em 11 pp. Entre aqueles com nível superior, 28% estavam nessa situação em 2012; em 2022, 35%.

## 4.6. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS ESTUDANTES MATRICULADOS

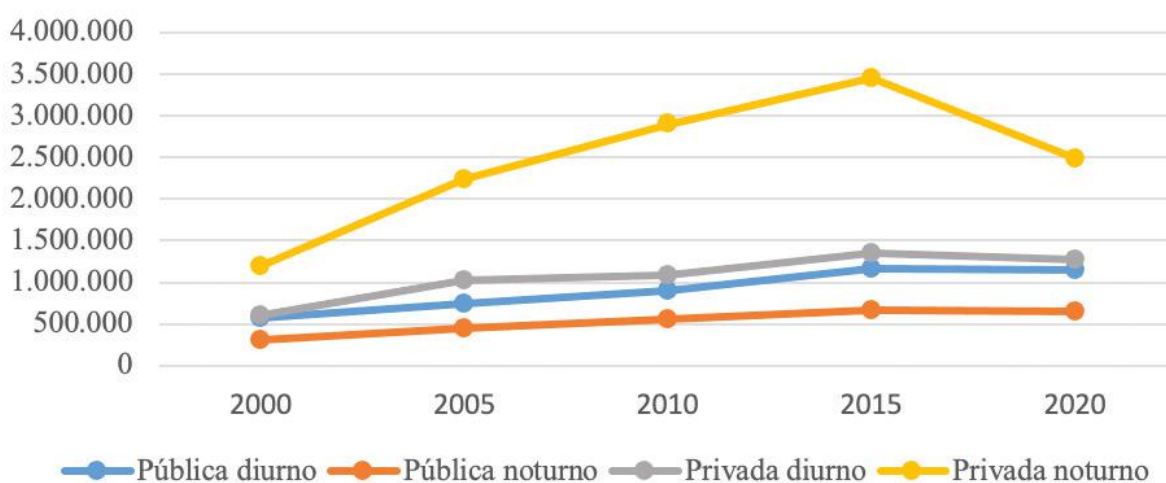
### 4.6.1. Turno – “trabalhar para estudar”

Pode-se dizer que o Brasil tem um sistema de educação superior que atende, majoritariamente, a um público de trabalhadores, uma vez que a distância do número de matrículas em cursos

diurnos e noturnos é grande (Gráfico 11). Historicamente, os estudantes que buscam os cursos noturnos são também trabalhadores, ou de forma mais apropriada, “trabalhadores-estudantes”. Isso quer dizer que a principal atividade diária desses estudantes é o trabalho. Nos últimos 20 anos, é provável que o trabalho tenha sido fundamental para o pagamento de mensalidades do curso de graduação para esse público, para além da entrada no sistema de IES com fins lucrativos, oferecendo mensalidades a um valor mais acessível. De acordo com Comin e Barbosa (2011, p. 79), ao observar o sistema brasileiro, “parece mais razoável trabalhar com a hipótese de que é a inserção profissional já alcançada pelos indivíduos e a busca por se manter e progredir no mercado de trabalho o que explica esse movimento de volta à escola”.

As matrículas das IES privadas em cursos noturnos cresceram, em média, um milhão a cada cinco anos, até 2015. A partir de 2015, há uma forte queda (com a perda de cerca de um milhão de matrículas). Esse resultado, provavelmente, está associado à pandemia de Covid-19, com período de isolamento social necessário para o controle da crise sanitária e econômica, levando muitos estudantes a evadirem. Outro fato que pode também estar associado ao resultado é a entrada massiva da oferta de cursos Ead a partir de 2015. Todas as outras categorias tiveram crescimento de matrículas em ritmo menos forte do que as matrículas em cursos privados noturnos, e, de 2015 a 2020, estacionaram ou perderam matrículas, como é o caso da rede privada diurna. Esses dados sobre o turno dos estudantes matriculados são importantes na medida em que, no Brasil, os cursos noturnos das IES têm uma série de limitações quanto ao funcionamento de certas estruturas como bibliotecas e coordenações, para além de concentrarem trabalhadores.

GRÁFICO 11. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA E TURNO. BRASIL, 2000-2020.



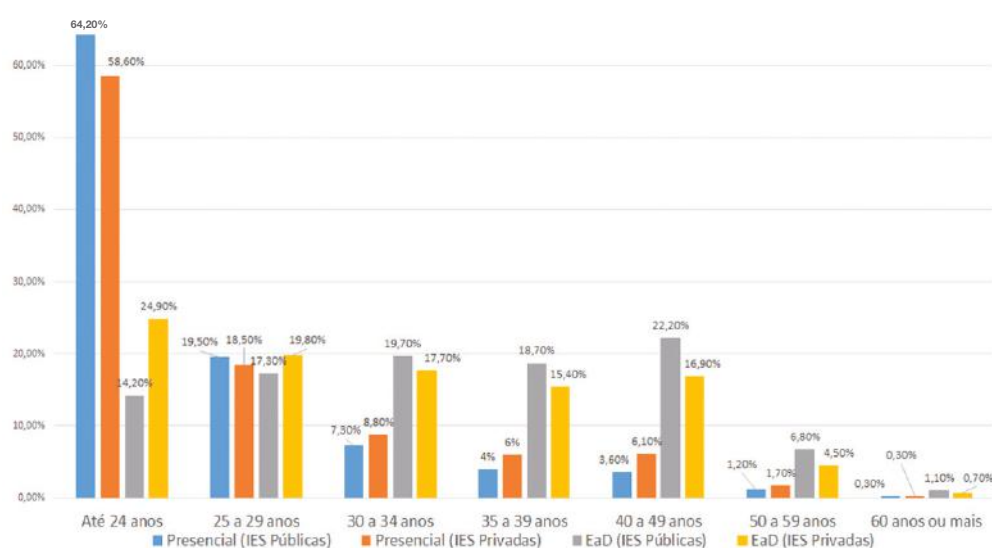
Fonte: Elaboração dos autores a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

## 4.6.2. Faixa etária

A partir do ano de 2009 o Censo da Educação Superior passou a apresentar informações dos estudantes, de forma independente da IES e curso a que está vinculado<sup>31</sup>. Até então, havia somente dados relacionados a matrículas, cuja unidade básica de informação é o curso. Observa-se que um mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula. Até 2008, as matrículas no ensino superior concentravam-se aos 21 anos, com idade de ingresso aos 19 anos e conclusão aos 23 anos. Do ano seguinte em diante, o que se tem observado por meio de publicações do Inep (2010; 2018) é que os estudantes, segundo a faixa etária, têm se distinguido no que diz respeito à modalidade de ensino – presencial e Ead. O aluno Ead, como uma tendência geral, tem idade superior aos 24 anos. A tendência inversa é observada na modalidade presencial. Mas, analisando dados do Censo da Educação Superior 2022 (Inep, 2023), observamos que o período da pandemia da Covid-19 pode ter promovido pequena alteração nesta tendência.

Nas IES públicas houve queda de 1,9 pp. de estudantes na faixa até 24 anos, enquanto na rede privada praticamente não houve alterações. As IES públicas continuam a reunir o maior contingente de estudantes jovens em cursos presenciais: 64,2%; nas IES privadas, o índice é de 58,6%. Já na Ead a situação é bem diferente, como indicado no Gráfico 12. A modalidade à distância apresenta a maior porcentagem de estudantes mais velhos, possivelmente porque a Ead é uma opção para estudantes já inseridos no mercado de trabalho e com maiores responsabilidades familiares (Gonçalves, 2019). Esse grupo enfrentaria maiores dificuldades para concluir cursos presenciais tradicionais (Borges, 2017). Esta é uma informação importante, na medida em que há indicativo do Plano Nacional de Educação tem como meta chegar a 33% a Taxa de Escolarização Líquida<sup>32</sup>. Esta, em 2021, atingiu 25,5%.

GRÁFICO 12. DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS POR FAIXA ETÁRIA, CATEGORIA ADMINISTRATIVA E MODALIDADE DE ENSINO. BRASIL, 2022.



Fonte: Elaboração dos autores a partir do Censo da Educação Superior 2022 (Inep, 2023).

31 Até esse momento, não há informações da faixa etária dos estudantes nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

32 Avalia o número de estudantes entre 18 e 24 anos, idade ideal para se estar no Ensino Superior, e a quantidade de indivíduos de 18 a 24 anos na população brasileira.

No Brasil a “taxa de transição do ensino médio para o ensino superior” é baixa, o que significa que grande contingente da população não chega a concluir o Ensino Médio ou, tendo concluído essa etapa de escolarização, não chega a ingressar no Ensino Superior, ou, pelo menos não na idade adequada – 18 a 24 anos. Desse modo, há a tendência do número de ingressantes no Ensino Superior em determinado ano superar o número de concluintes no Ensino Médio no ano anterior. De acordo com o estudo realizado por Corbucci (2014), a taxa de conclusão do Ensino Médio no país tem maior estabilidade que o ingresso no Ensino Superior, desde 2000. Assim, as políticas públicas direcionadas à expansão do acesso ao nível mais elevado de escolarização não alteraria a trajetória de parcela significativa de jovens da população brasileira. Entre 2000 e 2010 o acesso à Educação Superior de jovens mais que dobrou (saindo de 9,1 para 18,7%), mas a Taxa de Frequência líquida foi de 7,4 para 14%. É um sistema elitista.

#### 4.6.3. Sexo, raça/cor e renda

É preciso destacar que os Censos da Educação Superior não registram informações sobre a renda do estudante. Quanto aos dados sobre raça/cor, há grande quantidade de *missing* (informação não declarada) nesta base de dados até anos mais recentes. No Censo de 2021, 17,2% do total de matrículas está sem informação (Semesp, 2023). Uma das hipóteses para este fato é o preconceito racial, que faz com que muitos estudantes prefiram não declarar a cor da pele. Outra hipótese, estimulada pelo ideário da “democracia racial”, faria com que muitos não conseguissem indicar se são brancos ou pardos, por exemplo. Mas, nos últimos dez anos, com a implementação da Lei de Cotas, e o fortalecimento da identidade negra no país, os dados têm sido cada vez mais autodeclarados. Ainda assim, análises de raça/cor e renda associados à educação superior são mais confiáveis a partir de informações da população, como aqueles dos Censos Demográficos e da Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Aqui sistematizamos dados da população brasileira, que frequenta o ensino superior, por sexo, raça/cor e renda, a partir da Síntese de Indicadores Sociais, cuja fonte é a Pnad (Quadro 9). É possível perceber que as mulheres frequentam mais o ensino superior, mas apresentaram uma pequena redução em sua participação entre 2016 e 2022. Brancos/as têm maior participação na rede privada, ao contrário de pretos/as e pardo/as, que têm maior participação na rede pública, chegando, em 2022, a ser a maioria dos estudantes. Homens pretos e pardos são os que menos acessam instituições privadas. Pretas e pardas tiveram um pequeno aumento em sua participação nos anos analisados nesta rede. Quanto menor a renda, menor é a frequência ao ensino superior. Um resultado importante é que os mais pobres tiveram um aumento (de 2 pp.) entre 2016 e 2022 na rede pública, mas os mais ricos também (de 1,4 pp.). E, somente os mais ricos tiveram redução na rede privada, consideravelmente (em 1,3 pp.).

QUADRO 9. PESSOAS QUE FREQUENTAM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SELECIONADAS E CATEGORIA ADMINISTRATIVA. BRASIL, 2016; 2022.

Características selecionadas	2016		2022	
	Rede Pública	Rede Privada	Rede Pública	Rede Privada
Números absolutos (1 000 pessoas)				
Total	2 106	6 108	2 413	6 382
Distribuição percentual (%)				
Sexo				
Homem	47,7	42,8	48,6	41,8
Mulher	52,3	57,2	51,4	58,2
Cor ou raça (1)				
Branca	48,9	55,9	47,8	53,2
Preta ou parda	49,6	43,1	50,5	45,8
Sexo e cor ou raça (1)				
Homem branco	23,4	25,1	23,1	22,3
Homem preto ou pardo	23,3	17,4	24,8	19,2
Mulher branca	25,5	30,9	24,7	30,9
Mulher preta ou parda	26,3	25,7	25,7	26,6
Classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar <i>per capita</i> (2)				
Até 20%	8,2	4,8	10,3	5,7
Mais de 20% até 40%	15,4	10,5	14,8	11,2
Mais de 40% até 60%	20,0	17,9	18,4	17,7
Mais de 60% até 80%	26,0	29,2	24,7	29,1
Mais de 80%	30,4	37,6	31,8	36,3

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Síntese de Indicadores Sociais – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2º trimestre, 2022.

Nota (1): Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

Nota (2): Exclui pessoas cuja condição no arranjo domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Nota: No ano de 2016 o Ibge introduziu, pela primeira vez, o módulo anual de dados educacionais, expandindo informações para toda a população brasileira.

## 4.7. PERMANÊNCIA, ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E A LEI DE COTAS

No Brasil, as ações de assistência estudantil têm origem nos anos 1930, no mesmo momento em que a educação é reconhecida como um direito do cidadão a ser regulamentado pelo Estado. A Lei Orgânica do Ensino Superior, Decreto n. 19.851/1931, estabeleceu medidas de previdência e

beneficência aos estudantes reconhecidamente pobres, de acordo com sua “aplicação e inteligência”, por meio de bolsas de estudo, material escolar, assistência alimentar, assistência dentária e assistência de enfermagem. A assistência estudantil foi reafirmada nas Constituições de 1934 e 1946, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961. A atual LDB, de 1996, faz referência à noção de “permanência”, e não somente à “assistência”, possivelmente seguindo os debates que vinham sendo feitos desde os anos 1980 pelo movimento docente e de pró-reitores de assuntos estudantis, englobando não apenas estudantes “pobres”, estendendo o entendimento acerca do processo de evasão discente.

