

# **Trayectoria en los primeros años de la universidad. Preguntas de investigación y fundamento de su pertinencia.**

Dr. Tabaré Fernández

Depto Sociología y Núcleo Estudios Interdisciplinarios Sociedad Educación Lenguaje y Frontera  
Universidad de la República  
Setiembre, 2020

1. La democratización como problema de política pública.....	<u>-2-</u>
2. Viejas y nuevas desigualdades .....	<u>-3-</u>
3. La Educación Superior en la agenda en el Cono Sur de América.....	<u>-4-</u>
4. Las universidades comparadas.....	<u>-6-</u>
5. Las preguntas .....	<u>-7-</u>

## **Núcleo de Estudios e Investigaciones sobre Educación Superior del Mercosur. Fondo 2018**



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

## **1. La democratización como problema de política pública**

¿Cuántos jóvenes de una cohorte de nacimiento deberían comenzar estudios en la Educación Superior? La cantidad de jóvenes estudiando en la Educación Superior, ¿tendrá consecuencias sólo para el bienestar del estudiante o también tiene consecuencias benéficas para la sociedad? Si tales externalidades positivas de la participación en la Educación Superior resultaran de entidad actual o potencial, ¿debería cada joven tomar la decisión de estudiar con base en sus recursos o debería el Estado incentivar tal decisión? Y si el Estado dispusiera de incentivos, ¿cuál sería la población objetivo? El principio de igualdad de oportunidades, ¿debería regir las acciones públicas para ampliar el acceso o debería extenderse a los meses posteriores del cursado? En síntesis, ¿es programáticamente deseable que la Educación Superior pudiera (llegar a) ser universal o debería reservarse para una subpoblación de jóvenes?

Adoptamos el enfoque institucional y supondremos que las anteriores preguntas las podemos encontrar en tres núcleos de la institucionalidad universitaria: la financiación, la selección y la inclusión. Resumen algunos dilemas de la política pública relacionados con la oferta de la Educación Superior que han ido afrontando los estados, primero los europeos, anglosajones y del mundo soviético, luego los nuevos países industrializados (NIC) de Asia Suroriental, y actualmente también los latinoamericanos. Conjuntamente con la autonomía, la gobernanza, el currículum y la pedagogía, conforman la institucionalidad constitutiva de las universidades. Sostendremos además, que tal institucionalidad tiene génesis y concreción histórica, desencadenando “senderos de dependencia” respecto de como resolver nuevos problemas.

Trow (1973) describió el avance en la demanda por este nivel en tres etapas: la educación de elite; la educación masificada, y la educación universalizada. Cada etapa tuvo una institucionalidad característica, y el tránsito a otra etapa estuvo pautado por cambios políticos y sociales, pero principalmente, por cambios en las ideas rectoras que predominaron. Meyer (1977) le llamó la revolución mundial y señaló que estaba asociada a la modernidad y la racionalización de la sociedad con base en las ciencias primero, en la democracia después y en los derechos finalmente. Desde esta perspectiva, en los años cuarenta y cincuenta, el aumento de la demanda por la Educación Superior se correspondió con la adopción de políticas para su democratización. Las universidades, otrora cerradas a los hijos de la elite económica, religiosa y política, empezaron a extender oportunidades, al menos de acceso, para contar con estudiantes no tradicionales.

A comienzo de los ochenta, una comparación relativamente extendida entre países del viejo mundo, países anglosajones, del mundo soviético y de Latinoamérica, mostraba ya logros y rezagos una “primera generación de reformas democratizadoras de la Educación Superior” pautadas por dos orientaciones. Por un lado, expandir la matrícula, aumentando el número de cupos o reduciendo o eliminando los requerimientos de admisión. Por otro lado,

desmercantilizando progresivamente los diferentes aspectos relacionados con los costos del cursado, comenzando por la gratuidad en la matriculación, el pago de los cursos y de la colación de grado. En nuestra región, Argentina, México y Uruguay podrían ser citados como países que habían completado tareas de la primera democratización en forma bastante temprana, en los cincuenta, aun estando muy lejos de la masificación, y más estrictamente, manteniendo aún sistemas más propios de la etapa de la educación de una elite. Aún así, la universidad se extendió a la clase media urbana, donde una proporción creciente de sus estudiantes resultaban ser primera generación universitaria en la historia de sus familias.

