

Políticas de Educação Superior em América Latina

Expansão, diversificação
y equidad

André Vieira, Andrés Santos Sharpe,
Carolina Zuccarelli y Maria Ligia Barbosa
(Comps.)



CeLapes
Centro Latino-Americano de
Pesquisa em Educação Superior



FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



CLACSO

Políticas de Educación Superior en América Latina

Expansión, diversificación y equidad

Políticas de Educación Superior en América Latina:
expansión, diversificación y equidad / Maria Ligia
Barbosa... [et al.]; Coordinación general de Andrés Santos
Sharpe... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos
Aires: CLACSO; Río de Janeiro: CeLapes. Centro Latino
Americano de Pesquisa em Educação Superior, 2026.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-308-300-8

1. Educación Superior. 2. Política Educacional. 3. América
Latina. I. Barbosa, Maria Ligia II. Santos Sharpe, Andrés,
coord.
CDD 378

Corrección: André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli y Maria Ligia Barbosa
Diseño de interior: Santiago Basso
Diseño de tapa: CLACSO

Políticas de Educación Superior en América Latina

Expansión, diversificación y equidad

**André Vieira, Andrés Santos Sharpe,
Carolina Zuccarelli y Maria Ligia Barbosa**

(Comps.)



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro - Director Ejecutivo

Gloria Amézquita - Directora Académica

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

Políticas de Educación Superior en América Latina: Expansión, diversificación y equidad (Buenos Aires: CLACSO / Río de Janeiro: CELAPES, julio de 2026).

ISBN 978-631-308-300-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [<clacso@clacsoinst.edu.ar>](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) | [<www.clacso.org>](http://www.clacso.org)

Índice

Prefácio. Políticas de Educação Superior na América Latina. Expansão, diversificação e equidade	7
--	---

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli e Maria Ligia Barbosa

Prefacio. Políticas de Educación Superior en América Latina. Expansión, diversificación y equidad.....	17
---	----

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli y Maria Ligia Barbosa

Preface. Higher Education Policies in Latin America. Expansion, diversification and equity.....	27
--	----

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli and Maria Ligia Barbosa

Parte I. Contexto e fundamentação

Diversificação Institucional, Políticas de Equidade e Desigualdades na Educação Superior: Uma Análise Comparada da América Latina.....	39
---	----

André Vieira, Nathália Werneck e Rafael Ribeiro Santiago

Educação superior latino-americana: por que e como compará-la?	71
--	----

Luma Doné Miranda e Adriane Pereira Gouvêa

Parte II. Estrutura institucional

A formação dos oligopólios da educação superior brasileira	103
--	-----

Carolina Zuccarelli, André Vieira, Lara Mendonça e Felipe Blanco

Nuevos escenarios del sistema universitario en Perú. Expansión y debilitamiento institucional	137
--	-----

Yolanda Rodríguez González y Carmela Chávez Irigoyen

El Sistema de Educación Superior en Uruguay. Los cambios matriculares y los nuevos formatos institucionales	175
---	-----

Gabriel Errandonea

Parte III. Funcionamento

Tipos institucionais e equidade na educação superior brasileira	219
---	-----

Leonardo Rodrigues, André Vieira, Maria Ligia Barbosa e André Pires

Elecciones de carrera en el ingreso irrestricto argentino. Continuidades y transformaciones de la matrícula y las políticas públicas e institucionales que las orientan.....	251
--	-----

Andrés Santos Sharpe y Julio Durand

Transformación y desafíos del sistema de educación superior en Chile. Un análisis desde la estructura y de la experiencia estudiantil	291
---	-----

Cristóbal Villalobos, Andrés Rojas-Murphy y María Luísa Quaresma

Conclusão. Educação Superior na América Latina. Expansão, diversificação e os limites da democratização.....	323
--	-----

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli e Maria Ligia Barbosa

Conclusión. Educación superior en América Latina. Expansión, diversificación y los límites de la democratización.....	335
---	-----

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli y Maria Ligia Barbosa

Conclusion. Higher Education in Latin America. Expansion, diversification, and the limits of democratization	347
--	-----

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli and Maria Ligia Barbosa

Sobre os autores e as autoras.....	359
------------------------------------	-----

PREFÁCIO

Políticas de Educação Superior na América Latina

Expansão, Diversificação e Equidade

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli y Maria Ligia Barbosa

Expansão e modelos institucionais da educação superior na América Latina

O conjunto de estudos que apresentamos neste livro é resultante do esforço coletivo de grupos de pesquisa de diferentes países da América Latina envolvidos no desenvolvimento de três projetos: (i) “Democratização do Ensino Superior: fatores institucionais e suas medidas”, (ii) “Políticas de Ensino Superior na América Latina: expansão, diversificação, modelos institucionais e renovação das elites” e (iii) “Measuring the relationship between institutional diversity and student equity in Latin America countries”. Os dois primeiros projetos têm financiamento nacional da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq),

enquanto o último é financiado pela Society for Research into Higher Education (SRHE), sediada no Reino Unido.

A proposta que deu origem a este livro foi sendo construída e amadurecida ao longo dos últimos dois anos, a partir de encontros de trabalho e eventos realizados nesse período. Em novembro de 2023 realizamos dois seminários internacionais com especialistas e pesquisadores dos cinco países que constituem o foco deste livro, em que se discutiram formas institucionais da diversificação da educação superior na América Latina e seus impactos em termos de eficiência e equidade¹. Além de darem origem aos textos que agora apresentamos, esses seminários culminaram na criação do CeLAPES (Centro Latino-Americano de Pesquisa em Educação Superior) que tomou forma institucional na Cátedra Carlos Hasenbalg, do Colégio Brasileiro de Altos Estudos (CBAE/UFRJ²).

Os projetos têm como objetivo analisar as políticas de educação superior (ES) na América Latina, estabelecendo as principais características dos modelos institucionais de cinco países: Brasil, Argentina, Chile, Peru e Uruguai. Como passo necessário para tanto, buscamos caracterizar a expansão da ES nesses países, indicando suas variabilidades institucionais, os tipos de diploma oferecidos, as carreiras ou conhecimento valorizados e os padrões de acesso e conclusão da graduação. É a esse objetivo que dedicamos as análises reunidas neste livro.

Embora a expansão da educação superior seja um fenômeno geral, nas últimas décadas, cada sistema nacional realizou a seu modo -- e com ritmos distintos-- a ampliação do número de suas instituições, cursos e de estudantes de ES. Nossa questão de pesquisa consiste em entender como os processos de expansão na região vêm enfrentando dois desafios: de um lado, incluir grupos de jovens tradicionalmente excluídos -- por desigualdades de gênero, classe social,

¹ As gravações dos seminários podem ser assistidas no Canal do YouTube do Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior: <https://www.youtube.com/@LAPESPPGSAU-FRJ>

² Página oficial do CeLAPES: <https://www.celapes.org/>

étnica, cor etc. dos cursos de graduação em seus respectivos países; e, de outro, garantir qualidade e eficiência de sistemas de educação superior ampliados e supostamente mais democráticos. Partimos da hipótese de que os modelos institucionais dos SES refletem forças sociais e formas de agência coletiva, resultando em distintos níveis de abertura dos sistemas.

É nesse ponto que a escolha dos países analisados ganha sentido. Cada um apresenta características muito específicas que tornam desafiadora a comparação, mas que também revelam, quando examinadas em conjunto, como modelos institucionais distintos se relacionam com formas de estratificação social. Com os devidos cuidados metodológicos, é possível descobrir peculiaridades e similaridades nos processos de expansão, observando dimensões como o papel dos setores público e privado, o porte das instituições, as modalidades de ensino (presencial ou a distância) e as áreas de formação oferecidas. Esses elementos, ao mesmo tempo em que distinguem os sistemas, permitem comparações relevantes, assim como os padrões de eficiência e equidade, cuja análise depende da disponibilidade de dados e competências analíticas, e que se colocam como horizontes a serem explorados em nossas futuras pesquisas.

Como o livro está organizado

A organização dos capítulos reflete a evolução das nossas análises. O livro está estruturado em três partes. A Parte I – Contexto e Fundamentação inicia com a contextualização histórico-geográfica do problema da expansão diversificada da educação superior na América Latina. Desde esse ponto inicial, já nos deparamos com as dificuldades de comparar sistemas nacionais que apresentam temporalidades distintas e diferentes formas de valorização social. A partir dessa introdução os debates avançaram quase naturalmente para distinguir duas dimensões analíticas que orientam a obra: a

estrutura institucional dos sistemas de educação superior (Parte II) e o seu funcionamento (Parte III).

Na Parte I, o capítulo de Vieira, Santiago e Werneck mostra como a expansão dos sistemas de educação superior tem sido acompanhada por pressões de diversificação e por respostas às demandas de diferentes setores sociais e econômicos. Esse fenômeno assume especial relevância na América Latina, onde o crescimento acelerado das matrículas nas últimas décadas ocorreu em paralelo à diversificação institucional e ao protagonismo do setor privado, tanto na oferta quanto no financiamento da educação superior. Nesse contexto, torna-se essencial analisar como a organização institucional dos sistemas influencia padrões de desigualdade educacional. A literatura internacional indica que arranjos institucionais distintos geram efeitos variados sobre o acesso e a permanência na educação superior: paradoxalmente, sistemas mais diferenciados, com maior participação privada, podem ser mais inclusivos do que sistemas predominantemente públicos. Apesar da crescente literatura sobre desigualdades educacionais, ainda são escassas as pesquisas comparativas sobre como diferentes configurações institucionais na América Latina afetam a inclusão de novos perfis de estudantes. É nessa essa lacuna que se insere o primeiro capítulo, contribuindo para a compreensão das dinâmicas regionais da estratificação social na educação superior. Os autores analisam cinco países — Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México — a partir de dimensões como porte dos sistemas, peso do setor privado, áreas de formação, taxas brutas e líquidas de matrícula e distribuição por gênero e renda. Esses sistemas têm apresentado diferentes níveis de eficácia na democratização do acesso, com avanços como a redução das desigualdades de gênero nas matrículas, embora persistam padrões de escolha profissional marcadamente segregados. Ao mesmo tempo, a região ainda enfrenta fortes desigualdades sociais no acesso dos jovens aos cursos de graduação, mesmo com a ampliação da cobertura nas últimas décadas.

O segundo capítulo, de Doné e Gouvêa, destaca a importância do método comparativo para analisar a educação superior na América Latina especialmente diante da recente expansão do setor e da necessidade de compreender suas variações e padrões regionais. As autoras discutem os limites e as potencialidades da comparação como ferramenta das ciências sociais, ressaltando que comparar vai além de observar semelhanças e diferenças: trata-se de compreender causas e consequências dos fenômenos educacionais. O capítulo apresenta diferentes caminhos possíveis para a comparação — legislações, modelos de financiamento, arranjos institucionais e trajetórias históricas —, ao mesmo tempo em que discute obstáculos, como a diversidade institucional, a herança de modelos coloniais, a heterogeneidade de governança e a escassez de dados comparáveis. Apesar dessas limitações, Doné e Gouvêa argumentam que o método comparativo é indispensável para construir políticas públicas contextualizadas e voltadas à equidade e qualidade na educação superior latino-americana.

Na Parte II – Estrutura Institucional, os capítulos examinam como os sistemas nacionais se organizam e quais limites ou possibilidades daí decorrem para sua democratização. O estudo de Zuccarelli e co-autores analisa a expansão do sistema brasileiro via setor privado e mostra a profunda transformação ocorrida a partir do início do século XXI: a transição do domínio de empresas familiares para grandes conglomerados educacionais com fins lucrativos, muitos listados em bolsas de valores. Esse processo foi impulsionado por quatro movimentos principais: abertura de capital, fusões e aquisições, ampliação do acesso a fundos públicos de financiamento estudantil e difusão do ensino a distância. Combinadas, essas dinâmicas favoreceram a formação de oligopólios, com forte presença de investidores institucionais, como bancos e fundos de investimento, levando à concentração de matrículas em poucos grupos e ao declínio de instituições sem fins lucrativos. Os autores demonstram que essa reconfiguração da educação superior teve efeitos estruturantes: as sete principais empresas passaram a responder por quase metade das matrículas totais e por dois terços daquelas na modalidade EaD, operando num regime

oligopolista fortemente regulado pelo Estado e pressionado pelo mercado financeiro. Essa realidade coloca desafios significativos para a qualidade da formação, a equidade no acesso, a valorização do trabalho docente e a função pública da educação superior.

No capítulo seguinte, de Rodriguez e Chávez, por sua vez, apresentam uma narrativa detalhada da trajetória da educação superior peruana e analisam a recente contrarreforma universitária, destacando seu caráter ainda em desenvolvimento e a falta de estudos aprofundados sobre o fenômeno. Argumenta que a reforma universitária de 2014-2022 só se viabilizou pelo compromisso estatal com a regulação da qualidade e pela liderança do Ministério da Educação, em articulação com as universidades. No entanto, a atual contrarreforma refletiria um processo de “captura regulatória”, no qual grupos de interesse influenciam normas e instituições públicas em benefício próprio, enfraquecendo a fiscalização e a autonomia da Superintendência Nacional de Educação Superior Universitária (SUNEDU), órgão estatal responsável pela regulação e supervisão das universidades no Peru. Esse fenômeno afetaria todos os processos regulatórios, desde a formulação até a implementação de políticas, minando as possibilidades de governança e a qualidade do ensino superior. O texto sugere, como agenda futura de pesquisas, investigar as redes de poder entre políticos, setor privado e burocracia que corroem o interesse público e perpetuam impunidades. Por último, as autoras argumentam que a crise do setor é parte de um processo maior de deterioração institucional e questionamento do Estado de Direito naquele país.

O capítulo de Errandonea sobre o Uruguai procura evidenciar como a estrutura formal-normativa do sistema de educação superior neste país impõe limites à democratização. O recente crescimento da matrícula gerou tensões na função democratizadora do sistema, diante da crescente competição entre instituições públicas e privadas. Embora a Udelar mantenha sua posição dominante, a expansão do acesso não tem se dado de forma homogênea, refletindo desigualdades estruturais. A elevação nas taxas de matrícula se deve, em

grande parte, à rematrícula e à multiplicidade de inscrições, e não necessariamente à entrada de novos estudantes. A flexibilidade do sistema, com acesso aberto e sem limite de permanência, contribui para trajetórias prolongadas, mas enfrenta limitações orçamentárias que comprometem a qualidade da formação, especialmente para os grupos mais vulneráveis. Essa segmentação institucional e a competição público-privada reforçam desigualdades, colocando em questão a capacidade do sistema de cumprir sua função igualadora. A centralidade da Udelar no sistema, com ampla participação estudantil e docente, ressalta seu papel estratégico, mas também revela os dilemas de sustentabilidade e justiça social diante da massificação e da escassez de recursos.

Na Parte III – Funcionamento, os capítulos analisam de que forma as lógicas institucionais concretas moldam a experiência dos estudantes e a composição social dos sistemas de três países: Brasil, Argentina e Chile, respectivamente. Rodrigues e coautores mostram, no caso brasileiro, que entre 2010 e 2019 cresceu significativamente a participação de estudantes de escolas públicas nos cursos de graduação, especialmente em instituições privadas com forte oferta de EaD e vocação profissionalizante – fenômeno associado a políticas como Fies (Fundo de Financiamento Estudantil, voltado ao crédito educativo) e o Prouni (Programa Universidade para Todos, de concessão de bolsas de estudo). As maiores variações ocorreram em grandes instituições de EaD e em pequenas faculdades voltadas à formação de professores, atingindo com taxas de estudantes oriundos da rede pública chegando a 76,6% e 90,1%, respectivamente, em 2019. Houve também avanços expressivos em instituições públicas, sobretudo após políticas afirmativas, embora persistam desigualdades em instituições especializadas e profissionalizantes mais seletivas. Os resultados mostram que a organização institucional — especialmente o tamanho, a modalidade de ensino e o tipo de diploma ofertado — influencia fortemente a diversidade estudantil, muitas vezes mais do que a dicotomia público/privado. Grandes instituições com foco em EaD tendem a atrair estudantes mais velhos e de origem popular,

enquanto pequenas instituições presenciais, voltadas para licenciaturas, concentram mais mulheres e estudantes de minorias raciais, como pretos, pardos e indígenas. A análise ainda aponta que, embora tenham ocorrido avanços na inclusão por raça e origem escolar, as desigualdades de gênero permanecem estáveis devido à persistência de padrões culturais e segmentações por área de formação.

O capítulo de Santos Sharpe e Durand sobre a Argentina examina as relações entre as políticas de acesso e as escolhas de carreira dos jovens que ingressam na universidade, inserindo-se nos debates sobre a racionalidade das decisões em contextos institucionais específicos. Os autores destacam que tanto os dispositivos institucionalizados de regulação do ingresso quanto aqueles mais sub-reptícios condicionam as decisões dos estudantes. É interessante observar que fatores como o horário das disciplinas básicas, o número excessivo de estudantes, a percepção da relação entre professores e alunos, bem como os custos da formação, podem favorecer a busca por vagas em outras instituições, tanto no setor privado quanto em universidades públicas alternativas à decisão original. Eles também argumentam que a tomada de decisão sobre a escolha da carreira é mediada pelo consumo cultural e pelos circuitos de informação aos quais eles têm acesso.

Por fim, Villalobos e coautores investigam a relação entre agência estudantil, experiência universitária e as transformações institucionais do sistema de ensino superior chileno nas últimas décadas. Trata-se de um sistema que se expandiu sobretudo por meio do setor privado e da mercantilização da educação, gerando uma forma de “democratização segregativa” que afeta especialmente estudantes de origem social mais baixa. Apesar da ampliação do acesso, permanecem barreiras que limitam a entrada desses jovens em universidades de elite ou a plena vivência da experiência acadêmica, frequentemente marcada por sentimentos de exclusão. Na perspectiva dos autores, a estrutura do sistema de educação superior chileno teria permanecido quase intocada, mesmo com a abertura de novos espaços para estudantes não oriundos da elite. Nesse sentido, os autores

entendem que, mesmo considerando as mudanças nas políticas de acesso, na oferta de oportunidades econômicas e em aspectos organizacionais, os obstáculos para estudantes de primeira geração continuam quase intransponíveis.

As contribuições do livro

Como se torna claro ao longo do livro, trata-se de uma obra coletiva que expressa o esforço analítico de pesquisadores que partilham uma base comum: entender as relações entre a forma institucional da expansão e os diferentes graus de abertura e democratização de sistemas de educação superior em países da América Latina. A construção de uma tipologia baseada no funcionamento das instituições oferece novas ferramentas para avaliar a eficácia das políticas públicas e a maneira como diferentes tipos institucionais moldam o acesso à educação superior. Essa abordagem evidencia também que as instituições atuam como mediadoras entre as políticas públicas e os grupos sociais, ora favorecendo processos de inclusão, ora reproduzindo hierarquias sociais historicamente consolidadas. Dessa forma, buscamos participar do debate público de diferentes maneiras: apresentando as trajetórias históricas dos sistemas de educação superior em cada país e oferecendo ferramentas e modelos analíticos que permitam mensurar, com maior precisão, tanto os avanços quanto as limitações das políticas de expansão e inclusão.

A publicação deste livro representa, ainda, a consolidação institucional de um projeto coletivo de pesquisa e intervenção no debate público. O CeLAPES pretende firmar-se como espaço de discussões sobre o funcionamento da educação superior e como centro de análise e crítica das políticas públicas e ações institucionais, dimensões centrais da democracia contemporânea. Nesse sentido, os organizadores do livro agradecem cada um dos autores pela valiosa contribuição ao projeto, assim como aos avaliadores que realizaram leituras críticas dos capítulos. Agradecemos também os apoios

institucionais: à Faperj (Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro), cujo financiamento viabilizou a publicação e a realização dos seminários; e ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), fundamental na concessão de bolsas de pesquisa e pós-doutorado que sustentaram este trabalho coletivo.

PREFACIO

Políticas de Educación Superior en América Latina

Expansión, Diversificación y Equidad

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli y Maria Ligia Barbosa

Expansión y modelos institucionales de la educación superior en América Latina

El conjunto de estudios que presentamos en este libro es el resultado del esfuerzo colectivo de grupos de investigación de diferentes países de América Latina involucrados en el desarrollo de tres proyectos: (i) «Democratización de la educación superior: factores institucionales y sus medidas», (ii) «Políticas de Enseñanza Superior en América Latina: expansión, diversificación, modelos institucionales y renovación de las élites» y (iii) «Medición de la relación entre la diversidad institucional y la equidad estudiantil en los países de América Latina». Los dos primeros proyectos cuentan con financiación nacional de la Fundación Carlos Chagas Filho de Apoyo a la Investigación del Estado de Río de Janeiro (Faperj) y del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), mientras que el último

está financiado por la Society for Research into Higher Education (SRHE), con sede en el Reino Unido.

La propuesta que dio origen a este libro se fue construyendo y madurando a lo largo de los últimos dos años, a partir de reuniones de trabajo y eventos realizados en ese período. En noviembre de 2023 celebramos dos seminarios internacionales con expertos e investigadores de los cinco países que constituyen el foco de este libro, en los que se debatieron las formas institucionales de diversificación de la educación superior en América Latina y sus impactos en términos de eficiencia y equidad. Además de dar origen a los textos que ahora presentamos, estos seminarios culminaron en la creación del CeLAPES (Centro Latinoamericano de Pesquisa en Educación Superior), que tomó forma institucional en la Cátedra Carlos Hasenbalg, del Colegio Brasileño de Altos Estudios (CBAE/UFRJ).

Los capítulos tienen como objetivo analizar las políticas de educación superior (ES) en América Latina, estableciendo las principales características de los modelos institucionales de cinco países: Brasil, Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Como paso necesario para ello, buscamos caracterizar la expansión de la ES en estos países, indicando sus variabilidades institucionales, los tipos de títulos ofrecidos, las carreras o conocimientos valorados y los patrones de acceso y finalización de los estudios. A este objetivo dedicamos los análisis reunidos en este libro.

Aunque la expansión de la educación superior es un fenómeno generalizado, en las últimas décadas cada sistema nacional ha llevado a cabo, a su manera y a ritmos distintos, la ampliación del número de instituciones, cursos y estudiantes de educación superior. Nuestra investigación consiste en comprender cómo los procesos de expansión en la región se enfrentan a dos retos: por un lado, incluir a grupos de jóvenes tradicionalmente excluidos —por desigualdades de género, clase social, etnia, color, etc.— de los cursos de grado en sus respectivos países; y, por otro, garantizar la calidad y la eficiencia de unos sistemas de educación superior ampliados y supuestamente más democráticos. Partimos de la hipótesis de que los modelos

institucionales de los SES reflejan fuerzas sociales y formas de agencia colectiva, lo que da lugar a distintos niveles de apertura de los sistemas.

Es en este punto donde la elección de los países analizados cobra sentido. Cada uno presenta características muy específicas que dificultan la comparación, pero que también revelan, cuando se examinan en conjunto, cómo los distintos modelos institucionales se relacionan con las formas de estratificación social. Con las debidas precauciones metodológicas, es posible descubrir peculiaridades y similitudes en los procesos de expansión, observando dimensiones como el papel de los sectores público y privado, el tamaño de las instituciones, las modalidades de enseñanza (presencial o a distancia) y las áreas de formación ofrecidas. Estos elementos, si bien distinguen los sistemas, permiten realizar comparaciones relevantes, al igual que los patrones de eficiencia y equidad, cuyo análisis depende de la disponibilidad de datos y habilidades analíticas, y que se presentan como horizontes a explorar en nuestra investigación futura.

Cómo está organizado el libro

La organización de los capítulos refleja la evolución de nuestros análisis. El libro está estructurado en tres partes. La Parte I – Contexto y fundamentación comienza con la contextualización histórico-geográfica del problema de la expansión diversificada de la educación superior en América Latina. Desde este punto de partida, ya nos encontramos con las dificultades de comparar sistemas nacionales que presentan temporalidades distintas y diferentes formas de valoración social. A partir de esta introducción, los debates avanzaron casi de forma natural para distinguir dos dimensiones analíticas que orientan la obra: la estructura institucional de los sistemas de educación superior (Parte II) y su funcionamiento (Parte III).

En la Parte I, el capítulo de Vieira, Santiago y Werneck muestra cómo la expansión de los sistemas de educación superior ha ido

acompañada de presiones de diversificación y de respuestas a las demandas de diferentes sectores sociales y económicos. Este fenómeno cobra especial relevancia en América Latina, donde el rápido crecimiento de las matriculaciones en las últimas décadas se ha producido en paralelo a la diversificación institucional y al protagonismo del sector privado, tanto en la oferta como en el financiamiento de la educación superior. En este contexto, resulta esencial analizar cómo la organización institucional de los sistemas influye en los patrones de desigualdad educativa. La literatura internacional indica que los distintos arreglos institucionales generan efectos variados sobre el acceso y la permanencia en la educación superior: paradójicamente, los sistemas más diferenciados, con mayor participación privada, pueden ser más inclusivos que los sistemas predominantemente públicos. A pesar de la creciente literatura sobre las desigualdades educativas, aún son escasas las investigaciones comparativas sobre cómo las diferentes configuraciones institucionales en América Latina afectan la inclusión de nuevos perfiles de estudiantes. Es en esta brecha donde se inserta el primer capítulo, contribuyendo a la comprensión de las dinámicas regionales de la estratificación social en la educación superior. Los autores analizan cinco países —Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México— a partir de dimensiones como el tamaño de los sistemas, el peso del sector privado, las áreas de formación, las tasas brutas y netas de matriculación y la distribución por género e ingresos. Estos sistemas han mostrado diferentes niveles de eficacia en la democratización del acceso, con avances como la reducción de las desigualdades de género en las matriculaciones, aunque persisten patrones de elección profesional marcadamente segregados. Al mismo tiempo, la región sigue enfrentando fuertes desigualdades sociales en el acceso de los jóvenes a los cursos de grado, incluso con la ampliación de la cobertura en las últimas décadas.

El segundo capítulo, de Doné y Gouvêa, destaca la importancia del método comparativo para analizar la educación superior en América Latina, especialmente ante la reciente expansión del sector y la necesidad de comprender sus variaciones y patrones regionales. Las

autoras discuten los límites y las potencialidades de la comparación como herramienta de las ciencias sociales, destacando que comparar va más allá de observar similitudes y diferencias: se trata de comprender las causas y consecuencias de los fenómenos educativos. El capítulo presenta diferentes vías posibles para la comparación —legislación, modelos de financiación, acuerdos institucionales y trayectorias históricas— y, al mismo tiempo, analiza obstáculos como la diversidad institucional, la herencia de los modelos coloniales, la heterogeneidad de la gobernanza y la escasez de datos comparables. A pesar de estas limitaciones, Doné y Gouvêa sostienen que el método comparativo es indispensable para construir políticas públicas contextualizadas y orientadas a la equidad y la calidad en la educación superior latinoamericana.

En la Parte II – Estructura institucional, los capítulos examinan cómo se organizan los sistemas nacionales y qué límites o posibilidades se derivan de ello para su democratización. El estudio de Zucarelli y sus coautores analiza la expansión del sistema brasileño a través del sector privado y muestra la profunda transformación que se ha producido desde principios del siglo XXI: la transición del dominio de las empresas familiares a los grandes conglomerados educativos con fines lucrativos, muchos de ellos cotizados en bolsa. Este proceso fue impulsado por cuatro movimientos principales: apertura de capital, fusiones y adquisiciones, ampliación del acceso a fondos públicos de financiación estudiantil y difusión de la educación a distancia. En conjunto, estas dinámicas favorecieron la formación de oligopolios, con una fuerte presencia de inversores institucionales, como bancos y fondos de inversión, lo que llevó a la concentración de las matriculaciones en unos pocos grupos y al declive de las instituciones sin ánimo de lucro. Los autores demuestran que esta reconfiguración de la educación superior tuvo efectos estructurales: las siete principales empresas pasaron a representar casi la mitad del total de matrículas y dos tercios de las matrículas en la modalidad de educación a distancia, operando en un régimen oligopolístico fuertemente regulado por el Estado y presionado por el mercado

financiero. Esta realidad plantea retos significativos para la calidad de la formación, la equidad en el acceso, la valoración del trabajo docente y la función pública de la educación superior.

En el capítulo siguiente, Rodríguez y Chávez presentan un abordaje detallado de la educación superior peruana y analizan la reciente contrarreforma universitaria, destacando su carácter aún en desarrollo y la falta de estudios en profundidad sobre el fenómeno. Argumentan que la reforma universitaria de 2014-2022 solo fue posible gracias al compromiso estatal con la regulación de la calidad y al liderazgo del Ministerio de Educación, en coordinación con las universidades. Sin embargo, la actual contrarreforma reflejaría un proceso de “captura regulatoria”, en el que grupos de interés influyen en las normas e instituciones públicas en beneficio propio, debilitando la supervisión y la autonomía de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), organismo estatal responsable de la supervisión de las universidades en Perú. Este fenómeno afectaría a todos los procesos regulatorios, desde la formulación hasta la implementación de políticas, minando las posibilidades de gobernanza y la calidad de la educación superior. El texto sugiere, como agenda futura de investigación, investigar las redes de poder entre políticos, sector privado y burocracia que corroen el interés público y perpetúan la impunidad. Por último, las autoras sostienen que la crisis del sector es parte de un proceso más amplio de deterioro institucional y cuestionamiento del Estado de derecho en ese país.

El capítulo de Errandonea sobre Uruguay busca evidenciar cómo la estructura formal-normativa del sistema de educación superior en este país impone límites a la democratización. El reciente crecimiento de la matrícula ha generado tensiones en la función democratizadora del sistema, ante la creciente competencia entre instituciones públicas y privadas. Aunque la Udelar mantiene su posición dominante, la expansión del acceso no se ha producido de manera homogénea, lo que refleja las desigualdades estructurales. El aumento de las tasas de matriculación se debe, en gran parte, a la rematrícula y a

la multiplicidad de inscripciones, y no necesariamente a la entrada de nuevos estudiantes. La flexibilidad del sistema, con acceso abierto y sin límite de permanencia, contribuye a trayectorias prolongadas, pero se enfrenta a limitaciones presupuestarias que comprometen la calidad de la formación, especialmente para los grupos más vulnerables. Esta segmentación institucional y la competencia público-privada refuerzan las desigualdades, poniendo en tela de juicio la capacidad del sistema para cumplir su función igualadora. La centralidad de la Udelar en el sistema, con una amplia participación estudiantil y docente, destaca su papel estratégico, pero también revela los dilemas de sostenibilidad y justicia social ante la masificación y la escasez de recursos.

En la Parte III – Funcionamiento, los capítulos analizan cómo las lógicas institucionales concretas moldean la experiencia de los estudiantes y la composición social de los sistemas de tres países: Brasil, Argentina y Chile, respectivamente. Rodrigues y sus coautores muestran, en el caso brasileño, que entre 2010 y 2019 creció significativamente la participación de estudiantes de escuelas públicas en cursos de grado, especialmente en instituciones privadas con una fuerte oferta de educación a distancia y vocación profesionalizante, fenómeno asociado a políticas como el Fies (Fondo de Financiamiento Estudiantil, destinado al crédito educativo) y el Prouni (Programa Universidad para Todos, de concesión de becas). Las mayores variaciones se produjeron en las grandes instituciones de educación a distancia y en las pequeñas facultades dedicadas a la formación de profesores, alcanzando tasas de estudiantes procedentes de la red pública de hasta el 76,6 % y el 90,1 %, respectivamente, en 2019. También se registraron avances significativos en las instituciones públicas, sobre todo tras la aplicación de políticas afirmativas, aunque persisten las desigualdades en las instituciones especializadas y de formación profesional más selectivas. Los resultados muestran que la organización institucional —especialmente el tamaño, la modalidad de enseñanza y el tipo de título que se ofrece— influye considerablemente en la diversidad estudiantil, a menudo más que

la dicotomía público/privado. Las grandes instituciones centradas en la educación a distancia tienden a atraer a estudiantes de más edad y de origen popular, mientras que las pequeñas instituciones presenciales, orientadas a la licenciatura, concentran más mujeres y estudiantes de minorías raciales, como negros, pardos e indígenas. El análisis también señala que, aunque se han producido avances en la inclusión por raza y origen escolar, las desigualdades de género se mantienen estables debido a la persistencia de patrones culturales y segmentaciones por área de formación.

El capítulo de Santos Sharpe y Durand sobre Argentina examina las relaciones entre las políticas de acceso y las elecciones de carrera de los jóvenes que ingresan a la universidad, insertándose en los debates sobre la racionalidad de las decisiones en contextos institucionales específicos. Los autores destacan que tanto los dispositivos institucionalizados de regulación del ingreso como aquellos más subrepticios condicionan las decisiones de los estudiantes. Es interesante observar que factores como el horario de las asignaturas básicas, el número excesivo de estudiantes, la percepción de la relación entre profesores y alumnos, así como los costes de la formación, pueden favorecer la búsqueda de plazas en otras instituciones, tanto en el sector privado como en universidades públicas alternativas a la decisión original. También argumentan la toma decisonal de la elección de carrera está mediado por los consumos culturales y los circuitos de información a los que acceden.

Por último, Villalobos y sus coautores investigan la relación entre la agencia estudiantil, la experiencia universitaria y las transformaciones institucionales del sistema de educación superior chileno en las últimas décadas. Se trata de un sistema que se ha expandido principalmente a través del sector privado y la mercantilización de la educación, generando una forma de “democratización segregativa” que afecta especialmente a los estudiantes de origen social más bajo. A pesar de la ampliación del acceso, siguen existiendo barreras que limitan el ingreso de estos jóvenes a las universidades de élite o el pleno disfrute de la experiencia académica, a menudo marcada

por sentimientos de exclusión. Desde la perspectiva de los autores, la estructura del sistema de educación superior chileno se ha mantenido prácticamente intacta, incluso con la apertura de nuevos espacios para estudiantes que no proceden de la élite. En este sentido, los autores entienden que, incluso teniendo en cuenta los cambios en las políticas de acceso, en la oferta de oportunidades económicas y en aspectos organizativos, los obstáculos para los estudiantes de primera generación siguen siendo casi insuperables.

Las contribuciones del libro

Como queda claro a lo largo del libro, se trata de una obra colectiva que expresa el esfuerzo analítico de investigadores que comparten una base común: comprender las relaciones entre la forma institucional de la expansión y los diferentes grados de apertura y democratización de los sistemas de educación superior en los países de América Latina. La construcción de una tipología basada en el funcionamiento de las instituciones ofrece nuevas herramientas para evaluar la eficacia de las políticas públicas y la forma en que los diferentes tipos institucionales configuran el acceso a la educación superior. Este enfoque también pone de manifiesto que las instituciones actúan como mediadoras entre las políticas públicas y los grupos sociales, favoreciendo en ocasiones los procesos de inclusión y reproduciendo en otras las jerarquías sociales históricamente consolidadas. De este modo, buscamos participar en el debate público de diferentes maneras: presentando las trayectorias históricas de los sistemas de educación superior en cada país y ofreciendo herramientas y modelos analíticos que permitan medir con mayor precisión tanto los avances como las limitaciones de las políticas de expansión e inclusión.

La publicación de este libro representa, además, la consolidación institucional de un proyecto colectivo de investigación e intervención en el debate público. El CeLAPES pretende consolidarse como

un espacio de debate sobre el funcionamiento de la educación superior y como centro de análisis y crítica de las políticas públicas y las acciones institucionales, dimensiones fundamentales de la democracia contemporánea. En este sentido, los organizadores del libro agradecen a cada uno de los autores su valiosa contribución al proyecto, así como a los evaluadores que realizaron lecturas críticas de los capítulos. Agradecemos también el apoyo institucional: a la Faperj (Fundación Carlos Chagas Filho de Apoyo a la Investigación del Estado de Río de Janeiro), cuya financiación hizo posible la publicación y la realización de los seminarios; y al CNPq (Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico), fundamental en la concesión de becas de investigación y posdoctorado que sostuvieron este trabajo colectivo.

PREFACE

Higher Education Policies in Latin America

Expansion, Diversification and Equity

*André Vieira, Andrés Santos Sharpe,
Carolina Zuccarelli and Maria Ligia Barbosa*

Expansion and institutional models of Higher Education in Latin America

The studies presented in this book is the result of a collective effort by research groups from different Latin American countries involved in the development of three projects: (i) “Democratization of Higher Education: Institutional Factors and Their Measures,” (ii) “Higher Education Policies in Latin America: Expansion, Diversification, Institutional Models and Elite Renewal,” and (iii) “Measuring the relationship between institutional diversity and student equity in Latin American countries”. The first two projects are financed by the Carlos Chagas Filho Foundation for Research Support of the State of Rio de Janeiro (Faperj) and the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq), while the latter is financed by

the Society for Research into Higher Education (SRHE), based in the United Kingdom.

The proposal that originate this book was developed and refined over the last two years, based on working meetings and events held during that period. In November 2023, we held two international seminars with experts and researchers from five different countries that are the focus of this book, in which we discuss institutional forms of diversification in Higher Education in Latin America and their impact in terms of efficiency and equity. In addition to the chapters we now present, these seminars culminated in the creation of the CeLAPES (Latin American Center for Research on Higher Education), which took institutional form in the Carlos Hasenbalg Chair at the Brazilian College of Higher Studies (CBAE/UFRJ).

The chapters aim to analyze higher education (HE) policies in Latin America, establishing the main characteristics of the institutional models of five countries: Brazil, Argentina, Chile, Peru, and Uruguay. As a necessary step toward this goal, we seek to characterize the expansion of HE in these countries, indicating their institutional variations, the types of degrees offered, the careers or knowledge valued, and the patterns of access and completion of undergraduate studies. It is to this objective that we dedicate the analyses collected in this book.

Although the expansion of higher education is a general phenomenon, in recent decades each national system has carried out in its own way—and at different rates—the expansion of the number of its institutions, courses, and HE students. Our research question is to understand how expansion processes in the region have faced two challenges: on the one hand, to include groups of young people traditionally excluded from undergraduate courses in their respective countries—due to gender, social class, ethnic, color, among other inequalities—; and, on the other hand, to ensure the quality and efficiency of expanded and supposedly more democratic higher education systems. We start from the hypothesis that SES institutional

models reflect social forces and forms of collective agency, resulting in different levels of openness in the systems.

It is at this point at which the selection of countries analyzed acquires its significance. Each one has very specific characteristics that make comparison challenging, but which also reveal, when examined together, how different institutional models relate to forms of social stratification. With due methodological repair, it is possible to discover peculiarities and similarities in the expansion processes, observing dimensions such as the role of the public and private sectors, the size of institutions, teaching modalities (face-to-face or distance learning), and the areas of training offered. These elements, while distinguishing the systems, allow for relevant comparisons, as well as patterns of efficiency and equity, whose analysis depends on the availability of data and analytical skills, and which are horizons to be explored in our future research.

How the book is organized

The organization of the chapters reflects the evolution of our analyses. The book is structured in three parts. Part I – Context and Rationale begins with the historical and geographical contextualization of the problem of the diversified expansion of higher education in Latin America. From this starting point, we are already faced with the difficulties of comparing national systems that have different temporalities and different forms of social valuation. From this introduction, the debates progressed almost naturally to distinguish two analytical dimensions that guide the work: the institutional structure of higher education systems (Part II) and their functioning (Part III).

In Part I, the chapter by Vieira, Santiago, and Werneck shows how the expansion of higher education systems has been accompanied by pressures for diversification and responses to the demands of different social and economic sectors. This phenomenon is particularly

relevant in Latin America, where the rapid growth in enrollment in recent decades has occurred in parallel with institutional diversification and the protagonism of the private sector, both in the provision and financing of higher education. In this context, it is essential to analyze how the institutional organization of systems influences patterns of educational inequality. The international literature indicates that different institutional arrangements have varying effects on access to and retention in higher education: paradoxically, more differentiated systems with greater private participation may be more inclusive than predominantly public systems. Despite the growing literature on educational inequalities, there is still little comparative research on how different institutional configurations in Latin America affect the inclusion of new student profiles. It is this gap that the first chapter addresses, contributing to the understanding of the regional dynamics of social stratification in higher education. The authors analyze five countries—Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Mexico—based on dimensions such as system size, private sector weight, areas of training, gross and net enrollment rates, and distribution by gender and income. These systems have shown varying levels of effectiveness in democratizing access, with advances such as the reduction of gender inequalities in enrollment, although markedly segregated patterns of professional choice persist. At the same time, the region still faces strong social inequalities in young people's access to undergraduate courses, even with the expansion of coverage in recent decades.

The second chapter, by Doné and Gouvêa, highlights the importance of the comparative method for analyzing higher education in Latin America, especially in light of the recent expansion of the sector and the need to understand its regional variations and patterns. The authors discuss the limits and potential of comparison as a tool of the social sciences, emphasizing that comparison goes beyond observing similarities and differences: it is about understanding the causes and consequences of educational phenomena. The chapter presents different possible avenues for comparison—legislation,

financing models, institutional arrangements, and historical trajectories—while discussing obstacles such as institutional diversity, the legacy of colonial models, the heterogeneity of governance, and the scarcity of comparable data. Despite these limitations, Doné and Gouvêa argue that the comparative method is indispensable for building contextualized public policies aimed at equity and quality in Latin American higher education.

In Part II – Institutional Structure, the chapters examine how national systems are organized and what limits or possibilities arise from this for their democratization. The study by Zuccarelli and co-authors analyzes the expansion of the Brazilian system via the private sector and shows the profound transformation that has taken place since the beginning of the 21st century: the transition from the dominance of family businesses to large for-profit educational conglomerates, many of which are listed on stock exchanges. This process was driven by four main movements: going public, mergers and acquisitions, expanded access to public student financing funds, and the spread of distance learning. Combined, these dynamics favored the formation of oligopolies, with a strong presence of institutional investors, such as banks and investment funds, leading to the concentration of enrollments in a few groups and the decline of non-profit institutions. The authors demonstrate that this reconfiguration of higher education had structural effects: the seven main companies now account for almost half of total enrollments and two-thirds of those in distance learning, operating in an oligopolistic regime that is heavily regulated by the state and pressured by the financial market. This reality poses significant challenges for the quality of education, equity in access, the valorization of teaching work, and the public function of higher education.

In the following chapter, Rodríguez and Chávez present a detailed narrative of the trajectory of Peruvian higher education and analyze the recent university counter-reform, highlighting its still-developing character and the lack of in-depth studies on the phenomenon. They argue that the 2014-2022 university reform was

only made possible by the state's commitment to quality regulation and the leadership of the Ministry of Education, in coordination with the universities. However, the current counter-reform reflects a process of "regulatory capture," in which interest groups influence public norms and institutions for their own benefit, weakening the oversight and autonomy of the National Superintendency of Higher University Education (SUNEDU), the state agency responsible for regulating and supervising universities in Peru. This phenomenon would affect all regulatory processes, from policy formulation to implementation, undermining the possibilities for governance and the quality of higher education. The text suggests, as a future research agenda, investigating the networks of power between politicians, the private sector, and the bureaucracy that erode the public interest and perpetuate impunity. Finally, the authors argue that the crisis in the sector is part of a larger process of institutional deterioration and questioning of the rule of law in that country.

Errandonea's chapter on Uruguay seeks to highlight how the formal-normative structure of the higher education system in that country imposes limits on democratization. The recent growth in enrollment has created tensions in the democratizing function of the system, given the growing competition between public and private institutions. Although the Udelar maintains its dominant position, the expansion of access has not been homogeneous, reflecting structural inequalities. The increase in enrollment rates is largely due to re-enrollment and multiple registrations, and not necessarily to the entry of new students. The flexibility of the system, with open access and no limit on length of stay, contributes to prolonged trajectories, but faces budgetary constraints that compromise the quality of education, especially for the most vulnerable groups. This institutional segmentation and public-private competition reinforce inequalities, calling into question the system's ability to fulfill its equalizing function. The centrality of the Udelar in the system, with broad student and faculty participation, highlights its strategic role,

but also reveals the dilemmas of sustainability and social justice in the face of massification and scarcity of resources.

In Part III – Functioning, the chapters analyze how concrete institutional logics shape the experience of students and the social composition of systems in three countries: Brazil, Argentina, and Chile, respectively. Rodrigues and co-authors show that, in the Brazilian case, between 2010 and 2019, the participation of public school students in undergraduate courses grew significantly, especially in private institutions with a strong offering of distance learning and vocational training – a phenomenon associated with policies such as Fies (Student Financing Fund, focused on educational credit) and Prouni (University for All Program, which grants scholarships). The greatest variations occurred in large distance learning institutions and small colleges focused on teacher training, reaching rates of students from the public school system of 76.6% and 90.1%, respectively, in 2019. There have also been significant advances in public institutions, especially after affirmative action policies, although inequalities persist in more selective specialized and vocational institutions. The results show that institutional organization—especially size, teaching modality, and type of degree offered—strongly influences student diversity, often more than the public/private dichotomy. Large institutions focused on distance learning tend to attract older students from lower socioeconomic backgrounds, while small face-to-face institutions focused on teaching degrees have a higher concentration of women and students from racial minorities, such as Black, Brown, and Indigenous people. The analysis also points out that, although there have been advances in inclusion by race and school background, gender inequalities remain stable due to the persistence of cultural patterns and segmentation by field of study.

Santos Sharpe and Durand’s chapter on Argentina examines the relationship between access policies and the career choices of youth entering university, contributing to the debate on the rationality of decisions in specific institutional contexts. The authors highlight that both institutionalized mechanisms for regulating admission

and more surreptitious ones, influence students' decisions. It is interesting to note that factors such as the schedule of basic courses, excessive student numbers, perceptions of the relationship between teachers and students, and the costs of education can encourage students to seek places at other institutions, both in the private sector and at public universities that are alternatives to their original choice. They also argue that career choice decision-making is mediated by cultural consumption and the information circuits to which students have access.

Finally, Villalobos and co-authors investigate the relationship between student agency, university experience, and institutional transformations in the Chilean higher education system in recent decades. This is a system that has expanded mainly through the private sector and the commodification of education, generating a form of "segregative democratization" that particularly affects students from lower social backgrounds. Despite increased access, barriers remain that limit these young people's entry into elite universities or their full academic experience, which is often marked by feelings of exclusion. From the authors' perspective, the structure of the Chilean higher education system has remained virtually untouched, even with the opening of new spaces for students who do not come from the elite. In this sense, the authors understand that, even considering changes in access policies, the provision of economic opportunities, and organizational aspects, the obstacles for first-generation students remain almost insurmountable.

The contributions of the book

As becomes clear throughout the book, this is a collective work that expresses the analytical efforts of researchers who share a common basis: understanding the relationships between the institutional form of expansion and the different degrees of openness and democratization of higher education systems in Latin American countries.

The construction of a typology based on the functioning of institutions offers new tools for evaluating the effectiveness of public policies and the way in which different institutional types shape access to higher education. This approach also highlights that institutions act as mediators between public policies and social groups, sometimes favoring processes of inclusion, sometimes reproducing historically consolidated social hierarchies. In this way, we seek to participate in the public debate in different ways: by presenting the historical trajectories of higher education systems in each country and offering analytical tools and models that allow for more accurate measurement of both the advances and limitations of expansion and inclusion policies.

The publication of this book also represents the institutional consolidation of a collective research and intervention project in the public debate. CeLAPES intends to establish itself as a space for discussions on the functioning of higher education and as a center for analysis and criticism of public policies and institutional actions, central dimensions of contemporary democracy. In this sense, the book's organizers thank each of the authors for their valuable contribution to the project, as well as the reviewers who critically read the chapters. We also thank the following institutions for their support: Faperj (Carlos Chagas Filho Foundation for Research Support of the State of Rio de Janeiro), whose funding made the publication and seminars possible; and CNPq (National Council for Scientific and Technological Development), which was instrumental in granting research and postdoctoral fellowships that supported this collective work.

PARTE I

Contexto e fundamentação

Diversificação Institucional, Políticas de Equidade e Desigualdades na Educação Superior

Uma Análise Comparada da América Latina

André Vieira, Nathália Werneck e Rafael Ribeiro Santiago

Introdução

A expansão dos sistemas de educação superior (ES) tem sido acompanhada por crescentes pressões para diversificar a sua oferta e atender às demandas de estudantes, setor produtivo e outros atores. Na medida em que os sistemas se expandem, aumenta o interesse em entender de que modo a sua “topografia institucional” está relacionada com diferentes padrões de desigualdades educacionais (Trow, 2007; Muñoz e Blanco, 2013; Huisman et al. 2015; Croxford e Raffe 2015; Harris e Ellis 2020). Isso é particularmente verdadeiro em regiões como a América Latina, que passou por crescimento exponencial das matrículas nos últimos 30 anos, acompanhado por um processo igualmente rápido de diversificação em sua estrutura institucional (Bernasconi, 2006; Zha, 2009; Muñoz e Blanco, 2013; Schwartzman 2021; Labraña e Brunner, 2022). O caso latino-americano apresenta

interesse especial não apenas devido à considerável heterogeneidade de no grau de expansão entre os sistemas de ensino superior, mas também por causa dos processos que a têm definido: envolvimento significativo do setor privado na oferta e financiamento, comercialização do ensino e da pesquisa e o estabelecimento de uma nova gestão pública nas instituições estatais (Brunner et al., 2021).

O interesse crescente pela pesquisa sobre desigualdades educacionais no ensino superior está associado a um aparente paradoxo: a expansão dramática por que passaram vários sistemas pelo mundo, com aumento por vezes exponencial da participação da população no ensino superior, ocorreu ao mesmo tempo em persistiram fortes e múltiplas desigualdades no acesso e conclusão dessa etapa. No entanto, estudos comparados têm apontado padrões divergentes para essas desigualdades de acordo com os arranjos institucionais nacionais: em livro que reuniu trabalhos feitos em 15 países (nenhum latino-americano), Shavit e coautores (2007) apontaram que o modo como os sistemas de educação superior expandem-se importa para a trajetória de desigualdades no acesso: sistemas menos diferenciados tendem a oferecer menos oportunidades para estudantes desfavorecidos, enquanto sistemas com um setor privado ampliado podem ser mais inclusivos do que aqueles majoritariamente públicos. Essa relação ambígua das várias facetas da desigualdade com diferentes conformações institucionais da educação superior tem fomentado uma série de estudos preocupados em medir, explicar e interpretar a contribuição das dimensões qualitativas horizontais da educação superior para a estratificação social (Gerber & Cheung, 2008). Uma questão de pesquisa ainda em aberto consiste, portanto, em entender se os sistemas de educação superior latino-americanos replicam o padrão encontrado anteriormente, com a existência de sistemas com graus distintos de organização institucional implicando em níveis distintos de avanço na expansão e ampliação do acesso.

Neste estudo, baseamo-nos na literatura que enfatiza a relação entre as lógicas institucionais que conformam os sistemas de educação superior e desigualdades educacionais (Huisman et al., 2015;

Fumasoli et al., 2020), para examinar de que forma diferentes arranjos institucionais da educação superior na América Latina estão associados a níveis variados de igualdade de oportunidades de acesso. Buscamos entender se modelos institucionais heterogêneos têm sido igualmente eficazes tanto em ampliar a capacidade de oferta, quanto de fazê-lo de modo a democratizar o acesso para diferentes grupos sociais. Poucos estudos têm adotado uma abordagem comparativa da educação superior na América Latina (e.g. Bassis, Madeira e Baldasso, 2021; Dallaglio, Pratti e Gamarra, 2022; Labraña e Brunner, 2022), permanecendo a lacuna de análises que busquem entender de que forma diferentes concepções institucionais de sistemas de educação superior têm implicado em dinâmicas distintas de inclusão de novos grupos de estudantes nessa etapa.

O estudo utilizou dados secundários comparados sobre os maiores sistemas da região (Brasil, México, Argentina, Colômbia, Chile) reunidos pelo Observatório Iberoamericano de Ciência, Tecnologia e Sociedade (OCTS-OEI) e Instituto de Estatística da Unesco (UIS) para os anos de 2012 a 2021. Combinados, os cinco países representam sete em cada 10 matrículas em educação superior da América Latina. Condicionados pela disponibilidade pública de dados comparados, selecionamos informações referentes a características da oferta educacional (setores, modalidades de ensino, áreas de estudo) e taxas de matrícula bruta e líquida geral e por grupo social. Os resultados encontrados, apontando para uma heterogeneidade significativa no modo como expandiram a oferta e o acesso na ES, permitem avançar na discussão sobre as possíveis conexões entre distintos modelos institucionais e uma ampla gama de resultados sociais, econômicos e científicos. Além disso, discutimos como os aprendizados das políticas de expansão da educação superior na região podem indicar caminhos para atender as demandas e pressões sociais em relação ao sistemas educacionais latino-americanos.

Expansão Tardia e Diversificação da Educação Superior

A expansão da educação superior tem sido em grande medida um fenômeno global, abrangendo países dos mais variados arranjos institucionais e níveis de desenvolvimento social e econômico. Esse processo de escolarização das sociedades modernas (Meyer, Ramirez e Soysal, 1992; Baker, 2014) implicou em um aumento brutal do número de pessoas frequentando os diferentes tipos de cursos e instituições dessa etapa: estima-se que entre o ano de 1900 e o início do século XXI, o percentual de jovens de 18 a 24 anos, faixa etária considerada típica para frequência à educação superior, que estavam matriculados em IES saltou de 1% para 20% (Schofer e Meyer, 2005). Um processo de tal maneira expressivo de expansão tem sido regularmente acompanhado de diferentes formas de complexificação e diversificação institucional, por meio das quais os sistemas têm buscado responder às pressões por inclusão de diferentes grupos sociais, transparência pública de resultados e eficiência no uso de recursos (Teixeira et al., 2013).

Além dos desafios e das pressões próprias à política pública de educação superior, a ampliação dessa etapa tem estimulado uma série de esforços de produção científica sobre os diferentes caminhos de organização e funcionamento institucional adotados pelos países. Nessa direção, os estudos têm convergido em apontar um conjunto de dimensões institucionais consideradas chave para a descrição do tecido institucional da ES, que consigam captar a diversidade de lógicas institucionais implementadas pelas IES (Huisman et al., 2015; Teixeira et al., 2013). Tipicamente, essas dimensões incluem características relevantes para operacionalizar conceitos como diversidade, diversificação e diferenciação¹: tamanho da IES (e.g. medido em

¹ A diversificação refere-se ao surgimento de elementos qualitativamente distintos no sistema, como novos tipos institucionais, cursos e graus acadêmicos. Em contraste, a diferenciação diz respeito a processos nos quais novas estruturas ou funções surgem dentro de uma instituição ao longo do tempo como por exemplo a criação de uma pós-graduação em uma instituição que antes só possuía graduação. Já a diver-

número de matrículas), oferta educacional (em números de cursos, áreas de estudo, modalidades de ensino etc.), envolvimento com pesquisa, grau de internacionalização etc.

A América Latina apresenta um rápido, mas tardio, processo de expansão da educação superior, ocorrido sobretudo a partir dos anos 2000 (Labraña e Brunner, 2022). Entre 1991 e 2010, a taxa de matrícula bruta mais do que dobrou, passando de 17% para 40%. Paralelamente, a ES criou cerca de 2.300 novas IES e 30.000 novos cursos de graduação. Refletindo esse processo, em pelo menos seis países houve o alcance de nível considerando universal de acesso (Trow, 2007)² – incluindo Argentina, Chile e Colômbia, analisados neste estudo – enquanto alguns países com sistemas maiores, como Brasil e México, ainda se encontram no nível de sistemas de massa. A expansão na região tem implicado na redução de desigualdades de acesso, com a ampliação da participação feminina e de grupos sociais e étnicos/raciais tradicionalmente em desvantagem (Fanelli, 2021; Fanelli e Adrogué, 2021; Ferreyra et al., 2017). Por outro lado, o quadro de reforço de desigualdades entre segmentos do sistema, ou horizontais, também tem sido encontrado, acompanhando uma regularidade vista em outros contextos. Esse processo tem sido ilustrado, por exemplo, pela persistência da desigualdade de gênero entre áreas de estudos, com a subrepresentação feminina em cursos de Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM, no acrônimo em inglês) (Unesco, 2021).

As políticas de expansão da ES na América Latina, de modo geral, têm buscado diversificar a oferta por meio de três processos combinados: aumento da participação do setor privado na oferta e financiamento, comercialização do ensino e pesquisa, e o estabelecimento

cidade, é a medida das características do sistema em um determinado momento no tempo que o torna mais heterogêneo ou homogêneo (Santos; Lima; Carvalhaes, 2020).

² De acordo com a proposta de classificação de Trow (2007), amplamente adotada pela literatura especializada e políticas educacionais, os sistemas de educação superior podem ser agrupados em três níveis de acesso, segundo as taxas brutas de matrícula (TBM): (i) universalizado, com TBM superior a 50%; (ii) massificado, com TBM entre 15% e 50%; e (iii) elitizado, TBM inferior a 15%.

de uma nova gestão pública nas instituições mantidas pelo Estado (Brunner et al., 2021). Em particular, a região tem sido pressionada pelo aumento substancial na demanda por acesso à educação superior em virtude do crescimento da população elegível e da sua heterogeneidade socioeconômica (Unesco, 2021). Em outras palavras, o aumento na taxa de concluintes do ensino médio (ou etapa equivalente) nos países analisados neste estudo tem criado desafios inéditos a sistemas tradicionalmente elitizados. Como forma de incluir esses grupos na educação superior e diante de pressões orçamentárias nas despesas públicas para essa etapa, diferentes países têm optado por mudanças regulatórias ou estímulos financeiros à participação privada. Em que pese o sucesso observado em alguns sistemas da região no aumento das taxas de acesso, a equidade desse processo tem sido colocada em xeque, em grande medida por conta da carga financeira a ser sustentada pelas famílias incluídas (Unesco, 2021).

Modelos Institucionais e Políticas de Equidade

A trajetória de ampliação da oferta de educação superior observada nas últimas décadas na América Latina foi caracterizada pela implementação de políticas voltadas para a diminuição das desigualdades de acesso, incluindo políticas de ações afirmativas, financiamento estudantil e estímulo à abertura de cursos de baixo custo e curta duração (Ferreyra et al., 2017; Fanelli, 2021; Labraña e Brunner, 2022). Nesse período, os sistemas da região têm alterado algumas das bases institucionais que tradicionalmente os caracterizaram: em termos de sua estrutura funcional, criam-se novas formas institucionais e tipos de credenciais além do bacharelado ou equivalente; no ensino, amplia-se o grau de “vocacionalização” e de virtualização, sobretudo pela ampliação da mediação tecnológica; nas políticas de assistência e financiamento, instituem-se programas voltados para a permanência de grupos socialmente desfavorecidos. Como consequência, há evidências de que a expansão e algum grau de diversificação

institucional têm sido acompanhadas de transformações na lógica institucional que orienta o funcionamento de segmentos dos sistemas de educação superior (Thornton e Ocasio, 2008; Barbosa et al., 2023).

Nesta seção, oferecemos um quadro geral das mudanças por que passaram os SES da região, particularmente nos cinco países analisados neste estudo. Para organizar a nossa discussão, recorreremos às três dimensões da equidade propostas por McCowan (2016): disponibilidade (vagas e recursos), acessibilidade (barreiras financeiras e acadêmicas) e horizontalidade (igualdade na escolha entre cursos e IES). As políticas de equidade na educação superior da América Latina têm sido caracterizadas, em primeiro lugar, pela preocupação em incluir os “novos estudantes”, isto é, aqueles estudantes tradicionalmente excluídos do sistema – de baixo nível socioeconômico, grupos raciais e étnicos minoritários etc., cujo percurso até a obtenção do diploma sofre de diferentes tipos de adversidades de: baixos recursos econômicos, despreparo acadêmico e acesso parcial e limitado aos cursos de graduação e demais atividades acadêmicas (Ferreira et al., 2017).

As políticas públicas voltadas à ampliação do acesso e à promoção da permanência na educação superior em países da América Latina nas últimas décadas podem ser organizadas em três grandes eixos (Fanelli, 2021): (1) a expansão territorial da oferta pública de vagas -- como observado na Argentina com a política de Expansão da Educação Superior, desde 2012, e no Uruguai com os Centros Universitários Regionais – CENURES, desde 2007; (2) a concessão de apoios financeiros diretos, como bolsas e auxílios ou empréstimos -- como os programas PROGRESAR na Argentina, Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) no Brasil, e Fundo de Solidariedade Universitária no Uruguai; e a implementação de ações afirmativas ou de acompanhamento voltadas a grupos socialmente vulneráveis (caso do Programa de Acompanhamento e Acesso Efetivo à Educação Superior (PACE), no Chile, e Lei de Ações Afirmativas nº 12.711/2012 no Brasil). Essas iniciativas demonstram o

esforço dos Estados nacionais em mitigar desigualdades históricas de acesso e em reduzir as barreiras territoriais, econômicas e sociais à entrada e permanência na educação superior.

Esses esforços se inserem em um contexto mais amplo de expansão da demanda por educação superior na região, especialmente a partir da ascensão da considerada nova classe média latino-americana. Como indicam Ferreyra e coautores (2017), políticas agressivas de ampliação do acesso têm sido implementadas por diversos governos em resposta a essa ampliação de demanda, com o setor privado desempenhando papel importante na sua absorção. Nesses casos, o financiamento estudantil e as bolsas de estudo facilitaram o ingresso de estudantes de menor renda nas instituições privadas, apoiados também pelo aumento da renda familiar observado em anos anteriores (Ferreira et al., 2013). Portanto, ainda que com estratégias e modelos institucionais distintos, os países analisados convergem em reconhecer o papel estratégico da educação superior na promoção de mobilidade social e no enfrentamento das desigualdades estruturais na América Latina.

As políticas de expansão e diversificação da educação superior no Brasil — país que abriga o maior sistema de ensino superior da América Latina — têm orientado, em grande medida, os processos observados na região. A partir do final dos anos 1990, o sistema brasileiro passou por uma ampliação significativa liderada pelo setor privado, impulsionada por políticas públicas e mudanças legais que redefiniram seu papel dentro do sistema nacional de ensino superior (Zuccarelli et al., 2026). Na transição para os anos 2000, programas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) consolidaram esse modelo de desenvolvimento ao fortalecer a participação do setor privado por meio do aporte de recursos públicos (Senkevics, 2021). A criação dos centros universitários e a autorização para o funcionamento de instituições com fins lucrativos também foram marcos importantes no processo de diversificação institucional.

Outro vetor relevante foi a introdução de novas modalidades de curso, como os cursos superiores de tecnologia e a educação a distância (EaD), que contribuíram decisivamente para a ampliação da oferta e a diversificação do sistema. No entanto, como alerta Sampaio (2014), é preciso questionar se essa diversificação institucional resulta, de fato, em diferenciação qualitativa entre as instituições ou se estaria ocorrendo um processo de isomorfismo institucional. A autora aponta que, apesar da multiplicação de formatos e perfis institucionais, a equidade no acesso à educação superior no Brasil permanece como um desafio central a ser enfrentado.

Entre 2002 e 2016, o sistema de ensino superior brasileiro passou por uma expansão significativa, com aumento expressivo no número total de matrículas (Senkevics, 2021). No entanto, esse crescimento ocorreu de forma concentrada, com a maior parte das matrículas absorvida por um número relativamente pequeno de instituições, predominantemente privadas e vinculadas à modalidade de educação a distância. Esse padrão de expansão tem sido interpretado por estudos recentes como indicativo da formação de oligopólios no mercado educacional brasileiro (Sampaio, 2020; Carvalhaes, Medeiros e Tagliari, 2023). No setor público, a principal iniciativa de ampliação ocorreu a partir de 2007 com a implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que visava ampliar a infraestrutura física das instituições, otimizar sua capacidade instalada — inclusive no turno noturno — e fortalecer a oferta de educação profissional e tecnológica. Apesar dos avanços proporcionados por essa política, a expansão da rede pública não foi suficiente para alterar de maneira substantiva o quadro de predominância da rede privada na distribuição das matrículas no ensino superior brasileiro.

Na Argentina, a educação superior passou por profundas transformações após o fim do último regime cívico-militar (1976–1983). No início da década de 1980, houve uma retomada dos investimentos nas instituições públicas, acompanhada da reimplementação da política de acesso irrestrito, o que resultou em um aumento expressivo

nas matrículas. Nos anos seguintes, entretanto, a redução dos gastos públicos levou à retração do setor estatal, abrindo espaço para a expansão das instituições privadas. Desde então, o setor privado tem atuado como complemento ao público, com sua participação variando conforme os níveis de financiamento estatal direcionados às universidades nacionais (Chiroleu, 2009).

Segundo Chiroleu (2009), a Educação Superior argentina é diversificada quanto à sua constituição, porém o serviço estatal é predominante. O ES é dividido em dois grandes setores: o universitário e o terciário não-universitário. O primeiro é composto por universidades e institutos universitários, enquanto o segundo abriga instituições de pequeno porte focadas em formação docente e técnica, atendendo tradicionalmente as demandas dos jovens socialmente desfavorecidos (Unesco). A Educação Superior pública é preeminentemente gratuita e não há mecanismos de admissão seletiva. O sistema no país dispõe de forte concentração regional, sendo muitos locais de ensino localizados na região metropolitana de Buenos Aires (Vargas e Heringer, 2017; Unesco 2021).

Ainda que a Argentina detenha um dos maiores índices de escolarização superior da região, os dados de retenção, evasão e tempo para a diplomação são considerados elevados (Vargas e Heringer, 2017), evocando, deste modo, a indispensabilidade de políticas públicas de continuidade. O *Programa Nacional de Becas Universitarias* (PNBU), criado em 1996, foi desenvolvido para promover o ingresso e assegurar a permanência dos estudantes de vulnerabilidade econômica, utilizando a excelência acadêmica como critério para a concessão de bolsas. No início dos anos 2000, novas extensões foram incorporadas a fim de abranger a população indígena e deficientes e, em 2008, o *Programa Nacional de Becas Bicentenario* é introduzido com o intuito de apoiar os alunos de baixa renda nos cursos considerados estratégicos para o governo argentino – ciências naturais, exatas, aplicadas

e básicas. O *Programa Progresar* (2014)³, por sua vez, é direcionado aos estudantes de idade entre 18 a 24 anos que não exerçam nenhuma atividade profissional e revelem estar em determinada fase de estudo e curso específico (Unesco, 2021; Vargas e Heringer, 2017). As instituições públicas da Argentina também possuem relativa autonomia, criando auxílios próprios para as demandas que julgarem necessárias. A Universidade Nacional de Córdoba, por exemplo, oferece bolsas destinadas a estudantes com filhos de idade inferior a cinco anos (Vargas e Heringer, 2017).

O sistema de educação superior chileno inclui universidades, institutos profissionais (IP) e centros de formação técnica (CFT). No segmento universitário, as universidades estatais e privadas integram o Conselho de Reitores das Universidades Chilenas (CRUCH), um setor extremamente seletivo tanto nos critérios de admissão quanto nos custos das mensalidades (Unesco, 2021). O sistema de ensino superior no Chile não é gratuito e as tarifas são consideravelmente altas. Para melhorar a equidade de acesso, o governo chileno implementou políticas como o Programa de Acompanhamento e Acesso Efetivo à Educação Superior (PACE) e a política de gratuidade. O PACE visa facilitar o acesso ao ensino superior para estudantes destacados de contextos vulneráveis, enquanto a gratuidade isenta certos estudantes de pagar taxas e mensalidades.

A educação superior mexicana tem experimentado ciclos graduais de expansão, sobretudo a partir da década de 1970, quando teve início o primeiro desses ciclos, implementado pela reforma educacional de 1973 (Aké-Uitz, 2023). O sistema daquele país está organizado oficialmente em 13 subsistemas, com cerca de quatro mil IES públicas e privadas, e quase 40 mil cursos (OECD, 2019). A oferta é caracterizada por uma elevada concentração em universidades federais e estaduais – 43 IES, ou 3,4% do total, representando 39,2%

³ Segundo o sítio eletrônico do governo argentino, o *Programa Progresar* foi criado a partir do Decreto n° 84/2014. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/becasprogresar/institucional>

das matrículas –, com as últimas constituindo tradicionalmente o principal subsistema de oferta de educação superior nos respectivos estados. A concentração das matrículas no setor público contrasta com um universo de IES privadas de pequeno porte, em geral, menos seletivas, e com um crescimento modesto nos últimos anos. Embora a oferta educacional mexicana esteja constituída majoritariamente por programas equivalentes a bacharelados de quatro anos na modalidade presencial, as IES aumentaram na última década a oferta de cursos EAD e híbridos, particularmente no setor privado (56,9% das matrículas EAD)⁴.

A expansão do sistema mexicano e a implementação de políticas públicas e institucionais de equidade no acesso e permanência têm implicado na diminuição das desigualdades sociais de participação na ES (Fishman e Ott, 2018; OECD, 2019; Worthman et al., 2022). Entretanto, permanecem problemas de desequilíbrio entre oferta e demanda, sobretudo no subsistema público, nas IES mais seletivas e em algumas regiões do país. Programas como o *pase reglamentado* na Universidade Autônoma do México (UNAM) e o *Un lugar para tí* têm buscado aumentar o acesso ou fomentar vias de entrada alternativas para aqueles que não conseguiram admissão em universidades altamente seletivas. Em nível nacional, o governo federal e, eventualmente estaduais, co-financiam o *Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores* (PRONABES), voltado para estudantes de ES público. Não há programa federal de empréstimos estudantis públicos no país.

O sistema de educação superior colombiano passou por intensa e, em alguns indicadores, inédita expansão nas últimas décadas em comparação com pares da região. Na década de 2000, o sistema foi pressionado pelo maior aumento na taxa de conclusão da educação básica registrado na AL e, como resposta, ampliou exponencialmente

⁴ O aumento de oferta de cursos EAD foi apoiado por iniciativas governamentais, como a criação da Universidad Abierta Y A Distancia De México em 2012 pela Subsecretaria Federal de Ensino Superior (OECD, 2019).

o número de cursos de graduação e pós-graduação, que quase dobraram no mesmo período (Camacho, Messina e Barrera, 2017). Diferentemente do ocorrido em países como Brasil e México e seguindo o modelo chileno, a expansão da oferta na Colômbia ocorreu sobretudo em IES já existentes. Apesar do aumento observado na cobertura da ES nas últimas décadas, como se verá adiante, o sistema convive com grandes desafios de permanência dos novos estudantes no sistema (Guerrero e Arango, 2019). As políticas implementadas para ampliar a equidade no sistema incluem o sistema de empréstimos estudantis do *Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior* (ICETEX), o primeiro do mundo do tipo, e o programa de bolsas de estudos *Ser Pilo Paga*, criado em 2014, e o *Fondo de Créditos Condonables*, voltado para estudantes afro-colombianos. No entanto, além de limites de cobertura, os programas têm sido criticados por estimularem o crescimento do setor privado sem avaliações de custo-efetividade (Guerrero e Arango, 2019).

O sistema de ES colombiano é caracterizado por quatro categorias oficiais de IES oferecendo seis diferentes tipos de qualificação, razão pela qual tem uma organização considerada mais complexa do que a maioria dos sistemas da região (OECD, 2016). Os quatro tipos de instituições são: universidades, instituições universitárias, instituições tecnológicas e instituições técnico-profissionais. Ainda que apenas um terço das cerca de 400 IES registradas no Sistema Nacional de Informacion de la Educación Superior (SNIES) sejam públicas, elas concentram pouco mais da metade das matrículas. Embora o sistema tenha apresentado aumento de matrículas em todos os tipos institucionais, o setor privado tem apresentado um ritmo de crescimento mais intenso do que o público, tendo chegado a ultrapassá-lo em 2016 – após o que voltou a diminuir em termos relativos (Jacobus et al., 2022).

Dados e método

Utilizamos bases de indicadores sobre educação superior de cinco países latino-americanos (Brasil, México, Argentina, Colômbia, Chile) referentes aos anos de 2012-2014 e 2019-2021. Os dados provêm da Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES), coordenada pelo Observatório Iberoamericano de Ciência, Tecnologia e Sociedade (OCTS-OEI) e Instituto de Estatística da Unesco (UIS), e da Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC), do Center of Distributive, Labor and Social Studies (CEDLAS) e Banco Mundial. Além de representarem a maior parte das matrículas em educação superior da região em 2021 (70,0%), a seleção dos cinco sistemas foi limitada pela disponibilidade pública de dados comparados. Para superar lacunas de observações faltantes na série histórica levantada, calculamos médias dos indicadores utilizados para os anos de 2012-2014 e 2019-2021. As informações reunidas referem-se a características da oferta educacional (categorias administrativas e áreas de estudo) e taxas bruta e líquida de matrícula agregadas e a líquida desagregada por gênero e faixa de rendimento domiciliar.

As contagens e percentuais de matrículas, ingressantes e concluintes totais e por categoria administrativa referem-se a cursos de graduação (níveis 5 e 6 da International Standard Classification of Education – ISCED). As contagens e percentuais de matrículas por áreas de estudo são relativas aos cursos de graduação e pós-graduação (níveis ISCED 5 a 8). As áreas de estudo estão agregadas de acordo com a classificação (ISCED-F 2013): (1) Educação, (2) Artes e Humanidades, (3) Ciências Sociais, Jornalismo e Informação, (4) Negócios, Administração e Direito, (5) Ciências Naturais, Matemática e Estatística, (6) Engenharia, Produção e Construção, (7) Saúde e Bem-Estar, (8) Outras áreas, reunindo Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária, (9), Serviços e Tecnologias da Informação e Comunicação. Estas três últimas áreas foram agregadas para visualização por conta dos baixos percentuais apresentados nos dados (sempre inferiores a

5%). Por limite de processamento dos dados comparados disponibilizados, o número de matrículas totais da América Latina refere-se ao número de estudantes em cursos de graduação e pós-graduação, de todas as modalidades de ensino, graus acadêmicos e dependências administrativas.

A capacidade de cobertura dos sistemas educacionais, em suas variadas etapas, é mensurada convencionalmente por meio das taxas bruta e líquida de matrícula. Para mensuração da cobertura da educação superior, a taxa bruta de matrícula (TBM) refere-se à proporção da população que frequenta a educação superior em relação à população total de 18 a 24 anos, enquanto a taxa líquida de matrículas (TLM) mede a proporção de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam a ES em relação à população dessa faixa etária. A TLM é apresentada tanto de forma agregada, quanto separada por gênero (masculino e feminino) e quintis de rendimento domiciliar disponibilizados na SEDLAC/CEDLAS. Ambas as taxas são convertidas para percentuais para análise.

Na próxima seção, descrevemos os indicadores referentes à organização e diversificação da oferta de ES, de acordo com categorias administrativas e áreas de estudo, e à cobertura de acesso dos sistemas.

Resultados

Caracterização da Diversificação Institucional

Os resultados apontam para uma heterogeneidade significativa no modo como os países analisados expandiram o sistema e organizaram a oferta de ES na última década. Embora tenha sido registrada uma ligeira queda percentual na participação do setor privado nas matrículas (-1,05%) na América Latina entre 2012 e 2021, houve um aumento relativo desse setor em quatro dos sete maiores sistemas da região em número de matrículas em 2021 (Brasil, México, Peru

e Equador). No entanto, as grandes diferenças de tamanho entre os sistemas latino-americanos não apenas justificam a análise desagregada entre os países como apontam desafios substantivos para a comparação. Assim, cerca de metade (47,6%) do crescimento das matrículas totais e de mais de dois terços (69,6%) das matrículas no setor privado foram provocadas pela expansão da educação superior no Brasil e México. No primeiro caso, o sistema tornou-se ainda mais concentrado nas IES privadas (3,85% de aumento percentual, com 74,7% das matrículas em 2021), enquanto no segundo houve o maior crescimento registrado no setor privado na região, embora seja responsável por apenas um terço das matrículas (aumento de 10,8%, com 35,2% das matrículas em 2021).

Tabela 1. Número de matrículas e percentual por categoria administrativa, por período e país (2012/14 - 2019/21)

País	2012-2014			2019-2021			Var. 2012-2021 (%)		
	Total	Púb. (%)	Pri. (%)	Total	Púb. (%)	Pri. (%)	Total	Púb.	Pri.
Argentina	2.647.281	74,0	26,0	3.164.986	77,0	23,0	19,6	24,4	5,8
Brasil	7.581.365	27,4	72,6	8.757.530	25,4	74,6	15,5	6,9	18,8
Chile	1.080.539	15,6	84,4	1.152.257	16,2	83,8	6,6	11,3	5,8
Colômbia	1.953.331	52,1	47,9	2.231.411	52,1	47,9	14,2	14,4	14,1
México	3.064.299	68,9	31,1	4.490.204	64,4	35,6	46,5	37,1	67,4
América Latina	24.142.257	45,3	54,7	29.988.289	45,5	54,5	24,2	24,9	23,6

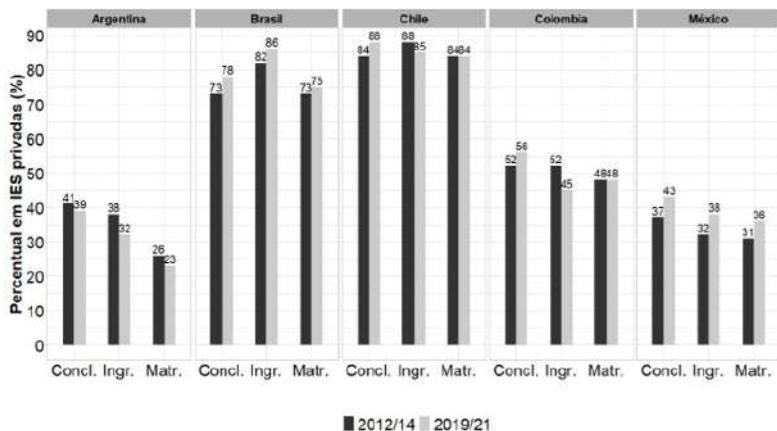
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do OCTS-OEI e UIS/Unesco.