Segundo a pesquisa realizada por Silva (2022), os anos 1980 são marcados, sobretudo, pela criação, em 1987, do Fórum Nacional de Assuntos Estudantis e Comunitários, que posteriormente passou a se chamar Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), e pela própria Constituição de 1988. Esta elevou compromissos com a garantia de igualdade de condições de acesso e permanência em todos os níveis de ensino, e com a democratização da educação. Este foi o período que se seguiu os anos de ditadura civil-militar no país (1964-1985), onde foram reprimidos os mecanismos de participação cidadã no Estado e governos. Hoje o Fonaprace reúne os pró-reitores ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior públicas no país, e tem, entre seus objetivos, a formulação de políticas e diretrizes que permitam a articulação de ações na área de assuntos estudantis, em nível nacional, incluindo assistência e permanência.

Entretanto, somente em julho de 2007 vinte anos depois, que o Pnaes – Plano Nacional de Assistência Estudantil (Portaria Normativa MEC n. 39/2007), foi elaborado pelo Fonaprace, e, finalmente, aprovado. Neste documento, as ações de assistência estudantil são apoiadas no princípio da igualdade de oportunidades, devendo considerar a melhoria do desempenho acadêmico, e buscando combater situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras. No ano de 2010, a Presidência da República dispôs sobre o Pnaes, por meio do Decreto n. 7.234, de 19 de julho, estabelecendo que a finalidade do Programa seria o de ampliar as condições de permanência discente na educação superior pública. Ainda, estabeleceu que cada instituição de ensino tem autonomia para definir critérios de seleção de alunos beneficiados, embora, aponte para egressos da rede pública de educação básica e/ou de baixa renda (renda familiar mensal *per capita* de até um salário-mínimo e meio vigente).

Posteriormente, o Fonaprace adotou a categoria “vulneráveis” para se referir aos estudantes potencialmente beneficiários do Pnaes, incluindo aqueles em situação de “fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras” (Brasil/Conselho Nacional de Assistência Social, 2004 *apud* Silva, 2021, p. 11). O Pnaes, portanto, reconhece a existência de desigualdades sociais que “ingressam junto com o estudante, cursam disciplinas, frequentam bibliotecas” (*ibidem*, p. 15), etc., o que interfere na igualdade de oportunidades oferecidas pela formação superior, podendo impactar, inclusive, na retenção e na evasão discente. Os artigos 4º e 5º, indicam, exatamente, que o Programa se compromete com a totalidade dos discentes vitimados pelas desigualdades de



oportunidades ou desempenho insatisfatório, e com candidatos à evasão e retenção, motivadas por dificuldades financeiras.

O financiamento do Pnaes está contido, anualmente, no plano orçamentário do Poder Executivo para o Ministério da Educação, onde é previsto um montante de recursos para cada IFES. As instituições de ensino devem compatibilizar a quantidade de beneficiários segundo a dotação orçamentária prevista. Assim, é fundamental, para o melhor planejamento, o levantamento da demanda potencial por benefícios do Programa. O Fonaprace realizou esse levantamento em 2018<sup>33</sup>, evidenciando que 60,6% dos discentes são egressos de escolas públicas. Desses, 84,8% encontram-se na faixa de renda estabelecida pelo Pnaes – 45,8% na faixa de até meio salário; 36% na faixa de meio a um salário; 13,2% na faixa de um a um e meio salário; e apenas 4,9% para egressos de escolas públicas com faixa de renda mensal *per capita* acima do limite estabelecido pelo Pnaes como público prioritário. Entretanto, somente 34,81% da demanda potencial prioritária está coberta por assistência estudantil, isto é, menos de quatro em cada dez. De forma mais detalhada, temos no Quadro 10 (Silva, 2021, p. 37-41).

QUADRO 10. DEMANDA POTENCIAL E COBERTURA DO PNAES SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS ESTUDANTES DAS IFES. BRASIL, 2018 (%).

<b>Demanda potencial do Pnaes (DPP) no universo discente</b>	<b>Egresso de escola pública = 60,4</b> <b>Até 1 ½ salário mínimo = 29,8</b> <b>Egresso de escola pública e de baixa renda = 19,3</b>	
<b>Cobertura do Pnaes no universo de demandantes potenciais</b>	<b>DPP com cobertura = 34,8</b> <b>DPP sem cobertura = 65,2</b> <b>Baixa renda com cobertura = 37,3</b> <b>Baixa renda sem cobertura = 62,7</b> <b>Egresso de escola pública com cobertura = 38,4</b> <b>Egresso de escola pública sem cobertura = 61,6</b>	
Salário mínimo mensal familiar <i>per capita</i>	% de discentes com cobertura pelo Pnaes	
	Até meio	47,4
	De meio a um	36,8
	De um a um e meio	21,9
	Mais de um e meio	15,1
Faixa etária	18 a 24 anos	30,7
	25 anos ou mais	29,5
Estado civil	Solteiro/a	30,8
	Casado/a	25,1
	Separado/a	31,1
	Viúvo/a	32,7

33 Não existem informações mais recentes que as de 2018.

<b>Demanda potencial do Pnaes (DPP) no universo discente</b>	<b>Egresso de escola pública = 60,4</b> <b>Até 1 ½ salário mínimo = 29,8</b> <b>Egresso de escola pública e de baixa renda = 19,3</b>	
<b>Cobertura do Pnaes no universo de demandantes potenciais</b>	<b>DPP com cobertura = 34,8</b> <b>DPP sem cobertura = 65,2</b> <b>Baixa renda com cobertura = 37,3</b> <b>Baixa renda sem cobertura = 62,7</b> <b>Egresso de escola pública com cobertura = 38,4</b> <b>Egresso de escola pública sem cobertura = 61,6</b>	
Sexo e gênero	Sexo feminino	58,4
	Sexo masculino	41,3
	Mulher cis	50,6
	Homem cis	36,1
	Mulher trans	13
	Homen trans	0,2
	Não binário	0,8
	Outro	3,2
	Prefiro não me classificar	4,3
	Prefiro não responder	4,6
Raça/cor (distribuição de benefícios)	Amarela	1,9
	Branca	37,1
	Parda	41
	Preta e originários de quilombos	1,6
	Preta e não originários de quilombos	14,3
	Indígenas aldeados	0,9
	Indígenas não aldeados	0,8
	Não se declararam	2,4
Raça/cor (alcance de benefícios na população)	Branca	25,7
	Amarela	26,2
	Parda	31,5
	Preta não quilombola	38,6
	Indígena não aldeado	46,1
	Preta quilombola	53,3
	Indígena aldeado	70,8

Fonte: Elaboração própria a partir de Silva (2021, p. 37-41).

A maior parte dos estudantes atendidos por ações de assistência residem em municípios de alto e muito alto IDH – Índice de Desenvolvimento Humano (5 em cada 6), sendo que os estudantes de cursos de *campi* fora das sedes das IFES são mais atendidos. No universo total das IFES, 27,5% dos estudantes frequentam cursos fora da sede, e 72,5% na sede. Mas há que se observar que as variáveis que compõem o IDH não são igualmente distribuídas pelo território municipal, variando dentro de um mesmo município. Cerca de 30% do universo estudantil das IFES tem mais de 25 anos de idade, mas a faixa etária não é um fator associado a maior ou menor probabilidade de o estudante ter acesso a um benefício do Programa. Os estudantes casados parecem ter reduzida condição de vulnerabilidade, em comparação com os demais grupos formados segundo o estado civil. Assim, esses são os que menos acessam o Pnaes. E as mulheres têm uma cobertura superior à sua representatividade (que é de 54,6%).

No que diz respeito à distribuição de benefícios do Pnaes por raça/cor, o maior percentual é localizado entre os estudantes pardos, seguidos dos brancos. Entretanto, quando observamos o alcance do Pnaes na população total das instituições federais, vemos uma cobertura mais concentrada entre indígenas (aldeados ou não), e estudantes pretos (quilombolas ou não), uma vez que esses grupos também são os de menor participação no sistema (Quadro 10). Desde 2013, o Ministério da Educação implementou o Programa Bolsa Permanência, para atender, prioritariamente, estudantes cotistas de cursos de graduação integrais, quilombolas e indígenas. É necessário apresentar comprovante de residência ou declaração da Funai – Fundação Nacional do Índio e da Fundação Cultural Palmares, de que o estudante é residente de comunidade indígena ou de comunidade remanescente de quilombo, respectivamente. No Quadro 11, a seguir, são apresentadas as ações mais frequentes de assistência estudantil das instituições federais de educação superior.

QUADRO 11. AÇÕES MAIS FREQUENTES PARA A PERMANÊNCIA E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS IFES A PARTIR DO PNAES.

<p><b>Auxílio ou Bolsa Permanência</b></p> <p>Financiamento do MEC e/ou com recursos das próprias instituições. Critérios de elegibilidade:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Renda familiar <i>per capita</i> até 1,5 salário mínimo;</li> <li>2. Matrícula em curso de graduação com carga horária média igual ou superior a 5 horas diárias;</li> <li>3. Não ultrapassar 2 semestres além do tempo regulamentar para conclusão do curso;</li> <li>4. Assinatura de Termo de Compromisso;</li> <li>5. Ter cadastro aprovado e mensalmente homologado pela IES de origem no sistema do programa.</li> </ol>
<p><b>Auxílio ou Bolsa Moradia</b></p> <p>Oferta de vaga em alojamento estudantil ou auxílio financeiro para pagamento de aluguel. Os critérios variam de acordo com cada IES.</p>
<p><b>Auxílio Alimentação</b></p> <p>Gratuidade em restaurantes universitários ou auxílio financeiro para custeio de gastos com alimentação. Os critérios de elegibilidade variam de acordo com cada IES.</p>
<p><b>Auxílio Transporte</b></p> <p>Auxílio financeiro para custeio de taxas de transporte público. Os critérios de elegibilidade variam de acordo com cada IES.</p>

### Auxílio Creche/Educação Infantil

Vagas em creches ou auxílio financeiro para estudantes com filhos de até seis anos de idade. Os critérios de elegibilidade variam de acordo com cada IES.

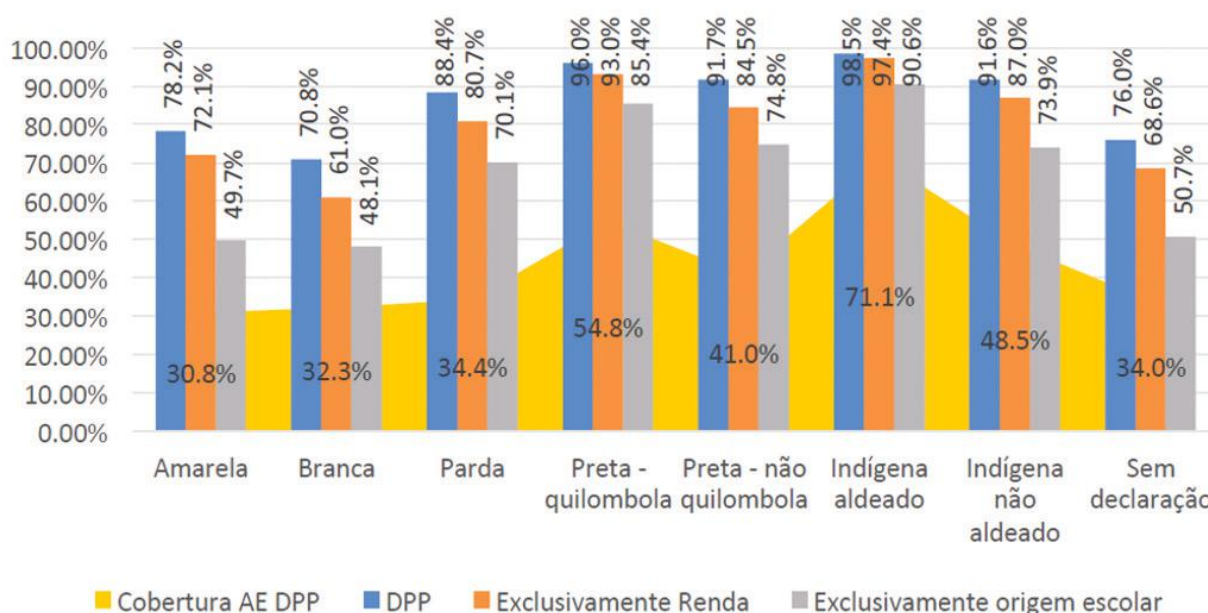
### Programas de Apoio Pedagógico

Monitoria, aulas de reforço, orientação acadêmica/pedagógica, dentre outros. Os critérios de elegibilidade e os programas desenvolvidos variam de acordo com cada IES.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de informações disponíveis em Borges *et al.* (2022) e portal oficial do Ministério da Educação.

