Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Unidad Multidisciplinaria
Programa de Historia Económica y Social

Tesis de Maestría en Historia Económica

Economía política, eficiencia y equidad en educación superior. Análisis comparativo entre Uruguay y Chile (1960-2005)

Autor: Pablo Jesús Vallejo Preste
Tutora: Dra. María Cecilia Lara Martínez

Año 2021

PÁGINA DE APROBACIÓN

Autor: Pablo Vallejo

Tutora: Dra. María Cecilia Lara

Tribunal …….

……..

……..

Fecha de defensa ……

Calificación ……

AGRADECIMIENTOS

A mi tutora de tesis, Cecilia Lara, por su dedicación, paciencia y calidez.

A la Comisión Académica de Posgrados de la Universidad de la República, por haber financiado esta investigación.

A los integrantes del Programa de Historia Económica y Social, por la confianza depositada al asignarme responsabilidades docentes estando en proceso de formación. En particular, a Jorge Álvarez y Camilo Martínez, por su trabajo y acompañamiento permanente como equipo coordinador de la Maestría.

A quienes, en diversas instancias, realizaron comentarios profundos y constructivos que permitieron mejorar este trabajo. En particular, a Camilo Martínez y María José Álvarez, por su especial dedicación en este sentido.

A mis compañeros y compañeras de generación, por haber hecho de cada noche de cursado una instancia tan divertida como enriquecedora. En particular, a Mercedes, Carolina y Andrés, por todo lo que vino después.

A mis estudiantes, por reafirmar día tras día mi pasión por la docencia y el compromiso con la educación pública.

A Martina, Mariana, Patricia, Carla, Sebastián, Guillermo, Gabriel, Daniel, Fernando y Líber, por su amistad durante tantos años.

A Pilar y Graciela, por estar siempre.

A Martín, por acompañarme codo a codo durante este proceso.

A Andrés, por transmitirme que la curiosidad es el camino y el conocimiento es la recompensa.

A Chola, por el amor incondicional, y a Jesús, por haber sido un gran ejemplo de humildad y dignidad.

RESUMEN

Este trabajo aborda los sistemas de educación superior (SES) de Uruguay y Chile durante el período 1960-2005 en perspectiva comparada, poniendo el foco en tres dimensiones relevantes: economía política y gobernanza, eficiencia interna y externa, y equidad de acceso.

En el marco de la segunda globalización, la educación superior se erige como un pilar excluyente del desarrollo *en sentido amplio*, al generar el capital humano avanzado y el conocimiento imprescindibles para impulsar el crecimiento con cambio estructural, e incidir de manera decisiva en la distribución de las capacidades y, consecuentemente, en la distribución del ingreso en el largo plazo. Por lo tanto, la discusión sobre las políticas más adecuadas en educación superior gana trascendencia en todo el orbe.

Uruguay y Chile comparten algunos rasgos estructurales: son economías pequeñas e intensivas en recursos naturales, con solidez institucional, y un estándar de vida similar y superior al promedio latinoamericano. Sin embargo, presentan paradigmas divergentes en materia de educación superior. En Chile, la implementación sin atenuantes del programa neoliberal por parte del régimen cívico militar, impuso desde 1981 un SES fuertemente mercantilizado. Entre tanto, Uruguay mantuvo su tradicional SES de acceso abierto público y gratuito.

Desde un marco analítico que combina enfoques heterogéneos como el capital humano, la sociología de la educación y el neo estructuralismo, se abordan las tres dimensiones propuestas, buscando dilucidar las convergencias y divergencias de los SES uruguayo y chileno en perspectiva histórica.

Se concluye que el SES chileno ha presentado, en el largo plazo, mayores niveles de eficiencia interna y externa, y un desempeño levemente más progresivo en términos de equidad de acceso. Sin embargo, desde una mirada crítica sustentada en el concepto de desarrollo como libertad, es posible poner en tela de juicio la superioridad del modelo chileno.

Palabras clave: educación superior, economía política, eficiencia, equidad.