Nota: O número de matrículas totais da América Latina refere-se ao número de estudantes em cursos de graduação e pós-graduação.

Os países analisados são caracterizados por uma notável variação na participação privada nas matrículas de graduação. A Figura 1 apresenta os percentuais de matrículas, ingressantes e concluintes no setor privado e as respectivas variações no período de 2012/14 a 2019/21. Os sistemas brasileiro e chileno destacam-se pela predominância de estudantes em IES privadas, possuindo mais de três quartos das matrículas, ingressantes e concluintes nesse setor. No primeiro caso, o avanço da participação privada, particularmente entre os ingressantes (aumento de 4,9%), faz com que o sistema termine a década com esse indicador no mesmo patamar do Chile, que apresenta 85% dos ingressantes no setor privado. Na mesma direção, observamos um aumento consistente do setor privado nos três indicadores no México. O fato de que esse país foi responsável por 19,1% do aumento das matrículas privadas na região atesta a relevância desse crescimento para a dinâmica de expansão na América Latina. Na direção oposta, encontramos os casos de países que diminuíram a participação privada na oferta de ES, como a Argentina, ou mantiveram essa oferta no mesmo patamar, com tendência de queda, como a Colômbia.

O avanço do setor privado nos dois maiores sistemas de educação superior da região reflete a opção por políticas públicas adotadas sobretudo a partir da década de 1990, que incluíram o estímulo à entrada de empresas privadas na oferta de ES e a restrição ao financiamento das IES públicas (Fischman e Ott, 2018). No Brasil, esse aumento da oferta privada tem sido explicado por meio da conjunção de quatro movimentos complementares: a permissão para abertura de capital na bolsa de valores, o aumento de fusões e aquisições de IES, a expansão do acesso ao fundo público de financiamento estudantil e a expansão da modalidade a distância (EaD) (Santos, Lima e Carvalhaes, 2021; Tagliari, 2022; Carvalhaes, Medeiros e Santos, 2022; Zuccarelli et al., 2025). No México, em que pese a diversificação da oferta pública por meio da criação de IES públicas voltadas para a oferta de cursos técnicos e profissionalizantes, houve um substancial avanço na EAD no setor privado, que passou de 6-7% das matrículas em 2006-2007 para 15% em 2017-2018 (OECD, 2019).

Figura 1. Percentual de matrículas em IES privadas por país (2012-2021)



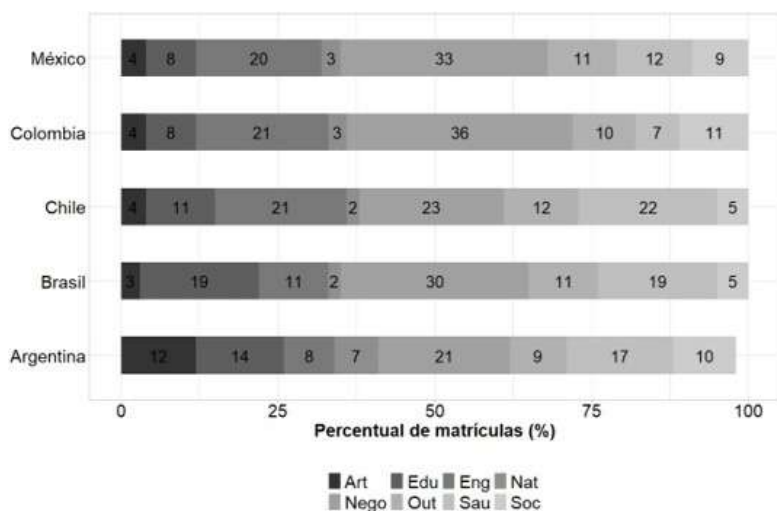
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do OCTS-OEI e UIS/Unesco.

Os padrões agregados de expansão da educação superior na América Latina refletem, em grande medida, tendências compartilhadas, ainda que com matizes distintas, de diversificação de missões ou perfis institucionais, interiorização da oferta e ampliação de novas modalidades de ensino (OECD, 2018; Labraña e Brunner, 2022). Além da participação privada na oferta da ES, a caracterização da oferta em áreas de estudo é dimensão complementar e decisiva para a apreensão dessas tendências (Huisman et al., 2015). Na Figura 2, apresentamos a distribuição das matrículas por área geral dos cursos de graduação segundo a classificação da ISCED-F.

Em que pese a concentração comum da oferta nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Negócios, e a baixa participação da área de Ciências Naturais (com exceção da Argentina), o que os situa em contraste com o que é observado em países desenvolvidos (Labraña e Brunner, 2022), podemos observar diferenças relevantes entre os países. Em linhas gerais, conseguimos identificar o que parecem ser três modelos de organização da oferta. O primeiro deles é caracterizado por uma parcela combinada mais alta de matrículas nas áreas

de educação e saúde e bem-estar, com um percentual em engenharia e ciências naturais bem inferior à média, sendo representado pelo Brasil e, em menor grau, pela Argentina. Contrastando com esse grupo, o segundo modelo aproxima México e Colômbia de um padrão identificado na média dos países desenvolvidos e, particularmente, da Europa Ocidental, com um percentual menor de matrículas nas áreas de educação e saúde e bem-estar, e maior em engenharia, produção e construção. Por último, o caso chileno representa um misto dos padrões anteriores, combinando um percentual relativamente alto de matrículas nessa última área, com o maior percentual de matrículas na área de saúde e bem-estar.

Figura 2: Percentual de matrículas por área geral de curso de graduação (2021)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do OCTS-OEI e UIS/Unesco.

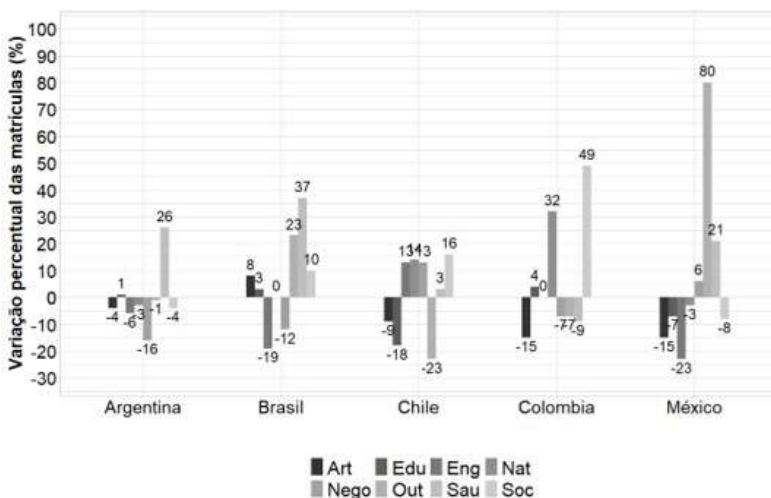
Nota: Art = Educação, Edu = Educação, Eng = Engenharia, Produção e Construção, Nat = Ciências Naturais, Matemática e Estatística, Nego = Negócios, Administração e Direito, Out = Outras áreas desconhecidas ou não especificadas, Sau = Saúde e Bem-Estar, Soc = Ciências Sociais, Jornalismo e Informação.

Os diferentes modelos de organização da oferta educacional sinalizam abordagens distintas para a expansão da educação superior. A Figura 3 mostra as variações relativas no percentual de matrículas entre as áreas de estudo por país no período de 2012-2014 a 2019-2021. Em linhas gerais, observamos um padrão de expansão concentrada na oferta de poucas áreas de estudo, com o caso chileno destoando da regra, com variações positivas na maior parte das áreas. Essa expansão concentrada pode ser caracterizada por meio de duas mudanças complementares, com exceções pontuais que as confirmam: primeiro, a ampliação da participação relativa das matrículas dos cursos de saúde e bem-estar em todos os países, com exceção da Colômbia; segundo, o retraimento ou estagnação da área de engenharia, construção e produção, com exceção do Chile. Uma terceira dinâmica digna de menção, não apenas pelas variações no período, mas por ocorrer nos dois maiores sistemas de ES latino-americanos, é o expressivo aumento dos cursos de serviços, que estão puxando a variação do grupo dos “outros” cursos no México e no Brasil.

As mudanças observadas no perfil da oferta educacional da ES na última década refletem não apenas traços comuns das políticas de expansão adotadas, mas também tendências de diversificação institucional encontradas em sistemas dos mais variados estágios de expansão (Teixeira et al., 2013; Huisman et al., 2015; McCowan, 2017). Espera-se que os sistemas de ES “de massa” não apenas acolham uma população de estudantes mais heterogênea social e academicamente, mas também que desempenhem um conjunto mais diverso de funções, com uma ênfase muito maior na transmissão de habilidades e na promoção da adaptabilidade às mudanças sociais e tecnológicas (Teixeira et al., 2013). O caminho adotado para tanto, de modo geral, nos sistemas latino-americanos, tem sido o de ampliação da oferta de cursos de baixo custo e mediados em graus diversos pela tecnologia, oferecidos sobretudo em IES não universitárias e privadas (Labraña e Brunner, 2022; Barbosa et al., 2023). A ampliação de cursos da área de serviços, oferecidos especialmente em cursos vocacionais de curta duração e a distância (no caso do Brasil) e em

subsistemas voltados para tanto (no México) ilustram esse padrão e ancoram a dinâmica observada no agregado da região.

Figura 3. Variação relativa de matrículas por área de estudo e país (2012-2021)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do OCTS-OEI e UIS/Unesco.

Nota: Art = Educação, Edu = Educação, Eng = Engenharia, Produção e Construção, Nat = Ciências Naturais, Matemática e Estatística, Nego = Negócios, Administração e Direito, Out = Outras áreas desconhecidas ou não especificadas, Sau = Saúde e Bem-Estar, Soc = Ciências Sociais, Jornalismo e Informação.

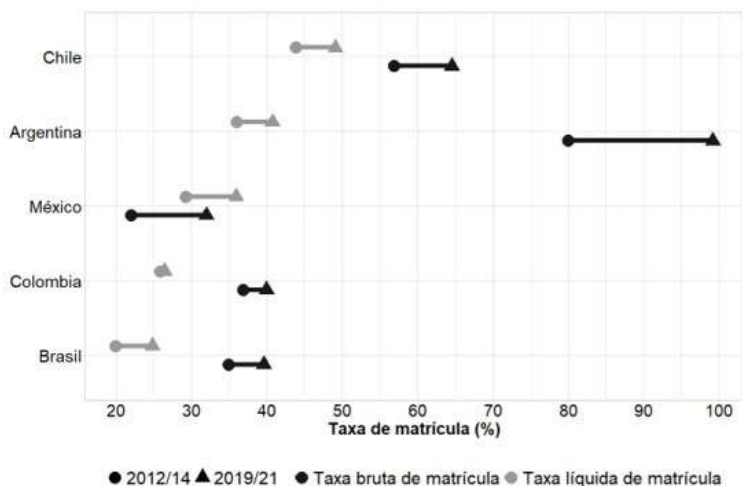
Desigualdades de Acesso

As diferentes trajetórias de expansão e modelos institucionais estão associadas a distintos níveis de acesso ao sistema de ES. A Figura 4 apresenta as taxas bruta e líquida de matrícula na educação superior, por país e ano. Entre 2012-2014 e 2019-2021, todos os países analisados aumentaram ambas as taxas, ainda que em magnitudes

e ritmos variados. O sistema mexicano apresentou o maior avanço relativo da taxa bruta no período (45,4%), com um aumento de quase o dobro do registrado pelo argentino, com o segundo maior avanço relativo (24,1%). Deve-se ressaltar entretanto a diferença de pontos de partida entre os dois países: o argentino encontrava-se já em nível de universalização da oferta de ES no começo da série, com uma taxa bruta de 79,9%, enquanto o México alcançou o estágio de massificação na última década, encerrando a série com 31,9%. Avanços bem mais tímidos são observados nos demais países, dos quais apenas o Chile já se encontrava universalizado.

Os maiores sistemas de educação superior latino-americanos, Brasil e México, foram também aqueles que mais avançaram na ampliação efetiva do acesso à ES da população de jovens de 18 a 24 anos: 24,8% e 22,9%, respectivamente. No outro extremo, o sistema colombiano quase não avançou nesse indicador na última década, mantendo-se com cerca de um quarto dos jovens dessa faixa etária frequentando a ES. Podem-se observar diferenças relevantes no nível de acesso à ES da população em idade típica entre os países, com a indicação de diferentes caminhos possíveis para inclusão das juventudes nessa etapa. Assim, observamos que sistemas organizados de forma tão distintas como o chileno – predominante privado e com políticas de admissão seletivas e cobrança de taxas nas IES estatais – e o argentino – quase inteiramente público, sem cobrança de anuidades e com admissão não seletiva – são aqueles que apresentam não apenas as maiores taxas de acesso, como também avanços relevantes no período (com o chileno tendo o segundo maior, de 5,2 pp.).

Figura 4. Taxas de matrícula bruta e líquida na educação superior agregada por país (2012-2021)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

A análise desagregada das taxas de matrícula permite observar em que medida as políticas de expansão adotadas nas últimas décadas foram eficazes em alcançar de forma equitativa a inclusão dos diferentes grupos sociais, em particular os jovens. A Figura 5 apresenta a taxa de matrícula líquida por grupo de gênero e quintis de rendimento domiciliar, por país, entre 2012-2014 e 2019-2021. Refletindo um padrão encontrado em diversos contextos nacionais (Charles e Bradley, 2002; Mendes et al., 2021), observamos uma participação maior de mulheres jovens do que de homens na educação superior nos cinco países observados, tanto no início, quanto no fim da série. A diferença é notavelmente maior na Argentina (13,5 pp. em 2019-2021), sendo pelo menos duas vezes maior do que o observado nos demais países, com a menor disparidade sendo observada na Colômbia (3,4 pp. no mesmo período).

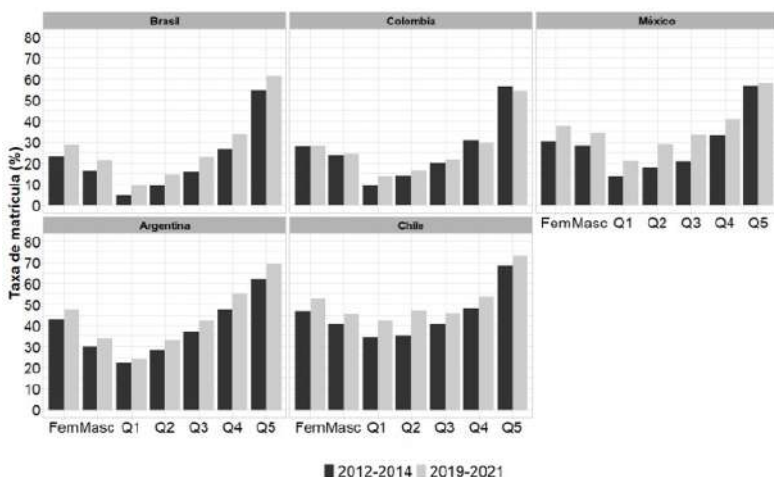
Na última década, os sistemas de ES dos países analisados incluíram em maior ritmo homens jovens do que mulheres, de modo que houve estreitamento da taxa de matrícula entre os dois grupos em todos os países, com exceção da Colômbia (aumento de 3,37 pp. para 3,78 pp.). Em termos relativos, a maior diferença no avanço da taxa entre os grupos foi observada no Brasil (aumento de 29,0% entre os homens, contra 22,2% entre as mulheres). Embora o fenômeno da feminilização da educação superior reforce o quadro de reversão da desigualdade de gênero no acesso, deve-se notar a persistência de formas de desigualdade qualitativa nos países analisados e na região de modo geral, de modo que as mulheres têm acessado sobretudo cursos de baixo retorno econômico e social, particularmente relacionados a serviços de cuidado (Montes e Osório, 2021; Fanelli, 2021).

Encontramos níveis bastante heterogêneos de desigualdade social no acesso de jovens aos sistemas de ES examinados. Em 2019-2021, havia quase sete vezes mais jovens do último quintil de renda frequentando a educação superior do que do primeiro quintil no Brasil, enquanto no sistema chileno, o mais igualitário nessa medida, a diferença cai para menos de duas vezes. A diferença no nível de acesso ao ensino superior entre o Chile e os demais países é evidente: no Chile, a taxa de matrícula dos estudantes pertencentes ao primeiro (e mais pobre) quintil de renda só é superada pela taxa dos estudantes do quinto (e mais rico) quintil no Brasil, Colômbia e México. Além disso, percebem-se diferenças muito menores de acesso entre os diferentes estratos de renda no sistema chileno do que nos demais países, o que indica uma eficácia sem paralelo em expandir com equidade o acesso de jovens, pelo menos entre os países comparados.

Apesar da persistência de níveis elevados de desigualdades de acesso na última década, todos os sistemas, com exceção da Argentina, incluíram proporcionalmente mais jovens dos primeiros quintis de renda do que dos últimos. O aumento relativo da taxa de matrícula do primeiro quintil variou de 88,6% no Brasil a 7,4% na Argentina (média de 44,5%), enquanto a variação do último quintil foi de 12,2% também no Brasil a uma queda de 4,0% na Colômbia (média de 6,0%).

Em virtude do ritmo mais acelerado de ampliação do acesso entre jovens de baixa renda, quatro países conseguiram estreitar a distância relativa entre esses jovens e os seus pares de mais alta renda, com o Brasil registrando a maior queda, reduzindo pela metade essa distância (55,5%). Por outro lado, no sistema argentino, exceção à regra, a diferença na taxa entre os dois estratos de renda aumentou 7,0%.

Figura 5. Taxa de matrícula líquida na educação superior desagregada por gênero, quintis de rendimento domiciliar e país (2012-2021)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

Discussão

O presente estudo analisou em que medida diferentes modelos institucionais de educação superior latino-americanos estão associados a dinâmicas distintas de diversificação e de expansão com equidade.

Reunindo indicadores comparados de alguns dos maiores sistemas da região, ilustrativos de formas diversas de organização institucional da ES, os resultados representam uma das etapas iniciais de uma extensa agenda de pesquisas voltada para a análise comparada de arranjos institucionais da educação superior. Em linhas gerais, o estudo apresentou evidências de que os principais sistemas latino-americanos têm adotado abordagens distintas de organização institucional da oferta da ES enquanto avançam na ampliação do acesso ao sistema. Em que pese as limitações encontradas para a reunião de dados comparáveis entre os países, o nosso capítulo buscou contribuir para superar análises agregadas da região que falham em apreender a expressiva heterogeneidade institucional interna a ela.

Apesar da relativamente alta participação privada na oferta de ES na América Latina, quando comparada a outras regiões, padrão já fartamente documentado (Labraña e Brunner, 2022), encontramos uma considerável disparidade e uma elevada concentração da oferta privada em poucos países. Na última década, metade das novas matrículas totais e duas em cada três matrículas no setor privado foram registradas em apenas dois sistemas: o brasileiro e o mexicano. Em conjunto com outros sistemas orientados ao mercado, como o caso chileno (Villalobos et al., 2025), o padrão agregado aponta, portanto, para a continuidade da política de expansão via ampliação da oferta em IES privadas e não universitárias (Labraña e Brunner, 2022; Barbosa et al., 2023).

Em grande medida, a trajetória de expansão dos maiores sistemas de ES latino-americanos reflete uma história de diversificação da oferta por meio da abertura de vagas em cursos de baixo custo e retorno econômico, particularmente em IES não universitárias voltadas para o ensino. Os padrões encontrados internacionalmente de diferenciação institucional via ampliação da provisão privada e comercialização do ensino e pesquisa encontram modulações nos países da região: seja via ampliação de cursos vocacionais de curta duração e a distância, como ocorreu, sobretudo, no Brasil e México, ou relativa estabilização da oferta e diversificação institucional,

como no Chile, os sistemas latino-americanos têm aberto uma série de entradas alternativas, e menos prestigiosas, para o acolhimento de uma crescente e socialmente heterogênea população de estudantes que os pressionam por chances iguais de acesso.

Os sistemas de ES examinados têm correspondido com graus distintos de eficácia às expectativas de democratização do acesso. Por um lado, apesar do relativo estreitamento das distâncias por gênero nas matrículas, as mulheres continuam predominando nos maiores sistemas da região. Apesar do avanço que isso representa para possibilidades efetivas de mobilidade social e participação em posições mais vantajosas no mercado de trabalho, indica a necessidade de atenção da política pública para desigualdades qualitativas internas aos sistemas, que seguem padrões de escolha de carreiras bastante demarcadas por gênero. Por outro, a região convive com níveis notavelmente heterogêneos de desigualdade social no acesso de jovens aos sistemas de ES examinados, apesar dos avanços consistentes de cobertura registrados na última década. Nesse sentido, em que pese as particularidades não apenas educacionais, mas também sociais do caso chileno, o sistema representa de modo evidente um caminho de inclusão social na ES que tem sido capaz de alcançar níveis substancialmente menores de desigualdade no acesso a essa etapa, quando comparados a seus pares regionais.

A análise dos processos de expansão e diversificação dos sistemas de ES permite avançar a discussão sobre conexões possíveis entre os diversos modelos institucionais e uma ampla gama de resultados sociais, econômicos e científicos. A agenda de pesquisas que busque avaliar, em perspectiva comparada, o impacto desses modelos na democratização da educação superior ainda tem um caminho longo a trilhar para consolidar o conhecimento sobre a eficácia das diferentes opções políticas adotadas na região nas últimas décadas. Com este estudo, buscamos dar um passo adicional, ainda que modesto, nessa direção.

Bibliografia

- Aké-Uitz, David Salomon (2023). Did the expansion of educational supply at higher education promote intergenerational social mobility in Mexico? *Estudios Económicos*, 38(1), 103–142.
- Baker, David (2014). *The schooled society: the educational transformation of global culture*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Barbosa, Maria Ligia de Oliveira; Borges, Eduardo Henrique Nunes; Gouvea, Adriane; Picanço, Felícia; Rodrigues, Leonardo e Vieira, André H. P (2023). Higher Education in Brazil: Institutional Actions for the Retention of Students in Public and Private Sectors. Em *The Impact of Covid 19 on the Institutional Fabric of Higher Education: Old Patterns, New Dynamics, and Changing Rules?* Cham: Palgrave Macmillan.
- Bassis, Ana Beatriz; Madeira, Felipe e Baldasso, José Carlos (2021). Educação Superior Comparada: desigualdades em Brasil, Peru e Uruguai (2000-2018). *Políticas Educativas*, 15(1).
- Bernasconi, Andrés (2006). La difícil tarea de clasificar universidades. *Calidad en la Educación*, (25), 81–96. <https://doi.org/10.31619/caledu.n25.254>
- Brunner, José Joaquín; Labraña, Julio; Rodríguez-Ponce, Emilio e Ganga, Francisco (2021). Variedades de capitalismo académico: Un marco conceptual de análisis. *Education Policy Analysis Archives*, 29(35), 1-32. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6245>
- Camacho, Adriana; Messina, Julián e Uribe, Juan Pablo (2017). The Expansion of Higher Education in Colombia: Bad Students or Bad Programs? *Documento CEDE*, 2017(13). <https://papers.ssrn.com/abstract=2921965>
- Carvalhoes, Flavio; Medeiros, Marcelo e Tagliari Santos, Clarissa (2022). Higher Education Expansion and Diversification: Privatization, Distance Learning, and Market Concentration in Brazil, 2002–2016. *Higher Education Policy*, 22 de junho.
- Castro, Dorys Yaneth Rodríguez; Zabala-Iturriagagoitia, Jon Mikel e Aparicio, Juan (2020). Grupos estratégicos en el sector privado de la educación superior. *Educación XXI*, 24(1), 12.

- Charles, Maria e Bradley, Karen (2009). Indulging Our Gendered Selves? Sex Segregation by Field of Study in 44 Countries. *American Journal of Sociology*, 114(4), 924–976.
- Chiroleu, Adriana (2009). La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48(5).
- Croxford, Linda e Raffae, David (2015). The iron law of hierarchy? Institutional differentiation in UK higher education. *Studies in Higher Education*, 40(9), 1625–1640. <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.899342>
- Dallaglio, Lucia Maria T.; Pratti, Augustina e Gamarra, Jeni (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. *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 80(157), 283–317.
- Fanelli, Ana García de (2021). *Políticas para promover o acesso equitativo à educação superior latino-americana: Análises Comparativas de Políticas Educacionais*. Buenos Aires: UNESCO.
- Fanelli, Ana García de e Adrogué, Cecilia (2021). Equidad en la educación superior latinoamericana: Dimensiones e indicadores. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 33(1), 85–114.
- Ferreira, Francisco H.G.; Messina, Julian; Rigolini, Jamele; López-Calva, Luis-Felipe; Lugo, Maria Ana; Vakis, Renos (2013). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9634-6>
- Ferreira, Maria Marta; Avitabile, Ciro; Botero Álvarez, Javier; Haimovich Paz, Francisco; Urzúa, Sergio (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Fischman, Gustavo E. y Ott, Molly (2018). Access, equity and quality trends in Latin America's public universities. *International Journal of Educational Development*, *Global Trends in Higher Education Financing*, 58, 86–94.

- Fumasoli, Tatiana; Barbato, Giovanni e Turri, Mateo (2020). The determinants of university strategic positioning: A reappraisal of the organisation. *Higher Education*, 80(2), 305–334. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00481-6>
- Gerber, Theodore P. e Cheung, Sin Yi (2008). Horizontal Stratification in Postsecondary Education: Forms, Explanations, and Implications. *Annual Review of Sociology*, 34(1), 299–318. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134604>
- Guerrero, Sara Cristina y Arango, Diana Elvira Soto (2019). Política educativa en torno a la masificación de la educación superior y su relación con el abandono universitario en Colombia. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 21(32), 109–135.
- Gumport, Patricia J. (2000). Academic restructuring: Organizational change and institutional. *Higher Education*, 39(1), 67–91.
- Harris, Michael S. e Ellis, Molly K. (2020). Measuring changes in institutional diversity: The US context. *Higher Education*, 79(2), 345–360. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00413-4>
- Huisman, Jeroen et al. (2015). Measuring institutional diversity across higher education systems. *Research Evaluation*, 24(4), 369–379.
- Kunzler, Artur et al. (2022). Expansion of Distance Education in higher education: Trajectories in Argentina, Brazil, Chile and Colombia. *Revista Portuguesa de Educação*, 35(2), 61–82.
- Labraña, Julio y Brunner, José Joaquín (2022). Transformación de la educación superior latinoamericana y su impacto en la idea de la universidad. *Perfiles Educativos*, 44(176).
- Mccowan, Tristan (2016). Three dimensions of equity of access to higher education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 46(4), 645–665.
- Mccowan, Tristan (2017). Higher education, unbundling, and the end of the university as we know it. *Oxford Review of Education*, 43(6), 733–748.
- Mendes, Tayná et al. (2021). Azul ou rosa? A segregação de gênero no ensino superior brasileiro, 2002-2016. *Cadernos de Pesquisa*, 51, e07830.

- Meyer, John W.; Ramirez, Francisco O. y Soysal, Yasemin Nuhoglu (1992). World Expansion of Mass Education, 1870-1980. *Sociology of Education*, 65(2), 128.
- Montes, N. e Osorio, L. (2021). Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la red INDICES. *Papeles del Observatorio*, 20. <https://observatoriocets.oei.org.ar/wp-content/uploads/2021/04/Papeles-20-Web-FINAL.pdf>
- Muñoz, Miguel e Blanco, Christian (2013). Una taxonomía de las universidades chilenas. *Calidad en la Educación*, (38), 181–213. <https://doi.org/10.31619/caledu.n38.109>
- OECD (2019). *The Future of Mexican Higher Education: Promoting Quality and Equity. Reviews of National Policies for Education*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264309371-en>
- Sampaio, Helena (2014). Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29(84), 43–55.
- Sampaio, Helena (2020). Privatization of Higher Education in Brazil: Old and New Issues. Em Schwartzman, S. (ed.), *Higher Education in Latin America and the Challenges of the 21st Century*. Cham: Springer International Publishing.
- Santos, Clarissa Tagliari; Lima, Raquel Guilherme de e Carvalhaes, Flavio (2020). O perfil institucional do sistema de ensino superior brasileiro após décadas de expansão. Em *A expansão desigual do ensino superior no Brasil*. Curitiba: Editora Appris.
- Schofer, Evan e Meyer, John W. (2005). The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century. *American Sociological Review*, 70(6), 898–920.
- Schwartzman, Simon; Silva Filho, Roberto Lobo e Coelho, Rooney R. A. (2021). Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. *Estudos Avançados*, 35(101), 153–186.
- Senkevics, Adriano (2021). A expansão recente do ensino superior. *CADERNOS de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 3(4), 48. <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4892>
- Shavit, Yossi; Arum, Richard e Gamoran, Adam (coords.) (2007). *Stratification in higher education: A comparative study*. Stanford: Stanford University Press.

- Tagliari, Clarissa (2022). Expansão do ensino lucrativo e retração das instituições sem fins lucrativos no ensino superior brasileiro. *Plural*, 29(01), 36–59.
- Teixeira, Pedro et al. (2013). Competition and diversification in public and private higher education. *Applied Economics*, 45(35), 4949–4958.
- Thornton, Patricia H. e Ocasio, William (2008). Institutional Logics. Em R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin e R. Suddaby (eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pp. 99–129). Nova York: SAGE.
- Trow, Martin (2007). Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII. Em J. J. F. Forest e P. G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education. Springer International Handbooks of Education*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- UNESCO (2021). *Políticas para promover o acesso equitativo à educação superior latino-americana*. Buenos Aires: UNESCO.
- Vargas, Hustana e Heringer, Rosana (2017). Políticas de Permanência no Ensino Superior Público em Perspectiva Comparada: Argentina, Brasil e Chile. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25, 1–33.
- Villalobos, Cristóbal; Quaresma, Maria L.; Rojas-Murphy, Andrés; Allende, Claudio e Orellana, Víctor (2025). Analyzing the Institutional Diversity and Increasing Complexity in a Market-Oriented University System The Case of Chile (2008–2020). *Higher Education Policy*. <https://doi.org/10.1057/s41307-025-00419-x>
- Worthman, Shaye S.; Palma-Cornejo, Manuel y Rueda-Barrios, Adriana (2022). Increasing access but not equity: higher education policy and participation in Mexico. *International Journal of Education Economics and Development*, 13(4), 343–363.
- Zha, Qiang (2009). Diversification or Homogenization: How Governments and Markets Have Combined to (Re)Shape Chinese Higher Education in Its Recent Massification Process. *Higher Education*, 58(1), 41–58.
- Zuccarelli, Carolina; Vieira, André; Mendonça, Lara e Blanco, Felipe (2026). A formação dos oligopólios da educação superior brasileira. Em A. Vieira; M. L. Barbosa; A. S. Sharpe e C. Zuccarelli (comps.), *Políticas de Educación Superior en América Latina: Expansión, diversificación y equidad*. Buenos Aires: CLACSO.

Educação superior latino-americana: por que e como compará-la?

Luma Doné Miranda e Adriane Pereira Gouvêa

Introdução

A educação superior vem crescendo expressivamente desde a Segunda Guerra Mundial. Segundo Baldry e Willoughby (2019), quase todas as regiões do mundo, em maior ou menor grau, participaram deste fenômeno que se iniciou na Europa Ocidental, avançando para os Estados Unidos. Na América Latina, particularmente, os índices registrados não deixam dúvidas: vivenciamos uma significativa expansão nos últimos vinte anos. Conforme os dados publicados pelo Instituto de Estatística da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO UIS (2024), existiam em 2023, aproximadamente, 26 milhões de matrículas em cursos de bacharelado ou equivalentes.

Prates (2005) afirma que não existe uma única teoria que explique as razões para a ampliação do acesso ao ensino superior na sociedade moderna. Entretanto, aponta que dimensões econômicas, sociológicas, políticas e culturais desempenharam um papel relevante no desencadeamento da abertura do sistema. Assim, destacou:

a – o amadurecimento da sociedade industrial, que demandou mão de obra mais especializada, impulsionando a prosperidade econômica e abrindo novas vias para a mobilidade social; b – o surgimento de uma “nova classe média” que buscou na educação os degraus universalistas para essa mobilidade; c – a pressão dos membros da plutocracia que, sofrendo o esvaziamento dos critérios adscritos de status, foram empurrados para a “velha” classe média e buscaram assegurar sua posição de status via credenciais educacionais; d – a emergência de políticas governamentais que incorporaram setores “marginalizados” na sociedade industrial, como o proletariado na virada do século XIX; e – o atraente ideal do “ser humano educado”, em busca do seu autoaprimoramento.

Esta revolução promoveu transformações relacionadas ao tamanho dos sistemas, às políticas de acesso e de seleção, às mudanças no currículo e na metodologia de ensino; aos debates sobre administração acadêmica e governança institucional. Porém, essa massificação só se tornou possível porque o modelo universitário tradicional – caracterizado pela formação das elites, pela alta seletividade e pela ênfase na pesquisa científica – deu lugar a outros mecanismos e formatos mais amplos, em um processo denominado na literatura especializada como diversificação, diferenciação e diversidade institucional. Uma discussão consolidada nas políticas públicas das nações desenvolvidas há mais de quatro décadas, mas que vem ganhando mais interessados em compreender as demandas ligadas à sociedade do conhecimento e aos novos papéis e tarefas institucionais, especialmente diante da necessidade de adaptação às exigências das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) (Guri-Rosenblit, Sebková e Teichler, 2007; Roessler e Catacutan, 2020)

Compreender as complexas dimensões do funcionamento institucional de um único sistema de educação superior já é um significativo exercício intelectual para qualquer pesquisador. Porém, este esforço ganha novas nuances quando nos deparamos com a diversidade entre países de uma mesma região. Schwartzman (1996), em

sua análise sobre a expansão da educação superior na América Latina¹, descreveu que os Estados Nacionais – apesar de compartilharem problemas estruturais e conjunturais semelhantes – desenvolveram políticas de expansão do setor que variaram enormemente.

Assim, surgem algumas questões para o investigador: que variáveis explicam as aproximações e distanciamentos entre esses sistemas educacionais que, embora distintos, compartilham traços comuns? Como se constituíram as diferentes hierarquias sociais entre cursos, diplomas e instituições em cada país? De que modo os processos históricos, políticos e culturais específicos de cada país moldaram as estratégias de acesso e permanência no ensino superior? É viável estabelecer parâmetros comparativos consistentes entre esses modelos? Que indicadores permitiriam mensurar adequadamente a gênese e reprodução dessas hierarquias sociais? Quais variáveis críticas devem ser priorizadas para gerar análises substantivas?

Para esclarecer essas perguntas, diversas estratégias metodológicas podem ser utilizadas, cada uma com suas vantagens e limitações. No entanto, quando o objetivo científico envolve identificar similaridades e diferenças entre objetos de estudo, a metodologia comparativa destaca-se como uma abordagem especialmente relevante. Este estudo visa avaliar a utilidade do método comparativo para analisar sistemas de educação superior. Adotando uma abordagem qualitativa e exploratória, examinamos suas características, potencialidades e desafios como escolha procedimental. O foco recai sobre a aplicação desse método como ferramenta analítica para entender a diversidade institucional mapeada pelo projeto “*Measuring Institutional Diversity in Latin American Countries*” (Barbosa et al., 2024), uma iniciativa colaborativa envolvendo pesquisadores da Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai, no qual este trabalho se insere.

¹ Pesquisa denominada “Estudos Comparados sobre Política de Educação Superior para a América Latina - 1993-1994”, estudo que contou com a participação de cinco países da região latino-americana - Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México.

Para reconstruir a trajetória histórica e epistemológica do método comparativo nas Ciências Sociais - desde suas formulações clássicas até as abordagens contemporâneas - realizou-se uma pesquisa sistemática em bases acadêmicas internacionais (Google Scholar, JSTOR, SCIRP), no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no Catálogo de Teses e Dissertações da mesma instituição. A estratégia de busca empregou termos-chave em português e espanhol (“método comparativo”, “metodologia comparativa”, “estudos comparados”), com filtros disciplinares (Sociologia, Antropologia e Ciência Política), excluindo resultados duplicados ou irrelevantes para assegurar a qualidade e pertinência dos materiais selecionados.

O capítulo está organizado em três seções. Primeiramente, examinamos o conceito de comparação nas Ciências Sociais, explorando sua gênese, suas abordagens metodológicas, os prós e contras de sua aplicação com base em uma revisão crítica da literatura. Em seguida, analisamos como o método comparativo se consolidou nos principais subcampos disciplinares – Antropologia, Ciência Política e Sociologia – destacando obras referenciais que ilustram sua evolução histórica. Por fim, direcionamos o debate para o campo da Educação Superior na América Latina, onde identificamos potencialidades e desafios na aplicação dessa metodologia. Embora não tenhamos a pretensão de esgotar o tema, nosso objetivo foi mapear contribuições relevantes e propor reflexões para uma prática comparativa mais eficaz, combinando análise teórica com uma abordagem exploratória das discussões contemporâneas.

O método comparativo: conceito, características e abordagens

Comparar, fazer analogias, é uma atividade cognitiva inerente ao processo de construção do pensamento humano, um procedimento elementar para toda a ciência. Como demonstram Schneider e Schmitt (1998), é a partir do raciocínio comparativo que descobrimos as

regularidades, as continuidades e descontinuidades, os deslocamentos e as transformações mais gerais que regem os fenômenos sociais. Comparar nos faz compreender que nenhum objeto está isolado ou é inalcançável. Não por acaso, o método comparativo transcendeu as fronteiras disciplinares e, atualmente, se faz presente em diversas investigações científicas como, por exemplo, na análise de períodos históricos, nas interpretações de modelos políticos e na compreensão das estruturas sociais.

Os primeiros registros da comparação na cultura humana se deram na Antiguidade Grega. Mais precisamente, com Aristóteles e sua discussão sobre regimes políticos (Gonzalez, 2008). Desde então, é possível citar outros clássicos, tais como: a análise sobre as condições de conservação e perdas de poder para os príncipes em Maquiavel, a compreensão dos tipos ideais de governo de Montesquieu ou o discernimento dos aspectos mais importantes sobre a sociedade democrática que se formava no início do século XIX nas obras de Tocqueville. Franco (2000) demonstrou que foi a Antropologia a primeira ciência a propor a discussão do Outro, a valorização de sua diferença, de sua diversidade e o papel que essas categorias assumiram em nossa história. Porém, como nos aponta Tomaz (2013), a discussão envolvendo a comparação como estratégia metodológica ganhou novos patamares, sobretudo, no final dos anos 1960, no interior da Ciência Política.

O fato é que a comparação alternou períodos de estabilidade intelectual com momentos de importantes reflexões críticas (Pasquarelli, 2014). Entretanto, nas últimas décadas, em virtude dos avanços proporcionados pelos processos de globalização e das transformações oriundas da sociedade de informação, ela ganhou um novo fôlego nacional e internacionalmente. Tanto pelas descrições ou interpretações desenvolvidas, quanto pelos diagnósticos dos problemas sociais, servindo como referência e legitimação para o desenho das políticas públicas (Piovani e Krawczyk, 2017).

Mas, afinal, o que é a comparação? Segundo Caballero et al. (2016), ela é compreendida como a observação de dois ou mais fenômenos

com o intuito de descobrir, a partir do confronto, as semelhanças e as diferenças do(s) objeto(s) que se deseja analisar. Todavia, como salientam os autores, é preciso distinguir suas finalidades, pois o conceito pode assumir uma definição mais ampla ou mais restrita, dependendo de como é utilizado. De um lado, temos a comparação como uma estratégia da vida cotidiana, uma forma de raciocínio intelectual que ocorre no dia a dia. Afinal, a usufruímos regularmente para organizar nosso conhecimento e nos relacionarmos com os outros e com o mundo. Porém, essa ação natural, isoladamente, não garante a produção de conhecimento científico. É necessário, portanto, que este exercício de reflexão seja disciplinado e sistematizado, alinhado a paradigmas que incorporam decisões e práticas.

Azarian (2011), ao descrever sobre as potencialidades e os limites do método comparativo nas Ciências Sociais, nos alerta que é possível encontrar inúmeras tipologias para esta metodologia. Em um profícuo exercício para sistematizá-las, o pesquisador buscou integrá-las em três grandes grupos. No primeiro, denominado “O Desaque da Particularidade”, a comparação é subentendida como um processo de contraste, um modo de análise frequentemente adotado com o propósito de compreensão para a nossa própria particularidade. Essa perspectiva indica que a análise comparativa é relevante, pois, ao contrastar ações sociais e eventos de diferentes realidades, nos ajuda a entender melhor nossos fenômenos sociais e práticas. Neste conjunto se encontrariam, por exemplo, as análises de Weber (2004) em “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”, que veremos mais adiante, e de Bendix (1978) em “*King or People: Power and the Mandate to Rule*”, investigação que buscou compreender o processo histórico ocidental a partir da implementação da soberania popular, contrastando-a com a monarquia hereditária predominante no século XVI.

O segundo grupo, intitulado “Descobrimdo Desvios e Divergências”, se compromete a compreender e explicar as diferenças entre as unidades aparentemente semelhantes. Uma característica deste universo é que estas investigações buscam revelar divergências

dentro do que se presume ser uma categoria unida e indiferenciada de unidades. São estudos que, ao comparar um mesmo fenômeno de múltiplas formas, buscaram identificar diferenças sistemáticas entre as instâncias e determinar padrões de variação em seu caráter e intensidade. Um exemplo foi o estudo de Ian Taylor (1999), que comparou cinco sociedades ocidentais em relação às políticas de adoção do livre-mercado. Nesta investigação, o autor demonstrou que, devido às suas especificidades culturais, tais nações adotaram respostas distintas frente a essas políticas. Outro exemplo é a análise de Barrington Moore (1966) sobre grupos sociais agrários com estruturas semelhantes na Inglaterra, França, Estados Unidos, Japão e Índia, os quais desempenharam papéis distintos frente às transformações e forças sociais a que estavam submetidos.

Já o terceiro grupo, chamado “Revelando Generalizações Causais”, almeja utilizar a comparação para desenvolver teorias causais com considerável generalidade e ampla gama de aplicabilidade. Nesta abordagem, o objetivo não se reduz à mera descrição de diferenças, semelhanças e tipologias, mas visa extrair *insights* sobre as relações causais subjacentes aos padrões observados. Segundo Azarian (2011), essa perspectiva caracteriza-se pelo exame de casos selecionados, tratados como manifestações autônomas de um mesmo fenômeno. Assim, propõe-se mapear as semelhanças fundamentais entre os casos (suas regularidades causais comuns) para, a partir delas, desenvolver teorias abrangentes e empiricamente robustas, capazes de explicar e ser aplicadas a outros casos análogos.

Um exemplo é a pesquisa de Skocpol (1979) que transformou o estudo das revoluções ao privilegiar fatores estruturais (contexto internacional, organização estatal e suas vulnerabilidades) em detrimento das explicações baseadas nas aspirações dos revolucionários. Assim, sistematizou três explicações para este fenômeno: a - o colapso ou a incapacidade dos mecanismos administrativos e militares; b - as rebeliões camponesas generalizadas; e c - os movimentos políticos marginais da elite.

Em seu clássico texto, Sartori (1994) afirma que a comparação é um método, uma maneira de controlar e verificar se nossas afirmações sobre determinados fenômenos são válidas. Evidentemente, esta não é a única estratégia capaz de exercer o controle em uma investigação científica. Na verdade, podemos encontrar quatro técnicas de verificação, classificadas em ordem decrescente, de acordo com suas “forças de controle”: o método experimental, o método estatístico, o método comparado e o método histórico². Percebe-se, portanto, que para o cientista político italiano, a comparação não é a escolha mais óbvia. Todavia, nas ciências humanas, esses métodos enfrentam desafios específicos como a limitada aplicabilidade do método experimental em pesquisas de campo e as restrições amostrais conhecidas como “problema do N pequeno”, que dificultam análises estatísticas por exigirem grandes volumes de dados.

O método comparativo, reconhecidamente rigoroso e demandante de reflexão cuidadosa, não está isento de críticas. Sem pretender esgotar suas limitações - o que extrapola os objetivos deste estudo - cabe destacar algumas relevantes. A análise de Franz Boas (2014) identifica duas críticas à esta prática. Primeiramente, argumenta que a mera catalogação e comparação por similaridades é insuficiente, requerendo a investigação das origens dos fenômenos e seus processos de construção cultural. Em segundo lugar, ressalta que fenômenos aparentemente semelhantes manifestam-se distintamente em diferentes culturas, exigindo uma análise histórica contextualizada. Além dessas críticas, Mann (1986) chama atenção para o desafio da

² Esta classificação apresentada por Sartori (1994), também advinda em parte dos escritos de Ljphart (1971), apresenta algumas limitações. Para Piovani e Krawczyk (2017) e Fideli (1998), a comparação tem um papel fundamental em qualquer procedimento científico utilizado, tanto na experimentação das ciências físicas como nos desenhos quase-experimentais das ciências humanas. Para Perissinoto (2013), tanto a técnica experimental como a estatística e a histórica lançam mão das mesmas operações mentais quando são utilizadas a serviço da comparação. Contudo, se diferem quanto à questão de pesquisa, à natureza do objeto estudado, ao número de casos analisados, ao tipo de explicação fornecida e às técnicas empregadas.

autonomia das unidades comparadas, problematizando como a seleção de variáveis frequentemente pressupõe indevidamente sua independência, negligenciando as complexas inter-relações entre elas.

Para Azarian (2011), o método comparativo permite aprender com outras experiências, compreender e interpretar diferentes realidades sociais. No entanto, para sua aplicação eficaz, é essencial estabelecer categorias analíticas claras e pressupostos bem definidos, evitando que a amostra se torne um conjunto de casos desconexos. Para isso, é necessário: a – avaliar a comparabilidade das unidades de análise, verificando seus aspectos fundamentais; b – identificar as condições que tornam a comparação significativa; c – evitar armadilhas da comparação entre unidades incomparáveis; d – explorar alternativas comparativas entre diferentes conjuntos de dados; e – atentar para a amostragem e padronização, criando bases sólidas para análise (Sjoberg, 1955).

Lipjhart (1975) ainda alerta para o risco de viés de seleção, isto é, quando o pesquisador escolhe casos que confirmam suas hipóteses ou descartam *outliers*. Portanto, o controle do tamanho amostral é crucial. Uma amostra pequena com muitas variáveis compromete a eficácia do método, destacando a importância do controle de variáveis na análise comparativa.

Consolidando o método comparativo nas Ciências Sociais

O método comparativo tem gerado debates nas ciências humanas há séculos, embora a elaboração de uma narrativa histórica coerente sobre seu desenvolvimento enfrente obstáculos consideráveis. Griffiths (2017) argumenta que essa dificuldade surge, em parte, porque as diferentes disciplinas tendem a atribuir seus desafios metodológicos aos objetos de estudo particulares, em vez de identificá-los como características intrínsecas ao método comparativo em si.

Os estudos de Gonzalez (2008) e Nohlen (2013) identificam na obra “Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva” (1843) de John Stuart Mill, o

primeiro esforço para fundamentar cientificamente o método. Mill (1843) desenvolveu cinco procedimentos comparativos distintos, denominando-os como o método da semelhança, o método indireto da diferença, o método dos resíduos e o método das variações concomitantes. Dentre esses, os métodos da semelhança e da diferença tornaram-se especialmente relevantes para o desenvolvimento da metodologia científica. Como demonstra Arjomand (2010), o legado de Mill foi decisivo para a primeira geração da sociologia comparativa, incluindo Durkheim e seus contemporâneos.

Durkheim (1978) foi pioneiro ao problematizar a aplicação direta dos métodos comparativos de Mill (1843) às Ciências Sociais. Em sua crítica aos métodos da semelhança e diferença, o sociólogo francês sustentou que o rigor experimental por eles exigido - com seu pressuposto de controle absoluto de variáveis e comparação entre sociedades que divergem em um único aspecto - revela-se incompatível com a complexidade dos fenômenos sociais (Perissinoto, 2013).

Contudo, ao estabelecer os fundamentos metodológicos da Sociologia, o autor não abandonou por completo o paradigma comparativo. Antes, propôs o método das variações concomitantes como o mais adequado à disciplina, como destacam Schneider e Schmitt (1998) e Sgarbieiro e Bourguignon (2011). Essa abordagem demonstra especial eficácia no estudo de sistemas complexos, como o educacional: para compreendê-los integralmente, o pesquisador deve buscar, “através da história, seu nascimento e transformações, revelando não apenas as mudanças, mas também as permanências do passado no presente” (Gripp e Barbosa, 2014, p. 20).

Em sua crítica a uma Sociologia puramente descritiva, Durkheim (1978) argumenta que a comparação não se reduz a uma técnica operacional para estabelecer analogias arbitrárias entre fatos sociais de diferentes sociedades, identificando superficialmente semelhanças e diferenças ocasionais. Pelo contrário, a comparação constitui o método sociológico por excelência. Quando aplicado com o rigor metodológico adequado, o exercício comparativo permite estabelecer relações analíticas entre grupos distintos. Tais relações devem

fundamentar-se na análise do desenvolvimento endógeno de cada sociedade, comparando as condições sociais que possibilitam a emergência de fenômenos similares em contextos diversos (Quagliato, 2020).

Por outro lado, Max Weber (2004) desenvolveu uma abordagem comparativa mediante a construção de tipos ideais. Em sua extensa e rigorosa produção acadêmica, o método comparativo assume especial relevância nos estudos de sociologia da religião, particularmente na obra “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”. Neste trabalho clássico, o autor demonstra que a emergência do capitalismo ocidental não pode ser reduzida a explicações puramente econômicas. Através do método histórico-comparativo, Weber sustenta que, além dos fatores econômicos, foi essencial uma ética específica derivada da doutrina protestante da predestinação, um fenômeno observado apenas em certas regiões ocidentais (Schneider e Schmitt, 1998; Azarian, 2011). Ao contrastar as tradições intelectuais, formas de profecia e sistemas éticos do Oriente e Ocidente, Weber (1904) identificou problemas universais que se manifestaram de maneira singular em cada contexto sociocultural.

Apesar de reconhecer rupturas abruptas nos ciclos metodológicos, Arjomand (2010) identifica duas outras gerações significativas na aplicação do método comparativo na Sociologia. A primeira caracterizou-se pelos estudos civilizacionais, desenvolvidos principalmente nos Estados Unidos. Embora o tema não fosse novo - na Europa, tais pesquisas se desenvolveram em conexão com os impérios britânico, holandês, francês, russo e alemão - essas investigações assumiram nova dimensão devido à ideologia da “missão universal americana” e à necessidade de responder aos desafios intelectuais e morais de uma nova ordem mundial. Nesse contexto, destacam-se as contribuições de Robert Redfield (1955) sobre processos de modernização e a análise dos sistemas-mundo de Wallerstein (1976), que relacionou fenômenos aparentemente desconexos como crises financeiras, protestos populares e conflitos bélicos a uma crise estrutural mais ampla.

A segunda geração buscou superar a dicotomia tradicional entre tradição e modernidade, característica da teoria da modernização. Essa agenda incluiu os importantes trabalhos de Eisenstadt (1973), que abordou a “continuidade e reconstrução da tradição”, introduzindo inicialmente o conceito de “sociedades pós-tradicionais” e posteriormente desenvolvendo a noção de “modernidades múltiplas”. Segundo Arjomand (2010), esse debate tornou-se central para os programas políticos e culturais de apropriação da modernidade nas regiões periféricas, fomentando a reconstrução de diversas tradições em escala global.

Outro exemplo é a pesquisa de Arnason (2003) que se dedicou igualmente à análise da formação e transformação civilizacional, enfatizando sua persistência e continuidade temporal. Em sua perspectiva, as civilizações mantêm coerência histórica através: a - da interpretação constante de seu passado; b - da codificação contínua de seus valores; c - da preservação de sua memória histórica; e d - da canonização de textos fundamentais. Em outros termos, esse processo ocorre mediante a constante reformulação das tradições (Arjomand, 2010).

O primeiro esboço do método comparativo na Antropologia surgiu no século XIX, mais especificamente com a publicação de “Casamento Primitivo” de McLennan, de acordo com Evans-Pritchard (2021). A obra, fundamentada na análise de estágios evolutivos para explicar o desenvolvimento social de conceitos como exogamia, casamento por rapto e infanticídio feminino, não resistiu ao confronto com os dados etnográficos posteriores. Seu principal mérito, contudo, foi ter possibilitado, pioneiramente, a derivação de conclusões gerais a partir de casos particulares, contribuindo assim para a construção de conceitos classificatórios essenciais ao desenvolvimento deste campo de estudo.

A metodologia comparativa em Antropologia tem enfrentado diversos desafios ao longo de sua história. Um dos principais girou em torno do número adequado de casos a serem analisados. Por um lado, Tylor (1871) empregou um método quantitativo extensivo, utilizando

350 comparações entre grupos humanos (“povos”, “nações” ou “tribos”) para identificar padrões de residência pós-marital e relações de evitação. Por outro, críticas também foram dirigidas a abordagens com menor número de casos, como as análises de Mauss (1974) sobre redes sociais de relacionamento, consideradas por alguns como excessivamente restritas.

Schnegg (2014) argumenta que a antropologia pós-moderna e pós-colonial buscou superar a agenda comparativa tradicional, visto que as generalizações eram compreendidas como reflexo das relações desiguais e assimétricas que estruturam o mundo contemporâneo. Contudo, mesmo diante das críticas intensas desenvolvidas entre as décadas de 1980 e 1990, a prática comparativa persistiu entre os antropólogos. Como demonstra o autor, a maioria das sessões em conferências da área mantém abordagens comparativas. Monografias focadas na análise de poucos casos, influenciadas por obras como as de Mauss (1974) e Benedict (1934), continuam sendo produzidas. Mais recentemente, observa-se um renovado interesse pela investigação comparativa, agora com ênfase na coleta sistemática de dados etnográficos primários, exemplificado por trabalhos como *“The Secret: Love, Marriage, and HIV”* (Hirsch et al., 2009) e *“Foundations of Human Sociality: Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies”* (Henrich et al., 2004).

A Ciência Política, por sua vez, campo que se institucionalizou em diálogo constante com a Sociologia, adotou predominantemente a abordagem comparativa em suas investigações. Inicialmente, o método foi aplicado nas discussões sobre os já mencionados “problemas do N pequeno” (Griffiths, 2017). De fato, a comparação tornou-se elemento constitutivo da Política Comparada, subárea que emergiu nos Estados Unidos durante os anos 1950, dedicando-se a análises sofisticadas de sistemas partidários, processos eleitorais e dinâmicas entre os poderes Executivo e Legislativo (Barberia, 2019). Como destaca Botelho (2022), a Política Comparada buscou distinguir-se da Teoria Política ao articular reflexões teóricas com investigações empíricas, partindo do pressuposto de que um mesmo fenômeno político pode

ser analisado tanto no âmbito intra-nacional quanto em perspectiva transnacional.

Desse modo, a Política Comparada desenvolveu seus principais métodos analíticos. Para além da comparação por semelhanças e diferenças, o campo ampliou sua abordagem mediante o método das relações causais, que visa estabelecer e compreender associações entre variáveis a partir de nexos de causa e efeito. Essa perspectiva ganhou força a partir dos anos 2000, quando se consolidaram duas vertentes metodológicas principais: a “*Empirical Implication of Theoretical Models*” (EITM), que emprega métodos experimentais e a Nova Metodologia Qualitativa (NMQ), baseada em estudos de caso (Rezen-de, 2022).

De acordo com Bolognese (2022), a Ciência Política adota três principais abordagens comparativas: a - a comparação global (com múltiplos países), que oferece como vantagens uma ampla base de dados com reduzido viés de seleção e elevado potencial de generalização, mas apresenta desvantagens como a dificuldade de estabelecer equivalência, maior demanda de tempo de pesquisa e necessidade de infraestrutura computacional avançada; b - a comparação binária ou multilateral (entre dois ou mais países), que proporciona maior controle analítico e descrição compreensiva dos casos, porém enfrenta limitações na generalização dos resultados e maior suscetibilidade a vieses de seleção; e c - o Estudo de Caso que se destaca por sua utilidade na análise de casos atípicos ou na investigação aprofundada de fenômenos específicos, embora apresente como principal limitação um elevado risco de viés de seleção.

Considerando essas características metodológicas e as diversas apropriações do método comparativo nas Ciências Sociais, cabe examinar o lugar ocupado pela educação superior neste contexto. Para tal, focalizaremos a América Latina - cenário central de nossa investigação - região que passou a atrair a atenção dos pesquisadores a partir da década de 1950 e que desde então tem experimentado profundas transformações políticas e educacionais (Krawczyk, 2013).

Comparando a Educação Superior na América Latina

O termo “Educação Superior” refere-se a um nível de ensino com características específicas. Segundo Tristan McCowan (2020), sua primeira premissa básica é a exigência de formação anterior, ou seja, o acesso pressupõe determinada escolaridade prévia. A segunda característica fundamental reside no desenvolvimento de especialização profissional, implicando que o estudante adquira conhecimentos técnicos específicos, muitas vezes regulamentados por legislação própria. Por estas razões, atividades como cursos livres de línguas, mesmo quando oferecidos por instituições de ensino superior, não se enquadram nessa categoria (UNESCO, 2019).

Como se sabe, a Educação Superior contemporânea não se restringe mais ao modelo universitário tradicional que a caracterizou historicamente. Atualmente, esse segmento abrange diversas tipologias institucionais - incluindo faculdades, centros universitários, institutos tecnológicos e outras formas organizacionais - que apresentam objetivos, estruturas de governança, recursos e orientações pedagógicas bastante diversificadas.

Ao nos debruçarmos sobre as definições da Educação Superior dos países da América Latina participantes do projeto “*Measuring Institutional Diversity in Latin American Countries*” (Barbosa et al., 2024), é possível encontrarmos definições semelhantes às propostas por Tristan McCowan (2020). Para a Argentina, a Lei nº 26.206/2006, denominada Lei da Educação Nacional, a educação superior é compreendida como a educação que pode ser acessada por quem concluiu o ensino médio. No Brasil, conforme a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – LDB (1996), a educação superior é um dos níveis da educação formal brasileira, ministrado em instituições de educação superior (IES) públicas e privadas.

No Chile, a Lei nº 21.091/2018 a define como o segmento que busca a preparação e formação do aluno em nível avançado de ciências, artes, humanidades, tecnologias, na área profissional e técnica. No

Peru, a Lei nº 28.044/2003 a descreve como a segunda etapa do Sistema Educacional que consolida a formação integral das pessoas, produz conhecimento, desenvolve pesquisa e inovação e forma profissionais do mais alto nível de especialização. Já a Lei nº 18.437/2008 do Uruguai a descreve como aquela cuja principal missão será a produção e reprodução do conhecimento em seus níveis superiores, integrando o processo de ensino, pesquisa e extensão.

Diante dessa multiplicidade de concepções, o pesquisador tem um grande desafio ao comparar diferentes países ou regiões. Lijphart (1975) assinala que a abordagem por área pode ser proveitosa para o método comparativo, em especial porque áreas próximas tendem a ter características comuns. Em seu artigo “Política comparada e método comparativo”, o pesquisador refuta uma série de autores contrários ao método comparativo com base na proximidade geográfica, enfatizando que o método, bem executado, é a chave para o sucesso argumentativo. Para tanto, é necessário observar dois aspectos. Em primeiro lugar, a abordagem de área deve ser vista como um complemento ao método comparativo, e não como um objetivo final em si. Além disso, essa abordagem deve ser utilizada de maneira seletiva, apenas nos casos em que permite estabelecer controles decisivos.

Nesse sentido, a comparação da Educação Superior na América Latina requer alguns pressupostos. Primeiramente, é necessário observar a região historicamente, em especial o passado colonial e os processos de expansão das desigualdades. Em segundo lugar, as instituições de educação superior nos países latino-americanos, comparadas com as europeias, são recentes³ e, por isso, são inspiradas, originalmente, nos próprios modelos europeus (Schwartzman, 2014). Assim, é possível tecer alguns caminhos para a utilização do método comparativo. É importante salientar que as observações apresentadas aqui são fruto de uma análise bibliográfica e, portanto, os

³ As instituições de ensino superior na América Latina datam de 1500, com a fundação da Universidade de Santo Domingo em 1538, na República Dominicana; em seguida pela Pontifícia Universidade de San Marcos, no Peru; e pela Universidade Real e Pontifícia, no México (Brunner, 1990; Schwartzman, 2014).

caminhos demonstrados já foram trilhados por um significativo número de autores.

Um primeiro caminho, e em alguma medida o mais evidente, seria através das legislações que sustentam a educação superior. Estas são os alicerces da Educação Superior, no qual se definem as normas e diretrizes que regem o funcionamento das instituições. Serão as legislações que determinarão o nível de autonomia das IES, os modelos de governança e as formas de acreditação. Além disso, é possível observar como cada país escolhe seus modelos de inclusão. Entretanto, poucos trabalhos possuem esse viés como, por exemplo, o de Garcia-Guadilla (2000) e de Célio da Cunha (2018).

Ao examinar os aspectos legislativos das políticas educacionais dos países-membros da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), Cunha (2018) sustenta que as leis desses países apresentam diferenças em relação aos problemas da educação superior. E, por isso, trazem respostas distintas a problemas comuns entre os países. Observamos, durante a análise bibliográfica, que os aspectos formais da educação superior são utilizados somente como panorama para outras variáveis. Assim, existem trabalhos que utilizam como ponto de partida as legislações, mas não procura aprofundar essa questão.

Um segundo caminho, seria possível por meio da comparação dos modelos de financiamento das instituições. Este tipo de análise pode revelar a influência desses sistemas na qualidade e a sustentabilidade das instituições, por isso, a dicotomia entre o financiamento público ou privado da educação superior é tema recorrente no campo das Ciências Sociais.

Podemos citar alguns trabalhos como os de Durham e Sampaio (2000) no qual, observando a interação do setor privado com o público na América Latina, mostram como aumenta a ação do setor privado na região. As autoras distinguem três momentos desse processo através dos tipos de instituições criadas. Primeiramente surgiram as instituições católicas, depois as “privadas de elite” e, por fim, as instituições privadas focadas em atender à alta demanda por ensino superior. Além disso, as autoras destacam a dificuldade dos Estados

da América Latina em encontrar ações que buscam a qualidade do ensino oferecido pelos setores públicos e privados. E, como consequência, os países da região têm desenvolvido instrumentos mais atuais de controle, por exemplo, a avaliação de controle.

Em outra perspectiva, Winkler (2010) destaca que em toda América Latina, o setor privado exerce um papel relevante. Além de ter uma grande oferta nesses países, a América Latina tem um padrão de instituições privadas e públicas que atrai estudantes de baixa renda para as instituições públicas e os de alta renda para as instituições privadas (Ferreyra et al., 2018). Contudo, como mostrado por Schwartzman (2003), este padrão não é encontrado no Brasil e nem na Colômbia, onde as instituições privadas atendem a educação superior de massa e o setor público é mais fechado e elitizado.

Assim, analisar os efeitos de diferentes modelos de financiamento requer um panorama de longo prazo, tendo em vista que os impactos na qualidade educacional levam anos para se exteriorizarem. E, por consequência, esse tipo de abordagem possui alguns limites, especialmente quando observados os modelos de financiamento e os contextos políticos.

O terceiro caminho é o funcionamento das instituições. Este aspecto envolve uma minuciosa análise de como instituições de educação superior operam, incluindo processos de gestão, governança, implementação de políticas acadêmicas, tomada de decisão, entre outros. Observar essas características auxilia na compreensão da capacidade de respostas institucionais às demandas acadêmicas. Além disso, possibilita analisar o sistema de educação superior de modo que se revele a relação entre estrutura de funcionamento e políticas públicas.

Uma das principais análises de funcionamento se debruça no aspecto da governança. Alcántara-Santuário e Marín-Fuentes (2013) assinalam que o desafio de se analisar a governança na América Latina diz respeito à multiplicidade de instituições e as peculiaridades de cada país. Entretanto, estudos como o de Brunner (2011) alcançaram esse objetivo. No artigo “Gobernanza universitaria: tipología,

dinâmicas y tendencias”, o autor argumenta que as instituições de educação superior na América Latina têm mudado seu comportamento a respeito da governança. Assim, as IES têm cada vez mais fomentado a eficiência. Por outro lado, as universidades latino-americanas possuem dificuldades em integrar as diferentes funções da gestão.

A governança é somente um aspecto do funcionamento das instituições de educação superior. No entanto, a análise de funcionamento é complexa e, sendo assim, há inúmeras variáveis possíveis de serem mobilizadas. Por esse motivo, existem alguns limites neste tipo de investigação. Primeiramente, por mobilizar muitas variáveis, o pesquisador precisa escolher quais ângulos quer observar. Em segundo lugar, procurar relações causais com diferentes contextos políticos e históricos.

Desse modo, outro caminho para se comparar a Educação Superior na América Latina seria através da evolução histórica dos sistemas. Analisar este aspecto auxilia na compreensão das transformações das instituições da região e, assim, identificar importantes períodos de expansão, reforma, bem como as influências externas. Por exemplo, a influência das universidades europeias no período colonial na América Latina (Cunha, 2007), a reforma universitária de Córdoba em 1918, que instituiu modelos de autonomia universitária, e as mudanças políticas e econômicas nas décadas recentes que afetaram o financiamento e a acessibilidade da educação superior.

Ademais, o processo histórico do ensino superior revela como as políticas educacionais se adaptaram às demandas emergentes da sociedade ou moldam-se distantes da mesma. Assim, é possível captar mudanças no mercado de trabalho, no ensino básico e nas inovações tecnológicas. Este tipo de análise parece mais frequentemente nos métodos de comparação, isto porque a trajetória histórica dos sistemas resultará em características distintas.

Por exemplo, Durham (1998), comparando a evolução histórica dos sistemas de Educação Superior na América Latina, observa que, apesar das diferenças entre os países, é possível encontrar um

padrão. A autora observou que, após a independência, os países da região começaram a criar IES públicas e laicas. Nesse sentido, a análise histórica possibilitou a compreensão de um processo no qual as políticas públicas levam a uma mesma direção em diferentes contextos.

Este tipo de comparação, embora valioso para a análise dos processos educacionais, possui limites quando aplicado ao estudo da educação superior. Um dos principais limites é o risco de não conseguir abarcar transformações mais recentes. Por isso, faz-se necessário observar os processos a partir de múltiplas fontes históricas.

A internacionalização também é uma dimensão a ser estudada. Durante nossas pesquisas, entramos a tese de doutorado de Rosario Ortega (2014) no qual a autora investiga a implementação de políticas educacionais para a formação de redes acadêmicas em universidades públicas como meio de internacionalização do ensino superior. O estudo comparou duas universidades no México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla e Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Como conclusão, Ortega (2014) argumenta a importância do contexto educacional para a formação de redes internacionais.

Podemos observar que os caminhos delineados para a comparação da educação superior na América Latina não são isolados, estes se interligam de maneiras complexas e dinâmicas. As legislações têm um impacto direto nos modelos de financiamento e, consequentemente, nos resultados. Assim, uma análise abrangente e integrada é essencial para uma compreensão do ensino superior na região.

Se buscamos, aqui, compreender a como e por que comparar educação superior na América Latina, devemos considerar fatores históricos, sociais, econômicos e políticos que moldaram os sistemas educacionais em cada país. Além disso, é importante reconhecer as diversidades internas de cada país, incluindo a distinção entre instituições públicas e privadas, e os desafios específicos enfrentados por cada sistema educacional. Somente mediante a uma abordagem cuidadosa e multifacetada, que considere essas múltiplas dimensões, podemos obter uma compreensão aprofundada e precisa das

semelhanças, diferenças e relações causais na educação superior latino-americana.

Conclusão

Este estudo observou a relevância do método comparativo para a análise da Educação Superior na América Latina. A expansão do ensino superior, observada nas últimas décadas, revisitou a necessidade de compreender as variações e semelhanças entre os diferentes países da região, a fim de identificar padrões e singularidades que possam informar políticas públicas mais realistas com o contexto da região. Através da análise bibliográfica, observamos que a comparação transcende a simples observação de semelhanças e diferenças; ela nos permite entender as causas e consequências dos fenômenos educacionais.

Em um primeiro momento, buscamos, através da literatura das ciências sociais, observar quais as vantagens e desvantagens do método comparativo. A escolha desta literatura se deve por compreendermos que a educação é um fato social e, assim, observamos como esta é objeto integrador e estruturador da sociedade. Nesse sentido, a decisão de se debruçar nos conceitos e aplicabilidade do método comparativo apenas nas ciências sociais e nos afastarmos de outros campos diz respeito a essa concepção. Contudo, compreendemos que esta é uma limitação do presente artigo.

Na segunda parte do artigo, objetivamos responder à pergunta presente no título deste artigo: “Educação superior latino-americana: por que e como compará-la?”. Para tanto, atentamos para alguns possíveis caminhos de comparação, considerando pesquisas que se concentraram na comparação da Educação Superior na América Latina. Assim, destacamos que este tipo de comparação pode ser feita mediante legislações, modelos de financiamento, funcionamento institucional, evolução histórica, entre outros. Esses caminhos se interligam, influenciando-se mutuamente e moldando os sistemas

de educação superior na América Latina. Estudos apontam para padrões regionais, como a predominância de instituições privadas e públicas, e a evolução histórica das IES, que refletem influências externas e internas, políticas e econômicas, na educação superior da região.

Além disso, a presente pesquisa evidenciou que, apesar dos desafios inerentes à comparação, como a seleção de variáveis e a disponibilidade de dados, o método comparativo se apresenta como uma abordagem robusta e necessária para enfrentar as complexidades dos sistemas de Educação Superior na América Latina. O estudo comparativo, conseqüentemente, não só amplia nosso conhecimento sobre a Educação Superior latino-americana, mas nos oferece ferramentas para a elaboração de estratégias que promovam uma maior equidade e qualidade no acesso e na permanência no ensino superior.

Contudo, compreendemos que a comparação da Educação Superior na América Latina enfrenta importantes desafios. A multiplicidade de instituições e a diversidade de modelos de governança tornam a análise complexa, já que cada país possui suas próprias normas e diretrizes que afetam o funcionamento e a autonomia das instituições. Além disso, a histórica influência colonial e a inspiração nos modelos europeus acrescentam níveis a essa complexidade. A variação nos modelos de financiamento, com diferenças marcantes entre o setor público e privado, também dificulta a comparação, especialmente ao considerarem as diferentes estratégias de inclusão social e acessibilidade. Para realizar uma comparação apropriada, é necessário adotar uma abordagem seletiva e complementar, que considere esses diversos fatores e permita estabelecer controles de variáveis.

Bibliografia

- Alcántara-Santuario, Armando e Marín Fuentes, Veronica. (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista iberoamericana de educación superior*, 4(10), 93-112.
- Arjomand, Said Amir (2010). Three Generations of Comparative Sociologies. *European Journal of Sociology*, 51 (03), 363-399.
- Arnason, Johann. (2003). *Civilizations in Dispute: Historical Questions and Theoretical Traditions*. Leiden: Brill.
- Azarian, Reza (2011). Potentials and Limitations of Comparative Method in Social Science. *International Journal of Humanities and Social Science*, 1(4), 113-125. <https://www.ijhssnet.com/journal/index/101>
- Baldry, Fátima e Willoughby, João (2019). *Higher Education Revolutions in the GulfGlobalization and Institutional Viability*. Londres: Routledge
- Barberia, Lorena (2019). *Desenho de pesquisa em política comparada*. Repositório Institucional da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília: Enap.
- Barbosa, Maria Ligia de Oliveira et al. (2024). *Measuring institutional diversity in Latin America countries*. *Relatórios da SRHE*. Londres. <https://srhe.ac.uk/research/completed-award-reports/>
- Bendix, Reinhard (1978). *King or People: Power and the Mandate to Rule*. Berkeley. Los Angeles: University of California Press.
- Benedict, Ruth. (1934). *Patterns of culture*. Londres: Routledge.
- Boas, Frans (2014). *As limitações do método comparativo da antropologia*. eBook Kindle. Rio de Janeiro: Expresso Zahar.
- Bolognese, Bruno (2022). O que é e para que serve? Prós e contras do método comparado em Ciência Política. Em Renato Perissinotto et al. *Política comparada: teoria e método*. Rio de Janeiro: Ed. EDUERJ.
- Botelho, José Carlos (2022). Quanti e quali: as implicações da escolha do objeto e do número de casos para a análise comparada. Em: Renato

- Perissinotto et al. *Política comparada: teoria e método*. Rio de Janeiro: Ed. EDUERJ.
- Brunner, José Joaquín (1990). *Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de cultura Económica.
- Brunner, José Joaquín (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de educación*. 355, p. 137-159.
- Caballero, Angela et al. (2016). Investigación en Educación Comparada: Pistas para investigadores noveles. *Revista Latinoamericana de Educacion Comparada*, (9), 39-56. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6559980>.
- Cunha, Luís Antonio (2007). *A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era Vargas*. Unesp.
- Cunha, Célio da (2018). Educação na América Latina: pressupostos e alcance de estudos comparativos. *Revista Lusófona de Educação*, 41(41). <https://www.redalyc.org/journal/349/34958006011/html/>
- Durham, Eunice e Sampaio, Helena (2000). O setor privado de ensino superior na América Latina. *Cadernos de pesquisa*, (110), 07-37. <https://www.scielo.br/j/cp/a/JHFQgS4xbRjz4HKT8LQNX9p/?lang=pt>
- Durham, Eunice Ribeiro (1998). As universidades públicas e a pesquisa no Brasil. *NUPES, Documento de trabalho*, 9. São Paulo. <https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/dt9809.pdf>
- Durkheim, Émile (1978). *As regras do método sociológico*. São Paulo: Abril Cultural.
- Eisenstadt, Shmuel. (1973). Post-traditional societies and the continuity and reconstruction of tradition. *Daedalus*, 1-27.
- Evans-Pritchard, Edward Evan (2021). O método comparativo em Antropologia Social. *Cadernos de Campo São Paulo Online*, 30 (2), 1-16. DOI 10.11606/issn.2316-9133.v30i2pe191852.
- Fideli, Roberto (1998). *La Comparazione*. Milano: Angeli.
- Ferreira, Maria Marta et al. (2018). *Em uma encruzilhada: Ensino Superior na América Latina e Caribe-Panorama*. Brasília, Distrito Federal:

- Grupo Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26489>
- Franco, Maria Ciavatta (2000). Quando nós somos o outro: Questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. *Educação & Sociedade*, 197-230. <https://www.scielo.br/j/es/a/xGMSnNdj7LYCdPrgFNp7C5Q/abstract/?lang=pt>
- Garcia-Guadilla, Carmen (2000). Legislaciones y Educación Superior en América Latina: una mirada comparada a las instancias de coordinación. *Avaliação Revista da Avaliação da Educação Superior* (5). <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v05n01s01/v05n01s01a02.pdf>
- Gonzalez, Rodrigo Stumpf (2008). O método comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 2(1). <http://dx.doi.org/10.21057/repam.v2i1.1464>
- Griffiths, Devin (2017). The Comparative Method and the History of the Modern Humanities. *History of Humanities*, 2(2), 321-546. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/693325>
- Gripp, Glícia e Barbosa, Maria Lígia de Oliveira (2014). A Sociologia da educação superior: ensaio de mapeamento do campo. Em Maria Lígia de Oliveira Barbosa (org.). *Ensino superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Guri-Rosenblit, Sarah; Sebková, Helena e Teichler, Ulrich (2007). Massification and Diversity of Higher Education Systems: Interplay of Complex Dimensions. *Higher Education Policy*, 20, 373-389. https://www.researchgate.net/publication/32029702_Massification_and_Diversity_of_Higher_Education_Systems_Interplay_of_Complex_Dimensions.
- Henrich, Joseph et al. (ed.) (2004). *Foundations of human sociality: Economic experiments and ethnographic evidence from fifteen small-scale societies*. Oxônia: OUP.
- Hirsch, Jennifer et al (2009). *The secret: Love, marriage, and HIV*. Tennessee: Vanderbilt university Press.

- Krawczyk, Nora (2013). Pesquisa comparada em educação na América Latina: situações e perspectiva. *Educação Unisinos*, 17(3),199-204. <http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinos/v17n03/v17n03a04.pdf>
- Lei 9.394 de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 20 de dezembro de 1996. DOU de 23/12/1996.
- Ley 18.437 de 2008. Ley General de Educación. 12 de dezembro de 2008. D.O. 16/01/2009.
- Ley 21.091 de 2018. Sobre educación superior.11 de mayo de 2018. D.O. de 29/05/2018.
- Ley 26.206 de 2006. Ley de Educación Nacional. 27 de diciembre de 2006. D.O. No. 31062.
- Ley 28.044 de 2003. Por la cual la Comisión Permanente del Congreso de la República ha dado la Ley general de educación. Diario oficial de 29/06/2003.
- Lijphart, Arend (1975). II. A estratégia de casos comparáveis em pesquisa comparativa. *Estudos Políticos Comparativos*, 8 (2), 158-177. <https://doi.org/10.1177/001041407500800203>
- Mann, Michael (1986) *The Sources of Social Power. Vol. I. A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mauss, Marcel (1974). Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. Em Mauss, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo : Edusp.
- McCowan, Tristan (2020). Existe um direito universal à Educação Superior? *Jornal de Políticas Educacionais*, 14 (1). <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/download/71196/40286#:~:text=A%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Superior%20consta%20como,Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20os%20Direitos%20da>
- Mill, John Stuart (1843). *A System of Logic Ratiocinative and Inductive*. Seattle: Createspace Independent Pub.