No Gráfico 13 a seguir, há uma combinação da demanda potencial do Pnaes por perfil de renda, origem escolar e cobertura da assistência estudantil do Programa, segundo a raça/cor. O que é apresentado pode ser lido da seguinte forma: considerando que a Demanda Potencial Prioritária (DPP) do Pnaes está em torno de 80% do público discente, amarelos, brancos e aqueles que não declararam a raça/cor, ficam sempre abaixo desse nível. Já os pardos, pretos, quilombolas e indígenas, ficam sempre acima do nível (80%). Pretos e indígenas fazem jus à população alvo do Programa, em sua quase totalidade, com resultados acima de 90%. A mesma tendência é observada quando se considera somente o critério egresso de escola pública ou o critério de renda: pretos, quilombolas e indígenas apresentam, sempre, os maiores percentuais de demanda e de cobertura, independentemente do critério. Embora não responda à demanda total, a assistência tem chegado aos mais vulneráveis, prioritariamente.

GRÁFICO 13. ESTUDANTES COM PERFIL DE DEMANDA POTENCIAL DO PNAES, PERFIL DE RENDA, ORIGEM ESCOLAR E COBERTURA DE ASSISTÊNCIA SEGUNDO RAÇA/COR. BRASIL – IFES, 2018.



Fonte: Silva (2021, p. 44).

No que diz respeito às desigualdades regionais brasileiras, estas se refletem na forma como a demanda potencialmente prioritária do Pnaes (DPP) se distribui pelo território do Brasil. Temos a região Norte com o maior público discente incluído na categoria DPP (90,24%), seguida da

região Nordeste (85,37%), Centro-Oeste (76,4%), Sudeste (75,8%) e Sul (75,83%). Se tomarmos a região Centro-Oeste sem o Distrito Federal (onde reside população e alto poder aquisitivo), o percentual passa para 82,83. Se a demanda fica, em média, em 80% para o Brasil, a cobertura dos estados da federação varia 17,2 a 41%, sendo, a média das regiões: Norte (32,6%); Nordeste (30,9%); Centro-Oeste (31,5%); Sudeste (38%); Sul (39,9). Além disso, em todas as regiões, com exceção da região Sul, há estados com percentuais superiores ou inferiores ao percentual nacional (Silva, 2021, p. 45-49). Isso indica que é necessário pensar a métrica da distribuição de recursos de acordo com o perfil de cada estado da federação.

No que diz respeito às áreas do Pnaes – alimentação, moradia, transporte, atenção à saúde, esporte, cultura, creche, inclusão digital e apoio pedagógico, o Quadro 12 sintetiza as demandas potenciais e o atendimento pelo Pnaes. A demanda potencial é sempre, de pelo menos, 3 em cada 4 estudantes das IFES. Alimentação, transporte e inclusão digital são as áreas com os maiores percentuais de cobertura. A cobertura das demais áreas não ultrapassa 11%. Entre os estudantes que declararam necessitar de apoio em função de alguma dificuldade pedagógica – dificuldade de aprendizado (13,4%); falta de disciplina ou hábito de estudo (28,4%); carga excessiva de trabalhos acadêmicos (23,7%); dificuldade de relação com professores (12,5). As políticas e ações de apoio pedagógico, entretanto, cobrem um percentual muito pequeno dos estudantes: 1,3% do público da demanda potencial de baixa renda e 1,4% do público da demanda potencial egresso de escola pública (a média de 1,2%).

Entre os estudantes Pcds – Pessoas com deficiência/s (54.062 casos), há os de baixa visão ou visão subnormal (60,65%); deficiência física (13,83%); deficiência auditiva (8,48%); com altas habilidades ou superdotação (6,28%); com deficiência intelectual (4,24%); com transtorno global do desenvolvimento (2,59%); com surdez (2,08%); com cegueira (1,1%); com deficiência múltipla (0,59%); e, surdocegueira (0,14%). A cobertura de ações de assistência para a demanda potencial desse público é de apenas 2,9%. Em geral, é levada em consideração a existência na IFES de núcleos de acessibilidade, com a missão de desenvolver ações de apoio e acolhimento para os Pcds, tais como a contratação de intérpretes de Libras – Língua Brasileira de Sinais, comunicação/aquisição de *softwares* para a leitura oral de textos; monitores ou facilitadores de acessibilidade e inclusão; acessibilidade física; realização de eventos temáticos; ações pedagógicas e projetos educacionais específicos.

QUADRO 12. COBERTURA DO PNAES EM RELAÇÃO À DEMANDA POTENCIAL POR ÁREA. BRASIL – IFES, 2018.

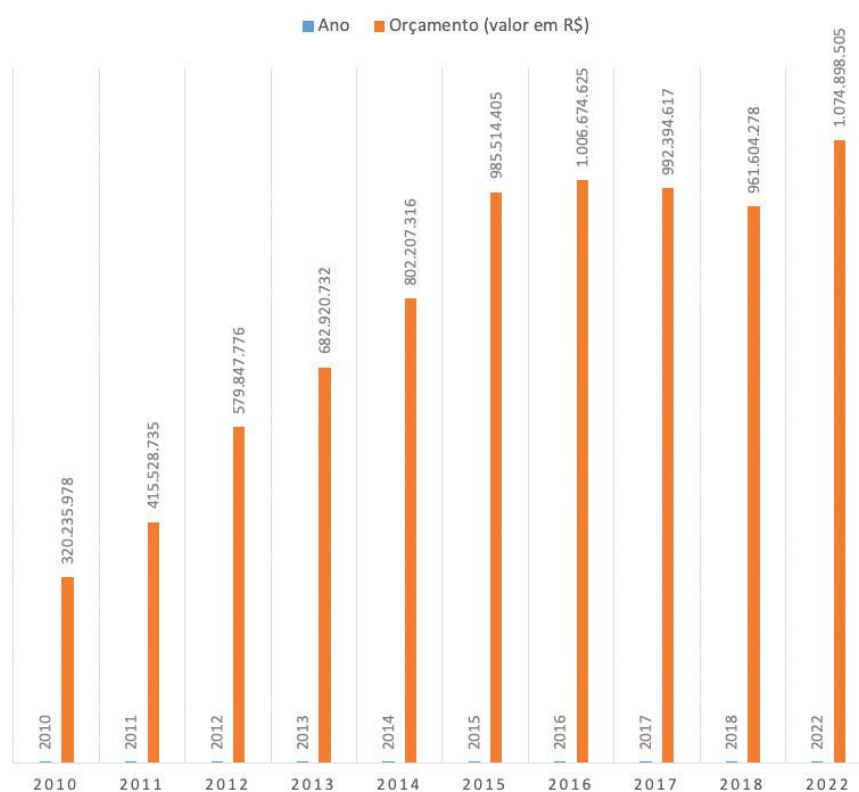
Áreas do Pnaes	Cobertura em relação à demanda potencial (%)	Marcadores para definição do público-alvo
Alimentação	32	Número de refeições por dia e se as principais refeições são realizadas no Restaurante Universitário.
Moradia	9,2	Se mora no núcleo familiar
Transporte	34,81	Meio de transporte, distância e tempo de deslocamento à universidade.

Atenção à saúde/ atendimento médico	9,3	Apresenta a saúde como dificuldade para realizar os estudos.
Atenção à saúde/ atendimento psicológico	10,9	
Esporte	0,5	Sedentarismo e frequência semanal de atividades físicas.
Cultura	1	Incremento cultural pós ingresso na universidade.
Creche	5,2	Filhos (as) com até cinco anos.
Inclusão digital	34,81	Nível de destreza com computadores.
Apoio pedagógico	1,2	Dificuldades de natureza pedagógica influenciando sobre o desempenho acadêmico (dificuldades de aprendizado, falta de disciplina ou hábito de estudos, excessiva carga de trabalhos estudantis e relação com professor(a))
Acessibilidade	2,9	Ser pessoa com deficiência

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Silva (2021, p. 55-97).

No Gráfico 14 há a evolução do orçamento do Pnaes entre 2010 e 2022. O orçamento é aquilo que é planejado, mas nem sempre o valor planejado é, de fato, executado. As IFES precisam de negociação com o MEC, para que não sejam feitos bloqueios e contingenciamentos. Embora a cobertura do Programa seja sempre bem inferior à demanda potencial, em termos de orçamento, o Pnaes tem uma tendência crescente. Entretanto, é necessário levar em consideração o aumento no número de matrículas, que passaram de 833.934 em 2010, para 1.270.893 em 2022.

GRÁFICO 14. EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PARA A ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE/PNAES. BRASIL – IFES, 2010-2022.



Fonte: Elaboração própria a partir de Martins *et al.*, 2019; Brasil, 2022a; 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/loa>.

A Controladoria Geral da União (CGU), que faz a auditoria do Programa, declarou que há fragilidades em sua implementação; não incorporação de demandas dos estudantes; níveis significativos de recursos sendo aplicados em desconformidade com o Decreto 7.234/2010; e que a supervisão feita pela Sesu – Secretaria de Ensino Superior do MEC, responsável por essa tarefa, é deficiente (Sampaio da Silva *et al.*, 2023). É fundamental que as IFES atendam a solicitação de avaliação do Pnaes pela CGU, produzindo indicadores que mostrem a eficácia do Programa, além de poder ajustar, com base em informações sistematizadas, o planejamento de ações (*ibid.*, p. 48). A implementação do Pnaes no âmbito de uma IFES é um “custo” aos cofres públicos. Mas qual a dimensão do custo? E qual a qualidade do produto? São necessárias informações objetivas, que, inclusive, refutem proposições imprecisas de atores como o Banco Mundial, a Frente Parlamentar Evangélica e Jair Bolsonaro, ex-Presidente<sup>34</sup>.

Há grande relação entre a demanda potencial do Pnaes e a distribuição de seus recursos com Lei de Cotas, Lei n. 12.711/2012. De acordo com a pesquisa empreendida por Honorato *et al.* (2022), até 2012, 60% das universidades federais já possuíam alguma modalidade de ação afirmativa. A Lei de Cotas universalizou a política para todas as IES federais, estabelecendo um padrão de acesso por meio de reserva de vagas: metade delas passaram a ser destinadas para egressos do ensino médio de escolas públicas, e, dentro deste grupo, seriam reservadas vagas para estudantes de baixa renda (menor ou igual a um salário mínimo e meio *per capita*, mensalmente), e pretos, pardos e indígenas (PPI) segundo a população de cada estado da federação. Foram criados, portanto, quatro subgrupos. Posteriormente, em 2016, as pessoas com deficiência (pcd) foram acrescentadas à reserva de vagas, formando oito subgrupos para as chamadas “cotas” das instituições federais de educação superior do país:

1. Egressos de escola pública;
2. Egressos de escola pública e com baixa renda;
3. Egressos de escola pública, de baixa renda, PPI (pretos, pardos e indígenas);
4. Egressos de escola pública e PPI;
5. Egressos de escola pública com deficiência;
6. Egressos de escola pública com deficiência e PPI;
7. Egressos de escola pública com deficiência e baixa renda;
8. Egressos de escola pública, baixa renda, com deficiência e PPI.

Alguns dos resultados mais imediatos da política foram a homogeneização de critérios de reserva de vagas para todas as IFES, e o aumento do percentual de vagas destinadas para cotas, com conseqüente queda de vagas destinadas à ampla concorrência. No período compreendido entre 2010 e 2019, as matrículas em cursos de graduação nas universidades federais saem de,

34 No documento “Um ajuste justo: análise da eficiência e do gasto público no Brasil, de 2017, o Banco Mundial afirma que um estudante das universidades públicas brasileiras custa, em média, três vezes mais do que um estudante de IES privada. O documento da Frente Parlamentar Evangélica, “Manifesto à nação: o Brasil para os brasileiros”, de outubro de 2018, e assinado por 180 deputados, informa o mesmo. O ex Presidente da República, Jair Bolsonaro, proclamou, por duas vezes, em 2019, que para cada aluno de graduação, poderia pagar 10 em creches. Mas nenhum desses documentos apresenta a metodologia de cálculo para se chegar a esses resultados (Bielschowsky e Amaral, 2022).

aproximadamente, um milhão, para 1,3 milhão (crescimento de 40%). O percentual de matrículas associadas a vagas reservadas sai do patamar de 6% para 35%, o que é um avanço, embora não tenha alcançado 50%, como é previsto na Lei. Há ganhos substantivos, em termos de matrículas, para o grupo que combina recorte de renda e racial/de cor, e, sem seguida, para o grupo formado pelo recorte de renda (Honorato *et al.*, 2022, p. 54). Este é um resultado importante e que explica a demanda potencial prioritária do Pnaes, embora o documento que o implemente não faça referência direta à população negra.

## 5. FINANCIAMENTO

### 5.1. O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA ATIVIDADE DE/EM IES PRIVADAS

#### IES privadas sem fins lucrativos (entidades beneficentes de assistência social)

Estas têm imunidade de alguns impostos, com a contrapartida de concessão anual de, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para cada cinco alunos pagantes, e/ou a concessão de bolsas parciais desde que haja uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes. A entidade também pode substituir até 25% da quantidade de bolsas por benefícios concedidos a estudantes de baixa renda (renda familiar mensal *per capita* até um salário-mínimo e meio). Esses benefícios incluem transporte; uniforme; material didático; moradia; alimentação, projetos e atividades para alunos matriculados em tempo integral em escolas públicas da educação básica, ou outros projetos definidos pelo Ministro da Educação. Entre 2014-2018, os gastos tributários com imunidades desse tipo de IES somaram 16,75 bilhões de Reais de empenho, sendo, em média, 0,48% do total de gastos tributários da União. O ano de 2018 é o que tem o percentual mais elevado: 1,32% do total dos gastos tributários da União (*ibid.*, 2018).