ABSTRACT

This thesis addresses the study of higher education systems (SES) in Uruguay and Chile during the period 1960-2005 in a comparative perspective, focusing on three relevant dimensions: political economy and governance, internal and external efficiency, and equity of access.

In the context of the second globalization, higher education stands as a fundamental pillar of development *in the broad sense*, generating advanced human capital and knowledge which are essential to promote growth with structural change, influencing the distribution of capacities and, consequently, the distribution of income in the long-term. Therefore, the discussion about which policies should be implemented in higher education has gained importance throughout the world.

Uruguay and Chile share some structural features: they are small economies, intensive in natural resources, with institutional solidity, and a similar standard of living, higher than the Latin American average. However, they present divergent paradigms in higher education. In Chile, the strict implementation of the neoliberal program by the authoritarian regime imposed, since 1981, a heavily commercialized SES. Meanwhile, Uruguay maintained its traditional free and public open access SES.

From an analytical framework which combines heterogeneous approaches, such as human capital theory, sociology of education and neo-structuralism, the three proposed dimensions are adressed, seeking to elucidate the convergences and divergences of the Uruguayan and Chilean SES from a historical perspective.

It is concluded that the Chilean SES has presented, in the long term, greater internal and external efficiency levels, and a slightly more progressive performance in terms of equity of access. However, from a critical view based on the concept of development as freedom, the superiority of the Chilean model can be questioned.

Keywords: higher education, political economy, efficiency, equity.

Economía política, eficiencia y equidad en educación superior. Análisis comparativo entre Uruguay y Chile (1960-2015)

Introducción……1

Capítulo 1: Marco analítico……..6
1.1. Objetivos de la investigación……..6
1.1.1. Objetivo general……....6
1.1.2 Objetivos específicos……..…6
1.2. Hipótesis de trabajo…….....7
1.3. Diseño metodológico, estrategia empírica y fuentes……..…7
1.4. Antecedentes 14
1.4.1. Trabajos comparativos en educación básica y media……..…..14
1.4.2. Estudios sobre el SES uruguayo……..…..16
1.4.3 Estudios sobre el SES chileno……20
I.5. Marco conceptual.....24
1.5.1. Educación y desarrollo: entre el capital humano y las capacidades……..24
1.5.2. Economía de la educación superior…….……26
1.5.3. Educación y cambio estructural en el marco de la segunda globalización……28
1.5.4. Sociología de las organizaciones y gobernanza universitaria……..30
1.5.5. El problema de la equidad de acceso……34
1.5.6. Hacia una economía política de la educación superior…….……37
I.6. Un ensayo de periodización……..42

Capítulo 2: Economía política y gobernanza en perspectiva histórica……..43
2.1. Introducción. Identificación de los hechos estilizados a explicar……43
2.2. Los SES uruguayo y chileno a inicios de la década del 60…….……..45
2.3. El tiempo de la universidad desarrollista, reformista y militante (1967-1973)…….....51
2.3.1. La reforma chilena: desarrollismo, democratización y masificación……51
2.3.2. El impulso reformista del Plan Maggiolo en Uruguay……55
2.4. La universidad intervenida y tecnocrática (1973-1990)……59
2.4.1. El caso chileno: de la regulación al giro hacia el mercado……60
2.4.2. El SES uruguayo: intervención destructiva sin transformación estructural……..……..68
2.5. La trayectoria seguida desde la restauración democrática hasta 2005……72
2.5.1. Chile: la larga marcha hacia un equilibrio entre Estado y mercado……...…72
2.5.2. El SES uruguayo entre la restauración y la reforma……..79
2.6. Conclusiones del capítulo……85

Capítulo 3: El desempeño de los sistemas de educación superior. Eficiencia interna y externa ……87
3.1. Introducción a la temática……..……...87
3.2. Evolución de la cobertura…..……88
3.2.1. Matriculación global……..…….……...88
3.2.2. Matrícula por subsistema de oferta terciaria.....95