- Moore, Barrington (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. London: Penguin Books.
- Nohlen, Dieter (2013). El método comparativo. En Dieter Nohlen. *Ciencia Política Comparada El Enfoque Histórico-Empírico*. Granada: Imprenta Comercial. <https://editorial.ugr.es/media/ugr/files/sample-138136.pdf>
- Ortega, Rosario (2014). *Conformación de redes académicas en las Universidades Públicas a partir de las políticas educativas: Un análisis comparativo en dos Universidades*. [Tesis de doctorado] Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Perissinoto, Renato (2013). Comparação, História e Interpretação. Revista Brasileira de ciências Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28 (83). <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/GF3pXGjJhVx7HPQBcwH5kkL/>
- Pasquarelli, Bruno Vicente Lippe (2014). Política Comparada: Tradições, Métodos e Estudos de Caso. *Revista de Descendentes de Ciência Política da UFSCAR*, 2 (2), 10-38. <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/39>.
- Piovani, Juan Ignacio e Krawczyk, Nora (2017). Los Estudios Comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, 42 (3), 821-840. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623667609>
- Prates, Antônio Augusto (2005). Universidades vs terciarização do ensino superior: a lógica da expansão do acesso com manutenção da desigualdade: o caso brasileiro. *Sociologias*, 9 (17), 102-123. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86819554004>
- Quagliato, Henrique Costa Valerio (2020). A sociologia de Émile Durkheim e o uso do relativismo. *Plural*, 27(2), 283-304. <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2020.153609>
- Redfield Robert (1955). The Social Organization of Tradition. *The Far Eastern Quarterly*, 15 (1), pp. 13-21.
- Rezende, Flavio da Cunha (2022). Razões e possibilidades inferenciais para o estudo de caso. *Conexão Política*, 11 (1), 153-192. <https://revistas.ufpi.br/index.php/conexapolitica/article/download/14248/8601>

- Roessler, Isabel e Catacutan, Katrina (2020). Diversification around Europe, performance measuring with regard to different missions. *Tertiary Education and Management*, 26, 265–279. <https://link.springer.com/journal/11233/volumes-and-issues/26-3>
- Sartori, Giovanni (1994). Comparación y Método Comparativo. En Giovanni Sartori, Leonardo Molino (comps.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial
- Schnegg, Michael (2014). Anthropology and Comparison: Methodological Challenges and Tentative Solutions. *Zeitschrift für Ethnologie*, 139 (2014) 55–72
- Schneider, Sergio e Schmitt, Cláudia Job (1998). O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, 49-87. <https://elizabethruano.com/wp-content/uploads/2018/08/schneider-schmitt-1998-o-uso-do-metodo-comparativo-nas-ciencias-sociais.pdf>
- Schwartzman, Simon (1996). *Notas sobre os sistemas de ensino superior da América Latina*. schwartzman.org.br/simon/america_latina.htm
- Schwartzman, Simon (2003). A educação superior no Brasil e na América Latina. *Revista@ prender Virtual*, 13, 6-9. <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/aprendvirtual.pdf>
- Schwartzman, Simon (ed.) (2014). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Editora Unicamp.
- Sgarbieiro, Marcia e Bourguignon, Jussara Ayres (2011). Apontamentos acerca dos métodos de pesquisa nas Ciências Sociais. *Emancipação*, 11(1), 9-19. <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>
- Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sjoberg, Gideon. (1955). The comparative method in the social sciences. *Philosophy of science*, 22(2), 106-117.
- Taylor, Ian (ed.) (1999) *The Social Effects of Free Market Policies: An International Text*. London: Harvester Wheatsheaf.

- Tylor, Edward (1871). *Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy, religion, art, and custom*. London: J. Murray.
- Tomaz, Elizabete Caldeira Neto (2013). Políticas de desenvolvimento e cultura em pequenas e médias cidades europeias: Questões metodológicas na análise comparativa de estudos de caso. *CIES e-Working Papers*. ISSN 1647-0893 https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5004/1/CIES_WP148_Elizabete%20Tomaz.pdf
- UIS (2024). *UIS Stat*. <https://shre.ink/ebed>
- UNESCO (2019) Global Education Monitoring Report 2019: Migration, Displacement and Education – Building Bridges, Not Walls. UNESCO Publishing.
- Wallerstein, Immanuel (1976). *The Modern World-System*. New York: The Academic Press.
- Weber, Max. (2004). *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Editora Companhia das Letras.
- Winkler, Donald (2010). Financiamento da educação na América Latina. Em Simon Schwartzman. *Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana*. Rio de Janeiro: Elsevier, 25-47.

PARTE II

Estrutura institucional

A formação dos oligopólios da educação superior brasileira

Carolina Zuccarelli, André Vieira, Lara Mendonça e Felipe Blanco

Introdução

A educação superior no Brasil passou por grandes mudanças a partir do início do século XXI. Por mais de três décadas, entre 1970 e o fim da década de 1990, os grupos familiares responderam por grande parte da propriedade e gestão das instituições privadas. Nesse momento, que abrange o primeiro e o começo do segundo ciclo de expansão do sistema, a estratégia de crescimento das empresas educacionais se deu através da criação de instituições isoladas, de pequeno porte, muitas resultado da transformação de antigas escolas secundárias em instituições de educação superior (Sampaio, 2020). A virada para os novos rumos veio com a permissão, no final da década de 1990¹, para que as instituições de ensino pudessem assumir qualquer forma admitida em direito, de natureza civil ou comercial, podendo se classificar com ou sem finalidade de lucro.

¹ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei 9.394/96) autorizou o lucro na educação superior e o Decreto 2.306/1997 normatizou a atuação das mantenedoras de natureza comercial.

A nova regulamentação teve como um de seus resultados o aumento substantivo de empresas com finalidade de lucro. Além disso, abriu espaço para que novos investidores institucionais estreassem no setor, com destaque para a ampla presença de bancos e fundos de investimento entre os principais acionistas das empresas educacionais.

Os contornos de uma nova dinâmica no setor privado só foram possíveis em função de quatro movimentos complementares: a permissão para abertura de capital na bolsa de valores, o aumento de fusões e aquisições de instituições de ensino superior, a expansão do acesso ao fundo público de financiamento estudantil e a expansão da modalidade a distância (EaD). Combinadas, essas quatro dimensões formaram uma conjuntura favorável ao aparecimento dos oligopólios financeiros de ensino, estruturas caracterizadas pela presença de empresas concentradoras de mercado, com forma de propriedade difusa e diluída entre bancos, fundos de investimentos e outros tipos de investidores institucionais, com ações disponíveis nas bolsas de valores. No Brasil, sete grupos educacionais cabem nessa classificação: Cogna², Vitru, Yduqs³, Ânima, Afya, Ser Educacional e Cruzeiro do Sul. Em 2022, respondiam por 42,0% do total de matrículas da educação superior brasileira e 66,5% das matrículas na modalidade de educação a distância (Inep, 2023).

Ao avançar da primeira e segunda década dos anos 2000 (2002–2016), observa-se um crescimento desproporcional entre as gigantes do setor privado e as demais instituições de ensino, fazendo com que 1% das maiores instituições tivessem um crescimento maior do

² Cogna é uma empresa com negócios no ensino superior e na educação básica. A marca Kroton é o seu braço voltado para operação no ensino superior e foi adotado em 1997, quando a empresa começou a expandir suas operações. Mesmo o nome Cogna tendo surgido apenas em 2019, o adotamos no texto como forma de padronizar a nomenclatura a partir de sua marca mais recente.

³ Da mesma forma, chamamos de Yduqs a empresa que originalmente se chamava Estácio de Sá. Assim como a Cogna, a empresa passou pela mudança de nome em 2019 como parte do processo de reestruturação para unificar diversas frentes de negócios.

que todo o crescimento de 90% das menores (Carvalhaes, Medeiros e Tagliari, 2021). Como consequência de uma lógica de expansão não concorrencial, também se observa um encolhimento das instituições sem fins lucrativos⁴, que passam a ser adquiridas ou fundidas pelo segmento empresarial (Tagliari, 2022).

Os efeitos dessa reconfiguração do sistema para a qualidade da educação, para a formação de recursos humanos, para as relações de trabalho e para o próprio sentido da educação superior são objetos de análise ainda pouco investigados.

Buscando contribuir com o debate, este capítulo tem como objetivo apresentar a oligopolização da educação superior no Brasil, destacando os quatro movimentos que permitiram a constituição do cenário contemporâneo. Assim, a primeira seção mostra o movimento de abertura de capital das empresas na bolsa de valores e destaca seus principais acionistas. A seção seguinte aborda o processo de fusão e aquisição, delimitando um primeiro momento de compra de empresas menores, muitas em crise financeira, até o período de junção de empresas maiores, etapa que representa um novo momento da oligopolização porque a fusão agora é entre gigantes. Em seguida, é feita a discussão sobre o acesso ao fundo público de financiamento estudantil e os mecanismos que possibilitaram a expansão com concentração de algumas empresas do setor. A quarta seção explora o redesenho do sistema de ensino superior a partir da expansão da educação a distância. O capítulo encerra com as considerações finais.

Ao investigar a transição de empresas familiares para conglomerados educacionais listados em bolsas de valores, o impacto das fusões e aquisições, o papel do financiamento público estudantil e a expansão do ensino a distância, este estudo contribui com o

⁴ Definem-se como instituições de ensino superior sem fins lucrativos aquelas nas quais o excedente financeiro é obrigatoriamente reinvestido na organização, não podendo ser usado livremente por investidores (Verhine e Dantas, 2017).

entendimento das dinâmicas institucionais e de mercado que conformam o cenário atual da educação superior brasileira.

De empresas familiares ao mercado financeiro: novas formas de propriedade e capital entrecruzado

O sistema de educação superior no Brasil é de formação recente. A primeira universidade do país surge na década de 1920, havendo antes disso apenas instituições isoladas e de pequeno porte. A modernização do sistema aconteceu nos anos 1970, com uma reforma educacional que instituiu o modelo de universidade organizada por departamentos, com regime semestral de créditos e a opção pela contratação de docentes em tempo integral. Ao mesmo tempo, a reforma permitiu a existência de estabelecimentos isolados, oferecidos pelo setor privado, com oferta de cursos de baixo custo, especialmente nas áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas (Neves e Martins, 2016).

Ao lado da diversificação do sistema, durante os anos de 1962 e 1972, a educação superior passou por um primeiro processo de expansão, quando a taxa de crescimento foi de 540%. Na década seguinte, o ritmo diminuiu, registrando um crescimento de 86% no período entre 1973 e 1983. Mesmo continuando a crescer nos anos seguintes, em termos absolutos, houve uma retração na intensidade. No início dos anos 1980 eram 1.377.286 matrículas e, no final, 1.518.904, o que equivale a um aumento de 10%, em uma dinâmica de quase estagnação (Martins, 2000).

O baixo crescimento do sistema segue nos primeiros anos da década de 1990, com sinais de recuperação a partir do final da década, quando começa o segundo período de expansão das matrículas que, diferente do primeiro, é de concentração em instituições de ensino de grande porte. Foi essencial para a construção desse cenário a permissão para que as instituições adotassem o formato lucrativo,

concedido em 1997 (Brasil, 1997), o que, por sua vez, permitiu a abertura de negociações das ações em bolsas de valores.

Já no ano seguinte, em 1998, acontece o primeiro aporte de capital estrangeiro na educação superior brasileira, através do fundo de investimento Opportunity, sediado nas Ilhas Cayman, que investe no Grupo Pitágoras. Pouco tempo depois, em 2001, esse mesmo grupo recebeu investimento do Apollo Internacional, empresa com sede nos Estados Unidos (Seki, 2021). O grupo Pitágoras posteriormente se transformou na Cogna.

É, no entanto, apenas em 2007 que acontece a primeira oferta pública de ações (IPO) de empresas na Bolsa de Valores de São Paulo (B3), seguidas por outras empresas nos anos posteriores ou por novas ofertas para empresas que já tinham capital aberto (Follow-on), conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1. Ofertas públicas de ações dos grupos educacionais na Bolsa de Valores do Brasil (2007-2021)

Dados da companhia		Informação da oferta		Anúncio de encerramento
Nome de pregão*	Coordenador líder	Classificação	Início da negociação	Volume total (R\$)
Anhanguera	Credit Suisse	IPO	2007	512.325.000
Cogna	Morgan Stanley	IPO	2007	478.773.750
Yduqs	UBS	IPO	2007	446.940.000
Anhanguera	Credit Suisse	Follow-on	2008	508.300.000
Anhanguera	Itaú BBA	Follow-on	2009	750.375.000
Yduqs	BTG Pactual	Follow-on	2010	685.587.716
Anhanguera	Itaú BBA	Follow-on	2010	844.100.000
Cogna	Itaú BBA	Follow-on	2011	395.629.850
Yduqs	Credit Suisse	Follow-on	2013	768.684.546
Anima	Itaú BBA	IPO	2013	504.056.920

Ser Educa	BTG Pactual	IPO	2013	619.428.180
Anima	XP Investimentos	Follow-on	2020	1.100.213.600
Cogna	Itaú BBA	Follow-on	2020	2.555.938.044
Anima	Bradesco BBI	Follow-on	2020	918.000.000
Cruzeiro do Sul	BTG Pactual	IPO	2021	1.231.650.000

Fonte: Elaborado pelos autores, com os dados da B3.

Nota: Os nomes de pregão foram alterados conforme padronização estabelecida no capítulo. Assim, as seguintes alterações foram feitas: Kroton foi alterada para Cognia e Estacio Participações para Yduqs.

A partir dos dados indicados na tabela é possível observar que os coordenadores da movimentação na Bolsa de Valores de São Paulo são grandes bancos nacionais ou internacionais que frequentemente atuam em parceria com fundos de investimento. São instituições que centralizam a emissão e a formação dos preços, sistematizam as estratégias de mercado das empresas educacionais e coordenam seus projetos financeiros. A presença desses atores é uma novidade na administração das empresas do setor educacional.

Também é possível observar dois momentos de maior aquecimento da abertura de capital e oferta subsequente. O primeiro acontece entre 2007 e 2013, quando cinco empresas fazem movimentações na bolsa de valores de São Paulo e o segundo acontece entre 2020 e 2021, quando duas novas empresas abrem capital e a Cognia faz oferta subsequente. Além destas, abrem capital na Bolsa de Nova Iorque a Afya (2019) e a Vitru (2020). Esses dois momentos são também de crise econômica no Brasil e nos países de capitalismo avançado. Nesses contextos, as crises atuaram como catalisadoras do acesso ao capital internacional por parte das empresas domésticas, ao mesmo tempo em que despertaram o interesse de investidores estrangeiros pelo mercado brasileiro (Singer, 1998). O montante de dinheiro levantado com a abertura de capital nas bolsas de valores impulsionou o crescimento do mercado de fusões e aquisições,

favorecendo especialmente a expansão inorgânica das instituições de maior porte — seja por meio da aquisição de instituições menores, seja por meio da fusão entre empresas de igual porte, conforme será visto na próxima seção.

Apesar da divulgação dos acionistas das empresas no site da Bolsa de Valores de São Paulo, é um desafio metodológico identificar a composição acionária dos oligopólios. A normativa de que não são obrigados a comunicarem os acionistas que detém menos de 5% das suas ações totais⁵ somado ao fluxo intenso de compra e venda de ações faz com que a precisão da quantidade de ações que cada fundo possui seja variada, assim como o tempo como acionistas. Um exemplo dessa volatilidade de compra e venda de ações é o caso da BlackRock Inc. com a Cogna Educação. De setembro de 2022 a dezembro de 2023, a Cogna emitiu dez comunicados ao mercado, relatando as aquisições e alienações da BlackRock, demonstrando quantas ações ordinárias detinha em determinado momento. Em menos de um ano e meio, o nível de participação acionária da BlackRock se alterou múltiplas vezes (B3, s.d.).

Por conta dessa falta de transparência, é comum que pesquisadores recorram a outras fontes, como os *sites* voltados a investidores. No estudo de Finelli (2020), por exemplo, é utilizado o portal de investimentos ADVFN para destacar os principais acionistas da Cogna. Enquanto no trabalho de Turmena e Nunes (2022), são utilizados dados do site Market Screener. No nosso caso, utilizamos o site Simply Wall Street, que dispõe de informações relacionadas à porcentagem de participação dos acionistas mais próximas daquelas disponibilizadas pelas próprias companhias nos seus documentos à Comissão

⁵ O limite de 5% de participação acionária, a partir do qual os acionistas devem ser divulgados, é regulamentado pela Instrução CVM nº 358/2002 (Comissão de Valores Mobiliários, 2002), emitida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), órgão responsável pela regulamentação e fiscalização do mercado de capitais no Brasil. A Instrução CVM nº 358 estabelece que qualquer acionista que atingir uma participação igual ou superior a 5% do capital social de uma empresa de capital aberto deve comunicar a empresa, que por sua vez divulga essa informação ao mercado. Essa comunicação é chamada de comunicação de participação relevante e deve ser feita também quando houver qualquer alteração subsequente dessa participação em múltiplos de 5% (como 10%, 15%, 20% etc.).

de Valores Mobiliários (CVM), órgão normativo e supervisor do Sistema Financeiro Nacional.

No levantamento dos dados, destaca-se a participação cruzada de bancos e fundos de investimentos em mais de uma companhia de ensino. Para ilustrar essa dinâmica, selecionamos dez acionistas com participação em mais de uma empresa. Eles não são necessariamente os que mais detêm ações em uma determinada companhia, mas são aqueles que, mesmo com uma margem pequena, possuem uma participação cruzada relativamente significativa em mais de um grupo educacional brasileiro, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2. Percentual de participação acionária das gestoras de fundos de investimento, por grupo educacional (2024)

Gestoras de fundos	Sede	Cogna	Yduqs	Ser Educa- cional	Cruzeiro do Sul	Ânima	Vitru
Amundi Asset	França	0,3	1,1	0,3	0,0	-	-
Blackrock Inc.	EUA	10,0	5,3	0,4	-	0,7	-
BRL Trust Investimentos	Brasil	-	14,0	-	23,5	-	-
Dimensional Fund	EUA	2,6	1,6	0,5	0,3	1,4	-
Grupo SPX	Brasil	-	4,7	-	0,7	1,1	6,4
Norges Bank	Noruega	3,0	-	0,2	1,0	-	-
Ökoworld Lux	Luxemburgo	0,5	1,3	-	-	1,1	-
The Vanguard Group	EUA	3,9	3,9	-	-	3,2	-
Vinci Capital	Brasil	0,3	-	0,1	-	-	10,3
Wellington Management	EUA	0,6	5,2	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da B3, dos documentos entregues à Comissão de Valores Mobiliários (CVM): Comunicado ao mercado; e do site *Simplify Wall Street*.

É expressivo da articulação do capital financeiro o alto número de investidores com trânsito em vários oligopólios. Alguns deles chegam a ter participação em seis das sete empresas analisadas nesta pesquisa. Um dos gestores que mais se destaca na amplitude do controle acionário é a BlackRock, considerada a maior gestora de ativos do mundo. Com sede em Nova Iorque, detinha US\$10,5 trilhões de ativos sob sua gestão em 2024. A gestora ocupa o posto de 2º maior detentora de ações do grupo Cogna Educação.

Outra gestora com controle acionário significativo em mais de um grupo educacional é a BRL Trust Investimentos. Responsável pela administração de aproximadamente 676 fundos de investimento, com patrimônio líquido em torno de R\$463 bilhões e sede no Brasil, se destaca como uma das gigantes no mercado financeiro nacional. Através do fundo “Rose Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia”, é a maior detentora entre as majoritárias do Yduqs e a 2º maior do Cruzeiro do Sul através do fundo “D2HFP – Fundo de Investimento Financeiro em Ações”.

Entretanto, apesar da predominância na Cruzeiro do Sul e Yduqs, a presença dos fundos geridos pela BRL Trust Investimentos se dá de forma heterogênea. Na primeira, a própria organização societária disponibilizada no site vincula o fundo “D2HFP – Fundo de Investimento Financeiro e Ações” à família de Hermes Ferreira Figueiredo, o qual junto com Gilberto Padovese fundaram e foram responsáveis por administrar a Cruzeiro do Sul ao longo de décadas.

Já na Yduqs, o fundo “Rose Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia”, emerge comprando ações da família Zaher, uma das fundadoras do grupo, que teve sua participação reduzida de 9,6% para 3,5%, enquanto o fundo passou a deter 10,5% do capital social da companhia. Essa redução aconteceu após o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) ter reprovado a fusão entre a Cogna e a Yduqs. Nesse sentido, a impossibilidade de junção entre as duas companhias não impediu que a antiga principal acionista da Cogna buscasse deter o controle da Yduqs e, conseqüentemente,

pressionar a diminuição da participação da família Zaher e se tornar a maior acionista do grupo educacional.

A articulação entre esses grandes investidores institucionais e empresários do setor educacional evidencia um cenário de alta concentração de capitais, com estratégias de controle acionário que atravessam os principais oligopólios do setor. Essa dinâmica não se limita apenas à detenção de participações, mas também impulsiona transformações estruturais nas empresas, por meio de fusões e aquisições que buscam aumentar o grau de concentração de mercado. A próxima seção analisa como esse processo de expansão via fusões e aquisições tem moldado o mercado educacional brasileiro, acelerando a consolidação da centralização do capital.

Fusões e aquisições na consolidação dos oligopólios educacionais

As crises econômicas foram elemento central para favorecer o acesso ao capital internacional pelas empresas domésticas e o crescente interesse de estrangeiros pelo Brasil fez crescer o mercado de fusões e aquisições. O fenômeno já comum em países de capitalismo avançado começa a tomar corpo no país e, nos anos 2000, se generaliza de maneira mais firme na economia brasileira. Um exemplo disso é a média de transações e negócios de fusões e aquisições no início do século ter superado em muito a média observada na década anterior. Entre os setores da economia e do setor de serviços envolvidos com operações desse tipo, a educação se destaca por ocupar o 12º lugar no total acumulado de transações de 2008 a 2020, segundo dados da KPMG⁶ (2021).

⁶ A KPMG é uma empresa que oferece serviços de auditoria contábil, consultoria de gestão estratégica e financeira, além de assessoria para fusões, aquisições, reestruturações e terceirizações. A empresa publica trimestralmente um relatório de monitoramento das fusões e aquisições no Brasil e monitora o mercado educacional desde 2008.

As dificuldades na coleta de dados oficiais sobre as fusões e aquisições das empresas de educação superior começam quando o Censo da Educação Superior, principal base de dados do segmento, não identifica as instituições de ensino que compõem os oligopólios e tampouco fornece informações sobre as aquisições e fusões dessas empresas. Por essa razão, recorreremos aos dados do sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil - e-MEC - para construir um banco de dados com informações sobre transferências de mantenedoras e de mantidas para cada instituição de ensino.

Dessa forma, foi possível traçar o panorama das fusões e aquisições desde o início do século XXI e observar os períodos que marcaram um alto volume de transações. O primeiro deles foi em 2007, início da abertura de capital na bolsa de valores, quando empresas como Yduqs e Cogna, compraram diversas outras instituições de ensino superior. Outro marco foi 2011, ano seguinte à reformulação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que deu novo fôlego às companhias.

O ano de 2014 foi um marco na trilha de concentração de mercado porque foi quando a Cogna adquiriu 77 instituições, a maior compra de unidades de ensino da história do sistema de educação superior. Esse foi o mesmo ano em que a empresa recebeu o maior volume de recursos do governo federal e o ano em que se uniu à Anhanguera, o que resultou, à época, na formação da 17^o maior empresa brasileira da Bolsa de Valores de São Paulo em termos de valor de mercado. A nova empresa passou a ter valor de 24,48 bilhões de reais (G1, 2014). A Tabela 3 mostra a trajetória de fusões e aquisições dos oligopólios financeiros.

Tabela 3. Número de fusões e aquisições dos grupos educacionais (Brasil, 2007-2021)

Oligopólios	2007	2008	2010	2011	2013	2014	2016	2018	2019	2020	2021
-------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Ser educacional	0	1	0	0	6	1	0	0	0	6	1
Ânima	1	0	0	0	1	2	5	5	19	21	10
Yduqs	16	0	0	18	3	2	0	1	1	21	0
Afyá	0	1	0	0	0	0	0	7	12	4	4
Cruzeiro do Sul	1	1	0	0	1	0	0	4	2	1	0
Cogna	21	7	6	22	0	77	0	0	1	0	2
Vitru	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	7

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil (e-Mec).

Nota: A tabela indica apenas os anos em que uma ou mais empresas apresentaram cinco ou mais número de transações.

É possível ver que 2019 é um ano de retomada ou de maior investimento nos processos de aquisições e fusões, que ganham fôlego no ano seguinte. Essa, a propósito, é a segunda onda de fusões e aquisições no mercado brasileiro dos últimos vinte anos, o que está relacionado com os desdobramentos do período de crise econômica fruto da pandemia de Covid-19 (Figueiredo e Camargos, 2024). O dado revela que períodos de crise econômica são determinantes para o favorecimento da expansão inorgânica das instituições de maior porte, ou seja, para o favorecimento do crescimento e concentração de mercado por meio da aquisição de instituições de menor porte ou por meio da fusão entre instituições de igual porte.

Os dados mostram também dois tipos de processos de compra de empresas educacionais, um que chamamos de aquisição, a compra de empresas menores por empresas de médio ou grande porte e o outro de fusão, que é a união de duas empresas, geralmente de porte semelhante, que se combinam a partir de uma permuta de ações.

As aquisições são o primeiro movimento econômico de reorganização inorgânica da educação superior no período de 2000 em

diante. Independente do percurso, os grupos que hoje se valem da concentração de mercado tiveram como uma de suas estratégias a compra de pequenas instituições, muitas filantrópicas, comunitárias ou confessionais. É o caso, por exemplo, da Yduqs, criada na década de 1970 pelo juiz aposentado João Uchôa como Faculdade Estácio de Sá. A companhia inicia suas atividades na bolsa de valores de São Paulo em 2007, período em que contava com pouco mais de 100 mil estudantes em cursos. Passando a investir na estratégia de aquisições de instituições, em geral, de menor porte, e do investimento em cursos a distância, a empresa hoje tem mais de 1,3 milhão de estudantes (Yduqs, 2022).

Outro exemplo do movimento das aquisições é o caso da Ânima, formada em 2003 através da reunião de empresários que atuavam em outros ramos de investimento, como restaurantes e consultorias. O surgimento da marca acontece através da compra de instituições menores, geridas por grupos familiares, como revela um de seus sócios, Daniel Castanho, ao lembrar de uma das primeiras aquisições do grupo, a Unimonte,

Depois que a compra tinha sido acertada, recebemos uma ligação em que a proprietária e os dois filhos nos diziam que queriam fazer uma última tentativa de levantar a faculdade antes de vender [...] Um ano depois, a família tinha decidido vender [...] Fechamos o contrato em três dias (Gugliano, 2021, p. 24-25).

O grupo inicia sua movimentação na bolsa de valores em 2013. A partir desse momento, a atuação do grupo ganhou novas proporções, caracterizando uma outra fase da Ânima. Segundo Castanho (Semesp, 2021), a primeira fase foi de reestruturação de instituições com problemas de gestão e cuja dívida era quase maior do que elas valiam. Depois, com a abertura de capital, foi possível avançar na compra de instituições maiores.

A fusão com empresas de grande porte é outro movimento de concentração de mercado e trata da combinação de empresas de maior porte, o que, por sua vez, tem maior potencial de esbarrar em

obstáculos regulatórios. Foi o que aconteceu em 2016 durante a tentativa de fusão entre duas gigantes do setor, Cogna e Yduqs, quando o Cade reprovou a operação argumentando se tratar de uma operação com potencial de gerar “sobreposição horizontal” em diversos segmentos do mercado da educação superior, ou seja, uma operação com potencial de favorecer a formação de oligopólios⁷ (Cade, 2017). O parecer dá aparência de que há concorrência entre os oligopólios de ensino, mas o que a literatura tem observado é que se trata de cooperação na competição respaldada por normas legais que asseguram atratividade ao setor (Singer, 1998).

Não foi só essa a passagem da Cogna pela análise do Cade. Quando fez a fusão com a Anhanguera, em 2014, passo fundamental para o gigantismo da empresa, precisou vender uma de suas mantidas, a Uniasselvi, por determinação do órgão regulatório⁸. A Uniasselvi foi vendida para os fundos Carlyle, Vinci e BRL Trust Investimentos e transformada em Vitru Educação, que abriu capital na bolsa de Nova Iorque em 2020, criando as bases para se tornar uma das maiores empresas de educação superior em termos de número de estudantes. O processo é consolidado em 2022, quando a Vitru compra a Unicesumar, instituição fundada há 30 anos pela família Matos com sede no Paraná.

Somado ao crescimento inorgânico, o acesso ao fundo público, por meio de programas como o Fies e o Programa Universidade Para Todos (Prouni), foi decisivo para a expansão com concentração dos oligopólios (Scudeler, 2022). Esses programas permitiram que

⁷ Nota técnica do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) destacando que a aquisição do controle da Estácio pela Kroton se configurava como uma operação que gerava concentração excessiva no mercado de educação superior à distância no Brasil.

⁸ A fusão da Cogna e Anhanguera foi objeto de ofício do Ministério Público Federal (MPF) e de parecer da Superintendência-Geral do Cade. Ambos recomendavam, de forma opinativa, a transferência das mantenças da Anhanguera na modalidade EaD e transferências de mantenças consideradas monopólicas no ensino presencial. A solução foi anunciada em 14 de maio de 2014, com o compromisso assumido pela Cogna de alienar a Sociedade Educacional Leonardo da Vinci, e também do Centro Universitário Leonardo Da Vinci (Uniasselvi).

instituições privadas aumentassem significativamente o número de matrículas, gerando um fluxo constante de receita garantida pelo Estado. Isso não apenas sustentou o crescimento inorgânico por meio de fusões e aquisições, como também ampliou a cartela de clientes das empresas. O capital público, portanto, desempenhou um papel central na alavancagem financeira desses grupos, favorecendo sua hegemonia no setor educacional e possibilitando a concentração de mercado que caracteriza a estrutura atual, como será analisado na próxima seção.

O acesso ao Fies: o uso do fundo público para expansão dos oligopólios empresariais educacionais

Em 1999 foi lançado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, posteriormente chamado de Fundo de Financiamento Estudantil, o Fies. Criado com o objetivo de financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos presenciais privados e com avaliação positiva no Ministério da Educação (MEC), o Fies, até 2009, cobrava taxa de juros de 6,5% ano e podia ser quitado em até o dobro de tempo de duração do curso, após dezoito meses de carência passados da conclusão.

Anos após sua criação, em 2004, foi instituído o Prouni, modalidade de isenção tributária para as instituições de ensino superior privadas que oferecessem bolsas de 50% a 100% aos estudantes participantes do programa. Por meio de um termo de adesão, às instituições de ensino seria conferida isenção tributária por 10 anos. Além disso, visto que a legislação do Prouni não estabeleceu mecanismos de controle sobre o aumento das mensalidades, abriu-se a possibilidade de que as bolsas fossem ofertadas sobre tabelas de preços mais altas, artificializando o cálculo das bolsas.

A combinação desses dois programas, com a emissão de dívidas públicas, por um lado, e as desonerações, por outro, foi uma resposta às crescentes demandas do setor privado. O primeiro governo Lula

(2003-2006), com a finalidade de assegurar os pagamentos às instituições privadas e suas mantenedoras, constituiu fundos cobertos pelas transferências de recursos do Tesouro Nacional. O acesso ao Fies, por conseguinte, fornecia repasses financeiros com segurança econômica, algo sem qualquer paralelo no mundo (Seki, 2021). Dessa forma, o Estado acentuou o seu papel de garantidor das atividades capitalistas no caso das instituições privadas (Scudeler, 2022)

Em 2009, o governo federal apresentou um novo modelo do Fies, com taxas de juros reduzidas (3,4% ao ano), condições facilitadas de acesso ao crédito (não era mais necessário a figura do doador, por exemplo) e período de amortização três vezes maior. Os contratos foram ampliados para os estudantes de famílias situadas nas faixas mais baixas de renda, público para o qual as estratégias das privadas passaram a se direcionar. Por um lado, apesar de ampliar as condições de financiamento de estudantes que, de outra forma, poderiam não conseguir acessar cursos de graduação, o programa, o programa padecia de problemas de governança, inadimplência e limites de cobertura (Almeida Júnior e Pedrosa, 2018; Becker e Mendonça, 2021). Por outro, as instituições privadas, seja pelo fundo garantidor, seja por políticas que contribuem para a estatização de dívidas privadas, estavam asseguradas. O Fies se tornou, então, o vetor prioritário no apoio à expansão da oferta na rede privada.

O chamado novo Fies permitiu que quatro oligopólios educacionais (Cogna, Yduqs, Ânima e Ser Educacional) tivessem crescimento acelerado no número de matrículas a partir de 2010. De acordo com Lavinas e Gentil (2018), a participação na graduação de beneficiários do Fies nesses grupos foi de 11% em 2010 para 40% em 2015, ao mesmo tempo em que essas empresas aumentavam o preço de suas ações na Bolsa de Valores de São Paulo, com valorização patrimonial em tempo recorde. Sobre esse mesmo período, Scudeler (2022) sinaliza o aumento expressivo das mensalidades por parte das instituições privadas, visto que, enquanto cliente, o Estado não discutia o valor e não atrasava o pagamento da mensalidade. O programa alcançou seu ápice em 2014, quando os gastos totais atingiram a marca de 15,9

bilhões de reais, representando mais de 12 vezes o custo anual registrado em 2010 (Burgarelli, 2017).

O sucesso do programa para os oligopólios foi tão expressivo que eles começaram a se destacar entre os principais beneficiários dos repasses do governo federal. Em 2014, por exemplo, a Cogna foi a empresa privada brasileira que mais recebeu recursos federais (Burgarelli, 2017). Em comparação com o setor público do ensino superior, entre 2014 e 2018, o orçamento do Fies obteve, em média, 43% do orçamento somado de todas as universidades federais (Scudeler, 2022).

A fim de captar como se deu a ascensão e a queda de contratos do Fies pelos oligopólios, recorreremos aos relatórios de cada empresa de 2010 a 2022. Disponibilizados nos sites dos grupos educacionais por trimestre, os relatórios configuram uma forma de prestar contas aos acionistas. Nesta pesquisa, o relatório de interesse foi o do quarto trimestre (4T), porque é aquele que apresenta informações não apenas sobre determinado trimestre, mas um balanço do ano corrente e expectativas sobre o futuro.

De antemão, destaca-se o fato de que a Cruzeiro do Sul, a Vitru e a Afya serem empresas que possuem poucas informações a respeito do Fies porque abriram capital já no final dos anos 2010, período em que o financiamento já estava em queda. Assim, a Cruzeiro do Sul, por exemplo, faz poucas menções ao Fies nos seus documentos, disponibilizados no site a partir de 2019. Neste ano, o documento “Demonstrações Financeiras”, único disponível no site, tem 5 menções ao Fies, num total de 246 páginas, referindo-se ao item Contas a Receber, sem menção à quantidade de alunos com contrato Fies da empresa. Os documentos de 2020, 2021 e 2022 não fazem menção ao programa.

A Vitru, assim como a Cruzeiro do Sul, também disponibiliza documentos a partir de 2019. Nas “Demonstrações Financeiras”, único documento disponível referente a 2019, 2020 e 2021, há uma menção ao Fies na seção Contas a Receber, assim como no mesmo documento referente a 2022. Não há, mais uma vez, menção ao número de alunos com Fies. Já na Afya, o documento do 4T20 anuncia que o grupo possuía 2.808 alunos financiados pelo programa e pelo Prouni

em 2019, número que chegou a 4.999 no ano do relatório (Afya, 4T20, p.9). O último relatório de 2021 anunciou que o grupo alcançou 7.881 alunos com Fies ou Prouni (Afya, 2021, p.12). No ano seguinte, o número chegou a 10.965 (Afya, 2022, p.12).

Uma dificuldade encontrada no levantamento dos dados das quatro empresas com informações para o período analisado diz respeito ao uso de dados mais antigos, algumas vezes não disponibilizados. A Yduqs e a Ânima, por exemplo, no relatório do 4T10, fazem menções limitadas ao Fies, sem apontar a quantidade de contratos nem a porcentagem que esses alunos representavam sobre a base, afetando a construção da tabela.

Mais recorrente foi o caso de dados ocultos nos relatórios, alcançados por meio de cálculos. É o que se deu com a Cogna: a porcentagem de alunos Fies da base da graduação presencial no 4T10 foi encontrada a partir do número de contratos Fies e da base em questão. O mesmo foi feito para encontrar as porcentagens do 4T18 e 4T19 da Yduqs. Na Ânima, os cálculos foram feitos para encontrar a base de graduação presencial do 4T11 ao 4T15, do 4T21 e do 4T22, usando o número de contratos Fies e a porcentagem da base. É relevante destacar que o primeiro relatório da Ânima foi publicado em 2016; nele é que foram oferecidos os dados acerca dos primeiros anos da tabela. A partir de 2016, fazemos uso dos números oferecidos pelo último relatório de cada ano, como fizemos em todos os outros grupos educacionais.

Já sobre os dados mais recentes, a troca, ao longo dos anos, de termos utilizados nos relatórios dificultou a reunião de informações. São exemplos disso a Cogna e a Ânima. Em 2022, diferentemente de todos os outros anos, a Cogna não utilizou o termo “presencial”, base sobre a qual eram feitas as porcentagens de contratos do Fies. O grupo adotou os termos alta presencialidade e baixa presencialidade, sendo impossibilitada a feitura do cálculo percentual. No caso da Ânima, nos dois últimos anos analisados a empresa fez mudanças na classificação da base de alunos. Apesar de oferecer as porcentagens de alunos Fies referentes às bases de graduação presencial, em 2021,

os números da graduação presencial são indissociáveis dos números da pós-graduação presencial, e, em 2022, a base é dividida entre “Life-long Learning” (pós-graduação), Ânima Core (graduação presencial, sem os cursos de medicina), Ensino Digital (Ead) e Inspirali (medicina). Em ambos os casos, foi possível chegar aos valores da base de graduação presencial por meio de cálculos.

A Tabela 4 ilustra o acesso ao fundo de financiamento entre 2010 e 2022. O quarto trimestre de 2014 obteve os maiores percentuais de estudantes com Fies na Cogna (61%), na Ser Educacional (48%) e na Ânima (48%). Na Yduqs, foi o ano de 2015, com 43% da base com contratos Fies. O cenário era de auge do programa de financiamento e a Cogna destacava-se como o grupo que mais o acessou, com a maior porcentagem e o maior número absoluto de estudantes com Fies: da base de 437.633 alunos na graduação presencial, 258.794 faziam uso do Fies, isto é, 61% da base.

Tabela 4. Número e percentual de estudantes com Fies, por grupo educacional e trimestre-ano (Brasil, 2010-2022)

Ano/ trimestre	Alunos inscritos com Fies (em milhares)				Percentual de estudantes com Fies			
	Cogna	Yduqs	Ser Edu- cacional	Ânima	Cogna	Yduqs	Ser Edu- cacional	Ânima
2010.4	7,0	n.d.	1,0	n.d.	10%	n.d.	0%	n.d.
2011.4	36,9	15,2	2,9	6,4	30%	10%	10%	20%
2012.4	58,9	41,3	15,9	12,5	50%	20%	30%	30%
2013.4	87,0	76,1	31,4	19,7	50%	30%	40%	50%
2014.4	258,8	122,7	48,0	34,3	60%	40%	50%	50%
2015.4	238,2	136,4	56,1	29,4	50%	40%	50%	40%
2016.4	191,4	115,8	58,8	29,1	50%	40%	40%	30%
2017.4	144,9	92,2	55,6	22,9	40%	30%	40%	30%
2018.4	90,7	64,8	40,4	16,1	30%	20%	30%	20%
2019.4	42,2	41,5	34,2	12,1	10%	10%	20%	10%
2020.4	19,9	31,0	20,1	14,3	10%	10%	20%	10%
2021.4	8,8	18,3	16,3	17,7	0%	10%	10%	10%
2022.4	6,0	14,8	14,3	13,3	n.d.	10%	10%	10%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados oferecidos pelos relatórios da Cogna, da Yduqs, da Ser Educacional e da Ânima.

Nota: n.d.: não disponível.

Apesar do cenário favorável, as empresas passaram a destacar já no relatório final do ano de 2014 as incertezas quanto ao programa em função da Portaria publicada em dezembro de 2014, que mudou o fluxo de pagamentos do Fies e determinou a limitação do volume para novos contratos. A Ser Educacional e a Ânima também destacaram naquele ano as mudanças do Fies e as incertezas delas decorrentes.

Se em 2010 houve um alavancamento no número de novos contratos, saltando de 76 mil para 733 mil em 2014, com um repasse financeiro de 13,7 bilhões para as instituições privadas (Scudeler,

2022), já a partir de 2015, após as alterações nas regras do programa, presenciamos uma abrupta queda. No primeiro ano após as mudanças no programa, o número de novos contratos caiu mais de 61% em relação ao ano anterior (2014), totalizando 287 mil. Nos anos seguintes, o número de novos contratos vai se reduzindo cada vez mais, chegando a 47.100 mil (*ibidem*).

A Tabela 4 permite ilustrar o processo de enfraquecimento do programa por meio da queda do número de contratos a partir de 2015. Os quatro grupos apresentaram uma queda constante do percentual de estudantes com Fies após o ano de auge. Em números absolutos, a Yduqs foi a empresa que teve mais fôlego, chegando até 2016 com um aumento de contratos. No relatório de 4T14, um ano antes do seu auge, o grupo já anunciava a intenção de reduzir a exposição ao Fies de modo gradual, “pois ficou claro que uma aposta excessiva no programa pode gerar consequências indesejáveis para a Companhia” (Yduqs, 2014, p.7).

A empresa, que dizia fazer um uso responsável da política de financiamento, discutiu com o governo, por meio de diversas associações, as mudanças do Fies. Fruto disso, foi publicada a Portaria 2/2015, que estabeleceu que os efeitos mais danosos da Portaria de 2014 teriam validade apenas para o exercício de 2015. Desse modo, foi devolvida a condição da previsibilidade ao setor privado da educação superior.

As modificações na política do Fies acontecem em um período que se acentuam os efeitos derivados do avanço do processo de neoliberalização no Brasil e no mundo, o qual engendrou uma série de crises econômicas e políticas, como a crise de 2008 nos Estados Unidos e a crise dos anos 2015 e 2016 no Brasil, resultando no impeachment da presidente Dilma Rousseuf (Andrade, 2022). Todos os setores da vida social sofreram com tais crises, e a área da educação também foi afetada. A política de austeridade fiscal assumida pelo presidente Michel Temer (2016-2018) provocou uma expressiva redução orçamentária destinada ao Fies e uma série de alterações nas regras estruturais do programa como aumento da taxa de juros e restrição de

concessão apenas para alunos com renda familiar de até 3 salários mínimos (Scudeler, 2022). Como vimos, este novo arranjo do programa impactou de forma expressiva na quantidade de novos contratos estabelecidos pelos grandes oligopólios da educação e queda do repasse financeiro do orçamento público.

Acompanhando o enfraquecimento do Fies, o setor privado experimentou uma redução do número de matrículas na modalidade presencial. Como resposta imediata ao novo cenário, houve uma expressiva redução do preço das mensalidades dos cursos presenciais e uma expansão abrupta da oferta de cursos na modalidade a distância (Scudeler, 2022). Com baixo custo operacional, baixo valor médio de mensalidade e as regulamentações das políticas educacionais promovidas pelo Estado em relação à modalidade a distância a partir dos anos 2010, esta foi se constituindo como solução para lidar com a perda de receita do Fies. A expansão da educação a distância a partir do domínio de mercado dos oligopólios redefiniu os rumos do sistema de ensino superior no país e os contornos desse processo são apresentados na seção seguinte.

A educação a distância como resposta ao declínio do Fies

A massificação relativamente tardia da educação superior brasileira em meados da década de 1990 resultou da decisão da política pública de formar um “capitalismo concorrencial” (Cunha, 2003; Tagliari, 2022). O mapeamento desse processo já apontou as duas estratégias de expansão preferencialmente adotadas pelo setor privado com fins lucrativos após sucessivas iniciativas de regulamentação⁹: a oferta de cursos na modalidade à distância¹⁰ e de cursos tecnológicos (Santos, Lima e Carvalhaes, 2020). As duas vias de expansão foram

⁹ Embora já estivesse prevista na LDB de 1996, a oferta de cursos a distância só viria a ser regulamentada pelo Decreto 5.622 de 2005.

¹⁰ Mesmo como estratégia de mercado, a expansão da educação a distância também produziu efeitos relevantes do ponto de vista social. A diversificação da oferta de cur-

responsáveis, respectivamente, por 72,9% e 28,7% do crescimento das matrículas de graduação entre 2002 e 2022 (Inep, 2023).

A decisão das instituições com fins lucrativos de investir na expansão de segmentos de baixo custo, que permitem ganhos em escala, constitui uma regularidade encontrada em outros contextos, como o americano e britânico (McCowan, 2017). Os contornos dessa expansão refletem um movimento mais abrangente de “desintegração” (no inglês, *unbundling*) de atividades na educação superior, em que um modelo institucional de cursos “sem enfeites”, com interação pedagógica e recursos limitados, é permitido como estratégia de ampliação do sistema e diversificação da oferta. Como resultado, há evidências tanto de perda de redução da diversidade institucional no segmento privado (Vieira et al., 2025), quanto de competição nesse setor (Carvalhaes, Medeiros e Santos, 2023). Moduladas pelas peculiaridades do setor de educação superior e pelas especificidades das instituições de ensino, barreiras de entrada postas pela regulação no credenciamento de instituições, economia de escala e necessidade de investimento em tecnologia deram vantagem às instituições de grande porte mantidas por grupos empresariais (Carvalhaes, Medeiros e Santos, 2023).

O crescimento com concentração das matrículas, particularmente a distância, entre as instituições privadas de grande porte foi registrado por trabalhos anteriores (Carvalhaes, Medeiros e Santos, 2023; Inep, 2023). Uma das principais contribuições desta seção está em descrever a contribuição dos oligopólios financeiros para esse fenômeno combinando dados oficiais e aqueles provenientes dos relatórios das próprias empresas. Entre 2012 e 2022, os sete oligopólios analisados foram responsáveis por 81,8% do aumento das matrículas a distância e por 70,7% da variação positiva registrada nas matrículas em cursos presenciais¹¹ (Tabela 5). Entretanto, assim como nas

sos e a possibilidade de estudar em horários flexíveis são elementos centrais para a inclusão de estudantes historicamente afastados da educação superior.

¹¹ A queda de 14,0% das matrículas presenciais registrada nesse período foi provocada pela redução do número de matrículas dessa modalidade nas demais IES privadas

seções anteriores, também observamos uma contribuição bastante heterogênea entre os grupos, que está estreitamente vinculada ao tamanho e às estratégias de expansão adotadas por cada um deles: 65,3% do crescimento da educação a distância no período foi puxado por três dos oligopólios (Vitru, Cogna e Yduqs), enquanto mais um terço das novas matrículas a distância foi registrado apenas pela Vitru. Os demais grupos (Afya, Ânima, Cruzeiro do Sul e Ser Educacional) foram responsáveis por apenas 16,6% do aumento das matrículas na modalidade.

Tabela 5. Número de matrículas e contribuição para a variação relativa das matrículas, por modalidade de ensino e grupo educacional (Brasil, 2012-2022)

	EAD			Presencial		
	2012	2022	Contribuição para a variação (%)	2012	2022	Contribuição para a variação (%)
Afya	0	8.578	0,3	4.170	60.910	6,8
Ânima	0	166.269	5,2	39.119	272.824	28,1
Cogna	191.951	769.439	18	138.126	202.377	7,7
Cruzeiro do Sul	11.031	248.941	7,4	39.439	134.519	11,4
Ser Educacional	0	118.960	3,7	61.835	139.079	9,3
Vitru	0	1.078.434	33,5	0	21.369	2,6
Yduqs	49.011	493.385	13,8	221.451	260.183	4,7

com e sem fins lucrativos e IES especiais. Em outras palavras, foram as instituições públicas e os oligopólios que evitaram uma queda ainda maior da modalidade presencial na última década.

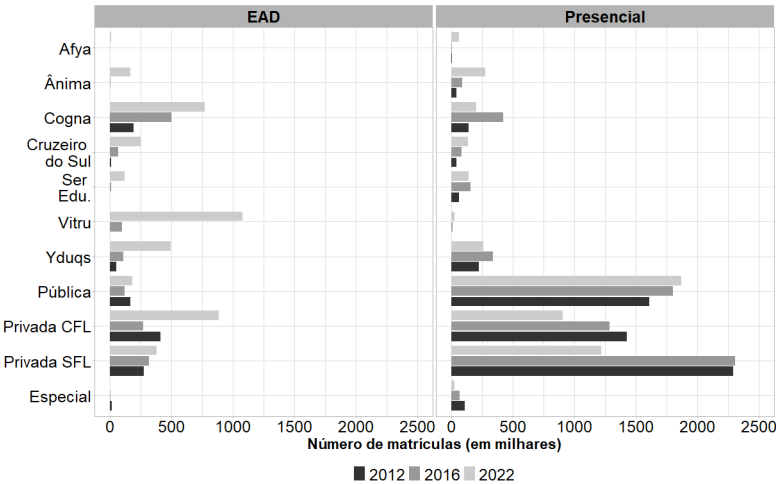
Pública	166.989	182.092	0,5	1.608.370	1869.487	31,4
Especial	14.635	165	-0,4	107.824	25.009	-10
Privada CFL	407.636	884.338	14,8	1.428.985	907.663	-62,7
Privada SFL	272.705	380.333	3,3	2.294.807	1.219.794	-129,4
Total	1.113.958	4.330.934	100	5.944.126	5.113.214	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censup/Inep 2012-2022.

A implementação da educação a distância como forma de superação do Fies e fortalecimento dos oligopólios em contexto de crescente concentração de mercado, foi estratégia adotada em graus distintos pelos sete grupos. As Figuras 1 e 2 apresentam, respectivamente, o número e o percentual de matrículas por modalidade de ensino em cada um deles entre 2012 e 2022.

Em 2012, três grupos educacionais não possuíam matrículas a distância (Afya, Ânima e Ser Educacional) e um ainda não havia sido fundado (Vitru, fundado em 2014). Considerando aqueles que apresentavam matrículas na modalidade desde o começo da série analisada, os oligopólios que registraram a maior variação relativa nessas matrículas foram Cruzeiro do Sul (multiplicou por 22 vezes), Yduqs (nove vezes) e Cogna (três vezes). Em termos absolutos, entretanto, o aumento da Cogna superou os outros dois grupos, representando um acréscimo de 577.488 matrículas (contra 444.374 da Yduqs e 237.910 da Cruzeiro do Sul).

Figura 1. Número de matrículas (em milhares) nas modalidades a distância e presencial, por grupo educacional e ano (Brasil, 2012-2022)

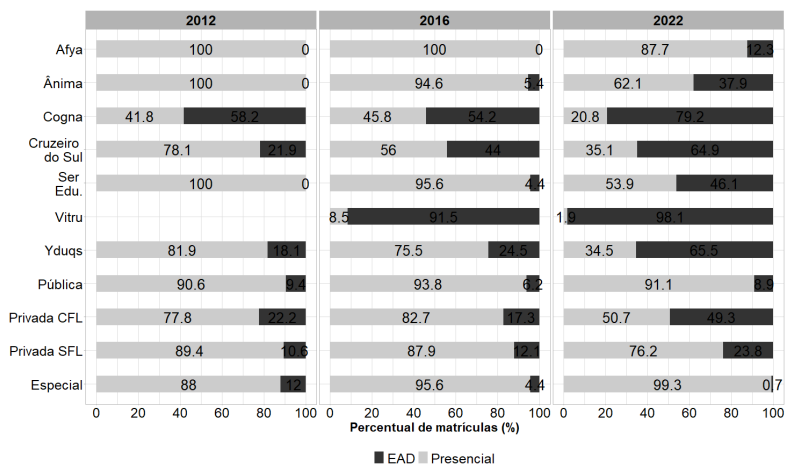


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censup/Inep 2012-2022.

Quando limitamos a análise apenas ao período de 2016 e 2022, que compreende a implementação de um novo marco regulatório da oferta da modalidade a distância, os demais grupos lideraram o aumento da oferta de matrículas a distância: a Ânima ampliou em 34 vezes as matrículas, Ser Educacional, 16 vezes, e a Vitru, 10 vezes. Em grau menor, mas ainda assim expressivo, esse movimento foi acompanhado pelos demais oligopólios, que multiplicaram por três as matrículas em educação a distância no mesmo período. Por outro lado, embora tenhamos observado um aumento agregado das matrículas presenciais ao longo de toda a série em todos os oligopólios, entre 2016 e 2022 os dois maiores deles (tanto em termos de diferentes indicadores educacionais, quanto em capital econômico) reduziram a oferta de matrículas nessa modalidade: a Cognia diminuiu pela metade (52,0%), enquanto a Yduqs encolheu em 9,1%.

As diferentes dinâmicas de expansão observadas entre os oligopólios resultaram em uma participação heterogênea da modalidade a distância na oferta da graduação (Figura 2). Os grupos que apresentam os maiores percentuais de matrículas na modalidade são aqueles, como Cogna e Yduqs, que se voltaram para a oferta de cursos de graduação, sobretudo, em faculdades de pequeno e médio porte (até 5.000 matrículas), com grande ênfase em bacharelados e tecnólogos nas áreas de Negócios e Saúde e, especialmente na Cogna, em licenciaturas. Na ponta oposta, com menor participação nas matrículas, observamos os grupos de menor tamanho que priorizaram a oferta de bacharelados de Saúde, como Afya e Ser Educacional, e têm uma parte relativamente maior de centros universitários e universidades, como também é o caso da Ser Educacional e Ânima¹².

Figura 2. Distribuição percentual de matrículas nas modalidades a distância e presencial, por grupo educacional e ano (Brasil, 2012-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censup/Inep 2012-2022.

¹² As tabelas com os indicadores dos grupos educacionais por grau acadêmico, área do curso de graduação e tamanho da IES estão disponíveis ao leitor mediante solicitação.

Este panorama revela como a educação a distância se consolidou como estratégia central para a superação das limitações impostas pela redução do Fies, fortalecendo os oligopólios educacionais em um mercado cada vez mais concentrado. A diversificação das modalidades de ensino, via expansão da EaD, foi fundamental para a manutenção e o crescimento das matrículas do setor privado. Ao mesmo tempo, a concentração de matrículas a distância em poucos grupos é mais uma evidência da oligopolização de que tratamos ao longo deste capítulo.

Considerações finais

O processo de oligopolização da educação superior brasileira analisado neste capítulo revela uma profunda reconfiguração estrutural do setor, marcada pela financeirização, pela captura de recursos públicos e pela centralização de mercado em poucos grupos empresariais. Quatro movimentos interdependentes — a abertura de capital em bolsas de valores, as fusões e aquisições, o acesso intensivo ao Fies e a expansão da educação a distância — foram decisivos para consolidar esse novo regime de acumulação educacional. A pesquisa evidenciou que esses movimentos não ocorreram de forma isolada ou espontânea, mas estiveram profundamente articulados com os ciclos econômicos e com decisões políticas que moldaram o ambiente regulatório e financeiro do setor.

A abertura de capital das instituições privadas em bolsas de valores constituiu o ponto de inflexão que permitiu a entrada massiva de bancos e fundos de investimento no controle das universidades. Esse primeiro movimento não apenas alterou profundamente a estrutura de propriedade das instituições de ensino superior, como também introduziu uma nova lógica de funcionamento, orientada pela valorização das ações, pelo retorno aos acionistas e pela expansão inorgânica baseada em ganhos de escala e redução de custos.

A seguir, as fusões e aquisições tornaram-se mecanismos decisivos para a consolidação dos oligopólios. Alimentadas por ciclos de crise econômica e impulsionadas por incentivos regulatórios e financeiros, tais

operações permitiram uma rápida concentração de mercado. A transformação de pequenas instituições filantrópicas ou familiares em ativos de grandes conglomerados reconfigurou não apenas o mapa institucional da educação superior, mas também as formas de gestão, os perfis curriculares e as relações de trabalho no setor.

O terceiro vetor dessa transformação foi o acesso privilegiado ao Fies e a outros mecanismos de financiamento público, como o Prouni. Longe de representar apenas uma política de democratização do ensino, o Fies, especialmente entre 2010 e 2014, funcionou como uma verdadeira alavanca de acumulação para os grandes grupos privados, assegurando receitas estáveis e previsíveis que estimularam seu gigantismo.

Com o esgotamento desse modelo de financiamento — sobretudo após as mudanças regulatórias de 2015 —, a resposta imediata dos oligopólios foi a aposta na modalidade de educação a distância. A EaD expandiu não como uma estratégia pedagógica, mas como uma saída de mercado: uma forma de reduzir custos operacionais, manter taxas de crescimento e garantir atratividade de estudantes e investidores. O resultado foi uma virtualização acelerada do ensino, com a predominância de cursos de baixo custo.

A análise dos dados mostrou que essa reconfiguração da educação superior teve efeitos estruturantes: as sete principais empresas passaram a responder por quase metade das matrículas totais e por dois terços daquelas na modalidade EaD, operando num regime de competição oligopolista sob forte regulação estatal e pressão dos mercados financeiros. Essa realidade coloca desafios significativos para a qualidade da formação, a equidade no acesso, a valorização do trabalho docente e a função pública da educação superior.

A literatura sobre educação superior está apenas começando a compreender as consequências dessas transformações. Nesta direção, este capítulo contribuiu para ampliar o entendimento sobre o entrelaçamento das dinâmicas de expansão e concentração de matrículas em poucas empresas de capital aberto, delineando um panorama detalhado e crítico do atual cenário da educação superior no Brasil.

Referências bibliográficas

- AFYA (2021). *Earning release 4T20* [Relatório financeiro]. <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/d9de61ef-dfe7-4141-bf30-ad612d6eeca2/11c9fd03-1c1d-7118-d8b9-a0bb46b4ce9a?origin=1>
- AFYA (2022). *Earning release 4T21* [Relatório financeiro]. <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/d9de61ef-dfe7-4141-bf30-ad612d6eeca2/2753c576-5b68-832a-7c93-5d340439c1ea?origin=1>
- AFYA (2023). *Earning release 4T22* [Relatório financeiro]. <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/d9de61ef-dfe7-4141-bf30-ad612d6eeca2/dd42c839-b252-cbe3-9d2d-1ec3edb9e821?origin=1>
- Almeida Júnior, Victor de Paula e Pedrosa, Pedro Augusto Esteves (2018). Fundo de financiamento estudantil (FIES): vicissitudes e desafios. *Radar*, 58. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8839>
- Andrade, Daniel Pereira (2022). Rodadas históricas de neoliberalização no Brasil. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, 12(3). <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/1181/530>
- B3 (s.d.). *Leilões – OPAs*. https://www.b3.com.br/pt_br/produtos-eservicos/negociao/leiloes/opas/
- Becker, Karin Luise e Mendonça, Maria José Carvalho de (2021). Políticas de financiamento estudantil: análise de impacto do FIES no tempo de conclusão do ensino superior. *Economia e Sociedade*, 30(2), 551–581. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30n2art11>
- Bloomberg (2024, 13 de maio). Os planos para o Brasil do fundo de Cingapura por trás de investimentos na Rede D'Or e na Eletrobras. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/05/13/os-planos-para-o-brasil-do-fundo-de-cingapura-por-tras-de-investimentos-na-rede-dor-e-na-eletobras.ghtml>
- Brasil (1997). Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas na Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União.

- Brasil (2017). Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm
- Brasil (1968). Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior. Brasília: Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm
- Brasil (1976). Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília: Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm
- Brasil. Ministério da Educação (2019). Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária EaD em cursos presenciais. Diário Oficial da União, edição 239, p. 131. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>
- Burgarelli, Rodrigo (2017). Explosão e implosão do Fies: como o ensino superior privado virou o centro dos gastos com a educação do governo federal. In Gilberto Maringnoni (org.), *O negócio da educação: a aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco* (pp. 37-54). São Paulo: Olho d'Água.
- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (2017). *Parecer nº 1/2017/CGAA2/SGA1/SG: Ato de concentração Kroton e Estácio*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7ak-QAh8mpB9yOolaKBVb645tB-LEF9YGm3VHtujcsV7slV0yXUIRcZLdOdrON-qm2Y21xa-VaQ25h1vryLPZ7TEGbl2Y2Xd9h1x
- Caleffi, Paula e Mathias, Alexandre (2017). *Universidade S.A.: as companhias de capital aberto da educação superior no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Carvalhães, Flavio; Medeiros, Marcelo e Santos, Clarissa (2023). Expansão e diversificação do ensino superior: privatização, educação a distância e concentração de mercado no Brasil, 2002-2016. *SSRN*, 1–31. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3892300>
- Comissão de Valores Mobiliários (2002). Instrução CVM nº 358, de 3 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a divulgação e uso de informações sobre ato ou fato relevante relativo às companhias abertas, disciplina a divulgação de informações na negociação de valores mobiliários.

Cunha, Luiz Antônio (2003). O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*, 24, 37–61. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100003>

Decreto 2.306 de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. 19 de agosto de 1997. D.O. de 20/08/1997.

Decreto 5.622 de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. de 19 de dezembro de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Figueiredo, Letícia Mendonça e Camargos, Marco Aurélio (2024). Ondas de fusões e aquisições e variáveis macroeconômicas no mercado brasileiro. *Brazilian Review of Finance (Online)*, 22(1), 81–101.

Finelli, Lilia Carvalho (2020). *Da sala de aula invertida à inversão da sala de aula: a metodologia da Kroton a serviço da mercantilização do ensino* [Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]. <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/XYZ123> (substituir pelo link correto, se aplicável)

G1 (2014, 4 de julho). Fusão da Anhanguera e Kroton cria a 17ª maior empresa da Bovespa. O *Globo*. <https://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2014/07/fusao-da-anhanguera-e-kroton-cria-17-maior-empresa-da-bovespa.html>

Gugliano, Mônica (22 de outubro de 2021). Daniel Castanho, da Ânima: Como o vestibulando que zerou na Fuvest criou um império da educação. *Valor econômico*. <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/10/22/daniel-castanho-da-animma-como-o-vestibulando-que-zerou-na-fuvest-criou-um-imperio-da-educacao.ghhtml>

INEP (2023). *Microdados do Censo da Educação Superior 2022*. Inep.

KPMG Corporate Finance (2021). *Fusões e Aquisições — 2020: 4º trimestre*. São Paulo: KPMG.

Lavinas, Lena e Gentil, Denise Lobato (2018). Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos Cebrap*, 37(2), 191–212. <https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSvyFTytWTNkQBJNGM3M/>

- Lei 9,394 de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 20 de dezembro de 1996. DOU de 23/12/1996.
- Martins, Carlos Benedito (2000). O ensino superior brasileiro nos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, 14(1), 75–83.
- McCowan, Tristan (2017). Higher education, unbundling, and the end of the university as we know it. *Oxford Review of Education*, 43(6), 733–748.
- Moreno, Ana Carolina (2015, 5 de maio). Número de novos contratos do Fies caiu quase 50% entre 2014 e 2015. *G1*. <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/05/numero-de-novos-contratos-do-fies-caiu-quase-50-entre-2014-e-2015.html>
- NASDAQ (s.d.). *Histórico de licitações públicas*. <https://www.nasdaq.com/>
- Neves, Clarice Eva Bessa; Martins, Carlos Benedito (2016). Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. In Tim Dwyer et al. (Orgs.), *Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira* (Vol. 1, pp. 95–124). Brasília; Pequim: IPEA; Social Science Academic Press/SSAP.
- Sampaio, Helena (2020). Privatization of higher education in Brazil: old and new issues. In Simon Schwartzman (Org.), *Higher education in Latin America and the challenges of the 21st century* (pp. 77–94). Cham: Springer International Publishing.
- Santos, Clarissa Tagliari, Lima, Raquel Guilherme de, e Carvalhaes, Flavio (2020). O perfil institucional do sistema de ensino superior brasileiro após décadas de expansão. Em Maria Ligia de Oliveira Barbosa (Comp.), *A expansão desigual do ensino superior no Brasil* (pp. 27–56). Curitiba: Editora Appris.
- Scudeler, Marcelo Augusto (2022). *O Fies e as estratégias dos grupos empresariais da educação superior frente à redução dos contratos de financiamento público* [Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de Campinas].
- Seki, Allan Kenji (2021). *O capital financeiro no ensino superior brasileiro (1990–2018)*. Florianópolis: Editoria Em Debate/UFSC.
- Senkevics, Adriano Santos (2021). Expansão recente do ensino superior. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 3(4), 48. <https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/4892>
- Senkevics, Adriano Santos; Carvalhaes, Flávio e Ribeiro, Carlos Antonio Costa (2022). Mérito ou berço? Origem social e desempenho no acesso ao ensino su-

- perior. *Cadernos de Pesquisa*, 52, 1–25. <https://www.scielo.br/j/cp/a/YDBC5fsfYkcg8m3Kv4CPKMy/>
- Singer, Paul (1998). Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, 12(2). http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02_01.pdf
- Tagliari, Clarissa (2022). Expansão do ensino lucrativo e retração das instituições sem fins lucrativos no ensino superior brasileiro. *Plural*, 29(1), 36–59. <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/193016>
- Terra (2024, 12 de abril). BlackRock atinge recorde de US\$ 1,05 tri em ativos sob gestão; lucro aumenta. *Terra*. <https://www.terra.com.br/economia/blackrock-atinge-recorde-de-us105-tri-em-ativos-sob-gestao-lucro-aumenta,f17e4476502a3bad082338b4750514c149nubqaz.html>
- Turmena, Leandro e Nunes, Sidemar (2022). A financeirização da educação: os fundos de investimentos nos “grupos educacionais”. *Revista HISTEDBR On-line*, 22, 1–20. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8661334>
- Tuon, Lígia (2014, 4 de julho). Após fusão, Kroton passa a ser 17ª maior companhia da bolsa. *Valor Econômico*. <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2014/07/04/apos-fusao-kroton-passa-a-ser-a-17deg-maior-companhia-da-bolsa.ghtml>
- Verhine, Robert E Dantas, Lys Vinhaes (2017). *Educação superior com fins lucrativos e responsabilidade social*. Brasília: Campanha da Responsabilidade Social, ABMES.
- Vieira, Alexandre; Rodrigues, Luana e Barbosa, Mariana (2025). *Measuring change in institutional diversity in higher education in Brazil*. *Higher Education Quarterly*, 79(2), e70022. <https://doi.org/10.1111/hequ.70022>
- Vitru Educação (s.d.). *Demonstrações financeiras: 2019 a 2022*. <https://investors.vitru.com.br/pt-br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>
- YDUQS (2014). *Release de resultados: 4T14*. <https://www.yduqs.com.br/listresultados.aspx?idCanal=QueRek9lx6lY8glbPTs6XA==&linguagem=pt>
- YDUQS (2022). *Release de resultados: 4T22*. <https://www.yduqs.com.br/listresultados.aspx?idCanal=QueRek9lx6lY8glbPTs6XA==&linguagem=pt>

Nuevos escenarios del sistema universitario en Perú

Expansión y debilitamiento institucional

Yolanda Rodríguez González y Carmela Chávez Irigoyen

Introducción

En el Perú, la educación superior universitaria se inicia con la creación de la primera universidad pública en el siglo 16, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Hasta el siglo 19 en el Perú había 6 universidades públicas; algunas de ellas nacidas de las antiguas Escuelas de Ingeniería, Agronomía y las Normales de Profesores. En los primeros 70 años del siglo 20, se crearon 24 universidades: 14 universidades públicas y 10 universidades privadas (SUNEDU, 2021a). Este crecimiento se da de la mano también con el crecimiento de expansión de la oferta, pasando de 17 mil egresados de la educación secundaria en 1960, a casi el triple para comienzos de los 70's, en donde se calcula en más de 70 mil egresados (Montoya, 1995). Así, el país enfrenta cada vez más el reto de cubrir las expectativas de alcanzar la educación terciaria de más jóvenes.

En este escenario, la ley universitaria de 1983, ley nro. 23733, reconoce a la Asamblea Nacional de Rectores [ANR], como “espacio de

estudio, coordinación y orientación general de las actividades universitarias en el país, así como de su fortalecimiento económico y de su responsabilidad con la comunidad nacional” (art. 90). En ese marco, sus funciones se relacionaban con la creación y evaluación de universidades; la orientación general de la política universitaria; la creación de carreras y títulos universitarios, el registro nacional de grados y títulos, la aprobación de la creación de filiales por las universidades, entre otras.

En la última década del siglo 20 se implementaron reformas neoliberales en la economía y en la educación que implicaron cambios institucionales para atraer la inversión privada en la educación. Ello implicó medidas de desregulación del sistema educativo que abrió las puertas a una creciente oferta muy variada de instituciones educativas privadas. Este crecimiento se dio en un marco de ausencia de una institucionalidad que velara por la calidad académica de dichas instituciones. La Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, Decreto Legislativo 882 de 1996 (DL 882 en adelante) posibilitó la emergencia de un mercado educativo basado en instituciones privadas, en su gran mayoría con fines de lucro, que fueron ganando cada vez más espacio frente a las instituciones públicas (SUNEDU, 2021a). Esto trajo que en los siguientes 20 años, de 1970 a 1990, se crearon 21 universidades: 8 universidades públicas y 13 universidades privadas (SUNEDU, 2021a).

A nivel de regulación, en 1995 se crea el Consejo Nacional de Autorización y Funcionamiento de las Universidades (CONAFU), creado por Ley N° 26439, como órgano autónomo de la ANR encargado de la autorización de universidades, siendo una instancia de inscripción sobre la base de requisitos donde las instituciones podían funcionar bajo “autorizaciones provisionales” mientras los completaban. De hecho, para el 2015, casi la mitad de las universidades existentes no había logrado obtener una autorización definitiva (Cuenca, 2015). Autores como Casas (2012) señalan que la CONAFU intentó ser un mediador entre las nuevas fuerzas de mercado que ingresaban en el ámbito de la educación superior universitaria y regularlo, pero que

no pudo lidiar con serios déficits en calidad educativa. Según este autor, se estableció un discurso que vinculó autonomía académica con autonomía empresarial que terminó por reorganizar el sistema de gobierno universitario.

Cabe mencionar que este aumento en la oferta no llevó necesariamente a una democratización de la educación en tanto el porcentaje de postulantes que ingresaba a universidades públicas se redujo, pasando de 37% en los años 60, a 20% en la década de los ochenta y noventa, a 18% para finales del 2008 (Díaz, 2008). En paralelo, la tasa de admisión de las universidades privadas aumentó llegando a casi el 75% para finales de los años noventa (Díaz, 2008). Sin embargo, este aumento en la universidad privada reprodujo la segregación socioeconómica existente en las familias dentro del sistema educativo superior, siendo que la mayoría de estudiantes provenientes de cuartiles de bajos ingresos, seguían asistiendo a universidad pública (Benavides et al., 2015), trayendo como consecuencia que a mayor cuartil de ingresos familiares, hay menor selectividad. O lo que es lo mismo, que los estudiantes de menos recursos deban competir con más personas para acceder a una plaza universitaria. Como señala Benavides et al. (2015, p. 57), “la mayor diversificación de la oferta institucional de universidades (debido a la expansión del mercado) no ha significado una mayor equidad en el acceso a diferentes tipos de universidad.”

Así, la débil regulación del sistema operó a través de cambios normativos que permiten que las instituciones privadas funcionen como empresas con fines de lucro. Ello dio origen al sistema de educación superior diferenciado por el tipo de gestión de las instituciones: públicas, privadas sin fines de lucro (asociativas), y privadas con fines de lucro (societarias). Se diferencian por su organización, financiamiento, gobierno y desarrollo profesional docente, entre otros aspectos; siendo lo más importante que en el caso de las societarias existe un directorio que es en la práctica el dueño de la universidad, y por lo tanto este recibe utilidades anuales como parte de sus dividendos. En el mismo marco del DL 882, muchas universidades

asociativas pudieron cambiar sus estatutos internos para, por ejemplo, eliminar figuras de gobierno universitario como la asamblea y el consejo universitario, los consejos de facultad o los propios departamentos académicos; pasando a esquemas más gerenciales en sus diseños organizacionales.

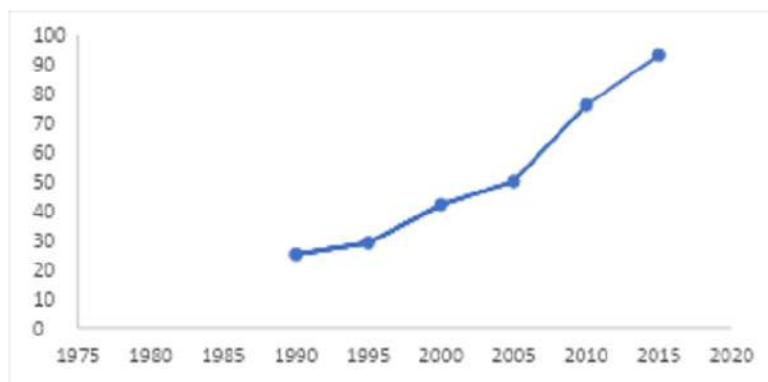
En adelante, mientras las instituciones privadas aumentaron, la inversión del Estado en la educación superior fue decreciendo, en un proceso continuo de disminución del gasto anual por alumno (SUNEDU, 2021a). Así, mientras que a inicios de 1990 había en el país 49 universidades, en 2015 pasaron a ser 132; de las cuales 42 eran universidades públicas y 90 universidades privadas (50 societarias y 40 asociativas). De las 80 universidades creadas entre 1990 y el 2015, el 83% son privadas (SUNEDU, 2021a). Esta tendencia se expandió hasta el 2015, en donde “la oferta privada llegó a representar el 64% de la oferta educativa nacional total. Siendo más de la mitad de ellas universidades societarias, es decir, con fines de lucro, constituidas bajo derecho empresarial como sociedades anónimas; y que congregaba a más del 60% de la matrícula total a nivel del pregrado.” (Chávez, 2022, p. 231). A comienzos del 2025 funcionan en el Perú 98 universidades licenciadas de gestión pública y privada, según el portal oficial tuni.pe

El notable crecimiento de la demanda por educación superior en el país - el número anual de postulantes pasó de 381 mil en el 2000, a 805 mil en el 2015 y a poco más de un millón de estudiantes en el 2025 según el portal oficial tuni.pe-, es absorbido en medida importante por las universidades privadas; aunque el número de postulantes a universidades públicas continuó siendo mayoritario en términos absolutos, destaca el profundo crecimiento en la demanda por universidades privadas. El número de graduados de programas de estudios de pregrado en el año 2015 (antes del licenciamiento) se distribuye: 37,6% de graduados de universidades públicas; 32% de privadas asociativas; 30% privadas societales (SUNEDU, 2021a).

Estos cambios en el sistema llevaron también a un debilitamiento de la universidad pública, siendo que si antes de la liberalización

la universidad pública representaba casi el 50% de la oferta, para el 2014 esta proporción se reduce al 35%; siendo que las universidades con fines de lucro representaban el 36% de las universidades peruanas y el 56% de las universidades privadas (SUNEDU, 2015). Siendo el ciclo de mayor formación el presentado entre el 2005 y el 2012, en donde se crearon 43 universidades; duplicando el número existente hasta esa fecha.

Gráfico 1. Crecimiento de universidades privadas (números totales)



Fuente: SUNEDU (2015).

Elaboración: Chávez (2021)

Este proceso de crecimiento de la oferta de educación superior experimentó un ajuste temporal con la puesta en marcha de la llamada reforma universitaria que comienza en el 2014 con la promulgación de la nueva Ley Universitaria, Ley N° 30220, promulgada el 4 de julio de 2014 que deroga la anterior Ley 23733 vigente desde 1983 (LU en adelante). Para entonces el país contaba con 145 universidades¹; en

¹ Existían 141 universidades y 4 escuelas de postgrado.

2021, resultado del proceso de reforma, quedaron 94 universidades operando en todo el país.²

La implementación de la política ha tenido severos opositores en los grupos de interés vinculados con el mercado educativo con representación en el Congreso de la República desde donde se inició un proceso de contrarreforma, como explicamos a continuación.

La breve historia de un intento de reforma universitaria en el siglo 21

La re institucionalización democrática luego de la caída del régimen de Fujimori a fines del año 2000, trajo consigo la posibilidad de introducir cambios institucionales importantes en el sistema educativo. La nueva Ley de Educación de 2003 establece como principios de la educación, la equidad, la inclusión, la calidad y la interculturalidad del sistema educativo en sus dos etapas: educación básica y educación superior. La calidad se orienta a asegurar, “condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente” (Artículo 8).