#### O financiamento da pesquisa no setor privado

Um conjunto de benefícios fiscais são estabelecidos por meio da Lei n. 11.196/2005 (a Lei do Bem), associada a projetos de pesquisa científica e tecnológica que impliquem em inovação. O gasto tributário empenhado no período 2014-2018. foram nove bilhões e meio de Reais, que não chegam a 1% do PIB (*ibid.*, 2018).

### 5.2. O FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

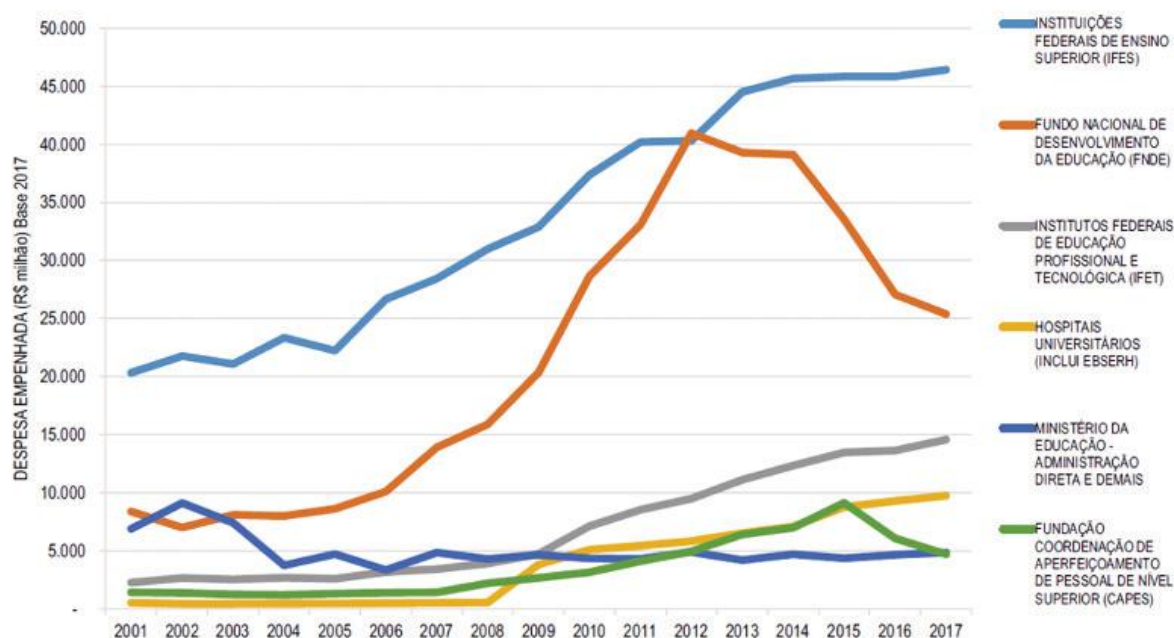
Uma forma possível de analisar o financiamento das IFES pode partir de uma avaliação do orçamento do Ministério da Educação, com discriminação das despesas associadas à educação, de forma geral, e associadas à execução de políticas (exclui as despesas com o Fies e destinadas



a IES subnacionais<sup>35</sup>). O orçamento do MEC foi expandido, para o ensino superior, em 242% entre 2004-2015, com a criação de 13 universidades federais e 39 institutos federais, e com a manutenção dos dois Cefets (no Rio de Janeiro e Minas Gerais). Em 2011 foi criada a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), para o gerenciamento dos hospitais universitários, o que aumentou a aplicação em assistência hospitalar e ambulatorial. A Ebserh, o Fnde – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a UFRJ, UFMG e UFRGS são as maiores unidades orçamentárias do Ministério (em um total de 148).

São unidades orçamentárias cada uma das universidades e cada um dos Ifes, hospitais universitários, o Colégio Pedro II, o Cnpq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Capes. O Gráfico 15 apresenta a evolução de aplicações do MEC entre 2001-2017, por grupos de unidade orçamentária. É bem visível que, em todos os casos, houve expansão de despesas no Governo Lula II (principalmente em 2008), com exceção das despesas da administração direta em conjunto com as demais unidades orçamentárias (despesas de manutenção e funcionamento), que se apresenta estável desde 2004. Considerando a Lei n. 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que aponta a ampliação dos investimentos públicos em educação em até 10% do PIB, de forma a garantir a universalização da educação básica e acesso à educação profissional e superior ampliada, para além da melhoria do aprendizado e da qualidade da educação em geral, há carência, ainda, de elevados níveis de incrementos de recursos.

GRÁFICO 15. DESPESA REALIZADA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO POR GRUPOS DE UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS. BRASIL, 2001-2017.



FONTE: SIAFI. IN: CÂMARA DOS DEPUTADOS (2018).

35 São consideradas IES subnacionais as instituições estaduais de educação superior que recebem recursos da União.

Araújo e Macedo (2022) fazem uma análise dos dados orçamentários do MEC para o período 2014-2021, associados à educação superior. Essa série histórica é interessante porque tem como contexto o *impeachment* de Dilma Rousseff; a Emenda Constitucional N. 95/2016, conhecida como a Emenda do Teto de Gastos, vislumbrou apenas a garantia das despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais), e não despesas de custeio e investimentos até 2036; a eleição e os primeiros anos de gestão do representante da extrema-direita no país, Jair Bolsonaro. Os autores constatarem que há uma redução no orçamento de forma progressiva, lembrando, ainda, que o orçamento (recurso autorizado) não corresponde, exatamente, à sua execução financeira. No período analisado deixou-se de executar 2,86 bilhões. Os recursos para as despesas correntes das universidades federais, que caem progressivamente desde 2016, foram diminuídos em mais 12%, considerando o período 2019-2021 (gestão Bolsonaro).

Os recursos para investimento nas universidades federais quase desapareceram. No período analisado, o orçamento sai de R\$ 2,8 bilhões para R\$ 100 milhões (em 2021) – queda de 96,4%. A Capes teve uma perda de R\$ 1,41 bilhão no orçamento empenhado, sendo que a execução financeira foi R\$ 1,32 bilhão menor no período em análise. No caso do Cnpq, que financia 90% de toda a produção científica do país, não há novidades. Seus recursos tiveram uma redução de 69,4% entre 2014-2021, passando de R\$ 3 bilhões para R\$ 918,1 milhões. A redução da execução financeira das universidades federais e de órgãos como a Capes e Cnpq, aliada à inflação do período, mais que impedem a expansão e democratização do sistema: não garante o funcionamento do que já existe, além de deteriorar as condições de trabalho de docentes e servidores técnico-administrativos, e o engajamento e aprendizagem dos estudantes, levando-os a permanecerem e concluírem seus cursos de graduação com qualidade.

### 5.3. O FINANCIAMENTO DO FIES

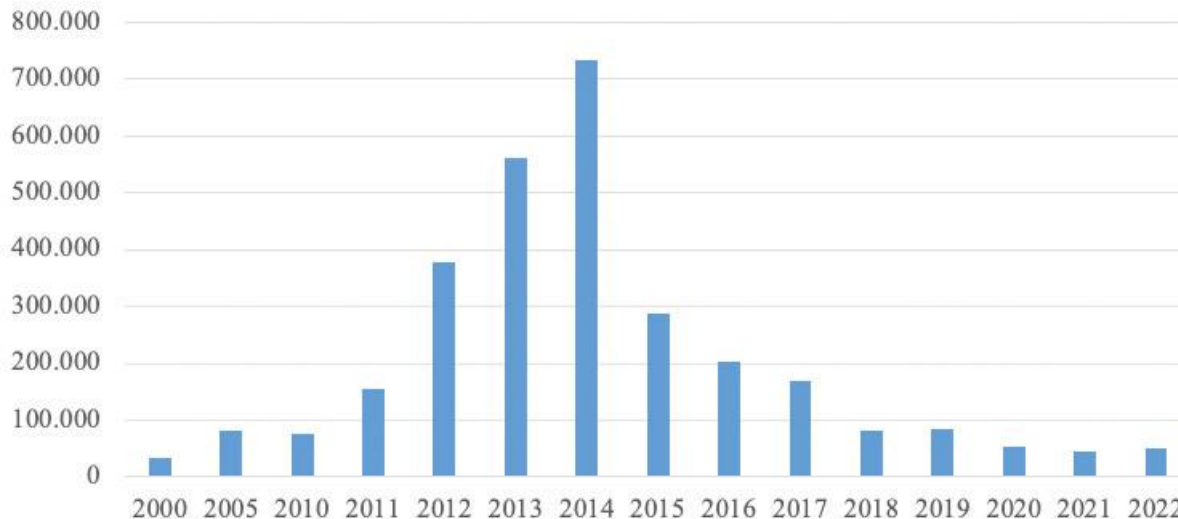
Uma das principais políticas públicas de promoção do acesso à Educação Superior no Brasil é o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Criado em 2001, a partir de mudanças no antigo Crédito Educativo (implementado em 1975), por medida provisória, financia entre 50 a 100% do valor das mensalidades em IES privadas. No ano de 2010 sofreu uma série de mudanças (o que resultou na Lei n. 12.202/2010), fazendo, sobretudo, na gestão Dilma Rousseff (2011-2016), um dos principais responsáveis pela expansão do número de matrículas e pela financeirização do setor privado lucrativo (Seki, 2021). O Fies, a princípio, elimina as chances de inadimplência para as IES, sendo um recurso garantido importante para a rentabilidade e para a estabilidade das finanças, favorecendo a entrada de algumas na Bolsa de Valores. Entre as principais mudanças estão: dispensa de fiador; pagamento condicionado a trabalho; criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo.

No ano de 2013, o Programa chegou à marca de mais de um milhão de contratos, sendo 96% de estudantes das classes C, D e E, com renda familiar mensal bruta de até 10 salários mínimos mensais vigentes; em 2014, já era 1,9 milhão de novos estudantes beneficiados inclusive em cursos como Medicina (21.345 contratos) e Engenharia (338.248 contratos) – (Miranda e Azevedo,

2020, p. 9). No ano de 2014, dados do Fnde – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, mostraram que o Programa já tinha custado 12,1 bilhões ao governo federal. Com a mudança de governo, em 2015/2016, após o *impeachment* de Dilma Rousseff, tomou força o discurso que a falta de controle do governo permitiu que as IES privadas conduzissem o Programa a problemas de gestão de matrículas e no endividamento e inadimplência devido a critérios muito flexíveis (G1, 2015). Muitos estudantes acabam negativados sem poder honrar o contrato (BBC, 2021). Critérios mais rígidos foram implementados.

Em 2022 foi sancionada com vetos a Lei n. 14.375/2022, que permitiu abatimento de até 99% das dívidas de estudantes que aderiram ao Fies até o segundo semestre de 2017. Os egressos com débitos vencidos e não pagos há mais de 90 dias na data da publicação da Lei podem ter desconto de 12% no pagamento à vista, ou parcelar o débito em 150 meses, com perdão dos juros e multas. Quando o débito passar de 360 dias, podem se aplicar descontos a partir de 77% (Agência Senado, 2022). Entretanto, nos últimos anos há uma sensível queda no volume percentual de financiamentos estudantis (bolsa reembolsável) no setor privado, e apesar do Programa ter oferecido 110 mil bolsas em 2022, somente 45,5% do total foram preenchidas (Semesp, 2023), indicando a insegurança dos estudantes em assumir essa dívida futura, mediante a avaliação do cenário da educação superior e da economia e mercado de trabalho como um todo. No Gráfico 16 há o número de contratos do Fies por ano.

GRÁFICO 16. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONTRATOS NOVOS DO FIES POR ANO. BRASIL, 2000-2022.



Fonte: Elaboração própria a partir de Semesp (2023); Miranda e Azevedo (2020); Scudeler (2022).

De acordo com estudo realizado pela Câmara dos Deputados (2018) – por meio do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados e apoio de equipe multidisciplinar da Consultoria Legislativa, o Fies, no momento em que, realmente, foi importante mecanismo de expansão do acesso à educação superior (particularmente na gestão Dilma Rousseff), era insustentável para os cofres públicos, uma vez que os desembolsos pela execução do Programa vinham superando o acréscimo de ativos financeiros. Isso aconteceu em função de três fatores:

1. risco de crédito; 2. subsídio implícito; e, 3. governança do Programa. Quanto ao primeiro fator, diz respeito à pouca clareza por parte do estudante sobre a natureza do crédito que estava recebendo, levando à alta inadimplência. Além disso, a baixa contribuição das IES para o Fundo Garantidor, elevou demasiadamente o risco de crédito. A partir de 2018, adotou-se um índice de inadimplência e análise de garantias para contornar o problema.

