

POLITICAS DE ADMISION A LA UNIVERSIDAD. Una aproximación a las experiencias de Brasil y Argentina

ADRIANA R. CHIROLEU *

Introducción

La discusión en torno a las políticas de admisión a la universidad, cuestión compleja que es resultado de las transacciones entre las Universidades, el Estado y, según los países, el mercado, pierde riqueza y complejidad cuando es reducida a la dicotomía "seleccionar-no seleccionar".

En este sentido, consideramos oportuno introducir otras dimensiones que tiendan a matizar el análisis y eviten reducirlo a una discusión sobre las ventajas o inconvenientes de uno u otro sistema.

Se hace indispensable pues, tener en cuenta las características de cada Sistema de Educación Superior (SES) así como las peculiaridades de la estructura social y política de los países.

La intención de este trabajo es tratar de complejizar el proceso a través del cual se fijan las políticas de acceso a la universidad, añadiendo elementos que resultan centrales para su determinación.

La estructura de este artículo incluirá una discusión teórica sobre las políticas de acceso a la universidad y luego un planteo del tema en América Latina para focalizar finalmente en dos casos: Brasil y Argentina. La elección de estos dos países no es azarosa, sino que se basa en las características distintivas de ambos SES y en la fundamentación que efectúan de políticas de admisión diferentes, restringida una, abierta la otra.

Es de destacar que ambas políticas no resultan satisfactorias y están siendo discutidas en el marco de los procesos de ajuste estructural que viven ambos países.

Política de acceso a la universidad

La magnitud de las transformaciones ocurridas a partir de la segunda posguerra en América Latina promovieron una intensa demanda social por educación. En este sentido, la década de los 50 y los 60 son años de grandes expectativas y de un optimismo creciente en las posibilidades de la educación de favorecer el desarrollo económico y social de los países.

* Universidad Nacional de Rosario.

La educación era percibida como una forma de lograr la integración social de los países, como una herramienta indispensable para la formación de recursos humanos, para el mejoramiento de la vida y hasta para la disminución de las desigualdades sociales.

Algunas décadas más tarde, aunque la distancia entre expectativas y logros obtenidos resulta bastante pronunciada, la demanda por educación apenas decae. Esto es así en razón de que aunque la educación no permita solucionar los problemas de la población, ni sea un requisito suficiente para lograr el desarrollo, se constituye en una de las pocas vías disponibles para disputar una mejor inserción en el mercado de trabajo.

Es cada vez más la antesala donde se dirimen las oportunidades futuras de acceso a posiciones en la estructura productiva; es la antesala donde se resuelven las oportunidades futuras de acceso al bienestar económico, al poder y al privilegio.(1)

Este hecho, que resulta común a todo el sistema educativo, se acentúa aun más en el nivel superior. La hipótesis más general sobre la expansión cuantitativa de la enseñanza superior sostiene que ella no fue el producto de una política diseñada específicamente con ese propósito sino el resultado de un proceso particular en el cual actúan factores derivados del crecimiento económico, de la estructura de poder y de la constelación ideológica vigente en los distintos estratos sociales involucrados en estos procesos.(2)

El carácter político social que tiene la expansión de la educación superior puede apreciarse mejor si se analizan las estadísticas globales del crecimiento en todo el período, de todo el sistema educativo. De esta manera puede comprobarse que el tercer nivel crece con independencia de la enseñanza básica, lo que supone que depende en alto grado de la articulación entre las demandas sociales por educación y la sensibilidad política para satisfacerlas.

En este sentido, los sectores medios que son aquellos que disponen de mayores recursos para canalizar sus demandas, requieren de educación superior por razones vinculadas a la dinámica de la estratificación y la diferenciación social. La expansión educativa no se produce sólo ni principalmente por los requerimientos técnicos del aparato productivo sino por las consecuencias sociales de los cambios productivos.(3)

Esta masificación del nivel universitario fue enfrentada de distinta manera según los países y las características de los respectivos SES. En este contexto, la política de admisión a la universidad pasa a un primer plano.

Al respecto Cunha opina que las alternativas por las que atraviesa la misma se asemejan al movimiento de un péndulo que oscila entre apertura y cierre del nivel.(4)

La disyuntiva es pues, en líneas generales, seleccionar o no seleccionar; es decir, fijar una política de acceso restringida (con exámenes de ingreso y/o *numerus clausus*) o abierta, exigiendo como único requisito para acceder a la universidad, la posesión del certificado de aprobación del segundo nivel.

La fundamentación de las características que la política de acceso deba asumir se coloca a menudo en la relación cantidad-calidad académica que no abordaremos en profundidad por exceder el marco de este trabajo.

Si se parte del supuesto de que ambas variables guardan una relación directa, según

se ponga el acento en una u otra, las políticas de acceso serán restringidas o abiertas.

Para algunos autores, una visión basada exclusivamente en el tamaño de las instituciones no explica la totalidad del problema, ya que en establecimientos nuevos, creados en zonas urbanas de tamaño medio, que tienden a tener un tamaño pequeño, la calidad de los aprendizajes es a veces baja.(5)

Por otra parte, la idea de que la masificación de la enseñanza es la que produce pérdida de calidad es falsa (señala Ribeiro) ya que el acento debe ponerse en la heterogeneidad social de los alumnos y no en la cantidad.(6)

Otros trabajos por su parte han señalado la necesidad de complejizar esta problemática agregándole otras dimensiones.