El Estado se obliga a garantizar los factores de la calidad en las instituciones públicas, mientras que los regula y supervisa en las instituciones privadas. Se va creando lenta y desarticuladamente un marco normativo e institucional con el propósito de regular la calidad de la educación en todos los niveles. En 2006 se crea del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa [SINEACE]; que articula un conjunto de organismos, normas y procedimientos cuyo fin es definir estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación a fin de asegurar los niveles básicos de calidad que deben brindar de las instituciones educativas. Uno de los organismos que integran el sistema es el Consejo

² Información reconstruida sobre web institucional: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria [CONEAU]. Su objetivo es evaluar la calidad de las universidades luego de que estas obtuviesen la autorización de funcionamiento. Hasta ese momento no existía ningún mecanismo de seguimiento de la calidad luego de que se otorgara la autorización definitiva de funcionamiento. La evaluación sin embargo es voluntaria por parte de las universidades. La creación del SINEACE fue el primer intento del Estado peruano para establecer un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

En 2014 se aprueba la LU cuyo objetivo es ordenar el mercado de educación superior universitaria conformado por universidades públicas y privadas para asegurar la calidad de la educación superior. Así, la ley 30220 crea un marco normativo con tres finales fundamentales: el establecimiento de un órgano rector de la política universitaria, la creación de una agencia responsable de la evaluación y supervisión de la calidad educativa superior y la reorganización del sistema de acreditación para que se articule con esta nueva arquitectura institucional. Así, la rectoría la tuvo el Ministerio de educación, se creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria [SUNEDU] y se reorganiza el SINEACE, quitándole sus órganos dependientes y enfocándose en la evaluación de la educación superior.

En el 2015 se diseña la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria y se desactiva presupuestal, patrimonial y administrativamente la ANR, siendo que sus funciones, local y acervo institucional son traspasadas a la SUNEDU. Para ello, según la sétima disposición complementaria transitoria de la ley 30220, se conformó un Grupo de Trabajo conformado por un representante del Ministerio de Educación, un representante de la ANR y uno de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. De ahí, se dispuso la transferencia de los recursos presupuestales de la ANR a la SUNEDU, quedando ésta disuelta y sin funcionamiento. Conformándose la SUNEDU como organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional,

económica, presupuestal y administrativa; y con la finalidad de supervisar la calidad del servicio brindado por las universidades.

La SUNEDU a su vez recibió cuatro encargos fundamentales: el diseño e implementación de un proceso masivo de evaluación de universidades con fines de licenciamiento sobre condiciones básicas de calidad; la supervisión de la calidad del servicio educativo en el marco de lo previsto por la propia ley universitaria; la eventual fiscalización y sanción de universidades en el marco de un reglamento de infracciones y sanciones; y la administración del registro de grados y títulos universitarios (que en el Perú son otorgados en nombre de la nación). A raíz de la LU, el licenciamiento se constituyó como el primer peldaño de la política de aseguramiento de la calidad; es un proceso obligatorio y temporal, con una duración mínima de seis años, para evaluar el cumplimiento del modelo Condiciones Básicas de Calidad (en adelante CBC) por parte de las universidades.

Se establecieron ocho CBC entre las que se encuentran: existencia de procesos de gestión estratégica institucional, formulación de oferta académica pertinente, infraestructura y recursos educativos adecuados a los programas ofrecidos, una estructura mínima para el desarrollo de la investigación, condiciones de trabajo docente, mecanismos de intermediación laboral, acceso a servicios de bienestar universitario y transparencia en la gestión institucional (SUNEDU, 2015). El procedimiento de evaluación se diseñó en tres etapas -documentaria, de verificación presencial y de emisión de resolución-, siendo la aprobación de una pre requisito para poder pasar a la siguiente etapa. En cada una se evaluaban las mismas condiciones, pero con diferentes tipos de medios de verificación (por ejemplo, en los temas vinculados a dedicación docente, se presentaba un impreso de las horas otorgadas a cada docente de la universidad, y en la presencial, se verificaba que esta información correspondiera a lo que el propio sistema de información de la universidad tenía).

En caso la universidad no fuera aprobada en alguna de ellas, se pasaba a lo que se llamó un periodo de adecuación, luego del cual, se continuaba el proceso de evaluación (SUNEDU, 2015). La licencia era

otorgada por un plazo que iba en torno a los 6 o 10 años, dependiendo del nivel de desarrollo de la carrera docente y de investigación. El informe final de evaluación era elevado al principal órgano resolutorio de la SUNEDU, el Consejo Directivo, para la emisión de una resolución de licenciamiento o de denegatoria de licencia, siendo que ambas podían incluir requerimientos y recomendaciones que las universidades deberían cumplir. En caso la licencia fuera denegada, la universidad tenía la obligación de no convocar a nuevos exámenes de admisión y establecer un plan de cese de actividades (SUNEDU, 2018).

En ambos casos, existía la obligación de mantener esas CBC en lo que duraba la licencia o el cese de actividades de ser el caso. Una vez culminada la vigencia de la licencia, la universidad debía pasar por un nuevo proceso de evaluación bajo el modelo de renovación de licencia institucional que agrupaba las CBC precedentes al modelo del 2015, y donde se incorporaron nuevos temas relacionados al componente de responsabilidad con el entorno, el de responsabilidad social universitaria y la incorporación de algunos indicadores de inclusión social (SUNEDU, 2021b; Chávez, 2022).

La verificación del cumplimiento de estas condiciones básicas por las universidades ha llevado a la denegatoria de licencias institucionales de universidades y un ordenamiento de la oferta existente -en el periodo de su primera y única implementación 2016-2021-, luego de extensos y complejos procedimientos de evaluación. Según Benavides,

se llegó a sancionar a más de 40 universidades por brindar prestaciones ilegales, y por haber hecho mal uso de 400 millones de soles. Por el otro, se promovió la mejora de la calidad del servicio educativo universitario mediante el licenciamiento, proceso que garantiza que las universidades que cuenten con este cumplen las condiciones básicas de calidad. Así, se logró culminar con la evaluación: de las 145 universidades y escuelas de posgrado que funcionaban, solo 94 lograron su autorización (Benavides, 2022b, p. 132).

Los resultados del primer licenciamiento 2016-2021 revelaron grandes brechas de calidad en la oferta universitaria peruana, lo cual genera un efecto de inequidad en el sistema (SUNEDU, 2021a). De las 94 universidades que obtuvieron el licenciamiento, 48 son privadas y 46 son públicas; entre las privadas, 31% son privadas asociativas y 20% privadas societarias. Se evidenció que las instituciones con licencia denegada, principalmente privadas con menos de 20 años de antigüedad, tenían graves deficiencias; la mayor parte de estas instituciones educativas tenían sede en ciudades del interior del país, de menor desarrollo. De manera parecida, se evidenció una alta concentración territorial de las universidades: 52% tiene sede en Lima y Callao, en la sierra central y en la costa norte. Cerca de la mitad de los 24 departamentos que conforman el Perú, sólo cuenta con oferta educativa pública.

La contrarreforma universitaria

La resistencia inicial

Este escenario de ajuste institucional vino acompañado de iniciativas anti reforma y resistencia de la autoridad de la Superintendencia. Así hasta mayo del 2022, se presentaron 41 demandas -24 acciones de amparo, 16 procesos contenciosos administrativos y un hábeas corpus- para impedir la aplicación de la Ley universitaria 30220; las demandas incluyeron una para restaurar la ANR y derogar la nueva Ley Universitaria de 2014. Todas las demandas fueron declaradas infundadas.

Entre el año 2018 y el año 2022, desde el Congreso de la República, hubo intentos de conformar comisiones investigadoras en contra de la Superintendencia. En el mismo periodo se presentaron 37 proyectos de ley que buscaban modificar la Ley Universitaria de 2014 para reducir las competencias de la SUNEDU; específicamente lo

relacionado con los plazos para el licenciamiento institucional, las competencias de la Superintendencia para determinar la denegatoria de licencias y el proceso de cese de funcionamiento académico, así como las reglas sobre el nombramiento de autoridades y docentes, especialmente de las universidades públicas. En este último punto los proyectos de modificación se orientaban a ampliar el periodo de adecuación al requisito de contar con el grado de maestría para el ingreso o permanencia a la carrera docente, así como la edad límite para la jubilación.

Este proceso se desarrolló en un escenario político institucional de alta volatilidad, dominado por la fuerte oposición de la mayoría parlamentaria liderada por el fujimorismo. Entre el 2016 y el 2023 el país pasó dos elecciones generales para la Presidencia de la República (2016 y 2021); un gobierno de transición (11/2020 - 7/2021); tres elecciones para representantes parlamentarios - una de ellas por disolución del congreso como prerrogativa presidencial-; y cuatro cambios de gobierno – por renuncia presidencial (2018), destitución por el Congreso (2020 y 2022) y protestas masivas (2021).

En tres años, la composición del Congreso cambió producto de las elecciones convocadas para los representantes; la fuerza dominante sin embargo se ha mantenido y consolidado. El parlamento ha devenido en el primer poder del Estado siendo que el régimen político peruano se define como presidencialista. Es la educación el terreno donde se libran los principales embates, y alrededor de los cuales se expresan los intereses de los grupos económicos que desarrollaron empresas lucrativas con la creación de universidades e institutos, así como los de grupos que ven en estos espacios la posibilidad de crecer como fuerzas políticas e ideológicas.

Una de las constantes en el proceso de implementación de la reforma universitaria, y en especial en relación al papel de la SUNE-
DU como órgano evaluador y supervisor de la calidad universitaria, han sido los continuos embates desde la Comisión de Educación y Deporte del Congreso de la República. En ese sentido resulta emblemático el proceso de la primera evaluación para el licenciamiento de

universidades que culminó en 2021 con la denegatoria de la licencia institucional de casi la mitad de las universidades privadas existentes al momento; este proceso transcurrió en el contexto de inestabilidad político institucional anteriormente reseñado.

Desde el Congreso se buscó lo que dieron en denominar el restablecimiento de la autonomía universitaria mermada supuestamente por la SUNEDU; así propusieron iniciativas para evitar que universidades privadas asociativas con licencia denegada deban cesar y/o presentarse a un nuevo proceso de evaluación institucional. Las iniciativas legislativas lograron la recomposición del Consejo Directivo de la SUNEDU, el órgano máximo de la Superintendencia; hasta entonces cinco de sus siete miembros eran elegidos con base en criterios meritocráticos mediante concurso público; los otros dos miembros del colegiado eran el Presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONCYTEC, y el Superintendente, nombrado por el Ministro de Educación. Actualmente el Consejo incorpora a tres representantes de universidades públicas y privadas elegidos por las propias instituciones.

Consiguieron también retirar la facultad de SUNEDU para evaluar con fines de licenciamiento de programas académicos; así como impedir el cese y una nueva evaluación a universidades asociativas con licencia denegada en el primer proceso de licenciamiento (2018-2021). Entre las beneficiadas con esta modificación se encuentran universidades sancionadas por malos manejos de sus recursos financieros de donde además provendrían, según investigaciones periódicas, varios de los congresistas propulsores de las modificatorias, incluyendo al presidente de la Comisión de Educación y Deporte del Congreso (La República, 2022g). Las propuestas de modificación de la Ley Universitaria fueron aprobadas por los votos en mayoría de todo el espectro político partidario representado en el parlamento: el partido de gobierno (Perú Libre), la oposición (Fuerza Popular, partido fujimorista), la ultra derecha (Renovación Popular) y el autodenominado centro liberal (Acción Popular).

La respuesta: autonomía estatal y sociedad civil

Estas iniciativas estuvieron rodeadas de críticas vinculadas a posibles conflictos de interés en tanto muchos de los congresistas, de diferentes agrupaciones políticas, (Convoca, 2021) que promovieron estas modificaciones estuvieron no sólo vinculados a universidades no licenciadas (La República, 2021), sino que también habrían tenido reuniones con representantes de universidades con licencia denegada (La República, 2022a).

Uno de los casos más emblemáticos de este conflicto de interés fue el caso de una congresista que planteó un proyecto de ley que beneficiaba de manera directa a su último centro de trabajo (Convoca, 2022a). Asimismo, contaron con el apoyo de un empresariado jurídico con vínculos con la extinta ANR y que apoya por medio de servicios de consultoría a universidades en sus procesos de querrelas judiciales, así como expresa su voz en medios de comunicación masiva su posición en torno a que las universidades tengan voto en las decisiones de los órganos de decisión de la SUNEDU (Ojo Público, 2022).

Un elemento adicional para entender este conflicto está relacionado con el interés de diversas agrupaciones políticas de crear nuevas universidades públicas. En el año 2012 se promulgó una norma (Ley 29.971) que limitaba la creación y autorización de funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas, ni filiales de las mismas en los siguientes cinco años. Se buscaba que en ese lapso diera lugar una nueva legislación de educación universitaria que estableciese requisitos para la creación y funcionamiento de universidades acreditadas y certificadas. Finalizado el plazo de la moratoria en los años subsiguientes, desde el Congreso se presentaron iniciativas legislativas para la creación de 28 universidades públicas nuevas (La República, 2022d). En octubre del 2022 se aprobaron cuatro de estas iniciativas, dos de las cuales convirtieron en universidades a antiguas escuelas de música; esta decisión fue objeto de crítica por parte de algunos rectores de universidades públicas (La República, 2022k).

En lo que va del año 2024, en el Congreso se presentaron proyectos para crear once universidades en todo el país (Infobae, 2024); habiendo un acumulado de casi 200 propuestas de ley para la creación de nueva oferta pública (RPP, 2024)

Paradójicamente, esta pretensión de crear nuevas universidades públicas se da en un contexto en el cual un número significativo de universidades públicas (15 de las 50 licenciadas a junio del 2024), carece de autoridades elegidas por la comunidad universitaria, y están regidas por Comisiones Organizadoras nombradas por el Ministerio de Educación. Es decir, una parte importante del sistema universitario aún no se ha consolidado.

La Comisión de Educación y Deporte del Congreso de la República aprobó por una mayoría conformada por el partido de gobierno y la oposición, el pre dictamen de insistencia para la modificación del consejo directivo de la SUNEDU. Posteriormente el dictamen fue aprobado en mayoría por el Pleno del Congreso en julio del 2022. La Ley 31520 debilita las funciones e independencia de la Superintendencia al eliminar el mecanismo del concurso público para integrar el Consejo Directivo de la SUNEDU.

Esta medida abrió un campo de debate público en el que intervinieron tanto autoridades públicas como instituciones de la sociedad civil y organismos internacionales. El propio Presidente de entonces Pedro Castillo observó la iniciativa de la Comisión (El Peruano, 2022) señalando que la norma estaría reduciendo el rol rector del Ministerio de Educación, atentando contra la autonomía de la SUNEDU, y que presentaba vicios de inconstitucionalidad al vulnerar la separación de poderes y competencias.³

La Defensoría del Pueblo alertó que la aprobación de estos dictámenes “contraviene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre los alcances de la autonomía universitaria [...] (implicando)

³ Oficio N° 158 -2022 —PR Lima presentado ante la presidencia del Congreso de la República el 30 de mayo de 2022 desde despacho presidencial y la Presidencia del Consejo de Ministros.

un retroceso de la reforma universitaria” (Defensoría del Pueblo, 2022a). En diciembre del 2022 la Defensoría del Pueblo presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la Ley 31520, por representar un “retroceso en la política de aseguramiento de la educación universitaria de calidad y configurar un incumplimiento de la obligación que tiene el Estado en garantizar el principio de progresividad y no regresividad sobre los niveles de protección y disfrute del derecho a la educación” (Defensoría del Pueblo, 16/12/22). A los pocos meses, el Defensor del Pueblo fue retirado del cargo y en su reemplazo fue designado por el Congreso de la República.

Por su parte, el Consejo Nacional de Educación, órgano consultivo del Ministerio de Educación, se pronunció en defensa de la autonomía de la SUNEDU (Consejo Nacional de Educación 13/01/22). En el mismo sentido se pronunció el Sistema Nacional de Acreditación (SINEACE), alertando sobre la grave afectación a los avances logrados por la reforma universitaria y la independencia de los órganos reguladores del sistema universitario (SINEACE, 2022). La oficina de UNESCO en Perú (UNESCO, 2022) emitió un comunicado titulado “El aseguramiento independiente de la calidad es una garantía del derecho a la educación superior”; en éste sostenía entre otras evidencias, que el licenciamiento no constituye un atentado a la autonomía universitaria y que, por lo contrario, cuando los procesos de aseguramiento de la calidad cuando son independientes permiten garantizar calidad y equidad.

Del lado de las universidades, en el 2021 un conjunto de 16 universidades públicas y privadas de todo el país, se había pronunciado ante la presentación de los proyectos de ley aprobados en la Comisión de Educación del Congreso de la República. “En defensa de la calidad universitaria” (PUCP, 2021) destacaba los avances en la mejora de la calidad de la educación superior fruto de la reforma implementada con la ley universitaria de 2014, que fueron posible en razón de la independencia de la SUNEDU para otorgar el licenciamiento

a las universidades que cumplieron con las condiciones básicas de calidad.

Posteriormente, en mayo del 2022, 42 universidades agrupadas en el Consorcio de Universidades – que reúne a cuatro universidades privadas de prestigio-, y la Asociación de Universidades Nacionales del Perú [AUNAP] – que reúne a 38 universidades públicas-, emitieron el pronunciamiento conjunto “Por una autonomía universitaria responsable al servicio del Perú”; si bien el comunicado público no hace referencia a los proyectos legislativos en curso, plantea la necesidad de que el país ponga en primer lugar el derecho de la juventud a recibir una educación superior de calidad (Puentoedu, 2022). Agrupaciones de estudiantes de universidades públicas (Cepreuni Comunicaciones, 2022) y privadas (Acción Universitaria, 2022) y colectivos juveniles (La educación se respeta, 2022) también se pronunciaron expresando su rechazo a la iniciativa del Congreso.

Algunos gremios profesionales como el Colegio Médico del Perú, la Academia Nacional de Medicina y el Colegio de Arquitectos del Perú- Regional Lima (“En defensa de la reforma universitaria”), también se pronunciaron alertando el peligro de que carreras como medicina humana fueran ofrecidas por universidades no licenciadas (La República, 2022c); y expresaban su respaldo al sistema de aseguramiento de la calidad (Academia Nacional de Medicina, 2021) y la necesidad de fortalecer el trabajo e independencia de la SUNEDU (Colegio de Arquitectos del Perú, 2021).

Asimismo, organizaciones vinculadas al ámbito de la educación, como la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP, 2022) y Foro Educativo (Foro Educativo, 2022); el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, como Grupo Propuesta Ciudadana – que agrupa a un conjunto de importantes organizaciones no gubernamentales que trabajan en el territorio nacional (Grupo Propuesta Ciudadana, 2022) - y Transparencia Perú (Transparencia, 2022), emitieron pronunciamientos en el mismo sentido de respaldo a la Superintendencia y el fortalecimiento de su rol fiscalizador para garantizar la calidad de la educación superior universitaria.

Desde el ámbito empresarial, el principal gremio del país, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas [CONFIEP], se pronunció: “Retroceder en la reforma universitaria es perjudicar el futuro de los jóvenes y el desarrollo del Perú” (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas 10/12/21) en el que exhortaba a garantizar la independencia de sus organismos de aseguramiento de la calidad. De manera similar IPAE Acción Empresarial, impulsora de los CADE Educación y CADE Universitario - foros de debate sobre la educación en el Perú-, exhortaba al Congreso de la República a no retroceder en la reforma universitaria (Instituto Peruano de Administración de Empresas 14/12/21).

Una iniciativa ciudadana impulsó la presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la iniciativa del Congreso (Convoca, 2022b) que en menos de un mes recolectó 10 mil firmas (La República, 2022e) y que fue finalmente presentada en febrero del 2023 (Radio Programas del Perú, 2023). Esto llevó a una reprogramación de la audiencia (Andina, 2022) y a la presentación de una nueva solicitud de medida cautelar en caso se aprobara esta norma por insistencia, antes de concluía la demanda de amparo interpuesta por la propia SUNEDU (SUNEDU, 2022).

Así, a finales del mismo mes la Corte Superior de Justicia de Lima ordena al Congreso la suspensión provisional de la norma hasta la resolución del amparo interpuesto por SUNEDU. Sin embargo, y al amparo de la promulgación, una coalición de rectores vinculada a esta iniciativa convocó a votación de representantes para la conformación del CD de la SUNEDU (La República, 2022j), desconociendo la existencia del fallo judicial en agosto y en medio de acusaciones de fraude que vienen siendo investigadas por el Ministerio Público (La República, 2022b). Frente a ello, la SUNEDU envió una notificación judicial (La República, 2022i) donde recordaba a la universidad convocante la inaplicabilidad de la ley 31520 hasta resolución judicial. Es decir, existió una movilización desde diversas esferas -sociedad civil, organismos internacionales, y entidades gubernamentales autónomas- que mostraron abierto rechazo a la emisión de la ley 31520.

En este contexto, y de manera inusual, los mismos legisladores que aprobaron la ley 31520 presentaron una acción de inconstitucionalidad contra ésta (La República, 2022l), obteniendo un fallo favorable a para su implementación, debilitando el rol de la SUNEDU en el ejercicio de su función evaluadora y supervisora de la calidad universitaria (Gestión, 2022). Un dato fundamental para entender este giro en la jurisprudencia del propio Constitucional es la relacionada con el cambio de seis de los siete miembros del Tribunal Constitucional en mayo del 2022, en un proceso que instituciones internacionales como Human Rights Watch señaló de poco transparente y sin garantías de que los candidatos fueran seleccionados con base en el mérito (Human Rights Watch, 2023).⁴ Este giro institucional terminó de consolidar la vigencia de la ley 31520, neutralizando otras acciones técnico legales posibles. Esta falta de garantías en la institucionalidad del estado de derecho y del sector educación en particular, se expresó también en el cambio irregular del Consejo Nacional de Educación (CNE), instancia de concertación para la emisión de políticas públicas en educación (Defensoría del Pueblo, 2023).

El impacto de la contrarreforma

Bajo este amparo legal, para finales de febrero del 2023, se instaló el nuevo CD (Infobae, 2023) en medio de críticas de las principales redes de universidades (El Comercio, 2022) debido a que los cambios en la estructura del Consejo Directivo de SUNEDU, pasando de la elección de representantes por concurso público de méritos a la figura de la representación estatal de universidades, que incluye a 3 rectores; debilitaba la figura de objetividad y neutralidad de las acciones de

⁴ Como señaló la propia organización, “sectores del congreso parecen moverse rápidamente para debilitar las instituciones democráticas que podrían servir de control de su poder [...] (siendo que, en febrero del 2023, ese tribunal emitió una resolución de gran alcance que parece otorgar al Congreso una amplia autoridad con supervisión mínima por parte de los tribunales” (p.13).

supervisión y evaluación. Sin embargo, el nuevo CD se instaló y se nombró como nuevo Superintendente Manuel Castillo Venegas (La República, 23a).

Para junio del 2024, Castillo enfrenta denuncias por tráfico de influencias en su universidad de origen (La República, 2023b) ha sido denunciado por la propia Procuraduría General del Estado por reconocer como rector a un ex cliente suyo (El Comercio, 2023) haber recibido remuneraciones por universidades al mismo tiempo que ejercía el cargo de Superintendente (América Noticias, 2024) y haber ejercido acoso sexual en las instalaciones de la propia SUNEDU (El Búho, 2024). Frente a este intento de poner legalidad, el propio Castillo Venegas habría tomado represalias buscando cambiar a los procuradores de la propia SUNEDU (Hidalgo, 2030), lo que sería una abierta violación a la autonomía de la Procuraduría.

Por otro lado, existen denuncias públicas en torno a la vinculación de altos funcionarios nombrados bajo su gestión por vinculación con autoridades y funcionarios acusados (Perú 21, 2023) por delitos de organización y colusión en agravio del estado (La República, 2022f) y tráfico de terrenos (Infobae, 2022) mientras otros no cuentan con los méritos académicos que han señalado en sus hojas de vida (Iuslatin, 2023) y con serias sospechas de faltas a la integridad académica (Caceda, 2023). Esto sumado al marcado conflicto de interés de los propios miembros del CD (Sifuentes, 2024).

En términos de los cambios en el sistema de gobernanza, la Ley 31520 del 2022 genera tres puntos de retroceso institucional desde el ámbito de la regulación pública. En primer lugar, señala la pérdida de rectoría en las políticas de educación superior de parte del Ministerio de educación; el cambio en el régimen de la SUNEDU, pasando de ser un órgano técnico especializado adscrito al MINEDU a un órgano autónomo sin espacio en el ordenamiento del Estado y la pérdida de competencias de la propia SUNEDU (no podría evaluar programas académicos, por ejemplo). Esta posición de autonomía fuera del diseño del Estado y de la propia ley orgánica del Poder Ejecutivo ha sido defendida públicamente por el jefe de Asesoría jurídica de la propia

SUNEDU (El comercio, 2024a) lo que ha llevado a un entrapamiento normativo y funcional entre el ejecutivo y la SUNEDU (Swissinfo, 2024) que, si bien ha quedado aclarado normativamente por la Presidencia del Consejo de Ministros, quedando sustentado que SUNEDU sí se encuentra dentro del ámbito del poder ejecutivo, no hay a junio del 2024 una entidad que ordene la institucionalidad.⁵

En segundo lugar, el paso de un modelo de expertos en la conformación del Consejo Directivo de la SUNEDU, a un modelo de partes interesadas, con representación de los sectores directamente involucrados en las tareas misionales (y afectados por sus decisiones). Al tener este organismo tareas de evaluación con fines de licenciamiento y de supervisión y sanción, la presencia de representantes de universidades constituye un riesgo para la neutralidad del ejercicio regulador, así como un claro síntoma de conflicto de interés en el diseño del órgano resolutorio institucional.

Por último, los cambios irregulares que se han dado en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), y que no ha contado con la aprobación de calidad regulatoria, han eliminado órganos de línea responsables de ejecutar tareas fundamentales dentro de las competencias otorgadas por la LU como las de supervisión, fiscalización y licenciamiento (El comercio, 2024b). Cuestión que deslegitima la razón de ser de la propia institución en el marco de lo señalado por su propia ley de creación, la ley 30220, y que resta legitimidad e institucionalidad al principal órgano vinculado al aseguramiento de la calidad de la educación superior en el país.

A manera de conclusión

Como se mencionó anteriormente, el proceso de contrarreforma universitaria en el Perú es un proceso muy reciente y en evolución,

⁵ Informe nro. D000216-2024-PCM-SSAP de parte de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

por lo que aún no se cuenta con estudios a profundidad que permitan darle un encuadre a nivel teórico del fenómeno. Este artículo ha tratado justamente de contribuir en este sentido, permitiendo la recopilación de datos que permitan, por un lado, la reconstrucción de sucesos y procesos institucionales en los que se gestó e implementó el desarme de las reformas impulsadas en el periodo 2014-2022; y por otro, la identificación de los actores principales y sus acciones públicas en el marco de la emisión de la nueva normativa que transforma el sistema de educación superior.

Si bien esto rebasa el alcance de la presente investigación, nos parece pertinente el proponer un marco interpretativo preliminar que permita el desarrollo de futuros análisis de la contra reforma, poniendo especial énfasis en las dinámicas de los actores en relación al desarme de una política pública. Para ello, nos parece de especial utilidad señalar que para las autoras, uno de los factores claves que permitió la implementación de la reforma universitaria, fue, en primer lugar, el compromiso institucional estatal que permitió el establecimiento de un sistema de educación superior que tuvo, por un lado, un marco normativo favorable para la implementación de una política regulatoria basada en mecanismos de aseguramiento de la calidad; y por otro, el liderazgo desde el poder ejecutivo, MINEDU en particular, para el soporte político y el desarrollo de políticas de fomento para la universidad pública. Sin estas dos acciones desde lo público, la reforma no hubiera podido afianzarse y no hubiera sido posible el funcionamiento de la SUNEDU como entidad autónoma y principal actor de la reforma. Y, en segundo lugar, el relacionamiento asertivo con la gran mayoría de universidades, en particular, con sus autoridades y cuerpos colegiados, que impulsaron ajustes en sus propias organizaciones con el fin de cumplir con las condiciones básicas de calidad y otros estándares propuestos por la LU 30220.

Cabe mencionar que estos procesos de ajuste se expresan también en un ámbito discursivo, tanto en su dimensión de producción de la narrativa por los hacedores de la política pública como en su rebote en medios de comunicación (Simbürger y Guzmán-Valenzuela,

2019). Así también hay un impacto en el ámbito sociocultural en donde el protagonismo pasa del mercado y el sector privado como motores de la innovación, a lo público como garante y rector de los servicios educativos. Para el caso peruano, lo que encontramos es que este sistema de interlocución entre reformistas y reformados fue capturado por grupos de interés que se benefician directamente de la ausencia de regulación.

En ese sentido, consideramos importante desarrollar estudios de la contra reforma universitaria desde el enfoque de la llamada captura regulatoria, entendido como el mecanismo por el cual los hacedores de la política regulatoria están disponibles para los grupos de interés, generando prescripciones públicas que llevan a escenarios de desregulación para que crear, impedir, alterar o flexibilizar reglas (OECD, 2016; Carpenter y Moss, 2017), así como creando vínculos entre ellos con fines fraudulentos para favorecer a grupos concretos en contra de fines públicos (David-Barrett, 2023).

La captura regulatoria se puede manifestar en tres niveles. El primero, en la creación de nuevos marcos normativos e institucionales, sea por el control de las fuerzas del orden público, de la generación de leyes para beneficiar sectores económicos específicos, sistemas de financiamiento ad hoc, promoción de mecanismos de privatización/corporativización, entre otros. El segundo, por la implementación de políticas públicas, a través de órganos de gobierno y/o del servicio civil o de actos de influencia indebida, el establecimiento de alianzas para los procesos de tomas de decisión con el sector privado o que se beneficia directamente; o la inacción frente a competencias de control o sanción, hacer cambios en los órganos de dirección para beneficio propio o bajo figuras de conflicto de interés, entre otros. Y finalmente, el desarme de los sistemas de fiscalización y rendición de cuentas que se manifiesta desde generar impedimento en la ejecución de la ley, la instrumentalización de los procedimientos y mecanismos de representación que legalizan la captura, el establecimiento de arreglos no transparentes o vinculados a medios ilícitos; la represión de periodistas o académicos críticos al sistema, entre

otros (Béland, 2010; OECD, 2018 y 2016; David-Barrett, 2021; Hellman, Jones y Kaufmann, 2000).

Estas dimensiones pueden ocurrir tanto en el diseño de la regulación, en su implementación o en su rendición de cuentas; cambiando el equilibrio del “checks and balances” en relación al control desde el sistema judicial, de la sociedad civil o la media (Carpenter & Moss, 2013, como citado en David-Barrett, 2023, p.5). Así, la captura regulatoria se caracteriza por monopolizar el diseño y aplicación de las normas de control de un sector, reduciendo los costos de cumplimiento de los regulados y favorecer su impunidad (Carpenter & Moss, 2013, como citado en David-Barrett, 2023, p.4).

Para el análisis de estas dinámicas, es fundamental el análisis de los procesos de cooperación entre agentes tanto del sector público como del privado, decisores de política pública, incluyendo autoridades, representantes en el legislativo y los órganos de control jurisdiccional; el sector privado o estatal-corporativo que se beneficia de la captura; y los “grupos cleptocráticos” (operadores) responsables de tejer un canal interdependiente entre políticos y privados para asegurar espacios de decisión y acción (David-Barrett, 2021; OECD, 2018). A los que se pueden sumar sectores de la burocracia (por ejemplo, nuevos servidores civiles o afines nombrados para los captadores), encargados de construir una arquitectura institucional donde los nuevos mandatos podrán ser encauzados (David-Barrett, 2021). Esto determina su viabilidad, las probabilidades para la toma de control y el establecimiento de las nuevas reglas de juego que consolidan y perpetúan su posición de poder en la implementación de la política per se y que neutralizan una futura rendición de cuentas (David-Barrett, 2021).

Así, los grupos de interés, a través de redes formales e informales, toman control de las instituciones y de la política pública, teniendo que ser entendidos como procesos de búsqueda de impunidad y patronaje, constituyendo un mecanismo de corrupción sistemática. Estas acciones desvían recursos del Estado para beneficio propio, haciéndoles perder su misión respecto al interés público y creando

opacidad respecto a su propio comportamiento y las posibilidades de control posterior de los mismos por entidades superiores (David Barret, 2021). Siendo necesario entender el proceso de influencia indebida que, de manera constante y sistemática, involucran acciones directas, como la comisión de comportamientos ilegales como el cohecho o la captación de rentas; o indirectas, como la manipulación de la información o la creación de lazos sociales/emocionales cercanos a decisores públicos (OECD, 2018).

Es decir, que las reformas educacionales son procesos cuya implementación no dependen sólo de la gestión de las tecnocracias estatales, sino que incluyen acciones en entidades que son básicamente autónomas (como las universidades u otras organizativas educativas) cuyo escenario de acción puede ser altamente fragmentado, con dificultades para los procesos de decisión y con estructuras débilmente acopladas (de Boer et al., 2017). Que se ven a su vez influidas por tendencias internacionales vinculadas a la expansión del mercado global educativo (Verger, Steiner-Khamisi y Lubienski, 2017).

En ese sentido es fundamental el estudio de los grupos interés y sus comportamientos en el ámbito de lo público siendo que estos no sólo inciden en la política nacional, sino que también crean condiciones favorables para su propia movilización (Béland, 2010). A nivel teórico, el análisis de los procesos de captura permite entender la relación entre la política pública y la política *real*. A nivel sociocultural, permite mapear el proceso de erosión desde el discurso público de los valores y decisiones democráticas. Finalmente mencionar que es importante observar los resultados de la captura no sólo en torno de beneficios privados, sino, sobre todo, a los mecanismos de influencia grupo (Carpenter y Moss, 2013, como citado en David-Barrett, 2023, p.5).

Así, del proceso de contrarreforma peruana podemos decir que este ha tenido como principales actores, actores públicos estatales, tanto para su promoción como para el ejercicio de la defensa de los principios de la reforma. Al mismo tiempo, que habido una coalición de actores en dos ámbitos fundamentales: el legislativo y nuevos

grupos de interés que se benefician de las nuevas reglas de juego, incluyendo a los representantes del nuevo CD de la SUNEDU. Y del otro, entidades autónomas del ámbito jurisdiccional -tanto del sistema judicial como de entidades autónomas- y la propia gestión anterior de SUNEDU. Conflicto institucional que fue desmantelado ante el cambio de las autoridades y directivos públicos por parte del propio Congreso justamente en esos órganos (Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional de Educación, entre otros).

Esto ha llevado a una acelerada debilidad institucional en el sector de la gobernanza del sistema universitario, en particular el regulatorio, pero no sólo, haciendo una pérdida en la rectoría efectiva de parte del Ministerio de Educación sino también al impulso de políticas de aseguramiento de la calidad. Esto permite explicar la alta volatilidad de la dirección del sector, 16 ministros entre el 2016 y el 2024, sino también el avance y la instauración de la contrarreforma educacional, basada en el desmantelamiento del sistema propuesto por la LU, y por el retroceso de la dimensión regulatoria y de aseguramiento de la calidad. Para octubre del 2024, ya se ha declarado “el final de la reforma universitaria” (Diario del Pueblo, 2024) y no se ha llegado a implementar el Viceministerio de Educación Superior; siendo que tampoco hay una vocería institucional en torno a la posible creación de 40 universidades públicas nuevas. Por lo que esta crisis del sector debe ser también entendida en el marco de un proceso de deterioro institucional más amplio en el cual se cuestiona no sólo la vigencia de garantías mínimas vinculadas a los derechos humanos sino también a la vigencia del propio estado de derecho en el país como ya ha sido señalado por organismos internacionales como Human Rights Watch.

Bibliografía

- Academia Nacional de Medicina (2021). *En defensa de la calidad de la educación superior universitaria*. <http://anmperu.org.pe/sites/default/files/PRONUNCIAMIENTO%20DE%20LA%20ACADEMIA%20NACIONAL%20DE%20MEDICINA%20EN%20DEFENSA-DE-LA-EDUCACION-SUPERIOR.pdf>
- Acción Universitaria (4 de mayo de 2022). Pronunciamiento Acción Universitaria!!!! (pronunciamiento). Facebook. <https://www.facebook.com/AccionUniversitariaUNPRG/photos/a.259753471332802/997249450916530/>
- América Noticias (26 de mayo de 2024). *Jefe de Sunedu trabajó para la Universidad Nacional de Piura al mismo tiempo que presidía el organismo*. América TV. <https://www.americatev.com.pe/noticias/actualidad/jefe-sunedu-trabajo-universidad-nacional-piura-al-mismo-tiempo-que-presidia-organismo-n492348>
- Andina (31 de mayo de 2022). *Sunedu: reprograman para julio audiencia de amparo contra Congreso*. Andina. <https://andina.pe/agencia/noticia-sunedu-reprograman-para-julio-audiencia-amparo-contra-congreso-895325.aspx>
- Asociación Civil Transparencia [@ACTransparencia] (4 de mayo de 2022). *Transparencia rechaza grave retroceso en contra de la educación superior en el Perú* [Tweet]. Twitter. <https://x.com/ACTransparencia/status/1522012824448425985>
- Balarín, María (2015a). *Las múltiples formas y efectos de la participación del sector privado en la educación*. Balance de Investigación. Lima: FORGE
- Balarin, María (2015b). *The Default Privatization of Peruvian Education and the Rise of Low-fee Private Schools: Better or Worse Opportunities for the Poor?* *PRIDI. ESP Working Papers*, 65.
- David-Barrett, Elizabeth (2023). *State capture and development: a conceptual framework*. *J Int Relat Dev*, 26, 224–244. <https://doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6>

- David-Barrett, Elizabeth (2021). *State Capture and Inequality*. New York: Center on International Cooperation. <https://cic.nyu.edu/resources/state-capture-and-inequality/>
- Béland, Daniel y Waddan, Alex (2017). Why are there no universal social programs in the United States? A Historical Institutional Comparison with Canada. *World affairs*, 18 (1), 64-92.
- Béland, Daniel (2010). Reconsidering Policy Feedback: How Policies Affect Politics. *Administration & Society*, 42 (5), 568-590. <https://doi.org/10.1177/0095399710377444>
- Benavides, Martín (2022a). Educación: realizar reformas en contextos adversos y las lecciones aprendidas. *El desafío del buen gobierno. Intersecciones entre academia, política y gestión pública*. Lima: PUCP.
- Benavides, Martín (2022b). Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020). *El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar* (pp. 131-150). Lima: GRADE.
- Benavides, Martín; Chávez, Carmela y Arellano, Adriana (2016). La Construcción Política e Institucional de la Reforma Universitaria: Los casos del Perú y Ecuador. En S. Cueto (Ed.), *Innovación y Calidad en Educación en América Latina* (pp. 155-194). Lima: ILAIPP.
- Benavides, Martín et al. (2015). *Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación*. Lima: GRADE.
- Brunner, José Joaquín y Miranda, Daniel Andrés (editores) (2016). *Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- Brunner, José Joaquín y Villalobos, Cristóbal (2014). *Política de educación Superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Caceda, Julio @JulioCaceda (28 de Marzo de 2023). #SuneduCapturada Pantigoso tbn ha sido asesor de tesis de otra universidad no licenciada (de las Américas) aunque no lo declare.[Tweet]. <https://twitter.com/JulioCaceda/status/1640761368268734464>

- Carpenter, Daniel y Moss, David. (Ed.) (2014). *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge University Press. <https://www.tobinproject.org/sites/default/files/assets/Introduction%20from%20Preventing%20Regulatory%20Capture.pdf>
- Casas, Frank (2012). *Reformismo sin reforma. El papel del Estado en el proceso de transformación de las políticas de creación de universidades desde el CONAFU entre 1995 – 2010* [Tesis de Maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/4973>
- Cepreuni Comunicaciones (5 de Mayo de 2022). Pronunciamiento del bloque universitario al Congreso de la República (Pronunciamiento) Facebook. <https://www.facebook.com/cepre.uni.edu/posts/pfbid02rd5a8m-J4zWsb19sJeCAvcutshSnmPGP31KrSNTbEJBRkF5tNjsJPjLyWZMVpCZoSl>
- Colegio de Arquitectos del Perú (21 de Diciembre 2021). <https://limacap.org/pronunciamiento-cap-regional-lima-en-defensa-de-la-reforma-universitaria-noticaplma-277-2021/>
- Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria (2002). *Diagnóstico de la Universidad Peruana: Razones para una nueva reforma universitaria*. <http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/liberico/universidad-final.pdf>
- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (10 de Diciembre de 2021) *Retroceder en la reforma universitaria es perjudicar el futuro de los jóvenes y el desarrollo del Perú*. <https://www.confiep.org.pe/noticias/pronunciamientos/retroceder-en-la-reforma-universitaria-es-perjudicar-el-futuro-de-los-jovenes-y-el-desarrollo-del-peru/>
- Consejo Nacional de Educación (13 de Enero de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/cne/noticias/604762-comunicado-del-cne-en-defensa-de-la-calidad-de-la-educacion-universitaria>
- Convoca (21 de Enero de 2021). <https://convoca.pe/agenda-propia/excongresistas-que-se-opusieron-reforma-de-la-ley-universitaria-postulan-en-planchas>
- Convoca (7 de Enero de 2022a). <https://convoca.pe/agenda-propia/congresista-de-renovacion-popular-presenta-proyecto-que-busca-beneficiar-universidad>

- Convoca (10 de Febrero de 2022b). <https://convoca.pe/agenda-propia/amparo-medida-cautelar-y-accion-de-inconstitucionalidad-las-armas-para-defender-la>
- Cuenca, Ricardo (2015). *La ley universitaria avanza: a pesar de algunos intereses*. <https://ricardocuenca.lamula.pe/2015/02/22/la-ley-universitaria-avanza/palimpsesto/>
- Chávez Irigoyen, Carmela (2022). Reforma universitaria y aseguramiento de la calidad de la educación superior en el Perú. *Hacer políticas sociales. Estudios sobre experiencias de implementación y gestión en América Latina*. Buenos Aires: Eseditoria
- Chávez Irigoyen, Carmela (2021). *Masificación educativa y diversificación institucional. Discursos y diseños organizacionales en universidades privadas de bajo costo en el Perú*. Tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- De Boer, Harry et al. (2017). Structural Reform in European Higher Education: An Introduction. En: *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education*. Palgrave Studies in Global Higher Education. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-42237-4_1
- Defensoría del Pueblo (13 de Enero de 2022a) .<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-congreso-debe-archivar-dictámenes-que-afectan-derecho-a-una-educacion-universitaria-de-calidad-y-reforma-universitaria/>
- Defensoría del Pueblo (16 de Diciembre de 2022b). <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-presenta-demanda-de-inconstitucionalidad-contra-ley-que-modifica-composicion-de-la-sunedu/>
- Defensoría del Pueblo (28 de Enero de 2023). <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-cambio-de-miembros-del-consejo-nacional-de-educacion-contraviene-la-ley-general-de-educacion/>
- Diario del Pueblo (6 de Junio de 2024). <https://diarioelpueblo.com.pe/index.php/2024/05/06/reforma-universitaria-ya-terminoahora-faltan-institutos-superiores/#:~:text=A%20pesar%20de%20que%20la,cambio%20en%20los%20institutos%20superiores.>

Díaz, Juan (2008). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. En Martín Benavides, *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.

El Peruano (14 de Julio de 2022). Política. <https://elperuano.pe/noticia/169646-congreso-rechaza-reconsideracion-sobre-ley-que-modifica-directiva-de-sunedu>

El Buho (12 de Junio de 2024). <https://elbuho.pe/2024/06/superintendente-de-la-sunedu-habria-cometido-acoso-sexual-contr-una-practicante-de-la-institucion-video/>

El Comercio (5 de Mayo de 2022) <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/sunedu-once-universidades-publicas-y-privadas-se-pronuncian-tras-aprobacion-de-ley-que-debilita-al-organismo-consorcio-de-universidades-aunap-congreso-de-la-republica-rmmn-noticia/>

El Comercio (17 de Abril de 2023). <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/sunedu-procuraduria-denuncia-ante-la-fiscalia-a-superintendente-ma-nuel-castillo-por-reconocer-como-rector-a-un-excliente-unp-universidad-nacional-de-piura-santos-montano-noticia/>

El Comercio (@elcomerciope) (15 de marzo de 2024a). De qué organismo depende de la Sunedu? [Video]. Tik Tok. <https://www.tiktok.com/@elcomerciope/video/7346706295732374790>

El Comercio (11 de mayo de 2024b). <https://elcomercio.pe/lima/sunedu-elimina-direcciones-de-supervision-fiscalizacion-y-licenciamiento-tras-aprobar-el-nuevo-reglamento-de-organizacion-y-funciones-ultimas-noticia/>

Foro Educativo (28 de Febrero de 2023). <https://foroeducativo.org/2023/02/28/foro-educativo-presento-la-accion-de-inconstitucionalidad-al-tribunal-constitucional-tc/>

Gestión (2 de Diciembre de 2022). <https://gestion.pe/peru/politica/ley-universitaria-tribunal-constitucional-declara-infundada-demanda-de-inconstitucionalidad-contr-ley-que-modifica-el-consejo-directivo-del-sunedu-noticia/>

Grupo propuesta ciudadana (5 de Mayo de 2022). <https://propuestaciudadana.org.pe/comunicaciones/duro-golpe-a-la-reforma-universitaria/>

Hellman, Joel. S.; Jones, Geraint y Kaufmann, Daniel (2000). *Seize the state, seize the day: State capture and influence in transition*. Policy research working paper – World bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/537461468766474836/pdf/multi-page.pdf>

Hidalgo, Martin @martinhidalgo (04 de mayo de 2023). *Una muestra más de intento de injerencia en el trabajo de la Procuraduría General del Estado* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/martinhidalgo/status/1654242447554166785>

Human Rights Watch (12 de Junio de 2024). <https://www.hrw.org/es/news/2024/06/12/peru-el-congreso-acelera-su-arremetida-contr-el-sistema-democratico>

Infobae (19 de Junio de 2022). <https://www.infobae.com/america/peru/2022/06/18/investigada-por-trafico-de-terrenos-visito-12-veces-el-mtc-cuando-juan-silva-era-ministro/>

Infobae (18 de Junio de 2023). <https://www.infobae.com/peru/2023/02/17/consejo-directivo-de-la-sunedu-elegira-a-nuevo-superintendente-este-sabado/>

Infobae (27 de Abril de 2024). <https://www.infobae.com/peru/2024/04/27/congreso-plantea-crear-11-nuevas-universidades-este-2024-esta-es-la-lista-de-los-futuros-centros-de-estudios/>

Iuslatin (30 de Marzo de 2023). <https://iuslatin.pe/sunedu-solicitan-la-tesis-del-director-de-grados-y-titulos-de-esta-entidad/>

Instituto Peruano de Administración de Empresas (14 de Diciembre de 2021). *Comunicado – Exhortamos al Congreso de la República a no retroceder en la reforma universitaria*. <https://www.ipae.pe/comunicado-exhortamos-al-congreso-de-la-republica-a-no-retroceder-en-la-reforma-universitaria/>

La educación se respeta (2022, 1 de Junio). Estudiantes y jóvenes organizados exigimos al @congresoperu que desista de aprobar por insistencia

la autógrafa observada del PL 697. [Tweet]. <https://twitter.com/laeducse-respeta/status/1532017656953438210>

La República. (9 de septiembre de 2021). Congreso: doce congresistas de universidades no licenciadas integran la Comisión de Educación. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/09/09/congreso-doce-congresistas-de-universidades-no-licenciadas-integran-la-comision-de-educacion/>

La República. (14 de enero de 2022a). Sunedu: las movidas detrás de la contrarreforma universitaria. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/01/14/sunedu-las-movidas-detras-de-la-contrarreforma-universitaria-congreso-del-peru/>

La República. (11 de febrero de 2022b). Jeri Ramón: presidenta “bamba” de la ANUPP para tumbar a la Sunedu. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/02/11/jeri-ramon-presidenta-bamba-de-nacional-de-universidades-publicas-del-peru-anupp-para-tumbar-a-la-sunedu-rectora-de-san-marcos>

La República. (14 de febrero de 2022c). Ley universitaria: Colegio Médico del Perú advierte sobre cambios en la Sunedu. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/02/14/ley-universitaria-colegio-medico-del-peru-cambios-en-la-sunedu-afectan-a-la-formacion-de-futuros-medicos-congreso-del-peru/>

La República. (23 de mayo de 2022d). Congreso: venció la ley de moratoria y ya pretenden abrir nuevas universidades. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/05/23/congreso-vencio-la-ley-de-moratoria-y-en-el-legislativo-ya-pretenden-abrir-14-nuevas-universidades-sunedu/>

La República. (2 de junio de 2022e). Sunedu: se superó recolección de 5 mil firmas en su defensa. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/06/02/sunedu-se-supero-recoleccion-de-5-mil-firmas-en-su-defensa-congreso-tribunal-constitucional-foro-educativo-poder-judicial/>

La República. (4 de junio de 2022f). Poder Judicial dicta impedimento de salida contra Juan Silva. <https://larepublica.pe/politica/2022/06/04/juan-silva-poder-judicial-dicta-impedimento-de-salida-contra-el-exministro-por-36-meses>

- La República. (27 de junio de 2022g). Sunedu: legisladores alistan pleno educativo para aprobar nuevas contrarreformas. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/06/27/sunedu-congreso-legisladores-alistan-pleno-educativo-para-aprobar-nuevas-contrarreformas-esdras-medina-universidades-docentes-minedu-mef/>
- La República. (22 de julio de 2022h). Sunedu: Corte Superior de Lima ordena actuación inmediata del Congreso. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/07/22/sunedu-corte-superior-de-lima-ordena-al-congreso-actuacion-inmediata-de-sentencia-sobre-la-reforma-universitaria/>
- La República. (17 de agosto de 2022i). Sunedu: rectora de San Marcos convoca a elección de representantes y recibe notificación notarial. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/08/17/sunedu-rectora-de-san-marcos-convoca-a-eleccion-de-representantes-y-recibe-notificacion-notarial-rectora-de-unmsm-aunap/>
- La República. (19 de agosto de 2022j). Grupo minoritario de rectores eligen a sus voceros en Sunedu pese a fallo judicial. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/08/19/grupo-minoritario-de-rectores-eligen-a-sus-voce-ros-en-sunedu-pese-a-fallo-judicial>
- La República. (28 de octubre de 2022k). Rectores exigen al Congreso no crear más universidades públicas sin sustento técnico. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/10/28/congreso-rectores-exigen-al-parlamento-no-crear-mas-universidades-publicas-sin-sustento-tecnico-ministerio-de-educacion-asociacion-de-universidades-nacionales/>
- La República. (23 de noviembre de 2022l). Nueva maniobra de 33 legisladores apunta a desbaratar la Sunedu. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/11/23/congreso-nueva-maniobra-de-33-legisladores-apunta-a-desbaratar-la-sunedu-desde-el-tribunal-constitucional-poder-judicial-fuerza-popular-peru-libre-renovacion-popular-eloy-espino-sa-saldana/>
- La República. (24 de febrero de 2023a). Minedu formaliza designación del nuevo superintendente de la Sunedu. <https://larepublica.pe/sociedad/2023/02/24/minedu-formaliza-designacion-del-nuevo-superintendente-de-la-sunedu-673272>

La República. (1 de marzo de 2023b). Manuel Castillo Vanegas, nuevo jefe de la Sunedu, participó en cuestionados nombramientos. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/03/01/manuel-castillo-vanegas-nuevo-jefe-de-la-sunedu-participo-en-cuestionados-nombramientos-irregularidades-en-la-sunedu-universidad-nacional-de-piura-aunap-70543>

Ley 30220 de 2014. Por la cual se deroga la anterior Ley 23733, Ley Universitaria, vigente desde 1983. Promulgada el 4 de julio de 2014. Diario Oficial El Peruano 527213. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105207/_30220_-_09-07-2014_10_14_18_-Nueva_Ley_Universitaria.pdf?v=1644428544

Ley 31520 de 2022. Ley que restablece la autonomía y la y la institucionalidad de las universidades peruanas. Promulgada el 19 de julio de 2022. Diario Oficial El Peruano 2088561-1. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5122809/Ley%20N%2031520.pdf?v=1694616801>

Ley 29971 de 2012. Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas aprueba una moratoria de cinco años para la creación de universidades públicas y privadas por un período de cinco años. Promulgada el 21 de diciembre de 2012. Diario Oficial El Peruano 481702. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos//ExpVirPal/Normas_Legales/29971-LEY.pdf

Ley 23733 de 1983. Ley Universitaria. Promulgada el 9 de Diciembre de 1983. Diario Oficial El Peruano. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/23733.pdf>

Montoya, Luis (1995). *Nido de inquietudes. Universidades y jóvenes: políticas de desarrollo universitario, actores sociales y modernización educativa 1960-1993* [Tesis de licenciatura]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/11308>

OECD (2016). The Governance for Inclusive Growth. <https://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf>

OECD (2018a). Contra la captura de las políticas públicas. Integridad en la toma de decisiones públicas. <https://www.oecd.org/corruption/contra-la-captura-de-politicas-publicas-9789264306769-es.htm>

- OECD (2018b). Integrity of Education Systems: A Methodology for Sector Assessment. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Integrity-of-Education-Systems-ENG.pdf>
- OECD (2019). Perspectivas económicas de América Latina 2019. Desarrollo en transición. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/g2g9ff1a-es.pdf?expires=1680211477&id=id&accname=guest&checksum=B14B41248BE-19167D7F062E1618D41CA>
- Peru 21 (1 de Mayo de 2023) <https://peru21.pe/politica/pedro-castillo-juan-silva-universidades-sunedu-un-vinculado-a-silva-beneficiado-con-alto-cargo-noticia/>
- PUCP (13 de Diciembre de 2021) <https://puntoedu.pucp.edu.pe/institucional/en-defensa-de-la-calidad-universitaria/>
- Puntoedu (12 de Mayo de 2022). <https://puntoedu.pucp.edu.pe/institucional/por-una-autonomia-universitaria-responsable-al-servicio-del-peru/>
- Radio Programas del Perú (28 Febrero 2023). <https://rpp.pe/politica/estado/sunedu-que-plantea-la-accion-de-inconstitucionalidad-presentada-ante-el-tc-contra-la-ley-31520-noticia-1469443?ref=rpp>
- Radio Programas del Perú (10 de Julio de 2024). <https://rpp.pe/peru/actualidad/congreso-de-la-republica-aumentan-a-casi-200-los-proyectos-de-ley-que-buscan-crear-universidades-en-el-pais-noticia-1567004>
- Rodríguez G., Yolanda (20 de junio de 2023). First sketch and findings for Peru [ponencia, en línea]. Unequal Expansion of Higher Education Systems and The Institutional Models In Latin America, Society for Research into Higher Education, SRHE International Research Conference 2023.
- Rodríguez G., Yolanda (30 noviembre - 1 diciembre de 2023). Expansión de la educación superior y nuevas desigualdades educativas en Perú [ponencia]. Seminario internacional Políticas de Educación Superior en América Latina: Expansión, Diferenciación y Equidad; Proyecto Formas Institucionais da Educação Superior na América Latina. CeLapes. Universidade Federal do Rio de Janeiro/Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.

- Sifuentes, Marco (14 de Junio de 2024). *Roche internacional: Congreso peruano en la mira del mundo* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=HyVf7BASyDA>
- Ojo Público (27 de febrero de 2022). <https://ojo-publico.com/3346/el-sopORTE-legal-detras-de-la-norma-que-debilita-la-sunedu>
- Simbürger, Elisabeth y Guzmán-Valenzuela, Carolina (2020). Framing educational policy discourse in neoliberal contexts: debates around the public university in a Chilean newspaper. *Journal of higher education policy and management* 42 (6), 634–649.
- Sineace (26 de Mayo de 2022) <https://www.gob.pe/institucion/sineace/noticias/611813-sineace-proyecto-de-ley-que-afecta-la-reforma-universitaria-significa-un-retroceso-en-el-aseguramiento-de-la-calidad-educativa-en-el-pais>
- Superintendencia Nacional de Educación Universitaria [SUNEDU] (2015). *Modelo de licenciamiento*. <https://www.sunedu.gob.pe/modelo-licenciamiento-institucional/>
- Superintendencia Nacional de Educación Universitaria [SUNEDU] (2018). *Reglamento del Proceso de Cese de Actividades de Universidades y Escuelas de Posgrado*. <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/informes-publicaciones/925029-reglamento-del-proceso-de-cese-de-actividades-de-universidades-y-escuelas-de-posgrado>
- Superintendencia Nacional de Educación Universitaria [SUNEDU] (2020a). *Modelo de licenciamiento de universidades nuevas*. <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/594667-043-2020-sunedu-cd>
- Superintendencia Nacional de Educación Universitaria [SUNEDU] (2020b). *II Informe bienal de realidad universitaria en el Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/informes-publicaciones/1093280-ii-informe-bienal-sobre-la-realidad-universitaria-en-el-peru>
- Superintendencia Nacional de Educación Universitaria [SUNEDU] (2021a). *III Informe Bienal de Realidad Universitaria en el Perú*. Lima: SUNEDU.

- Superintendencia Nacional de Educación Universitaria [SUNEDU] (2021b). *Modelo de renovación institucional*. <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/2131714-091-2021-sunedu-cd>
- Sociedad de Investigación Educativa @SiepPeru (2022a, 5 de mayo). La Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP) expresa su rechazo al PL que debilita a la #SUNEDU y atenta contra la calidad universitaria. [Tweet]. <https://twitter.com/SiepPeru/status/1522293117268934662>
- Superintendencia Nacional de Educación Universitaria [SUNEDU] (2022b, 6 de junio). La Sunedu presenta nueva medida cautelar contra autógrafa de ley que debilita la reforma universitaria. <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/noticias/618492-la-sunedu-presenta-nueva-medida-cautelar-contr-autografa-de-ley-que-debilita-la-reforma-universitaria>
- Swissinfo (15 de marzo de 2024). <https://www.swissinfo.ch/spa/la-superintendencia-de-educaci%C3%B3n-de-per%C3%BA-se-enfrenta-al-gobierno-por-clases-virtuales/73741549>
- Unesco (20 de enero 2022). <https://twitter.com/unescoperu/status/1484224360856657924>
- Verger, Antoni, Steiner-Khamisi, Gita y Lubienski, Christopher (2017). The emerging global education industry: analysing market-making in education through market sociology. *Globalization, Societies and Education*, 15(3), 325-340. <https://doi.org/10.1080/14767724.2017.1330141>

El Sistema de Educación Superior en Uruguay

Los cambios matriculares y los nuevos formatos institucionales

Gabriel Errandonea

Introducción

Como lo señalara Parkin (1984), la sociedad capitalista moderna cuenta con diferentes dispositivos de exclusión social: uno podría definirse a partir de las instituciones que rodean a la propiedad, mientras que otro mediante los dispositivos que organizan los medios de diferenciación social con base en las calificaciones y méritos académicos profesionales. “Este último medio de diferenciación social se vehiculiza por intermedio de la institucionalización de las credenciales académicas” (Errandonea, 2004, p. 19).

En este sentido, entender la estructura institucional de la educación superior en un país es central porque revela quién posee y controla los recursos educativos. Pero también porque permite comprender como se organizan mecanismos de diferenciación social mediante dispositivos que establecen jerarquías basadas en calificaciones y méritos académicos.

En este contexto, la diferenciación social se manifiesta a través de la institucionalización de credenciales académicas, lo que, en términos de Weber (1964), implica un equilibrio entre el acceso abierto y la exclusión necesaria para mantener la legitimidad y el estatus social. Las personas no se distinguen únicamente por la posesión de bienes materiales, sino por logros académicos acreditados por instituciones socialmente reconocidas. Estas credenciales representan un conocimiento acumulado y selectivamente validado, asociado a una vocación de servicio a la comunidad (Errandonea, 2004, p.263).

En el caso uruguayo, como se verá, en la matrícula de educación superior destaca la preeminencia de la Universidad de la República (Udelar), así como en su notable contribución al empleo de personal docente al país. Estas características resaltan la singularidad del sistema educativo uruguayo y son fundamentales para comprender la realidad nacional, además de servir como referencia en comparaciones a nivel regional.

El sistema se ha estructurado alrededor de una macrouniversidad (más adelante profundizaremos en este punto específico), enfrentando el desafío de un fuerte incremento en su matrícula estudiantil sin un aumento proporcional en los recursos presupuestarios disponibles. En este escenario, marcado por el acceso irrestricto, la posibilidad de inscribirse en múltiples carreras y la permanencia indefinida en la condición de estudiante, se favorece una notable flexibilidad en las trayectorias educativas. La universidad, por tanto, desempeña un papel fundamental tanto en la producción como en la reproducción de la estructura social. A su vez, las tensiones que surgen en este contexto impulsan una reconfiguración de los formatos institucionales tradicionales y redefinen el valor social de las acreditaciones, respondiendo a un público cada vez más diverso y demandante de educación superior.

Si bien el libre acceso y la flexibilidad en la elección de carreras son reconocidos como condiciones que promueven la democratización educativa, su evolución reciente ha generado nuevos desafíos. El rápido crecimiento de la matrícula ha dado lugar a la masificación de los cursos y a un incremento en el abandono estudiantil,

afectando en particular a los estudiantes de contextos más vulnerables, especialmente en el ámbito de la educación pública.

Estos obstáculos comprometen la implementación y sostenibilidad de estrategias pedagógicas que permitan el progreso académico y la graduación oportuna de todos los estudiantes, sin importar su origen social o geográfico. Además, someten a una presión particular el significado social de las acreditaciones otorgadas por los diferentes formatos institucionales, que encuentran en estas contradicciones los mecanismos para validarse y justificarse.

Marco jurídico normativo

El Sistema Nacional de Educación uruguayo, es formalmente concebido como “el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida” (Uruguay, 2008, art. 20). La educación terciaria comprende programas y pregrado, grado, maestría y doctorado, orientados a conocimientos avanzados y especialización. Así, la “educación universitaria” es una modalidad específica dentro de la educación terciaria¹.

En consecuencia, el sistema de Educación Superior en Uruguay se estructura en diversos niveles y modalidades educativas que abarcan una amplia gama de áreas de estudio. Este sistema está compuesto por instituciones tanto universitarias como no universitarias, que pueden ser públicas o privadas y que pueden ofertar cursos en todos los niveles.

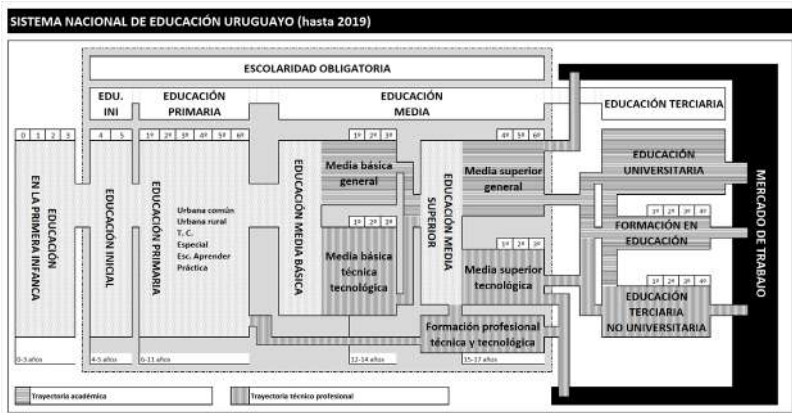
La distinción entre instituciones públicas y privadas es una característica fundamental en la organización de la Educación Superior en Uruguay. Esta distinción se refleja no solo en la gobernanza y regulación de las instituciones, sino también en la elaboración de planes de estudio y la otorgación de títulos.

¹ Los elementos legales que conforman este sistema se presentan en *Regulación del sistema de enseñanza superior uruguayo*, en Anexos.

Dentro de esta estructura, se destaca la formación docente pública, así como la capacitación técnico-profesional ofrecida por Instituciones de Educación Superior (IES) terciarias no universitarias, tanto en instituciones de carácter público como privado. Además, el nivel terciario incluye la formación policial y militar, proporcionada por instituciones públicas, tanto a nivel universitario como no universitario.

En este marco, la educación universitaria en Uruguay se presenta en dos formatos institucionales principales: universidades e institutos universitarios. Estas instituciones además representan los pilares fundamentales de la Educación Superior en el país, proporcionando una amplia gama de programas académicos y contribuyendo al desarrollo educativo y profesional de la sociedad.

Ilustración 1. Organigrama del sistema de educación uruguayo



Fuente: Elaboración propia con base en el Organigrama del Sistema Nacional de Educación Uruguayo oficial del Anuario Estadístico de Educación 2014 del MEC.

Nota: La estructura general ha resultado parcialmente modificada a partir de la promulgación de la LUC de 2020, particularmente en lo relativo a educación primaria y media. El MEC no ha actualizado el organigrama. Razón por la cual se presenta un organigrama ajustado con base en el último organigrama oficial disponible.

El Poder Ejecutivo otorgará autorización para funcionar como institución de nivel universitario a aquellas entidades que cumplan con los requisitos formales y sustanciales establecidos en el Decreto-ley N° 15.661, y que tengan la intención de impartir enseñanza universitaria en una o más áreas de conocimiento. Por otro lado, el artículo 4 del mismo decreto enumera y define los dos tipos de instituciones universitarias que pueden solicitar esta autorización: aquellas que buscan realizar actividades en tres o más áreas disciplinarias no afines, las cuales se estructuran en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes y se denominan “Universidad”; y aquellas que se enfocan en una o más áreas disciplinarias afines, o en dos no afines, y se estructuran de manera similar, denominadas “Instituto Universitario” (Errandonea y Orós, 2020, p.26).

En total, en Uruguay se identifican treinta y un instituciones de educación superior: 10 instituciones de educación terciaria no universitaria, 7 dedicadas a la formación en educación (públicas), 7 institutos universitarios (privados) y, finalmente, 7 universidades, de las cuales solo dos son de carácter público. Esta variedad de instituciones contribuye a ofrecer una amplia gama de opciones educativas y formativas en todo el territorio nacional, en los diversos niveles de la enseñanza superior.

En el año 2023 se podían identificar 241 opciones educativas de nivel terciario a nivel de grado con programas equivalentes a un primer título correspondiente a los niveles CINE 5 o 6. Según datos del Fondo de Solidaridad², estas opciones se distribuían de la siguiente manera: 109 carreras de grado, 90 tecnicaturas o tecnologías, y 42 programas de formación docente (educador, maestro o profesor).

² El Fondo de Solidaridad administra un sistema de becas destinado a estudiantes de la Udelar, la DGETP (UTU) y la UTEC, con el objetivo de promover la equidad en el acceso y la continuidad en la educación terciaria para jóvenes de bajos recursos. Se financia mediante el aporte de egresados terciarios, siguiendo un principio de solidaridad intergeneracional. Las becas brindan un apoyo económico mensual, renovable al finalizar cada período, y pueden extenderse durante toda la carrera. El monto equivale a 2 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC).

La Udelar destaca como la institución universitaria líder en este nivel, atrayendo a la mayoría de los estudiantes terciarios del país y contribuyendo significativamente a esta diversidad educativa nacional. Ofrece una amplia gama de programas educativos, con 98 carreras de grado, 47 carreras técnicas y tecnológicas, 11 títulos intermedios, 4 títulos preuniversitarios y 315 programas de posgrado (35 doctorados, 94 maestrías y 186 diplomas) (DGPlan, 2022, p.43). Esta extensa y diversa cobertura resalta el papel fundamental de la Udelar en el panorama educativo uruguayo, proporcionando oportunidades educativas a una parte significativa de la población estudiantil del país. Características que, como más adelante veremos, la definen como una macrouniversidad y explican en gran medida los desafíos funcionales de la educación superior del país (García de Faneli, 2022).

No obstante, este panorama se completa con una oferta creciente y diversificada del sector privado, que ha consolidado su presencia en el sistema terciario nacional durante las últimas décadas. Universidades privadas como la Universidad ORT, la Universidad Católica del Uruguay, la Universidad de Montevideo, la Universidad de la Empresa y la Universidad CLAEH han desarrollado propuestas académicas que, si bien no igualan en escala a la Udelar, sí ocupan un lugar relevante en términos de innovación curricular, vinculación con el sector productivo y estrategias de formación profesional orientadas al mercado laboral.

Estas instituciones concentran buena parte de la oferta en áreas como administración, derecho, comunicación, diseño, tecnologías de la información, salud y educación, y han ampliado sus programas en carreras técnicas de corta y mediana duración, respondiendo con flexibilidad a las demandas del entorno. Además, algunas han desarrollado programas de posgrado con reconocimiento internacional, así como acuerdos de doble titulación y redes académicas en el exterior, particularmente en ámbitos empresariales, tecnológicos y de políticas públicas.

De este modo, la oferta privada no solo complementa la oferta pública en términos cuantitativos, sino que también aporta modalidades formativas diferenciadas y estructuras organizativas más ágiles, lo que le ha permitido captar segmentos específicos del estudiantado, en especial en Montevideo y zonas urbanas del litoral y el este del país. También ha sido clave en la expansión de la educación a distancia y el uso de plataformas tecnológicas, que se consolidaron con fuerza tras la pandemia.

En conjunto, el sistema terciario uruguayo presenta así una estructura mixta, donde la Udelar, como institución pública de referencia, convive con un conjunto de universidades privadas que diversifican y amplían las oportunidades de acceso, al tiempo que plantean desafíos importantes en términos de equidad, calidad, articulación institucional y regulación de la oferta.

Un poco de historia

La expansión del sistema de educación superior en Uruguay es reciente y se caracteriza por el crecimiento del sector privado desde las décadas de 1980 y 1990, en un contexto de débil regulación estatal. Aunque se ha mantenido cierta uniformidad institucional, el sector privado ha diversificado sus formas organizativas, a diferencia del sector público universitario, que muestra un estancamiento en este sentido en la última década. Paralelamente, la descentralización territorial de la educación pública ha impulsado un notable crecimiento de la matrícula y la creación de una segunda universidad pública, marcando transformaciones significativas.

La educación terciaria pública, universitaria y no universitaria, ha sido históricamente gratuita y de libre acceso. En la Udelar, los estudiantes conservan su calidad de forma continua e indefinida.

La historia institucional se remonta al proyecto del Pbro. Dámaso Antonio Larrañaga en 1833. La Universidad Mayor de la República fue formalmente inaugurada el 18 de julio de 1849, durante el sitio

de Montevideo, por el “gobierno colorado de la Defensa” (Paris de Oddone, 1998, p. 2). Desde entonces, asumió la regulación de la enseñanza primaria, secundaria y profesional científica (Errandonea et al., 2014, p. 18).

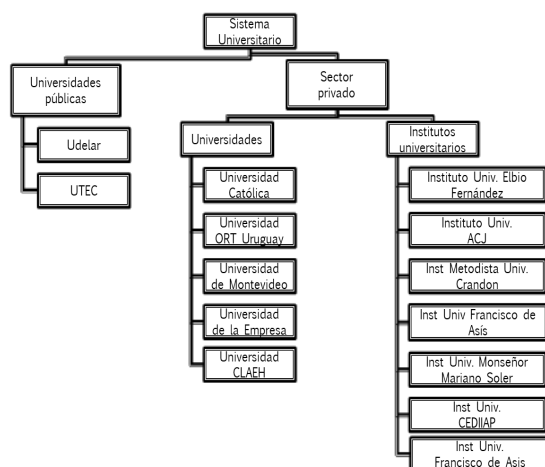
Antes de la creación de la Universidad, los estudios superiores se realizaban en colegios privados, que enfrentaban dificultades económicas y organizativas, coexistiendo con la alternativa de emigrar a Buenos Aires. En 1832, el Estado comienza a institucionalizar los estudios superiores mediante la creación de cátedras.

Uruguay contó con una única universidad —la Udelar— entre 1886, año del cierre de la “Universidad libre” fundada en 1876 por el Pbro. Mariano Soler, y 1985, año en que fue habilitada oficialmente la Universidad Católica del Uruguay. Esta institución surge de la iniciativa de la Conferencia Episcopal Uruguaya, manifestada públicamente en 1981, y concretada con el reconocimiento oficial de sus planes de estudio mediante el decreto 343/984 y su habilitación por el MEC en 1985.

Durante el siglo XX, la Udelar mantuvo el monopolio de la educación universitaria. En paralelo, la ANEP amplió la cobertura de educación terciaria con ofertas no universitarias públicas y gratuitas. La mayoría de las universidades privadas lograron su habilitación entre 1985 y 1997, marcando el inicio de una expansión que continúa hasta hoy.

Actualmente, el sistema terciario se organiza en tres grandes grupos: instituciones de formación terciaria no universitaria, de formación en educación y de formación universitaria (que incluye institutos universitarios y universidades).

Ilustración 2. Instituciones universitarias e institutos universitarios del sector público y privado



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de Educación 2021 del MEC de Uruguay.

Si bien es claro y contundente predominio de la Udelar en el concierto de la educación superior del país y particularmente en la universitaria, también interesará caracterizar, aun brevemente, a las diferentes instituciones que integran el sector.

Instituciones de Educación Superior en Uruguay: Panorama del Sector Público y Privado

El sector privado: una aproximación inicial

El sector privado de la educación superior en Uruguay está conformado por instituciones diversas en sus orígenes, identidades y propuestas académicas. A partir de sus declaraciones institucionales y

misiones publicadas, es posible ensayar una caracterización inicial, sabiendo que estas declaraciones muchas veces responden más a un ideal normativo que a una práctica efectiva.

En su mayoría, estas instituciones nacen en las últimas décadas del siglo XX o comienzos del XXI, y se presentan como alternativas diferenciadas dentro del sistema universitario, ya sea por su vínculo con tradiciones religiosas, empresariales o con la sociedad civil organizada. Aunque comparten con el sector público algunos principios —como la búsqueda de calidad académica o el compromiso con la formación profesional— difieren en aspectos clave como el modelo de gobernanza, las fuentes de financiamiento, su relación con la investigación y el perfil de su alumnado.

En la siguiente tabla se sintetizan algunas características clave de las principales universidades privadas del país:

Tabla 1. Universidades privadas en Uruguay: misión, identidad y origen

Universidad	Año de habilitación	Áreas principales de formación	Presencia territorial	Observaciones relevantes
Universidad Católica del Uruguay (UCU)	1985	Variadas (derecho, salud, educación, ingeniería, etc.)	Montevideo y varias ciudades del interior	Primera universidad privada reconocida en el país; fuerte presencia nacional
Universidad ORT Uruguay	1996	Negocios, comunicación, tecnología	Montevideo	Miembro de World ORT, red internacional fundada en 1880 en San Petersburgo; fuerte enfoque en innovación y tecnología

Universidad de Montevideo (UM)	1997	Derecho, ingeniería, comunicación, empresariales	Montevideo	Vinculación con el Opus Dei; fuerte exigencia académica
Universidad de la Empresa (UDE)	1998	Negocios, derecho, educación, salud	Montevideo, Salto, Colonia	Amplia oferta en carreras técnicas y de grado
Universidad CLAEH	1997 (como instituto), 2017 (como universidad)	Medicina, derecho, desarrollo humano y salud	Montevideo, Maldonado	Enfocada en desarrollo local y formación humanista

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en el sitio oficial del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay (MEC) y portales institucionales de cada universidad (consulta realizada en mayo de 2025).

El sector público: autonomía, expansión y compromiso social

El sector público de la educación superior en Uruguay presenta una estructura diversa y compleja, sustentada en una tradición de autonomía universitaria que ha sido plasmada en las constituciones de numerosos países de la región. Como señala Valdés, “17 países de la región incluyen en sus constituciones el principio de la autonomía universitaria: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela” (Valdés, s.f., pp. 27-28).

Sin embargo, esta autonomía no es un concepto estático, sino que “ha transitado por muchas contingencias, versiones y usos diferenciados, constituyendo un producto histórico cuya validez debe ser entendida en relación a contextos de época y a determinaciones de

circunstancias sociales concretas” (Landinelli, 2015, p. 95). En este marco histórico, la Universidad de la República (Udelar) se destaca como un referente emblemático. Desde sus orígenes, “prematuramente impregnada de un fuerte espíritu liberal, patrocinada ideológicamente por la masonería y básicamente alejada de las influencias confesionales” (Landinelli, 2015, p. 103), la Udelar ya exhibía grados importantes de autonomía antes del Primer Congreso Latinoamericano de Estudiantes realizado en Montevideo en 1908. Este evento anticipó la emergencia del movimiento reformista que se concretó en Córdoba en 1918 y que condujo a la aprobación de la ley en 1916 que “eliminó todas las obligaciones de pago de aranceles o tasas y estableció la gratuidad absoluta de la prestación estatal de enseñanza universitaria” en Uruguay (Landinelli, 2015, p. 103). Dicho proceso culminó en la promulgación de la Ley Orgánica de la Universidad en 1958.

Los principios que definieron el movimiento reformista —autonomía universitaria, co-gobierno, laicidad, educación inclusiva, investigación y vinculación con el medio— encontraron un arraigo temprano y duradero en el ethos universitario uruguayo. Este compromiso fundamental ha contribuido a la formación de una comunidad académica comprometida con la libertad, la equidad y la responsabilidad social, valores que, a pesar de los desafíos contemporáneos como la creciente demanda y diversidad estudiantil, continúan guiando el desarrollo de nuevos formatos institucionales en la educación superior del país.