3.2.3 Estructura de la matrícula por área de conocimiento……..98
3.3. Evolución del egreso…..…….....107
3.3.1. Niveles y tasas de egreso globales……..……107
3.3.2. Tasa de egreso por subsistema……..……..…113
3.3.2.i. Las universidades públicas frente a frente……113
3.3.2.ii. La eficiencia según diferenciación vertical……...115
3.3.3. Egresos por área de conocimiento…..……..…120
3.3.3.i. Índice de egresos por área de conocimiento…….…121
3.3.3.ii. Estructura de los egresos por rama……..…..126
3.3.3.iii. Tasas de egreso por áreas de conocimiento……130
3.4. Conclusiones del capítulo……..……134

Capítulo 4: Desigualdad de acceso a la educación superior……136
4.1. Presentación de la temática……..……..136
4.2. Las barreras económicas: el nivel de ingreso familiar como determinante…….....137
4.2.1. Ingresos y acceso a educación superior entre 1960 y 1990: un enfoque desde la distribución funcional……..…..…..…....137
4.2.2. Ingresos y acceso al SES entre 1990 y 2005: una mirada desde la distribución personal……...……....143
4.2.3. La segmentación en cada subsistema y su vínculo con la calidad desde 1990..……..……149
4.3. El capital cultural como determinante…..……..……...155
4.4. El capital social: institución de procedencia, sobre y subrepresentación.....161
4.5. Conclusiones del capítulo……...……167

Conclusiones……169

Bibliografía y fuentes……..……...174

Anexos……..……...187

INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda los sistemas de educación superior (SES) de Uruguay y Chile durante el período 1960-2005 en perspectiva comparada. Se analizan tres dimensiones de los SES: la articulación entre economía política y formas de gobernanza, la eficiencia interna y externa, y la equidad de acceso, buscando explicar las rupturas y continuidades que ambos países han atravesado a nivel interno, así como sus semejanzas y diferencias a lo largo del período.

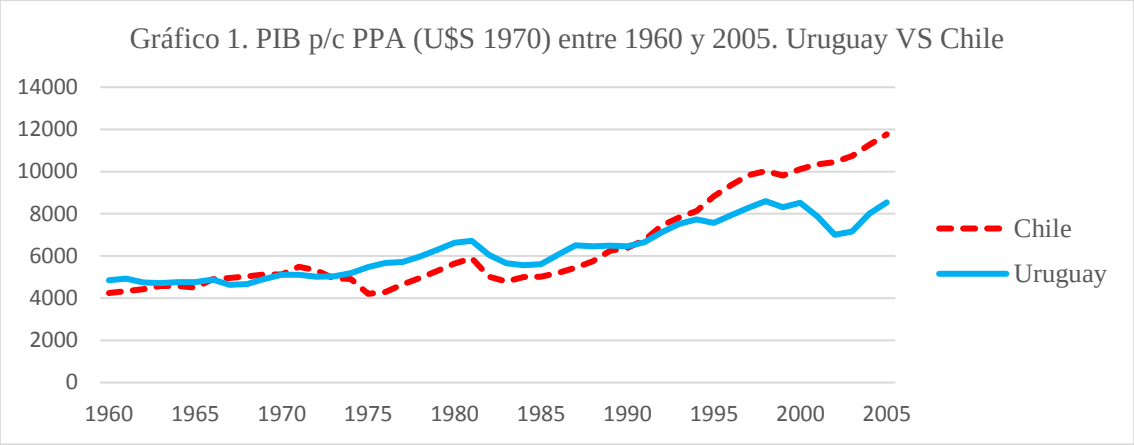
La educación superior constituye un pilar para el desarrollo económico. Su importancia se ha incrementado en las últimas décadas, en la medida que la *segunda globalización* en curso ha hecho del conocimiento la principal fuente de valor agregado. En este sentido, corresponde a los SES aportar capital humano avanzado, generar capacidades de innovación y transferencia tecnológica, de organización y gestión empresarial, que permitan impulsar el crecimiento económico y el cambio estructural. Asimismo, la equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior juega un papel cada vez más crucial en la evolución inter temporal de la desigualdad y las posibilidades de movilidad social.