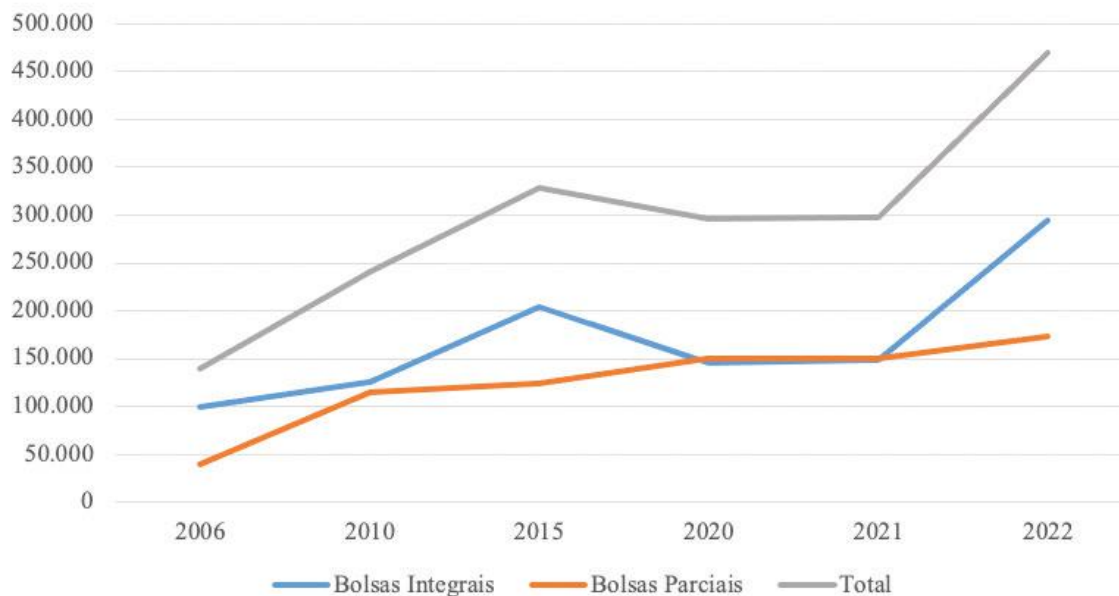
No caso do Fies, ao benefício de crédito é associado, nas Leis Orçamentárias, um gasto que se chama “subsídio implícito”. Este seria o principal indicador do impacto fiscal da concessão do financiamento (a relação entre o custo de captação do governo federal com a amortização das dívidas e a taxa de juros com o que o Programa foi operacionalizado). O subsídio implícito diz respeito, portanto, ao alto diferencial entre o custo operacional da dívida pública e a taxa de juros do Fies, gerando um benefício creditício elevado, o que afeta o custo da dívida líquida. Finalmente, quanto à governança, diz respeito, primeiramente, à ausência de planejamento fiscal de médio prazo em relação à oferta de vagas; e também, à precariedade na contabilização da execução do Programa. Enfim, o Fies só funcionou bem como política de expansão quando o desembolso de empréstimos se dava sem que o governo conseguisse obter retornos adequados desses gastos (*ibid.*, 68-71).

Como indicado pelo Gráfico 15, o número de bolsas cresceu em um ritmo muito maior que qualquer outro programa educacional, e o ápice da ocupação de bolsas do Fies ocorreu em 2014, ano em que houve significativo incremento financeiro no Programa. No ano seguinte, já é possível observar queda significativa no volume de financiamento (-60,8%), seguido por fortes quedas anuais, acompanhando os primeiros sinais da mudança de governo e da crise econômica e política que abateu o país nos últimos anos. No ano de 2023 (em novembro), já na terceira gestão do Presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores, por meio do Fnde – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, foi lançado o “Desenrola Fies”. Este oferece descontos na negociação das dívidas dos estudantes. Já foram beneficiadas mais de 227 mil pessoas, com contratos firmados até 2017 e com débitos em junho de 2023. Já foram renegociadas mais de 10 bilhões de Reais em dívidas, com retorno de mais de 400 milhões aos cofres públicos.

## 5.4. O FINANCIAMENTO DO PROUNI

O Gráfico 17 a seguir indica o número de beneficiados pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), institucionalizado pela Lei n. 11.096/2005. O Programa oferece bolsas integrais e parciais em IES privadas a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em troca de isenção em impostos federais. A elegibilidade de bolsistas prevê análise da renda familiar e cor/raça; obter o mínimo de 450 pontos nas provas objetivas e não zerar na prova de redação do Enem; ser egresso do Ensino Médio público ou ter tido bolsa na rede privada; ser pessoa com deficiência; ser professor da rede pública de ensino no exercício do magistério. No primeiro ano de vigência foram mais de 130 mil bolsas; em 2022 já se alcançou mais de 469 mil. Houve grande redução no período de mudança de governo (entre 2015 e 2020), com o *impeachment* de Dilma Rousseff e ascensão de Michel Temer, com retomada nos anos posteriores. O ProUni é importante para as IES privadas em função de inserção fiscal.

GRÁFICO 17. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE BOLSAS CONCEDIDAS DO PROUNI. BRASIL, 2006-2022.



FONTE: ELABORAÇÃO POR BORGES (2023) A PARTIR DE DADOS DO SEMESP (2020; 2023); ABMES (2021).

A contrapartida para a oferta e preenchimento de bolsas é a isenção do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); sobre a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); sobre a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Até 2011, as IES privadas gozavam da isenção fiscal com cálculos feitos sobre a quantidade de bolsas ofertadas, e não efetivamente preenchidas. Assim, gozavam de ampla isenção com um preenchimento ínfimo de bolsas (Câmara dos Deputados, 2018). Em 2011, a Lei n. 12.431 previu o cálculo considerando o preenchimento de bolsas. A Receita Federal do Brasil (por meio da Instrução Normativa n. 1.394/2013), criou o coeficiente denominado como Poeb – Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsas, para mensurar o montante de despesa de tributos que pode ser gozado por cada IES. Com isso o percentual de gastos com o ProUni tem diminuído (*ibid.*, p. 76).

## 6. CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi o de apresentar um panorama das tendências da expansão e democratização da educação superior no Brasil com foco nos últimos 20 anos. Historicamente, a educação superior brasileira foi *locus* de socialização das elites nacionais, formalmente aberta a todos, mas em termos práticos e materiais, exclusivas para aqueles que possuíam condições de custear seus estudos. Ao longo do período imperial até a primeira metade do século XX, o sistema brasileiro possuía dimensões “acanhadas”, mas a partir da década de 1950, reivindicações da sociedade civil e demandas da economia capitalista fizeram com que o sistema de ensino superior se modernizasse e expandisse, ainda que durante um período autoritário da história brasileira. A Reforma universitária de 1968 foi importante para a construção da estrutura atual

do sistema: estrutura departamental e de carreira docente, organização dos estudos, pesquisa e pós-graduação *stricto sensu*, entre outras características.

Os dados analisados permitem indicar que houve mudanças significativas na dimensão do sistema. Desde meados dos anos 1990, houve grande expansão do número de IES, cursos, vagas, formas de seleção e ingresso, modalidades de ensino, tanto no setor público quanto no setor privado. Com a redemocratização do país, as demandas por democratização do acesso à Educação se tornaram um dos principais debates nacionais, culminando na LDB de 1996 e em políticas públicas de democratização da educação básica e superior. Nesse contexto, as discussões sobre ações afirmativas ganharam força. As IES estaduais começaram esse movimento, que se consagrou em 2012 com a aprovação da “Lei de Cotas” federal, transformando o perfil discente das IES federais, e aumentando o ritmo das mudanças que já se encaminharam a partir de políticas como o Reuni. A primeira grande questão é: em que medida as transformações na dimensão do sistema têm efeitos sobre sua diversidade e diversificação?

As principais tendências apontadas quanto aos dados gerais das IES foram: 1) forte crescimento de IES e matrículas no setor privado (três vezes em 20 anos); 2) interiorização da rede pública federal; 3) legalização da atividade de IES lucrativas; 4) presença de grandes grupos educacionais; 5) aumento da força da EaD, principalmente a partir de 2015; 6) monopólio da EaD nas licenciaturas (em 2022, 8 em cada 10 alunos ingressantes em um curso EaD estava em uma licenciatura; 7) estabilidade na diversidade de formação (cursos tecnológicos não foram fator de expansão); 8) redução da participação das IES sem fins lucrativos nas matrículas; 9) taxas de conclusão são estáveis ou com pequeno crescimento somente no setor público presencial e EaD; em todos os outros casos, diminuíram ao longo do período analisado; 10) altas taxas de evasão, sendo a média da permanência brasileira de 26,3%. Institucionalmente, a expansão do sistema correspondeu a uma maior diferenciação em alguns pontos.

Helena Sampaio (2014) esclarece, a partir de literatura internacional sobre o tema, que quando usamos o conceito de “diversidade” estamos nos referindo à complexidade de um sistema, em termos de tipos institucionais, graus acadêmicos, categorias administrativas, modalidades de ensino, entre outros aspectos. O conceito tem um caráter estático. Seria uma foto do sistema num determinado momento no tempo. Já o conceito de diferenciação teria um caráter dinâmico, sendo o processo mediante o qual a diversidade se expande, o que poderia compreender, também, inovações, isto é, o surgimento de características completamente novas. Será esses conceitos adequados para pensar as transformações dos últimos 20 anos no sistema de educação superior no Brasil? O Brasil passou expansão de sua diversidade (diferenciação) com uma inovação fundamental: as IES com fins lucrativos.

Quanto às marcas socioeconômicas do público discente temos: 1) expansão do setor privado lucrativo com EaD muito impulsionada por um público trabalhador e mais velho; 2) jovens mais presentes nas IES públicas, em cursos presenciais e no período diurno; 3) processo de inclusão da população mais pobre, pretos, pardos e indígenas, mas com a persistência de desigualdades históricas; 4) taxa de transição do Ensino Médio para o Ensino Superior é baixa, particularmente entre os mais pobres e pretos. Assim, a segunda pergunta que aqui levantamos é: em que medida

as tendências recentes no público discente de fato podem ser compreendidas como democratização de oportunidades sociais? Para além da melhoria do fluxo do Ensino Médio, esse “novo” público, exige ações efetivas de permanência estudantil e chances reais de concluir seus cursos e ingressar no mercado de trabalho. As políticas de permanência estudantil se ampliaram no período analisado, mas ainda estão em patamar inferior ao necessário.

O Pnaes, as bolsas acadêmicas para a realização de atividades complementares, e os auxílios ou bolsas sociais, são importantes mecanismos para a garantia da permanência dos estudantes que enfrentam maiores dificuldades financeiras de continuarem os estudos. Mas a demanda é sempre muito maior que a disponibilidade de recursos. Outras duas políticas apresentadas aqui dizem respeito a um dos pontos da pauta política/sindical docente das IES públicas: por que transferir tanto recurso público para bolsas reembolsáveis e não-reembolsáveis no setor privado? O Fies e o ProUni representaram sim fatores importantíssimos para a expansão do acesso ao ensino superior, mas somente quando houve pouco controle entre o liberado para crédito e o amortizado dos empréstimos (no caso do Fies), e pouco controle sobre a relação entre vagas oferecidas e efetivamente preenchidas (no caso do ProUni). Mas foram políticas que impulsionaram o setor privado fortemente, em particular no meio dos anos 2010.

Destacamos aqui, igualmente, a necessidade de maior investimento em pesquisas em três aspectos comentados ao longo do trabalho. O primeiro deles diz respeito às desigualdades regionais da educação superior no país. Este é um tema com publicações escassas, embora esteja contemplado como uma das metas do Plano Nacional de Educação. Apesar da expansão das oportunidades de acesso à educação superior em regiões que, historicamente, têm piores indicadores educacionais, a desconcentração espacial do sistema merece mais atenção e articulação com políticas de desenvolvimento econômico regional e de inovação. As universidades públicas brasileiras, de ensino e de pesquisa, têm importante papel nesses processos, que podem ter maior relação com o setor produtivo e menor concentração na região Sudeste. Assim, poder-se-ia ampliar, igualmente, as oportunidades de trabalho para jovens mais bem qualificados em nível superior nas demais regiões do país, sobretudo Norte e Nordeste.

Em segundo lugar, uma questão que não é possível de ser bem explorada por meio de dados do Censo da Educação Superior, é o processo de inserção profissional dos diplomados deste nível de ensino. No Brasil, observa-se a tendência de sobre-educação, uma vez que o sistema tem diplomado novos profissionais, de forma mais acelerada que as habilidades de nível superior são demandadas. Esse fenômeno, tem como efeito, o crescimento de um contingente da força de trabalho que atua com tarefas com exigências inferiores àquelas sinalizadas pelo diploma superior, e, além disso, com salários inferiores à média dos profissionais de ensino superior. Ainda sobre as relações entre educação e trabalho, é necessário colocar mais foco no acesso segmentado da formação superior segundo instituições, cursos e carreiras. Se mulheres e negros/as têm, hoje, mais oportunidades de chegar a uma graduação, eles têm se concentrado em nichos que conferem menores retornos econômicos, de *status* e poder na sociedade.

Finalmente, quando se fala sobre financiamento da educação superior, se faz referência a um dos assuntos da agenda política atual e do debate sobre o futuro deste nível de ensino no

Brasil. O financiamento público das IES federais e toda a estrutura do MEC, quase desapareceu nos anos mais recentes, ameaçando gravemente seu funcionamento. Segurança, energia, água, atendimento nos hospitais universitários, presença dos estudantes nas atividades presenciais, entre outras situações ainda agravadas pelo ensino remoto durante o isolamento social provocado pela pandemia de Covid-19 foram ameaçados de paralisação. O ensino superior no Brasil é muito impactado pelo “ambiente” (Sampaio, 2014), isto é, pelo contexto político no qual as IES operam, atuam, implementam e desenvolvem estratégias para se manterem de pé, seja como serviço público de alta qualidade, ou como um serviço social altamente lucrativo. A mudança de governo ocorrida em 2023, trouxe algumas mudanças pontuais e expectativas de maior diálogo com o setor educacional. Mas ainda há grandes demandas por assistência estudantil e políticas de permanência em um país persistentemente muito desigual.

## REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORES DE ENSINO SUPERIOR [ABMES]. (2021). ProUni: bolsas diminuem quase 1/3 em um ano e oferta é a menor desde 2013. ABMES. Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/4462/prouni-bolsas-diminuem-1-3-em-um-ano-e-oferta-e-a-menor-desde-2013>. Acesso em: 9 nov. 2021.
- AGÊNCIA SENADO. (2022). Com veto, Bolsonaro sanciona lei que reduz em até 99% dívidas do Fies. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/22/com-veto-bolsonaro-sanciona-lei-que-reduz-em-ate-99-dividas-do-fies>. Acesso em: 27 jun. 2023.
- AMARAL, N. C. (2017). Como a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, 22(71), 1-25. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>. Acesso em: 7 out. 2024.
- ARAÚJO, M. A. D.; MACEDO, M. N. O desmonte da educação superior no governo Bolsonaro. In: IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo-SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
- ARIOVALDO, T. C. C. A.; NOGUEIRA, C. M. M. (2018). Nova forma de acesso ao ensino superior público: um estado do conhecimento sobre o Sistema de Seleção Unificada – SISU. *Revista Internacional de Educação Superior*, 4(1), 152-174. Disponível em: <https://doi.org/10.22348/riesup.v4i1.8650683>. Acesso em: 27 jun. 2023.
- ARRUDA, E. P. (2020). Educação remota emergencial: elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19. Em rede: revista de educação à distância, 7(1), 257-275. Disponível em: <https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/621>. Acesso em: 27 jun. 2023.
- BARBOSA, M. L. de O. (2019). Democratização ou massificação do ensino superior no Brasil? *Rev. Educ.* PUC-Campinas, Campinas, 24(2), 240-253. Disponível em: <https://doi.org/10.24220/2318-0870v24n2a4324>. Acesso em: 27 jun. 2023.
- BBC (2021, agosto 24). ‘Me formar virou um pesadelo’: os brasileiros endividados com o Fies. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/24/me-formar-virou-um-pesadelo-os-brasileiros-endividados-com-o-fies.ghtml>. Acesso em: 27 jun. 2023.
- BIELSCHOWSKY, C. E.; AMARAL, N. C. (2022). O custo do aluno das 2.357 instituições de educação superior brasileiras: cai um mito? *Educação & Sociedade*, e243866. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.243866>. Acesso em: 27 jun. 2023.
- BORGES, E. H. N. (2017). *As desigualdades educacionais e a escolha da carreira: entre as expectativas de futuro e as possibilidades objetivas*. (Dissertação de Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- BORGES, E. H. N. (2023). *Políticas de permanência estudantil: representações e práticas de gestores universitários*. 1. ed. Curitiba: Appris.
- BORGES, E. H. N.; GOUVÊA, A. P.; BARBOSA, M. L. O. (2022). Entre crises e dilemas persistentes: uma análise dos programas de permanência estudantil nas universidades federais brasileiras. *Plural, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, São Paulo, 29(1), 60-79. Disponível em: <https://www.doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs.2022.192974>. Acesso em: 27 jun. 2023.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 jun. 2023.
- BRASIL. (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 27 jun. 2023.



- CARMO, G. T. do; MANHAES, E. K.; COLA, M. L. T. (2018). Pistas sobre a permanência estudantil como virada epistemológica: iniciativas de um núcleo de pesquisa por uma sociologia da permanência na educação a partir de Vincent Tinto. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, 11(1), 54-63. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/synthesis.2018.54571>. Acesso em: 7 out. 2024.
- CARMO, G. T. do; SILVA, C. B. da. (2016). Da evasão/fracasso escolar como objeto “sociomediático” à permanência como objeto de pesquisa: o anúncio de uma construção coletiva. In: CARMO, G. T. do (org.). *Sentidos da Permanência na educação: o anúncio de uma construção coletiva*. 1. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- CARVALHO, C. H. A. de. (2017). Capital concentration and financialization in brazilian private higher education. *Academia*, 10.
- CARVALHO, S. S.; REIS, M. C. (2023). Evolução da sobre educação no mercado de trabalho no Brasil entre 2012 e 2022: primeiros resultados. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília, 29(75), 61-74. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12008>. Acesso em: 7 out. 2024.
- COMIN, A. A.; BARBOSA, R. J. (2011). Trabalhar para estudar: sobre a pertinência da noção de transição escola-trabalho no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, 91(s.n.), p. 75-95. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000300004>. Acesso em: 7 out. 2024.
- CORBUCCI, P. R. (2014). Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil. Texto para discussão, n. 1950, IPEA. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD\\_1950.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD_1950.pdf). Acesso em: 7 out. 2024.
- CUNHA, L. A. (1989). A universidade brasileira nos anos oitenta: sintomas de regressão institucional. *Em Aberto*, Brasília, 8(43), 3-9. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.8i43.1743>. Acesso em: 7 out. 2024.
- CUNHA, L. A. (2007). *A Universidade Temporã: o ensino superior da Colônia à Era Vargas*. (3. ed. revista.). São Paulo: Ed. Unesp.
- DIAS DA SILVA, G. M. (2002). *Sociologia da sociologia da educação: caminhos e desafios de uma policy science no Brasil (1920-1979)*. Coleção CDAPH. (Estudos CDAPH – Série História & Ciências Sociais).
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (2000). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: BAUM, J. A. C.; DOBBIN, F. (ed.). *Economics Meets Sociology in Strategic Management* (Advances in Strategic Management, Vol. 17, p. 143-166). Emerald Group Publishing Limited.
- DUBET, F. (2015). Qual a democratização do ensino superior? *Caderno CRH*, 28(74), 255-265. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000200002>. Acesso em: 7 out. 2024.
- DUBET, F.; DURU-BELLAT, M.; VÉRÉTOU, A. (2012). As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas. *Sociologias*, 14(29), 22-70. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000100003>. Acesso em: 7 out. 2024.
- FALEIROS, M. (2018). *Transição do ensino superior para o mercado de trabalho: uma comparação entre bacharéis e tecnólogos no Brasil do século XXI*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
- G1. (2015). Dilma admite erro ao deixar controle do Fies para faculdades particulares. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/03/dilma-admite-erro-ao-deixar-controle-do-fies-para-faculdades-particulares.html>. Acesso em: 9 jun. 2023.
- GONÇALVES, R. (2023). EaD abre as portas do Ensino Superior para adultos. *Quero bolsa*. Disponível em: <https://querobolsa.com.br/revista/ead-abre-as-portas-do-ensino-superior-para-adultos>. Acesso em: 22 jun. 2023.
- GUIMARÃES DE SOUZA, D.; MIRANDA, J. C.; SOUZA, F. S. (2019). Breve histórico acerca da criação das universidades no Brasil. *Educação Pública*, 19(s.n.), 1-10. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/19/5/breve-historico-acerca-da-criacao-das-universidades-no-brasil>. Acesso em: 9 jun. 2023.
- HERINGER, R. (2021). *Políticas para a educação superior pública nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro*. Fundação Heinrich Böll Brasil. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2021/02/27/politicas-para-educacao-superior-publica-nos-dois-primeiros-anos-do-governo-bolsonaro>.
- HONORATO, G. et al. (2022). Trajetória das desigualdades raciais na educação superior e o acesso às universidades federais sob a Lei de Cotas. In: CARREIRA, D.; HERINGER, R. (org.). *10 anos da Lei de Cotas: conquistas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação da UFRJ/Ação Educativa.
- HONORATO, G.; VIEIRA, A.; ZUCARELLI, C. (2019). Estratificação horizontal nas licenciaturas das instituições federais brasileiras. *Revista Contemporânea de Educação*, 14(29), 28-53. Disponível em: <https://doi.org/10.20500/rce.v14i29.21995>.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2004). *Censo da Educação Superior 2004: notas estatísticas*. Brasília-DF, Inep/MEC. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2010). *Censo da Educação Superior 2010: notas estatísticas*. Brasília-DF, Inep/MEC. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016). *Censo da Educação Superior 2016: notas estatísticas*. Brasília-DF, Inep/MEC. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>.

- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018). *Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas*. Brasília-DF, Inep/MEC. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2021). *Censo da Educação Superior 2021: notas estatísticas*. Brasília-DF, Inep/MEC. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2022). *Censo da Educação Superior 2022: notas estatísticas*. Brasília-DF, Inep/MEC. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2023). *Censo da Educação Superior 2023: notas estatísticas*. Brasília-DF, Inep/MEC. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>.
- KUENZER, A. Z. (1999). As políticas de formação: a constituição da identidade do professor sobrando. *Educ. Soc. [online]*, 20(68), 163-183. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000300009>.
- LIMA, L. (2023). Evasão no ensino médio custa R\$ 135 bilhões anuais ao país, aponta estudo da Firjan Sesi. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/04/evasao-no-ensino-medio-custa-r-135-bilhoes-anuais-ao-pais-aponta-estudo-da-firjan-sesi.ghtml>. Acesso em: 22 jul. 2023.
- MANCEBO, D. (2017). Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. *Educação & Sociedade*, 38(141), 875-892. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017176927>.
- MANCEBO, D.; MARTINS, T. B.; VALE, A. (2015). Políticas de expansão da educação superior no Brasil: 1995-2010. *Revista Brasileira de Educação*, 20(60), 31-50. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782015206003>.
- MARTINS, A. L. M. (2008). A marcha do “capitalismo universitário” no Brasil nos anos 1990. *Avaliação*, Campinas 13(3), 733-743. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000300006>.
- MARTINS, C. B. (2009). A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, 30(106), 15-35. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100002>.
- MENALDO, B. E. (2018). *A utilização do Enade como métrica de qualidade dos cursos de ensino superior*. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- MENDONÇA, A. W. P. C. (2000). A universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, (14), 131-150. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782000000200008>.
- MIRANDA, P. R.; AZEVEDO, M. L. N. de. (2000). Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado mercantil? *Educação & Formação, Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará* (UECE), Fortaleza, 5(3), 1-19. Disponível em: <https://doi.org/10.25053/redufor.v5i115set/dez.1421>.
- MONT’ALVÃO, A. (2011). Estratificação educacional no Brasil do século XXI. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, SciELO Brasil, 54(2), 389-430. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200006>.
- MONT’ALVÃO, A. (2015). Diferenciação institucional e desigualdades no ensino superior. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(88), 129-143. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/3088129-143/2015>.
- MORAES, K. N. (2013). *A produção acadêmica sobre a expansão da educação superior no Brasil no período 1995 a 2010*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- MOURA, C. (2019). *Sociologia do Negro Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva.
- NASCIMENTO, A. (2012). *Do direito à universidade à universalização de direitos: o movimento dos cursos pré-vestibulares populares e as políticas de ação afirmativa*. Rio de Janeiro: Litteris.
- NEVES, C. E. B. (2015). *A estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil*. A educação superior no Brasil, 1(s.n.). Disponível em: <https://construindoumapprendizado.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/11/a-estrutura-e-o-funcionamento-do-ensino-superior-no-brasil.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.
- PERES, C. A. (2009). *O público e o privados no ensino superior brasileiro: do regime militar (1964-1984) ao governo FHC (1995-2002)*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel.
- PRATES, A. A. P.; COLLARES, A. C. M. (2014). *Desigualdade e Expansão do Ensino Superior na Sociedade Contemporânea: o caso brasileiro do final do século XX ao princípio do século XXI*. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço.
- PRATES, A. A. P.; FALEIROS, M. S. (2014). Os efeitos diferenciais do tipo de instituição de ensino superior sobre o prestígio dos seus egressos no mercado de trabalho. In: BARBOSA, M. de O. (org.). *Ensino superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7letras.
- PRESTES, E. M. T.; JEZINE, E. (2021). Interface da violência com a evasão e exclusão na educação superior. *Revista Eletrônica de Educação*, 15(s.n.), 1-16. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14244/198271993828>.