Es el caso de Rama para quien el acceso a la universidad no puede reducirse a un cálculo de naturaleza técnica, es decir, a una relación entre recursos disponibles para ofrecer educación al máximo número de estudiantes, asegurando una calidad académica adecuada a estudios del tercer nivel. El cálculo en cambio, debe tomar en consideración las necesidades sociales por educación superior y las referidas a la atención de servicios básicos en áreas rurales o en centros urbanos pequeños.(7)

Para otros autores, todo mecanismo de acceso supone una concepción de la calidad escolar y una estructura social que obliga a visualizar ese acceso de un modo global. No es una cuestión de orden técnico, sino que dentro de un contexto social global, es una condición de existencia del sistema educativo y un mecanismo que se explica desde la concepción global del Estado como tal.(8)

Clark propone, por una parte, relacionar las políticas de acceso con las características del SES. Al respecto, en los sistemas constituidos por establecimientos de un solo nivel, la ampliación del ingreso implica multiplicar el número de egresados del nivel medio con derecho a ingresar al único nivel significativo de tipo superior. En cambio, en sistemas más diversificados, este problema no resulta tan grave al plantearse al ingresante distintas opciones para su elección.(9)

Por otra parte, señala Clark la necesidad de tener en cuenta las diferencias internas entre las disciplinas. En ese sentido, los requisitos de acceso podrían ser diferenciales atendiendo a su grado de estructuración.

Puede decirse entonces, que la adopción de una determinada política de admisión a la universidad es un proceso complejo en cuya configuración participan una serie de factores. La inclusión o no de algunos de ellos o la distinta jerarquización que de los mismos se hace en los diferentes SES está relacionada con variables extraeducativas, tales como las características de la estructura social y del sistema político y con variables relacionadas con la organización educativa, como las características propias del SES.(10)

Consideramos especialmente interesante retener esta doble relación entre política de admisión a la universidad y estructura social y política por una parte, y estructura interna del SES por otra, en razón de que la misma permite una explicación más integral del tema.

Los criterios de sustentación de las políticas de admisión

Sin embargo la discusión planteada en los SES en torno a la política de admisión a adoptar suele tener como línea demarcatoria la necesidad o conveniencia de seleccionar o no seleccionar.

Ambos criterios se basan en dos conceptos que actúan como soportes de cada política: los conceptos de **selectividad** y **democratización**.

La **selectividad** en el momento del acceso a la universidad se fundamenta en la imposibilidad que tiene esta institución de absorber toda la demanda social ejercida sobre ella manteniendo altos patrones de calidad académica.⁽¹¹⁾

Al respecto, la expansión constante de la matrícula trae aparejada la incorporación a la universidad de una población estudiantil heterogénea, con distintos capitales culturales y diferente posición frente al proceso de enseñanza-aprendizaje, lo cual provoca trastornos académicos y queda de la calidad.

Los sostenedores de este criterio opinan que se hace indispensable en estas condiciones seleccionar a aquellos candidatos que por su **competencia, aptitudes y capacidad** demuestren mayores posibilidades de tener un alto rendimiento. Sin embargo, resulta difícil hallar en los sistemas que aplican criterios de este tipo, definiciones puntuales sobre qué **aptitudes**, qué **competencias** o qué **capacidades** son indispensables para cursar estudios universitarios.

Por otra parte, también está planteada la discusión sobre en qué momento es más conveniente "seleccionar". Para Girod por ejemplo, efectuar el proceso de selección en el momento del acceso, "*no es realista ni equitativo*", en razón de que el ejercicio práctico de la profesión exige una serie de cualidades que sólo se revelan en la acción y que sólo guardan una lejana relación con "*las que caracterizan a los eruditos en teoría*".⁽¹²⁾

Los mecanismos de selección son variados: examen de admisión, fijación de un test de aptitud escolar, establecimiento de un **númerus clausus**, promedio de calificaciones en el nivel medio, etc., mecanismos éstos que pueden ser utilizados en forma aislada o combinada.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta además las características del SES y los requisitos que requiere cada institución para incorporarse a la misma.

Lo novedoso de la actual situación (destaca Tedesco) es que el problema no se ubica tanto en la capacidad del sistema para absorber la demanda, como en su estructura interna, es decir en las opciones que ofrece, en las articulaciones entre ellas, en los destinos para los cuales prepara.⁽¹³⁾

Todo esto no supone desconocer que la universidad efectúa sólo una "selección secundaria", en todo caso complementaria de la que se realiza en los otros niveles educativos y de la que tiene lugar en la misma sociedad cuando excluye de la formación elemental a una parte importante de la población que ni siquiera accede a la educación formal.

En este sentido, existe selección a lo largo de todo el proceso educativo y **autoselección** en la elección de determinadas terminalidades y/o disciplinas, en lugar de otras, socialmente más requeridas.

Esta argumentación intenta matizar la connotación negativa del término "selectivo" con el que se caracteriza al proceso por medio del cual se obtiene en algunos SES la condición de alumno universitario, y hasta cierto punto, también justificarlo. Se argumenta que la selección no se opera sólo en este nivel, sino que tiene lugar a lo largo de todo el sistema educativo. Todos los niveles serían "selectivos", sólo que actuarían en forma encubierta, mientras en la universidad estos mecanismos se hallarían institucionalizados.

Por su parte, los sostenedores de la conveniencia de no seleccionar, resaltan la necesidad de **democratizar** la educación superior. Este concepto de **democratización** engloba por lo menos dos órdenes distintos de fenómenos que no tienen necesariamente que darse en forma conjunta. Por un lado puede hablarse de **democratización interna** haciendo referencia a los problemas de la participación de los distintos estamentos en la vida universitaria (docentes, graduados, estudiantes). Esta se distingue de la **democratización externa** con la cual se designa la participación que las distintas clases sociales tienen en la población universitaria.(14)

Es en este último sentido que utilizaremos el concepto de democratización, lo que no implica sin embargo el desconocimiento de los vínculos existentes entre ambos tipos de democratización. Es decir, considerando a la educación superior en función de las relaciones que mantiene con el conjunto de la estructura social, tomado como un sistema tendencialmente estable de desigualdades entre los individuos y grupos, se focaliza en la representación que los distintos sectores sociales obtienen en dichas instituciones.