Sin embargo, la crisis de los estados de bienestar a fines de los ochenta y de la deuda en los países latinoamericanos, propició que el Bando Mundial (1984, 1995) formulara una directriz de inversión en estricto sentido retrógrada: vistas las carencias de todo tipo en los niveles Primario y Medio, el Estado no podía aumentar el gasto universitario el cual solo estaba siendo aprovechado por las clases medias y las clases altas. La decisión de continuar en la Educación Superior no tenía relevancia pública y por lo tanto debía financiarse privadamente. La expansión del nivel en Chile y también en Brasil muestran dos modelos distintos pero con resultados semejantes.

La Conferencia Mundial de la Educación Superior de 1998 modificó esta postura tácitamente aceptada incluso por varios gobiernos alejados del neoliberalismo (Brovetto, 1998). América Latina ha sido partícipe y protagonista de este giro en los grandes lineamientos de la "Educación para todos". Desde comienzos de los dos mil la agenda pública volvió a incluir este tema, y varios países de la región, volvieron a tener políticas públicas y estados protagónicos en el desarrollo del nivel, como han sido de diferente modo, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, México y Uruguay. Hemos sido testigos del "regreso del Estado a la Educación Superior" (Moreno & Muñoz, 2020).

Las Conferencias Regionales de Educación Superior de 1996, 2008 y 2018 marcaron o resaltaron principios orientadores que la UNESCO venía trabajando desde antes. En primer lugar, la relación entre Universidad y Desarrollo: era preciso desarrollar capacidades endógenas para adquirir y aplicar conocimientos existentes y para crear nuevo conocimiento en el país. En segundo lugar, la relación entre Universidad y calidad de la vida cívica: donde se requería contribuir a "educar ciudadanos responsables, informados y activos así como especialistas altamente calificados". En tercer lugar, la ampliación del acceso con clave de equidad, tanto de clases sociales como de edades: todas las personas deben contar con la posibilidad, en cualquier etapa de su vida, de acceder a la educación y de contar con una oportunidad para retornar a la vida universitaria (Rodríguez, 1998; Brovetto, 1999). Fue el comienzo de lo que podríamos denominar "segundo ciclo de reformas democratizadoras de la educación superior".

## **2. Viejas y nuevas desigualdades**

La etapa histórica que Trow (1973) denominó "universidad de elite" se corresponde con un tipo de estudiante al cual la literatura designa "tradicional" y que se correspondía aproximadamente

con una décima parte de cada cohorte. La “vida universitaria” que exigía a los jóvenes una dedicación exclusiva o casi exclusiva, por lo que en sus hogares debían presentarse tres compromisos. En primer lugar, el financiero: sostener los estudios implicaba no solo afrontar costos directos o indirectos de la educación sino postergar el ingreso al mercado de trabajo. En segundo lugar, postergar la nupcialidad, vital particularmente para las mujeres que tenían un plan universitario. En tercer lugar, exonerar a los estudiantes de una parte importante de las responsabilidades en el trabajo doméstico, incluyendo el cuidado de menores o adultos dependientes.

El incremento de la demanda por la Educación Superior estuvo acompañada por distintas políticas “desmercantilizadoras” entre las cuales la “gratuidad” debe ser citada como una de las principales. La reducción de los costos directos permitió la incorporación de nuevas categorías sociales a la universidad que carecían de capital financiero. Pero exigió asegurar al menos alguna de las otras dos “moratorias de la transición a la vida adulta” anteriormente nombradas. Por tanto, la reducción de la visible desigualdad socioeconómica (de clase e ingresos) abrió paso a visibilizar el efecto de los estereotipos de género sobre la desigualdad de oportunidades. Sin embargo, es de resaltar que acceder y estudiar en la “universidad” suponía a los nuevos estudiantes la exigencia de aproximarse al tipo de estudiante “tradicional”, con la edad normativa, que disponía de tiempo completo y gozaba de diversas moratorias sociales.