- REIS, D. B. (2016). O significado da permanência: explorando possibilidades a partir de Kant. In: CARMO, G. T. (org.). *Sentidos da permanência na educação: o anúncio de uma construção coletiva*. 1. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- RIBEIRO, C. A. C.; SCHLEGEL, R. (2015). *Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010)*. Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos (p. 133-162). São Paulo: Edunesp.
- RIBEIRO, M. L. S. (2011). *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. 21. ed. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR.
- RISTOFF, D. (2016). Democratização do Campus: impacto dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação. *Cadernos do GEA*, (9), 3-62. Disponível em: [https://flacso.org.br/files/2017/03/Caderno\\_GEA\\_N9\\_Democratiza%C3%A7%C3%A3o-do-campus.pdf](https://flacso.org.br/files/2017/03/Caderno_GEA_N9_Democratiza%C3%A7%C3%A3o-do-campus.pdf).
- SAMPAIO, H. (2014). Diversidade e diferenciação no ensino superior brasileiro: conceitos para discussão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29(84), 43-55. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092014000100003>.
- SAMPAIO DA SILVA, L.; NUNES, R. da S.; PACHECO, A. S. V. (2023). Mecanismos de avaliação das políticas de assistência estudantil utilizados pelas universidades federais a partir do Pnaes. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 18(0), 1-19. Disponível em: <https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.16708>.
- SCHWARTZMAN, S. (2014). A educação superior e os desafios do século XXI: uma introdução. In: *A Educação Superior na América Latina e os Desafios do Século XXI*. Campinas: Ed. Unicamp.
- SEKI, A. K. (2021). *O capital financeiro no Ensino Superior Brasileiro (1990-2018)*. Florianópolis: Editora Em Debate/UFSC.
- SEMESP. (2020). *Mapa do Ensino Superior no Brasil*. 10. ed. São Paulo: Semesp. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Mapa-do-Ensino-Superior-2020-Instituto-Semesp.pdf>.
- SEMESP. (2023). *Mapa do Ensino Superior no Brasil*. 13. ed. São Paulo: Semesp. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa/edicao-13/>.
- SENKEVICS, A. (2021). A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 3(4), 199-246. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4892>.
- SENKEVICS, A.; CARVALHO, M. P. D. (2020). Novas e velhas barreiras à escolarização da juventude. *Estudos Avançados*, 34(99), 333-352. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.020>.
- SILVA, L. B. (2021). *Caderno Temático III: a demanda potencial e o público-alvo da assistência estudantil*. Goiânia: Cegraf UFG.
- SILVA, L. S. (2022). *Proposta de metodologia para avaliação das políticas de assistência estudantil das universidades federais a partir do Pnaes*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- SOUZA, R. Q. G.; CARMO, G. T. (2022). Permanência escolar: uma revisão bibliográfica. In: *VIII Congresso Nacional de Educação*. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/88783>.
- TAGLIARI, C. (2022). Expansão do ensino lucrativo e retração das instituições sem fins lucrativos no ensino superior brasileiro. *Plural*, 29(1), 36-59. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2022.193016>.
- TINTO, V. (1975). Dropout from Higher Education: a theoretical synthesis of recent research. *Review of Education Research*, 45(1), 89-125. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1170024>.
- TINTO, V.; PUSSER, B. (2006). Moving from theory to action for student success. *National Postsecondary Education Cooperative*. Disponível em: [https://nces.ed.gov/npec/pdf/tinto\\_pusser\\_report.pdf](https://nces.ed.gov/npec/pdf/tinto_pusser_report.pdf). Acesso em: 25 set. 2024.
- VAZ, K. C. da S. (2022). *Trajetórias ocupacionais dos egressos do ensino superior*. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília.
- VIEIRA, A. de H. P.; PAUL, J.-J.; BARBOSA, M. L. de O. (2023). A entrada dos egressos de licenciaturas da educação superior na docência. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior* (Campinas), 28(s.n.), 1-28. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772023000100006>.
- WEBER, S. (2009). Marcas da Reforma Universitária de 1968 e novos desafios para a universidade brasileira. *Estudos de Sociologia*, 2(15), 121-136. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revsocio/article/view/235325/28316>.

# CONCLUSÕES COMPARATIVAS

---

Rosana Heringer  
Gabriela Honorato

A análise comparativa entre sistemas nacionais distintos é sempre tentadora e desafiadora. Ao iniciarmos esta modesta tentativa de comparação, destacando aspectos semelhantes e diferenças mais significativas entre o sistema de ensino superior na Argentina, Brasil e Chile. O primeiro alerta que devemos fazer se refere ao reconhecimento de que se trata de três sistemas diferentes, com histórias e características próprias, e de que a intenção de trazer conclusões comparativas deve-se apenas à busca por colaborar numa reflexão crítica sobre cada um destes contextos nacionais. Outro ponto que merece observação é que, embora os três países tenham sistemas de coleta de dados sobre a educação superior no país, as lógicas de coleta, armazenamento e organização destes dados são distintas.

Na Argentina, os dados da contabilidade pública aqui sistematizados abarcam somente as universidades e institutos universitários (estatais, provinciais e privados); no Chile, somente o sistema universitário, excluindo outros tipos institucionais. Enquanto a principal segmentação no Brasil é em termos de categoria administrativa (pública e privada), na Argentina e no Chile, está na divisão entre instituições de ensino superior (IES) universitárias e não universitárias. No Brasil, o que mais confere status social e retorno econômico ao diploma é a passagem por uma instituição pública; nos demais casos, em instituições de modelo universitário (independentemente da categoria administrativa). Portanto, as conclusões comparativas se darão com foco nos avanços e nos desafios enfrentados por estes países.

Os três países aqui analisados experimentaram grande expansão dos seus sistemas de educação superior nas últimas décadas ou em períodos imediatamente anteriores, acompanhada ou não de maior intensidade de diversificação institucional. Tal crescimento teve como consequência um aumento das oportunidades de acesso à educação superior, para grupos historicamente menos presentes neste nível de escolarização, mas com diferenças significativas em termos de regulação e da qualidade das instituições de educação, das modalidades de ensino, e do valor do diploma no mercado de trabalho. Como cada um dos estudos de caso apresentados já produziram as suas próprias conclusões e destaques em relação a cada realidade nacional específica, nestas considerações vamos comentar alguns eixos temáticos selecionados. São eles:

- **Expansão e diferenciação dos sistemas de ensino superior:** regulação, avaliação da qualidade e credenciamento/acreditação, financiamento, privatização e avanço da educação a distância.

- **Políticas de democratização do ensino superior:** características da oferta, oferta regional de ensino superior, ampliação da presença de setores historicamente excluídos e políticas de permanência estudantil.
- **Egressos do ensino superior e mercado de trabalho:** discussão sobre o futuro da educação superior, carreiras, inflação de diplomas, valor da educação superior, encurtamento de carreiras.

## EXPANSÃO E DIFERENCIAÇÃO DOS SISTEMAS UNIVERSITÁRIOS<sup>1</sup>

Um dado interessante que se estende aos três casos é o fato de que são sistemas bastante marcados pela orientação política dos distintos governos que já experimentaram: em governos democráticos e mais progressistas há maior investimento, mais expansão do sistema e maior democratização (como por exemplo, o aumento no número de bolsas e auxílios sociais); em governos de orientação neo/ultra liberal, há uma drástica redução de investimento, paralisação na expansão de instituições, e a questão da democratização não é uma preocupação de suas agendas. Os governos autoritários tendem a expandir o sistema de forma mais “fechada” (Alon, 2009)<sup>2</sup> e atrelando esse processo a ideologias que relacionam o investimento na educação superior com o crescimento econômico, o desenvolvimento industrial e a defesa nacional.

No Brasil se reconhece duas ondas de forte expansão do sistema, sendo a última delas correspondente ao período pós Constituição de 1988. Foi aprovado um conjunto de disposições legais permitindo a existência de instituições de educação superior privadas com fins lucrativos, o que de fato fez crescer as oportunidades de acesso a um curso de graduação. Mas as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) no Poder Executivo (2003-2016) foram marcadas por investimento na expansão de vagas das IES públicas federais já existentes; pela criação de novas IES e *campi*; por mudanças no Fundo de Financiamento Estudantil, com regras menos rígidas e mais flexíveis; e, pela criação do Programa Universidade para Todos (ProUni), de forma que recursos públicos fossem utilizados para a expansão do acesso via setor privado.

No Brasil, outras características do processo de expansão é a participação massiva das faculdades isoladas, da modalidade de ensino à distância, e dos cursos de formação de professores para a educação básica (Pedagogia e demais licenciaturas). Se o modelo brasileiro de IES é a universidade de ensino, pesquisa e extensão, pública e gratuita, as faculdades isoladas são as IES de maior número e que chegam mais fortemente às cidades do interior do país. Houve um esforço nas gestões PT de investimento em IES e *campi* em não-capitais, num processo de interiorização das oportunidades de acesso à educação superior, e de investimento nas regiões menos

1 No caso brasileiro os dados coletados incluem todas as instituições de educação superior, universitárias e não universitárias. No caso do Chile e Argentina, se referem apenas às instituições universitárias.

2 ALON, Sigal. The Evolution of Class Inequality in Higher Education: competition, exclusion, and adaptation. *American Sociological Review*, v. 74, s/n., p. 731-755, October, 2009.

desenvolvidas do país, como é o caso da região Nordeste. Mas muitas das IES criadas desde 2003 já existiam como campus de IES existentes, o que diminuiu o impacto do investimento para a expansão.

Na Argentina, a expansão do sistema se deu principalmente ao longo dos anos 2000, com o crescimento do setor público estatal. Este é marcado pela gratuidade e pelo ingresso irrestrito. As instituições privadas, criadas na década de 1950, continuam sendo todas não-lucrativas e a modalidade de ensino à distância é bem reduzido. Também houve esforço de interiorização de IES. O que se observa na Argentina é que somente as IES estatais chegam em todo o território e nas regiões com população de menor poder aquisitivo e mais distantes do centro econômico e político do país. As universidades privadas se concentram em somente três regiões (Metropolitana; Bonaerense e Centro), onde há maior concentração populacional e de maior poder econômico. Há preferência das IES privadas e do ensino a distância por setores sociais de nível médio e médio-alto.

No caso do Chile a expansão do sistema se deu principalmente nos anos 1990, através do crescimento do setor privado, formalmente definidas como sem fins de lucro. As “novas” instituições privadas que se expandiram até meados da década de 2000 tiveram dificuldades para se manter em função do excesso de oferta de vagas e de problemas de qualidade. Tal quadro levou ao encerramento das atividades de várias IES privadas que haviam se estabelecido no país em período mais recente. No caso brasileiro, possivelmente, este quadro não chegou a acontecer por conta do Fies e do ProUni, financiando, com recursos públicos, matrículas de estudantes nas IES privadas.

Na Argentina, houve uma expansão modesta, porém crescente, do setor privado (que é sem fins lucrativos), e investimento, como vimos, direto do setor público no financiamento de novas universidades públicas, especialmente na área metropolitana de Buenos Aires e no interior do país, ampliando a oferta de maneira mais diversificada regionalmente. Nos três países este setor privado experimentou crescimento mais expressivo no período pós-pandemia de Covid-19, com o aumento da oferta e cursos em educação à distância. Desse modo, podemos concluir que a expansão observada, nos três países, foi acompanhada de maior diferenciação institucional no caso do Brasil e do Chile, ao passo que na Argentina, embora também tenha ocorrido o aumento do setor privado, este se mantém como um setor minoritário em termos de oferta de ensino superior.

A expansão ocorrida em cada país também pode ser observada sob a perspectiva do financiamento em cada contexto nacional e suas diferentes modalidades. Um primeiro aspecto a ser observado diz respeito aos diferentes modelos de gratuidade adotados. Podemos estabelecer uma oposição quase direta entre as características da gratuidade nos modelos do Chile e Argentina. No caso chileno, com grande predomínio do setor privado, não há gratuidade para a grande maioria dos estudantes. A partir de 2016, após mobilizações estudantis iniciadas em 2011, houve restabelecimento da gratuidade nas universidades públicas e privadas que atendem a determinado padrão de qualidade e que voluntariamente se inscrevem neste programa. A gratuidade é destinada a uma parte significativa dos estudantes, condicionada à renda familiar. Há repasses de recursos públicos para IES públicas e privadas, por meio de créditos e

linhas de financiamento específicas (bolsas, crédito estudantil), pesquisas e outras atividades através de editais competitivos.

No caso da Argentina não há nenhum tipo de financiamento público para as IES privadas, que devem se sustentar a partir de seus recursos próprios e da cobrança de mensalidades. Por outro lado, as universidades estatais e provinciais são totalmente gratuitas, financiadas majoritariamente por recursos da união e das províncias. Houve ampliação do financiamento público na educação superior ao longo das décadas de 2000 e 2010. Após 2020, com o agravamento da crise econômica, há o aumento das incertezas em relação às políticas a serem adotadas pelo governo iniciado em 2023. No Brasil, as IES públicas (a maior parte, universidades de ensino, pesquisa e extensão) também são sustentadas através de recursos orçamentários da união, enquanto as instituições estaduais são financiadas com recursos dos orçamentos de cada estado da federação.

Mas no caso brasileiro, há uma transferência expressiva de recursos do governo federal para o setor privado através principalmente de dois programas: ProUni e Fies. O volume expressivo destes valores, em parte concedidos através de renúncia fiscal, é alvo de críticas de setores preocupados com a garantia da destinação de recursos públicos para o financiamento da educação superior pública. De fato, assiste-se no Brasil a redução de recursos orçamentários para as universidades federais na última década, colocando em risco o pleno funcionamento das IES públicas. A gestão atual do PT (Lula III), que teve início em 2023, anunciou a garantia de 5,5 bilhões de Reais para obras, reformas e ampliação das IES federais, alcançando 69 universidades e hospitais universitários<sup>3</sup>.

Outro ponto que merece destaque diz respeito às diferenças em termos de regulação, avaliação da qualidade e procedimentos para credenciamento e acreditação das IES. No caso do Chile observamos um arcabouço bastante detalhado voltado para a regulação da qualidade e do credenciamento das instituições de ensino superior. Tal sistema cobre tanto o setor público quanto o privado e estabelece normas e procedimentos para avaliações regulares que permitem ou não que as IES sigam funcionando. Como resultado, várias instituições têm perdido sua permissão para funcionar em função de não cumprirem com metas estabelecidas pelo sistema de acreditação, que também restringe o acesso a recursos públicos pelas instituições. Ainda há, porém, gargalos na regulamentação e avaliação da oferta de educação à distância.