Es dable señalar que el concepto de democratización es un concepto complejo que de ninguna manera se agota en la **igualdad de oportunidades** ante la educación superior ni en la expansión de las tasas de escolarización superior.(15)

El principio de igualdad o de nivelación de oportunidades hace referencia a la redistribución del acceso a las distintas posiciones de la sociedad, pero no a la distribución de las posiciones mismas. Incluye pues la hipótesis de que si todos tienen un punto de partida igual, la posición que ocupen al final dependerá exclusivamente de sí mismo.(16)

Por otra parte, la igualdad de oportunidades debe ser entendida como **igual posibilidad** de acceder al sistema educativo, pero también de permanecer y de egresar del mismo (igualdad de resultados). Los altos índices de deserción que se observan en los primeros años del nivel superior están vinculados en muchos casos con problemas de carácter económico (por ejemplo la necesidad de estudiar y trabajar simultáneamente), con la calidad de la educación secundaria recibida, con el capital cultural y escolar que el alumno trae en momentos del acceso a la educación superior, el cual suele tener un peso importante para determinar sus posibilidades de éxito en el nivel.

Por otra parte, el reclamo por democratización de la educación superior no puede desentenderse de lo que acontece en los otros niveles educativos y en última instancia

de las políticas globales de los gobiernos.

En otro orden de cosas, consideramos que el concepto de democratización tiene un carácter histórico y social definido. Es así como, si a principios de siglo el mismo se agotaba en la igualdad de acceso (Reforma de Córdoba de 1918), es a partir de la difusión de las teorías crítico-reproductivistas cuando se percibe que ésta es una categoría vacía de contenido si no va acompañada de otras "igualdades" como la de permanencia y resultados. Por eso se considera que la ampliación de la cobertura educativa en el nivel no necesariamente implica mayor democratización.

En este mismo sentido, el reconocimiento de la **diferenciación interna** de los SES como una de las tendencias dominantes en América Latina, introduce otro elemento perturbador, especialmente si se acepta que la misma asume la forma de **segmentación**.⁽¹⁷⁾ Esta incluiría la creación de circuitos académicos de distinta jerarquía con diferente calidad de la enseñanza destinados a diferentes clientelas educativas.

Para Clark la diferenciación puede ser intrainstitucional o interinstitucional, pero en ambos casos se puede subcategorizar la **diferenciación según ocurra en sentido horizontal**, entendido como diversificación de la oferta por especialización, pero con jerarquía similar o análoga de los diplomas o **vertical**, es decir la apertura de ciclos intermedios o aparición de nuevos niveles de mayor jerarquía.⁽¹⁸⁾

Más adelante retomaremos esta distinción en oportunidad de ocuparnos de los casos de Brasil y Argentina.

La situación en América Latina

El SES ha experimentado en las últimas décadas un importante crecimiento en América Latina tal como lo evidencian la evolución de la matrícula respectiva. Hacia 1950, la misma alcanzaba en cifras redondas a 265.000 estudiantes; en 1960 ascendía a 542.000, en 1970 sumaba 1.560.000 y en 1980 más de 5.500.000. Esto implica que en el transcurso de 30 años la participación de la matrícula superior en la matrícula total pasó del 1,7% al 16,2%.⁽¹⁹⁾

Si se toma como variable de análisis para observar la expansión la tasa bruta de escolarización en el tercer nivel (haciendo la salvedad de las limitaciones de la aplicación de este método), se observa que la misma era para la región en 1950 del orden del 1,9 y en 1987 ascendía al 16,2%.⁽²⁰⁾ Esto implica en otras palabras que si en 1950, uno de cada 50 jóvenes entre 20 y 24 años recibía educación superior, en 1987, la recibe uno de cada seis jóvenes.

Si analizamos los últimos datos de la tasa de escolarización en el tercer nivel en la región, puede constatarse la existencia de por lo menos cuatro grupos en América Latina según el porcentaje de cobertura en el nivel.⁽²¹⁾

**Tasa de escolarización en el tercer grado en América Latina.
(Población entre 20 y 24 años - Año 1989)**

1 - Cobertura mayor al 30%	
Uruguay	50,4
Argentina	40,8 ⁺⁺
Perú	35,6
2 - Cobertura entre 20 y 30%	
Venezuela	27,8
Costa Rica	26,5
Ecuador	25,2 ⁺
Bolivia	23,8
Panamá	21,9 ⁺
3 - Cobertura entre 10 y 20%	
Chile	18,8 ⁺
República Dominicana	18,6 ⁺⁺⁺⁺
El Salvador	17,1
México	14,6
Colombia	13,7
Brasil	11,2
4 - Cobertura menor al 10%	
Honduras	9,7
Guatemala	8,6 ⁺⁺⁺
Nicaragua	8,4 ⁺⁺
Paraguay	8,0
Haití	1,2 ⁺⁺⁺⁺

Fuente: Elaboración propia sobre datos del *Anuario Estadístico UNESCO*, París, 1991.

Referencias: + último dato disponible 1988.
++ último dato disponible 1987.
+++ último dato disponible 1986.
++++ último dato disponible 1985.

Como puede apreciarse a través del análisis de los datos presentados, un elevado número de países no supera el 20% de cobertura en educación superior, porcentaje sin embargo importante. Esto no implica desconocer que en muchos de estos países estos índices coexisten con elevadas tasas de analfabetismo y cobertura exigua del nivel primario.