Desde finales de los ochenta, el camino de la masificación de la Educación Superior implicó hacer visibles otras desigualdades: las etno-lingüístico-raciales y las geográficas, así como progresivamente, aquellas ligadas a quienes estaban en el mercado de trabajo, llegaban con “extra-edad” o asumían responsabilidades derivadas de la conyugalidad o de la parentalidad.

### **3. La Educación Superior en la agenda en el Cono Sur de América**

Desde los años noventa y en forma cada vez más destacada, las agendas de la política educativa en América Latina han incorporado temas de la Educación Superior, comenzando por la actividad legislativa. Pero la incorporación de los noventa se ha sobre una historia de desarrollo que en la región tiene más de un siglo de diseños, conflictos, conquistas y también de retrocesos.

La Universidad ha estado en la agenda pública de Argentina desde el siglo XIX con la primera Ley, denominada de Avellaneda en 1885. Otro hito importante fue la aprobación, por decreto en 1949, de la gratuidad. Varios e importantes fueron los debates y las pugnas sobre el marco regulatorio, con sucesivas leyes, que acompañaron los avatares de la política nacional entre 1947 y 1989 (Puigrós, 2016). En los últimos treinta años, Argentina reformó en dos ocasiones el marco regulatorio. En 1995 con la Ley 24521 estableció la arquitectura institucional vigente. En 2015 con la Ley 27204 modificó principios orientadores y otros programáticos, tales como la responsabilidad del Estado en su mantenimiento, la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y egreso; la prohibición del lucro. A la vez, hubo una tercera diferenciación

institucional, a través de la creación de 7 universidades nacionales entre 1992 y 1995 y 20 universidades entre 2002 y 2016.

Brasil tuvo su primera universidad, la de Río de Janeiro, en 1920. La primera norma legal es 1931. Al contrario de las colonias españolas, el Reino de Portugal y luego el Imperio, no establecieron estas instituciones. Pero, en comparación con los restantes países de la región, el ritmo y diversidad de establecimientos es impactante. La gratuidad fue aprobada en mediados de la década de 1960 creando una red de universidades federales, públicas y gratuitas que abarcan casi todo el territorio nacional, pero sucesivas reformas y gobiernos mantuvieron la otra barrera al ingreso: los cupos y los exámenes para distribuir la demanda superlativa. La arquitectura legal actual de todo el sistema de educación formal brasilero está en la Ley de “Directrices” Num. 9394 de 1996. A partir de 2003, Brasil modifica distintos aspectos centrales del sistema con base en el programa de los Gobiernos de Lula (2003-2010) y de Dilma Rousseff. (2011-2016). Por un lado, un nuevo programa para que los estudiantes pudieran acceder, vía subsidios, a las Instituciones de Educación Superior privadas (Programa Universidad para Todos, PROUNI) y amplió uno anterior de 1999, el Fondo de Financiación para el Estudiante de la Educación Superior (FIES). Por otro, modificó dos aspectos clave en el sistema público. Primero, promovió un nuevo proceso de expansión creando entre 2003 y 2014 18 nuevas universidades federales y 173 campus universitarios. Segundo introdujeron sucesivas modificaciones a las reglas de admisión extendiendo las funciones del Examen Nacional de Educación Media (ENEM) a los efectos de que pudiera complementar o reemplazar totalmente el Examen Vestibular de ingreso a las Universidades Públicas; aprobando una Ley de Cuotas Sociales (2012) por el cual el 50% de los cupos de las universidades públicas debían reservarse para estudiantes egresados de la Enseñanza Media pública, debiéndose distribuir esta reserva con criterios de focalización de ingresos del hogar y según raza. Finalmente, el cambio del instrumento de evaluación fue parte de un nuevo Sistema de Selección Unificado (SISU). En 2012, que incluyó una cuota de cupos reservados para poblaciones subrepresentadas en el nivel. En 2015, Brasil tenía más de siete millones de estudiantes en la ES, duplicando los registrados en 2002 (Barreyro & Costa, 2015; Neves, 2014; Dias & Brito, 2008).