La vocación nacional de la Udelar comenzó con la instalación de estaciones experimentales agronómicas a principios del siglo XX, consolidándose hacia fines de la década de 1960 con la incorporación de carreras como Abogacía. La expansión territorial se vio fortalecida por políticas de regionalización, mediante la creación de Centros Universitarios Regionales, Programas Regionales de Enseñanza Terciaria y Polos de Desarrollo Universitarios, con el objetivo de descentralizar la oferta académica y promover la investigación en el interior del país. Esta expansión contó con incrementos presupuestales

significativos, reflejo de la voluntad política de extender la educación universitaria más allá de Montevideo.

Complementariamente, en 2012 se creó la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) mediante la Ley N° 19.043, incorporándose al Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública con sede en el interior del país y con autonomía jurídica (Errandonea, 2014). La Udelar y la UTEC comparten un amplio espectro de programas académicos y una fuerte orientación hacia la investigación, la docencia y la extensión universitaria.

Adicionalmente, Uruguay cuenta con varios institutos públicos de educación terciaria, con un perfil más técnico y profesional, tales como el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), dedicado a la investigación y extensión en agricultura y ganadería, y el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), centrado en la formación de profesionales en rehabilitación y terapias relacionadas con la salud. Estas instituciones no constituyen educación superior tradicional, pero aportan significativamente al sistema educativo y productivo del país.

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), principalmente responsable de la educación inicial, primaria y media, también incluye en su estructura institutos tecnológicos superiores (ITS), que ofrecen formación técnica y tecnológica de nivel terciario. Bajo la Dirección General de Educación Técnico-Profesional (DGETP), la ANEP ofrece programas desde especializaciones terciarias hasta ingenierías tecnológicas, mediante una red amplia de centros: más de setenta ITS distribuidos en todo el territorio nacional, cuarenta y dos Escuelas Técnicas con Cursos Técnicos Terciarios, siete polos tecnológicos en distintas regiones, y veinticinco Institutos de Alta Especialización o Escuelas Superiores.

Finalmente, Uruguay alberga diversas escuelas públicas de arte de nivel terciario no autónomas y gratuitas, que se enfocan en disciplinas como artes visuales, música, danza y teatro. Ejemplos destacados incluyen la Escuela Nacional de Formación Artística del Sodre (ENFAS), que agrupa la Escuela Nacional de Danza (END) y la Escuela

Nacional de Arte Lírico (ENAL), así como la Escuela Multidisciplinaria de Arte Dramático Margarita Xirgu (EMAD), dependientes del MEC y la Intendencia de Montevideo, respectivamente. Estas escuelas comparten el espíritu laico, de libre acceso e inclusivo que caracteriza a la educación pública en Uruguay.

En suma, la Universidad de la República integra de manera amplia e irrestricta los objetivos de autonomía, inclusión, y compromiso social, lo que la distingue y dota de una dinámica particular en el sistema universitario nacional, en comparación con las demás instituciones públicas y privadas.

América latina y las “macrouniversidades”

En consideración de Didriksson (2006), en Latinoamérica se observan universidades que presentan atributos particulares que permiten categorizarlas como “macrouniversidades”, que destacan por ser públicas, nacionales y autónomas (Didriksson, 2006).

A partir de la caracterización propuesta por Didriksson (2006), Paz y Trigo, consideran que las macrouniversidades constituyen instituciones fundamentales en la atención de la demanda social, ya que “son la principal fuente de acceso a la educación superior” en cada país.

Según el Artículo 3° del Estatuto Orgánico que define y regula el funcionamiento de la Red de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe, se entiende por Macrouniversidades a las instituciones de enseñanza superior que reúnan los siguientes requisitos:

1. Ser la (las) institución(es) más representativa(s) de su país por la demanda social que atiende(n);
2. Abarcar el conjunto de las áreas del conocimiento de la ciencia y tecnología, las ciencias sociales y las humanidades, las artes,

la cultura y la historia; así como estar a la vanguardia de las mismas;

3. Desarrollar sus tareas de investigación y posgrado en la mayor parte de la actividad científica nacional y regional;
4. Concentrar el porcentaje más significativo de los presupuestos nacionales del sistema de educación superior, y
5. Tener bajo su resguardo la protección y el desarrollo de un importante patrimonio histórico y cultural.

Como se dijo, en el contexto uruguayo la Udelar se destaca no solo por su condición de macrouniversidad, sino también por su influencia notable a nivel regional en comparación con otras instituciones educativas. Esta relevancia ha llevado a que la Udelar sea considerada un modelo para el estudio de diversas prácticas de gestión y organización en el ámbito universitario de la región. Se ha prestado especial atención a sus estructuras administrativas, procesos de toma de decisiones y sistema de gobierno, con el fin de compararlos con los de otras universidades de América del Sur.

Además de su importancia académica, la Udelar también es relevante en términos de su impacto social en Uruguay. Su contribución se extiende a la formación de capital humano, la generación de conocimiento a través de la investigación, su papel en el desarrollo económico y social del país, así como su relación con diversos actores sociales como el gobierno, la industria y la comunidad en general.

En el contexto de su análisis comparativo regional, la Udelar también puede ser estudiada en relación con su proceso de internacionalización. Esto incluye la investigación de sus programas de intercambio estudiantil, colaboraciones académicas con instituciones extranjeras y su participación en redes de investigación y cooperación a nivel regional e internacional.

Asimismo, otro aspecto crucial para este análisis es la diversidad y la accesibilidad en la Udelar. Esto implica examinar la composición

estudiantil y docente en términos de ascendencia educativa, género, etnia, origen socioeconómico, entre otros aspectos, así como las políticas y programas de inclusión que la universidad implementa para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. Factores que complementan la visión integral de la Udelar como un referente tanto a nivel académico como social en la región.

Acceso, permanencia y egreso en educación superior

Uruguay enfrenta desafíos estructurales y persistentes en cobertura educativa, especialmente en tres dimensiones clave: accesibilidad, permanencia y logro académico. Persisten bajas tasas de retención, una oferta limitada en áreas rurales y dificultades para elevar los estándares de aprendizaje y aumentar la graduación en educación media, todo en un contexto de restricciones presupuestales que afectan al sector público. También es necesario mejorar la transparencia en la transición entre los niveles medio y superior.

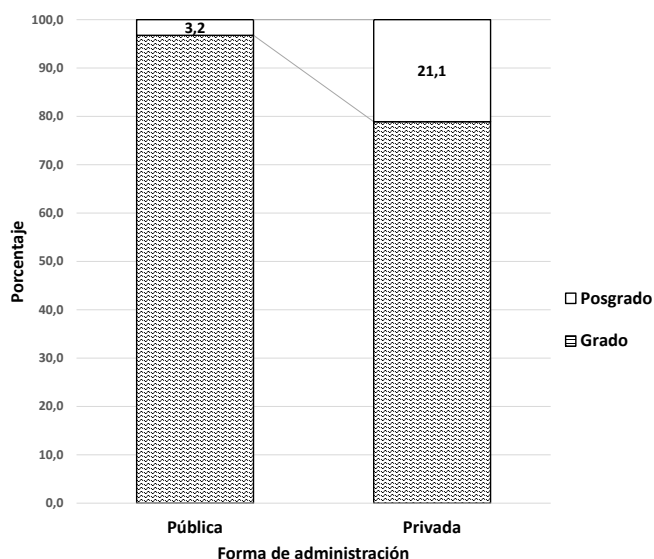
La Ley de Urgente Consideración (Uruguay, 2020) marcó el inicio de una reforma educativa interpretada desde el sector público como un intento de restringir instrumentos de coordinación de la educación pública y favorecer al sector universitario privado (Udelar, 2020). Esto genera tensiones estructurales con impactos sociales significativos y plantea el reto de equilibrar inclusión y calidad en la educación superior.

Este dilema, que trasciende lo técnico, exige debatir cómo garantizar equidad en el acceso sin comprometer los estándares académicos, considerando recursos, formación docente y métodos de enseñanza. Se impone, así, un diálogo continuo entre actores diversos para sostener el *ethos* universitario uruguayo.

En este contexto, es clave analizar la evolución de las modalidades y la expansión del sector privado. En 2022, la matrícula de grado y pregrado representó el 96,8% en el sector público y el 78,9% en el privado; el posgrado, el 3,2% y 21,1%, respectivamente. En términos

totales de educación universitaria, el sector público atendía al 90,8% de estudiantes de grado y al 55,3% de posgrado, mientras el privado —con siete institutos universitarios y cinco universidades— concentraba el 9,2% de grado y el 44,7% de posgrado.

Ilustración 3. Distribución porcentual de estudiantes universitarios atendidos por sector y según forma de administración



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Educación 2022 (MEC, DNE, 2023a).

En el total de la matrícula de educación superior, el desglose fue el siguiente: el 5,2% correspondía a la educación terciaria no universitaria, el 11,1% a la formación docente y el 74,5% a programas de grado y posgrado en el sector público. En el sector privado, la matrícula consistía en un 7,3% de estudiantes de grado y un 1,9% de posgrado.

De manera que la matrícula de pregrado cubierta exclusivamente por instituciones universitarias públicas y privadas, representa un

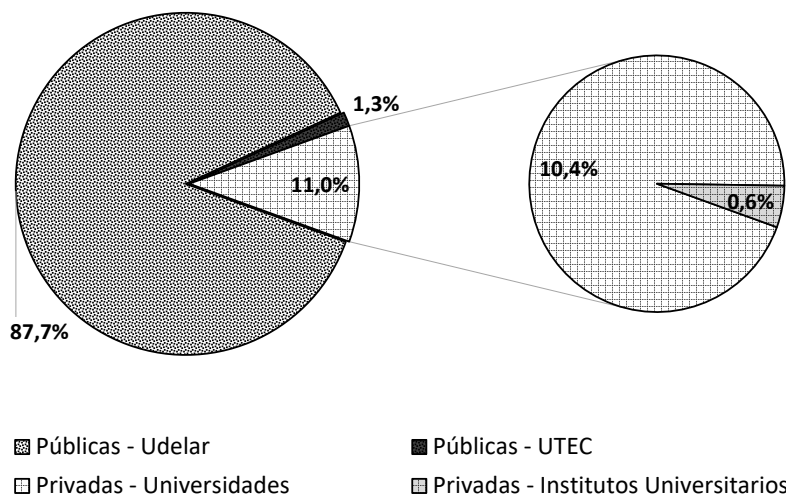
83,7% de todos los estudiantes de educación superior. Como se dijo, el 74,5% corresponde al sector universitario público: la Udelar contribuye con el 73,4% y el 1,1% restante lo aporta la UTEC (72,1% de pregrado y 2,4% de posgrado).

Con el aumento de la matrícula, la composición socioeconómica del estudiantado se expandió, mayormente en el sector público, con una importante contribución territorial en la composición de los orígenes sociales de las nuevas incorporaciones: el acceso de los sectores sociales de menores ingresos se ha concentrado mayormente en el interior del territorio nacional, asociado al señalado proceso de descentralización, al incremento de las ofertas del sector público fuera del área capitalina y a la evidente existencia de una demanda contenida.

El sector privado, compuesto principalmente por pequeñas y medianas universidades, representa el 87% de las instituciones. Éstas ofertan mayormente cursos en el área de las humanidades, la administración y el derecho. Los cursos tecnológicamente más exigentes y caros suelen impartirlos las instituciones públicas, que son predominantemente grandes universidades de investigación. El sector público es gratuito, mientras que el privado cobra matrícula.

De manera que, el peso relativo de la Udelar es una característica identitaria del sistema de educación superior uruguayo: en 2022 representaba el 87,7% del total de la matrícula universitaria de grado y posgrado del país y el 98,5% sobre el total del sector universitario público.

Ilustración 4. Distribución porcentual de estudiantes universitarios atendidos por forma de administración e institución



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Educación 2022 (MEC, DNE, 2023a).

Al decir de Ana García de Fanelli (2022), como el acceso a la educación universitaria pública y buena parte de la no universitaria, es libre y gratuita, el modelo de educación superior uruguayo es de gran singularidad.

Uruguay presenta una mejora en la participación del estudiantado de ingresos bajos y medios, pero con una cobertura más baja producto de los inferiores niveles de finalización en el nivel secundario. (García de Fanelli, 2022, p. 39)

La educación superior en Uruguay presenta un rasgo peculiar: el cuasi monopolio de la educación universitaria pública por parte de la Udelar, fundada en 1849. Es por eso que las principales políticas

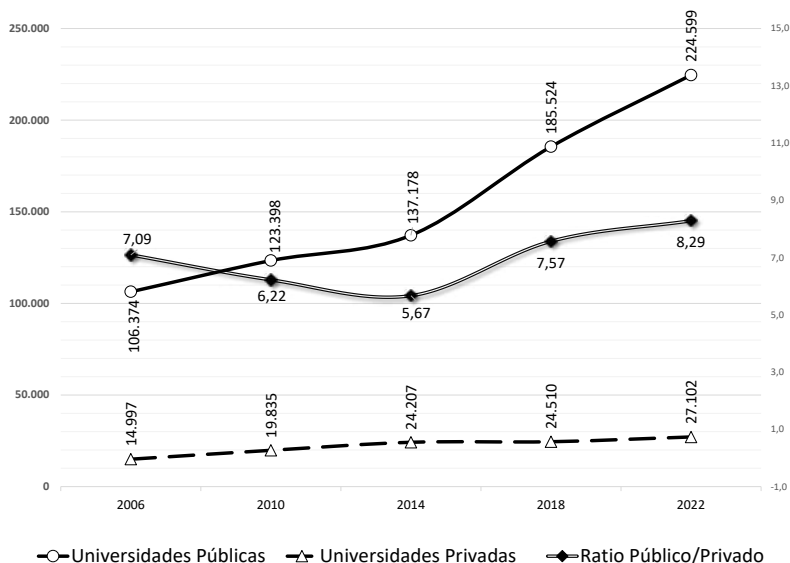
de educación superior en Uruguay, con impacto sobre el sector universitario, surgen de las reformas que la Udelar ha incorporado a lo largo del tiempo (García de Fanelli, 2022, pp. 38-39).

En términos específicamente de la evolución del sector universitario, es decir sin considerar a las IES terciarias no universitarias, se observa que la relación entre la oferta pública y la privada de educación universitaria en términos de ingreso [...] se aprecia una clara predominancia de la oferta pública por sobre la privada, ya que en el año 2017 esta representó el 87,4 % de los ingresos.

Sin embargo, la razón de cantidad de estudiantes ingresantes en la oferta pública de grado frente a la privada disminuyó de 7,8 en el año 2000 a 6,9 en el año 2017. Reducción que se vio acompañada, sin embargo, de un leve incremento en el peso relativo de la oferta pública de 1,3 puntos porcentuales en el mismo período. (Errandonea y Orós, 2020, p.32)

El sistema atendía en 2022 a más de trescientos mil estudiantes. Y, a partir de 2014, la evolución de la matrícula comparada por formas de administración observó fuertes incrementos anuales (Ilustración 3).

Ilustración 5. Evolución comparada de la matrícula de grado de las universidades públicas y de las universidades e institutos universitarios privados



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Educación 2022 (MEC, DNE, 2023a).

Notas: Todo el país, 2004-2021.

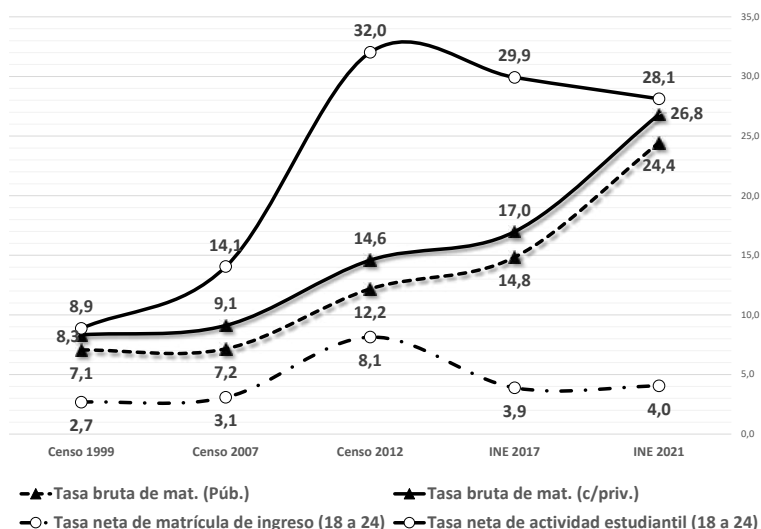
Sin embargo, no es el acceso por primera vez a la educación universitaria lo que explica de forma sustantiva el incremento anual de la matrícula, sino el fuerte componente de re matriculación que se observa en el sector público.

Adicionalmente, la matriculación múltiple y la re matriculación del sistema público uruguayo, propios de la gratuidad y de la ausencia de filtros y otras limitaciones formales al ingreso y a la permanencia, son factores que se han observado asociados positivamente a la edad de ingreso de los estudiantes. Elementos que pueden ayudar a explicar buena parte de la señalada evolución global de la matrícula.

A partir de la evolución de las tasas brutas de matrícula pública y de matrícula pública y privada incluidas en la Ilustración 5, se puede inferir que el incremento en el peso relativo de matrícula pública, conjuntamente con que la contribución en el tiempo de la matrícula privada ha sido evidentemente constante, se expliquen fundamentalmente por los incrementos observados en el sector público.

Adicionalmente, tanto la tasa neta de matriculación de ingreso como la tasa neta de actividad estudiantil de los estudiantes con entre 18 y 24 años de edad, no parece haber acompañado la antedicha evolución general de la matrícula indicadas por las tasas brutas, registrando incluso en el mismo período importantes decrecimientos.

Ilustración 6. Evolución de las Tasas brutas de matrícula (pública y pública+privada), la Tasa neta de actividad estudiantil y la Tasa neta de matriculación de ingreso (todas de 18 a 24 años)



Fuente: Censos de Estudiantes Universitarios 1999, 2007 y 2012 y datos oficiales del MEC de 2017 y 2021.

Notas: Todo el país. No incluye terciaria no universitaria ni matrícula de posgrado.

De manera que la creciente participación estudiantil es posible que se encuentre más vinculada a fenómenos como la re matriculación y la actividad intermitente, con el consabido alargamiento de las trayectorias, de la permanencia estudiantil y de los promedios de edad de los matriculados, que por un real ensanchamiento del soporte poblacional del estudiantado universitario.

Como se dijo, un síntoma de la singularidad del sistema uruguayo, es, además del peso relativo que la Udelar representa en la atención del conjunto de la matrícula en educación superior del Uruguay, las particulares condiciones de accesibilidad y permanencia que caracterizan a la institución.

Concomitantemente, estos aspectos también suponen mecanismos de especificación particulares en relación con fenómenos siempre de gran interés, como el desafío que representan las trayectorias no encausadas, los tránsitos lentos (rezago), el estudio del abandono o los altos niveles de no acreditación.

Infraestructura institucional y apoyo estudiantil

En este contexto, el incremento en la matrícula y las restricciones presupuestales generan un desafío significativo para el espíritu democratizador que históricamente ha animado a la Udelar.

El aumento de la matrícula conlleva una mayor diversidad estudiantil y una demanda ampliada de recursos, infraestructura y apoyo académico. Sin embargo, este crecimiento no siempre se acompaña de un financiamiento proporcional, lo que genera tensiones en la capacidad del sector público para sostener su misión de inclusión y equidad. Las restricciones presupuestales pueden comprometer la calidad de los servicios y el principio de democratización.

A esto se suma la ambigüedad en los sistemas de información, que puede obstaculizar la implementación eficaz de políticas compensatorias como las becas estudiantiles. Estas requieren una focalización

precisa para maximizar su impacto y garantizar que los recursos lleguen a quienes más los necesitan.

Sin datos claros y accesibles, resulta difícil evaluar el impacto de las políticas y tomar decisiones informadas frente a una matrícula creciente y heterogénea. La falta de regulación y coordinación en la gestión de datos puede generar ineficiencias y debilitar los mecanismos de rendición de cuentas.

Además, el legado de una débil planificación estatal y la falta de experticia técnica, como señalan Clavijo y Pereira (2024), limitan la capacidad de la Udelar para adaptarse a los nuevos desafíos. En este contexto, fortalecer los sistemas de información resulta tan urgente como las medidas paliativas que se adopten, especialmente si se aspira a un enfoque integral que refuerce la inclusión y la democracia.

Por tanto, resulta clave aportar información complementaria sobre dos dimensiones críticas: los sistemas de información y la política de asignación de becas. Los desafíos en estas áreas ofrecen claves valiosas para comprender el estado actual del sistema y orientar su mejora.

Sistema nacional de becas

La función general de los sistemas nacionales de becas es promover el acceso equitativo a la educación superior y fomentar la formación de capital humano. Son herramientas clave para promover la igualdad de oportunidades en la educación superior y, por ende, el desarrollo social y económico de una nación. Pero también son indicadores del grado y profundidad del compromiso asumido políticamente en dicho sentido.

Con ellas se procura facilitar la entrada de estudiantes, reduciendo las desigualdades en el acceso a la educación, especialmente de grupos socioeconómicos desfavorecidos. También ayudan a los estudiantes a completar sus estudios mediante el apoyo financiero y

programas complementarios, fomentando su permanencia y éxito académico.

En conjunto, el sistema nacional de becas a nivel de la educación terciaria o superior, llega a beneficiar en alguno de los sentidos señalados, a menos de uno de cada 10 de los estudiantes matriculados (8,95%)³.

Algunos analistas señalan que el ingreso de jóvenes pobres a la Udelar ha retrocedido: “en 2006, alcanzaba la educación terciaria un 2% de los jóvenes de 25 a 29 años pertenecientes al sector más pobre, y ahora ese porcentaje se reduce al 1.7%, con un promedio general a la baja” (Rama, 2024).

Según información publicada en 2023 por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC, DNE, 2022), solo el 4,6% de las personas de entre 25 y 59 años que lograron acceder a la educación terciaria o superior —sin necesariamente haberla completado— pertenecían al quintil más bajo de ingresos per cápita del país. En contraste, el 64,2% de quienes accedieron a estos niveles educativos pertenecían al 20% con mayor ingreso per cápita.

Con base en esos datos, es razonable suponer que el alcance de las políticas implementadas puede distar mucho de ser el adecuado. Pero, adicionalmente, la ausencia de información oportuna y confiable no constituye, como se dijo, una herramienta adecuada para ajustar los esfuerzos que se realizan.

Algunas consideraciones finales

El reciente crecimiento de la matrícula en la Educación Superior en Uruguay plantea tensiones significativas en la función social democratizadora del acceso a la educación, especialmente debido a la creciente competitividad entre las instituciones públicas y privadas.

³ En *Sistema Nacional de Becas*, en Anexos, se incluye una somera descripción de los diferentes dispositivos instrumentados en el país.

Si bien el sistema abarca diversas modalidades y niveles, tanto universitarios como no universitarios, con presencia pública y privada, la Udelar sigue siendo la institución líder en oferta educativa y en su contribución al desarrollo del país, consolidándose como macrouniversidad en exclusividad.

Sin embargo, esta expansión no ha sido homogénea. La diferenciación entre instituciones se refleja en aspectos como la gobernanza, los planes de estudio y la emisión de títulos, lo que ha dado lugar a la coexistencia de un modelo de formación mayoritariamente público, tanto en lo universitario, como en lo técnico-profesional y docente, junto a una creciente oferta universitaria y no universitaria privada. En este contexto, el sector público ha jugado un papel clave en la expansión de la matrícula, especialmente entre los jóvenes de 18 a 24 años, pero el análisis más detallado revela un problema estructural: el aumento de las tasas brutas de matrícula no se traduce necesariamente en una mejora proporcional en la participación de los estudiantes más jóvenes.

Esto sugiere que el acceso inicial de los jóvenes a la educación universitaria no explica completamente el crecimiento de la matrícula. Es probable que gran parte de este aumento se deba a la reinscripción de estudiantes existentes y al alargamiento de las trayectorias en lugar de nuevos ingresos al sistema.

Estos hallazgos sugieren que fenómenos como la matriculación múltiple y la re-matriculación desempeñan un papel importante en el incremento de la matrícula, lo que subraya la complejidad del panorama educativo. Es esencial considerar no solo el acceso inicial, sino también los patrones de inscripción y reinscripción a lo largo del tiempo para comprender completamente la evolución de este indicador.

Este fenómeno cuestiona la capacidad del sistema educativo para cumplir con su función igualadora y evidencia la emergencia de diseños institucionales que, en lugar de democratizar el acceso, tiende a reforzar las desigualdades a través de una creciente segmentación y competencia entre lo público y lo privado, y dificultades del sector

público para atender adecuadamente a la creciente cobertura que enfrenta, afectando directamente las oportunidades educativas de los sectores más vulnerables.

Para ampliar lo anterior, repasemos brevemente algunos de los datos aportados:

- Crecimiento por sector entre 2004 y 2021: Durante este lapso, la Udelar experimentó un crecimiento notable del 201,2%, mientras que el sector privado aumentó en un 142,7%.
- Evolución de la Ratio público/privado: La proporción entre el sector público y privado disminuyó de 8,4 a 6,1 entre 2004 y 2015, para luego aumentar a 10,6 en 2021, lo que implica un aumento global del 198% durante este período.
- Sesgo hacia lo público: En 2022, el 83.7% de los estudiantes de educación superior estaban matriculados en instituciones universitarias, con el 74.5% en el sector universitario público, siendo el 73,4% específicamente en la Udelar y el 1,1% restante en la UTEC.
- Importancia de la Udelar: Esta institución representa el 87,7% de la matrícula universitaria total del país (pregrado, grado y posgrado) y el 98,5% del total del sector universitario público.
- Otros aspectos relevantes: Excluyendo a los estudiantes matriculados en programas de postgrado, en 2022 el sistema educativo atendía a más de doscientos ochenta mil estudiantes, con más de veintiún mil docentes, de los cuales el 82.3% eran empleados por instituciones públicas.

Con base en esta información, se confirma que la preeminencia de la Udelar en la matrícula de educación superior y su empleo significativo de personal docente en el país son indicativos de la singularidad del sistema educativo uruguayo. También, que sus características, actividades y políticas educativas son cruciales para entender

la situación nacional y son objeto de análisis en comparaciones regionales.

Aunque no se ha abordado específicamente el presupuesto educativo debido a la falta de información confiable, un aspecto complementario a tener en cuenta es que, a pesar del aumento en la base estudiantil de la Udelar, los recursos presupuestarios disponibles siguen siendo esencialmente los mismos.

La combinación de acceso libre, libertad de matriculación múltiple y re-matriculación, junto con la ausencia de caducidad de la condición estudiantil, que permite la flexibilidad en las trayectorias educativas, plantea un desafío considerable. Es central reconocer que las dificultades presupuestarias actuales agravan esta situación, ya que pueden conducir a la masificación de los cursos y al abandono prematuro de los estudiantes menos favorecidos. Aunque el libre acceso y la flexibilidad en la elección de carreras y duración de los estudios universitarios parecen ser virtudes democratizadoras, se contrarrestan por las dificultades que surgen en el contexto de un rápido crecimiento de la matrícula. Estas dificultades afectan la implementación y sostenibilidad de acciones pedagógicas que promuevan un progreso adecuado y graduación oportuna para todos los estudiantes, independientemente de su origen social y geográfico. Pero además desplazan el eje significativo en que opera la estratificación social de origen educativo, hacia una competencia de formatos entre lo público y lo privado.

Por lo tanto, más allá de garantizar la equidad en el acceso y el avance en los estudios universitarios, el verdadero desafío consiste en abordar las barreras que obstaculizan estos objetivos, considerando la magnitud y complejidad del desafío que enfrentan las aspiraciones de justicia social que fomentaron el diseño de la educación pública en Uruguay.

Ideales que hoy se encuentran fuertemente tensionados y comprometidos y que merecen ser una categoría específica en el análisis comparativo regional.

Bibliografía

- Bentancur, Nicolás y Clavijo, Emiliano (2016). La educación superior durante el decenio frenteamplista: análisis de un caso de innovación de políticas. XV Jornadas de Investigación: el oficio del investigador en Ciencias Sociales, 30. Recuperado el 16 de abril de 2024, de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/10694/1/XV%20JICS_Bentancur-Clavijo.pdf
- CARIBE, DD (29 de septiembre de 2023). Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe. Obtenido de UNAM Internacional: <https://revista.unaminternacional.unam.mx/nota/5/colaboracion-entre-macrouniversidades-las-grandes-universidades-publicas-de-america-latina-y-el-caribe-enlazadas>
- Carreño, Graciela (2016). Prefacio. En G. Carreño (Ed.), Logros de la Udelar en el Interior del País (2005-2015) (p.129). Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior (CCR). Recuperado el 16 de abril de 2024, de https://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Logros_2016con_tapa.pdf
- Clavijo, Emiliano y Pereira, Leandro (2024). Antecedentes y normativa de los Sistemas de Información en la Educación Superior en Uruguay. Montevideo: Proyecto UNTREFB2860 / Redes NEIES-MERCOSUR. Recuperado el 29 de abril de 2024
- Da Silveira, P. (2022). Formación docente universitaria. Aportes para el diseño o rediseño de carreras de formación docente que aspiren al reconocimiento universitario. Recomendaciones. Montevideo: MEC.
- DGPlan. (2022). Estadísticas Básicas 2020. Universidad de la República. Recuperado el 5 de marzo de 2024, de DGPlan Portada /Publicaciones/Estadísticas Básicas 2020: https://planeamiento.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/33/2023/04/DGPLAN-EstadisticasBasicas2020_19_04_2023-WEB-todo-CON-TAPA.pdf
- Didriksson, Axel (2006). Capítulo 14 Caracterización y desarrollo de las macrouniversidades en América Latina y el Caribe. En C. Rama, Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe (pp.194-203). Caracas, Venezuela: IESALC/UNESCO. Recuperado el 16 de abril de 2024,

de https://www.researchgate.net/publication/304748196_Integracion_inclusion_de_las_personas_con_discapacidad_en_la_Educacion_Superior

Errandonea, Gabriel (2004). Los profesionales y sus mecanismos de clausura. Las complejidades del credencialismo exclusionario. Montevideo, Uruguay: FCS-Udelar. Recuperado el 11 de marzo de 2024, de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8248/1/TMS_ErrandoneaGabriel.pdf

Errandonea, Gabriel (30 de Junio de 2017). Los sistemas de información en Udelar. Un camino sin retorno. *InterCambios*, 4(1), 20-29. Recuperado el 11 de 02 de 2020, de <https://ojs.intercambios.cse.udelar.edu.uy/index.php/ic/article/view/110>

Errandonea, Gabriel (setiembre de 2018). Sistemas de información en la Udelar. XVII Jornadas de Investigación “A 70 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos. ¿Libres e iguales?”. Repositorio Colibri. (U. FCS, Ed.) Obtenido de Sistemas de información en la Udelar: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/22437/1/XVII%20JICS_Errandonea.pdf

Errandonea, Gabriel (2022). Génesis, estructura y función social de los dispositivos de educación media en Uruguay: análisis histórico y social de los desajustes entre los medios y los fines (Licencia Creative Commons Atribución - No Comercial - Sin Derivadas (CC - By-NC-ND 4.0) ed.). Montevideo, Uruguay: Udelar. FCS. Recuperado el 23 de enero de 2024, de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/35283>

Errandonea, Gabriel (junio de 2023). Evolución del acceso la permanencia y el egreso en la Udelar. *InterCambios*, 10(1). doi:HTTP://DOI.ORG/10.29156/INTER.10.1.17

Errandonea, Gabriel y Orós, Carla (2020). Informe: Descripción de la educación superior en Uruguay (La Universidad se Investiga / Comisión Sectorial de Enseñanza). Montevideo, Uruguay: Udelar. Comisión Sectorial de Enseñanza. Recuperado el 15 de Mayo de 2020, de <https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2020/03/NEIES-final-catalogacion.pdf>

- Errandonea, Gabriel; Gómez, Gabriel y Orós, Carla (22 de abril de 2015). Jornadas sobre Planeamiento Estratégico, Información y Evaluación en la Universidad. Obtenido de De los sistemas de gestión a los sistemas para la planificación estratégica de la Udelar: https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2016/11/Errandonea_Jornadas-del-Rector-sobre-Planificacio%CC%81n-Estrate%CC%81gica_04-20151.pdf
- Errandonea, Gabriel et al. (2014). A 140 años de la educación del pueblo: Aportes para la reflexión sobre la educación en el Uruguay (1era ed.). (Gabriel Errandonea, Ed.) Montevideo, Uruguay: Dirección de Educación - Ministerio de Educación y Cultura. Recuperado el 25 de enero de 2024, de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/2020-01/A%20140%20a%C3%B1os%20de%20educacion%20del%20pueblo.pdf>
- Filgueiras, Fernando; Mancebo, María Ester y Rossel, C. (2004). <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social>. Obtenido de Hacia un sistema nacional de indicadores para la educación: evolución reciente y desafíos futuros: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/482.pdf>
- Fondo de Solidaridad. (5 de abril de 2024). Árbol de las Carreras. Obtenido de https://becas.fondodesolidaridad.edu.uy/arbol-de-las-carreras/#paso_uno_arbol_general
- García de Fanelli, Ana (2022). Políticas para promover el acceso con equidad en la educación superior latinoamericana. Buenos aires: IIPE-UNESCO. Obtenido de www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp
- Jung, María Eugenia (2012). Antecedentes históricos de la Universidad en el interior del país 1906-1973. Cronología y selección documental. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Udelar (UCUR). Recuperado el 16 de abril de 2024, de https://www.cci.edu.uy/sites/default/files/antecedentes_historicos.pdf
- Landinelli, Jorge (2015). Alcances de la autonomía universitaria en Uruguay: continuidades, perturbaciones y cambios. En V. Villar y A. Villar (Ed.), La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana (pp.95-114). México D.F.: IISUE/AHUNAM. Recuperado el 16 de abril de 2024, de <http://dspaceudual.org/bitstream/Rep-UDUAL/40/1/idea%20latinoamericana->

na%2C%20coleccion%3%B3n%2010.%20La%20autonom%C3%ADa%20
universitaria%2C%20una%20mirada%20latinoamericana.pdf

Ley N° 15.739. (28 de marzo de 1985). Ley N° 15.739. ENSEÑANZA. Obtenido de Portal del Poder Legislativo: <https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2021/06/ley-15739.pdf>

Ley N°19.301. (26 de diciembre de 2014). Ley de Residencias Médicas. Obtenido de IMPO - Normativa y Avisos Legales del Uruguay: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19301-2014>

Ley N° 18.437. (12 de Diciembre de 2008). Ley General de Educación. Montevideo, Uruguay. Obtenido de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Ley N° 19.889. (9 de julio de 2020). Ley de Urgente Consideración. Recuperado el 10 de agosto de 2020, de <https://parlamento.gub.uy/>: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=09-08-2017&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=09-08-2020&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=urgente+consideraci%C3%B3n

Lizbona, Alexandra y Rumeau, Dominique (2013). La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos (1960-2012). Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Recuperado el 4 de noviembre de 2023, de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/la-educacion-universitaria-uruguay.pdf>

MEC, DNE (2022). Formación docente universitaria. Normativa para el diseño o rediseño de carreras de formación docente que aspiren al reconocimiento universitario. Montevideo: Dirección Nacional de Educación.

MEC, DNE (2023a). Anuario Estadístico de Educación 2022. Montevideo: Dirección Nacional de Educación. Recuperado el 16 de noviembre de 2023, de https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/2023-12/Anuario%20Estad%C3%ADstico%20de%20Educaci%C3%B3n%202022_0.xlsx

MEC, DNE (2023b). Panorama de Becas 2021. Montevideo: Dirección Nacional de Educación. Recuperado el 16 de noviembre de 2023, de <https://>

www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-becas-2021

MEC, DNE (2024). Programa de Formación en Educación. Montevideo: Dirección Nacional de Educación. Recuperado el 9 de octubre de 2024, de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/formacioneducacion>.

Paris de Oddone, María Blanca (1998). Historia de la Universidad Latinoamericana. La Universidad de la República Oriental del Uruguay, Montevideo. DF México: UDUAL. Obtenido de <http://dspaceudual.org/bitstream/Rep-UDUAL/704/1/Historia%20de%20la%20universidad%20latinoamericana.%20La%20Universidad%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20Oriental%20de%20Uruguay.pdf>

Parkin, Frank (1984). Marxismo y teoría de las clases. Una crítica burguesa. Madrid, España: Espasa-Calpe.

Rabossi, Marcelo (2014). Acceso (¿ingreso?) a las universidades nacionales Argentinas: permisividad y consecuencias. Páginas De Educación, 2(7), 235-255. doi:<https://doi.org/10.22235/pe.v7i2.507>

Rama, Claudio (2024). Bajó el ingreso de los pobres a la Universidad. Correo de los viernes, Montevideo. Obtenido de <https://www.correodelosviernes.com.uy/Bajo-el-ingreso-de-los-pobres-a-la-Universidad.asp>

Terigi, Flavia (2007). Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. En F. Santillana (Ed.), Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy. (pp.161-178). Buenos Aires: III Foro Latinoamericano de Educación. Obtenido de <http://www.ieo.edu.ar/promedu/trayescolar/desafios.pdf>

UCU (17 de abril de 2024). Nosotros-320. Obtenido de <https://www.ucu.edu.uy/categoria/Nosotros-320>

Udelar (Agosto de 2015). Plan Estratégico de Desarrollo 2015-2019. Obtenido de Evaluación institucional, Planeamiento estratégico y Gestión universitaria: https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2021/11/plan__estrategico_de_desarrollo_2015-2019.pdf

- Udelar (Febrero de 2020). Informe del Relevamiento Continuo de Estudiantes de grado de la Udelar. Año 2018. #4 Caracterización sociodemográfica de los estudiantes. Dirección General de Planeamiento (Udelar), Montevideo. Obtenido de https://planeamiento.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/33/2020/12/4.-Forma-estudiantes_Caracterizacion-socio-demografica.pdf
- Udelar (Marzo de 2020). Ley de Urgente Consideración: hacia un nuevo modelo educativo. Mesa redonda: Ley de Urgente Consideración y Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), Udelar (Udelar). Obtenido del Portal de la Udelar: <https://udelar.edu.uy/portal/2020/03/ley-de-urgente-consideracion-hacia-un-nuevo-modelo-educativo/>
- UNESCO-UIS (2013). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. CINE 2011. Montréal, Québec, Canadá: UNESCO. Recuperado el 5 de abril de 2024, de <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isc-ed-2011-sp.pdf>
- Uruguay. 2008. Ley N.º 18.437. Ley General de Educación. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>
- Uruguay. 2020. Ley de Urgente Consideración: Ley N.º 19.889 (Publicada D.O. 09/jul/2020). Diario Oficial. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>
- Valadés, Diego (2014). Autonomía y constitución en América Latina. En D. Valadés, La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana (2da ed., pp.25-38). México D.F.: IISUE/AHUNAM. Recuperado el 16 de abril de 2024, de <http://dspaceudual.org/bitstream/Rep-UDUAL/40/1/idea%20latinoamericana%2C%20colecci%C3%B3n%2010.%20La%20autonom%C3%A4Da%20universitaria%2C%20una%20mirada%20latinoamericana.pdf>
- Viera-Duarte, Patricia; Chiancone, Adriana y Martínez Larrechea, Enrique (18 de febrero de 2018). <https://repositorio.cfe.edu.uy/>. doi:<http://dx.doi.org/10.20435/serie-estudios.v0i0.1397>
- Weber, Max (1964). Economía y sociedad (2da en español ed., Vol. Tomo I). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

ANEXOS

Regulación del sistema de enseñanza superior uruguayo

En Uruguay, la educación terciaria pública incluye a la Universidad de la República (Udelar), el Instituto Universitario de Educación (IUDE) y otros institutos, mientras que la oferta privada se regula por el Decreto Ley N° 15.661 de 1984. Este nivel comprende programas universitarios y técnicos de pregrado (CINE 5), grado (CINE 6), maestría (CINE 7) y doctorado (CINE 8), orientados a conocimientos avanzados y especialización. Así, la “educación universitaria” es una modalidad específica dentro de la educación terciaria. En la práctica, los términos “educación terciaria” y “educación superior” se emplean de manera intercambiable, aunque conviene distinguir entre opciones universitarias y no universitarias.

La LUC reformuló el artículo 29 de la LGE, definiendo la educación terciaria como aquella que requiere culminar la educación media superior o acreditar competencias equivalentes, sin necesidad de ser universitaria (Art. 138). En Uruguay, la formación docente ha sido históricamente terciaria no universitaria, aunque la LGE de 2008 (Art. 31) estableció que debía ser terciaria universitaria, abarcando a maestros, profesores y educadores sociales, y creó el IUDE con ese fin (Art. 84). Sin embargo, la LUC derogó la creación del IUDE y encomendó al Consejo Directivo Central de la ANEP promover acciones para una formación docente universitaria. Además, modificó el artículo 31, señalando que esta formación debe comprender niveles inicial, continuo y de posgrado, y garantizarse por entidades públicas competentes (Art. 137).

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) consultó a universidades sobre criterios mínimos para programas universitarios de formación docente. La Udelar, en un informe citado por Da Silveira (2022), subrayó que el carácter universitario exige integrar sistemáticamente investigación, enseñanza y extensión en una estructura

académica estable y conectada con las demandas sociales. Según Da Silveira, los artículos 170, 171 y 198 de la LUC ofrecen herramientas que podrían facilitar la transición universitaria de la formación docente.

En este marco, el MEC implementó el Programa Nacional de Fortalecimiento a la Formación en Educación, dirigido por la Dirección Nacional de Educación, que busca potenciar la profesión docente e incluye mecanismos de reconocimiento universitario, como la prueba “Docente Acreditado” y la convalidación de títulos de maestría y doctorado (MEC, 2024). No obstante, persisten desigualdades sociales en la valoración de títulos, lo que crea una estructura interna jerarquizada. La centralidad de la Udelar refuerza la necesidad de integrar niveles educativos diversos y coordinar ofertas institucionales, lo cual configura un ecosistema educativo complejo.

En cuanto a la educación terciaria no universitaria, la ANEP ofrece formación técnico-profesional a través de la Dirección General de Educación Técnico-Profesional (DGETP), que reemplazó al Consejo de Educación Técnico-Profesional creado por la Ley de emergencia de 1985. La DGETP, como órgano unipersonal desconcentrado, tiene potestad para diseñar cursos propios o en convenio con universidades o institutos públicos y privados (Uruguay, 2020, Arts. 54 y 62).

Por otra parte, la educación médica de posgrado se estructura en torno al Sistema de Residencias Médicas, principal vía de especialización en el país. La Ley N° 19.301 de 2014 y su decreto reglamentario N° 274/016 establecen sus principios, formas de acceso, cupos y carga horaria. También crean un Consejo Administrador Honorario integrado por representantes de la Udelar, universidades privadas, el Ministerio de Salud Pública y prestadores de salud. La Escuela de Graduados de la Facultad de Medicina de la Udelar lidera la formación de posgrados médicos, asegurando que los contenidos se definan académicamente y se actualicen conforme a la evolución disciplinar.

Por último, la educación a distancia y semipresencial se reconoce como una modalidad formal específica. Involucra enseñanza sin presencialidad obligatoria mediante recursos tecnológicos adecuados, estructura académica propia y sistemas de evaluación definidos. La modalidad semipresencial incluye instancias presenciales obligatorias. Ambas otorgan certificaciones oficiales reconocidas por las autoridades competentes (Ley N° 18.437, Art. 36, según redacción de la Ley N° 19.889, 2020, Art. 138).

Sistema Nacional de Becas

Desde 1986, Uruguay cuenta con un Sistema Nacional de Becas administrado por la Comisión Nacional de Becas (CNB), creada por la Ley N° 15.851 (Art. 115). La CNB opera en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y está integrada por siete delegados honorarios designados por el Poder Ejecutivo (que la preside), la Udelar, la ANEP y las Intendencias del Interior. Su oficina fue formalmente establecida por la Ley N° 16.170 (1990, Arts. 335 y 336).

En 2021, el sistema otorgó 27.809 becas a través de múltiples programas. En educación superior, se destacan:

- Fondo de Solidaridad: actualmente, más de 10.000 becas otorgadas a estudiantes universitarios y terciarios, cubriendo aproximadamente un 65% de los aspirantes.
- Bienestar Universitario (Udelar): 4.567 becas para estudiantes con vulnerabilidades sociales y económicas. Modalidades:
- Apoyo económico (624 becas): 2 BPC mensuales de mayo a diciembre (marzo para renovaciones).
- Alojamiento (72 becas): 2 BPC, en coordinación con el MVOTMA.
- Alimentación (1.553 becas): acceso a comedores universitarios.

- Descuento en pasajes (1.388 bonificaciones): 10% adicional al 20% de ANETRA para estudiantes que cursan fuera de su departamento y a más de 60 km de su hogar.
- Accesibilidad educativa:
- Guardería: para estudiantes con hijos menores de 4 años o bajo tenencia legal.
- Transporte (57 becas): $\frac{1}{4}$ BPC para quienes requieren traslados frecuentes menores a 60 km.
- Materiales de estudio (154 becas): $\frac{1}{2}$ BPC para insumos académicos.
- Laptop (710 equipos): préstamo anual para quienes no acceden a la enseñanza virtual.
- Becas del MEC:
- Butiá: para estudiantes de Educación Media pública (\$10.000 en tres cuotas).
- Carlos Quijano: para posgrados de estudiantes con ciudadanía uruguaya, hasta UYU 120.000.
- Docente Acreditado: para 3.º y 4.º año de Formación Docente (ANEP).
- Consejo de Formación en Educación (CFE, ANEP): 3.318 unidades indexadas (aproximadamente \$20.000 pesos mensuales, en 9 pagos) a 2.309 becarios en tres programas:
- Julio Castro: para 1.º y 2.º año de Magisterio.
- CFE: para Profesorado, Educación Social, Primera Infancia, entre otros.

- Residencia, alimentación y transporte: para estudiantes de primer año de los Centros Regionales de Profesores.
- Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII): 153 becas (92 maestrías, 61 doctorados). Apoyos mensuales:
- Doctorado: UYU 42.610 por hasta 36 meses.
- Maestría: UYU 28.755 por hasta 24 meses.

Los sistemas de información en la educación superior

La ambigüedad en la concepción de los sistemas de información en la educación superior uruguaya refleja un legado de planificación estatal fragmentada y carencias técnicas (Clavijo y Pereira, 2024). Superar estas dificultades exige avanzar en política educativa y en la producción estadística para evaluar objetivos con mayor eficacia.

Por su complejidad, las instituciones de educación superior requieren regulación, coordinación, monitoreo y gestión. La información educativa es esencial para tomar decisiones en todos los niveles del sistema, no solo como herramienta de gestión, sino como insumo crítico para intervenir en los mecanismos que amplían o restringen oportunidades educativas.

Filgueira, Mancebo y Rossel (2001) destacan que el diagnóstico del sistema educativo realizado por CEPAL en 1990 fue clave para la reforma de 1995, al promover la sistematización de datos hasta entonces dispersos. Los sistemas de información, sostienen, permiten transparencia, gestión administrativa, definición de metas, organización interna, lenguaje común, evaluación continua y corrección de rumbo.

Cárdenas y Quintana, basándose en Weill (1992), distinguen tres tipos de sistemas necesarios para una gestión moderna: los transaccionales (automatizan tareas operativas), los de apoyo a decisiones

(procesan datos complejos) y los estratégicos (monitorean procesos y se adaptan al entorno) (Errandonea, Gómez y Orós., 2015).

En Uruguay, se plantea la necesidad de evolucionar de simples sistemas de gestión hacia sistemas de información abiertos, integrados y basados en big data (Errandonea, 2017). Ya se observan avances: se han mejorado la calidad y confiabilidad de los datos recolectados, orientando mejor las políticas educativas.

Entre las iniciativas destacadas figura el sistema GURI, creado en 2011 para la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP), que permitió actualizaciones en tiempo real y mejoró la respuesta a solicitudes de información. Otro avance es el Sistema de Información Integrado del Área Social (SIIAS), desarrollado desde 2014 por el MIDES, que integra datos de programas sociales, incluyendo GURI y plataformas de educación técnica, aunque aún no incorpora datos universitarios. Ambos sistemas apuntan a fortalecer la articulación con Udelar, UTEC y, eventualmente, el sector privado.

Sin embargo, la Udelar continúa desarrollando sus propios sistemas estratégicos. Comprender este proceso es clave para planificar acciones futuras. El debate se centra en si primero deben definirse indicadores o si es preferible diseñar sistemas robustos que garanticen acceso abierto y acuerdos sobre qué monitorear.

En los últimos años, la Udelar ha procurado articular registros y transformar unidades locales de información en sistemas generales. Tanto el Plan Estratégico 2000 como el de 2015-2019 ya señalaban esta necesidad. En ese marco se creó la Unidad de Sistemas de Información de la Enseñanza, bajo la Comisión Sectorial de Enseñanza, para desarrollar indicadores y avanzar en sistemas integrados.

Entre 2015 y 2017, el grupo GIEPE desarrolló el sistema “Trébol”, que articula datos del SGAE y del SIAP. Aunque se completó un módulo sobre estudiantes e indicadores básicos, sigue pendiente la implementación de herramientas sistémicas que fortalezcan la planificación estratégica.

A nivel nacional, el Ministerio de Educación y Cultura impulsa la coordinación interinstitucional para generar información nominal y trazable. No obstante, aún llevará tiempo alcanzar un acceso plenamente integrado y abierto.

Dado que la educación superior incide directamente en la estratificación social, es fundamental que la producción de información y las políticas orientadas a la equidad avancen de manera articulada.

PARTE III

Funcionamento

Tipos institucionais e equidade na educação superior brasileira

Leonardo Rodrigues, André Vieira, Maria Ligia Barbosa e André Pires

Introdução

A expansão da educação superior (ES) brasileira nas últimas décadas foi acompanhada por grandes transformações em sua estrutura. Sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990, no que se tem chamado de segundo ciclo de expansão (Senkevics, 2021), um extenso processo de diversificação com concentração ocorreu por meio de movimentos complementares de mudanças regulatórias do sistema e estímulo à participação privada com fins lucrativos (Santos, Lima e Carvalhaes, 2020; Carvalhaes, Medeiros e Santos, 2022; Tagliari, 2022; Scudeler e Tassoni, 2023; Zuccarelli et al., 2025). Os contornos desse processo têm paralelos em diferentes contextos, particularmente em sistemas de expansão tardia, como vários da América Latina (Teixeira et al., 2013; McCowan, 2017; Vieira et al., 2025). Em comum, esses sistemas optaram por responder às pressões por massificação da oferta e inclusão de uma população cada vez mais heterogênea, por meio do incentivo à abertura de rotas alternativas

de acesso, menos custosas e rentáveis, pela iniciativa privada (van Vught, 2008).

As diferenças entre os modelos institucionais e sua relação com regimes de estratificação educacional têm sido objeto de interesse de longa tradição de estudos sociológicos (Shavit e Blossfeld, 1993). Pesquisas comparadas têm convergido em apontar que características de nível de sistema como a extensão da expansão, modo de diferenciação e grau de privatização estão associadas a padrões específicos de desigualdades de participação na ES. A expansão em sistemas diversificados e com baixa regulação para a oferta educacional, que tendem a ser aqueles com maior participação privada, está correlacionada com a participação mais ampla de diferentes estratos sociais na ES (Shavit et al., 2007). Entretanto, na medida em que a diversidade institucional passa a desempenhar o papel de seleção social em sistemas em expansão, há evidências de que mecanismos complementares, incluindo “class-matching”, exclusão institucional e adaptação diferenciada entre estratos sociais, resultem no direcionamento de grupos desfavorecidos para IES de baixo status ou valor posicional (Lucas, 2001; Alon, 2009; Carvalhaes e Ribeiro, 2019; Rodrigues, 2024). A extensão com que os sistemas de ES se diferenciam de acordo com hierarquias bem demarcadas, em contraste com dimensões mais “horizontais”, constitui elemento central para essa análise. Na medida em que o status institucional está associado à seletividade acadêmica e social de quem acessa a IES, a “lei de ferro das hierarquias”, segundo a qual a vantagem posicional das instituições se retroalimenta, entra em ação (Croxford e Raffae, 2015).

A expansão dos sistemas de educação superior gera um paradoxo ao incluir estudantes para além das elites tradicionalmente ocupando este espaço. A diversificação de modelos institucionais é processo constituinte da expansão e aí se desenha o paradoxo da inclusão diferenciada ou mesmo desigual, que autores como Merle (2002) caracterizam como “democratização segregativa”. A pergunta toquevilliana sobre onde a diferença se torna desigualdade evidencia a necessidade de se compreender as várias formas de inclusão e

suas relações com os modelos institucionais, destacando, na linha de Grusky e Weeden (2001), os impactos da diferença entre as áreas de conhecimento.

Neste capítulo, analisamos a relação entre as formas de organização das instituições e a equidade no acesso de estudantes ao sistema. Após décadas de reformas regulatórias no sistema brasileiro e o crescimento exponencial de um setor privado sabidamente diferenciado, pode-se esperar que tenha aumentado o número e diversidade de opções de entrada para uma população elegível também heterogênea. No entanto, apesar de avanços recentes nessa direção (Schwartzman, Silva Filho e Coelho, 2021), poucos estudos sobre o caso brasileiro têm adotado uma abordagem multifuncional correspondente ao caráter multifacetado dessa “topografia” institucional. Assim, permanecem em aberto questões como em que medida a diversificação da ES tem levado a novas formas de estratificação e se, uma vez consideradas múltiplas dimensões horizontais de diversificação institucional, encontramos novos contornos para as disputas de status internas ao sistema.

Buscamos responder a estas questões utilizando uma tipologia que classifica as IES brasileiras conforme seu funcionamento entre 2010 e 2019 (Vieira, Rodrigues e Barbosa, 2025). A partir dos dados do Censo da Educação Superior (Censup) e tabelas de pós-graduação *stricto sensu* da CAPES, consideramos informações sobre dimensões institucionais e composição demográfica e socioeconômica dos discentes. No primeiro grupo, estão aquelas relacionadas às funções centrais da educação superior no país (ensino, pesquisa e extensão) e outros componentes teóricos da diversidade institucional (incluindo tamanho e orientação internacional). No segundo, as informações relacionadas à cor/raça, idade, gênero e tipo de escola de ensino médio em que estudaram. A partir dessa tipologia, pretendemos demonstrar como as estruturas de diversificação do sistema no Brasil tornam-se mecanismos de estratificação social das instituições que o compõem.

Na próxima seção, discutimos o tratamento dado pela literatura especializada à relação entre diversificação institucional e estratificação nos sistemas de ES. Enfatizamos as estruturas de diversificação que se referem às diferenças formais das instituições (setor institucional e organização acadêmica), às áreas de conhecimento, ao tipo de diploma, à modalidade de ensino (a distância e presencial) e aos turnos de oferta. Em seguida, apresentamos os resultados de acordo com as categorias sociais de estudantes e discutimos a sua relação com as políticas públicas implementadas no período analisado. Encerramos o texto com considerações sobre implicações teórico-metodológicas e práticas dos resultados.

Diversificação e estratificação na educação superior brasileira

Os sistemas de educação superior de diferentes contextos têm sido pressionados a diversificarem a sua oferta educacional como forma de atenderem às demandas de diferentes atores sociais, incluindo estudantes e famílias, setor produtivo, governos etc. (Arum, Gamoran e Shavit, 2007; Harris e Ellis, 2020; Teichler, 2008). Embora com níveis distintos de eficácia, os sistemas que têm implementado estratégias de diversificação, apresentando IES de diferentes missões institucionais, graus de seletividade e prestígio, têm apresentado níveis mais elevados de acesso, quando comparados a sistemas unificados ou binários (Shavit, Arum e Gamoran, 2007). Não à toa, a democratização da educação superior tem sido precisamente um dos argumentos para a implementação de mudanças regulatórias para incentivar a maior responsividade do sistema às demandas por diversidade de oferta. A finalidade seria alcançar uma maior representatividade dos diferentes grupos demográficos e socioeconômicos encontrados na sociedade no corpo discente do sistema como um todo. No entanto, ainda que a base de estudantes tenha aumentado de modo consistente em sistemas diversificados, o resultado desse modo de

diferenciação para a equidade interna ainda está em disputa (Marginson, 2016; Dubet, 2015).

Em sistemas educacionais em expansão, a fronteira das desigualdades deixa de ser apenas no acesso às etapas mais avançadas, e passa a ser cada no acesso aos diferentes segmentos do sistema (Bexley, 2016). No Brasil, ao mesmo tempo em que diminuíram as desigualdades de acesso na última década, grupos sociais em desvantagem têm sido “desviados” dos espaços prestigiados e tradicionais do sistema, nos quais as elites continuam sobrerrepresentadas (Mont’Alvão, 2015; Carvalhaes e Ribeiro, 2019; Ayalon e Yogev, 2005). As explicações sociológicas possíveis incluem não apenas desigualdades de condições das famílias para ocuparem os espaços mais disputados (Lucas, 2001), mas mecanismos propriamente institucionais de fechamento e de seleção socialmente diferenciada (Alon, 2009; Reay, David e Ball, 2005).

Em que pese os avanços da literatura em mapear o efeito-instituição nas desigualdades na ES usando métricas unidimensionais, como seletividade ou prestígio institucional, ou referentes a poucas dimensões, como oferta educacional, argumentamos que a diferenciação institucional tem assumido um caráter multidimensional, estruturando-se em torno da diversidade de funções e lógicas que definem tipos de IES (Teichler, 2002; Dubet, 2015).

Nesta seção, apresentamos como cada uma das dimensões de diversificação teorizadas pela literatura relevante estão relacionadas a inclusão de novos grupos sociais na educação superior brasileira. Essa discussão tem o objetivo de justificar a utilização de uma classificação das instituições para além dos aspectos meramente formais, como setor institucional e organização acadêmica, e indicar como aspectos relacionados ao funcionamento institucional afetam a equidade no acesso.

Dimensões de funcionamento institucional

Pertencer a um ente público ou privado tem implicações importantes, por exemplo, sobre como essas instituições serão impactadas por políticas de expansão. No Brasil, o crescimento das matrículas na educação superior ocorreu, sobretudo, pela ampliação da participação do setor privado e a partir de políticas para o financiamento público das mensalidades (Carvalhaes, Medeiros e Santos, 2022; Santos, Lima e Carvalhaes, 2020). A expansão desse setor foi caracterizada pela concentração de matrículas em alguns grupos educacionais e pela oligopolização da educação superior. Houve políticas para o setor público, com destaque para a expansão e criação de universidades (Reuni) e para o estabelecimento de uma rede federal de educação técnica e tecnológica. Ainda assim, a oferta concentrou-se, sobretudo, no setor privado que também passou a atuar com diferentes modalidades de ensino.

Além de concentrar as matrículas, o setor privado também se diversificou mais do que o público (Vieira, Rodrigues e Barbosa, 2025). Quando consideradas as diferentes características do funcionamento das instituições, o setor privado apresentou mais tipos institucionais, embora com maior concentração de matrículas em poucas instituições. Semelhante a outros contextos, o setor privado foi o principal espaço para o surgimento de novas estruturas de diferenciação e, também, de estratificação. Por isso, o setor privado é também o espaço que recebeu maior atenção nos estudos sobre expansão e diversificação no país (Carvalhaes e Ribeiro, 2019; Prates e Barbosa, 2015; Sampaio, 2014). Tais estudos reforçam que há maior heterogeneidade entre as instituições privadas do que entre as públicas.

Embora a dicotomia entre instituições públicas e privadas seja relevante para a diversificação institucional, não é possível encontrar resultados unívocos sobre qual setor ofereceu maior inclusão. Carvalhaes e Ribeiro (2019) identificaram que as instituições privadas são mais abertas aos estudantes de nível socioeconômico baixo, medido pela escolaridade dos pais. No entanto, em trabalhos que

analisaram renda familiar e raça, identificou-se que o acesso às instituições públicas era menos desigual do que no setor privado (Costa *et al.*, 2021; Mont'Alvão, 2011; Prates e Collares, 2014). Em relação às variações das desigualdades em momentos de expansão, Salata (2018) encontrou efeitos positivos de classe sobre o acesso às instituições públicas, mas não encontrou aumento das desigualdades ao longo do tempo.

As afirmações não conclusivas sobre os efeitos sociais no acesso ao setor público e privado se devem às diferenças qualitativas internas aos setores (Salata, 2018). As análises comparativas entre os setores tendem a subestimar as diferenças entre as instituições privadas e seus efeitos sobre a equidade. Considerando os trabalhos sobre diversificação e estratificação, seria esperado que a diferenciação institucional encontrada entre as instituições privadas tenha algum efeito sobre a diversificação de seus estudantes. Neste trabalho, o objetivo é analisar como as instituições são mais ou menos permeáveis a novos grupos sociais para além da dicotomia público e privado.

A diferença entre as instituições interage, também, com o tipo de formação oferecida. Análises sugerem que o setor privado reage mais rapidamente às demandas do mercado e dos estudantes do que instituições do setor público (Sampaio, 2014). Em conjunto com as políticas discutidas no tópico anterior, isso poderia explicar como as matrículas se concentram, além do setor privado, em algumas áreas e grau acadêmico.

Em análise que levou em conta a área, grau acadêmico e tipo institucional, Santos, Lima e Carvalhaes (2020) identificaram que a expansão dos últimos anos foi concentrada nas áreas de Administração, Engenharia e profissões correlatas e Saúde e Bem-Estar. Em relação ao grau acadêmico, o bacharelado concentrou a maior parte da expansão das matrículas. Essa dinâmica diminuiu a diversidade de formação superior no Brasil e tem impactos sobre as formas de estratificação das instituições e áreas de formação.

Trabalhos sobre estratificação horizontal e áreas de formação indicaram que a inclusão de novos grupos ocorreu, sobretudo, em

cursos de menor prestígio social (Balbachevsky, Sampaio, e Andrade, 2019) e em carreiras com retornos salariais mais baixos (Carvalhaes e Ribeiro, 2019; Ribeiro e Schlegel, 2015). Em relação ao grau acadêmico, estudantes de nível socioeconômico mais baixo têm maiores possibilidades de se formarem em licenciatura e tecnológicos, característica que se manteve mesmo depois da expansão (Rodrigues, 2024). Esses resultados reforçam o caráter acadêmico do sistema de educação brasileiro e o preconceito histórico em relação aos cursos vocacionais (Prates e Barbosa, 2015).

Na análise dos tipos institucionais, a estratificação social entre áreas e graus acadêmicos é relevante porque há instituições que são mais ou menos especializadas. No caso da organização das instituições como universidades, uma das características é a diversidade na oferta das áreas. No entanto, nas demais organizações acadêmicas, o enfoque em certo tipo de formação pode fazer com que a instituição seja mais ou menos aberta a diversos grupos sociais. Esse pode ser outro fator de opacidade das análises sobre estratificação horizontal em relação ao setor privado. As instituições do setor privado são mais dispersas entre as formas de organização acadêmica do que as instituições públicas. Semelhante à categoria administrativa, a organização acadêmica é uma importante dimensão de diversificação, mas, nesse estudo, não será utilizado a priori para a análise da estratificação. Nossa análise privilegia a diferença entre as instituições que ocorre a partir do tipo de oferta das áreas e graus acadêmicos.

Além do tipo institucional e das áreas de formação, outras características do funcionamento das instituições são relevantes para a diversificação e estratificação do sistema. No Brasil, como já discutido, destaca-se, sobretudo, a ampliação da oferta na modalidade de educação à distância (Scudeler, Gouveia, Pires, Barbosa, 2024). A combinação de modalidade EaD e instituições privadas foi um dos principais fatores de concentração das matrículas em grandes instituições (Carvalhaes, Medeiros e Santos, 2022). No entanto, é possível afirmar que os custos nessa modalidade são, em média, inferiores e que há maior participação de cursos de baixo prestígio social (como

pedagogia e licenciaturas) (Costa et al., 2021). Destaca-se também pelo valor das mensalidades que possibilitam o ingresso em cursos superiores sem necessidade de financiamento. Em 2021, a mensalidade média dos cursos presenciais era de R\$ 758,00, ante R\$ 248,00 no formato EaD (Hoper Educação, 2021, citado em Scudeler e Tassoni, 2023). Por isso, a EaD tende a se tornar uma dimensão importante de diversificação das instituições e, como consequência, na capacidade de diversificar o perfil de seus estudantes.

O turno de oferta dos cursos constitui outra importante dimensão de diversificação e estratificação das instituições. A ênfase em cursos noturnos pode viabilizar a inclusão de um público diverso, seja de estudantes mais velhos ou aqueles que precisam trabalhar para pagar seus estudos, por exemplo. Historicamente, a oferta de cursos noturnos concentrava-se nas instituições privadas e evidenciava uma divisão entre instituições de ensino (oferta noturna) e pesquisa (oferta integral) (Carvalhaes e Ribeiro, 2019) ou entre instituições de elite (integral) e as demais (Prates e Barbosa, 2015). Parte das políticas de expansão das matrículas no setor público esteve voltada a ampliar a participação dos cursos noturnos nesse setor. Essas transformações podem ter alterado a divisão histórica entre instituições públicas, de pesquisa e de elite com matrículas em tempo integral e as demais instituições, em geral privadas e com matrículas em cursos noturnos. Como a tipologia utilizada neste trabalho considera ambas as dimensões – modalidade e turno de oferta – será possível verificar como essas características estão relacionadas com o perfil social dos estudantes.

Políticas Públicas para Inclusão na ES

A adoção de políticas públicas e ações institucionais que favoreçam o acesso à educação superior é uma característica comum aos processos de expansão da matrícula nos mais diversos países e encontra eco no Brasil. Assim, o número “de estudantes matriculados em

instituições federais de ensino dobrou de 2003 a 2011; e, o de negros, quadruplicou entre 1997 e 2011” (Neves e Anhaia, 2014). O estudo de Mello e Senkevics (2020) mostra que os ingressantes na universidade que vieram do ensino médio público passaram de 55,4% em 2012 para 63,6% em 2016. Esta proporção cresceu na maioria dos cursos, transformando significativamente os perfis sociais de estudantes nas chamadas profissões imperiais (Direito, Engenharia e Medicina). A pesquisa comparativa de Klitzke e Sato (2020) confirma o aumento dos ingressantes com renda familiar de até cinco salários-mínimos, autodeclarados pretos e pardos e provenientes de escolas públicas no curso de Medicina de duas universidades de elite: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). São resultados positivos, mas limitados e nem sempre sustentáveis (Balachevsky, Sampaio e Andrade, 2019).

Também existem as ações institucionais desenvolvidas por universidades e faculdades do setor privado, que, através de bolsas institucionais e programas ou atividades de inserção de alunos tanto em trabalhos acadêmicos quanto em postos de aprendizagem e treinamento no mercado conseguem manter seus alunos até a finalização dos cursos e até garantir alguma transição positiva para o emprego. O livro organizado por Pires, Sampaio e Sime (2020) traz um conjunto de estudos sobre as políticas públicas e ações institucionais visando maior inclusão na ES, comparando dois países latino-americanos, Brasil e Peru.

Segundo Sampaio e Andrade (2020), as duas primeiras décadas do século XXI viram o desenvolvimento de quatro programas federais visando ampliar e democratizar o acesso à educação superior: o programa Reuni e a Lei das Cotas visando o segmento público federal, e o FIES e o PROUNI, focalizados nos estudantes do setor privado, que trataremos a seguir. O principal objetivo do Reuni, que vigorou de 2007 a 2012, era aumentar o número de alunos matriculados nas universidades públicas federais. Já o da Lei das cotas era promover a diversificação socioeconômica e étnica dos estudantes. O Reuni visava expandir o setor público através da implantação de novos campi,

criação de novos cursos, expansão de vagas, contratação de docentes e funcionários. Além disso, e muito importante, este programa visava reforçar a oferta noturna de cursos nas universidades públicas. O programa efetivamente impactou no crescimento da participação do setor público federal, dobrando as matrículas nessas instituições. Complementando esta expansão quantitativa, a Lei de Cotas de 2012 promoveu um importante processo de diversificação do público estudantil nas universidades públicas.

Para o setor privado, o Ministério da Educação destinou dois programas com os objetivos de ampliar o acesso ao ensino superior: o Programa Universidade para Todos (Prouni), de 2005, e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), que existia desde 1999, mas que foi reformulado e ampliado em 2010. O Prouni oferece bolsas para estudantes matriculados em IES privadas que têm, como contrapartida, isenção do pagamento de impostos federais. Ao longo de quase 20 anos de existência, o Prouni beneficiou mais de 2 milhões de estudantes (Pires, Oliveira, Prinhato, 2023), sendo mais da metade PPI (Wargas, Pires, 2020). Já o Fies é um programa de crédito estudantil que no seu auge, 2014, firmou 733.000 novos contratos, mas que foi perdendo importância a partir de 2015 chegando a apenas 47 mil novos contratos em 2021 (Scudeler, Tassoni, 2023). Por se tratar de contratos educacionais com prazos que duram em média 4 anos, o auge de repasses financeiros do governo federal às IES privadas ocorreu em 2017 e somente em 2019 houve queda (Hoper, 2021). A diferença de tempo entre a queda dos novos contratos e dos repasses do governo federal permitiu às IES privadas se prepararem para uma transição sem o Fies, mas sem perderem recursos também. Como vimos, uma alternativa adotada foi a oferta de cursos na modalidade EAD que se expandiu fortemente a partir de 2017 com alta concentração em alguns grupos educacionais (Scudeler, Gouveia, Pires, Barbosa, 2024). De qualquer forma, a grande expansão do setor privado nas duas primeiras décadas do século XXI foi altamente dependente de repasses ou isenções do poder público.

Como indica o estudo de Balbachevsky, Sampaio e Andrade (2019), o acesso à educação superior se tornou mais inclusivo, apesar de manter o que as autoras chamam de “natureza hierárquica da educação superior”. Contra essa “natureza”, foram criadas políticas de ações afirmativas bastante incisivas, que culminaram na reserva de 50% das vagas nas universidades federais para estudantes provenientes de escolas públicas, dentro das quais foram incluídas reservas para estudantes pretos, pardos e indígenas. Esta legislação foi seguida por outras instituições públicas e, com isso, nas universidades mais prestigiadas houve alguma mudança no perfil dos ingressantes. Ainda assim, não houve políticas abrangentes voltadas para o acompanhamento pedagógico e social que garantisse a permanência dos novos estudantes até a formatura (Borges, Gouvea e Barbosa, 2022), tampouco para o segmento privado que abriga quase 80% das matrículas (Pires, Oliveira e Prinhato, 2023)

Retomando o estudo mencionado acima (Balbachevsky, Sampaio e Andrade, 2019), é possível vislumbrar a chave que conecta a análise das políticas e ações de inclusão com o modelo institucional da educação superior brasileira. As autoras buscam entender a dinâmica institucional persistente que restringiria o impacto da expansão do acesso à ES na mudança do padrão das desigualdades sociais no nosso país. Segundo elas, a “expansão assumiu um padrão muito conservador” cujas características são bem conhecidas. A maior parte da expansão foi feita a partir do setor privado de educação superior e em “em menos de meia dúzia de tipos muito tradicionais de programas de bacharelado”. Desta forma, haveria pouca diversidade com preservação das hierarquias institucionais numa expansão que não reduz as desigualdades no país. Indicando que o desenho institucional do sistema de educação superior permanece altamente hierárquico, o estudo joga luz na necessidade de compreender como o funcionamento das instituições reorganiza e retrabalha as diferentes políticas de inclusão, assim como todo o regramento legal e político, segundo os parâmetros da sua lógica institucional. Tanto IES públicas quanto privadas orientam sua atuação a partir dos

constrangimentos legais e políticos e das exigências da concorrência entre elas. Mas elas constroem essa atuação a partir de parâmetros muito próprios, associados à lógica institucional que emerge do seu funcionamento.

Compreender essa lógica, em todas as suas dimensões, é passo essencial para uma análise mais nuançada e, ao mesmo tempo, mais precisa dos processos de inclusão social através da educação superior.

Dados e Método

Classificamos as IES brasileiras segundo a tipologia proposta por Vieira, Rodrigues e Barbosa (2025) para os anos de 2010 e 2019. A classificação utilizou os dados do Censo da Educação Superior (Censusup) e das tabelas de discentes de pós-graduação *stricto sensu* da CAPES para os respectivos anos. Diferentemente de outros esforços de classificação, as variáveis utilizadas para essa tipologia referem-se a dimensões de funcionamento efetivo das IES, sem partirem de categorias oficiais prévias (como categoria administrativa e organização acadêmica, por exemplo). Seguindo a literatura prévia (Huisman et al., 2015), as dimensões teóricas que orientaram a construção de indicadores e fatores analíticos incluíram governança, perfil educacional, envolvimento com pesquisa, internacionalização e terceira missão. A partir de análise de perfis latentes (LPA), os resultados do estudo indicaram a existência de nove tipos institucionais no sistema de ES brasileiro. A Tabela 1 apresenta a distribuição de IES e matrículas entre eles.

Tabela 1. Composição dos cluster por IES e matrículas

		1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>IES</i>										
N	2010	30	-	1478	53	44	265	253	35	217
%	2010	126	-	6223	223	185	1116	1065	147	914
N	2019	88	1809	-	135	45	274	-	65	191
%	2019	338	6939	-	518	173	1051	-	249	733
<i>Matrículas</i>										
N	2010	835016	-	3135772	61253	1479927	189125	628313	19373	81402
%	2010	1299	-	4877	095	2302	294	977	030	127
N	2019	2730061	3968413	-	227771	1357206	136961	-	70768	113346
%	2019	3173	4612	-	265	1577	159	-	082	132

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censup/Inep 2010, 2019.

Nota: Os números dos grupos representam: (1) Grandes IES com EaD e cursos vocacionais; (2) IES Médias, Diversificadas, Qualificadas; (3) Faculdades Médias/ Bacharelados Presenciais Noturnos; (4) Pequenas IES/Profissionais/Especializadas; (5) Modelo Humboldtiano; (6) IES Técnicas; (7) Pequenas faculdades voltadas para ensino; (8) Pequenas Faculdades/ Extensão; (9) Pequenas Faculdades/ Formação Professores.

O percentual de instituições de cada grupo por categoria administrativa e por tipo de organização podem ser observadas abaixo:

Tabela 2. *Categorias e tipos de organização das IES por grupo*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Categoria administrativa</i>									
Lucrativas	53,39	57,66	44,38	39,89	1,12	38,03	27,27	55	41,42
Sem fins lucrativos	39,83	35,88	51,42	36,7	13,48	34,14	46,64	42	45,1
Estadual	3,39	1,16	0,2	6,38	21,35	23,38	11,07	1	6,37
Federal	3,39	2,6	0,95	15,43	64,04	4,27	12,25	0	1,23
Especial	0	0,77	0	0,53	0	0	0	0	1,47
Municipal	0	1,93	3,04	1,06	0	0,19	2,77	2	4,41
<i>Tipo de organização</i>									
Centros Universitários	24,58	14,21	7,65	3,72	0	0,37	2,37	6	0
Faculdade	50	78,11	86,27	81,38	0	95,36	76,68	91	97,3
Instituto Federal	2,54	1,6	0,27	0	2,25	4,08	5,14	0	0,98
Universidades	22,88	6,08	5,82	14,89	97,75	0,19	15,81	3	1,72

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censup/Inep 2010, 2019.

Nota: Os números dos grupos representam: (1) Grandes IES com EaD e cursos vocacionais; (2) IES Médias, Diversificadas, Qualificadas; (3) Faculdades Médias/ Bacharelados Presenciais Noturnos; (4) Pequenas IES/Profissionais/Especializadas; (5) Modelo Humboldtiano; (6) IES Técnicas; (7) Pequenas faculdades voltadas para ensino; (8) Pequenas Faculdades/ Extensão; (9) Pequenas Faculdades/ Formação Professores.

As informações para a análise do perfil discente foram obtidas do Censo dos respectivos anos (2010 e 2019). As informações disponíveis são relacionadas à idade, gênero, cor/raça e tipo de escola que o estudante concluiu o ensino médio (pública ou privada). A idade dos estudantes é um indicador importante da diversidade socioeconômica encontrada nas instituições. A expansão da educação superior ampliou o ingresso de estudantes acima da faixa etária típica (18 a 24 anos) e de trabalhadores que estudam (Comin e Barbosa, 2011). Como antecipado nas seções anteriores, é esperado que alguns modelos institucionais, especialmente aqueles que privilegiam cursos no formato integral, sejam menos inclusivos a estudantes mais velhos.

Em relação às desigualdades de gênero, os estudos sobre estratificação focalizam a diferença entre as áreas de conhecimento. Embora a expansão tenha ampliado a participação feminina no ensino superior, os padrões de escolha das carreiras continuam marcados por gênero (Ricoldi e Artes, 2016; Mendes et al. 2021). Áreas relacionadas ao cuidado - como saúde e as licenciaturas, por exemplo - são sobrerrepresentadas por mulheres (Macedo, 2019). Assim como a idade, a diversidade no perfil discente pode estar relacionada à organização das instituições, mas nesse caso, com seus enfoques em determinadas áreas ou grau acadêmico.