Por otra parte, en América Latina distintas políticas de acceso a los SES coexisten en los diferentes países y aun dentro de un mismo país en el transcurso de un breve lapso.⁽²²⁾

El examen de admisión generalizado (es decir para el ingreso a cualquier institución de educación superior) no es una práctica muy extendida, aplicándose principalmente en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú y Paraguay. En muchos casos, éste se reduce a la aplicación de exámenes en algunas instituciones y no en todo el sistema. Este es el caso de Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Puerto Rico. En otros países como Venezuela se combina la toma de exámenes con el promedio de calificaciones de la escuela media. Finalmente en otros casos, la única exigencia para el ingreso es la obtención del diploma de segundo grado, como en Argentina y Uruguay.(23)

Otros rasgos comunes en la región son por ejemplo la inexistencia de sistemas académicos nacionales únicos, asentados sobre la base de determinados niveles de conocimiento. Por otra parte, en muchos casos, la aplicación de las pruebas de admisión se constituye casi en un ritual, el cual no va precedido por discusiones y análisis sobre el tipo de aptitudes o el nivel de conocimientos necesarios para desarrollar estudios superiores, hecho éste que redundaría en una mejor articulación entre el segundo y el tercer nivel.

En este sentido se sostiene que parece común a todos los países de la región en los que se introdujeron pruebas de ingreso, el hecho de que no se haya intentado que ellas fueran la clave para una transformación positiva de la educación superior.(24)

Seguidamente revisaremos la situación en dos países de la región: Brasil y Argentina, países que tienen una cobertura en el nivel del 11,2 y el 40,8% respectivamente, atendiendo a las características de los respectivos SES y a las políticas de admisión adoptadas.

Es dable señalar que ambos países aunque comparten el escenario latinoamericano tienen historias sociales y políticas diferentes. En lo que respecta a su estructura social, las divergencias se hacen aun más notorias.

Mientras Brasil está marcado por una profunda jerarquización social y verticalidad, Argentina en cambio, sociedad también jerarquizada, pero en menor medida que aquél, tiene en general una actitud más igualitaria (o más precisamente equiparadora) de las distancias sociales.(25) Con ciertas reservas podría aceptarse que presenta una arquitectura social más horizontal, aunque en retroceso.

Esta situación se verá reflejada en las características internas de los SES y la distinta manera en que evolucionan.

El caso de Brasil

En el marco del crecimiento global de la educación superior en la región, el SES brasilero se expande a un ritmo acelerado. La matrícula pasa de 93.000 alumnos en 1960, a 425.000 en 1970 y 1.500.000 aproximadamente en 1987.(26)

La década del 60 es la que registra la expansión más acelerada de la matrícula, en el marco del llamado "milagro brasilero". En estas circunstancias, la presión social por

obtener el acceso a la educación superior se hizo incontenible para el gobierno.

A partir de 1964, el gobierno militar señala como objetivo en el campo universitario la destrucción del proyecto de universidad crítica del período Goulart y encara la reestructuración de la enseñanza universitaria que se concretará en 1968 con la sanción de la ley 5.540.

Esta impone entre otras reformas la departamentalización de las universidades (es decir, la extinción de las cátedras), el régimen de créditos (el alumno armaba su propia currícula en base a disciplinas obligatorias y electivas), la unificación del examen de ingreso (Vestibular) por área de conocimiento y por región y la institucionalización del sistema de posgraduación. Se sostenía además que el modelo de organización preferencial de la enseñanza superior sería, la Universidad.

Remontándonos un poco hacia atrás en la historia de la conformación de este SES podremos hallar explicación para esta situación. La constitución de universidades en Brasil, fue un hecho tardío; la primera de ellas, la Universidad de Río de Janeiro surge hacia 1920 y no constituye el modelo único de creación de instituciones de educación superior, sino su excepción.

Las instituciones de educación superior surgen en forma fragmentada, una para cada profesión o grupo de profesiones semejantes y es alrededor de 1960 cuando comienza a desarrollarse un movimiento por la fusión de facultades en universidades.(27)

Para esa misma época es cuando la presión por una expansión del número de vacantes en el examen Vestibular (práctica de vieja data en Brasil) comienza a hacerse insostenible.(28)

Entre las causas de este aumento en la demanda por educación superior puede señalarse la intensificación del proceso económico de concentración de la propiedad, el capital, la renta y el mercado a raíz de la política económica desarrollada por el gobierno militar.(29)

Los estudios superiores eran visualizados como una forma supletoria de ascenso social y sólo en el período 64-68 el número de candidatos a ingresar en la educación superior crece un 120% mientras las vacantes en el mismo período crecen un 56%.(30)

La presión social de los sectores medios se agudiza y el gobierno se ve impelido a buscar una salida que armonizara con la contención del gasto público. En este sentido, la política económica estaba orientada hacia la ampliación de la infraestructura económica en detrimento de las inversiones en otros rubros sociales como educación.

Este estilo de planeamiento dará el sentido que guiará la dinámica de la expansión de la enseñanza superior y su apertura a un proceso de privatización exacerbada.(31)

De esta manera, el Estado dejó en manos de los particulares la expansión del nivel educativo superior, logrando así responder a la demanda por más educación superior sin costo adicional para el Estado, en cuanto trasladaba dicho costo a los mismos demandantes.

Sin embargo, al estar esta "nueva enseñanza privada"(32) en manos de empresas particulares que buscaban fundamentalmente la maximización de los beneficios, la

calidad de la enseñanza impartida pasó a un segundo plano.

Como consecuencia lógica el valor de los diplomas tanto en términos económicos (para servir como requisito en el acceso a cargos mejor remunerados) como simbólicos (para servir como elemento de distinción social), es más bajo en estos establecimientos.(33)

En consecuencia, aunque la aparición de este tipo de instituciones aparentemente parecería implicar una mayor democratización del sistema educativo en el sentido de ofrecer mayores posibilidades de acceso a los sectores sociales medios, en la práctica, la proliferación de esta “nueva enseñanza privada” constituye una manifestación perversa del crecimiento y diversificación del campo educacional.(34)

Es así como en la actualidad, a la universidad pública (gratuita) sólo pueden acceder los sectores sociales más acomodados que por su formación educativa anterior pueden sortear los filtros impuestos en el examen Vestibular. Los sectores socialmente menos favorecidos pueden recurrir a las instituciones privadas (especialmente a los llamados “establecimientos aislados”) que en general no mantienen altos patrones de calidad académica, y en las cuales los cursos son pagos.