La trascendencia que *per se* tiene la educación superior como objeto de estudio, se ve reforzada por la particularidad de los países elegidos. Uruguay y Chile son estados singulares en América Latina: economías pequeñas y abiertas, intensivas en recursos naturales, poseen un ingreso per cápita similar entre sí y medio alto en términos globales, así como niveles de bienestar sustantivamente por encima del promedio continental. Comparten, además, la estabilidad político institucional, bajos niveles de corrupción, seguridad jurídica y un sistema de partidos relativamente consolidado[1].

Pero a pesar de estas similitudes estructurales, los desempeños económicos uruguayo y chileno en el período de estudio han sido diferentes, así como sus

[1] Naturalmente, las semejanzas son a un alto grado de generalidad. A modo de ejemplo, la matriz productiva primario exportadora es radicalmente diferente, así como la inserción internacional y el grado de apertura. Acerca de la posición destacada de ambos países en el contexto regional en materia institucional, se sugieren: Índice de Percepción de la Corrupción (TI, 2020) e Índice de Democracia (The Economist, 2020).

avances en materia educativa. En relación al primer punto, la economía chilena tuvo desde mediados de la década de 1980 el crecimiento económico más elevado y sostenido de América Latina[2]. Uruguay en cambio, presentó una dinámica de fuerte volatilidad, en la cual a crecimientos significativos pero breves siguieron fuertes recesiones, la última de ellas entre 1999 y 2003. El siguiente gráfico pone de manifiesto estas diferencias, cuyo corolario fue el surgimiento de una brecha en el PIB per cápita en favor de Chile, desde mediados de la década del 90 y hasta finales del período de análisis.



Fuente: Elaboración propia en base a MOxLAD Base de datos Oxford-América Latina

Además, en el mismo período emergió entre Uruguay y Chile una divergencia en los resultados educativos. Los años promedio de educación de la población económicamente activa tuvieron guarismos similares en ambos países hasta mediados de la década de 1980, momento desde el cual se dio una clara divergencia en favor de la nación transandina.[3] A la luz de las teorías del crecimiento endógeno, la correlación observada entre PIB per cápita y logro educativo en términos comparados, parece ser más que una mera coincidencia e invita a poner la lupa en el sistema educativo como una posible causa de los distintos desempeños económicos de Uruguay y Chile.

[2] Entre 1985 y 2004, las tasas de crecimiento fueron del 5,7% anual para el PIB global, y 4,1% en el PIB p/c. Fuente: De Gregorio (2005:22)

[3] La base de datos de Barro Lee muestra que los años promedio de educación en Chile crecieron de 8 a 10 años entre 1985 y 2005, período en el cual Uruguay tuvo un estancamiento crónico en torno a los 8 años.

Parte de la literatura asociada a la corriente principal ha atribuido el "milagro económico chileno" a la solidez institucional, así como a la estabilidad macroeconómica lograda y las reformas estructurales emprendidas durante la dictadura cívico militar (1973- 1990), continuadas en lo esencial como políticas de Estado durante los gobiernos de la Concertación[4]. En este sentido, la reforma educativa iniciada en 1980 y sustentada en la teoría del capital humano pudo jugar un papel central, pues al promover la mercantilización de los servicios educativos habría creado una estructura de incentivos más eficiente para impulsar el crecimiento económico.

El contraste con Uruguay en estos aspectos es significativo. Durante el mismo período, Uruguay no aplicó un modelo neoliberal acabado[5]. Más aún, en el plano educativo en general y de la enseñanza superior en particular, mantuvo la concepción de Estado docente. La provisión y el financiamiento público fueron netamente mayoritarios en todos los niveles de enseñanza, jerarquizando la concepción de la educación como un derecho que el Estado debe garantizar, por sobre la libertad de enseñanza.