Uruguay estableció la gratuidad en el acceso a la Universidad entre 1912 y 1920. La admisión a las carreras se suprimió totalmente en la medida en que la Sección de Estudios Preparatorios dependiente de la Universidad de la República (UDELAR) hasta 1935 consistía en la única vía de ingreso. En esos dos años, los interesados debían rendir al menos unos 24 exámenes para alcanzar el grado de Bachiller y de esa forma poder ingresar a las carreras. Escindida la Enseñanza Secundaria de la Universidad de la República, ésta no reintrodujo un examen de selección hasta que lo estableciera la Dictadura Militar en 1974; en 1984 fue derogado, volviendo a caracterizarse por un acceso irrestricto y gratuito a este nivel de estudios. El diseño institucional del sistema consolidado en la Constitución Nacional de 1952 y en la Ley Orgánica de la UDELAR (1958) se modificó en 1984 con la habilitación de la segunda Universidad del país (y la primera privada), la Católica. En 1995 por vía de Decreto se establece el marco regulatorio del sector privado y hasta el presente, no hubo anteproyectos específicos para aprobar una Ley de Educación Superior. El sector público mantiene el carácter

binario (Arim, Gamoran & Shavit, 2007): por un lado, dos universidades públicas (la UDELAR y desde 2013, la Universidad Tecnológica, UTEC); por otro lado, varios institutos terciarios no universitarios (la formación docente y la enseñanza tecnológico-profesional). En 1987 fue aprobado el funcionamiento regular de una sede universitaria multi-carreras en la ciudad de Salto (500km al norte de Montevideo), dando inicio a la descentralización territorial. En 2014 ocho son las sedes del interior de la UDELAR y 4 cuatro de la UTEC. El presupuesto nacional para la Educación Superior y en especial para la UDELAR se incrementó significativamente entre 2005 y 2015, pero buena parte de las transformaciones del nivel estuvieron a cargo de cada uno de las instituciones de educación superior en el ejercicio de su autonomía. Sin embargo, la agencia principal en materia de formulación de políticas no está en la órbita del Poder Ejecutivo, sino en las propias Instituciones de Educación Superior.

#### **4. Las universidades comparadas**

Nuestro proyecto aborda las trayectorias de estudiantes ingresados en 2015 a la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Federal de Pelotas (UFPel) y de la República (UDELAR).

La UNL, ubicada en Santa Fé, Provincia homónima de la República Argentina fue establecida como “Nacional” en 1919, aunque su proceso fundacional comenzó en 1889. Es una universidad originalmente regional, supraprovincial, de ahí su nombre, aunque actualmente su área de influencia está más reducida al norte de la provincia de Santa Fe.

La Universidade Federal de Pelotas (UFPel) está ubicada en el Estado de Río Grande do Sul. La UFPel fue establecida en 1969 el resultado del impulso que le dio la Dictadura Militar (1964-1984) a la relación entre universidad y desarrollo. No tiene actualmente otras sedes y su principal área de influencia es la región homónima del sur del Estado, aunque recibe una creciente participación de estudiantes de otras regiones y de otras entidades federativas luego de la introducción del SUSI.

La Universidad de la República fue legalmente creada en 1834 pero se estableció definitivamente en 1849 con la apertura de la Facultad de Derecho. Con la Constitución de 1952 adquirió el estatus de plena autonomía frente al Poder Ejecutivo. Hasta 1987, solo desarrollaba carreras regularmente en la ciudad de Montevideo, comenzando desde ese año una política de descentralización que actualmente le lleva a estar en 8 ciudades capitales del interior del país. Aproximadamente, tres de cada cuatro estudiantes de la Educación Superior de Uruguay son estudiantes de la UDELAR.