El resultado final de este proceso que intentamos describir brevemente, es un SES sumamente heterogéneo, con algunas instituciones que mantienen altos patrones de calidad académica y otras (la mayoría) que son meras “máquinas de venta de diplomas a largo plazo”.(35)

La estructura interna del SES está compuesta en la actualidad por una red privada y una pública, la cual a su vez incluye establecimientos federales, estatales y municipales. Existen además tres tipos de establecimientos: las universidades, las federaciones de escuelas y los establecimientos aislados. Entre ellos no existe diferencia alguna en lo atinente a los grados académicos otorgados.(36)

De las 871 instituciones que imparten educación superior, el 73% pertenece a la red particular. Las proporciones varían si se analiza el tipo de establecimiento: entre las universidades el 66% son de carácter público, concentrándose la mayor parte del sector privado en las federaciones de escuelas (98%) y los establecimientos aislados (75%). Por otra parte, el sector privado suma el 60% de la matrícula inscripta en educación superior.(37)

El caso argentino

Comparativamente con Brasil, la evolución del SES argentino data de una fecha muy anterior y tiene características notoriamente diferentes.

Dentro del territorio argentino la creación de la primera universidad (fruto de la política desarrollada en la materia por España) se remonta a 1613, y tiene lugar en la actual provincia de Córdoba. Hacia 1622, este Colegio Máximo que podía otorgar grados académicos comienza a llamarse Universidad de Córdoba del Tucumán.

Ya en el período independiente se produce la fundación de la segunda universidad en territorio argentino: la Universidad de Buenos Aires sobre la base de las escuelas ya existentes. Estaba constituida según el modelo napoleónico, y en este sentido era concebida como la instancia suprema de la educación en el territorio nacional. Su creación implica la adopción de un nuevo "modelo" de desarrollo, el reconocimiento de una idea diferente acerca del Estado y la admisión expresa del traslado del centro de gravedad de la vida social, económica y política desde el Interior al Litoral.(38)

Hacia fines del siglo XIX comienzan a fundarse nuevas universidades, inicialmente provinciales, las cuales son posteriormente nacionalizadas. Simultáneamente comienza a desarrollarse el sistema de educación superior no universitario.

En 1918, la llamada Reforma Universitaria de Córdoba, sostiene entre otras consignas, la autonomía universitaria, el gobierno tripartito, asistencia y docencia libre, régimen de concursos y periodicidad de cátedra, publicidad de los actos universitarios y bienestar estudiantil.

Hacia los 50 existían en el país seis Universidades (Córdoba, Buenos Aires, Litoral, La Plata, Tucumán y Cuyo). Por otra parte, en el período peronista se inicia una importante expansión de la matrícula, con tasas de crecimiento muy elevadas.(39) Este proceso fue acompañado sin embargo por elevadas tasas de deserción al punto que en el período 47-55, de cada 10.000 habitantes accedían a la universidad 80 jóvenes, de los cuales egresaban 5.(40)

A partir de mediados de esta década se acelera la creación de nuevas universidades, algunas públicas y otras privadas, estas últimas luego de la sanción de la ley 14.457 que a través de su polémico artículo 28 daba la autorización correspondiente.(41) En estos años se inicia el "tránsito a la universidad de masas" con el aumento numérico de las instituciones y la diversificación de la oferta educacional del nivel superior.(42)

De la década del 70 data la última oleada de creación de universidades, la cual se fundamenta en la necesidad de descongestionar las universidades tradicionales y formar recursos para un proyecto tecnocrático autoritario, combatiendo el despilfarro de recursos humanos y económicos que significaba la duplicación de tareas que caracteriza al régimen de facultades.(43) Aunque el proyecto finalmente fracasó, se crean numerosas universidades.

Existen en la actualidad veintinueve universidades nacionales, una provincial y una treintena de universidades privadas (número éste siempre en aumento en estos últimos años).(44)

Como puede apreciarse a través de esta sintética descripción, el desarrollo del SES argentino tuvo lugar a partir de la Universidad, poniéndose especial énfasis en la expansión y fortalecimiento de la red pública.

En la actualidad, alrededor del 78% de la matrícula en educación superior (incluye el subsistema universitario y el no universitario) pertenece a los establecimientos públicos. Si en cambio focalizamos en la matrícula universitaria, la red pública atiende al 90% de los estudiantes.

Como rasgo distintivo del SES argentino, puede pues señalarse su tendencia a la creación de numerosas instituciones en ambos subsistemas, que tienden a reproducir la oferta ya existente. La diferenciación vertical por su parte se manifiesta especialmente en la creación del sistema cuaternario.(45)

En lo que respecta a la política de acceso a la universidad, en los últimos años la misma osciló entre el ingreso irrestricto y el limitado según oscilaran los gobiernos democráticos y autoritarios.

En la actualidad, la memoria colectiva de la sociedad guarda al respecto aún oscuros recuerdos de la época del gobierno militar 1976-83. Es por eso (señala Cano) que el "examen de ingreso" se transformó en un concepto de carga simbólica altamente negativa que por su sola mención evoca una época en la cual se asociaron "*limitación, represión y deterioro del nivel académico de los estudios superiores*".(46)

En la actualidad, desde 1984, rige un sistema de ingreso libre o irrestricto el cual trajo aparejado un crecimiento notable de la matrícula universitaria, especialmente en ciertas áreas de estudio.(47)

Consideraciones finales

A través de estas notas hemos tratado de resaltar la necesidad de discutir las políticas de acceso a la universidad teniendo en cuenta los contextos nacionales en los que las mismas se generan, las características propias de las sociedades, del régimen político de los países y de los propios SES, y no solamente enmarcarlas en una discusión eminentemente técnica sobre las ventajas o inconvenientes de la selección antes del ingreso a la institución.