A diversidade por cor/raça indica a abertura das instituições a grupos historicamente excluídos do acesso à educação superior e às carreiras de maior prestígio e retornos econômicos (Marteleto, 2012; Ribeiro e Schlegel, 2015; Marteleto, Marschner e Carvalhaes, 2016). O mesmo ocorre para o tipo de escola que o estudante frequentou no ensino médio, em que os filhos de pais mais ricos têm maiores chances de se formarem em escolas privadas (Torche e Ribeiro, 2012). Além do processo de diversificação institucional, é importante verificar como as políticas de ação afirmativa na rede federal e de financiamento na rede privada impactaram no acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas e oriundos de escolas públicas aos diferentes tipos institucionais. Aspectos relacionados à oferta educacional (diversidade de cursos, modalidade e turno, por exemplo) e a programas

internos (oferta de bolsas ou atividades extracurriculares) são fatores de funcionamento das instituições que podem ampliar a participação desses grupos.

Resultados

A Tabela 3 apresenta os percentuais de matrículas por cor/raça (Pretos, Pardos e Indígenas - PPI), sexo (feminino) e idade (18 a 24 anos) para os diferentes tipos institucionais.

Tabela 3. Percentual de matrículas por cor/raça, sexo, idade e tipo de escola no ensino médio em cada tipo institucional

CI Grupos	Ano	PPI	Feminino	18 a 24 anos	Ensino médio em escola pública
Grandes IES com EaD e cursos vocacionais	2010	6,0 (12,3)	67,2 (15,9)	24,2 (11,1)	5,4 (8,1)
	2019	34,2 (18,8)	57,9 (17,5)	29,5 (12,7)	76,6 (21,6)
Pequenas faculdades voltadas para ensino	2010	18,2 (23,1)	62,7 (12,9)	46,7 (15,3)	46,7 (39,2)
Faculdades Médias/ Bacharelados Presenciais Noturnos	2010	14,9 (19,4)	54,9 (14,0)	49,9 (15,7)	32,8 (36,2)
IES Médias, Diversificadas, Qualificadas	2019	39,3 (22,6)	55,7 (14,2)	52,9 (15,8)	77,4 (22,9)
Pequenas IES/ Profissionais/ Especializadas	2010	8,3 (15,5)	52,6 (15,9)	74,8 (15,3)	14,7 (22,8)
	2019	34,9 (24,7)	57,2 (17,7)	68,2 (17,9)	45,4 (30,4)

Instituições no modelo Humboldtiano	2010	12,2 (19,2)	52,7 (5,8)	63,5 (10,5)	13,5 (20,4)
	2019	42,3 (19,8)	52,3 (5,8)	65,8 (8,5)	57,8 (16,9)
IES Técnicas	2010	18,2 (21,4)	39,1 (20,0)	45,4 (14,3)	47,5 (36,7)
	2019	35,6 (20,4)	40,0 (22,1)	42,2 (15,5)	79,9 (15,2)
Pequenas Faculdades/ Extensão	2010	19,1 (25,6)	64,0 (18,3)	42,7 (22,3)	57,6 (39,0)
	2019	36,2 (30,7)	54,4 (30,9)	48,6 (32,0)	82,0 (26,7)
Pequenas Faculdades/ Formação Professores	2010	24,0 (25,5)	78,3 (19,2)	37,4 (16,5)	53,2 (40,9)
	2019	48,1 (25,4)	77,7 (17,5)	41,2 (17,6)	90,1 (15,5)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censup/Inep 2010, 2019.

Cor e raça

Em relação a composição dos estudantes por cor/raça, houve um aumento na média de matrículas de estudantes PPI entre 2010 e 2019 em todos os tipos de instituições. A mudança foi mais intensa nas “*Grandes instituições com EaD e cursos vocacionais*”, que aumentaram a média de 5,98% para 34,24% matrículas de estudantes PPI. A comparação entre os dois períodos sugere uma diversificação importante no perfil dos estudantes por raça e cor. No entanto, é necessário fazer uma ressalva sobre a qualidade das informações, especialmente de 2010. Em 2010, 35,4% dos matriculados não declararam cor/raça e, em 2019, esse número caiu para 18%. Além da não declaração, a informação não estava disponível para 33% dos matriculados em 2010 e para 0,1% dos matriculados em 2019. Considerando as taxas de não resposta, as informações de 2019 devem descrever melhor o perfil social dos estudantes do que as de 2010.

Parte do aumento das matrículas de PPI pode ter ocorrido pela melhora nas taxas de resposta. Mas, esses resultados também são coerentes com os trabalhos que indicam maior diversificação do perfil dos estudantes por cor/raça na educação superior brasileira (Artes e Unbehaum, 2021). Em geral, esses resultados são atribuídos à expansão das vagas nas IES, às políticas de financiamento e às políticas de ação afirmativa. Por exemplo, o tipo institucional humboldtiano, majoritariamente composto por universidades públicas, está entre as instituições com maiores percentuais de matrículas PPI em 2019. Nas instituições federais, a reserva de até 50% das vagas foi regulamentada em 2012, embora algumas instituições já tivessem implementado a política anteriormente.

O tipo institucional com maior percentual de matrículas de estudantes PPI, tanto em 2010 quanto em 2019, é formado por “*Pequenas Faculdades/ Formação Professores*”. É também o perfil institucional com maior participação de matrículas femininas. A interação entre raça e gênero será discutida na próxima seção. Com exceção deste e das *instituições humboldtianas*, os demais tipos institucionais apresentaram participações semelhantes de PPI em 2019, com valores variando entre 34,24% nas “*Grandes instituições com EaD e cursos vocacionais*” e 39% nas “*IES Médias, Diversificadas, Qualificadas*”.

Isso indica que instituições muito distintas em termos de funcionamento apresentam perfis de cor/raça muito semelhantes. Por exemplo, as “*Pequenas IES/Profissionais/Especializadas*” e “*Grandes instituições com EaD e cursos vocacionais*” têm enfoques de oferta bastante distintos, mas ambas apresentam percentual de PPI na casa dos 34%. No primeiro caso, trata-se de instituições tradicionais e, como indicado pela literatura, instituições que ocupam esse espaço tendem a ser menos permeáveis às minorias. No entanto, as instituições do segundo tipo apresentam uma oferta focalizada na modalidade a distância e com rápida inserção no mercado de trabalho. Contrário às hipóteses de que novas estruturas de diversificação são mais abertas socialmente, tais características não fizeram com que essas instituições fossem as mais diversas em termos de cor/raça.

Gênero

Em contraste com cor/raça, a maior parte dos perfis institucionais apresentou estabilidade na composição de matrículas femininas. A variação ocorreu sobretudo nas “*Grandes instituições com EaD e cursos vocacionais*” e nas “*Pequenas Faculdades/Extensão*”, com queda de quase 10 pontos percentuais da participação feminina.

Como esses dois grupos estavam entre aqueles com maior proporção de matrículas femininas, essa variação fez com o perfil das matrículas por gênero ficasse mais integrado.

Nos demais perfis institucionais, o cenário é de estabilização na participação das matrículas femininas. Destaca-se os tipos institucionais opostos em termos de participação feminina: as instituições mais femininas são voltadas para a formação em licenciatura (*Pequenas Faculdades / Formação Professores*) e as mais masculinas são aquelas para a formação tecnológica (*IES Técnicas*). Nos dois casos, a variação entre 2010 e 2019 foi inferior a um ponto percentual. Esses achados são compatíveis com pesquisas que indicam que, apesar do aumento das vantagens das mulheres na educação superior, as escolhas pelos cursos continuam mediadas pelo gênero (Ricoldi e Artes, 2016; Mendes et al. 2021). A diferença entre as licenciaturas e tecnológicos exemplificam uma dicotomia encontrada pela literatura entre as áreas de cuidado (majoritariamente femininas) e as áreas técnicas (majoritariamente masculinas) (Barone, 2011).

Além disso, a composição por gênero interage com o perfil racial dos estudantes. As instituições do tipo “*Pequenas Faculdades/ Formação Professores*” são, também, aquelas com maior proporção de PPI. Nas pesquisas que tratam da intersecção entre raça e gênero, identifica-se a coincidência entre carreiras mais abertas às mulheres e aos negros (Beltrão e Alves, 2009). Nesses casos, a permeabilidade das instituições às mulheres negras, por exemplo, seria explicada porque ocupam posições menos prestigiadas do sistema.

Uma vez que esses tipos institucionais (*Pequenas Faculdades/ Formação Professores* e *IES Técnicas*) se especializaram pelo tipo de

diploma oferecido, esse aspecto de diferenciação funcional converte-se em um aspecto de segregação de gênero no sistema. Por outro lado, instituições mais integradas em termos de gênero (*IES Modelo Humboldtiano* e *Pequenas Faculdades/ Extensão*) são aquelas que se caracterizam por uma oferta diversa em relação às áreas do conhecimento e de graus acadêmicos.

Idade

Para a variável de idade, o aumento na participação de matrículas de estudantes entre 18 e 24 anos foi mais notável nos tipos institucionais de *IES Médias, Diversificadas, Qualificadas* e *Pequenas Faculdades/ Extensão*, com aumento de quase 6 pontos. O aumento na participação de estudantes mais velhos ocorreu somente nas “*Pequenas IES/ Profissionais/Especializadas*” e nas “*IES Técnicas*”, com variações de 6,6 e 3,1 pontos percentuais, respectivamente. Em geral, os perfis institucionais receberam estudantes mais jovens em 2019 do que em 2010. Isso pode ser explicado por uma possível melhora nas transições entre os níveis de ensino e por uma demanda de estudantes mais velhos que estava represada em 2010.

No entanto, essas variações não transformaram a hierarquia que existia em 2010 entre os perfis mais e menos abertos aos estudantes mais velhos. As instituições com maior proporção de estudantes com 18 a 24 anos eram as “*Pequenas IES/Profissionais/Especializadas*” e as “*Instituições Modelo Humboldtiano*”. Entre as instituições do primeiro tipo encontram-se as instituições militares de tecnologia e engenharia e instituições privadas, como a Escola de Direito da FGV e a Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einstein. Nas instituições do segundo tipo, incluem-se as tradicionais universidades federais e confessionais localizadas nos grandes centros. A presença de estudantes mais jovens nesses tipos institucionais pode ocorrer devido à seletividade dessas instituições em termos da oferta de ensino e de admissão. Em relação à oferta de ensino, cursos ofertados em

período integral ou diurno oferecem um obstáculo extra para estudantes trabalhadores e mais velhos. Em termos de admissão, os estudantes mais competitivos nos processos seletivos são, também, aqueles que conseguem completar as transições educacionais no tempo esperado. Nesses dois casos, o funcionamento das instituições pode contribuir para uma seletividade que privilegia os estudantes mais jovens.

Contraposta a esses dois tipos institucionais, as “*Grandes IES com EaD e cursos vocacionais*” são mais abertas aos estudantes mais velhos, com 29,5% das matrículas de estudantes com 18 a 24 anos. A ênfase no ensino à distância e nos cursos voltados para atuação no mercado pode ter viabilizado a participação de um grande número de estudantes que, como discutido na introdução deste capítulo, precisam trabalhar e estudar ou precisam voltar a estudar depois de inseridos no mercado de trabalho. Mais uma vez, a organização tipológica em termos do funcionamento das instituições produz, também, efeitos sociais no perfil dos estudantes.

Tipo de escola no nível médio

Entre 2010 e 2019, houve um aumento das matrículas de estudantes de escolas públicas em todos os agrupamentos institucionais. A mudança mais intensa ocorreu nas “Grandes instituições com EaD e cursos vocacionais” em que a participação de estudantes de escola pública passou de 5,4% em 2010 para 76,6% em 2019. Outra variação importante ocorre entre as “Pequenas Faculdades / Formação Professores”, que se torna o grupo institucional com maior participação de estudantes oriundos de escola pública (90,1%). A menor variação ocorreu no grupo de “Pequenas faculdades / extensão” (aumento de 24,4 pontos percentuais), mas que já apresentavam maioria de discentes oriundos de escola pública em 2010 (57,6%).

O aumento de egressos de escolas públicas nessas instituições pode ser explicado pelas políticas voltadas ao setor privado para a

inclusão de estudantes de menor renda familiar, como o caso do FIES e o PROUNI. Outras características da oferta de ensino nessas instituições podem ter favorecido a inclusão desse grupo, como os cursos noturnos e/ou em horários flexíveis, como é o caso da EaD. Também houve aumento na participação desses estudantes nas instituições do modelo humboldtiano (de 13,5% para 57,8%). Como a maior parte dessas instituições pertencem ao setor público, essa variação pode ter ocorrido pelas políticas de ação afirmativa.

Em 2019, a presença desses estudantes é minoritária apenas nas instituições profissionais e especializadas (45,4%). Há correspondência entre essa variável e a idade dos estudantes para essas instituições. Além de apresentar as menores taxas de participação de estudantes oriundos de escolas públicas, instituições desse grupo também apresentam as menores taxas de estudantes mais velhos. A correspondência dessas duas variáveis é esperada uma vez que a seletividade por idade também é explicada pela origem socioeconômica dos estudantes, como discutido na seção anterior.

Considerações finais

Os resultados indicaram que a tipologia das instituições de educação superior está relacionada, também, ao perfil de seus estudantes. Características de funcionamento das organizações interagem entre si e são consequentes para a composição discente em termos demográficos e socioeconômicos. Grandes instituições focadas em ensino e na modalidade virtual, por exemplo, são mais abertas a estudantes mais velhos e egressos de escolas públicas, mas, apresentam as menores taxas de estudantes PPI. Por outro lado, pequenas instituições locais com enfoque em licenciaturas e na modalidade presencial são mais permeáveis às mulheres e aos estudantes PPI. É importante ressaltar que esses grupos são compostos, majoritariamente, por instituições privadas. Nesses casos, o pertencimento a uma mesma categoria administrativa é uma dimensão secundária para explicar as diferenças

no perfil discente. São as dimensões de diversificação institucional ligadas ao tamanho, modalidade de oferta e enfoque por área ou tipo de diploma que produzem distinções sociais entre seus estudantes.

Categorizar as instituições por essas formas de funcionamento ajuda a explicar a falta de consenso sobre como o setor institucional e a organização acadêmica se relacionam com a equidade. A maior parte das instituições públicas são organizadas como universidades e apresentam uma oferta diversa em termos do tipo de diploma e área de formação. Isso faz com que as matrículas sejam equilibradas por gênero. Mas uma parte não desprezível do setor público - composta pelos institutos federais - tem enfoque nos diplomas tecnológicos, que são mais procurados por estudantes do sexo masculino e ainda mais abertos a estudantes de escolas públicas. Em relação ao setor privado, as instituições são mais dispersas entre as formas de organização acadêmica. Por isso, a depender do tipo de diploma ofertado e a variedade de áreas, instituições públicas e privadas podem se aproximar ou se distanciar em relação à diversidade de gênero entre os discentes.

Em relação à variação entre 2010 e 2019, a dinâmica foi de mudanças na composição dos estudantes em termos de raça e escola de origem e de permanência em termos de gênero. As variações na variável de cor/raça podem ter ocorrido, em parte, pela forma de coleta dos dados. No entanto, outros trabalhos indicaram que as políticas de ação afirmativa aumentaram a participação de estudantes PPI nas instituições federais, inclusive nos cursos mais prestigiosos (Mello e Senkevics, 2020; Silva, 2020). Isso pode explicar porque as *“Instituições Modelo Humboldtiano”* estão entre os tipos institucionais com maior participação de estudantes PPI em 2019, embora apresentasse as menores taxas de participação em 2010. Os resultados dessas políticas também podem ser vistos no aumento da participação de estudantes de escolas públicas em todos os grupos institucionais.

A estabilidade de gênero na hierarquia entre os tipos institucionais indica características que se mantiveram na oferta de cursos e tipos de diplomas. Instituições com oferta de diferentes tipos de

diploma e em diferentes áreas, como são os casos das universidades, tendem a apresentar maior equilíbrio de gênero. Instituições com enfoque em cursos tecnológicos ou em licenciaturas tendem a ter maior representação de homens e de mulheres, respectivamente. Como as escolhas de carreira continuam sendo mediadas por crenças culturais relacionadas ao gênero, as transformações do sistema entre 2010 e 2019 não alteraram essa hierarquia.

A análise dos padrões de inclusão pela ótica dos modelos institucionais permite avançar além das visões tradicionais sobre as políticas públicas e compreender o papel das diferentes formas de ação institucional na configuração de um sistema de educação superior mais ou menos aberto. Se a associação entre perfis sociais e tipos institucionais não permite estabelecer relações de causalidade, ela indica, sim, que grupos de instituições de educação superior agem no sentido de abrir espaços distintos para diferentes grupos sociais. Indicam também que esta ação institucional é um mediador essencial para o sucesso ou fracasso das políticas públicas, definindo os limites de sua eficiência e eficácia. Por outro lado, esta abordagem permite detectar a resiliência de valores sociais sobre os grupos profissionais e sobre a divisão sexual do trabalho na educação superior ao verificar a persistência do impacto dessas hierarquias no funcionamento das instituições.

A característica metodológica da tipologia, construída a partir das informações sobre o funcionamento das instituições, abre espaços para esses avanços analíticos da inclusão social no ensino superior brasileiro, mas limita as possibilidades de comparação com outros países. Ainda assim, a ideia de construir uma tipologia de instituições usando os dados empíricos como ponto de partida é um princípio analítico que pode ser útil na delimitação de pontos específicos passíveis de comparação internacional. Como o que buscamos fazer neste estudo.

Bibliografia

- Alon, Sigal (2009). The Evolution of Class Inequality in Higher Education: Competition, Exclusion, and Adaptation. *American Sociological Review*, 74(5), 731–755.
- Artes, Amélia e Unbehaum, Sandra (2021). As marcas de cor/raça no ensino médio e seus efeitos na educação superior brasileira. *Educação e Pesquisa*, 47, 2021.
- Arum, Richard; Gamoran, Adam e Shavit, Yossi (2007). More Inclusion Than Diversion: Expansion, Differentiation, and Market Structure in Higher Education. In: Stratification in higher education: A comparative study. Stanford University Press.
- Ayalon, Hanna e Yogeve, Abraham. (2005). Field of Study and Students' Stratification in an Expanded System of Higher Education: The Case of Israel. *European Sociological Review*, 21(3), 227–241. <https://doi.org/10.1093/esr/jci014>
- Balbachevsky, Elizabeth; Sampaio, Helena e De Andrade, Cibele Yahn (2019). Expanding Access to Higher Education and Its (Limited) Consequences for Social Inclusion: The Brazilian Experience. *Social Inclusion*, 7(1), 7–17. <https://doi.org/10.17645/si.v7i1.1672>
- Barone, Carlo (2011). Some Things Never Change: Gender Segregation in Higher Education across Eight Nations and Three Decades. *Sociology of Education*, [s. l.], v. 84, n. 2, p. 157–176.
- Beltrão, Kaizô Iwakami e Alves, José Eustáquio Diniz. (2009). A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. *Cadernos de Pesquisa*, [s. l.], v. 39, p. 125–156.
- Bexley, E. (2016). Further and Higher? Institutional Diversity and Stratification. Em A. Harvey, C. Burnheim, & M. Brett (Orgs.), *Student Equity in Australian Higher Education* (p. 275–292). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-10-0315-8_16
- Borges, Eduardo Henrique; Gouvea, Adriane e Barbosa, Maria Lígia de Oliveira (2022). Entre crises e dilemas persistentes: uma análise dos programas

- de permanência estudantil nas universidades federais brasileiras. *Plural*, 29(01), 60-79. <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcso.2022.192974>
- Carvalhoes, Flavio; Medeiros, Marcelo e Santos, Clarissa (2022). Expansão e diversificação do ensino superior: Privatização, educação a distância e concentração de mercado no Brasil, 2002-2016. *Higher Education Policy*. <https://doi.org/10.1057/s41307-022-00275-z>
- Carvalhoes, Flavio e Ribeiro, Carlos Antonio Costa (2019). Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: Desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social*, 31(1), 195-233. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2019.135035>
- Comin, Alvaro e Barbosa, Rogério Jerônimo (2011). Trabalhar para estudar: sobre a pertinência da noção de transição escola-trabalho no Brasil. *Novos Estudos - CEBRAP*, [s. l.], n. 91, p. 75-95, 2011.
- Costa, Joana et al. (2021). Expansão da Educação Superior e Progressividade do Investimento Público. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37570
- Croxford, Linda e Raffe, David (2015). The iron law of hierarchy? Institutional differentiation in UK higher education. *Studies in Higher Education*, 40(9), 1625-1640. <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.899342>
- Dubet, François (2015). Qual democratização do ensino superior? *Caderno CRH*, v. 28, n. 74, p. 255-266.
- Grusky, D. B., & Weeden, K. A. (2001). Decomposition Without Death: A Research Agenda for a New Class Analysis. *Acta Sociologica*, 44(3), 203-218. <https://doi.org/10.1177/000169930104400301>
- Harris, Michael S. e Ellis, Molly K. (2020). Measuring changes in institutional diversity: The US context. *Higher Education*, 79(2), 345-360. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00413-4>
- Huisman, J., Lepori, B., Seeber, M., Frølich, N., & Scordato, L. (2015). Measuring institutional diversity across higher education systems. *Research Evaluation*, 24(4), 369-379. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvv021>

- Klitze, Melina Kerber e Sato, Silvana Rodrigues de Souza. (2020) Política de Ação Afirmativa em duas Universidades Federais Brasileiras (UFRJ E UFSC): análise de variáveis que compõem o perfil dos classificados no curso de Medicina. In: Maria Lígia de Oliveira Barbosa. (Org.). A expansão desigual do ensino superior no Brasil. 1ªed.Curitiba/PR: Appris, 2020, v. 1, p. 57-82
- Lucas, Samuel R. (2001). Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects. *American Journal of Sociology*, 106(6), 1642–1690. <https://doi.org/10.1086/321300>
- Macedo, Renata Mourão (2019). Resistência e Resignação: narrativas de gênero na escolha por enfermagem e pedagogia. *Cadernos de Pesquisa*, [s. l.], v. 49, p. 54–76.
- Marginson, Simon (2016). The worldwide trend to high participation higher education: Dynamics of social stratification in inclusive systems. *Higher Education*, 72(4), 413–434. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-0016-x>
- Marteleteo, Leticia J (2012). Educational Inequality by Race in Brazil, 1982–2007: Structural Changes and Shifts in Racial Classification. *Demography*, [s. l.], v. 49, n. 1, p. 337–358.
- Marteleteo, Letícia, Marschner, Murillo, & Carvalhaes, Flávio (2016). Educational stratification after a decade of reforms on higher education access in Brazil. *Research in Social Stratification and Mobility*, 46, 99–111. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2016.08.004>
- McCowan, Tristan (2017). Higher education, unbundling, and the end of the university as we know it. *Oxford Review of Education*, 43(6), 733–748. <https://doi.org/10.1080/03054985.2017.1343712>
- Mello, Ursula Mattioli e Senkevics, Adriano Souza. Os Cursos de Graduação das Universidades Federais Antes e Depois da Lei de Cotas. In: A EXPANSÃO DESIGUAL DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 252.
- Mendes, Tayná et al. (2021). Azul ou Rosa? A Segregação de Gênero no Ensino Superior Brasileiro, 2002-2016. *Cadernos de Pesquisa*, 51, e07830. <https://doi.org/10.1590/198053147830>

- Merle, Pierre (2002). *La démocratisation de l'enseignement*. Paris: La Découverte.
- Mont'Alvão, Arnaldo (2015). Diferenciação institucional e desigualdades no ensino superior. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(88), 129. <https://doi.org/10.17666/3088129-143/2015>.
- Mont'Alvão, Arnaldo (2011). Estratificação educacional no Brasil do século XXI. *Dados*, 54(2), 389–430. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200006>
- Neves, Clarissa Eckert Baeta e Anhaia, Bruna (2014). Políticas de Inclusão Social no ensino superior no Brasil: políticas de redistribuição de oportunidades? Reflexões a partir das experiências em IES do Rio Grande do Sul. In: Maria Ligia de Oliveira Barbosa. (Org.). *Ensino Superior: expansão e democratização*. 1ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, v., p. 371-401
- Pires, André, Ribeiro, Maynara de Oliveira e Prinhorato, Henrique. (2023). A permanência estudantil em universidades privadas para alunos do Programa Universidade para Todos (ProUni). *Revista Educação E Emancipação*, 16(2), 275–301. <https://doi.org/10.18764/2358-4319v16n2.2023.31>
- Pires, Andre; Sampaio, Helena e Sime, Luis (2020). Ensino superior no Brasil e no Peru e a políticas de inclusão nas últimas décadas = Educación superior y políticas de inclusión experiencias desde Brasil y Perú. Campinas: Editora da Universidade de Campinas.
- Prates, Antonio Augusto Pereira e Barbosa, Maria Ligia de Oliveira (2015). A expansão e as possibilidades de democratização do ensino superior no Brasil. *Caderno CRH*, 28(74), 327–340. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000200006>
- Prates, Antonio Augusto Pereira e Collares, Ana Cristina Murta (2014). *Desigualdade e expansão do ensino superior na sociedade contemporânea: O caso brasileiro do final do século XX ao princípio do século XXI*. Fino Traço Editora.
- Ribeiro, Carlos Antonio Costa e Schlegel, Rogerio (2015). Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). Em *Trajetória das Desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. UNESP.

- Reay, Diane, David, Miriam e Ball, Stephen. (2005). *Degrees of Choice: Social Class, Race and Gender in Higher Education*. Trentham Books.
- Ricoldi, Arlene e Artes; Amélia (2016). Mulheres no ensino superior brasileiro: espaço garantido e novos desafios. *Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres* (33).
- Rodrigues, Leonardo (2024). Estratificação Horizontal do Ensino Superior Brasileiro e as Profissões Imperiais: Os Concluintes de Medicina, Engenharia e Direito entre 2009 e 2017. *Dados*, 67(1), e20210118. <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.1.312>
- Salata, André (2018). Ensino Superior no Brasil das últimas décadas: Redução nas desigualdades de acesso? *Tempo Social*, 30(2), 219–253. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.125482>
- Sampaio, Helena. (2014). Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: Conceitos para discussão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29(84), 43–55. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092014000100003>
- Sampaio, Helena e ANDRADE, Cibele: Políticas para a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil: avanços limites e desafios, in Pires, André.; Sampaio, Helena. e Sime, Luis. (orgs) *Ensino superior no Brasil e no Peru e a políticas de inclusão nas últimas décadas: Políticas de Inclusão e de Bolsas de Estudo na Educação Superior: Experiências a partir do Brasil e do Perú*. (2020). Editora FE-Unicamp
- Santos, Clarissa Tagliari; Lima, Raquel Guilherme e Carvalhaes, Flavio (2020). O Perfil Institucional do Sistema de Ensino Superior Brasileiro Após Décadas de Expansão. In: *A expansão desigual do Ensino Superior*. Appris.
- Schwartzman, Simon; Silva Filho, Roberto Lobo e Coelho, Rooney (2021). Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: Teste de conceito. *Estudos Avançados*, 35(101), 153–186. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.011>
- Scudeler, Marcelo Augusto e Tassoni, Elvira Cristina Martins (2023). A educação a distância como estratégia de captação de alunos após a redução| da oferta do Fies. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 28, e023007. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772023000100007>

- Scudeler, Marcelo Augusto; Gouvêa, Adriane Pereira; Pires, André. Barbosa, Maria Lígia de Oliveira (2024). O Crescimento da Educação à distância: uma política pública ou uma estratégia dos grupos empresariais educacionais? *Inter-Ação*, 49(2), 1150–1167. <https://doi.org/10.5216/ia.v49i2.79064>
- Senkevics, Adriano Souza. (2021). A expansão recente do ensino superior: *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 3(4), Artigo 4. <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4892>
- Shavit, Yossi; Arum, Richard e Gamoran, Adam (Orgs.). (2007). *Stratification in higher education: A comparative study*. Stanford University Press.
- Shavit, Yossi, & Blossfeld, Hans-Peter. (Orgs.). (1993). *Persistent inequality: Changing educational attainment in thirteen countries*. Westview Press.
- Silva, Tatiana Dias (2020). Ação Afirmativa e População Negra na Educação Superior: Acesso e Perfil Discente. IPEA, *Texto para Discussão*, [s. l.], n. 2569.
- Tagliari, Clarissa (2022). Expansão do ensino lucrativo e retração das instituições sem fins lucrativos no ensino superior brasileiro. *Plural*, 29(01), 36-59. <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2022.193016>
- Teichler, Ulrich (2002). Diversification of higher education and the profile of the individual institution. *Higher Education Management and Policy*, 14(3), 177–188.
- Teichler, Ulrich (2008). Diversification? Trends and Explanations of the Shape and Size of Higher Education. *Higher Education*, 56(3), 349–379.
- Teixeira, Pedro et al (2013). Competition and diversification in public and private higher education. *Applied Economics*, 45(35), 4949–4958. <https://doi.org/10.1080/00036846.2013.808310>
- Torche, Florencia e Ribeiro, Carlos (2012). Parental wealth and children's outcomes over the life-course in Brazil: A propensity score matching analysis. *Research in Social Stratification and Mobility*, 30(1), 79–96.
- Vieira, André, Rodrigues, Leonardo, & Barbosa, Maria-Ligia. (2025). Measuring Change in Institutional Diversity in Higher Education in Brazil. *Higher Education Quarterly*, 79(2), e70022. <https://doi.org/10.1111/hequ.70022>

- Wargas, Bruna e Pires, André: Acesso ao ensino superior de estudantes ex-beneficiários do programa Bolsa Família em duas universidades do estado de São Paulo (Brasil) in Pires, André; Sampaio, Helena e Sime, Luis (orgs) *Ensino superior no Brasil e no Peru e a políticas de inclusão nas últimas décadas: Políticas de Inclusão e de Bolsas de Estudo na Educação Superior: Experiências a partir do Brasil e do Perú*. (2020). Editora FE-Unicamp
- Yossi Shavit, Hans-Peter Blossfeld (coord.) (1993). *Persistent inequality: Changing educational attainment in thirteen countries*. Boulder: Westview Press.
- Zucarelli, Carolina, Vieira, André, & Mendonça, Lara. (2025). Concentração de mercado e o perfil da oferta de educação superior. *ETD - Educação Temática Digital*, 27, e025003–e025003. <https://doi.org/10.20396/etd.v27i00.8677394>

Elecciones de carrera en el ingreso irrestricto argentino

Continuidades y transformaciones de la matrícula y las políticas públicas e institucionales que las orientan

Andrés Santos Sharpe y Julio Durand

Introducción

El análisis de las políticas de educación superior y los procesos de gobernanza (Austin y Jones, 2024; Brunner y Alarcón, 2024) involucra, al menos, tres posibles aristas a considerar en su abordaje. Un primer aspecto, el plano de las normativas. Segundo, cómo las instituciones operativizan esas legislaciones y llevan a cabo, a su vez, políticas institucionales. En tercer lugar, los modos en que esos procesos hacen carnadura en los actores universitarios involucrados.

En el presente capítulo, proponemos considerar estas tres aristas en el análisis de una dimensión del Sistema de Educación Superior (SES) argentino: las políticas de acceso y cómo inciden en las lógicas de elección de carreras de grado en jóvenes estudiantes de trayectorias ideales (es decir, que iniciaron sus estudios superiores inmediatamente después de haber finalizado el secundario). De esta forma,

se propone reflexionar en torno a las políticas de educación superior a partir del análisis tanto respecto de cómo se organiza el sistema como de las consecuencias que tienen en las prácticas cotidianas de los sujetos que participan en ese ámbito. Este problema se inscribe en un debate interpretativo más amplio: el supuesto, desde enfoques más econométricos (Simon, 1959) de que la decisión sobre cómo continuar los estudios se dirime principalmente en una elección con arreglo a fines, discutida desde otros enfoques (Singh y Goswami, 2021). Con dicho objetivo, el presente capítulo se centra en las políticas que median en un momento nuclear de la experiencia estudiantil: el proceso de elección e inscripción a la carrera universitaria.

Las políticas de acceso a las universidades son, tradicionalmente, trabajadas o de manera comparada con otros países (Santos Sharpe et al., 2023) o, en casos nacionales, en virtud de cómo generan procesos de selectividad —en general, por la denominada vía “meritocrática” (Ezcurra, 2011; Pierella y Santos Sharpe, 2019)— y canalización de los jóvenes a determinadas carreras e instituciones, en muchos casos segmentadas en forma desigual. El interés de este capítulo es analizar las políticas de acceso con relación a cómo inciden en los procesos decisionales de los jóvenes.

La elección de carreras es un fenómeno que, históricamente, fue más abordado desde la psicología de la orientación y desde los estudios econométricos (Brown, 2002). En Argentina, los estudios sobre la elección de carreras, de acuerdo al relevamiento de la Red de Orientadores de Universidades Nacionales de Argentina (ROUNA), se centran más en los procesos de orientación individual y las tutorías. Los estudios que miran dicho fenómeno desde el campo de la economía, tienen como pregunta principal el por qué las personas eligen carreras con bajas tasas de retorno (Akerlof y Kranton, 2000) y cómo sopesan, en términos de elección racional con arreglo a fines, las posibilidades, capacidades y oportunidades en virtud también de una construcción identitaria. Sin embargo, entendemos que el análisis del fenómeno involucra aspectos sociológicos y de las dinámicas políticas de las instituciones en la medida en que los procesos

de inscripción y admisión al nivel superior tienen distintos mecanismos de regulación. La comprensión de los mismos es necesaria para dar cuenta de las lógicas decisionales.

Según un informe del *Universities and Colleges Admissions Service* (UCAS, 2020), aspectos más socio-estructurales, como las trayectorias educativas previas, los colegios a los que asistieron, la influencia del núcleo familiar, intervienen en las lógicas de esas elecciones, pero también cuestiones referidas a la normativización del sistema: en la mayor parte del mundo, los estudiantes deben realizar un examen de ingreso y en la elección de carrera intervienen un conjunto de supuestos de probabilidad o improbabilidad —el “esto no es para mí” de Bourdieu (1998) como interiorización de inferioridad e incapacidad— que los jóvenes traen naturalizados de sus trayectorias previas. Por supuesto, factores estructurales como las características de la oferta, la financiación, entre otros, contribuyen a la definición, pero, en este caso, nos interesa destacar que la organización del sistema contribuye, entonces, a ordenar una lógica decisional.

Ahora bien, ¿qué sucede en Argentina, país cuyo sistema universitario se presenta como pretendidamente desregulado con relación a los procesos de admisión?, ¿qué lógicas guían a los sujetos? Desde exámenes de fin de secundario organizados de manera centralizada por los Estados jurisdiccionales o aquellos propios de las universidades; cupos en determinadas disciplinas o formas de establecimiento de un orden de mérito a través de puntajes, la elección de carreras en la experiencia juvenil de gran parte del mundo está, cuando menos, orientada. Pero, ¿cómo explicar las lógicas de elección de carrera en un SES como el argentino sin aparentes restricciones formales para su inscripción?, ¿cómo interviene, en ese proceso, la organización del sistema?

El SES argentino suele ser caracterizado por tres rasgos distintivos principales. En primer lugar, la gratuidad del sector público al

nivel de grado¹. Garantizada por primera vez el 22 de noviembre de 1949, a través del Decreto N°29.337, y con continuidad ininterrumpida desde 1983 (Santos Sharpe, 2024b), fue una de las políticas que contribuyeron en el país a la consolidación de lo que Trow (1973) denomina un sistema de masas y, más recientemente, a la fase de acceso universal. En segundo lugar, el denominado ingreso irrestricto. Es decir, el proceso de admisión en el cual el único requisito formal es la posesión de un diploma de nivel medio (CINE 3, según la estructura de clasificación de la UNESCO), sin examen eliminatorio en el ingreso o mecanismo equivalente (e, incluso, en algunos casos no se exige el diploma para personas de más de 25 años que demuestren conocimientos correspondientes), aunque cabe aclarar que existen excepciones a la norma. Tercero, la relativa ausencia de establecimiento de vacantes o cupos por carrera. Según las modificaciones a la Ley de Educación Superior (LES) que se realizaron en 2015 (Ley 27.204), el ingreso en ningún caso debe tener un “carácter selectivo excluyente”. Si bien esa modificatoria no se cumple en su totalidad (dos universidades nacionales iniciaron juicios por violación a los principios de autonomía universitaria y, en la práctica, no pocas instituciones tienen cursos de ingreso selectivos y carreras con *numerus clausus*²), las carreras con mayores índices de ingresantes mantienen, en general, un esquema de acceso sin cupo. Algunos de estos aspectos se detallan en el próximo apartado.

Hablar del ingreso gratuito, irrestricto y sin cupos implica referirse a una tradición que no es lineal, que tuvo continuidades y discontinuidades, que forma parte de las demandas de la sociedad civil y

¹ Cabe aclarar que, aunque marginales, existen mecanismos de arancelamiento que las universidades públicas utilizan en el nivel de grado, como en el caso de parte de la oferta virtual y en algunos Ciclos de Complementación Curricular (una formación que ofrece un título de Licenciatura universitaria a quienes tienen una formación proveniente de instituciones del Subsistema de Instituciones de Educación Superior –Institutos de Formación Docente y de Formación Técnica–).

² *Numerus clausus* es una locución latina que significa “relación cerrada” o “número limitado”. En el contexto universitario se refiere al cupo por carrera o por institución educativa.

que se encuentra íntimamente ligado a una tradición liberal clásica, al principio de igualdad de oportunidades educativas (Pierella y Santos Sharpe, 2019) y a una concepción de la educación superior como bien público (Santos Sharpe, 2024a). Esto supone también que, a diferencia de la mayor parte de los SES del mundo donde hay formas de regulación o planificación para orientar las elecciones de carrera, tanto por parte de los Estados como por otro tipo de instituciones (como los colegios profesionales), en Argentina la regulación se da en otros términos: la Ley de Educación Superior prohíbe procesos de ingreso de “carácter selectivo excluyente”. En este sentido, hay una regulación sobre las instituciones al no permitir crear mecanismos selectivos, pero una libertad de elección irrestricta en los aspirantes a ingresar.

Ese pretendido *laissez faire* en la inscripción invisibiliza en Argentina la existencia de procesos de regulación tanto de las instituciones como de los propios sujetos. Sin embargo, el *laissez faire* en la elección no implica completa aleatoriedad. A lo largo de los años, se observan expresiones relativamente estables en la inscripción estudiantil por carrera a lo largo de los años de acuerdo a los datos estadísticos de la Subsecretaría de Políticas Universitarias (SPU). Dichas regularidades en la inscripción ¿a qué responden?, ¿cómo se explican en un sistema pretendidamente desregulado?

Considerando ello, en este capítulo vamos a explorar las políticas públicas e institucionales que colaboran a orientar las elecciones de carrera en el subsistema universitario y abordaremos sus efectos a nivel de los sujetos con foco en universidades ubicadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), región seleccionada debido a que es la que mayor diversidad de instituciones y de oferta de carreras contiene. Esto, a diferencia de otras regiones, enriquece el análisis sobre las elecciones de carrera, ya que en las regiones donde la oferta es menor por campo disciplinar, muchos jóvenes eligen sobre la base de carreras disponibles.

A partir de este objetivo, presentamos un análisis organizado en tres apartados analíticos. En el primero, se realiza un desarrollo

descriptivo del contexto de la investigación, una caracterización general del SES argentino y un análisis de las políticas públicas desarrolladas durante las últimas décadas, con foco en aquellas que orientan las dinámicas de elección de carrera e institución en jóvenes ingresantes a la universidad y, en particular, en las políticas de acceso. En un segundo apartado se retoman las políticas institucionales de las universidades. Como mencionamos inicialmente, en la práctica, distintas universidades generan mecanismos de ingreso selectivos, con cupos o con búsqueda de orientar las elecciones, canalizando estudiantes aspirantes a carreras más masivas a otras con menor tasa de inscripción. En un tercer apartado, el análisis de las políticas se articula con entrevistas a ingresantes de primer año universitario con el objetivo de comprender cómo intervienen esas políticas en los procesos decisionales juveniles. Finalmente, el cierre propone algunas reflexiones generales en torno a las lógicas de elección en el SES argentino.

Aspectos teórico-metodológicos

La metodología adoptada en este trabajo principalmente mantiene un enfoque descriptivo y analítico. Descriptivo en la medida en que se busca presentar un panorama con respecto a las formas en que se organizan las políticas de acceso en Argentina, dadas sus características históricas y los modos en que regulan las lógicas decisionales juveniles en torno a la elección de carrera y de universidad. Como base empírica, partimos de datos secundarios de fuentes oficiales, principalmente aquellos suministrados por la Subsecretaría de Políticas Universitarias (SPU) de Argentina, además de documentos legislativos. Analítico, porque identifica tendencias en las instituciones, además que, a partir de un trabajo de campo de entrevistas realizado en universidades seleccionadas del AMBA, se busca ver la incidencia de los dispositivos institucionales en los procesos decisivos de los jóvenes.

El mapeo de las políticas públicas dirigidas al ingreso está relacionado con el tipo de acción/programa gubernamental, su objetivo y tipo de cobertura, ya sea el foco en el estudiante o en la institución. El enfoque teórico que subyace a este análisis recupera a la Educación Comparada como opción teórico-metodológica, ya que se utilizaron los principios implícitos en las políticas educativas públicas y las prescripciones presentadas en documentos recuperados, buscando interfaces con los modos de acceso en el país. En este sentido, cuando buscamos conocer las aproximaciones existentes entre las políticas públicas para favorecer el acceso en las universidades, queremos comprender, en este trabajo, cómo intervienen en el accionar de los estudiantes.

El análisis de los datos en la educación comparada parte de la perspectiva de Bereday (1972), a partir del siguiente procedimiento: primero, la descripción, la caracterización del sistema universitario argentino, su historia y especificidad con relación al acceso; luego, la interpretación, el análisis considerando el estudio de las diferentes causas y factores que los explican; luego, la yuxtaposición, una visión simultánea de las políticas educativas públicas para determinar el marco en el cual analizarlas; y, finalmente, la comparación de todo lo relevante sobre las políticas públicas seleccionadas para la educación universitaria, discutiendo aspectos pertinentes. Considerando ello, el siguiente apartado comienza con los aspectos más descriptivos del sistema.

En el caso de las personas entrevistadas, se retomó la base de proyectos de investigación más amplios³ que incluían entrevistas y grupos focales a estudiantes de primer año de universidades públicas

³ El campo fue realizado en el marco de mi proyecto de Carrera de Investigador Científico CONICET y en el marco de los proyectos PICT -2017-1155 “Tiempo de definiciones. Experiencia educativa, ciudadanía y cultura digital en la escuela secundaria y la educación superior” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y los proyectos UBACyT N°20020220300221BA “Transiciones históricas de la universidad pública. Huellas de la pandemia en instituciones, experiencias y conocimientos” y el Proyecto PRI R22-59 “El año que vivimos intensamente. Momentos bisagra en la experiencia estudiantil del primer año de cursada en cuatro universidades públicas”

del AMBA, región seleccionada para el estudio debido a la diversidad de instituciones que contiene. El análisis de los relatos de los sujetos se realizó de manera retrospectiva, reconstruyendo el proceso decisorio en la elección de carrera y universidad (Meccia, 2019).

Con relación a la muestra, se trató de una muestra intencional construida considerando la diversidad de campos disciplinares en virtud de las distintas políticas públicas nacionales implementadas (y desagregadas en el segundo apartado) y la diversidad de instituciones en el AMBA. Esto da cuenta de una muestra intencional para cuyo acceso se elaboró un formulario autoadministrado que recolectó esa información y estableció un primer vínculo con las personas finalmente entrevistadas. Eventualmente, el acceso a más estudiantes se realizó desde contactos institucionales y bola de nieve a partir de los primeros entrevistados.

En total, se realizaron 36 entrevistas en profundidad, virtuales, con ingresantes a carreras de grado del AMBA (particularmente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Corredor Oeste del Conurbano Bonaerense) del campo de la Salud, de Ciencias Sociales, de Arquitectura y Diseño, Ingenierías, Ciencias Exactas y profesorado universitarios.

El recorte en los campos disciplinares mencionados se justifica sobre la base del supuesto (retomado de Núñez y Fuentes, 2022) de que las elecciones de los estudiantes se orientan con un fuerte peso de las políticas públicas implementadas y de expectativas profesionales que son diferenciales según esas mismas lógicas epistémicas que gobiernan el ejercicio disciplinar al considerar las apuestas que hacen los jóvenes y sus expectativas. En la investigación más amplia, las entrevistas en profundidad buscaron explorar las trayectorias educativas y socio-familiares de los estudiantes, el proceso de elección de carrera, las prácticas de sociabilidad y consumos culturales vinculados a profesiones y a la vida universitaria, las experiencias

de la Universidad de Buenos Aires, cuyos campos se realizaron entre los años 2020 y 2024.

urbanas de acceso a la educación superior, los usos de los recursos tecnológicos y las barreras financieras y no financieras, el sentido de educarse y formarse a partir de la propia posición y condición social en el contexto institucional elegido y las expectativas futuras sobre el trabajo y la profesión. A su vez, se buscó que las personas entrevistadas pertenecieran a distintos tipos de universidades (no así las políticas analizadas, dado que son nacionales y aplican a todos los casos).

Con relación a los tipos de universidades, retomamos una clasificación canónica del sistema argentino que realizan diversos autores (Trombetta, 1999; Marquina, 2011; Atairo y Camou, 2014; Santos Sharpe, 2015; Fernández Lamarra, Pérez Centeno, Marquina y Aielo, 2018) entre (1) universidades públicas tradicionales, (2) las creadas en el marco del Plan Taquini, (3) las universidades de fin de siglo y (4) las universidades del nuevo milenio. Esta tipología clasifica a las instituciones en virtud de distintas políticas de creación que le imprimieron características específicas con relación a su modo de organización institucional. A su vez, cabe considerar que las nominaciones de estos tipos de universidades varían entre los distintos autores: las universidades que aquí denominamos “del Plan Taquini” también son denominadas “del 70-80” (Fernández Lamarra et al., 2022) o “modernizadoras” (Atairo y Camou, 2014). Las “de fin de siglo” (Santos Sharpe, 2015), la literatura producida antes del año 2000 las solía llamar “nuevas” o “jóvenes”, término que hoy suele ser equívoco debido a que se fundaron otras con posterioridad. Con relación a las universidades “del nuevo milenio”, autores como Atairo y Camou (2014) optaron por denominarlas “recientes”, deíctico que genera los mismos problemas. Más allá de las nomenclaturas, existe un consenso generalizado en dicha categorización.

En el presente artículo se retoman algunas de estas cuestiones, mientras que otros aspectos se profundizan en Santos Sharpe (2024a y 2024c). Las entrevistas conforman una muestra no representativa que buscó dar cuenta de diferentes perfiles de jóvenes, tipos de experiencias y recorridos sobre la base de variables predefinidas por la investigación.

Sistema universitario y políticas nacionales que orientan las elecciones de carreras

El SES argentino se organiza a partir de una división en dos subsistemas: el Universitario (SU) y el de Institutos de Educación Superior (SIES). Este esquema organizacional mantiene semejanzas con otros países (como el caso de Perú, en este libro) y tiene como implicancia principal un modelo que históricamente dificultaba el pasaje de los actores institucionales (estudiantes y docentes) de un subsistema a otro, lo que supone trayectorias más segmentadas y desiguales. A la vez, las instituciones de cada subsistema responden a distintas áreas de la administración pública del Estado, a distintas jurisdicciones y a legislaciones diferenciadas, lo cual supone lógicas diferenciales que complejizan el análisis integrado de todo el sistema.

Cada uno de estos dos subsistemas agrupa diferentes tipos de instituciones. En el caso del SIES, integra a los Institutos de Formación Docente y a los Institutos de Formación Técnico-Profesional. Por otro lado, el SU está integrado por las Universidades y los Institutos Universitarios, cuya diferencia normativa radica en que los últimos están circunscriptos a un solo campo disciplinar. Dadas las dificultades de considerar ambos subsistemas en el análisis por las diferencias en términos de legislaciones, organización del sistema, jurisdicciones a las que responden, entre otras cuestiones que pueden ampliarse en Fernández Lamarra, Pérez Centeno, Marquina y Aiello (2018), en el presente trabajo nos vamos a abocar únicamente al universitario⁴. A modo descriptivo, en términos de cantidad de instituciones el SU está compuesto de la siguiente manera según tipo y sector de gestión:

⁴ Comparado con los 2.540.854 estudiantes del SU (año 2022), el SIES tiene, según el Relevamiento Anual del año 2023, 990.618 personas matriculadas.

Tabla 1. Instituciones universitarias según tipo y sector de gestión. Año 2022, Argentina

Sector de gestión	Total	Universidades	Institutos Universitarios
Total	137	115	22
Estatad Nacional	61	57	4
Estatad Provincial	7	6	1
Privado	68	52	16
Internacional	1	0	1

Fuente: Síntesis de Información Universitaria 2022-2023, Subsecretaría de Políticas Universitarias.

Como se puede observar, el peso de las universidades en el SU es mayor. No solo en cuanto a cantidad de instituciones, sino también en términos de matrícula: las universidades concentran el 95.9% de la matrícula dentro del subsistema, tal como se muestra en la Tabla 2, y el 83.9% de las instituciones (SPU, 2022).

Tabla 2. Estudiantes y Tasa de estudiantes de pregrado, grado y posgrado de instituciones universitarias por tipo y sector de gestión. Año 2022, Argentina

	Total		Universidades		IU	
	Estudian- tes	Tasa sobre el total	Estu- dian- tes	Tasa sobre el total	Estudian- tes	Tasa sobre el total
Total	2.540.854	100,0%	2.436.635	95,9%	104.219	4,1%
Estatad	2.030.633	79,9%	1.955.107	76,9%	75.526	3,0%
Privado	510.221	20,1%	481.528	19,0%	28.693	1,1%

Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias 2022, Subsecretaría de Políticas Universitarias.

Por otro lado, si bien en términos de cantidad de instituciones la distribución por sector de gestión (público/privado) es semejante, en términos de matrícula el sector público concentra el 79,9% de la misma (SPU, 2022). Finalmente, cabe destacar, como se muestra en la Tabla 1, que la gran mayoría de las universidades e institutos universitarios públicos pertenecen a la órbita nacional (61 universidades e institutos universitarios nacionales y 7 provinciales, a los que se suman 68 privados y uno internacional), lo cual ofrece cierta unicidad de marco regulatorio legislativo –a diferencia de lo que sucede en el SIES, cuya regulación es a nivel provincial– y respecto de los criterios de asignación presupuestaria.

Con relación a la autonomía del SU, ésta tiene rango constitucional, lo cual permitió a las universidades judicializar los distintos intentos por regularlas y mantener excepciones al marco normativo común. A pesar de las excepciones en distintas materias, en términos generales el subsistema universitario está regido por la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521 aprobada en 1995 con modificatorias del año 2015 (Ley N°27.204), y para el presente capítulo nos focalizamos particularmente en los mecanismos de ingreso y en las políticas de asignación de becas dado que son las principales que median en las elecciones de carrera.

Específicamente con relación a las políticas de gratuidad y de ingreso universitario en Argentina, éstas se modificaron en función de los sistemas y las orientaciones políticas de los distintos gobiernos a lo largo de la historia. Con respecto a la gratuidad, el 22 de noviembre de 1949, a través del Decreto N°29.337 que modificaba a la Ley Guardo (N°13.031) de 1947, se suspendía el cobro de los aranceles universitarios para la enseñanza de grado. Cuatro años más tarde, en 1953, se suprimieron los exámenes de ingreso universitarios (Buchbinder, 2005, p. 160). Ambas políticas se reafirmarían con la ley universitaria de 1954 y se convirtieron en uno de los pocos puntos de acuerdo entre los partidos hegemónicos del Siglo XX en Argentina: el Peronismo y la Unión Cívica Radical (Santos Sharpe, 2024b)

Sin embargo, tanto los aranceles como los exámenes de ingreso y los cupos por carrera son reinstaurados en los distintos regímenes militares (1955, 1966 y 1976) y vueltos a suprimir durante los períodos democráticos (1973 y 1983) (Friedemann, 2019). A partir de entonces, el ingreso irrestricto se convierte en un símbolo de la democracia y un componente central para facilitar “el ingreso de los aspirantes pertenecientes a los estratos sociales más bajos” (Ramallo y Sigal, 2010, p. 1) y favorecer su participación ciudadana. A su vez, suponía una disputa en la concepción del rol de la formación universitaria en la sociedad: si como bien privado, como un bien público o como un derecho social (Santos Sharpe, 2024a)

En el marco de esa disputa, durante las reformas del Estado de la década de 1990, en 1995 se promulgó la Ley de Educación Superior (LES) que abría las puertas a formas de arancelamiento y de restricción de los ingresos. En su artículo 59 se habilitaba a las universidades a la “generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional” mediante, por ejemplo, “contribuciones o tasas por los estudios de grado” (art.59, inc.c). Con relación a los mecanismos de ingreso, en su artículo 7 la LES proponía que “Para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza”, pero, a la vez, en el artículo 35 se estipulaba que “Para ingresar como alumno a las instituciones universitarias, sean estatales o privadas, deberá reunirse como mínimo la condición prevista en el artículo 7° y cumplir con los demás requisitos del sistema de admisión que cada institución establezca”. De esta manera, el artículo 35 habilitaba a las universidades a establecer mecanismos de ingreso restrictivos, aunque, por tradición, eran poco frecuentes o limitados a algunas carreras (principalmente Ciencias Médicas en algunas universidades).

En 2015, con el objetivo de imposibilitar futuras limitaciones al acceso, la Ley N°27.204 modificó algunos artículos de la LES y, entre otros aspectos, estableció que el ingreso a la universidad tiene carácter “libre e irrestricto” para quienes tengan diploma de estudios secundarios (CINE 3, según el nomenclador de UNESCO). Y agrega:

“Este 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 discriminador”. Sin embargo, la ley que instauraba formalmente el ingreso irrestricto fue judicializada por parte de algunas universidades que entendían que se afectaba su autonomía (Berisso, 2018). A pesar de ello, y a modo descriptivo, en términos generales el ingreso irrestricto y sin cupo en el sector público es la norma, aunque con excepciones en algunas pocas carreras, como se dará cuenta más adelante.

En la mirada global, las pruebas de acceso a la universidad en la gran mayoría de los sistemas universitarios del mundo generan procesos de selectividad meritocráticos y canalización de los jóvenes a determinadas carreras, en muchos casos segmentadas en forma desigual. Sin que ello invalide la existencia de mecanismos de exclusión o de canalización de las elecciones, según Ezcurra (2013) en el caso argentino esos mecanismos no están fuertemente institucionalizados aunque no quiere decir que no existan, lo cual complejiza el análisis respecto de cómo operan. El denominado ingreso irrestricto es, en resumidas cuentas, un elemento central a la hora de pensar las lógicas decisionales para la elección de carrera y universidad en la escena argentina.

En el plano de las políticas nacionales, además de la gratuidad, el ingreso irrestricto y mayoritariamente sin cupos, se destacan dos tipos de políticas que orientan las elecciones de carreras. Por un lado, las políticas estatales de promoción de la ciencia, las ferias profesionales y los espacios de comunicación pública de la ciencia. Sin embargo, la política más específicamente dirigida a la demanda son los sistemas de becas y fondos de promoción, que se ejecutan a través del presupuesto asignado a la SPU. De modo esquemático, el presupuesto nacional universitario asignado en 2023 distribuye el 91.95% para salarios docentes y un 6.01% para el desarrollo de políticas universitarias (el restante lo constituyen el mantenimiento de los hospitales universitarios y el financiamiento de la investigación) (Decreto 88,

2023). Entre las políticas universitarias que orientan la elección de carreras, está el programa de “Promoción de carreras estratégicas”, que representa un 3.45% del presupuesto total, y los programas de Fortalecimiento de la Extensión Universitaria (0.18% del presupuesto) que, en algunos casos, incluyen programas de articulación con colegios secundarios.

En otras palabras, en el sistema argentino, el financiamiento universitario se orienta prioritariamente a la oferta, es decir, hacia las instituciones y no hacia la demanda (los estudiantes), con excepción de algunos programas dentro de dicho 6.01% que tiene la SPU para el desarrollo de políticas. De esta forma, son pocos los programas nacionales en donde haya fondos que se destinen en función de las decisiones de los alumnos. La única parte del presupuesto que se liga a la demanda son los dos programas mencionados que, juntos, suponen el 3.63% del presupuesto y está compuesta principalmente por becas destinadas a los estudiantes de menores recursos para el pago de algunos costos individuales (fotocopias, transporte, materiales, entre otros) y los costos de oportunidad (aquellos ingresos no obtenidos por los alumnos debido a que el estudio impide o disminuye las horas disponibles para trabajar).

Entre el financiamiento a la demanda de los últimos años⁵, se destaca el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), creado en 1996 por la Resolución Ministerial N.º464 y que consiste en un sistema de financiamiento para estudiantes de nivel socioeconómico bajo con buen desempeño académico, lo cual daba cuenta de cierta matriz meritocrática en su constitución. Luego incorporaron a otros grupos sociales, como a quienes pertenecen a una comunidad indígena o personas con discapacidades. Hasta el 2007, el PNBU era el único programa de becas del Ministerio (Marquina y Chiroleu, 2015). A partir de ese año, se crean distintos programas orientados a carreras consideradas estratégicas por parte de la SPU: el Programa

⁵ Algunos aspectos de su cobertura fueron desarrollados por Santos Sharpe, Nierotka, Muylaert Lima y Bonamino (2023).

Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs), para carreras de ingeniería e informática; el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) para carreras científicas y técnicas; y el Programa de Calidad Universitaria de la SPU, dentro del cual había una línea de Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza como el Proyecto de apoyo para el mejoramiento de la enseñanza en primer año de carreras de grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática (PACENI) que, principalmente, era un programa de financiamiento de tutorías para estudiantes de las áreas disciplinares señaladas (García de Fanelli, 2015).

A dichos programas se incorporó en 2014 el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) orientado, también, a sectores socioeconómicamente bajos como principal criterio de adjudicación y que tenía, a su vez, tres líneas de fomento de la formación: en Enfermería, en carreras vinculadas con la construcción (Arquitectura, Ingeniería Civil, entre otras) y para formación docente. Finalmente, en el año 2021 se creó el Programa de Becas Estratégicas Manuel Belgrano que otorga un estipendio a estudiantes de sectores socioeconómicamente bajos de carreras vinculadas con las áreas de Alimentos, Ambiente, Computación e Informática, Energía, Gas, Minería, Movilidad y Transporte, y Petróleo. En los dos últimos casos, actualmente también incluyen criterios de rendimiento académico para el sostenimiento de la beca, aunque el criterio principal por el cual se otorga es la condición socioeconómica.

Además de las becas, la SPU tiene también fondos de asignación específica. Las universidades ejecutan fondos con un destino predefinido, como los programas de mejoramiento y promoción de determinadas carreras o los programas de infraestructura. En este sentido, la organización de la política presupuestaria orientada a la oferta se asemeja a gran parte de los países latinoamericanos, aunque existen casos excepcionales como el de Chile donde una parte significativa del financiamiento estatal está orientado a la demanda y sigue a las decisiones de los alumnos.

Una vez asignado el presupuesto, cada universidad decide el destino de los recursos. Esto marca una diferencia del modo de asignación a los ministerios, donde el presupuesto está previamente asignado por ítem. En este sentido, las instituciones del SU disponen de gran autonomía para la definición de las políticas internas que lleven a cabo (entre ellas, políticas para orientar la demanda), lo cual es una característica distintiva del SU argentino. Sobre este aspecto nos referimos en el siguiente apartado.

Políticas y dinámicas institucionales. Reconfiguraciones en la pospandemia

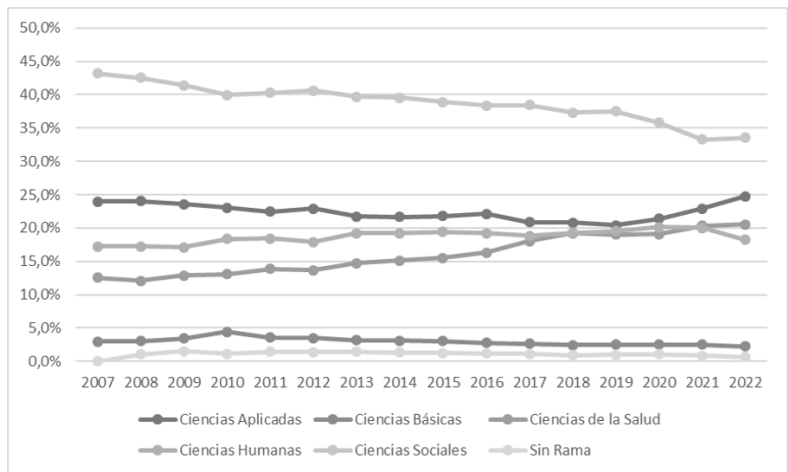
En este apartado analizamos las políticas que llevan adelante las universidades para orientar la elección de carrera e instituciones. A su vez, proponemos un primer acercamiento a los efectos de las políticas públicas nacionales en la inscripción universitaria. Si desagregamos la inscripción por rama de estudios y campo disciplinar utilizada por la SPU⁶ entre los años 2007 y 2022 observamos que los campos disciplinares que eran foco de las políticas nacionales mantuvieron o incluso bajaron su inscripción. Se tomó la inscripción a partir del año 2007 porque en ese año se iniciaron la mayor parte de los programas nacionales pasibles de ser considerados como orientadores de las elecciones de carrera, tal como se mencionó en el apartado anterior. El único previo a 2007 fue el PNB. El año 2022 es el último registro disponible en las bases de la SPU al momento de la escritura de este capítulo.

En primer lugar, para tener una mirada general de las tendencias de inscripciones, en el Gráfico 1 se muestra el peso relativo de cada rama de estudio sobre el total de la inscripción en el período

⁶ Para mayor información de los criterios, sugerimos revisar la sección metodológica de los Anuarios Estadísticos de la SPU en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>

analizado. Allí se da cuenta de una tendencia a la baja de las Ciencias Sociales (que pasó de tener un peso relativo de los nuevos inscriptos del 43.2% en 2007 a un 33.6% en 2022 según datos de la SPU, con una fuerte caída a partir de la pandemia en 2020), un leve crecimiento de las Ciencias Humanas a partir de 2009 y hasta 2021 (en 2009 los nuevos inscriptos en carreras de Ciencias Humanas eran el 17.3% del total y pasaron a un 20% en 2021); un crecimiento de la matrícula en la rama de Ciencias de la Salud a partir de 2013 (ese año los nuevos inscriptos de dicha rama eran el 14.7% y en 2022 alcanzó el 20.5%) y, finalmente, tendencias relativamente estables en Ciencias Aplicadas y Ciencias Básicas durante el período observado.

Gráfico 1. Tasa de ingresantes por rama de estudio sobre el total de nuevos inscriptos de títulos de pregrado y grado. 2007-2022, Argentina

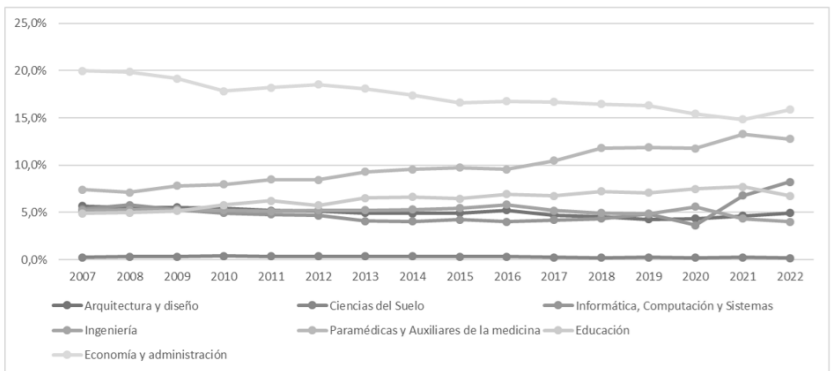


Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias 2007-2022, Subsecretaría de Políticas Universitarias

Ya con las tendencias generales del sistema por rama de estudio nos preguntamos ¿cómo se comportó la inscripción de las disciplinas

que fueron foco de los programas nacionales referidos en el apartado anterior? Dentro de esos programas, tal como consta en el Gráfico 2 a continuación, Arquitectura, Ingenierías y Ciencias del Suelo (las tres en Ciencias Aplicadas), Ciencias Básicas y Economía (en Ciencias Sociales), que fueron las carreras foco de los Programas de Becas Estratégicas Manuel Belgrano y del PROGRESAR, bajaron su matrícula. Solo tres carreras que fueron foco de las políticas mencionadas en el apartado anterior aumentaron la cantidad de estudiantes en términos relativos y absolutos: Enfermería (y las carreras Paramédicas y Auxiliares de medicina en general), Informática y Educación. Ahora bien, ¿a qué se debe esta diferencia entre disciplinas que fueron foco de los programas nacionales?

Gráfico 2. Tasa de ingresantes en campos disciplinares seleccionados sobre el total de nuevos inscriptos de títulos de pregrado y grado. 2007-2022, Argentina



Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias 2007-2022, Subsecretaría de Políticas Universitarias

Si observamos la evolución de las inscripciones en las distintas disciplinas, en Ciencias Humanas, todas las disciplinas se mantuvieron estables con excepción de Educación que, como dijimos, aumentó su

peso relativo en el sistema a partir de 2009, y, también con un crecimiento aunque más leve, Psicología a partir de la pandemia. En la rama de Ciencias Sociales, la mayoría decreció, particularmente las disciplinas más masivas como Derecho y Economía y Administración (esta última, foco de las políticas públicas de incentivo, pasó de un peso relativo en el sistema del 19.9% en 2007 a un 14.8% en 2021). En Ciencias de la Salud únicamente crecieron Medicina y las Paramédicas y Auxiliares de la medicina. El resto se mantuvo constante. En Ciencias Básicas, decrecieron todas levemente de manera constante. En Ciencias Aplicadas, si bien el peso relativo de dicha rama sobre el total del sistema se mantuvo estable, decrecieron o se mantuvieron relativamente constantes todas menos informática, que tuvo un crecimiento acelerado a partir de la pandemia.

Como mencionamos, si bien la mayoría de las carreras que eran foco de las políticas de la SPU decrecieron su matrícula relativa, tres de ellas subieron: Paramédicas y Auxiliares de la medicina (en donde está incluida la carrera de Enfermería), Informática y Educación. Respecto de las dos primeras, investigaciones recientes atribuyen el crecimiento matricular de las disciplinas del campo de la Salud y la Informática a transformaciones derivadas de la pandemia (Santos Sharpe, 2024a). En dicha investigación se destaca que los jóvenes identifican a dichas carreras como “a prueba de crisis”, lo que les permite cierta proyección o garantía laboral. Aun así, como mencionamos previamente, las disciplinas Paramédicas y Auxiliares de la medicina tuvieron un crecimiento a partir de 2014, mucho antes del inicio de la pandemia. ¿Qué motivó dicho crecimiento en las elecciones de carrera?

El crecimiento relativo de la matrícula de Enfermería se explica por la organización propia del SES argentino: históricamente las carreras del campo disciplinar de las Paramédicas y Auxiliares de la medicina (desde Enfermería a Instrumentador Quirúrgico, Radiólogos, entre muchas otras) eran parte de la formación técnica incluida en el subsistema del SIES. En distintos años, dependiendo de la universidad, pero sobre todo a partir de la década de 1990, el

SU incorporó este tipo de formación en su oferta, tanto como una titulación técnica (CINE 5, en la nomenclatura de UNESCO) como de licenciatura (CINE 6). De esta forma, quienes querían estudiar estas carreras (en particular Enfermería, la más masiva), podrían optar por instituciones de cualquiera de los dos subsistemas.

Sin embargo, el 27 de agosto de 2013, la Resolución Ministerial N°1724 incluyó a la Licenciatura en Enfermería en la nómina de carreras del art. 43 de la Ley de Educación Superior N° 24.521, que comprende a aquellas titulaciones 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”. Su inclusión en este artículo adjudica una nómina de actividades específicas al título de Licenciatura en Enfermería. Este cambio normativo derivó en que aquellas personas formadas en Enfermería a nivel técnico, en el subsistema SIES, completaron su formación en el Sistema Universitario a partir de 2014 con el objeto de alcanzar el título de Licenciatura y poder trabajar dentro de la nómina de actividades y actividades profesionales específicas al título según el cambio normativo, lo cual, junto con la pandemia, explica el crecimiento del peso relativo de dicha disciplina en el total del sistema.

Un caso similar ocurre con las carreras del campo de la Educación. Esta disciplina también creció, pero, en este caso, por la mayor oferta de Ciclos de Complementación Curricular⁷, una modalidad que permite a quienes se graduaron de Institutos de Formación

⁷ Los Ciclos de Complementación Curricular (CCC) son carreras de entre dos a tres años de duración que exigen condiciones especiales de ingreso destinadas mayormente a postulantes con títulos de Institutos de Formación Docente o de pregrado universitarios. Surgieron en la década de 1990 como respuesta a diversas y heterogéneas demandas luego de la sanción la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521, en cuyo artículo 4 se plantea la necesidad de “articular la oferta educativa de los diferentes tipos de instituciones”. La finalidad de dicha articulación se enuncia en el artículo 8, en donde se manifiesta que la articulación es “la continuidad de los estudios en otros establecimientos, universitario o no, y la reconversión de los estudios concluidos”.

Docente (IFD) del subsistema SIES obtener un título de licenciado universitario. Por solo dar un ejemplo: ello supone que una persona formada como Profesor de Historia en un IFD del subsistema SIES pueda complementar su formación para obtener el título de Licenciado en Historia en una universidad con la que haya un convenio institucional⁸. Esa modalidad se denomina Ciclos de Complementación Curricular (CCC) y, si bien existen desde 1990, se expandieron con la mayor oferta de Universidades creadas en el nuevo milenio.

En síntesis, las dinámicas que modificaron las tendencias en las elecciones de carrera estuvieron relacionadas principalmente con dos cuestiones: los distintos cambios normativos que permitían mejor acceso al mercado de trabajo en cada disciplina y los cambios acaecidos por la pandemia. Ahora bien, ¿cómo fue el comportamiento matricular en las universidades del AMBA, foco de nuestro análisis?

El Subsistema Universitario argentino se divide en regiones y el AMBA se corresponde con la denominada Región Metropolitana. Según los datos de la SPU, el comportamiento de las Ramas de Estudio y los campos disciplinares mantienen las mismas tendencias que el general del sistema. Las variaciones porcentuales por rama de estudio y por las disciplinas seleccionadas son semejantes cuando se compara la Región Metropolitana con el total del SU, con decrecimientos en el peso relativo de la matrícula de las carreras mencionadas y crecimiento de las Paramédicas y Auxiliares de la medicina a partir de 2014 (un crecimiento de su peso relativo en el sistema de un 11.1% ese año y un 15.6% el siguiente), Informática a partir de la Pandemia (17.3% en 2020) y, de manera menos acentuada, Educación.

⁸ En Argentina, a diferencia de otros países como Brasil, el título de Profesor refiere a aquel título que habilita a impartir clases en los niveles de educación obligatorios. La Licenciatura es un título de grado universitario.

Lógicas de elección de carrera e instituciones

Ahora bien, ¿qué sucede a nivel de los sujetos? Como mencionamos en la introducción, si bien el ingreso universitario es, en términos generales, irrestricto y sin cupo (con algunos casos como excepción), en la práctica las universidades generan mecanismos que orientan las elecciones.

Existen distintos agentes dentro de la universidad que ejecutan programas que orientan los ingresos y elecciones. El principal de ellos son los departamentos o direcciones de orientación vocacional que llevan a cabo políticas institucionales específicas sobre la temática. La orientación vocacional es un campo de aplicación de la psicología que, en la Argentina, existe desde 1925. Tuvo su institucionalización formal en 1957 con la creación del Departamento de Orientación Vocacional de la Universidad de Buenos Aires (López Bonelli, 2003, p. 19). A través de ellos, se organizan distintos espacios informativos sobre las carreras que ofrece cada una de las instituciones y se articulan distintas actividades con escuelas secundarias (desde visitas a la universidad, encuentros con profesionales, espacios de orientación vocacional, entre otros), aunque no hay información pública sistematizada sobre los alcances y coberturas de los programas.

Otro tipo de actividades que se realizan al nivel de las instituciones son las ferias universitarias, respecto de las cuales no hay un claro origen. Podemos sí rastrear su crecimiento en la Argentina con la vuelta democrática (a partir de diciembre de 1983) y el ciclo de crecimiento matricular de la década de los ochenta. De esos años están las experiencias de la edición de la Guía del Estudiante (un libro que se distribuía a colegios con el listado de todas las carreras e instituciones universitarias y sus planes de estudio, y cuya primera edición fue en el año 1988) o la Feria de la Oferta Educativa de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO), también en 1988. En términos generales, son espacios donde se realizan paneles y promoción de la oferta

de una o varias universidades. Ello, sumado a los espacios de promoción de carreras o universidades en los medios de comunicación públicos, pueden considerarse como parte de una política institucional que buscan orientar las elecciones. Vale considerar, sin embargo, que existen desigualdades presupuestarias entre las universidades, las facultades y las carreras, sobre todo a partir de que algunos campos disciplinares tienen mayores posibilidades de realizar venta de servicios en el mercado, lo cual marca un diferencial entre los recursos para realizar dichas actividades.

Así, los modos a partir de los cuales las instituciones se publicitan y difunden información sobre ellas mismas varían en función de sus distintas culturas institucionales (Remedi, 2004). La creación de “marcas” universitarias y estrategias de publicidad ya se podían identificar iniciáticamente desde la década del ochenta, según Carlos Curubeto (2007), y se refuerza a partir de la década de 1990, pero segmentado en virtud del tipo de las instituciones. Sobre todo, se observa con mayor frecuencia en las universidades privadas (Curubeto, 2007) y en las universidades de más reciente creación (Santos Sharpe, 2024a), mientras que, en las universidades tradicionales, estos mecanismos aparecen con menor frecuencia, particularmente porque en su elección por parte de los jóvenes operan circuitos de prestigio, tal como se observa en las distintas entrevistas:

[...] la [nombre de la universidad pública a la que asiste] para mí era una universidad de prestigio. Además, era la universidad a la que habían estudiado mis padres, entonces había como una gran importancia con esa universidad. (Ana, estudiante de primer año de Arquitectura, Universidad pública tradicional 1)

En la secundaria, todos mis profesores de física, química, matemática, me decían que la mejor facultad para ir pública sería la [nombre de la universidad pública a la que asiste], entonces, siempre apunté a ir a la [nombre de la universidad pública a la que asiste] (Lucas, estudiante de primer año de Ciencias de Datos, Universidad pública tradicional 2).

Más allá de estos dos casos en particular, la asignación de un prestigio a las universidades públicas tradicionales es un elemento generalizado en todas las entrevistas realizadas y un factor que colaboró en la elección de universidad entre las personas entrevistadas que asisten a dichas instituciones.

A su vez, en algunas universidades existen sistemas de becas o estipendios económicos para transporte, materiales, bibliografía entre otros costos individuales que ejecutan las mismas universidades en particular (es decir, más allá de los programas nacionales) o instituciones intermedias como las Facultades/Departamentos o los Centros de Estudiantes, los cuales participan en el desarrollo de algunas políticas de becas, particularmente en las universidades tradicionales.

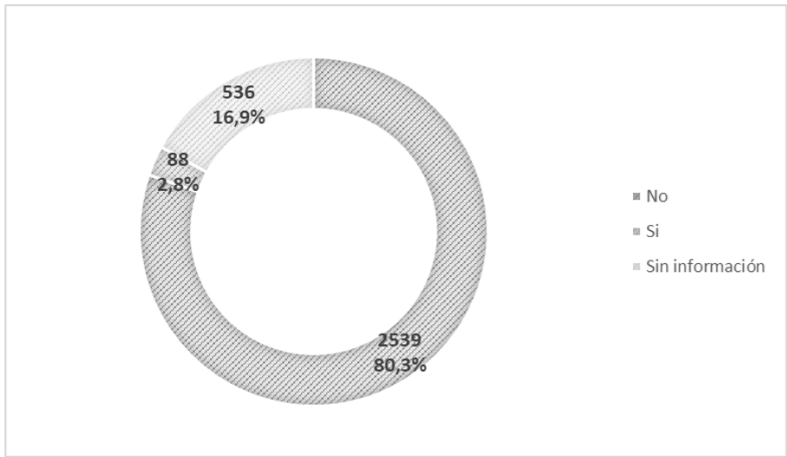
Ahora bien, estas políticas pueden orientar las elecciones solo en la medida en que sean una información que circule entre quienes están en el último año del secundario o en proceso de elegir una carrera. Esa circulación de información es un bien desigualmente distribuido tanto entre los sujetos como entre las escuelas, en la medida en que, si bien es información pública, no siempre es muy publicitada o difundida, por lo que transcurre por circuitos más privilegiados o de mayor capital cultural académico (Núñez, Santos Sharpe y Dallaglio, 2022).

Entre las 36 entrevistas realizadas, 29 personas manifestaron no conocer la existencia de las becas ejecutadas por las universidades antes del comienzo de la cursada del primer año. De las personas que sí conocían, identificamos dos tipos de sujetos: aquellos que tenían un familiar o una persona cercana vinculada con la universidad y que les mencionaron la existencia de estas políticas institucionales; y un segundo grupo, menor, que tuvo becas o fueron adjudicatarios de una política de financiamiento educativa durante el secundario y que, al llegar a la universidad, una de las primeras acciones que realizaron fue averiguar si existían políticas similares en el nivel superior. Las 7 personas que conocían de las becas se encuentran entre las universidades del nuevo milenio y las de fin de siglo.