Las particularidades históricas y organizacionales de las cuatro universidades estudiadas agregan un plano de análisis adicional en la búsqueda de una explicación sobre la heterogeneidad de las trayectorias. Con base en un enfoque institucional, suponemos que las diferencias más importantes radican en las reglas de admisión y de cursado, que darían lugar a dos situaciones polares.

Por un lado, se encontrarían un tipo de universidad que aquí denominaremos “cerrada” caracterizada por la admisión selectiva y la permanencia condicionada a parámetros académicos. La UFPel y la UNA se aproximan a este extremo. Por otro lado, habría un tipo de “universidad abierta” cuya admisión no establece cupos ni otras limitaciones ni condicionantes del cursado; han institucionalizado el “acceso irrestricto”. La UNL y la UDELAR se aproximan a este tipo.

## **5. Las preguntas**

Al comenzar el siglo XXI, Argentina, Brasil, y Uruguay se encuentran ya en la etapa que Trow (1973) de la masificación de la Educación Superior. Una segunda generación de políticas de democratización se ha instalado en la agenda pública. Los gobiernos de izquierda habidos entre 2003 y 2015 en Argentina, 2002 y 2014 en Brasil y entre 2005 y 2019 en Uruguay, impulsaron explícitamente un conjunto de medidas de distinto rango que llamaremos aquí “segunda generación de reformas democratizantes de la Educación Superior”. El crecimiento fabuloso de la matrícula muestra tanto la extensión de la cobertura como su mayor heterogeneidad social y geográfica.

Ahora bien, no sólo el sistema sino también las universidades han cambiado en estos últimos años dado el mayor ingreso y la mayor diversidad que ha ido alcanzando el estudiantado, así como también las propias políticas institucionales. Así lo atestiguan los Proyectos Estratégicos avanzados por la UNL desde 2000, por la UFPel desde 2008 y por la UDELAR desde el 2000, 2006 y 2010. La diversificación de los programas de grado, la creación de carreras cortas, el diseño curricular flexible son algunos de los cambios que más afectan las trayectorias.

La pregunta general de este proyecto podría formularse así: ¿cómo se distribuyen en las trayectorias universitarias los estudiantes del viejo tipo tradicional y de los nuevos tipos no tradicionales según las diferentes institucionalidades de las universidades estudiadas?

Se abren nuevas preguntas: ¿qué éxito tienen los estudiantes originarios de grupos sociales sin herencia universitaria?; ¿cómo operan las desigualdades en la continuación de los estudios universitarios?; ¿pesan igual las viejas desigualdades que las nuevas desigualdades? ¿operan en algún momento en especial de la trayectoria que funciona como claro “punto de bifurcación”? ¿cómo incide el tipo de universidad y eventualmente, hasta de carreras, marcadas por las reglas de admisión y de cursado, ¿qué incidencia tienen en estas trayectorias?

La segunda generación de reformas democratizadoras tiene a resolver cómo garantizar oportunidades para la persistencia, el aprendizaje y la graduación, en particular de aquellos estudiantes originarios de grupos no tradicionales. Pensando desde un punto de vista comparado, cuales son las semejanzas y las diferencias que se identifican entre las políticas públicas emprendidas por los cuatro países en la última década. ¿Cómo se articula el nivel nacional(federal) de las políticas con las estructuras y políticas universitarias? ¿Podemos

identificar algún de convergencia entre universidades “abiertas” y “cerradas”? Si bien las políticas han diferido en intensidad y en sus niveles de implementación, así como antes diferían las arquitecturas institucionales, cabría esperar que una consecuencia funcional de ellas fuera una convergencia entre los países al cabo de cierto tiempo, resultado de ese entorno de incentivos generalizados y socialmente legitimados por cursar la Educación Superior.