En este sentido consideramos que resulta enriquecedor la comparación entre los casos de Brasil y Argentina. Al respecto deseáramos remarcar los siguientes aspectos:

1. En el contexto de estructuras sociales diferentes (más jerarquizada la brasilera, más "igualitaria" la argentina), los dos SES evolucionan de forma también diferente. El brasilero se expande a través de la iniciativa privada fomentada desde el Estado como una forma de descargar sobre los particulares el peso de la demanda social por estudios universitarios. El argentino, en cambio, históricamente crece a través de la red pública; la red privada que tiene dos momentos importantes de expansión, la década del 60 y la del 90, no alcanza a cubrir un porcentaje significativo de la matrícula.

2. En cuanto a la estructura interna del SES, en Brasil, los procesos de diferenciación horizontal y vertical son considerablemente acentuados. La oferta de carreras es muy amplia en la red pública y aun más en la privada. Por otra parte, junto a las carreras tradicionales existen cursos de corta duración (2 años) y el sistema de posgraduación (Maestría, Doctorado y Posdoctorado) está institucionalizado desde 1968. Esto supone la existencia de becas de estudio para desarrollar los posgrados en el territorio nacional o en el extranjero y de toda una infraestructura administrativa (por ejemplo licencias durante el transcurso de los estudios) e institucional (bibliotecas bien provistas y

actualizadas, posibilidades de publicación, asociaciones y foros que apoyan la discusión y circulación de la producción académica, etc) que facilita el desarrollo de este nivel.

En Argentina el panorama en cambio es muy diverso. Si bien la oferta de carreras ha aumentado en los últimos años, se continúa dando una tendencia al mantenimiento y reproducción de la oferta educativa tradicional aun en las instituciones de reciente creación. La diferenciación vertical por su parte se manifiesta en forma muy incipiente, incluso en los posgrados que comenzaron a expandirse especialmente desde la llegada del gobierno democrático. Sin embargo esta mayor demanda por este tipo de cursos no va acompañada por becas, licencias, etc, sino que todo lo contrario, los mismos son pagos y se desarrollan habitualmente en forma simultánea al resto de las tareas.

Este diferente lugar que se otorga a los estudios de posgrado parece indicar también una valoración distinta de la importancia del aporte de la ciencia en todas sus áreas para el desarrollo nacional.

Y aquí podemos plantear una paradoja interesante, en cuanto un país que invierte recursos en el desarrollo de una vasta red pública de educación superior, no favorece luego el perfeccionamiento de esos graduados, descuidando de esa manera su rendimiento y sus posibilidades de efectuar aportes científicos importantes.

En cambio, Brasil descuida la formación masiva, dejándola en manos de los particulares y sólo al alcance de los que económicamente están en condiciones de afrontarla, para preocuparse por la formación de una élite de intelectuales que efectúan perfeccionamiento e investigación en óptimas condiciones, maximizando su rendimiento.

3. En lo que respecta a las políticas de admisión, éstas parecen reflejar de una manera casi puntual las características antes enunciadas de la estructura social.

En el caso de Brasil, las trabas al ingreso a la universidad son más o menos intensas según el tipo de establecimiento al que se desee acceder. De esta manera las instituciones públicas que mantienen un alto patrón de calidad de la enseñanza imponen exámenes de admisión rigurosos, los cuales sólo pueden ser sorteados por aquellos aspirantes que por su origen social, capital cultural, etc., tuvieron acceso a instituciones educativas de alta calidad y cursos especiales ("cursinhos") de alto costo económico dictados en instituciones creadas ad hoc. Para los restantes aspirantes queda libre la vía de las instituciones particulares.

Es dable destacar que si bien el examen Vestibular es resistido año a año por los aspirantes, el mismo es considerado como una construcción histórico-social que se halla profundamente arraigada en la sociedad, y que es aceptada por ser una manera supletoria de mantener las jerarquías y las diferencias sociales.

Es decir, en Brasil, la combinación de un SES fuertemente diferenciado con una política de acceso restrictiva acentúa las diferencias sociales y ahonda las desventajas de los sectores socialmente menos favorecidos.

En el caso de Argentina, la política de acceso libre a la universidad parece estar fuertemente arraigada en el seno de la sociedad. Es así como en las últimas décadas sólo gobiernos autoritarios pudieron imponer trabas al ingreso.

Sin embargo, en este caso, la combinación entre un SES escasamente diferenciado (horizontal y verticalmente) y una política de acceso libre, trae como resultado que la demanda (de por sí alta) se concentre en unas pocas carreras (fundamentalmente Medicina, Abogacía, Contador, Psicología, Analista de Sistemas e Ingeniería) y en unas pocas universidades (Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Rosario, Tucumán, Nordeste y Universidad Tecnológica Nacional).

Esta situación hace necesario efectuar una nueva discusión sobre las políticas de acceso a la universidad. Al respecto, al no existir estudios empíricos confiables sobre las ventajas o desventajas de la adopción de una política determinada, consideramos oportuno dejar planteados algunos interrogantes.

Frecuentemente se sostiene que la masividad es la causa del deterioro de la calidad en las instituciones universitarias. No se tienen en cuenta en este análisis, problemas estructurales de la universidad latinoamericana, como las violentas rupturas de los períodos de gobiernos democráticos, que traen aparejado en la universidad, en algunos casos como el argentino, persecuciones ideológicas, destrucción de equipos de trabajo, y exilio de científicos. Tampoco se toman en cuenta otros factores como el nivel obtenido por los egresados del ciclo medio; el escaso presupuesto asignado al subsector universitario, la problemática propia de los académicos, etc.

En este contexto, la limitación del ingreso a la universidad ¿tendrá como correlato el aumento de la calidad académica en los establecimientos o será sólo una nueva forma de aumentar las desigualdades sociales?