Atendiendo a los distintos perfiles de entrevistados, se observa que la difusión de estas políticas es de bajo alcance y prácticamente las únicas personas que saben que pueden acceder a ellas durante el primer año de cursada son aquellas que ya sabían de su existencia.

Finalmente, se observa la existencia de distintos mecanismos de acceso que inciden en la elección de las carreras. Al inicio del capítulo, mencionamos que el ingreso universitario en Argentina es, en términos generales, gratuito, irrestricto y sin cupo, pero a la vez enfatizamos el hecho de que existen excepciones. Concretamente, como se observa en el Gráfico 3, según la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Beilis, Fernández y Groppo, 2023) hasta el año 2023 existían 88 carreras (sobre 3163) que mantenían un mecanismo de ingreso con exámenes o evaluaciones en el proceso de admisión, lo cual representa un 2,8% del total.

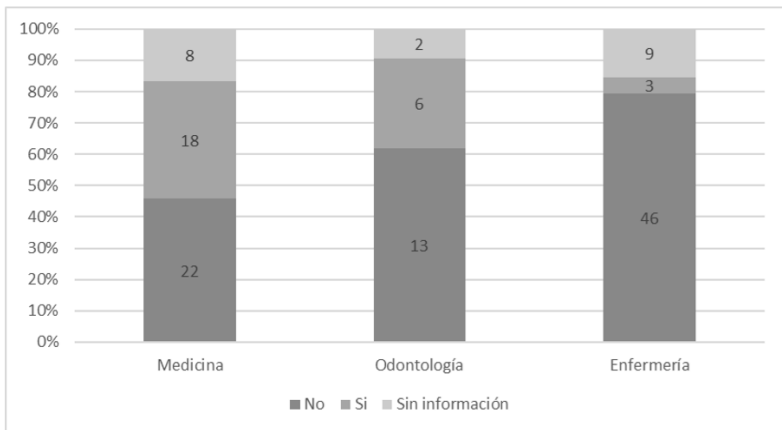
Gráfico 3. Carreras de grado, según existencia de cupo para el ingreso. Año 2023, Argentina



Fuente: Informe de la CONEAU, Beilis, Fernández y Groppo, 2023

De esas 88 carreras, 62 corresponden a instituciones de gestión privada y solo 16 de gestión pública, lo que indica una predominancia del uso de dicho mecanismo de selectividad en función del tipo de gestión. A su vez se observa una marca disciplinar, en la medida en que la mayor parte de las titulaciones que tienen alguna restricción en el proceso de admisión son aquellas relacionadas con el campo de la Salud (Medicina, Enfermería, Odontología, Psicología, Nutrición, Kinesiología y Bioquímica). Aun así, solo algunas dentro de ese campo tienen restricciones al ingreso: las carreras de Medicina con cupo para su ingreso representan el 37,5% del total de carreras dentro de la titulación (aunque en las universidades más masivas no hay examen de ingreso). En el caso de Odontología el 28,6% de las carreras tiene cupo para su ingreso y, en la Licenciatura en Enfermería, el 5,2%. En las carreras restantes, los porcentajes son aun menores.

Gráfico 4. Carreras de medicina, odontología y enfermería según existencia de cupo para el ingreso. Año 2023, Argentina

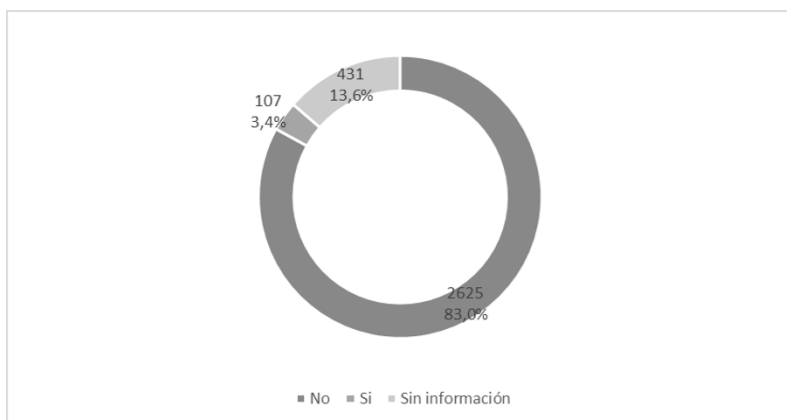


Fuente: Informe de la CONEAU, Beilis, Fernández y Groppo, 2023

En la mayoría de los casos, tales mecanismos de selección aparecen justificados por las instituciones en virtud de una propuesta pedagógica que implica una relación docente-estudiante que consideran más adecuada o por las condiciones materiales de la universidad (equipamiento e infraestructura). Con relación a las elecciones de carrera, según los relatos analizados, la existencia de un examen de ingreso condiciona la elección por una u otra carrera o institución, sobre todo en un sistema donde prácticamente es un mecanismo inexistente.

Por otra parte, existen carreras que, si bien no tienen examen de ingreso, exigen la acreditación de habilidades específicas u otros requisitos. Esto incluye desde certificados médicos de distinto tipo (como certificados de coordinación, fuerza y flexibilidad para carreras del campo de deportes y educación física), exámenes psicológicos para aquellas formaciones vinculadas con las fuerzas de seguridad, y requisitos específicos del campo en donde se desarrolla la carrera elegida (un determinado nivel de idioma para los traductorados o conocimientos de música para aquellas carreras vinculadas a dicho campo, por solo mencionar dos ejemplos). En este conjunto de carreras, que al año 2023 eran 107, se aceptan certificaciones de instituciones reconocidas, tal como se muestra en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Carreras de grado, según exigencia de condiciones, habilidades u otros requisitos específicos para el ingreso. Año 2023, Argentina



Fuente: Informe de la CONEAU, Beilis, Fernández y Groppo, 2023

En este sentido, alrededor un 6.1% de las carreras tienen algún requisito en el ingreso que puede orientar la elección, aunque mayormente estén circunscriptas a las instituciones de gestión privadas. Si bien el porcentaje referido es relativamente bajo, cabe considerar que, aun en las instituciones donde hay un ingreso directo o irrestricto, existen otros mecanismos que son percibidos por los estudiantes entrevistados como formas de selectividad al acceso. Tal es el caso de los cursos de ingreso o los primeros años comunes de varias carreras que, en ocasiones, incluyen materias que son percibidas como ajenas a la carrera a la cual se inscribieron o que son percibidas como “difíciles” y establecidas en el plan de estudio con la intención de “filtrar”.

Entonces, más allá de las pocas instituciones con requisitos de ingreso selectivos, existe una variedad de dispositivos institucionales en el ingreso que dirimen la elección. Un reciente artículo (García, 2023) realizó un mapeo de los dispositivos de ingreso en todas las universidades públicas nacionales argentinas. Un pequeño conjunto de universidades solo requería la inscripción administrativa, mientras

que la mayoría tenía algún tipo de dispositivo institucional para la organización del ingreso –normalmente un curso de nivelación– que, mayormente, tienen el objetivo de ser “preparatorios” para el nivel superior y de “acompañar las trayectorias de estudiantes” (García, 2023, p. 19). Como menciona el autor, muchos de estos ingresos no exigen exámenes y, en la mayor parte de las universidades que sí los tienen, no hay obligatoriedad de aprobación para el ingreso a la carrera. A pesar de ello, lo que observamos en las entrevistas es que estos exámenes o cursos de ingreso, más allá de que no son selectivos, igual son percibidos por los jóvenes entrevistados como tales.

En los siguientes extractos de entrevistas, dos jóvenes desistieron de ingresar a una universidad pública tradicional porque no pasaron un examen que permite a los ingresantes no realizar un curso de nivelación:

[...] yo lo que hice fue decir ‘Bueno, voy a intentar de dar el examen [que se solicita al ingreso] a la [menciona una universidad pública tradicional]. Y si no, voy a seguir la carrera en [menciona una universidad pública del nuevo milenio], como me recomendó mi profesor’ [...]. Bueno, entonces, traté de entrar en la [menciona una universidad pública tradicional], lamentablemente no pude [...] y más o menos por eso fue que elegí ésta (Nicolás, estudiante de primer año de Analista en Informática, universidad pública del nuevo milenio)

[...] siempre tuve como primera opción la [menciona una universidad pública tradicional] por recomendaciones y porque tuve amigos y primos y parientes que también se recibieron o mismo estaban estudiando ahí. Y preparé el examen con dos amigos más que íbamos a estudiar Ingeniería, distintas ingenierías, pero estudiamos juntos, de igual manera. Pero yo decidí al final no rendirlo, me caí en el medio; ellos dos sí, uno entró y el otro no. Y bueno, yo empecé a buscar por otro lado (Agustín, estudiante de primer año de Ingeniería Industrial, universidad pública de fin de siglo)

Estos jóvenes podrían haber optado por hacer el curso de nivelación de dicha universidad aun luego de desaprobar el examen de

ingreso que permite sortearlo, sin embargo, optaron por cambiarse de institución. Cómo son percibidos estos dispositivos, más allá de su propuesta institucional, termina mediando en las elecciones de los jóvenes.

Además de los mecanismos de selección más explícita (cupos y exámenes) y de los dispositivos de ingreso recién mencionados, algunas universidades tienen dinámicas y culturas institucionales que son percibidos como obstaculizadores de la cursada en los jóvenes, como por ejemplo una oferta horaria reducida, una geolocalización alejada o de difícil acceso, entre otras. Ello que se observa en el plano de la permanencia, se traslada, también, como información a la hora de elegir carrera y universidad. Una dimensión en donde ello se advierte es en la organización horaria, tal como refiere el siguiente entrevistado:

Entrevistador: ¿Cómo fue el proceso de elegir el lugar donde estudiar?

Entrevistado: La verdad que fue algo muy subjetivo, en el sentido de que me quedó cursar en [menciona una universidad pública de fin de siglo], porque yo trabajo y tengo algunas otras actividades, y escuché que la [universidad pública de fin de siglo] de alguna forma es un poco más ordenada (Gastón, estudiante de primer año de Economía, universidad pública de fin de siglo).

El hecho de poder congeniar los tiempos de cursada con los horarios laborales tradicionales es un aspecto considerado a la hora de elegir carrera según los relatos de las personas entrevistadas. Este aspecto no solo aparece en la distinción organizativa entre la oferta universitaria pública y privada, sino entre campos disciplinares: las carreras con mayor tradición académica tienen una oferta más difícil de congeniar con trabajos de tiempo completo, como menciona Marcela en la siguiente entrevista:

[...] yo una de las carreras que había empezado, Ciencias Biológicas, me gustó mucho, pero esa carrera no la pude continuar porque em-

pecé a trabajar, y literal lo que me dijo la psicopedagoga de la facultad [menciona una universidad pública tradicional] era que los docentes de la carrera estaban muy acostumbrados a un horario académico y que no había forma de poner cátedras fuera de los horarios que ya estaban establecidos, que eran toda la mañana y a la tarde temprano, digamos, hasta las 4:00 de la tarde capaz. Entonces esa carrera se me complicó por eso [...] así que por eso le terminé eligiendo [menciona una universidad pública de fin de siglo] y me pasé a Enfermería (Marcela, estudiante de primer año de Paramédicas y Auxiliares de la medicina, universidad pública de fin de siglo).

Las referencias a los horarios, así como a la percepción de que algunas instituciones tienen un “ambiente hostil” para determinados perfiles estudiantiles, sobre todo las universidades tradicionales, es uno de los argumentos identificados en las entrevistas por las que los sujetos se definieron por otros perfiles institucionales. La masividad de las universidades tradicionales también colabora en caracterizarlas como instituciones despersonalizantes. De manera opuesta, existe cierta percepción en algunas de las personas entrevistadas de que, en determinadas universidades privadas y en las universidades públicas de menor tamaño, uno encuentra un espacio mucho más personalizado y un mejor ámbito de sociabilidad.

[...] en la [nombre de la universidad pública de fin de siglo a la que asiste] siento que se genera un ambiente mucho más personal y para mí eso son dos factores que son invaluable: tener un grupo de gente que podés verla lo suficientemente seguido (Santino, estudiante de primer año de Ciencia de Datos, universidad pública de fin de siglo).

Sin embargo, como mencionamos previamente, el acceso a información respecto de cómo puede ser la experiencia estudiantil en determinadas universidades y carreras requiere conocer a alguien que haya transitado por esos espacios, lo que, de acuerdo a lo observado entre las personas entrevistadas, transcurre en circuitos más privilegiados. Entre las personas entrevistadas, encontramos distintos tipos de sujetos que transitan en estos circuitos privilegiados: en

primer lugar, aquellos que tienen familiares universitarios, sobre todo progenitores y hermanos mayores, aunque también incluyen otro tipo de filiación familiar. En segundo lugar, aquellos cuyas trayectorias educativas en el secundario les permitió consultar con docentes o equipos de gestión con formación universitaria, lo cual en Argentina es poco frecuente dado que la formación docente se desarrolla mayormente en el subsistema SIES.

Existe, finalmente, un tercer grupo de entrevistados que accedieron a información sobre las universidades por la vía de consumos culturales, especialmente videos de YouTube producidos por otros jóvenes relatando sus experiencias. Aunque este tercer grupo parecería, en primera instancia, más policlasista, tanto los recursos tecnológicos para acceder a estos videos, la disposición de tiempo y, sobre todo, conocer los criterios de búsqueda que permitan abarcar las diversas opciones de universidades y carreras dan cuenta de cierta marcación de clase. Las personas entrevistadas de sectores más populares, concentradas principalmente en las carreras de Enfermería y en el campo de la Educación, en la mayoría de los casos ni se dirimieron entre opciones de institución: eligieron universidad principalmente por cercanía y oferta horaria.

Reflexiones finales

Los estudios en torno a las lógicas de elección de carreras fueron históricamente abordados desde el campo de la psicología de la orientación (Brown, 2002). A su vez, la mirada de las ciencias sociales en torno a dicho fenómeno se centraba generalmente en los aspectos macroestructurales que inciden en los procesos decisorios, principalmente las marcas de clase o género que regulan las formas de elección, desestimando procesos más micro y meso en las definiciones. Considerando ello, en este capítulo se abordó principalmente la incidencia de las políticas públicas e institucionales que intervienen en formas específicas de elección de carrera, así como también se

puso foco en los mecanismos de normativización institucional. En un SES en donde hay menos instrumentos de regulación del ingreso y de selectividad, comprender cómo opera esa relación nos habla, también, de las formas de canalización de los sujetos a las distintas carreras e instituciones.

Sin embargo, el trabajo analítico no se limitó a las políticas cuyos objetivos estuvieran directamente enfocados en orientar las elecciones de carrera, sino que también se observaron las políticas de acceso. Partimos del debate en torno a si los sujetos podían redirigir sus elecciones en virtud de si reconocían en esas políticas una oportunidad de alcanzar la titulación, por lo que operarían como un mecanismo orientador de las elecciones. Esa propuesta corría el riesgo de suponer una lógica decisional a partir de una racionalidad instrumental en virtud de un objetivo claro: la graduación. Lo que se observó es que ello no siempre sucede en ese sentido.

A partir del análisis de entrevistas a estudiantes de distintos perfiles, observamos que mayoritariamente no elegían carreras en virtud de las oportunidades de programas de becas u otras políticas, especialmente por el desconocimiento de su existencia. El acceso a la información sobre los programas, si bien es información pública, es poco extendido: solo quienes podían dialogar con alguien que hubiera transitado por el circuito universitario accedían a dicha información. También se identificó una mayor llegada a esa información entre los entrevistados que provenían de colegios con gabinetes pedagógicos y docentes universitarios. En menor medida, también entre quienes tuvieron becas de estudio durante el secundario.

Con relación a las políticas institucionales, tanto los programas que financian becas como los mecanismos de selección o de restricción al ingreso en algunas carreras tuvieron incidencia. Particularmente se distingue la percepción de que existen materias que funcionan como “filtro” durante el primer año. Como norma general, se observó que la mayor parte de las carreras que fueron foco de dichos programas decrecieron su inscripción en términos relativos en los últimos 10 años y, en aquellos que crecieron, se debe considerar

la incidencia de otros fenómenos (principalmente la pandemia, el crecimiento de los Ciclos de Complementación Curricular y por la extensión de carrera profesional hospitalaria que promovió la culminación de la licenciatura de enfermería por parte de quienes provenían de una formación técnica).

Finalmente, había un conjunto de dinámicas institucionales que, a partir de las entrevistas, también se identificó que orientaban las elecciones. Los casos más referidos eran aquellos que criticaban la oferta horaria de algunas carreras (sobre todo de aquellas con perfil más académico, como el caso de las de Ciencias Básicas), su masividad y anonimización de los estudiantes (particularmente en las universidades tradicionales), las percepciones respecto del vínculo docente-estudiante, y las condiciones materiales (sobre todo en aquellas carreras que requieren de un equipamiento específico). En muchos casos, la priorización sobre esos aspectos colaboraba en una canalización hacia la oferta privada y la pública no tradicional. Otro aspecto que también incide en las elecciones es el prestigio atribuido por los jóvenes y sus familias a determinadas carreras e instituciones, factor en el que opera, entre otros elementos, los consumos culturales de los jóvenes.

Como futuras líneas de análisis, queda profundizar en la mirada comparada con otros países, sobre todo con aquellos que tienen una política más activa en torno a este aspecto desde el Estado, como el caso de Brasil.

Bibliografía

- Akerlof, George y Kranton, Rachel (2000). Economics and Identity. *Quarterly Journal of Economics*, (115), 715–53. <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/115/3/715/1828151>
- Atairo, Daniela y Camou, Antonio (2014). La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013). *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 1(1), 75-92. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/issue/view/relapae1/N%C3%BAmero%201>
- Austin, Ian y Jones, Glen (2024). *Governance of Higher Education: Global Perspectives, Theories, and Practices* (2nd ed.). Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003283652>
- Beilis, Adela; Fernández, Mariana y Groppo, Marcela (2023). *El ingreso a los estudios universitarios de grado. Modalidades en las instituciones universitarias argentinas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CONEAU. <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/El-ingreso-a-los-estudios-universitarios-grado.pdf>
- Bereday, George (1972). *Método comparado em educação*. São Paulo: Editora Nacional.
- Berisso, Daniel (2018). Contrareforma neoliberal. Entrevista a Adriana Puiggrós. *Revista Espacios de crítica y producción*, (54), 37-42. <http://revistas-cientificas.filo.uba.ar/index.php/espacios/article/view/8424/7387>
- Bourdieu, Pierre. (1998). *La distinción. Críticas y bases sociales del gusto*. Madrid, Taurus.
- Brown, Duane. (Ed.). (2002). *Career choice and development*. San Francisco, John Wiley & Sons
- Brunner, José Joaquín y Alarcón, Mario (2024). Higher education governance as a social contract: Challenges for Latin America and the Caribbean. *Prospects* (54), 411-417. <https://doi.org/10.1007/s11125-024-09687-8>
- Buchbinder, Pablo (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Curubeto, Carlos Pedro (2007). *La marca universitaria*. Buenos Aires: Universidad Austral.
- Decreto N°29.337 de 1949. Decreto de establecimiento de la gratuidad universitaria en Argentina. 22 de noviembre de 1949, Argentina. <https://gratuidaduniversitaria.cin.edu.ar/informacion/normativa>
- Decreto N° 88 de 2023. Prórroga a la Ley N° 27.701 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2024 (2023). Planilla Anexa al Artículo 12. 27 de diciembre de 2023. Argentina. https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2024/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/universidades.pdf
- Ezcurra, Ana María (2011). Abandono estudiantil en educación superior. Hipótesis y conceptos. En Nora Gluz (comp.) *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"* (pp. 23-62). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ezcurra, Ana María (2013). *Igualdad en educación superior: un desafío mundial*. Los Polvorines: Editorial de la Universidad Nacional General Sarmiento, IEC – CONADU.
- Friedemann, Sergio (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 Mauro Benente (ed.). *Donde antes estaba solamente admitido el oligarca: la gratuidad de la educación superior a 70 años*. José C. Paz: Editorial Edunpaz. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/119307>
- García de Fanelli, Ana María (2015). Políticas institucionales para mejorar la retención y la graduación en las universidades nacionales argentinas. *Debate universitario*, (7), 7-24. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/70157>
- García, Pablo (2023). Mapeo de dispositivos de ingreso a las universidades nacionales en Argentina. *Praxis educativa*, 27(3), 1-25. <https://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa-2023-270302>
- Fernández Lamarra, Norberto, Pérez Centeno, Carlos, Marquina, Mónica, y Aiello, Martín (2018). *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional*. Sáenz Peña: Universidad Nacional

- de Tres de Febrero. <https://bibliotecadigital.cin.edu.ar/items/a23d4db6-1a16-419d-b8f5-51c722aa6519>
- Ley N°24.521 de 1995. Ley de Educación Superior. 07 de agosto de 1995, Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- Ley N°13.031 de 1947. Ley sobre el régimen universitario. 4 de noviembre de 1947, Argentina. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/4169.pdf>
- Ley N°27.204 de 2015. Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior. 11 de noviembre de 2015, Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27204-2015-254825>
- López Bonelli, Ángela (2003). *La orientación vocacional como proceso*. Buenos Aires: Editorial Bonum.
- Marquina, Mónica (2011). El ingreso a la universidad a partir de la reforma de los '90: las nuevas universidades del conurbano bonaerense. En Nora Gluz, *Admisión a la universidad y selectividad social: cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"* (pp. 63-86). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Marquina, Mónica y Chiroleu, Adriana (2015) ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta educativa*, 43(24), 7-16. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/53882>
- Meccia, Ernesto (Ed.) (2019). *Biografías y Sociedad. Métodos para la producción y el análisis de datos biográficos*. Buenos Aires-Santa Fe: EUDEBA-UNL. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169967/1/Biografias-y-sociedad.pdf>
- Núñez, Pedro y Fuentes, Sebastián (2022). La investigación del tiempo de transición durante la pandemia. Pedro Núñez y Sebastián Fuentes (comps.) *Estudiar y transitar la secundaria y el nivel superior. Experiencias, decisiones pre y post pandemia* (pp. 7-30). Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

- Núñez, Pedro; Santos Sharpe, Andrés y Dallaglio, Lucila (2022). Decisiones en la incertidumbre: elecciones de carrera y expectativas juveniles sobre su futuro (CABA, Argentina). Pedro Núñez y Sebastián Fuentes (comps.) *Estudiar y transitar la secundaria y el nivel superior. Experiencias, decisiones pre y post pandemia* (pp. 113-142). Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Pierella, María Paula y Santos Sharpe, Andrés (2019). "El ingreso a la universidad pública. Disputas en torno a los principios de justicia e igualdad en la prensa gráfica argentina". *Revista Propuesta Educativa*, 28(51), 93-107. <http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/PropuestaEducativa51-articulo-PIERELLA-1.pdf>
- Ramallo, Milena y Sigal, Víctor (2010). Los sistemas de ingreso de las Universidades en la Argentina. *Documento de Trabajo N° 255*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Remedi Allione, Eduardo (2004). La institución: un entrecruzamiento de textos. En Eduardo Remedi Allione, *Instituciones educativas. Sujetos, historia e identidades* (pp. 25-58). México: Plaza y Valdez.
- Santos Sharpe, Andrés (2015). "The Higher Education System in Argentina. Networks, Genealogies and Conflicts". *Creative Education* 6, 1943-1959. <http://www.scirp.org/Journal/PaperInformation.aspx?PaperID=60784>
- Santos Sharpe, Andrés (2024a). ¿(Cómo) elegimos? Elecciones de carrera y mercantilización de la universidad en la pospandemia. Martín Unzué, Karina Batthyány y Pablo Vommaro (Coords.) *La universidad latinoamericana entre la mercantilización, los derechos y la evaluación. Premio Pedro Krotsch 2023* (pp. 181-226). Buenos Aires, CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=3929&c=49>
- Santos Sharpe, Andrés (2024b). Debates en torno a la gratuidad universitaria. A 75 años de su establecimiento. *Revista Pensamiento Universitario*, 22, 55-64. <https://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2024/06/30/debates-en-torno-a-la-gratuidad-universitaria-a-75-anos-de-su-establecimiento/>
- Santos Sharpe, Andrés (2024c). Fronteras institucionales, rituales y circulación de información en el pasaje del secundario a la Universidad. Reflexiones a partir de la experiencia de la pandemia. En Sandra Carli *Las*

- fronteras de la universidad pública. Instituciones, identidades y saberes*. Buenos Aires, CLACSO-IIGG (pp. 133-164) <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/252547/1/Las-fronteras-Universidad.pdf>
- Santos Sharpe, Andrés; Nierotka, Rosileia; Muylaert Lima, Naira y Bonamino, Alicia (2023). Acceso y permanencia en la educación superior: un análisis comparativo Argentina-Brasil. *Revista De Educación Superior Del Sur Global - RESUR*, (14), 1-21. <https://www.iusur.edu.uy/publicaciones/index.php/RESUR/article/view/181>
- Secretaría de Políticas Universitarias [SPU] (2022). *Anuario de estadísticas universitarias 2022*. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Singh, Anu y Goswami, Vandana. (2021). Career choice for Medical education in India: Social and Economic Expectations versus Reality. *Turkish Online Journal of Qualitative Inquiry*, 12(7), 2839-2847. <https://www.tojqi.net/journal/article/view/4208/2877>
- Simon, Herbert (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. *The American economic review* 49(3), 253-283
- Trombetta, Augusto (1999). *El ingreso en las universidades nacionales argentinas*. En AA.VV. *Sistemas de Admisión a la Universidad*. Seminario Internacional (pp. 121-150). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU.
- Trow, Martin (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education, Berkeley. <https://eric.ed.gov/?id=ED091983>
- Universities and Colleges Admissions Service (UCAS) (2020). *Where Next? What influences the choices school leavers make?*. UCAS. <https://wwwucas.com/data-and-analysis/undergraduate-statistics-and-reports/ucas-undergraduate-end-cycle-data-resources-2020/2020-entry-ucas-undergraduate-report-where-next>

Transformación y desafíos del sistema de educación superior en Chile

Un análisis desde la estructura y de la experiencia estudiantil

Cristóbal Villalobos, Andrés Rojas-Murphy y María Luísa Quaresma

Introducción

Desde la segunda mitad del siglo XX, los sistemas educativos terciarios a nivel global han atravesado transformaciones significativas. Uno de los cambios más relevantes y transversales ha sido la expansión de la población estudiantil, y su consecuente heterogenización. Aunque esta expansión ha abarcado a todos los grupos sociales, el incremento en el acceso ha sido especialmente fuerte en los estudiantes provenientes de estratos socioeconómicos menos privilegiados y en los grupos más vulnerables (Marginson, 2016). Se trata, así, de una transformación central del imaginario de la educación superior. En América Latina, la masificación del acceso ha sido un proceso presente en las últimas cuatro décadas en parte importante de los países de la región, siendo el caso chileno un ejemplo en esta materia. Así, el sistema educativo superior chileno ha pasado de ser un sistema elitizado, que atendía a menos del 5% de los estudiantes en 1960, a

un sistema que alcanzó la fase de universalización (Trow, 1970), ya que alcanza más del 90% de la tasa bruta de matriculación (CLACSO, 2023). Se trata, de esta forma, de un cambio radical y central de la educación contemporánea.

A diferencia de otros países de la región, en Chile el proceso de masificación de la educación superior ha ocurrido en un contexto de privatización del sistema, que ha promovido un mercado competitivo de instituciones educativas y ha favorecido un incremento en la inversión privada en la educación superior en perjuicio de la disminución del gasto público (Quaresma et al., 2022b). De esta forma, y con cierto contraste de lo ocurrido en países como Argentina o México, en el caso chileno han sido los actores privados (tanto las instituciones como las familias) los principales dinamizadores de este proceso, lo que ha implicado que la masificación ha adoptado, desde sus inicios, este sello privado y privatizador.

Aunque variadas investigaciones se han focalizado en entender la trayectoria del proceso de masificación y privatización (Salazar y Leihy, 2022; Brunner, 2015), el proceso de diferenciación entre universidades para las élites y universidades para las masas (Kuzmanic et al., 2023; Quaresma y Villalobos, 2022), las influencias del movimiento estudiantil en cómo las reformas de la educación superior (Ortiz-Inostroza et al., 2023; Somma y Donoso, 2022), y los principales cambios en el modelo implementado en este nivel (Villalobos et al., 2024), la investigación educativa y la discusión de políticas públicas no ha profundizado en cómo lo suficiente en mostrar cómo estas reformas estructurales han afectado las vivencias y experiencias de los estudiantes universitarios, foco central de este capítulo.

Así, y partiendo de una perspectiva analítica basada en la idea de que los elementos y condiciones estructurales que organizan el sistema de educación superior se encuentran enlazados -aunque no determinísticamente- a las vivencias y experiencias de los estudiantes, en este capítulo buscamos describir y analizar cómo los cambios institucionales más significativos de la educación superior chilena y la agencia de los estudiantes se entrelazan de manera recíproca,

influyendo decisivamente tanto en las características estructurales del sistema educativo como en las vivencias de los actores, siguiendo algunos de los principios de Pierre Bourdieu (2007). De esta manera, las preguntas centrales que organizan este capítulo son: ¿Cuáles son los principales cambios de la educación superior chilena en las últimas décadas, y qué consecuencias ha tenido este proceso en la organización institucional pero también en la forma en cómo es vivenciada la vida universitaria? ¿De qué forma la agencia y la estructura se han relacionado en la educación superior chilena, y cómo esto ha impactado tanto en las instituciones como en los actores del mismo?

Más allá de las preguntas orientadoras, la hipótesis central que buscamos proponer en este capítulo es que el proceso de masificación educativa terciaria, impulsado por la privatización y la mercantilización, ha generado una potente estratificación institucional vertical y una estratificación horizontal, que se ha cristalizado bajo la forma de una “democratización segregativa” (Merle, 2002) del sistema educativo, que aunque ha logrado disminuir las brechas socioeconómicas de acceso, ha creado nuevas barreras -a veces, prácticamente infranqueables- entre universidades focalizadas para las élites y universidades focalizadas en los “nuevos públicos universitarios” (Quaresma y Villalobos, 2022). Este proceso estructural de diferenciación ha configurado un sistema dual de enseñanza, que ha producido un sentido experiencial diferenciado para los y las estudiantes según grupos, lo que ha determinado (para la gran mayoría de ellos) una experiencia educativa que es percibida como injusta. Esta experiencia, entonces, se ve atravesada por los orígenes sociales, los que siguen constituyendo parte importante de la experiencia estudiantil. De esta manera, la vida universitaria de los distintos grupos es sentida en su gran mayoría a través de sentimientos como la desilusión, la discriminación (solapada) y pérdida de sentido, generando un descontento con el sistema de educación superior chileno que rodea, en cierto sentido, el entendimiento mismo de lo que constituye la educación superior hoy en Chile (Villalobos et al., 2022; Quaresma, 2024; Orellana, 2021). Estos sentimientos -que pueden

agruparse bajo la idea de malestar- han tenido expresiones potentes y articuladas en el movimiento estudiantil que -con episodios más intensos como los vividos en 2006, 2011 y 2019- han visualizado las profundas divisiones y desigualdades dentro del sistema, aunque focalizándose mucho más en las dimensiones estructurales que en las dimensiones subjetivas (Bellei y Villalobos, 2024).

Metodológicamente, el capítulo se configura como un ensayo que, utilizando tanto trabajos propios como de otros equipos de investigación desarrollados especialmente en la última década, busca entender la forma en cómo agencia y estructura se han co-determinado en la educación superior. De esta forma, nos basamos en estudios empíricos que se han focalizado tanto en los principales cambios de los actores como de las instituciones para intentar -de forma sintética- enlazar ambos espacios, para, desde estos estudios, intentar entregar una comprensión más global de la educación superior chilena.

Organizativamente, el capítulo se organiza en cinco secciones, además de esta introducción. La primera sección aborda las principales características estructurales de la educación terciaria en Chile, focalizándose en dos características centrales: la estratificación del sistema y la privatización del mismo. La segunda sección da cuenta de un resumen de las políticas más relevantes desarrolladas en el periodo, buscando destacar las políticas públicas en la educación superior de las últimas décadas. La tercera sección presenta una revisión de la literatura teórica sobre el concepto de experiencia universitaria. Considerando lo anterior, la cuarta sección está centrada en la agencia de los actores, explora las experiencias y vivencias de los estudiantes en el sistema de educación superior chileno. Finalmente, se presentan las principales conclusiones de este trabajo.

La estratificación y la privatización del mercado universitario como características estructurales del sistema de educación superior

Desde hace unas décadas, Chile se destaca como uno de los países con uno de los Producto Interno Bruto (PIB) per cápita más elevados de América Latina, aunque, a la vez, con los mayores indicadores de desigualdad social (PNUD, 2024). El sistema de educación superior del país (reorganizado por la dictadura militar a inicios de los años ochenta del siglo pasado) se estructura en base a tres tipos de instituciones altamente diferenciadas: universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT). Mientras las universidades tienen como misión desarrollar conocimiento y formación, pudiendo entregar licenciaturas y grados universitarios (nivel 6 según la clasificación CINE-UNESCO), los IP y CFT tienen un foco más técnico, formando a estudiantes de nivel superior técnico (nivel 5 según la clasificación CINE-UNESCO). Esta organización estructural y altamente diferenciada del sistema se configura como un primer rasgo relevante de la educación superior del país (Kuzmanic et al., 2022).

Actualmente, el sistema terciario chileno acoge a aproximadamente 1.380.000 estudiantes, incluyendo a los matriculados en universidades y en instituciones del sector técnico (SIES, 2024), situando a Chile como uno de los países de la OCDE con la tasa de matriculación en educación superior más alta (Guzmán-Valenzuela y Rojas-Murphy, en prensa). La matrícula total en pregrado se concentra en universidades (55,3%), mientras que los IP y CFT alcanzan el 33,4% y 11,4%, respectivamente. Asimismo, con un 2,4% del PIB destinado a la educación superior, Chile es uno de los países de la OCDE con el gasto más alto en educación superior de América Latina, aunque, contrario a la tendencia regional y mundial, el gasto público es menor (1,0%) que el gasto privado (1,4%) (CINDA, 2024). De esta forma, el sistema de educación superior se organiza de forma diferenciada entre tipos de instituciones, con un alto gasto privado

y como un espacio altamente masificado, en comparación con el escenario regional.

De esta manera, desde su estructura, la educación superior chilena se entiende como un sistema estratificado, lo que se ve reflejado en el prestigio diferenciado de los distintos tipos de instituciones. Así, existen unas pocas universidades prestigiosas, reconocidas por su complejidad, con una orientación a la investigación y a la enseñanza de pregrado y posgrado, estando en la cima de esta jerarquía la Pontificia Universidad Católica y la Universidad de Chile, ambas ubicadas dentro de las 200 mejores universidades del mundo en diversos rankings, resaltando el QS World University Rankings (Sáez et al., 2023). En el otro extremo, están los Institutos Profesionales, que ofrecen carreras técnicas y profesionales, pero no otorgan títulos de grado académico ni de licenciado, y los Centros de Formación Técnica, que imparten cursos técnicos de máximo cinco semestres y tampoco entregan licenciaturas, los que en general son percibidos como instituciones menos prestigiosas y están dirigidos principalmente a las clases medias-bajas y bajas (Quaresma et al., 2022a).

Lógicamente, la jerarquización de las instituciones no se limita solo a los extremos, sino que recorre el conjunto del sistema educativo, generando un sistema de posicionamiento diferenciado tanto dentro como entre tipos de instituciones, lo que es especialmente claro en el caso de las universidades, donde han prosperado universidades con bajos niveles de selectividad (Quaresma, 2023), que tienen un rol crucial en proporcionar oportunidades educativas a segmentos de la población que históricamente han tenido un acceso limitado a la educación superior. Si bien ha resultado de enorme complejidad construir tipologías que puedan expresar claramente este proceso de jerarquización, algunos esfuerzos han mostrado la existencia de perfiles diferenciados de universidades según su nivel de internacionalización, calidad académica, niveles de selectividad y propiedad (Bernasconi, 2006). De manera complementaria, el trabajo de Brunner (2009) propone siete categorías universitarias, utilizando una variedad de variables como criterios de clasificación. Estas variables

abarcan el momento de establecimiento, ubicación, tamaño, formas de propiedad y gestión, niveles de selectividad, acreditación, funciones y antecedentes socioeconómicos de los estudiantes, relevando la importancia de otras variables como el tamaño o la orientación católica, cuestión que también es analizada, ya de forma estadística, por los estudios de Muñoz y Blanco (2013) y de Mondaca et al. (2019). Más allá de las diferencias de cada análisis, lo cierto es que las distintas tipologías confirman -con pequeñas variaciones- la existencia de un gradiente constante entre tipos de instituciones, dando cuenta así de un alto nivel de jerarquización y heterogenización de las instituciones de educación superior, en línea con lo mostrado por Vieira et al. (2023) recientemente para el caso brasileño.

Junto con la heterogenización de las instituciones, un segundo rasgo definitorio del sistema de educación superior en Chile es su alto nivel de privatización. Así, y a diferencia de otros países de la región (como Uruguay o incluso Argentina) la expansión en la matrícula universitaria se ha apoyado principalmente en instituciones privadas establecidas después de 1981¹, convirtiendo a Chile en uno de los países con la menor tasa de matrícula en instituciones públicas². Este proceso de privatización implicó también un cambio importante en el sistema de financiamiento, que pasó de estar casi

¹ La dictadura militar de Pinochet (1973-1989) impulsó la privatización de los servicios públicos en el país, incluyendo la educación, especialmente a partir de la década de 1980, cuando se aprobó una nueva constitución. En la educación superior, la dictadura ejerció un control directo sobre las universidades públicas al designar rectores, prohibir ciertas carreras y vigilar a algunos académicos. Además, cambio significativamente la estructura del sistema al facilitar y promover la creación de nuevas universidades privadas. Esta expansión de instituciones privadas tenía como objetivo satisfacer la creciente demanda de educación superior, al mismo tiempo que buscaba disminuir la influencia de las universidades públicas (Guzmán-Valenzuela y Rojas-Murphy, en prensa).

² Al 2024, Chile cuenta con 58 universidades. De estas, 18 son públicas estatales y 40 son privadas. Es importante destacar que no existen IP estatales y que hay solo 15 CFT de propiedad del Estado (que representa solo el 1,2% de la matrícula total de pregrado), todos creados después del 2016. Con respecto a la matrícula universitaria de pregrado, hacia el 2024 las universidades estatales representan el 27,1% del total, mientras que las instituciones privadas alcanzan el 72,9% (CNED, 2024).

totalmente financiado por el Estado a un esquema donde menos de la mitad del financiamiento universitario dependía de los erarios fiscales (Kremerman et al., 2023; Guzmán-Valenzuela y Rojas-Murphy, en prensa).

La combinación entre privatización de la educación (tanto de las instituciones como de la demanda) y aumento del gasto privado ha generado un crecimiento exponencial de los gastos privados, principalmente a través de aranceles y tasas de matrícula impuestas a los estudiantes y sus familias. De esta manera, se ha consolidado no solamente un sistema privatizado en su oferta, sino también un sistema privado del gasto de la educación superior. En este modelo, orientado hacia la economía de mercado, los estudiantes se convierten en los responsables de financiar su propia educación (Quaresma, 2023), independientemente de si estudian en una universidad pública o en una universidad privada, lo que ha convertido a Chile en uno de los sistemas en el que las familias incurren en mayores gastos en educación superior (Bellei y Villalobos, 2024), generando niveles de endeudamiento poco conocidos en la región y que han llamado la atención a nivel mundial.

En resumen, tanto la jerarquización como la privatización se constituyen como elementos que permanecen en el sistema educativo chileno y que pueden entenderse como variables estructurales del mismo. Aunque estas características se han mantenido por varias décadas, distintas reformas e iniciativas han buscado transformar esta realidad, buscando así atenuar o matizar estas características. Esto es, precisamente, lo que se explora en la siguiente sección.

El rol de las políticas públicas y los cambios institucionales. Mantención y cambio en el sistema de educación superior chileno

A diferencia de otros sistemas educativos, que han introducido recientemente reformas pro-mercado o pro-privados (como Uruguay)

el caso chileno puede entenderse como un caso maduro y consolidado de orientación hacia el mercado. Así, desde su configuración a principios de los ochenta y su consolidación en los años noventa (Salazar et al., 2022) la educación superior chilena no enfrentó grandes transformaciones hasta finales de la década de 2000, motivados especialmente por dos factores: la crisis organizativa de varias instituciones y el rol del movimiento estudiantil como agente crítico del sistema (Bellei et al., 2018; Bellei y Villalobos, 2024).

Así, ya desde mediados del nuevo siglo, la clausura de algunas universidades privadas por problemas financieros, la creciente insatisfacción debido a la evidencia de prácticas lucrativas en determinadas instituciones y las constantes protestas de los estudiantes -que alcanzaron miles de personas en 2009 y 2011 (Ortiz-Inostroza et al., 2023; Villalobos y Ortiz-Inostroza, 2019) motivaron el desarrollo de una agenda pública más activa, que tenía como objetivo general el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para la educación superior. La orientación general de estas políticas fue doble: por un lado, se constató que los altos niveles de desregulación habían promovido un crecimiento inorgánico y desequilibrado del sistema, debido al exponencial aumento de instituciones privadas que incrementaron la heterogeneidad del sistema, generando tensiones inter e intra institucionales que afectan a la vez los mecanismos de coordinación del sistema en su conjunto (Rock y Rojas, 2012), y, por otro, que este crecimiento no contaba con una regulación estatal y se había desarrollado principalmente a costa del gasto (privado) de las familias. Se trató, de esta forma, de un nuevo trato, que contempló (aunque no siempre de forma coordinada) cambios organizacionales, financieros y en los sistemas de acceso a la educación superior.

Una de las primeras políticas públicas de cambio fue la creación en 2005 del Crédito con Aval del Estado (CAE). El CAE, en vigencia desde 2006, es uno de los principales instrumentos financieros utilizados en Chile y consiste en un crédito bancario garantizado y respaldado por el Estado que se otorga a estudiantes que necesiten comenzar o continuar una carrera en instituciones de educación

superior acreditadas (Kremerman et al., 2023). Desde el 2012 la tasa de interés anual es del 2% (desde su inicio hasta 2012 fue de 5,6%). Originalmente, el CAE se pensó como un mecanismo para los estudiantes de la educación privada que no pudiesen acceder a créditos o becas, siendo, de esta forma, entendido como un mecanismo para extender el mercado educativo y masificar la educación en las universidades privadas. Más allá de sus intenciones, la implementación del CAE ha generado un endeudamiento extendido de la población universitaria³ y ha fomentado el crecimiento de la matrícula privada⁴, siendo por lo mismo uno de los elementos más cuestionados por el movimiento estudiantil (Bellei et al., 2018).

Ya desde 2011 y luego del proceso de movilización, comienzan a perfilarse una serie de políticas públicas que, contrarias al CAE, buscaron potenciar a la educación pública, reducir el espacio de la educación privada y generar mayores regulaciones del sistema (Bellei y Villalobos, 2024; Villalobos et al., 2024). Dentro de las iniciativas más destacadas se incluyeron la fundación de dos universidades estatales (luego de más de 30 años sin nuevas instituciones), el cierre de instituciones educativas privadas de baja calidad, la generación de una normativa más estricta que prohíbe el lucro, la creación de la Superintendencia de Educación Superior y la generación de mejoras significativas en el sistema de acreditación de calidad de la educación (Bellei y Villalobos, 2024; Kuzmanic et al., 2023; Espinoza y González, 2016). Vistas en su conjunto, estas políticas -desarrolladas principalmente en el segundo gobierno de Michelle Bachelet- buscaron disminuir el peso organizacional del mercado en la educación superior, y también entregar un sello diferenciador a la educación pública, aunque sin transformar de forma importante el esquema de financiamiento (por competencia) entre las instituciones, que

³ Hacia 2022, por ejemplo, 777.171 personas se encuentran pagando el CAE (Kremerman et al., 2023).

⁴ Las universidades privadas han sido las más beneficiadas por el CAE, pues el 66,5% de su matrícula mantiene préstamos (Kuzmanic, et al., 2023).

continúa siendo bastante similar tanto en las instituciones públicas como en las privadas (Villalobos et al., 2024).

Complementariamente, las políticas públicas han desarrollado distintas iniciativas para transformar el sistema de acceso a la educación superior. Estas políticas se han centrado especialmente en dos áreas: i) generar más apoyo financiero, que permita disminuir los costos de acceso de las familias a la educación superior y; ii) construir vías de apoyo académico y de inclusión de la educación superior que permitan atenuar la estructura jerárquica del sistema. En cuanto al aspecto financiero, junto con el aumento de becas tanto gubernamentales como institucionales (Villalobos, 2018; Espinoza y González, 2016), se han ampliado los préstamos estudiantiles destinados a cubrir los aranceles. Sin embargo, la política más relevante ha sido la Ley de Gratuidad. Implementada con ciertas dificultades desde 2015 y con más regularidad desde 2017 (Clasing, 2024; Véliz et al., 2022), la Gratuidad permite a los estudiantes pertenecientes a los seis primeros deciles de ingreso según la distribución de ingresos (Brunner y Labraña, 2018), y que están matriculados en universidades acreditadas acceder sin costo a los estudios universitarios. Para el 2023, la gratuidad ya incluía a más de 500.000 personas, lo que implicaba más de un cuarto del total de los estudiantes de la educación superior, con efectos positivos relevantes en grupos vulnerables -aunque aún poco sistematizados- en el acceso y las brechas educativas (algunas excepciones son Espinoza et al., 2022; Espinoza et al., 2024; Gedda-Muñoz y Carrasco-Bustamante, 2023).

Desde el punto de vista de la inclusión y de la generación de apoyos académicos, las instituciones han buscado diseñar mecanismos de acceso inclusivo, como el programa Ranking 1000 de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), el Programa Talento UC de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) o el programa Sistema de Ingreso Prioritario de Equidad Educativa (SIPPE) de la Universidad

de Chile (UCH) (Santelices et al., 2018)⁵, que son, en cierta medida, la continuación de las discusiones de los 2000 sobre los Propedeúticos (Ramos, 2023). Sin embargo, ha sido el programa PACE (Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior) la política más desarrollada y sostenida. Diseñado por el Ministerio de Educación, el PACE, implementado en 2014, proporciona apoyo pedagógico y desarrollo de habilidades socioemocionales, asegurando cupos de ingreso universitario para los estudiantes con el 15% de mejor rendimiento (Villalobos et al., 2017), siendo así una vía alternativa para la inclusión de estudiantes menos favorecidos. Actualmente, y luego de casi 10 años de su implementación, el PACE puede considerarse como el programa de acceso inclusivo más relevante del país⁶, combinando discursivamente las ideas de inclusión, derecho a la educación y mérito (Miranda-Molina y Leyton, 2024).

De esta forma, la educación superior chilena -caracterizada estructuralmente por la jerarquización y la privatización- ha visto transformada parte importante de sus características organizacionales y de sus mecanismos de acceso, lo que ha transformado gran parte de lo que era históricamente la experiencia universitaria. Así, no solo han entrado “nuevos públicos” sino que la experiencia misma

⁵ El programa de la Ranking 1000 (ex Ranking 850) de la USACH está dirigido a estudiantes destacados que egresan de la enseñanza secundaria de colegios públicos o particulares subvencionados con el máximo puntaje de Ranking de Notas, pero no obtienen el puntaje suficiente en la Prueba de Acceso a la Educación Superior (PAES). El Programa Talento e Inclusión de la PUC, por su parte, consiste en una vía de admisión enfocada en la equidad con vacantes exclusivas para todas las carreras de pregrado de la universidad y se dirige a estudiantes provenientes de establecimientos públicos y subvencionados que alcancen un rendimiento académico sistemáticamente destacado respecto de sus pares. Finalmente, el SIPPE de la Universidad de Chile está orientado a estudiantes provenientes de colegios públicos y de contextos de alta vulnerabilidad socioeconómica y escolar, que no alcancen el puntaje necesario para ingresar a una carrera de la UCH por vía regular pero que cursaron su enseñanza secundaria con excelencia académica.

⁶ El PACE ha beneficiado a más de 466.000 estudiantes en todo el país. La evidencia indica que los estudiantes beneficiados presentan tasas más altas de inscripción en el Proceso de admisión, mejores resultados en las pruebas de selección universitaria y mejores tasas de retención estudiantil (Vega-Vargas y Quiroga-Sanzana, 2024).

de la universidad se ha visto transformada, cuestión que se explora con mayor detalle en la siguiente sección.

El concepto de experiencia en la educación superior: revisión de la literatura.

Una de las líneas de investigación que está en la actualidad en el centro del debate se relaciona con la dimensión experiencial de la Educación Superior, cuya centralidad analítica es inseparable del marco de cambios operados en la Enseñanza Superior, como la introducción de la lógica de la competencia, la concepción del estudiante como consumidor o la masificación (Matus et al., 2021; Temple et al., 2016). No obstante, también se vincula con su importancia como factor de éxito o fracaso (Armstrong y Hamilton, 2013).

Relativamente reciente (Haselgrove, 1994; Temple et al., 2016), el concepto de experiencia universitaria sigue siendo impreciso (Koenig-Lewis et al., 2016) y objeto de múltiples definiciones (Matus et al., 2021). No obstante, la literatura sobre el tema apunta a la prevalencia de un concepto amplio, que no se restringe únicamente a la dimensión académica, sino que abarca las múltiples dimensiones que conforman la totalidad de la interacción de los estudiantes con la institución (Temple et al., 2016), incluyendo el proceso de admisión a la institución, la experiencia académica propiamente dicha, la vida en el campus y la transición al mercado laboral. En línea con esta concepción holística, Matus et al. (2021) incorporan en su definición la dimensión académica (calidad y metodologías de enseñanza, apoyos académicos), la dimensión social (interacción con compañeros, profesores, personal administrativo) y la dimensión personal (género, clase social).

Cuestiones como el género (Tan et al., 2019), la clase social (Armstrong y Hamilton, 2013) y el contexto universitario impactan en la percepción de la experiencia universitaria, como documenta la literatura. Un estudio etnográfico desarrollado en una universidad

pública femenina (Armstrong y Hamilton, 2013) revela cómo dicha experiencia es moldeada por la estructura de la vida académica y social del campus, mostrando que, al crear diferentes *trayectorias* (trayectoria de la fiesta, trayectoria de la movilidad, trayectoria de la profesionalización), con distintos requisitos, oportunidades y consecuencias, la universidad genera percepciones divergentes de la experiencia universitaria y, al mismo tiempo, perpetúa la exclusión y el privilegio.

La imagen glamorosa, social y festiva del día a día universitario, compartida por las alumnas de clases privilegiadas, cuyos capitales económicos, culturales y sociales les permiten priorizar la participación en la *trayectoria de la fiesta* promovida por fraternidades y hermandades, no es vivida por sus compañeras de clases sociales más bajas, quienes siguen las *trayectorias de movilidad y profesionalización*. Para estas últimas, la universidad está asociada al trabajo y al esfuerzo, pero también a una experiencia de jerarquización social basada en la apariencia y la riqueza, a la exclusión de la *cultura de fiesta* promovida por las fraternidades y a un cierto aislamiento.

Con respecto a la experiencia universitaria de las estudiantes de clase trabajadora, mientras Loveday (2015) identifica trayectorias marcadas por la vergüenza y el malestar debido a su origen social, Davey (2024) identifica trayectorias exitosas de superación de las limitaciones de clase, en las que las estudiantes logran adquirir experiencias de autoconfianza y autosuficiencia, basadas en la reflexividad de los agentes. La percepción de bajo sentido de pertenencia y menor prestigio (Jury et al., 2019) puede ser aún más marcada en universidades de élite, donde las estudiantes de clase trabajadora enfrentan el estigma y la ambivalencia identitaria (Granfield, 1991), lo que les obliga a desarrollar estrategias para lidiar con la sensación de ser *un pez fuera del agua* y convertirse en verdaderos extraños en el paraíso (Reay, 2009).

La experiencia de los estudiantes en el sistema universitario chileno: ambivalencias entre la esperanza, el reconocimiento y la desilusión

Como hemos indicado, el proceso de masificación de la educación superior en Chile ha generado una estructura jerarquizada y privatizada, que define tanto el acceso como las experiencias y vivencias de los estudiantes. Sin pretender exhaustividad, creemos importante destacar tres principales cambios vivenciales motivados por las transformaciones estructurales antes descritas.

En primer término, el proceso de masificación ha aumentado el acceso de estudiantes de primera generación a las universidades poco selectivas, mayoritariamente privadas. Definidos como aquellos cuyos padres, madres y hermanos no han obtenido un título universitario profesional (Ishitani, 2003; Flanagan-Bórquez, 2017), los estudiantes de primera generación conforman al menos el 60% de la matrícula en la educación superior (Jarpa-Arriagada y Rodríguez-Garcés, 2017) y se encuentra principalmente representados en las universidades privadas menos selectivas (Quaresma et al., 2022). La incorporación extendida de estudiantes de primera generación ha impuesto importantes desafíos al ethos y sentido de toda la educación superior, pero han sido especialmente tensionantes en las universidades. Así, al provenir de familias con un capital cultural diferente al tradicionalmente asociado a la educación superior, estos estudiantes a menudo experimentan un choque cultural e identitario en su ingreso a la identidad, lo que se refleja en un desajuste en sus experiencias educativas, marcadas por la ausencia o debilidad de capital social y económico, y un capital cultural distinto al dominante en las universidades, lo que les lleva a sentirse en riesgo y discriminados (Flanagan-Bórquez, 2017), además de experimentar deslocalización de su barrio y pérdida de grupos de referencia (Quaresma, 2023). Sin embargo, y al mismo tiempo, estos estudiantes también experimentan aspectos positivos como la satisfacción personal por

adquirir nuevos conocimientos, crear redes sociales y experimentar la diversidad de experiencias sociales, culturales y académicas que ofrece la universidad (Lehmann, 2016). Por ello, y a diferencia de los estudiantes “tradicionales”, los estudiantes de primera generación requieren “*cantidades excesivas de conciencia, resolución creativa de problemas, gestión emocional y firmeza*” (Webb, 2018, p. 163) para permanecer y finalizar en la universidad. Así, cuestiones como la integración académica, el encuentro con nuevos códigos culturales, la pérdida de grupos de referencia y la necesidad de establecer nuevas redes de relaciones sociales (Canales y De los Ríos, 2009) son factores determinantes de la experiencia de estos estudiantes, la que muchas veces es vivida como un proceso estresante, angustiante y solitario.

En segundo término, la ampliación de criterios de inclusión, el aumento de apoyos económicos y el impulso hacia algunas universidades estatales ha aumentado el encuentro de estudiantes de distintos grupos sociales. En un estudio cualitativo seminal sobre la materia, Leyton et al. (2012) investigan las experiencias académicas y sociales de jóvenes en distintos tipos de instituciones, incluyendo universidades pluriclasistas, es decir, donde entran estudiantes de los distintos niveles socioeconómicos. Los resultados mostraron que, aunque no mayoritarias, las experiencias en estos espacios eran complejas y tensionales, y los espacios de apoyo institucionalizados (programas propedéuticos, programas de reforzamiento o apoyo al estudio) eran fundamentales para superar las barreras de adaptación cognitiva y funcionan como dispositivos de socialización. En una línea similar, se reconoció la importancia de los espacios extracurriculares (como los deportes o las actividades artísticas) para el desarrollo de mayores niveles de integración entre estudiantes de distintos orígenes sociales. Finalmente -y en cierta forma como un elemento transversal entre los estudiantes- se reconoció que la experiencia universitaria se auto percibe como un momento para descubrir su identidad y les ofrece la posibilidad de realizar un “viaje en las clases sociales” (Araujo y Martuccelli, 2015, p.1509). De esta forma, la vida universitaria de parte importante de los estudiantes es percibida como un

espacio de encuentro y de resocialización, que amplía las oportunidades de integración respecto del espacio escolar, cuestión también destacada por estudios cuantitativos más recientes (Kuzmanic et al., 2022).

Finalmente, las vivencias de los estudiantes de clases medias y altas en universidades de élite, definidas como las instituciones tanto públicas como privadas de alto prestigio, selectivas e históricamente acogidas por los grupos de poder del país (Quaresma y Villalobos, 2022) revelan cómo estas instituciones⁷ actúan como espacios donde los alumnos activan y aprovechan sus privilegios como parte de estrategias para producir y reproducir su posición social (Quaresma et al., 2023). La adquisición de conocimientos y experiencias necesarias para ocupar posiciones de poder y liderazgo en estos espacios se realiza a través del desarrollo de relaciones sociales relevantes, la mantención de trayectorias educativas exitosas, la adopción de lógicas que son percibidas como naturales en estos espacios y la vivencia de experiencias cosmopolitas en el espacio universitario (Quaresma, 2022a). Estas instituciones, sin embargo, no han sido inmunes a los cambios de las políticas, implementado mecanismos para incluir a estudiantes de sectores vulnerables, comenzando así a abrirse a estudiantes que históricamente han estado marginados de estas instituciones (Valenzuela et al., 2023). En términos de las vivencias, esto ha producido sentimientos encontrados en los estudiantes. Por un lado, el estudio de Villalobos et al. (2023) mostró que los estudiantes de clases bajas en universidades de élite enfrentan aun tensiones en sus relaciones familiares, personales y sociales, siendo cuestiones centrales la fuerte presión de sus familias para que tengan éxito en

⁷ Aunque no existe una sola definición, Villalobos y Quaresma (2022) identifican dos grandes grupos de instituciones de élite: las universidades clásicas de élite, como la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile, con altos niveles de prestigio, excelencia académica y selectividad, y las “nuevas universidades de élite”, como la Universidad Adolfo Ibáñez, la Universidad del Desarrollo y la Universidad de los Andes, con crecientes niveles de selectividad, pero que concentran más que las universidades tradicionales de élite a los grupos socioeconómicos más altos de la población.

sus estudios, la constante angustia por no adaptarse socialmente, las consiguientes dificultades académicas y la sensación de renuncia a actividades y relaciones sociales propias de su juventud, cuestión que también se ha visualizado para estudiantes con gratuidad (Álvarez, 2023). Sin embargo, y al mismo tiempo, la experiencia de estudiar en una institución de élite también permite a estos estudiantes adquirir nuevos conocimientos, desarrollar una mayor capacidad reflexiva, cultivar nuevos intereses (como política, gastronomía o música) y crecer personalmente gracias a las redes sociales establecidas y al capital cultural adquirido, percibiendo esta experiencia como una oportunidad para un futuro prometedor (Silva y Jiménez, 2015; Villalobos et al., 2023). Dicha agencia implica un esfuerzo constante por lograr el éxito académico y la integración social, lo que frecuentemente conlleva la pérdida o distanciamiento de sus grupos de referencia y sus entornos de origen (Quaresma, 2023).

Vistos en su conjunto, es claro que la experiencia de los estudiantes universitarios en espacios distintos -los de primera generación en universidades masificadas, los que se encuentran en universidades pluriclasistas y los estudiantes de clase baja en espacios de élite- van configurando una serie de vivencias que no son lineales ni planas sino que, por el contrario, producen múltiples tensiones y contradicciones. Se trata, en definitiva, de un proceso de subjetivación complejo, altamente influido por las dinámicas estructurales y por los cambios en las políticas de la educación superior de las últimas décadas.

Conclusiones y proyecciones para el sistema de educación superior chileno

Partiendo de la idea de que las vivencias y formas de experiencia universitarias están transidas por las condiciones estructurales y las políticas públicas de la educación superior, el presente capítulo se enfocó en analizar el caso chileno, buscando describir y entender la conexión entre la estructura y la agencia de sus actores, con especial

atención en el proceso de masificación, jerarquización y privatización de la educación terciaria. El análisis ha revelado que, a pesar de la mantención de las principales características estructurales, se observan importantes cambios no solo en los “públicos estudiantiles” sino también en la forma en como estos públicos ingresan y viven la experiencia universitaria. El crecimiento de los estudiantes de primera generación, el aumento de espacios de encuentro entre grupos diversos y la generación de oportunidades -aunque sea reducidas- para los estudiantes de clase baja en universidades de élite son ejemplos de estos cambios que, aunque cualitativos, ilustran de forma gráfica como la educación superior chilena está siendo transformada por las políticas de acceso (como el PACE), las políticas económicas (como la Gratuidad) y en ciertos cambios organizacionales (como el aumento de los procesos de acreditación) especialmente significativos de las últimas dos décadas.

A pesar de lo anterior, es importante remarcar que, en general, las características estructurales del sistema educativo no se han visto modificadas. Por lo mismo, la experiencia educativa chilena sigue estando marcada por la estratificación, conviviendo “dos mundos opuestos”, con expectativas, sueños y vivencias altamente diferenciados (Quaresma et al., 2023). Dicho de otra forma, las transformaciones producidas por la masificación, si bien han ampliado los horizontes y modificado la experiencia estudiantil, no han logrado transformar la estructura desde la cual esta experiencia se organiza. Se trata, en definitiva, de un desajuste entre estructura y vivencia. Aunque solapado, este desajuste estructurará los principales problemas de la educación terciaria chilena de las próximas décadas. Atender a este proceso es, por lo mismo, una tarea significativa de las instituciones, del Estado y de la academia, lo que implica repensar el sentido mismo de las instituciones de educación superior a lo menos desde cinco puntos de vista.

En primer lugar, pareciera ser necesario avanzar en un entendimiento de qué implica el espacio universitario en este nuevo contexto. Considerando los resultados, pareciera fundamental descentrar

el carácter puramente académico históricamente otorgado a las universidades, considerando en su profundidad como un espacio para el desarrollo integral, donde la inclusión, el apoyo y el bienestar de todos los estudiantes sean prioridades. Aunque los sistemas de apoyo académicos han cobrado fuerza y se han extendido en el país en las últimas décadas (Salazar et al., 2022) pareciera ser que estos aún son considerados un anexo de la vida universitaria, y no su centro, cuestión que aparece como uno de los desafíos más grandes para los próximos años.

En segundo término, creemos que es necesario generar una discusión profunda sobre el sistema de financiamiento educativo. Frente a las demandas estudiantiles por una educación gratuita, sin fines de lucro y de mayor calidad, la implementación de la gratuidad universitaria para el 60% de los estudiantes más vulnerables ha sido una solución real, pero temporal. Actualmente, parte importante de la población universitaria cuenta con este beneficio⁸, pero, sin embargo, esta política no ha modificado la economía política del sistema, que continúa financiándose a través de mecanismos de financiamiento basados en la demanda y no en la oferta. Avanzar en una discusión profunda sobre el sistema de financiamiento -mostrando cómo este cambia no solo la estructura universitaria sino también la vivencia de los estudiantes- es un segundo aspecto clave para los próximos años. En este sentido, parece imperioso discutir sobre los costos de las universidades, los sistemas de apoyo a la educación pública y la relación financiera entre docencia e investigación, entre otros muchos temas abiertos.

En tercer lugar, el sistema terciario chileno pareciera haberse re-puesto (pero no repensado) frente a crisis mundiales como la pandemia de COVID-19 o a crisis locales como el Estallido Social de 2019. Así, más que ser un espacio para la reconfiguración del sistema, se

⁸ Al 2024, y según datos del Ministerio de Educación, hay más de 500.000 estudiantes que se encuentran estudiando con gratuidad, lo que representa más del 30% de la matrícula escolar (MINEDUC, 2024).

ha tratado de volver a la “normalidad”, sin discutir las tendencias de cambio. Por lo mismo, es crucial explorar la influencia de la educación no presencial, notablemente en aumento en los últimos años, en los procesos de integración y socialización de los estudiantes (Sepúlveda-Parrini et al., 2024) Asimismo, es necesario abordar de forma más clara la relación entre salud mental, cuidado y educación superior, considerando esto no solo como un problema puntual y momentáneo, sino como un reflejo de las condiciones estructurales del sistema, en línea con los últimos esfuerzos gubernamentales en la materia (Ministerio de Educación, 2024). Estos son dos ejemplos que muestran que los procesos políticos y sociales no son ajenos a la universidad y que, por lo mismo, es relevante y necesario entender los cambios en los sistemas universitarios que están ocurriendo en la actualidad.

En cuarto término, atender de forma clara el problema de la educación pública parece algo especialmente urgente. Aunque se han buscado desarrollar algunas medidas en los últimos años (la creación de los CFT estatales, por ejemplo), pareciera ser que la educación pública no solo se mantiene en los márgenes, sino que también se configura como un espacio indiferenciado de la educación privada. En el contexto neoliberal y de un sistema altamente privatizado, se promueve el discurso de un sistema diverso y mixto que diluye la importancia de las instituciones públicas como entidades que aportan al bien público (Simburguer y Guzmán-Valenzuela, 2019). Al igual que en otros países de la región, como Brasil, la educación pública en Chile no es, entonces, solo minoritaria, sino que no logra diferenciarse en su fondo y forma de la educación privada. Avanzar en una discusión nacional, que permita entender las diferencias y contribuciones entre ambos grupos de instituciones e insertar esta discusión respecto de las vivencias estudiantiles se convierte, entonces, en una tarea fundamental y en uno de los mayores desafíos para los próximos años.

Finalmente, pareciera ser central que las instituciones de educación superior -independiente de su propiedad, enseñanza que

imparten, ubicación o público- se focalizaran no solamente como un espacio de enganche con la educación superior, sino que se convirtieran en un motor para el desarrollo social del país. Abordar temas cruciales para Chile (como las sequías, las zonas de sacrificio o los problemas de seguridad) pero también para el mundo (como el cambio climático, las inequidades globales o la polarización política) aparecen ya no solo como tareas deseables, sino más bien como tareas insustituibles de la educación superior del país, cuestión que nos parece no ha sido explorado hasta la fecha.

En síntesis, pareciera ser importante avanzar en la configuración de un sistema educativo que aborde no solo las diferencias estructurales, sino también que considere como estas diferencias se transmutan en expectativas, experiencias y vivencias estudiantiles, buscando reconectar con las necesidades actuales de la educación y del país. Sin lugar a dudas, se trata de una tarea enorme, que requiere, por lo mismo, del apoyo y capacidad crítica de todos y todas.

Bibliografía

- Álvarez, Carolina (2023). Estudiantes con gratuidad en universidades prestigiosas: ajustes académicos para permanecer. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 21(3), 328-346. <https://doi.org/10.11600/rlcsnj.21.3.5894>
- Araujo, Kathya y Martuccelli, Danilo (2015). La escuela y la cuestión del mérito: Reflexiones desde la experiencia chilena. *Educação e Pesquisa*, 41, 1503-1520. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508141653>
- Armstrong, Elizabeth, y Hamilton, Laura (2013). Paying for the party: How college maintains inequality [Review of the book]. *Social and Education History*, 5(1), 108-110. <https://doi.org/10.17583/hse.2016.1961>
- Bellei, Cristián y Villalobos, Cristóbal (2024). The Construction of a Political Actor in a Post-Dictatorship and Neoliberal Context: Persistence, Success, and Challenges of the Chilean Student Movement (1990–2020). En Manja Klemenčič (ed), *The Bloomsbury Handbook of Student Politics and Representation in Higher Education*, (328–345). Londres: Bloomsbury Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781350376007.ch-19>
- Bellei, Cristián; Cabalin, Cristian, y Orellana, Víctor (2018). The Student Movements to Transform the Chilean Market-Oriented Education System 1. En Regina Cortina y Constanza Lafuente (eds), *Civil Society Organizations in Latin American Education* (pp. 63-84). Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315104874>
- Bernasconi, Andrés (2006). La difícil tarea de clasificar universidades. *Calidad en la Educación*, 25, 81-96. <https://doi.org/10.31619/caledu.n25.254>
- Bourdieu, Pierre. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brunner, José Joaquín y Labraña, Julio (2018). Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil. *Debates de Política Pública*, 31: 2-23. <https://www.cepchile.cl/investigacion/financiamiento-de-la-educacion-superior-gratuidad-y-proyecto-de-nuevo-credito-estudiantil/>

- Brunner, José Joaquín. (2009). *Tipología y características de las universidades chilenas*. http://200.6.99.248/~bru487cl/files/2009/02/post_116.html
- Brunner, José Joaquín (2015). Medio Siglo de Transformaciones de la Educación Superior Chilena: Un Estado del Arte: En Andrés Bernasconi (ed), *La Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis* (21-108). Santiago: Ediciones UC. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt17t76g4.4>
- Canales, Andrea y De los Ríos, Danae (2009). Retención de estudiantes vulnerables en la educación universitaria. *Calidad en la Educación*, (30), 50-83. <https://doi.org/10.31619/caledu.n30.173>
- CLACSO (2023). Informe regional—América Latina. Buenos Aires: CLACSO. <https://www.clacso.org/informe-regional-america-latina/>
- Clasing, Paula. (2024). How free tuition became a policy in Chile: the importance of policy actors and their beliefs. *Higher Education*, 1-21. <https://doi.org/10.1007/s10734-024-01188-z>
- CNED (2024). Sistema de Información INDICES: https://www.cned.cl/indices_New_/index.php
- CINDA (2024). *Informe sobre Educación Superior 2024*. Disponible en <https://cinda.cl/?dflip=educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2024>
- Davey, Katherine (2024). Bucking the trend: High-achieving, working-class girls and their strategic university decision making. *British Journal of Sociology of Education*, 45(3), 332-346. <https://doi.org/10.1080/01425692.2024.2322711>
- Espinoza, Óscar y González, Luis Eduardo (2016). La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC*, 7(10), 35-51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6562408>
- Espinoza, Óscar; Larrondo, Yahira; Corradi, Bruno; Maldonado, Karina; Sandoval, Luis, y González, Luis Eduardo (2022). ¿Contribuye la gratuidad a la permanencia en la educación superior? Percepciones de estudiantes acerca de su experiencia universitaria. *Calidad en la educa-*

- ción, (57), 67-100. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-45652022000200067&lng=en.
- Espinoza, Oscar, Sandoval, Luis, González, Luis Eduardo., Corradi, Bruno, McGinn, Noel y Vera, Trinidad (2024). Did free tuition change the choices of students applying for university admission? *Higher Education*, 87(5), 1317-1337. <https://doi.org/10.1007/s10734-023-01065-1>
- Flanagan-Bórquez, Andrea (2017). Experiencias de estudiantes de primera generación en universidades chilenas: Realidades y desafíos. *Revista de la Educación Superior*, 46(183), 87-104. <https://doi.org/10.1016/j.resu.2017.06.003>
- Gedda-Muñoz, Relmu y Carrasco-Bahamonde, Juan (2023). Inclusión y acceso en universidades chilenas: El caso de la Política de Gratuidad. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 35(1), 365-395. <https://doi.org/10.54674/ess.v35i1.630>
- Granfield, Robert (1991). Making it by faking it: Working-class students in an elite academic environment. *Journal of Contemporary Ethnography*, 20(3), 331-351. <https://doi.org/10.1177/089124191020003005>
- Guzmán-Valenzuela, Carolina (2017). Tendencias globales en educación superior y su impacto en América Latina: Desafíos pendientes. *Lenguas Modernas*, 50(50), 15-32. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6897155>
- Guzmán-Valenzuela, Carolina y Rojas-Murphy, Andrés (en prensa). Mapping the Landscape of Private Higher Education in Chile. En Terri Kim and Edward Choi (eds.), *Public Contributions of Elite Private Higher Education Institutions in Korea and Other Countries: Public-private Boundaries and Future Prospects*. Londres: Routledge.
- Haselgrove, Sussanne (1994). *The Student Experience*. Bristol: Open University Press.
- Ishitani, Terry (2003). A longitudinal approach to assessing attrition behavior among first-generation students: Time-varying effects of pre-college characteristics. *Research in higher education*, 44(4), 433-449. <https://doi.org/10.1023/A:1024284932709>

- Jarpa-Arriagada, Carmen Gloria y Rodríguez-Garcés, Carlos (2017). Segregación y exclusión en Chile: El caso de los Jóvenes Primera Generación en Educación Superior. *Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15(1), pp. 327–343. <https://doi.org/10.11600/1692715x.1512028032016>
- Jury, Mickaël; Aelenei, Cristina; Chen, Chen, Darnon, Céline, y Elliot, Andrew (2019). Examining the role of perceived prestige in the link between students' subjective socioeconomic status and sense of belonging. *Group Processes y Intergroup Relations*, 22(3), 356-370. <https://doi.org/10.1177/1368430219827361>
- Koenig-Lewis, Nicole, Asaad, Yousra, Palmer, Adrian, y Petersone, Elina (2016). The effects of passage of time on alumni recall of 'student experience'. *Higher Education Quarterly*, 70, 59–80.
- Kremerman, Marco; Páez, Alexander y Sáez, Benjamín. (2023). Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE. *Fundación Sol*. https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2016/08/Estudio-CAE-20163-1.pdf
- Kuzmanic, Danilo, Valenzuela, Juan Pablo, Villalobos, Cristóbal, y Quaresma, María Luisa (2022). Reproduction of academic and socioeconomic segregation in the transition to postsecondary education: A new approach. *Research in Social Stratification and Mobility*, 80, 100711. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2022.100711>
- Kuzmanic, Danilo, Valenzuela, Juan Pablo, Villalobos, Cristóbal, y Quaresma, María Luísa. (2023). Socioeconomic Segregation in Higher Education: Evidence for Chile (2009–2017). *Higher Education Policy*, 36(2), 329-350. <https://doi.org/10.1057/s41307-021-00258-6>
- Lehmann, Wolfgang (2016). 'They really drill it into you to go to University': influences on working-class students' decision to go to University". En Amy Stich y Carrie Freie (orgs.), *The Working Classes and Higher Education. Inequality of Access, Opportunity and Outcome* (pp. 13-29), Londres, Routledge.
- Leyton, Daniel; Vásquez, Alba y Fuenzalida, Valentina (2012). La experiencia de estudiantes de contextos vulnerables en diferentes Instituciones

- de Educación Superior Universitaria (IESU): Resultados de investigación. *Calidad en la Educación*, (37), 61-97. <https://doi.org/10.31619/caledu.n37.87>
- Loveday, Vik (2015). Working-Class Participation, Middle-Class Aspiration? Value, Upward Mobility and Symbolic Indebtedness in Higher Education. *The Sociological Review*, 63(3), 570-588. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.12167>
- Marginson, Simon (2016). The worldwide trend to high participation higher education: Dynamics of social stratification in inclusive systems. *Higher Education*, 72, 413-434. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-0016-x>
- Matus, Nicolás; Rusu, Cristian, y Cano, Sandra (2021). Student experience: A systematic literature review. *Applied Sciences*, 11(20), 9543. <https://doi.org/10.3390/app11209543>
- Merle, Pierre (2002). Democratization or increase in educational inequality? Changes in the length of studies in France, 1988-1998. *Population*, 57(4-5): 631-657. <https://doi.org/10.3917/popu.204.0633>
- Ministerio de Educación (2024). *Recomendaciones y orientaciones para la salud mental en educación superior*. <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2024/05/Recomendaciones-y-Orientaciones-Salud-Mental-Educacion-Superior.pdf>
- Miranda-Molina, Rafael y Leyton, Daniel (2024). The discursive formation of the affirmative action policy in Chile: Right to higher education, public education, and deficit. *Policy Futures in Education*. <https://doi.org/10.1177/14782103241278560>
- Mondaca, Cristian; Montecinos, Alba y Rojas-Mora, Julio (2019). Medición del nivel de desarrollo de las universidades chilenas. Un análisis con Modelos de Ecuaciones Estructurales. *Calidad en la Educación*, 50(1), 284-318. <https://dx.doi.org/10.31619/caledu.n50.562>
- Muñoz, Miguel y Blanco, Christian (2013). Una taxonomía de las universidades chilenas. *Calidad en la Educación*, 38, 181-213. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652013000100005>

- Orellana, Víctor (2021). *El largo viaje a la dignidad. Trayectorias, individuación y subjetivación en la expansión mercantil reciente de la educación superior en Chile*. Tesis Doctoral, Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Ortiz-Inostroza, Camila; Villalobos, Cristóbal; Asún, Rodrigo y Zúñiga, Claudia. (2023). Protestando en la cuna del neoliberalismo. Factores explicativos macrosociales del movimiento estudiantil universitario chileno en la postdictadura (1990-2019). *Revista Internacional de Sociología*, 81(1), e222-e222. <https://doi.org/10.3989/ris.2023.81.1.21.115>
- PNUD (2024). Informe Sobre Desarrollo Humano 2024. *¿Por qué nos cuesta tanto cambiar? Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible*. Disponible en www.undp.org/es/chile/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-en-chile-2024
- Quaresma, Maria Luisa (2023). Tensões e reconfigurações no ensino superior: o modelo neoliberal chileno em debate. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (102). <https://doi.org/10.7458/SPP202310227452>
- Quaresma, Maria Luisa (2024). Novos públicos universitários e processos de integração em universidades privadas de massas chilenas. *Revista Colombiana de Educación*, (91), 357-381. <https://doi.org/10.17227/rce.num91-16889>
- Quaresma, Maria Luisa y Villalobos, Cristóbal (2022). Elite universities in Chile: Between social mobility and reproduction of inequality. *Tuning Journal for Higher Education*, 9(2), 29-62. <https://doi.org/10.18543/tjhe.1920>
- Quaresma, Maria Luisa; Madrid, Sebastián y Villalobos, Cristóbal (2022a). Agencia, poder y privilegio en un sistema universitario masificado. Un análisis sobre la (re) producción de las élites político-intelectuales en Chile. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (42), 65-86. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2022.n42-04>
- Quaresma, Maria Luisa; Villalobos, Cristóbal y Miranda, Camila (2023). ¿Mundos paralelos? Universidades de elite y universidades de masas en el Chile contemporáneo. En Cristóbal Villalobos y Maria Luisa Quaresma (eds.). *Élite y educación. Entre el recambio y la reproducción*. Chile y América Latina (pp. 115-136). Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- Quaresma, Maria Luisa; Villalobos, Cristóbal y Torres-Cortes, Francisca (2022b). The Massification of Higher Education and the Promise of Social Mobility. En Rajendra Baikady, S.M Sajid, Jaroslaw Przeperski, Varoshini Nadesan, M. Rezaul Islam, Jianguo Gao (eds) *The Palgrave Handbook of Global Social Problems* (pp. 1-27). Londres: Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-68127-2_258-1
- Reay, Diane; Crozier, Gill y Clayton, Jhon (2009). 'Strangers in Paradise'?: Working-class Students in Elite Universities. *Sociology*, 43(6), 1103-1121. <https://doi.org/10.1177/0038038509345700>
- Ramos, Claudio (2023). *El dispositivo de selección universitaria: mérito, ciencia y justicia social (Chile, 1850-2022)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Rock, Juan Antonio y Rojas, Claudio. (2012). Cambios en el sistema Universitario chileno: reflexiones sobre su evolución y una propuesta de gobernanza. *Calidad en la educación*, (37), 163-188. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652012000200008>
- Sáez, Walter, Ganga-Contreras, Francisco, Calderon, Adolfo Ignacio, y Wandercil, Marco (2023). ¿Universidades de Clase Mundial? Las universidades chilenas en los rankings académicos internacionales. *Revista Meta: Avaliação*, 15(46), Article 46. <https://doi.org/10.22347/2175-2753v15i46.3892>
- Salazar, José Miguel; Rifo, Mauricio y Leihy, Pete (2022). NPM of the masses: the expansion and modernisation in Chilean higher education, 1999–2016. *Policy Reviews in Higher Education*, 6(2), 153-177. <https://doi.org/10.1080/23322969.2022.2072380>
- Salazar, José Miguel y Leihy, Pete (2017). El largo viaje: Los esquemas de coordinación de la educación superior chilena en perspectiva. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25, 1-29. <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2550>
- Santelices, María Verónica; Catalán, Ximena y Horn, Catherine (2018). Equidad en la educación superior. Diseño y resultados de programas de acceso en universidades selectivas. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile. <https://ceppe.uc.cl/images/stories/libro/equidad-en-la-educacion-superior.pdf>

- Sepúlveda-Parrini, Paloma; Pineda-Herrero, Pilar y Valdivia-Vizarreta, Paloma (2024). Conceptos claves para la calidad de la educación superior online. *RIED-Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 27(1), 319–343. <https://doi.org/10.5944/ried.27.1.37633>
- SIES. (2024). Matrícula en Educación Superior en Chile 2024. Ministerio de Educación, Chile. <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2024/07/2024-MATRICULA-VF-1.pdf>
- Silva, Yengny y Jiménez, Adriana (2015). Estudiantes de contextos vulnerables en una universidad de élite. *Revista de Educación Superior*, 44(3), 95–119. www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602015000300005
- Simbürger, Elisabeth, y Guzmán-Valenzuela, Carolina (2019). Framing educational policy discourse in neoliberal contexts: Debates around the public university in a Chilean newspaper. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 42(6), 634–649. <https://doi.org/10.1080/1360080X.2019.1687267>
- Somma, Nicolás y Donoso, Sofía (2022). Chilean Massive Protests (2019). En D.A. Snow, D. Della Porta, P.G. Klandermans, D. McAdam (eds), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements* (pp. 1–4). Nueva Jersey: John Wiley y Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470674871.wbespm536>
- Tan, Jinhan Pamala; Cheng, Karis Kin Fong y Siah, Rosalind Chiew-Jiat (2019). A systematic review and meta-analysis on the effectiveness of education on medication adherence for patients with hypertension, hyperlipidaemia and diabetes. *Journal of Advanced Nursing*, 75(11), 2478–2494. <https://doi.org/10.1111/jan.14025>
- Temple, Paul, Callender, Claire, Grove, Lyn, y Kersh, Natasha (2016). Managing the student experience in English higher education: Differing responses to market pressures. *London Review of Education*, 14(1), 33–46. [10.18546/LRE.14.1.05](https://doi.org/10.18546/LRE.14.1.05)
- Trow, Martin (1970). Reflections on the transition from mass to universal higher education. *Daedalus*, 1–42. <http://www.jstor.org/stable/20023931>

- Valenzuela, Juan. Pablo, Kuzmanic, Danilo, Villalobos, Cristóbal, y Quaresma, María Luísa (2023). Cambio y recomposición social en universidades y carreras de élite en Chile (2009-2019). *Estudios Pedagógicos*, 49(3), 63-84. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052023000400063>
- Vega-Vargas, Miriam y Quiroga-Sanzana, Claudia (2024). Programa de Acceso a la Educación Superior (PACE): Análisis Desde el Modelo Secuencial de Políticas Públicas. *Revista Electrónica de Trabajo Social*, 28, 11-16. <https://trabajosocial.udec.cl/wp-content/uploads/2024/04/Programa-de-acceso-a-la-educacion-superior-Vega.pdf>
- Veliz, Daniela; Pickenpack, Astrid y Villalobos, Cristóbal (2022). Policy translation of social movements demands: The case of free-tuition in higher education in Chile. *Berkeley Review of Education*, 11(2). <https://doi.org/10.5070/B811254542>
- Vieira, André; Rodrigues, Leonardo y Barbosa, Maria Ligia (2023). *Measuring change in institutional diversity in Higher Education in Brazil*. Paper presented at CHER 35th Annual Conference, Viena. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.11293.52968>
- Villalobos, Cristóbal (2018). *Programas de acceso inclusivo a la Educación Superior para estudiantes vulnerables en Chile*. Informe Ministerio de Educación, Chile.
- Villalobos, Cristóbal y Ortiz-Inostroza, Camila (2019). Continuidades y rupturas de la protesta universitaria en el Chile de la posdictadura (1990-2014). *Revista Temas Sociológicos*, (24), 89-120. <https://doi.org/10.29344/07196458.24.1966>
- Villalobos, Cristóbal, Quaresma, María Luisa, Bonilla, Angélica., Kuzmanic, Danilo, y Valenzuela, Juan Pablo (2023). Gustos y prácticas culturales de estudiantes de carreras y universidades de élite en Chile. *Psicoperspectivas*, 22(2), 97-112. <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol22-issue2-fulltext-2853>
- Villalobos, Cristóbal, Quiero-Bastías, Máximo, Pereira, Sebastián y Peralta, José (2024). Disentangling the binomial change/inertia to the Chilean educational policy in the post-dictatorship era (1990–2022). A normative

policy instrument perspective, *ournal of Education Policy*, 1-27., <https://doi.org/10.1080/02680939.2024.2397784>

Villalobos, Cristóbal, Treviño, Ernesto, Wyman, Ignacio y Scheele, Judith (2017). Social justice debate and college access in Latin America: merit or need? The role of educational institutions and states in broadening access to higher education in the region. *Education Policy Analysis Archives*, 25, 73. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2879>

Villalobos, Cristóbal; Quaresma, María Luisa y Roa-Infante, Javiera (2022). Estudiantes de clase baja en universidades de élite chilenas. Angustia, sacrificio y renuncia. *magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 15, 1-22. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.m15.ecbu>

Webb, Andrew (2018). Getting there and staying in: first-generation indigenous students' educational pathways into Chilean higher education. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 32(5), 529–546. <https://doi.org/10.1080/09518398.2018.1488009>

CONCLUSÃO

Educação Superior na América Latina

Expansão, diversificação e os limites da democratização

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli e Maria Ligia Barbosa

Diferenciação e desigualdade na expansão da educação superior

Os estudos apresentados neste livro buscaram compreender como a expansão da educação superior na América Latina, associada a processos de diversificação institucional, se relaciona com as possibilidades de equidade em contextos marcados por fortes desigualdades sociais, econômicas e raciais. A leitura do conjunto de capítulos mostra que a expansão da educação superior na região implicou graus diversos de reconfiguração das lógicas institucionais que estruturam os sistemas nacionais, produzindo arranjos de diferenciação que mediam, e em boa medida condicionam, os resultados de inclusão e de estratificação educacional. Em outras palavras, as relações entre Estado, mercado e organizações não operam sobre um sistema neutro, mas por meio de ecologias institucionais marcadas por missões,

perfis e repertórios de ação distintos, com diferentes expectativas de equidade, qualidade e eficiência. Essa perspectiva tem bebido de duas tradições de pesquisa complementares. De um lado, a literatura de lógicas institucionais e de posicionamento organizacional enxerga as instituições de educação superior como atores estratégicos, situados em campos regulados por valores, normas e imperativos muitas vezes concorrentes -- acadêmicos, profissionais, de mercado e cívicos. Nessas arenas, as instituições se posicionam seletivamente em torno de missões e públicos distintos (ensino, pesquisa, extensão; generalistas ou profissionalizantes; públicos ou privados) para garantir sobrevivência e prestígio. De outro, um programa comparado sobre diversificação/diferenciação de sistemas, que oferece lentes e métricas para descrever e avaliar como a variação entre instituições e tipos institucionais se associa a padrões de mobilidade e desigualdade social.