No caso argentino a comissão voltada para avaliação e credenciamento das universidades atua em relação às universidades públicas e privadas, submetidas regularmente a processos de autoavaliação e avaliação externa. No Brasil, há um histórico de buscas de desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de avaliação da qualidade e credenciamento de IES, tanto públicas como privadas. Este sistema inclui tanto os processos de autoavaliação, mecanismos de avaliação de pares e resultantes de avaliações externas, como o Enade. Entretanto, mantém-se a crítica de que estas ações não coíbem a atuação de IES majoritariamente privadas de baixa qualidade.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/governo-federal-garante-r-5-5-bilhoes-em-investimentos-para-universidades-no-novo-pac#:~:text=O%20valor%20se%20soma%20ao,p%C3%BAblicas%20federais%20de%20ensino%20superior. Acesso em: 12 jun. 2024.>

Podemos dizer que esta última dificuldade ocorre nos três países pesquisados, que passaram por processos significativos de expansão e/ou diversificação institucional. Mas há formas distintas pelas quais os Estados Nacionais têm atuado em relação aos diferentes tipos de instituição, refletindo tanto nos mecanismos de financiamento quanto na maneira de avaliação da qualidade e credenciamento das instituições de ensino superior. Nos três casos também observamos o aumento da participação de um público discente que, tradicionalmente, estava menos presente neste nível de ensino. Ao lado da expansão e diversificação institucional, teve início um processo de democratização da educação superior, chegando a pessoas de mais baixa renda familiar e regiões mais pobres dos países, negros, indígenas, mulheres e membros de outras minorias sociais.

## POLÍTICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Na sequência, a questão que se coloca é se este crescimento e diferenciação institucional contribuíram para uma maior democratização do ensino superior nos três países. De forma abrangente, podemos dizer que sim. Houve expansão de matrículas, principalmente entre grupos antes menos representados no ensino superior: estudantes que são a primeira geração da sua família a acessar este nível de ensino, estudantes de menor renda, estudantes com deficiência, o que ocorre nos três países; também estudantes negros e indígenas, através de políticas de ação afirmativa, no caso brasileiro; e, no caso chileno, estudantes indígenas e, através do Programa PACE, estudantes que tiveram um bom desempenho no nível secundário mas que não alcançaram pontuação mínima para ingressar em carreiras seletivas. Em relação à Argentina destaca-se também o acesso ao ensino superior de estudantes de regiões menos centrais, na periferia da região metropolitana de Buenos Aires e no interior do país, algo também observado no caso brasileiro.

Ainda assim, podemos dizer que, apesar destes avanços, os sistemas nacionais de educação superior apresentam desigualdades de diferentes tipos, incluindo diferenças regionais, entre áreas urbanas e rurais e na estratificação horizontal no interior de cada sistema, com hierarquias de carreiras e de instituições. No caso das instituições, enquanto no Brasil, as classes médias e superiores continuam demandando as universidades públicas e privadas não lucrativas, na Argentina esse público tem se encaminhado para as IES mais novas, privadas e com cursos a distância. Se tomamos como ponto específico as políticas de acesso, assistência e permanência estudantil desenvolvidas em cada um destes países, podemos observar que em todos eles há mecanismos de apoio financeiro a estudantes de mais baixa renda, através de bolsas e crédito educativo no setor privado, no caso de Brasil e Chile e através da gratuidade no setor público, bolsas e outros programas de apoio estudantil, no caso da Argentina e Brasil.

No caso chileno, houve significativos avanços na oferta de educação superior e nas taxas de matrícula nas últimas décadas, entretanto ainda se observam limites no ingresso na universidade de estudantes de menor renda e de escola pública, que nem sempre conseguem aprovação nos



processos seletivos. No caso argentino, o debate sobre democratização é inevitavelmente marcado pela discussão em torno do acesso irrestrito (estabelecido em 1984, com o retorno à democracia, durante o governo de Raúl Alfonsín). Se por um lado, se trata de uma conquista inegável, que diferencia a Argentina da maioria dos países da região e a torna singular mesmo em termos mundiais, por outro lado observa-se dificuldades associadas ao grande número de reprovações e à evasão elevada nos primeiros anos da universidade.

Em relação ao Brasil, a oferta de educação superior cresceu substancialmente nas últimas duas décadas, com um crescimento expressivo do setor privado lucrativo, mas também do público federal, que historicamente não havia experimentado este nível de expansão. Com as políticas de ação afirmativa adotadas a partir da década de 2000 de forma pontual e de maneira mais abrangente a partir de 2012, as universidades públicas assistiram a uma diversificação do perfil discente como nunca havia acontecido no país. Entretanto, experimenta-se aqui também as dificuldades associadas à permanência destes estudantes no ensino superior, afetada tanto por dificuldades materiais (para se manter estudando) quanto acadêmicas e simbólicas (aprendizagem, acompanhamento de conteúdos e de integração social), a despeito das políticas de assistência.

Nos três países encontramos, em diferentes escalas e proporções, programas de apoio à manutenção financeira dos estudantes universitários, através de bolsas, auxílios e créditos de diversos tipos. Em geral estes auxílios são concedidos numa combinação de critérios de pertencimento a grupos vulneráveis, com critérios de caráter meritocrático, como desempenho acadêmico ou mesmo oferta de bolsas para estudantes de uma determinada carreira acadêmica que apresenta maior demanda na sociedade e em que há uma baixa taxa de conclusão. Nota-se, portanto, que apesar da expansão dos sistemas nacionais, de programas de apoio aos estudantes e do aumento das taxas de conclusão, Argentina, Brasil e Chile enfrentam dificuldades significativas na permanência de estudantes mais vulneráveis no ensino superior. No caso do Brasil e da Argentina observa-se dificuldades principalmente no que se refere à conclusão do curso por estes estudantes.

## EGRESSOS DO ENSINO SUPERIOR E MERCADO DE TRABALHO

Finalmente, os estudos de caso de cada país permitem concluir que ainda há pouca conexão entre a oferta de educação superior, os currículos das carreiras oferecidas, e as condições do mercado de trabalho onde estes estudantes irão atuar. No caso do Chile, observa-se o crescente fenômeno da “inflação de diplomas”, em que há um grande número de pessoas com educação superior completa, mas esse contingente não corresponde à oferta de empregos para atuação nestas áreas de formação. Tal situação leva, em muitos casos, a uma situação de “sobre educação”, atuação em ocupações que não exigem ensino superior e baixa remuneração. Muitos têm sido menos incentivados à realização e conclusão de um curso superior, em função da “perda do valor do diploma”.

Na Argentina houve, nas últimas décadas, direcionamento de investimentos para expansão de matrículas em áreas estratégicas, com programas próprios de bolsas destinadas a estas carreiras e outros tipos de incentivo. Ao mesmo tempo, assistiu-se a um agravamento da crise econômica no país, que levou muitos jovens a não continuarem os estudos em função da necessidade de inserção no mercado de trabalho, prejudicando sua formação de longo prazo e o efeito na qualificação de mão de obra do país. Já no caso brasileiro, assiste-se a situações semelhantes as dos outros dois países. Embora a posse de um diploma de nível superior ainda represente uma significativa diferença em termos de remuneração no mercado de trabalho, grande parte dos jovens não se encontra em condições de longevidade escolar, por exigências da sua situação econômica familiar.

Assim, no Brasil, um número expressivo de jovens (entre 18 e 24 anos, idade ideal para estar na educação superior), nem mesmo almeje o ingresso neste nível de ensino, considerando-o inacessível. Também há, no Brasil, uma diminuição do aumento da demanda por cursos de licenciatura, isto é, cursos de formação de professores para educação básica. Por outro lado, a expansão do sistema, desde a década de 1990, apostou na maior procura por esses cursos, diante da universalização do ensino fundamental, do melhor fluxo dos estudantes pelo ensino médio, e, diante da exigência legal de que, mesmo os professores de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, devem ter formação superior. Muitos profissionais, que já trabalhavam na área de Educação, buscaram o diploma superior, mas essa demanda parece ter se saturado.

Concluindo estas breves considerações comparativas, observamos que, embora haja diferenças significativas na trajetória histórica de conformação do ensino superior em cada país, e na forma como cada sistema nacional está organizado, os três países enfrentam desafios significativos em relação a alguns aspectos da educação superior no seu contexto. Em todos eles, observamos, com intensidades diferentes, a presença do setor privado na oferta educacional, trazendo desafios no que se refere à qualidade e disponibilidade do ensino superior para grande parte da população. Ao mesmo tempo, observamos as dificuldades de comunicação e sinergia entre a oferta de educação superior e as demandas apresentadas pelo mercado de trabalho, principalmente no que se refere a novas carreiras e a áreas que ainda estão se desenvolvendo.

Finalmente, a concepção da educação superior como bem público, e não como objeto de lucro, enfrenta ameaças nos diferentes contextos nacionais analisados, seja pela presença significativa do setor privado em alguns contextos (Brasil e Chile), com a oferta de cursos baratos, mas com pouco qualidade, seja pelas severas restrições orçamentárias para o financiamento da educação superior pública em outros contextos nacionais (Brasil e Argentina), incluindo o financiamento da pesquisa científica e acadêmica. De uma forma ou de outra, mantém-se o desafio de uma educação superior que considere as demandas e necessidades individuais e das famílias, e que contribua para a redução das desigualdades sociais, para o crescimento econômico, para o desenvolvimento científico, tecnológico e social, e para a resolução de problemas prioritários em cada um dos países.

# SOBRE OS AUTORES

---

## Bruno Corradi

Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile y tesista del Magíster en Sociología de la Universidad Alberto Hurtado. Ayudante de Investigación de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá. Experiencia en investigación cuantitativa sobre desigualdad en el acceso a la universidad, segmentación del sistema de educación superior, evaluación de programas de ayuda financiera y trayectorias laborales de los titulados universitarios.

E-mail: bruno-corradi@hotmail.com

## Eduardo Borges

Professor Adjunto no Departamento de Ciências Sociais e Educacao (DCSE), Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (EDU/UERJ). Doutor em Ciências Humanas (Sociologia) pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA/UFRJ). Pesquisador nos temas de Sociologia da Educação, Educação superior e Desigualdades.

E-mail: eduardonarcisorj@gmail.com

## Estela M. Miranda

Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación. Doctora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de Córdoba). Directora de la Revista Digital “Integración y Conocimiento” del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NEIES-MERCOSUR). Profesora en cursos de posgrados en temáticas vinculadas a las políticas educativas y políticas y gestión universitaria en Argentina, Brasil, Colombia, México, España. Conferencista y panelista invitada en: Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Paraguay, México, Colombia, España, Ecuador, Portugal e Inglaterra. Docente-Investigadora Cat.1. Se ha desempeñado como Consultora Académica de la Conferencia Regional de la Educación Superior (CRES-2018), miembro comisión redacción del documento de ENLACES (Conferencia Mundial, Barcelona, mayo 2022) y coordinadora y miembro del GT4 en la CRES+5(2024).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8499-8888>

E-mail: estelam@ffyh.unc.edu.ar

## Gabriela de Souza Honorato

Mestre em Sociologia e doutora em Ciências Humanas pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora do Departamento de Fundamentos da Educação e Vice-Coordenadora do LEPES – Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior da Faculdade de Educação da UFRJ. Tem experiência em ensino, estudos e pesquisas em Sociologia da Educação, Sociologia da Educação Superior, Educação e Trabalho e Produção e Efeitos das Desigualdades Educacionais e Sociais. Atualmente é Coordenadora Geral do Programa de Pós-Graduação Lato Sensu Saberes e Práticas da Educação Básica, da mesma Universidade.

E-mail: gabrielahonorato@rocketmail.com

## Óscar Espinoza Díaz

Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación por la Universidad de Pittsburgh, EE.UU. Profesor titular de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá e Investigador del Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile). Ha trabajado en proyectos y consultorías financiadas por diversas agencias e instituciones internacionales (incluyendo, USAID, UNESCO, Banco Mundial, PNUD, Fundación Ford, Fundación Equitas, Universia, Organización de Estados Iberoamericanos), y nacionales en el ámbito de la educación superior en temáticas referidas a acceso, equidad, movilidad social, aseguramiento de calidad, planificación, inserción laboral y políticas públicas. Actualmente colabora en calidad de experto y forma parte, entre otras, de las siguientes redes científicas: Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES), Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología (RICYT), y Red Latinoamericana de Epistemología en Políticas Educativas (RELEPE). Autor de numerosas publicaciones, incluyendo 12 libros, 70 capítulos de libro y 140 artículos.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7525-2980>

E-mail: oespinoza@academia.cl

## Rosana Heringer

Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FE/UFRJ). Coordena o Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (LEPES/UFRJ). Foi vice-diretora da Faculdade de Educação da UFRJ e pesquisadora visitante na Universidade do Texas (Austin/EUA), como bolsista Fulbright. Foi professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Diretora do Centro de Estudos Afro-Brasileiros da Universidade Candido Mendes e Diretora da ActionAid Brasil.

E-mail: rosana.heringer@gmail.com

**A** motivação inicial deste estudo partiu de uma compreensão de que existem lacunas importantes nas informações que circulam no Brasil sobre acesso e permanência no ensino superior em outros países da região. Surgiu então a preocupação em trazer informações atualizadas, reunidas por pesquisadores com ampla experiência no tema em cada um dos países, a fim de apresentar um panorama abrangente, focado não apenas nos temas de acesso e permanência no ensino superior, mas também numa compreensão histórica e contextual, trazendo informações importantes sobre o sistema de educação superior em cada país, levando em conta antecedentes, desenvolvimento nas últimas décadas, indicadores disponíveis e principais debates sobre o futuro do ensino superior em cada contexto. O projeto reuniu um grupo de pesquisadores da Argentina, Brasil e Chile, com o objetivo de coletar e sistematizar dados sobre acesso e permanência no ensino superior universitário nestes países.