## **6. Descripción del proyecto**

Este proyecto forma parte de las iniciativas de investigación financiadas por el MERCOSUR EDUCATIVO, en su llamado a fondos concursables de 2018 y que son coordinadas por el Núcleo de Estudios e Investigación en Educación Superior (NEIES) a través de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la República Argentina.

Sus objetivos generales fueron dos. Por un lado, describir y explicar las trayectorias seguidas por los estudiantes en los dos primeros años de cursado, comparando el impacto de las viejas y las nuevas desigualdades en cada una de las universidades estudiadas. Por otro, analizar la consistencia lógica del diseño de un conjunto de políticas de inclusión educativa con la heterogeneidad del estudiantado, considerando muy en particular la explícita consideración de los estudiantes no tradicionales y de las nuevas desigualdades. Ambos objetivos generales están enmarcados en la comprensión de cómo las características macrosociales de la Educación Superior en cada país presentadas más arriba, y en particular, las políticas de democratización emprendidas en la última década habrían podido reducir las desigualdades.

De estos objetivos se derivan dos componentes para su abordaje. Por un lado, un estudio estadístico de las trayectorias curriculares de los estudiantes con base en microdatos administrativos de las propias universidades. Por otro, una análisis de tres políticas de inclusión presentes en la segunda generación de reformas democratizadoras: las transferencias (tanto monetarias como no monetarias); las mentorías y los cursos remediales.

Este proyecto se desarrolló entre julio de 2018 y julio de 2020. La mayor parte de los análisis empíricos debían realizarse durante el año 2019. Por este motivo, seleccionamos la cohorte de ingresos 2015. Primero, porque ese año marca al menos para Argentina y Brasil, aunque en alguna medida también para Uruguay, la finalización del ciclo expansivo de las políticas sociales aplicadas a la Educación nacidas entre 2002 y 2005. En algunos textos a este período se le denominó “la Era Progresista”. Segundo porque los estudios de persistencia suelen demandar información para 4 o 6 períodos o ciclos académicos (semestres en este caso), lo que implicaba una fecha máxima de actuación en diciembre de 2018.

Agradecemos la colaboración que ha tenido para este proyecto de parte del PIE de la Universidad Nacional del Litoral; de la Coordinación de Processos e Informações Institucionais



de la Universidad Federal de Pelotas, y de la Dirección General de Planeamiento (División de Estadísticas) y de la Unidad del Sistema de Información de la Enseñanza (USIEN) de la Universidad de la República.

## **Bibliografía**

Barreyro, Gladis Beatríz; Costa, Fábio Luciano Oliveira (2015) “Las políticas de Educación Superior en Brasil en la primera década del siglo XXI”. Revista Mexicana de Investigación Educativa vol. 20 num. 64, pp 17-46

Dias Sobrinho, José; de Brito, Marcia Regina (2008) “La educación Superior en Brasil: principales tendencias y desafíos”. *Avaliação*, nº13 vol.2 pp 487-503

Leite, Denise; Caregnato, Célia Elizabete; Scott, Clarice Monteiro; Lima, Elizabeth Gonzaga dos Santos; Bertolin, Julio Cesar Godoy; Genro, Mary Elli (2016) “Brasil: tendencias emergentes y de cambio en la Educación Superior 2000-2015”. En Didricksson, Axel; Moreno, Carlos Iván (coordinadores) *Innovando y construyendo futuro. La universidad de América Latina y el Caribe: estudios de caso*. Jalisco, GA: Universidad de Guadalajara / Universidad Autónoma del Estado de México /Global University Network for Innovation.

López Meyer, Cristina (2010) El Sistema de Educación Superior. Una visión comparada Argentina Brasil. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5618/ev.5618.pd](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5618/ev.5618.pd)

Neves, Clarissa Eckert Baeta (2014) “Enseanza Superior en Brasil y políticas de inclusión social”. En Páginas de Educación num. 7(2). Pp.