Nessa chave, a massificação latino-americana não tem sido “apenas” um incremento de vagas. Condicionada por arranjos institucionais nacionais, a expansão tem se traduzido, em graus distintos, na multiplicação, transformação ou mesmo ausência de diversificação de tipos institucionais e estratégias organizacionais. O repertório inclui universidades de pesquisa e de ensino, centros universitários, faculdades especializadas e instituições híbridas. Esses movimentos, documentados neste volume e em estudos regionais, redefiniram tanto o arranjo público-privado quanto as fronteiras simbólicas do que se entende por “boa” educação superior. Nesse processo, a régua de avaliação deslocou-se de um ideal único de universidade para arranjos mais heterogêneos. Contudo, esse cenário traz também riscos de “deslocamento” acadêmico ou isomorfismo mimético, assim como de reprodução de hierarquias, quando novas classificações ou categorias que organizam o sistema reimpõem antigas distinções sob nova aparência.

Por fim, entender quem foi incluído, onde e como requer cartografar a topografia institucional e suas consequências distributivas. A literatura internacional já havia sugerido que sistemas menos

diferenciados tendem a concentrar privilégios, enquanto arranjos com variedade institucional, inclusive com maior participação do setor privado, podem abrir novas portas, embora nem sempre para os mesmos diplomas e trajetórias (Shavit et al., 2007). Os capítulos apresentados neste livro dão lastro empírico a esse debate na América Latina mostram que a “porta de entrada” e a “sala onde se chega” importam, e que os ganhos de acesso podem conviver com novas formas de estratificação horizontal por áreas, modalidades e prestígio organizacional.

Lógicas institucionais, diferenciação e desigualdade em perspectiva comparada

O debate apresentado neste livro permite extrair algumas proposições analíticas gerais sobre a expansão da educação superior na América Latina. A primeira delas é que a massificação regional operou como um processo de reordenação de lógicas institucionais, em que as lógicas acadêmicas, profissionais e de mercado se entrelaçam de maneira particularmente intensa. Não se trata de um declínio linear da lógica acadêmica, mas de recomposições diferenciadas em cada contexto nacional. No Brasil, por exemplo, conglomerados educacionais privados com fins lucrativos consolidaram uma lógica de oferta em escala, com forte uso da EaD e de programas públicos de financiamento estudantil, produzindo novas vias de inclusão, mas também desigualdades horizontais associadas ao tipo institucional. Já no Uruguai, a centralidade histórica da Udelar evidencia uma lógica pública robusta, mas tensionada por limitações orçamentárias, a desigualdade espacial e pela crescente competição privada, mostrando que nem sempre a presença de um setor estatal forte se traduz automaticamente em equidade. A Argentina, por sua vez, articula a gratuidade universal com padrões de segmentação horizontal: as escolhas de carreira são mediadas por repertórios culturais, currículos e condições institucionais que reorientam a demanda e reforçam

distinções de classe e gênero. No Chile, a expansão baseada na mercantilização e na privatização extrema criou novas oportunidades de acesso, mas sob a forma de uma “democratização segregativa”, em que estudantes de primeira geração entram no sistema, mas em trajetórias paralelas e de menor prestígio. No Peru, finalmente, a reforma e a contrarreforma em torno da SUNEDU ilustram como mudanças na regulação estatal podem redefinir as lógicas dominantes: quando a agência reguladora é forte, pode ser capaz de alinhar acesso com padrões mínimos de qualidade; quando é capturada, abre-se espaço para a proliferação de ofertas oportunistas e de baixa qualidade.

A segunda proposição é que a diferenciação sem políticas de suporte à inclusão tende a acentuar hierarquias. Diversificar instituições pode ampliar escolhas, mas quando isso ocorre sem estar associado a políticas efetivas de permanência e de inserção qualificada no mercado de trabalho, multiplicam-se vias de acesso que frequentemente desembocam em altas taxas de evasão e diplomas de baixo retorno. O capítulo comparativo de Vieira, Werneck e Santiago mostra que os arranjos institucionais são decisivos para entender quem entra, onde e com quais chances de concluir. O caso argentino, analisado em profundidade por Santos Sharpe e Durand, ilustra bem esse ponto. Ainda que a gratuidade abra as portas da universidade, os custos indiretos e a organização curricular selecionam a posteriori, empurrando determinados grupos sociais para cursos menos prestigiados ou para o setor privado. No Brasil, a massificação via EaD demonstra que modalidades de ensino podem ser vetores de inclusão, mas também de segmentação, especialmente quando combinadas à oligopolização empresarial e a políticas de crédito estudantil pouco reguladas. No Uruguai, a flexibilidade normativa garante abertura, mas ao preço de trajetórias prolongadas e desiguais, evidenciando os limites de uma diferenciação não acompanhada de instrumentos de governança. Já o Chile mostra como a ausência de dispositivos robustos de mobilidade intra-sistema transforma a expansão em circuitos paralelos, reforçando a “lei de ferro da hierarquia” (Croxford; Raffe,

2015) que acompanha processos de diferenciação institucional em contextos desiguais.

A terceira proposição é que medir diversidade é condição para articular políticas de regulação, financiamento e avaliação aos diferentes perfis do sistema. A agenda de mensuração da diversidade institucional não é um exercício taxonômico abstrato, mas um pré-requisito para vincular políticas a resultados. Os capítulos de Doné e Gouvêa sobre método comparativo e de Vieira, Werneck e Santiago sobre diversidade institucional reforçam essa ideia: sem métricas comparáveis, a política pública se perde entre casos; com instrumentos adequados, torna-se possível alinhar avaliação e financiamento a perfis institucionais específicos e a padrões de inclusão efetivamente observados. O Brasil oferece aqui um exemplo relevante: metodologias recentes de análise da mudança na diversidade institucional mostram como transformações no arranjo público-privado e na distribuição de modalidades impactam diretamente as oportunidades de acesso e permanência de diferentes grupos sociais. De modo semelhante, a experiência peruana evidencia que a criação de uma agência reguladora forte, com capacidade de gerar e utilizar dados sobre qualidade institucional, pode alterar substancialmente os equilíbrios entre acesso, diferenciação e equidade.

Em síntese, a leitura dos capítulos sugere que os sistemas latino-americanos compartilham pressões comuns, como expansão acelerada, privatização estrutural, diversificação institucional, mas respondem de maneira distinta a depender da configuração de suas lógicas institucionais, da robustez regulatória e da capacidade de mensurar e coordenar a diversidade. É nessa tensão entre convergências regionais e especificidades nacionais que se inscrevem as implicações sociológicas mais amplas deste livro para o estudo da educação superior na América Latina e em outras regiões.

Entre inclusão e hierarquia: a configuração institucional da educação superior na América Latina

Reunidos, os estudos aqui apresentados sugerem que a América Latina entrou na massificação por portas diferentes. Houve países com maior participação estatal que preservaram missões acadêmicas e diversidade de ofertas sob forte tutela pública; outros articularam expansões privadas ancoradas em financiamento estudantil e regulação a posteriori; outros ainda combinaram ambos sob novas agências de qualidade. Em todos, contudo, pode-se argumentar que a variedade institucional cresceu ao longo das últimas décadas e, com ela, a heterogeneidade de trajetórias. A literatura regional registra esse deslocamento: expansão de matrículas, reconfiguração do arranjo público-privado, introdução de Nova Gestão Pública e uma ideia de universidade tensionada por lógicas de mercado e profissionalização acelerada. O “longo ciclo” de expansão da educação superior latino-americana, com picos de crescimento e janelas de reforma (Brunner; Labraña, 2022; Ferreyra et al., 2017), forneceu condições para novos equilíbrios entre acesso, qualidade e custo, mas também novas formas de desigualdade quando a diferenciação não foi coordenada por políticas complementares de equidade.

Em síntese, buscamos relacionar o crescimento das matrículas às mudanças qualitativas no sistema. A diferenciação institucional aparece como desdobramento quase inevitável da expansão, mas com potencial de gerar novas hierarquias. Ao evidenciar a tensão entre princípios meritocráticos e a persistência de privilégios sociais, os capítulos do livro questionam se a ampliação do acesso democratizou de fato as oportunidades ou apenas produziu filtros seletivos. Seguindo a análise de François Dubet (2015), a expansão é vista pela lente da democratização das oportunidades, mas sob alerta permanente para a contradição entre universalização do acesso e hierarquização das trajetórias. Tal como indicado pelo sociólogo francês, a expansão das últimas décadas foi acompanhada por processos de

hierarquização interna —prestígio entre instituições, cursos e modalidades— que impõem limites à democratização. Isso torna ainda mais premente compreender o funcionamento das instituições que compõem o sistema. Não se trata apenas de um desafio científico: em tempos de polarização, quando a confiança social na educação e na ciência se fragiliza (Salmi, 2025), a pesquisa em educação superior emerge como um recurso crítico para reconstruir a legitimidade das instituições que são pilares da democracia moderna.

A teoria das lógicas institucionais e do posicionamento ajuda a explicar por que instituições semelhantes respondem de modo distinto a incentivos e por que tipos organizacionais, e não apenas setores (público/privado), são decisivos para compreender quais grupos sociais são incluídos no sistema e com quais retornos. Universidades de pesquisa tipicamente sustentam padrões de seleção e permanência compatíveis com capitais acadêmicos acumulados ao longo do ciclo básico; instituições voltadas a credenciais profissionais de curta duração ampliam acessos, mas podem internalizar assimetrias de informação sobre qualidade e retornos; conglomerados de EaD ofertam flexibilidade e custo mais baixo, mas tendem a operar com pedagogias de larga escala, cuja qualidade depende criticamente de mecanismos de regulação e transparência. A literatura internacional sobre medição de diversidade reforça o argumento: sem instrumentos que discriminem missões, modalidades e públicos, a política pública não enxerga a distribuição de oportunidades e custos dentro do sistema.

Essa lente permite retomar um ponto caro à sociologia da educação superior: expansão não elimina, por si, a desigualdade; no limite, a desloca. O gradiente de estratificação horizontal, seja por área, modalidade, prestígio institucional ou outra forma de segmentação, torna-se a nova fronteira de diferenciação quando as barreiras de acesso caem. No Brasil, por exemplo, houve redução de clivagens de renda e raça no acesso a certas instituições e cursos, inclusive nas universidades federais sob ação afirmativa, mas persistem roteiros de gênero e segregação por áreas (licenciaturas mais feminizadas;

tecnológicos mais masculinos etc.), bem como efeitos de modalidade (EaD versus presencial). Em países com contrarreformas regulatórias (Peru), o risco é a reemergência de mercados de baixa qualidade; em sistemas com dominância histórica do público (Uruguai), a massificação sem desenho de permanência pode alongar trajetórias sem melhorar conclusões. A literatura regional sintetizada por organismos multilaterais insiste na tríade equidade-qualidade-diversidade como eixo de coordenação: sem incentivos, competição regulada, monitoramento e informação, a diferenciação induzida pela expansão tende a “congelar” hierarquias (Ferreyra et al., 2017; Fanelli, 2021).

A partir desse mosaico, é possível identificar alguns mecanismos institucionais e de política pública que modulam se a expansão resulta em inclusão ou em novas desigualdades. Regulação mais ou menos robusta, programas de financiamento estudantil, a difusão de modalidades como o EaD e a circulação de informações (ou a falta delas) estruturam diferentes trajetórias nacionais. Em combinação variável, esses fatores explicam por que a mesma dinâmica de massificação pode gerar, em certos contextos, canais de mobilidade social e, em outros, reforçar segmentações horizontais e trajetórias regressivas. Juntos, esses mecanismos informam a interpretação dos achados deste livro.

Sentidos da educação superior: inclusão, governança e democracia

Se a América Latina está “numa encruzilhada” entre expansão, qualidade e equidade (Ferreyra et al., 2017), o caminho apontado pelos capítulos deste livro é menos o de uma “volta ao modelo ideal” e mais o de uma governança informada pela diversidade: reconhecer tipos institucionais, regular com transparência e avaliar de acordo com as distintas missões institucionais. Isso supõe políticas de educação superior que assumam a diferença como possível condição da educação superior de massas. É também uma agenda de justiça distributiva

no plano horizontal: não basta ampliar a matrícula; é preciso distribuir boas oportunidades acadêmicas entre áreas, modalidades e instituições, com trajetórias viáveis de conclusão e aprendizagem de qualidade.

A experiência recente da região mostra que a expansão foi, simultaneamente, um processo democratizador e um gerador de novas hierarquias. A educação superior nos países estudados passou por forte expansão nas últimas décadas, gerando sistemas cada vez mais próximos da massificação e/ou universalização. Contudo, essa expansão foi desigual na região: o setor privado cresceu significativamente enquanto o público permaneceu restrito em alguns países. Surgiram também modalidades diferenciadas, como ensino a distância, cursos tecnológicos e licenciaturas, mas o bacharelado continua dominante na maioria dos países. Em cada país, as condições sociais e históricas vigentes abriram espaço para formas institucionais e organizacionais distintas e os primeiros esforços de comparação realizados buscam dar conta das similaridades e diferenças entre os diversos sistemas nacionais. O papel desempenhado pelo setor privado de educação superior, com sua variabilidade entre os países estudados, aparece como um fator estratégico para a expansão e, mesmo, para inclusão de estudantes. Por isso mesmo coloca o desafio de entender como os novos modelos institucionais desses sistemas expandidos conseguem conjugar eficiência no atendimento com qualidade da oferta. O avanço mais significativo proporcionado pelos estudos aqui reunidos seria a possibilidade de investigar o impacto da expansão do sistema de ensino superior no funcionamento das instituições.

No avanço dessa história, o conjunto dos casos reunidos neste livro evidencia uma tendência comum: as instituições de educação superior na América Latina são mais inclusivas e socialmente diversas do que em qualquer outro momento de sua história. No entanto, vimos que apesar dos avanços em políticas de ação afirmativa e financiamento estudantil, da ampliação da presença de negros, mulheres e indígenas, persistem desigualdades de classe, gênero e raça. Esse

paradoxo remete a um dilema maior, que gira em torno da centralidade da educação superior como motor de mobilidade social sem que haja transformações mais amplas no mercado de trabalho, na estrutura produtiva, na regulação estatal e na própria inserção da América Latina no capitalismo global.

A ambivalência de um processo que conjuga processos democratizantes, de um lado, geradores de novas hierarquias, por outro, reforça a necessidade de compreender a educação superior não apenas como uma estrutura legal-administrativa, mas como um campo de disputas sociais, políticas e econômicas. Essas disputas e lutas dizem respeito a uma questão central que orienta nossa pesquisa e os debates no campo de estudos: “qual é o sentido da educação superior?”. Nesse campo, diferentes atores coletivos, sejam públicos ou privados, nacionais ou internacionais, disputam recursos, legitimidade e reconhecimento, moldando tanto os arranjos institucionais quanto os significados sociais atribuídos ao ensino superior. Os estudos apresentados oferecem bons caminhos para entender as diferentes respostas formuladas em cada sociedade, compreendendo as lógicas de funcionamento da educação superior. As trajetórias nacionais mostram que os equilíbrios entre acesso, qualidade e custo resultam dessas disputas, em que reformas, contrarreformas e novas formas de regulação se entrelaçam às expectativas sociais de mobilidade e às pressões do mercado de trabalho.

O resultado é uma elevação das exigências sobre o desempenho institucional em três dimensões centrais. Na inclusão, amplia-se a pressão por maior diversidade de estudantes, docentes, funcionários e formas de conhecimento. Na governança, cresce a necessidade de instituições com capacidade de dialogar com sociedades mais móveis e complexas, sob vigilância constante da opinião pública. E, no plano democrático, tornam-se cruciais políticas que traduzam a expansão em oportunidades efetivas, de modo a fortalecer a legitimidade da educação superior e seu papel como pilar da vida coletiva em sociedades polarizadas.

O livro contribui assim para consolidar uma sociologia da educação superior que liga desenho institucional a resultados distributivos e que toma a comparação como método para explicar, não apenas descrever, por que a mesma expansão produz desigualdades diferentes. Ao consolidar este projeto coletivo, também damos origem a um espaço institucional de pesquisa e debate, o Centro Latino-Americano de Pesquisa em Educação Superior (CeLAPES) que se propõe a continuar explorando essas tensões. Em um momento em que a democracia latino-americana enfrenta desafios, a reflexão crítica sobre a educação superior é não apenas relevante, mas necessária. Este livro busca ser, portanto, uma contribuição ao diálogo acadêmico, ao debate público e à formulação de políticas comprometidas com a construção de sistemas de educação superior mais justos, inclusivos e democráticos.

Bibliografia

- Croxford, L.; Raffae, D. (2015). The iron law of hierarchy? Institutional differentiation in UK higher education. *Studies in Higher Education*, 40(9), 1625–1640. <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.899342>
- François Dubet (2015), Dubet, François. “Qual democratização do ensino superior?” *Caderno CrH, Salvador*, 28(74), p. 255-265, maio/ago.
- Gumport, P. J. (2000). Academic restructuring: Organizational change and institutional. *Higher Education*, 39(1).
- Fanelli, A. G. de. (2021). *Políticas para promover o acesso equitativo à educação superior latino-americana* (p. 60). S/d: UNESCO.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., & Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Cari-*

- bbean*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Fumasoli, T.; Huisman, J. (2013). Strategic Agency and System Diversity: Conceptualizing Institutional Positioning in Higher Education. *Minerva*, 51(2), 155-169.
- Huisman, J. et al. (2015). *Measuring institutional diversity across higher education systems*. *Research Evaluation*, 24(4), 369-379.
- Labraña, J.; Brunner, J.J. (2022). Transformación de la educación superior latinoamericana. *Perfiles Educativos*, 44(176).
- Salmi, J. (2025). Higher Education under Fire: Equity Policies in a Polarized World. *International Higher Education*, 123, 33-34.
- Schwartzman, S. et al. (2021). Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. *Ensino Superior*, 35(101).
- Shavit, Y., Arum, R.; Gamoran, A. (Orgs.). (2007). *Stratification in higher education: A comparative study*. California: Stanford University Press.
- Vieira, A.; Rodrigues, L.; Barbosa, M.-L. (2025). Measuring Change in Institutional Diversity in Brazil. *Higher Education Quarterly*, 79(2).

CONCLUSIÓN

Educación superior en América Latina

Expansión, diversificación y los límites de la democratización

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli y Maria Ligia Barbosa

Diferenciación y desigualdad en la expansión de la educación superior

Los estudios presentados en este libro buscan comprender cómo la expansión de la educación superior en América Latina, asociada a procesos de diversificación institucional, se relaciona con las posibilidades de equidad en contextos marcados por fuertes desigualdades sociales, económicas y raciales. La lectura del conjunto de capítulos muestra que la expansión de la educación superior en la región implicó diversos grados de reconfiguración de las lógicas institucionales que estructuran los sistemas nacionales, produciendo arreglos de diferenciación que medían, y en buena medida condicionaban, los resultados de inclusión y estratificación educativa. En otras palabras, las relaciones entre el Estado, el mercado y las organizaciones no operan sobre un sistema neutral, sino a través de ecologías

institucionales marcadas por misiones, perfiles y repertorios de acción distintos, con diferentes expectativas de equidad, calidad y eficiencia. Esta perspectiva se ha nutrido de dos tradiciones de investigación complementarias. Por un lado, la literatura sobre lógicas institucionales y posicionamiento organizacional ve a las instituciones de educación superior como actores estratégicos, situados en campos regulados por valores, normas e imperativos a menudo concurrentes: académicos, profesionales, de mercado y cívicos. En estos ámbitos, las instituciones se posicionan selectivamente en torno a misiones y públicos distintos (enseñanza, investigación, extensión; generalistas o profesionalizantes; públicos o privados) para garantizar su supervivencia y prestigio. Por otro lado, un programa comparativo sobre diversificación/diferenciación de sistemas, que ofrece lentes y métricas para describir y evaluar cómo la variación entre instituciones y tipos institucionales se asocia con patrones de movilidad y desigualdad social.

En este sentido, la masificación latinoamericana no ha sido «solo» un aumento del acceso. Condicionada por los arreglos institucionales nacionales, la expansión se ha traducido, en distintos grados, a la multiplicación, transformación o incluso ausencia de diversificación de tipos institucionales y estrategias organizativas. El repertorio incluye universidades de investigación y enseñanza, centros universitarios, facultades especializadas e instituciones híbridas. Estos movimientos, documentados en este volumen y en estudios regionales, han redefinido tanto el acuerdo público-privado como las fronteras simbólicas de lo que se entiende por «buena» educación superior. En este proceso, la regla de evaluación se ha desplazado de un ideal único de universidad a acuerdos más heterogéneos. Sin embargo, este escenario también conlleva riesgos de «desplazamiento» académico o isomorfismo mimético, así como de reproducción de jerarquías, cuando las nuevas clasificaciones o categorías que organizan el sistema reimprimen antiguas distinciones bajo una nueva apariencia.

Por último, comprender qué tipo de sujetos fueron incluidos, dónde y cómo requiere cartografiar la topografía institucional y sus

consecuencias distributivas. La literatura internacional ya había sugerido que los sistemas menos diferenciados tienden a concentrar los privilegios, mientras que los arreglos con variedad institucional, incluso con una mayor participación del sector privado, pueden abrir nuevas puertas, aunque no siempre para los mismos títulos y trayectorias (Shavit et al., 2007). Los capítulos presentados en este libro aportan base empírica a este debate en América Latina y muestran que la «puerta de entrada» y la «sala a la que se llega» son importantes, y que las ganancias de acceso pueden coexistir con nuevas formas de estratificación horizontal por áreas, modalidades y prestigio organizacional.

Lógicas institucionales, diferenciación y desigualdad en perspectiva comparada

El debate presentado en este libro permite extraer algunas proposiciones analíticas generales sobre la expansión de la educación superior en América Latina. La primera de ellas es que la masificación regional ha funcionado como un proceso de reordenación de las lógicas institucionales, en el que las lógicas académicas, profesionales y de mercado se entrelazan de manera particularmente intensa. No se trata de un declive lineal de la lógica académica, sino de recomposiciones diferenciadas en cada contexto nacional. En Brasil, por ejemplo, los conglomerados educativos privados con fines de lucro consolidaron una lógica de oferta a gran escala, con un fuerte uso de la educación a distancia y de programas públicos de financiamiento estudiantil, lo que generó nuevas vías de inclusión, pero también desigualdades horizontales asociadas al tipo de institución. En Uruguay, la centralidad histórica de la Udelar evidencia una lógica pública sólida, pero tensionada por las limitaciones presupuestarias, la desigualdad espacial y la creciente competencia privada, lo que demuestra que la presencia de un sector estatal fuerte no siempre se traduce automáticamente en equidad. Argentina, por su parte,

articula la gratuidad universal con patrones de segmentación horizontal: las elecciones de carrera están mediadas por repertorios culturales, currículos y condiciones institucionales que reorientan la demanda y refuerzan las distinciones de clase y género. En Chile, la expansión basada en la mercantilización y la privatización extrema ha creado nuevas oportunidades de acceso, pero en forma de una «democratización segregativa», en la que los estudiantes de primera generación ingresan al sistema, pero en trayectorias paralelas y de menor prestigio. En Perú, por último, la reforma y la contrarreforma en torno a la SUNEDU ilustran cómo los cambios en la regulación estatal pueden redefinir las lógicas dominantes: cuando la agencia reguladora es fuerte, puede ser capaz de alinear el acceso con estándares mínimos de calidad; cuando es capturada, se abre espacio para la proliferación de ofertas oportunistas y de baja calidad.

La segunda proposición es que la diferenciación sin políticas de apoyo a la inclusión tiende a acentuar las jerarquías. Diversificar las instituciones puede ampliar las opciones, pero cuando esto ocurre sin estar asociado a políticas efectivas de permanencia e inserción calificada en el mercado laboral, se multiplican las vías de acceso que a menudo desembocan en altas tasas de deserción y títulos de bajo rendimiento. El capítulo comparativo de Vieira, Werneck y Santiago muestra que los arreglos institucionales son decisivos para entender quién ingresa, dónde y con qué posibilidades de concluir. El caso argentino, analizado en profundidad por Santos Sharpe y Durand, ilustra bien este punto. Aunque la gratuidad abre las puertas de la universidad, los costos indirectos y la organización curricular seleccionan a posteriori, empujando a determinados grupos sociales hacia cursos menos prestigiosos o hacia el sector privado. En Brasil, la masificación a través de la educación a distancia demuestra que las modalidades de enseñanza pueden ser vectores de inclusión, pero también de segmentación, especialmente cuando se combinan con la oligopolización empresarial y las políticas de crédito estudiantil poco reguladas. En Uruguay, la flexibilidad normativa garantiza la apertura, pero a costa de trayectorias prolongadas y desiguales,

lo que pone de manifiesto los límites de una diferenciación que no va acompañada de instrumentos de gobernanza. Chile, por su parte, muestra cómo la ausencia de dispositivos sólidos de movilidad dentro del sistema transforma la expansión en circuitos paralelos, reforzando la «ley de hierro de la jerarquía» (Croxford; Raffe, 2015) que acompaña a los procesos de diferenciación institucional en contextos desiguales.

La tercera proposición es que medir la diversidad es una condición para articular políticas de regulación, financiamiento y evaluación a los diferentes perfiles del sistema. La agenda de medición de la diversidad institucional no es un ejercicio taxonómico abstracto, sino un requisito previo para vincular las políticas a los resultados. Los capítulos de Doné y Gouvêa sobre el método comparativo y de Vieira, Werneck y Santiago sobre la diversidad institucional refuerzan esta idea: sin métricas comparables, la política pública se pierde entre los casos; con los instrumentos adecuados, es posible alinear la evaluación y la financiación con perfiles institucionales específicos y con patrones de inclusión efectivamente observados. Brasil ofrece aquí un ejemplo relevante: las metodologías recientes de análisis del cambio en la diversidad institucional muestran cómo las transformaciones en el arreglo público-privado y en la distribución de modalidades impactan directamente en las oportunidades de acceso y permanencia de diferentes grupos sociales. De manera similar, la experiencia peruana evidencia que la creación de una agencia reguladora fuerte, con capacidad para generar y utilizar datos sobre la calidad institucional, puede alterar sustancialmente los equilibrios entre acceso, diferenciación y equidad.

En resumen, la lectura de los capítulos sugiere que los sistemas latinoamericanos comparten presiones comunes, como la expansión acelerada, la privatización estructural y la diversificación institucional, pero responden de manera distinta en función de la configuración de sus lógicas institucionales, la solidez regulatoria y la capacidad de medir y coordinar la diversidad. Es en esta tensión entre las convergencias regionales y las especificidades nacionales

donde se inscriben las implicaciones sociológicas más amplias de este libro para el estudio de la educación superior en América Latina y otras regiones.

Entre la inclusión y la jerarquía: la configuración institucional de la educación superior en América Latina

En conjunto, los estudios aquí presentados sugieren que América Latina entró en la masificación por diferentes vías. Hubo países con una mayor participación estatal que preservaron las misiones académicas y la diversidad de la oferta bajo una fuerte tutela pública; otros articularon expansiones privadas basadas en la financiación estudiantil y la regulación a posteriori; otros combinaron ambas cosas bajo nuevas agencias de calidad. En todos ellos, sin embargo, se puede argumentar que la variedad institucional ha crecido a lo largo de las últimas décadas y, con ella, la heterogeneidad de trayectorias. La literatura regional registra este desplazamiento: expansión de las matriculaciones, reconfiguración del acuerdo público-privado, introducción de la Nueva Gestión Pública y una idea de universidad tensionada por lógicas de mercado y profesionalización acelerada. El «largo ciclo» de expansión de la educación superior latinoamericana, con picos de crecimiento y ventanas de reforma (Brunner; Labraña, 2022; Ferreyra et al., 2017), proporcionó las condiciones para nuevos equilibrios entre acceso, calidad y costo, pero también nuevas formas de desigualdad cuando la diferenciación no fue coordinada por políticas complementarias de equidad.

En resumen, buscamos relacionar el crecimiento de las matriculaciones con los cambios cualitativos en el sistema. La diferenciación institucional aparece como una consecuencia casi inevitable de la expansión, pero con el potencial de generar nuevas jerarquías. Al poner de manifiesto la tensión entre los principios meritocráticos y la persistencia de los privilegios sociales, los capítulos del libro cuestionan si la ampliación del acceso ha democratizado realmente las

oportunidades o si solo ha producido filtros selectivos. Siguiendo el análisis de François Dubet (2015), la expansión se ve a través del prisma de la democratización de las oportunidades, pero con una alerta permanente sobre la contradicción entre la universalización del acceso y la jerarquización de las trayectorias. Tal como indica el sociólogo francés, la expansión de las últimas décadas ha ido acompañada de procesos de jerarquización interna —prestigio entre instituciones, cursos y modalidades— que imponen límites a la democratización. Esto hace aún más urgente comprender el funcionamiento de las instituciones que componen el sistema. No se trata solo de un reto científico: en tiempos de polarización, cuando la confianza social en la educación y la ciencia se debilita (Salmi, 2025), la investigación en educación superior surge como un recurso crítico para reconstruir la legitimidad de las instituciones que son pilares de la democracia moderna.

La teoría de las lógicas institucionales y el posicionamiento ayuda a explicar por qué instituciones similares responden de manera distinta a los incentivos y por qué los tipos organizacionales, y no solo los sectores (público/privado), son decisivos para comprender qué grupos sociales se incluyen en el sistema y con qué rendimientos. Las universidades de investigación suelen mantener estándares de selección y permanencia compatibles con el capital académico acumulado a lo largo del ciclo básico; las instituciones orientadas a credenciales profesionales de corta duración amplían el acceso, pero pueden internalizar asimetrías de información sobre la calidad y los beneficios; los conglomerados de educación a distancia ofrecen flexibilidad y un costo más bajo, pero tienden a operar con pedagogías a gran escala, cuya calidad depende críticamente de mecanismos de regulación y transparencia. La literatura internacional sobre la medición de la diversidad refuerza el argumento: sin instrumentos que discriminen misiones, modalidades y públicos, la política pública no ve la distribución de oportunidades y costos dentro del sistema.

Esta perspectiva permite retomar un punto importante para la sociología de la educación superior: la expansión no elimina, por sí

sola, la desigualdad; en el mejor de los casos, la desplaza. El gradiente de estratificación horizontal, ya sea por área, modalidad, prestigio institucional u otra forma de segmentación, se convierte en la nueva frontera de diferenciación cuando caen las barreras de acceso. En Brasil, por ejemplo, se redujeron las brechas de ingresos y raza en el acceso a ciertas instituciones y cursos, incluso en las universidades federales bajo acción afirmativa, pero persisten los patrones de género y la segregación por áreas (profesorados más feminizados; tecnológicas más masculinas, etc.), así como los efectos de la modalidad (educación a distancia frente a presencial). En países con contrarreformas regulatorias (Perú), el riesgo es el resurgimiento de mercados de baja calidad; en sistemas con predominio histórico del sector público (Uruguay), la masificación sin un diseño de permanencia puede alargar las trayectorias sin mejorar los resultados. La literatura regional sintetizada por organismos multilaterales insiste en la tríada equidad-calidad-diversidad como eje de coordinación: sin incentivos, competencia regulada, monitoreo e información, la diferenciación inducida por la expansión tiende a «congelar» las jerarquías (Ferreira et al., 2017; Fanelli, 2021).

A partir de este mosaico, es posible identificar algunos mecanismos institucionales y de política pública que modulan si la expansión da lugar a la inclusión o a nuevas desigualdades. Tanto una regulación más o menos sólida, como los programas de financiación estudiantil, la difusión de modalidades, la educación a distancia y la circulación de información (o la falta de ella) estructuran diferentes trayectorias nacionales. En combinación variable, estos factores explican por qué la misma dinámica de masificación puede generar, en ciertos contextos, canales de movilidad social y, en otros, reforzar segmentaciones horizontales y trayectorias regresivas. En conjunto, estos mecanismos informan la interpretación de los hallazgos de este libro.

Sentidos sobre la educación superior: inclusión, gobernanza y democracia

Si América Latina se encuentra «en una encrucijada» entre la expansión, la calidad y la equidad (Ferreyra et al., 2017), el camino que señalan los capítulos de este libro es menos el de un «retorno al modelo ideal» y más el de una gobernanza informada por la diversidad: reconocer los tipos institucionales, regular con transparencia y evaluar de acuerdo con las distintas misiones institucionales. Esto supone políticas de educación superior que asuman la diferencia como una posible condición de la educación superior de masas. También es una agenda de justicia distributiva en el plano horizontal: no basta con ampliar la matriculación; es necesario distribuir buenas oportunidades académicas entre áreas, modalidades e instituciones, con trayectorias viables de finalización y aprendizaje de calidad.

La experiencia reciente de la región muestra que la expansión fue, al mismo tiempo, un proceso democratizador y generador de nuevas jerarquías. La educación superior en los países estudiados experimentó una fuerte expansión en las últimas décadas, generando sistemas cada vez más cercanos a la masificación y/o universalización. Sin embargo, esta expansión fue desigual en la región: el sector privado creció significativamente, mientras que el público permaneció restringido en algunos países. También surgieron modalidades diferenciadas, como la educación a distancia, los cursos tecnológicos o tecnicaturas y los profesorados universitarios, pero la licenciatura sigue siendo dominante en la mayoría de los países. En cada país, las condiciones sociales e históricas vigentes dieron lugar a formas institucionales y organizativas distintas, y los primeros esfuerzos de comparación realizados buscan dar cuenta de las similitudes y diferencias entre los diversos sistemas nacionales. El papel desempeñado por el sector privado de la educación superior, con su variabilidad entre los países estudiados, aparece como un factor estratégico para la expansión e incluso para la inclusión de los estudiantes. Por

eso mismo, plantea el reto de comprender cómo los nuevos modelos institucionales de estos sistemas ampliados logran combinar la eficiencia en la atención con la calidad de la oferta. El avance más significativo que aportan los estudios aquí reunidos sería la posibilidad de investigar el impacto de la expansión del sistema de educación superior en el funcionamiento de las instituciones.

En el avance de esta historia, el conjunto de casos reunidos en este libro evidencia una tendencia común: las instituciones de educación superior en América Latina son más inclusivas y socialmente diversas que en cualquier otro momento de su historia. Sin embargo, hemos visto que, a pesar de los avances en las políticas de acción afirmativa y financiación estudiantil, y de la ampliación de la presencia de personas negras, mujeres e indígenas, persisten las desigualdades de clase, género y raza. Esta paradoja remite a un dilema mayor, que gira en torno a la centralidad de la educación superior como motor de la movilidad social sin que se produzcan transformaciones más amplias en el mercado laboral, la estructura productiva, la regulación estatal y la propia inserción de América Latina en el capitalismo global.

La ambivalencia de un proceso que combina procesos democratizantes, por un lado, y generadores de nuevas jerarquías, por otro, refuerza la necesidad de entender la educación superior no solo como una estructura legal-administrativa, sino como un campo de disputas sociales, políticas y económicas. Estas disputas y luchas se refieren a una cuestión central que orienta nuestra investigación y los debates en el campo de los estudios: «¿cuál es el sentido de la educación superior?». En este campo, diferentes actores colectivos, ya sean públicos o privados, nacionales o internacionales, disputan recursos, legitimidad y reconocimiento, moldeando tanto los arreglos institucionales como los significados sociales atribuidos a la educación superior. Los estudios presentados ofrecen buenas vías para comprender las diferentes respuestas formuladas en cada sociedad, comprendiendo las lógicas de funcionamiento de la educación superior. Las trayectorias nacionales muestran que los equilibrios entre

acceso, calidad y costo son el resultado de estas disputas, en las que las reformas, las contrarreformas y las nuevas formas de regulación se entrelazan con las expectativas sociales de movilidad y las presiones del mercado laboral.

El resultado es un aumento de las exigencias sobre el rendimiento institucional en tres dimensiones centrales. En materia de inclusión, se amplía la presión para lograr una mayor diversidad de estudiantes, docentes, funcionarios y formas de conocimiento. En cuanto a la gobernanza, crece la necesidad de instituciones con capacidad para dialogar con sociedades más móviles y complejas, bajo la vigilancia constante de la opinión pública. Y, en el plano democrático, se vuelven cruciales las políticas que traduzcan la expansión en oportunidades efectivas, a fin de fortalecer la legitimidad de la educación superior y su papel como pilar de la vida colectiva en sociedades polarizadas.

El libro contribuye así a consolidar una sociología de la educación superior que vincula el diseño institucional con los resultados distributivos y que toma la comparación como método para explicar, y no solo describir, por qué la misma expansión produce desigualdades diferentes. Al consolidar este proyecto colectivo, también damos origen a un espacio institucional de investigación y debate, el Centro Latinoamericano de Investigación en Educación Superior (CeLAPES), que se propone seguir explorando estas tensiones. En un momento en que la democracia latinoamericana se enfrenta a retos, la reflexión crítica sobre la educación superior no sólo es relevante, sino necesaria. Este libro pretende, por lo tanto, ser una contribución al diálogo académico, al debate público y a la formulación de políticas comprometidas con la construcción de sistemas de educación superior más justos, inclusivos y democráticos.

Bibliografía

- Croxford, L.; Raffe, D. (2015). The iron law of hierarchy? Institutional differentiation in UK higher education. *Studies in Higher Education*, 40(9), 1625–1640. <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.899342>
- François Dubet (2015), Dubet, François. “Qual democratização do ensino superior?” *Caderno CrH, Salvador*, 28(74), p. 255-265, maio/ago.
- Gumport, P. J. (2000). Academic restructuring: Organizational change and institutional. *Higher Education*, 39(1).
- Fanelli, A. G. de. (2021). *Políticas para promover o acesso equitativo à educação superior latino-americana* (p. 60). S/d: UNESCO.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., & Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Fumasoli, T.; Huisman, J. (2013). Strategic Agency and System Diversity: Conceptualizing Institutional Positioning in Higher Education. *Minerva*, 51(2), 155-169.
- Huisman, J. et al. (2015). *Measuring institutional diversity across higher education systems*. *Research Evaluation*, 24(4), 369-379.
- Labraña, J.; Brunner, J.J. (2022). Transformación de la educación superior latinoamericana. *Perfiles Educativos*, 44(176).
- Salmi, J. (2025). Higher Education under Fire: Equity Policies in a Polarized World. *International Higher Education*, 123, 33-34.
- Schwartzman, S. et al. (2021). Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. *Ensino Superior*, 35(101).
- Shavit, Y., Arum, R.; Gamoran, A. (Orgs.). (2007). *Stratification in higher education: A comparative study*. California: Stanford University Press.
- Vieira, A.; Rodrigues, L.; Barbosa, M.-L. (2025). Measuring Change in Institutional Diversity in Brazil. *Higher Education Quarterly*, 79(2).

CONCLUSION

Higher Education in Latin America

Expansion, diversification, and the limits of democratization

André Vieira, Andrés Santos Sharpe, Carolina Zuccarelli and Maria Ligia Barbosa

Differentiation and inequality in the expansion of higher education

The studies presented in this book aim to understand how the expansion of higher education in Latin America, associated with processes of institutional diversification, relates to the possibilities for equity in contexts marked by strong social, economic, and racial inequalities. The chapters show that the expansion of higher education in the region has entailed varying degrees of reconfiguration of the institutional logics that structure national systems, producing arrangements of differentiation that mediate, and to a large extent condition, the results of educational inclusion and stratification. In other words, the relationships among the state, the market, and organizations do not unfold within a neutral system, but through institutional ecologies marked by distinct missions, profiles, and

repertoires of action, with different expectations of equity, quality, and efficiency. This perspective draws on two complementary research traditions. On the one hand, the literature on institutional logics and organizational positioning conceives higher education institutions as strategic actors, situated in fields regulated by often competing values, norms, and imperatives—academic, professional, market, and civic. In these arenas, institutions position themselves selectively around different missions and audiences (teaching, research, extension; generalist or professional; public or private) in order to secure survival and prestige. On the other hand, a comparative program on system diversification/differentiation provides analytical lenses and metrics to describe and evaluate how variation between institutions and institutional types is together with patterns of mobility and social inequality.

In this sense, Latin American massification has not been “merely” an increase in enrollment. Conditioned by national institutional arrangements, expansion has translated, though to varying degrees, into the multiplication, transformation, or even absence of diversification in institutional types and organizational strategies. The repertoire includes research and teaching universities, university centers, specialized colleges, and hybrid institutions. These movements, documented in this volume and in regional studies, have redefined both the public-private arrangement and the symbolic boundaries of what is understood as “good” higher education. In this process, the evaluative standard has shifted from a single ideal of a university to more heterogeneous arrangements. However, this scenario also carries risks of academic “displacement” or mimetic isomorphism, as well as the reproduction of hierarchies, when new classifications or categories that organize the system reproduce old distinctions under a different guise.

Finally, understanding who is included, where, and how requires mapping the institutional topography and its distributive consequences. The international literature had already suggested that less differentiated systems tend to concentrate privileges, while

arrangements with institutional variety, including greater private sector participation, can open new doors, though not always for the same degrees and trajectories (Shavit et al., 2007). The chapters presented in this book provide empirical support for this debate in Latin America, demonstrating that the “entry door” and the “room one enters” matter, and that gains in access can coexist with new forms of horizontal stratification by area, modality, and organizational prestige.

Institutional logics, differentiation, and inequality in comparative perspective

The debate presented in this book suggests some general analytical propositions about the expansion of higher education in Latin America. The first proposition is that regional massification has operated as a process of reorganizing institutional logics, in which academic, professional, and market logics are particularly tightly intertwined. This is not a linear decline in academic logic, but rather differentiated recompositions in each national context. In Brazil, for example, private for-profit educational conglomerates have consolidated a logic of supply at scale, with heavy use of distance learning and public student financing programs, producing new avenues for inclusion, but also horizontal inequalities associated with the institutional type. In Uruguay, the historical centrality of Udelar highlights a robust public logic, but one that is strained by budgetary constraints, spatial inequality, and growing private competition, showing that the presence of a strong state sector does not always automatically translate into equity. Argentina, in turn, articulates universal free education with patterns of horizontal segmentation: career choices are mediated by cultural repertoires, curricula, and institutional conditions that reorient demand and reinforce class and gender distinctions. In Chile, expansion based on commodification and extreme privatization has created new opportunities for access, but in the

form of “segregative democratization”, in which first-generation students enter the system but follow parallel and less prestigious trajectories. Finally, in Peru, the reform and counter-reform surrounding SUNEDU illustrate how changes in state regulation can redefine dominant logics: when the regulatory agency is strong, it may help to align access with minimum quality standards; when it is captured, space opens up for the proliferation of opportunistic and low-quality offerings.

The second proposition is that differentiation without policies to support inclusion tends to accentuate hierarchies. Diversifying institutions can broaden choices, but when this occurs without being associated with effective policies for permanence and qualified insertion into the labor market, access routes multiply, often leading to high dropout rates and low-return diplomas. The comparative chapter by Vieira, Werneck, and Santiago shows that institutional arrangements are crucial to understanding who enters, where, and with what chances of completing their studies. The Argentine case, analyzed in depth by Santos Sharpe and Durand, illustrates this point well. Although free tuition opens the doors to university, indirect costs and curriculum organization select students *a posteriori*, pushing certain social groups toward less prestigious courses or the private sector. In Brazil, massification via distance learning demonstrates that teaching modalities can be vectors of inclusion, but also of segmentation, especially when combined with corporate oligopolization and poorly regulated student credit policies. In Uruguay, regulatory flexibility ensures openness, but at the price of prolonged and unequal trajectories, highlighting the limits of differentiation not accompanied by governance instruments. Chile, on the other hand, shows how the absence of robust intra-system mobility mechanisms transforms expansion into parallel circuits, reinforcing the “iron law of hierarchy” (Croxford; Raffe, 2015) that accompanies processes of institutional differentiation in unequal contexts.

The third proposition is that measuring diversity is a prerequisite for articulating regulatory, financing, and evaluation policies to the

different profiles of the system. The agenda for measuring institutional diversity is not an abstract taxonomic exercise, but a prerequisite for linking policies to results. The chapters by Doné and Gouvêa on comparative methods and by Vieira, Werneck, and Santiago on institutional diversity reinforce this idea: without comparable metrics, public policy gets lost among cases; with adequate instruments, it becomes possible to align evaluation and financing with specific institutional profiles and effectively observed standards of inclusion. Brazil offers a relevant example here: recent methodologies for analyzing change in institutional diversity show how transformations in public-private arrangements and in the distribution of modalities directly impact opportunities for access and permanence for different social groups. Similarly, the Peruvian experience shows that the creation of a strong regulatory agency, with the capacity to generate and use data on institutional quality, can substantially alter the balance between access, differentiation, and equity.

In summary, the chapters suggest that Latin American systems share common pressures, such as rapid expansion, structural privatization, and institutional diversification, but respond differently depending on the configuration of their institutional logics, regulatory robustness, and capacity to measure and coordinate diversity. It is in this tension between regional convergences and national specificities that the broader sociological implications of this book for the study of higher education in Latin America and other regions lie.

Between inclusion and hierarchy: the institutional configuration of higher education in Latin America

Taken together, the studies presented here suggest that Latin America entered massification through different doors. Some countries with greater state participation preserved academic missions and diversity of offerings under strong public oversight; others promoted private expansions anchored in student financing and ex post

regulation; still others combined both under new quality agencies. In all cases, however, it can be argued that institutional variety has grown over the last few decades and, with it, the heterogeneity of trajectories. The regional literature records this shift: expansion of enrollment, reconfiguration of the public-private arrangement, introduction of New Public Management, and a conception of the university increasingly shaped by market logic and accelerated professionalization. The “long cycle” of expansion in Latin American higher education, with peaks of growth and windows of reform (Brunner; Labraña, 2022; Ferreyra et al., 2017), created conditions for new balances between access, quality, and cost, but also new forms of inequality when differentiation was not coordinated by complementary equity policies.

In summary, we seek to link enrollment growth to qualitative changes in the system. Institutional differentiation appears as an almost inevitable consequence of expansion, but with the potential to generate new hierarchies. By underscoring the tension between meritocratic principles and the persistence of social privileges, the chapters of the book question whether the expansion of access has in fact democratized opportunities or merely produced selective filters. Following the analysis of François Dubet (2015), expansion is viewed through the lens of the democratization of opportunities, but with constant awareness of the contradiction between universal access and the hierarchization of trajectories. As indicated by the French sociologist, the expansion of recent decades has been accompanied by processes of internal hierarchization —prestige among institutions, programs, and modalities— that impose limits on democratization. This makes it even more urgent to understand the functioning of the institutions that constitute the system. This is not just a scientific challenge: in times of polarization, when social trust in education and science is weakened (Salmi, 2025), research in higher education emerges as a critical resource for rebuilding the legitimacy of the institutions that are pillars of modern democracy.

The theory of institutional logics and positioning helps explain why similar institutions respond differently to incentives and why organizational types, and not just sectors (public/private), are decisive in understanding which social groups are included in the system and with what returns. Research universities typically maintain selection and retention standards compatible with academic capital accumulated throughout the earlier stages of education; institutions focused on short-term professional credentials expand access but may internalize information asymmetries about quality and returns; Distance learning conglomerates offer flexibility and lower costs, but tend to operate with large-scale pedagogies, whose quality depends critically on regulation and transparency mechanisms. The international literature on measuring diversity reinforces the argument: without instruments that distinguish between missions, modalities, and audiences, public policy does not see the distribution of opportunities and costs within the system.

This lens allows us to revisit a point that is dear to the sociology of higher education: expansion does not, in itself, eliminate inequality; at best, it displaces it. The gradient of horizontal stratification, whether by area, modality, institutional prestige, or other forms of segmentation, becomes the new frontier of differentiation when barriers to access fall. In Brazil, for example, there has been a reduction in income and race-based divides in access to certain institutions and courses, including federal universities under affirmative action, but gender segregation patterns by area persist (more feminized degrees; more male-dominated technological degrees, etc.), as well as effects of modality (distance learning versus face-to-face). In countries with regulatory counter-reforms (Peru), the risk is the reemergence of low-quality markets; in systems with historical public dominance (Uruguay), massification without policies for student persistence can lengthen trajectories without improving outcomes. The regional literature synthesized by multilateral organizations underscores the triad of equity, quality, and diversity as the axis of coordination: without incentives, regulated competition, monitoring,

and information, the differentiation induced by expansion tends to “freeze” hierarchies (Ferreira et al., 2017; Fanelli, 2021).

From this mosaic, it is possible to identify some institutional and public policy mechanisms that modulate whether expansion results in inclusion or new inequalities. More or less robust regulation, student financing programs, the spread of modalities such as distance learning, and the circulation of information (or lack thereof) structure different national trajectories. In varying combinations, these factors explain why the same dynamics of massification can generate, in certain contexts, channels of social mobility and, in others, reinforce horizontal segmentations and regressive trajectories. Taken together, these mechanisms inform the interpretation of the findings in this book.

Meanings of higher education: inclusion, governance, and democracy

If Latin America is “at a crossroads” between expansion, quality, and equity (Ferreira et al., 2017), the path indicated by the chapters of this book is less that of a “return to the ideal model” and more one of governance informed by diversity: recognizing institutional types, regulating with transparency, and evaluating according to distinct institutional missions. This presupposes higher education policies that embrace difference as a possible condition for mass higher education. There is also an agenda of distributive justice at the horizontal level: it is not enough to increase enrollment; quality academic opportunities must be distributed across areas, modalities, and institutions, with viable paths to completion and quality learning.

The recent experience of the region shows that expansion was simultaneously a democratizing process and a generator of new hierarchies. Higher education in the countries studied has undergone strong expansion in recent decades, generating systems that are increasingly close to massification and/or universalization. However,

this expansion was uneven across the region: the private sector grew significantly while the public sector remained constrained in some countries. Different modalities have also emerged, such as distance learning, technological courses, and teacher training degrees, but bachelor's degrees remain dominant in most countries. In each country, prevailing social and historical conditions have given rise to different institutional and organizational forms, and the first comparative efforts seek to account for the similarities and differences among the various national systems. The role played by the private higher education sector, which varies among the countries studied, appears to be a strategic factor for expansion and even for student inclusion. This raises the challenge of understanding how the new institutional models of these expanded systems manage to combine efficiency of service with quality of provision. The most significant advance provided by the studies gathered here is the possibility to investigate the impact of the expansion of the higher education system on the functioning of institutions.

As this story unfolds, the cases collected in this book reveal a common trend: higher education institutions in Latin America are more inclusive and socially diverse than at any other time in their history. However, we have seen that despite advances in affirmative action policies and student financing, and the increased presence of Black, female, and Indigenous students, inequalities of class, gender, and race persist. This paradox points to a larger dilemma, which revolves around the centrality of higher education as an engine of social mobility without broader transformations in the labor market, the productive structure, state regulation, and Latin America's own integration into global capitalism.

The ambivalence of a process that combines democratizing tendencies, on the one hand, and generates new hierarchies, on the other, reinforces the need to understand higher education not only as a legal-administrative structure, but as a field of social, political, and economic disputes. These disputes and struggles concern a central question that guides our research and debates in the field

of studies: “What is the meaning of higher education?” In this field, different collective actors, whether public or private, national or international, compete for resources, legitimacy, and recognition, shaping both the institutional arrangements and the social meanings attributed to higher education. The studies presented offer valuable insights into the different responses formulated in each society, understanding the logic behind how higher education works. National trajectories show that the balance between access, quality, and cost results from these disputes, in which reforms, counter-reforms, and new forms of regulation intertwine with social expectations of mobility and labor market pressures.

The result is increased demands on institutional performance in three key areas. In terms of inclusion, there is growing pressure for greater diversity among students, teachers, staff, and forms of knowledge. In governance, there is an increasing need for institutions capable of engaging with more mobile and complex societies, under constant public scrutiny. At the democratic level, policies that translate expansion into effective opportunities are crucial in order to strengthen the legitimacy of higher education and its role as a pillar of collective life in polarized societies.

The book thus contributes to consolidating a sociology of higher education that links institutional design to distributive outcomes and uses comparison as a method to explain, not just describe, why the same expansion produces different inequalities. By consolidating this collective project, we also give rise to an institutional space for research and debate, the Latin American Center for Research in Higher Education (CeLAPES), which aims to continue exploring these tensions. At a time when Latin American democracy faces challenges, critical reflection on higher education is not only relevant but necessary. This book therefore seeks to contribute to academic dialogue, public debate, and the formulation of policies committed to building more equitable, inclusive, and democratic higher education systems.

Bibliography

- Croxford, L.; Raffe, D. (2015). The iron law of hierarchy? Institutional differentiation in UK higher education. *Studies in Higher Education*, 40(9), 1625–1640. <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.899342>
- François Dubet (2015), Dubet, François. “Qual democratização do ensino superior?” *Caderno CrH, Salvador*, 28(74), p. 255-265, maio/ago.
- Gumport, P. J. (2000). Academic restructuring: Organizational change and institutional. *Higher Education*, 39(1).
- Fanelli, A. G. de. (2021). *Políticas para promover o acesso equitativo à educação superior latino-americana* (p. 60). S/d: UNESCO.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., & Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Fumasoli, T.; Huisman, J. (2013). Strategic Agency and System Diversity: Conceptualizing Institutional Positioning in Higher Education. *Minerva*, 51(2), 155-169.
- Huisman, J. et al. (2015). *Measuring institutional diversity across higher education systems*. *Research Evaluation*, 24(4), 369-379.
- Labraña, J.; Brunner, J.J. (2022). Transformación de la educación superior latinoamericana. *Perfiles Educativos*, 44(176).
- Salmi, J. (2025). Higher Education under Fire: Equity Policies in a Polarized World. *International Higher Education*, 123, 33-34.
- Schwartzman, S. et al. (2021). Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. *Ensino Superior*, 35(101).
- Shavit, Y., Arum, R.; Gamoran, A. (Orgs.). (2007). *Stratification in higher education: A comparative study*. California: Stanford University Press.
- Vieira, A.; Rodrigues, L.; Barbosa, M.-L. (2025). Measuring Change in Institutional Diversity in Brazil. *Higher Education Quarterly*, 79(2).

Sobre os autores e as autoras

Maria Ligia Barbosa

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1977) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1993). Titular Cátedra Carlos Hasenbalg/CELAPES/CBAE/UFRJ, Professora do PPGSA/UFRJ, onde coordena o LAPES (Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior/UFRJ/CNPq). Pesquisador 1A do CNPq. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia da Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: ensino superior, desigualdades sociais, hierarquias sociais, e profissões, políticas públicas.

Felipe Blanco

Possui graduação em bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2014), graduação em licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (2019), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (2017) e

Especialização em Planejamento, Implementação e Gestão de Educação a Distância pela Universidade Federal Fluminense (2023). Atualmente é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e bolsista da FAPERJ. É professor do curso de Pedagogia da Faculdade Lusófona do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de pesquisa, atuando principalmente nos seguintes temas: sociologia da educação, ensino de sociologia, livros didáticos e sociologia política.

Carmela Chávez Irigoyen

Doctora en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Es investigadora asociada en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) desde donde participa en el Program for Research on Private Education (Prophe). Sus líneas de investigación son reformas institucionales y políticas en educación superior, aseguramiento de la calidad, educación privada y trayectorias educativas con enfoque de género. Es miembro de la Sociedad de Investigación Educativa del Perú (SIEP). Actualmente se desempeña como especialista en el Instituto Internacional de Aseguramiento de la Calidad del Centro Interuniversitario de Desarrollo (IAC-Cinda) en Santiago de Chile. Actualmente se encuentra desarrollando dos capítulos sobre el sistema universitario peruano para una publicación de Routledge.

Julio Durand

Doctor en Educación por la Universidad de Navarra, España, y Profesor Titular en la Escuela de Educación de la Universidad Austral, Buenos Aires, Argentina. Es responsable de la Oficina de Planificación

Estratégica Universitaria y de la Unidad de Reputación Institucional (URI). Es Director del Programa de Doctorado interinstitucional en Educación Superior Universitaria (UAI-AUSTRAL-UNRN) y Coordinador de la Red de Estudios de Educación Superior (REES). Ha sido Decano de la Escuela de Educación (2007-2018) y Secretario Académico de la Universidad (2015-2023). Fundó y dirigió el Programa de Maestría en Dirección de Instituciones Educativas (2011-2021). Se desempeñó como Director de Relaciones Internacionales de 1997 a 2011 y como Secretario General de la Universidad de 2011 a 2014. Como investigador, participa en proyectos sobre uso de IA en predicción de abandono, ética y liderazgo educativo, sostenibilidad y responsabilidad social, colegialidad, gobernanza universitaria y equipos de alta dirección. En política educativa ha estudiado el conflicto con los sindicatos de docentes y la pérdida de clases, financiamiento universitario, análisis institucional, etc. Actualmente se encuentra en el Proyecto que estudia el impacto de la pedagogía de la alternancia (AIMFR- F. Ondyla) y forma parte del CeLAPES (Centro Latinoamericano de Pesquisa en Ensino Superior de UFRJ).

Gabriel Errandonea

Experto en Indicadores y Estadísticas Educativas (UNED, España). Actualmente es Presidente del Fondo de Solidaridad e integra la Comisión Nacional de Becas (MEC). Profesor Agregado Coordinador en el CSEEP (Udelar) y miembro del Comité Académico de la Maestría en Enseñanza Universitaria. Docente en cursos de grado y posgrado en Udelar, UAB (España) y UFRJ (Brasil), en áreas como indicadores de enseñanza, metodología de la investigación y trayectorias educativas. Investigador en sociología de la educación (colectivos profesionales, formación docente, educación superior) y metodología de la investigación, integrante de CeLapes, Red IndicES (OEI), GEMCED y Red INCASI (UAB). Entre sus publicaciones recientes se destacan: Enfoque fenomenológico (2025), Caracterización general de trayectorias

Udelar: Ingresos, permanencia y egresos. Período 2010-2022 (2025), Entre llegar y llegar a egresar (2025), Método de Kaplan-Meier. Análisis de supervivencia por modelado parcial (2024), Manual para la elaboración de indicadores de educación superior (2023), Génesis, estructura y función social de los dispositivos de educación media en Uruguay (2022), Descripción de la educación superior en Uruguay (2020), Índice de vulnerabilidad estudiantil IVEs (2015), y A 140 años de La Educación del Pueblo (2014).

Lara Mendonça

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) é mestranda em sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da mesma universidade (PPGS/UFF). Integrante do Grupo de Pesquisa sobre Desigualdades Estruturantes (DesEstrutura/UFF), desenvolve pesquisas nas áreas de políticas públicas educacionais, desigualdades na educação brasileira e ensino de história e cultura afro-brasileira nas escolas.

Luma Doné Miranda

Doutora e mestra em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/UERJ), com graduação em Ciência Política e licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Foi professora substituta no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB) e, atualmente, realiza estágio pós-doutoral no Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior (LAPES) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA/IFCS-UFRJ).

Adriane Pereira Gouvêa

Doutoranda e mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA-UFRJ), com graduação em Ciências Sociais pela mesma instituição. Atualmente, é professora Doc I da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ) e pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior (LAPES) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA/IFCS-UFRJ).

André Pires

É professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba (Uniso) e membro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas de Educação Superior - GEPES. Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), membro do Conselho Superior do Núcleo de Políticas Públicas (NEPP), do Grupo de Pesquisa sobre Educação, Instituições e Desigualdade (FOCUS) e do Centro de Antropologia de Processos Educativos (Ceape) da Unicamp. É membro do Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior (Lapes) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Desenvolveu Pós-Doutorado na Universidade de Princeton (Estados Unidos) em 2017 e na UFRJ (2022). Tem experiência em sociologia da educação, com ênfase nos estudos sobre desigualdades, pobreza, políticas de inclusão e de permanência no ensino superior da América Latina.

María Luisa Quaresma

Socióloga y Doctora en Sociología por la Universidade do Porto, Portugal. Desde 2013 es Profesora e Investigadora en la Universidad Autónoma de Chile, donde ha centrado su trabajo en la sociología de la educación. Sus investigaciones abordan temas como la excelencia académica, la meritocracia, la movilidad social y la reproducción de desigualdades en los sistemas educativos, especialmente en contextos de América Latina. Además, ha liderado proyectos financiados por FONDECYT, investigando, entre otros temas, las experiencias de estudiantes en universidades de élite y de menor prestigio en Chile, analizando las tensiones entre las promesas de movilidad social a través de la educación y las barreras estructurales que perpetúan la desigualdad. Dentro de sus últimas publicaciones se encuentra *“Entre el esfuerzo y el talento: concepciones sobre el mérito de directivos en universidades de élite y de masas en Chile”*, con Sebastián Madrid y Francisco Molina-Casas, y *“Novos públicos universitários e processos de integração em universidades privadas de massas chilenas”*.

Rafael Ribeiro Santiago

Graduado em Ciências Sociais na Universidade Federal Fluminense e analista de dados no Grupo Salta Educação. Suas pesquisas concentram-se em temas relacionados à desigualdade salarial docente, a inserção dos graduados no mercado de trabalho, a financeirização e oligopolização da educação superior no Brasil e as diferenças e desigualdades da educação superior na América Latina.

Leonardo Rodrigues

Professor e pesquisador do Instituto Federal do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS - Inconfidentes), membro do Centro Latino-Americano de Pesquisa em Educação Superior e vice-coordenador da Cátedra Carlos Hasenbalg no Colégio Brasileiro de Altos Estudos (CBAE/UFRJ). Tem doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com período sanduíche na Cornell University (EUA). Seus principais temas de pesquisa são: educação e desigualdades, políticas educacionais e análise de dados para educação.

Yolanda Rodríguez González

Peruana, se licenció en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y se doctoró en Educación por la Universidad Federal Fluminense de Río de Janeiro con una tesis sobre el proceso político de la reforma de la carrera pública magisterial en Perú; tiene una maestría en Ciencias Políticas con Mención en Países Andinos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO- Sede Ecuador, y estudios de posgrado en Políticas Educativas en la Universidad Alberto Hurtado, Santiago. Desde el año 2000 es profesora del Departamento Académico de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú; y es profesora invitada en el posgrado de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Sus líneas de investigación son políticas de educación superior, inclusión educativa y estudios de comunicación y memoria. Recientemente ha publicado Trayectorias educativas, dilemas y estrategias de jóvenes universitarios de BECA 18. *ETD Educação Temática Digital*, 27(0), 1-19; y “La memoria hecha imagen y documento: Compromiso y Tradición. La Fiesta de las Cruces de Luricocha”. *Cuaderno*, (240), 153-174.

Andrés Rojas-Murphy Tagle

Sociólogo, Magíster en Psicología Educacional y Estudiante del Doctorado en Educación de la Universidad de Chile. Sus temas de interés son la equidad e inclusión, diversidad y producción de conocimiento sobre la educación superior. Su línea de investigación actual aborda la experiencia de estudiantes universitarios de primera generación. Se ha desempeñado realizando labores de investigación tanto en universidades como en instituciones públicas nacionales, como la Agencia de Calidad de la Educación, la Unidad de Currículum y Evaluación, el Ministerio de Educación (MINEDUC), y en organizaciones internacionales, como el PNUD y la UNESCO. Entre sus últimas publicaciones destacan *“Institutional Ethos of Less Selective Massive Private Universities in Chile: Organizational Identities in a Competitive and Marketized University System”*, con Maria Luísa Quaresma y Cristóbal Villalobos y Francisco Molina-Casas y *“Critical Analysis of the State of Research on First-generation College Students in Latin America”*, con Andrea Flanagan, Carolina Guzmán-Valenzuela y Pilar Varas-Aguilera.

Andrés Santos Sharpe

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), especialista en Docencia Universitaria (Universidad de Tres de Febrero), Licenciado y Profesor en Ciencias de la Comunicación (UBA). Es Jefe de Trabajos Prácticos en la materia “Comunicación, Educación y Cultura”, de la carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), y docente de posgrado en universidades públicas y privadas. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA) y miembro del Programa de Estudios sobre Universidad Pública (PESUP/IIGG-UBA), del Grupo de estudio sobre Ciudadanía, Transición Educativa

y Convivencia (GECITEC) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de la Red de Estudios sobre Inicios a la Vida Universitaria (REIVU) y del Centro Latino-Americano de Pesquisa em Educação Superior (CELAPES), con sede en la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Sus intereses de investigación se centran en la institución universitaria, particularmente en el análisis de las experiencias de los sujetos que participan en ella. Sus últimos trabajos analizaron las diferencias disciplinares, la dimensión experiencial en la decisión del abandono universitario y las lógicas de elecciones de carreras.

André Vieira

Professor no Departamento de Sociologia da Universidade Federal Fluminense e pesquisador associado ao Grupo de Pesquisa em Desigualdades Estruturantes (Desestrutura/UFF) e ao Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior (Lapes/UFRJ). Sua pesquisa se concentra em desigualdades educacionais, ensino superior, transição escola-trabalho e desigualdades sociais. As suas últimas publicações incluem o artigo “Measuring Change in Institutional Diversity in Higher Education in Brazil” (<https://doi.org/10.1111/hequ.70022>) e “Social origin, skills, and graduates? formal employability in Brazil: how does it vary across fields of study and institutions?” (<https://doi.org/10.4337/9781035307159.00019>).

Cristóbal Villalobos

Sociólogo y Trabajador Social, Magíster en Economía Aplicada y Doctor en Ciencias Sociales. Actualmente, es Profesor Asistente de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Subdirector del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en

Educación (CEPPE UC) en la misma universidad. Sus líneas de investigación incluyen las políticas educativas, la privatización escolar, la educación de las élites y los movimientos sociales por la educación. Ha dirigido proyectos de investigación nacionales e internacionales, incluyendo estudios con el Ministerio de Educación, La UNESCO, el BID y el PNUD. Entre sus últimas publicaciones están *“EdTech companies and contemporary digital educational governance. Analyzing the expansion and role of the EdTech sector in the Chilean educational system”*, con Lluís Parcerisa, Karla Castillo y Tomás Olguín, y *“Disentangling the binomial change/inertia to the Chilean educational policy in the post-dictatorship era (1990–2022). A normative policy instrument perspective”*, con Máximo Quiero-Bastías, Sebastián Pereira y José Peralta.

Nathalia Werneck

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É integrante do Grupo de Pesquisa sobre Desigualdades Estruturantes (DesEstrutura/UFF) e desenvolve pesquisas nas áreas de acesso e expansão ao da educação superior na América Latina, políticas públicas e desigualdades educacionais brasileiras.

Carolina Zuccarelli

Professora de Sociologia na Universidade Federal Fluminense e integra o Programa de pós-graduação em sociologia (PPGS/UFF). Pesquisadora do Grupo de estudos sobre desigualdades estruturantes (DesEstrutura), tem experiência nas análises sobre expansão da educação superior, a entrada do capital financeiro nas instituições de ensino (<https://doi.org/10.20396/etd.v27i00.8677394>) e os efeitos para o destino de classe dos trabalhadores (<https://doi.org/10.5585/eccos.n57.10782>).

Este libro es una obra colectiva que expresa el esfuerzo analítico de investigadores que comparten una base común: comprender las relaciones entre la forma institucional de la expansión y los diferentes grados de apertura y democratización de los sistemas de educación superior en los países de América Latina. La construcción de una tipología basada en el funcionamiento de las instituciones ofrece nuevas herramientas para evaluar la eficacia de las políticas públicas y la forma en que los diferentes tipos institucionales configuran el acceso a la educación superior. Este enfoque también pone de manifiesto que las instituciones actúan como mediadoras entre las políticas públicas y los grupos sociales, favoreciendo en ocasiones los procesos de inclusión y reproduciendo en otras las jerarquías sociales históricamente consolidadas. De este modo, buscamos participar en el debate público de diferentes maneras: presentando las trayectorias históricas de los sistemas de educación superior en cada país y ofreciendo herramientas y modelos analíticos que permitan medir con mayor precisión tanto los avances como las limitaciones de las políticas de expansión e inclusión.