En un mundo que cada vez requiere individuos con mayor calificación y altamente escolarizados, con una formación general más amplia para poder absorber los vertiginosos cambios de la tecnología: ¿será la limitación del ingreso a la universidad lo que nos permita insertarnos de mejor manera en el contexto internacional?

La diferenciación horizontal y vertical de los SES ¿no podría ser una nueva vía a explorar en el intento por armonizar expansión de la matrícula y calidad académica?

Estos interrogantes y muchos otros merecen un estudio profundo y un análisis que tenga en cuenta la necesidad de corregir el rumbo de la universidad considerando simultáneamente los intereses sociales.

NOTAS

(1) FILGUEIRA, C., "Educar o no educar: ¿es este el dilema?", en *Revista de la CEPAL*, N° 21, Santiago de Chile, 1983, pág. 50.

(2) TEDESCO, J.C., *Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en la América Latina y el Caribe*, UNESCO, París, 1983, pág. 8.

(3) *Idem* pág. 9.

(4) CUNHA, L.A., "Vestibular: a volta do pendulo", en *Em Aberto*, Año 1, N° 3, Brasilia, 1982.

(5) TEDESCO, J.C., *El desafío educativo. Calidad y democracia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987. PEREZ LINDO, A., *La batalla de la inteligencia*, Ed. Cántaro, Buenos Aires, 1989.

(6) RIBEIRO, S.C., "O vestibular", en *Em Aberto...*, op. cit.

(7) RAMA, G., *El sistema universitario en Colombia*, Universidad Nacional, Bogotá, 1970.

(8) CERYCH, L., *Acces and structures, Tercera conferencia sobre educación superior*, Universidad de Lancaster, Inglaterra, 1975. ALBORNOZ, O., "El acceso a la educación superior en América Latina y el Caribe", en TEDESCO, J.C. y BLUMENTHAL, H. (orgs.), *La juventud universitaria en América Latina*, CRESALC-UNESCO-ILDIS, Caracas, 1986.

(9) CLARK, B., *El sistema de educación superior: una visión comparativa internacional de la organización académica*, trad. de Rollin Kent Serna, 1983. Policopiado.

(10) Existen distintas corrientes que tratan de explicar cómo se modifican los SES:

a) El análisis organizacional que propone Clark, va de dentro del sistema hacia afuera sin abandonar su anclaje internalista. Los SES gozan de autonomía sistémica y son estructurantes, apareciendo como determinados por la dinámica del conocimiento.

b) El análisis histórico-social en cambio va desde fuera hacia dentro del sistema sin perder su centro de gravedad exterior. Considera que los SES son productos histórico-sociales concretos y forman parte de una superestructura, apareciendo determinados por la operación de los contextos y la dinámica de los actores.

c) Brunner por su parte, trata de integrar ambas teorías para dar cuenta tanto de sus propiedades organizacionales internas como de sus especificaciones funcionales en contextos histórico-sociales diversos. Cfr. BRUNNER, J.J., *Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior*, FLACSO, Chile, 1988. Documento de Trabajo

(11) BRUNNER, J.J., "Universidad, sociedad y Estado en los 90", en *Nueva Sociedad*, N° 107, Caracas, 1990.

(12) GIROD, R., *Política educativa. Lo ilusorio y lo posible*, Kapelusz, Buenos Aires, 1984, pág. 146.

(13) TEDESCO, J.C. y BLUMENTHAL, H., "Desafíos y problemas de la Educación Superior en América Latina", en *La Juventud Universitaria en América Latina*, op. cit.

(14) TEDESCO, J.C., "Modernización y democratización en la Universidad argentina. Un panorama histórico", en DOONER, P. y LAVADOS, I. (comps.), *La Universidad Latinoamericana. Visión de una década*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1979, pág. 260. BRUNNER, J.J., *Universidad y sociedad en América Latina*, UAM Azcapotzalco, 1987, pág. 62.

(15) TUNNERMANN BERNHEIM, C., "El problema de la democratización de la educación superior en América Latina", en *Perspectivas*, Revista trimestral de Educación, vol. IX, N°1, UNESCO, París, 1979, pág. 83.

(16) OPPEINHEIM, F., "Igualdad", en BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1987, pág. 811.

(17) No existe consenso en la discusión teórica sobre las características que asume el proceso de diferenciación. Para Brunner puede ser entendida como el proceso por el cual funciones universitarias anteriormente unificadas se dividen y encuentran una localización institucional diversificada, o por el cual se agregan nuevas funciones o roles a la enseñanza superior que hallan su soporte institucional en un mismo tipo de establecimiento. BRUNNER, J.J., *Notas para una teoría del cambio* ..., op. cit., pág. 95.

Para Rama en cambio, la diferenciación de los SES asume características de segmentación. Esto se manifiesta a través de los indicadores de origen social de los estudiantes, el nivel de los conocimientos que se imparten en las unidades académicas y la inserción ocupacional de los egresados. RAMA, G., "Transición estructural y calidad de la enseñanza superior en América Latina", en *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 69, N° 163, Brasilia, 1988, pág. 577.

TeDESCO por su parte, sostiene que la diferenciación se da mucho más desde el punto puramente institucional que desde el punto de vista de la presencia de distintos sectores sociales, ya que "la estrategia diferenciadora de las políticas oficiales fue resistida por una estrategia homogeneizadora de los actores sociales involucrados". TEDESCO, J.C., *El desafío educativo*..., op. cit. pág. 70.

(18) CLARK, B., "Academic Differentiation in National Systems of Higher Education", en *Comparative Education Review*, N° 29, 1978.

(19) PROYECTO DEALC, *Informes Finales 4*, vol.3, VIII-5, UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, 1981.

(20) UNESCO, *Anuarios Estadísticos*, París, 1989.

(21) Seguimos en este caso la clasificación hecha por Mary Corcoran quien distingue:

a) modelo de acceso de élite: el SES absorbe menos del 10% de la población en edad escolar superior;

b) modelo de transición hacia la escolaridad de masas: el SES absorbe del 10 al 20% de dicha población;

c) modelo de acceso de masas: el SES absorbe del 20 al 30% y

d) modelo universal: el SES absorbe más del 30%.

(22) En este sentido resulta paradigmático el caso de Argentina, país en el cual se suceden en el transcurso de una década aproximadamente (1973-1984) políticas de ingreso libre, restringido y nuevamente libre que corresponden respectivamente con los gobiernos de Perón, Proceso de Reorganización Nacional y Alfonsín.

(23) GARCIA GUADILLA, C., "El acceso a la enseñanza superior desde la perspectiva de los estudiantes", en TEDESCO, J.C. y BLUMENTHAL, H., op. cit.

(24) PROYECTO DEALC, op. cit., VIII-10-11.

(25) O'DONNELL, G., *¿Y a mí, qué me importa?. Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil*, CEDES, Buenos Aires, 1984, pág. 8.

(26) Esto implica (tomando como año base 1960) un crecimiento del orden del 1600%.

(27) CUNHA, L.A. y GOES, M. de, *O golpe na educacao*, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro, 1985, pág. 87.

(28) Oficialmente el examen Vestibular fue introducido en la legislación brasilera por el Decreto 8.659 de 1911. Este decreto surge como una reacción del Estado y de las corporaciones académicas al crecimiento considerado "vertiginoso" de los alumnos en las escuelas superiores. Los exámenes Vestibulares pretendían actuar como un resguardo de la calidad, manteniendo fuera de las instituciones de educación superior a aquellas personas consideradas "menos capaces". CUNHA, L.A., "Vestibular: a volta do pendulo", op. cit. pág.8.

(29) CUNHA, L.A., *Educacao e desenvolvimento social no Brasil*, Francisco Alves, Río de Janeiro, 1989, pág. 238.

(30) Idem, pág. 239.

(31) MARTINS, C.B., "O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980)", en *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Nº 165, Río de Janeiro, 1989, pág.177.

(32) Hasta ese momento las instituciones de educación superior existentes eran básicamente confesionales (católicas) y no se presentaban como empresas capitalistas. MARTINS, C.B., "O novo ensino ..., op. cit., pág. 181.

(33) CUNHA, L.A., "A expansao do Ensino Superior: causas e consequencias" en *Revista Debate e Critica*, Revista quadrimestral de Ciencias Sociais, Nº5, Sao Paulo, 1975, pág. 53.

(34) MARTINS, C.B., op cit., págs. 186-187.

(35) CUNHA, L.A. y GOES, M. de, op. cit. pág. 88.

(36) Los establecimientos aislados o "escuelas aisladas" no tienen la preocupación de su integración en el contexto más amplio de las universidades, que cultivan el saber en todos sus dominios básicos, se caracterizan por una actuación que se orienta hacia una determinada carrera del nivel superior (profesional o académica), tales como derecho, medicina, ingeniería, filosofía, matemática, letras o arte entre otras. Las universidades se distinguen de las escuelas aisladas, tanto por el cultivo integrado de las áreas fundamentales de conocimiento considerado en sí mismo o en sus aplicaciones como por el carácter orgánico de su estructura organizacional, así como por el grado de autonomía que poseen relativamente de los organismos de supervisión y control. MINISTERIO DA EDUCACAO E CULTURA (MEC), *Aspectos da organizacao e funcionamento da Educacao brasileira*, Brasilia, 1985.

(37) Los siguientes datos resultan ilustrativos:

	Número de establecimientos - Año 1988.				Total	
	Público		Privado			
Universidad	52	62,7%	31	37,3%	83	100
Federaciones	1	1,5%	66	98,5%	67	100
Isoladas	180	25,0%	341	75,0%	721	100

Fuente: Elaboración de Luis Antonio Cunha sobre datos del MEC.

(38) WEINBERG, G., "Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 14, Nº 39/40, 1977, pág.93.

(39) En el lapso 1947-55 el ingreso universitario general llegó casi a triplicarse, pasó de 51.272 estudiantes en 1947, a 143.542 en 1955. Sin embargo se mantuvo la orientación matricular. KLEINER, B., "La universidad en la época peronista", en *Veinte años de movimiento estudiantil reformista: 1943-1963*, Platina, Buenos Aires, 1964, pág. 71.

(40) MANGONE, C. y WARLEY, J., *Universidad y peronismo (1946-1955)*, CEAL, Buenos Aires, pág. 29.

(41) Se rompe de esta manera por primera vez en 150 años de historia institucional argentina, el monopolio del

Estado en materia de educación superior. CANO, D., *La educación superior en la Argentina*, FLACSO/GEL, Buenos Aires, 1985.

(42) *Idem*, pág. 15.

(43) *Idem* pág. 16.

(44) La política desarrollada durante el gobierno de Alfonsín tendió a entorpecer la creación de universidades privadas, al punto que durante su gestión no se autorizó la creación de ninguna institución de estas características.

(45) BERTONI, M.L. y CANO, D., "La educación superior argentina en los últimos veinte años", en *Propuesta Educativa*, Año 2, N° 2, FLACSO, Buenos Aires, 1990, pág. 13.

(46) CANO, D., *op. cit.*, pág. 40.

(47) En este sentido se verifican dos procesos relevantes: por una parte un notorio crecimiento de la matrícula en educación superior en valores absolutos. La misma pasa de 580.556 en 1983, a 677.535 en 1984 y a 846.145 un año después. A partir de ese momento continúa aumentando pero a un ritmo mucho menor.

Se verifica además un cambio en la composición interna de la matrícula, aumentando la universitaria sobre la no universitaria.

La explicación de estos dos procesos debe hallarse en las características restrictivas de la política universitaria del gobierno militar y la represión ideológica existente, factores que generaron una demanda insatisfecha por educación universitaria que se volcó sobre estas instituciones en la apertura democrática.