Diversos estudios técnicos y académicos argumentan fehacientemente que el "nudo gordiano" de la educación uruguaya se encuentra en la enseñanza media[6]. ¿Por qué decantarse entonces, en este trabajo, por abordar la educación superior? La opción de analizar este nivel de enseñanza obedece a un conjunto de factores: el papel comparativamente marginal que los estudios sobre educación terciaria han tenido en Uruguay en relación a la enseñanza media, la trascendencia indudable y creciente de la educación superior como motor del desarrollo *en sentido amplio*, la magnitud del contraste entre Uruguay y Chile en términos de economía política y gobernanza del SES, y la creciente centralidad que las cuestiones vinculadas a la educación superior tienen en la agenda pública de ambos países. En Chile, los debates han girado en torno a la calidad de la enseñanza superior, el lucro y la posibilidad de la gratuidad, en tanto que en

[4] Al respecto, se sugieren los trabajos de Tokman (2004), De Gregorio (2005) y Schmidt-Hebbel (2006).
[5] La caracterización del modelo es objeto de discusiones. Para una síntesis del tema, ver: Yaffé (2010)
[6] Al respecto, ver: De los Campos (2020), Aristimuño (2009), Bentancur &Fernández (2008), Mancebo (2007), Brum & Silva (2013), Cardozo (2008), entre otros.

Uruguay desde algunos sectores se han realizado cuestionamientos al SES por su regresividad e ineficiencia.

La comparación de los SES chileno y uruguayo en materia de economía política, gobernanza, eficiencia y equidad de acceso, permitirá construir evidencia y desarrollar argumentos útiles para discutir, en otras instancias, las implicancias de las políticas de educación superior en algunas dimensiones centrales del desarrollo, entre las que se destacan la formación de capital humano avanzado, la promoción del cambio estructural, la movilidad social, la dialéctica entre eficiencia y equidad, los límites a la libertad de elección, así como las formas de participación y gobernanza de las organizaciones educativas.

La elección del marco temporal 1960-2005 busca dar cuenta del distanciamiento creciente que se dio entre Uruguay y Chile en cuanto a sus modelos de desarrollo en general, y en la estructura de sus SES en particular. A inicios del período de análisis, ambos países compartían aspectos esenciales del modelo de desarrollo, como ser, un peso significativo de la industria en la estructura productiva y del empleo, la protección y fomento del mercado interno, y un Estado social que aplicaba políticas redistributivas y garantizaba la provisión de servicios públicos, entre los cuales la educación jugaba un rol fundamental. Sin embargo, el diferente énfasis con que se aplicó el programa neoliberal en uno y otro país desde 1973, marcó una divergencia en la orientación de las políticas públicas en general, y en los SES en particular. Por otra parte, hemos entendido pertinente realizar un corte en el año 2005, bajo el entendido de que a partir de allí comenzaron a procesarse transformaciones sustanciales en los SES de ambos países, que requieren esfuerzos analíticos adicionales para su aprehensión. En concreto, nos referimos a los cambios en la economía política del SES chileno precipitados a partir de la "revolución pingüina" del año 2006, y a las modificaciones presupuestales y organizacionales en el SES uruguayo enmarcadas en los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay.

El trabajo se desarrolla en cuatro capítulos. El primero de ellos presenta las definiciones teóricas y metodológicas de la investigación, explicita los objetivos

e hipótesis orientadoras, reseña la estrategia empírica, presenta una revisión de los antecedentes relevantes en la temática, y plantea el marco conceptual a utilizar.

El capítulo dos compara la evolución del régimen de economía política y las formas de gobernanza de los SES uruguayo y chileno. A partir de definir una periodización, con base en los aportes teóricos de Burton Clark y José Joaquín Brunner, se busca dar cuenta de los cambios en los regímenes de provisión y financiamiento, en los criterios de selectividad y el gobierno universitario, identificando fases de convergencia y divergencia entre Uruguay y Chile en estos aspectos.

El capítulo tres analiza el problema de la eficiencia interna y externa de los SES. Se indaga sobre la evolución de la matrícula y las tasas de egreso en cada país, a nivel agregado, por subsistemas de educación superior, y por ramas de conocimiento. Se realiza la comparación entre Uruguay y Chile, buscando explicar las dinámicas encontradas a la luz de los regímenes de economía política de la educación superior antes identificados.

En el capítulo cuatro se discute el problema de la equidad de acceso a la educación superior en Uruguay y Chile. Se estudia comparativamente la incidencia de las distintas dotaciones de capital económico, cultural y social en los niveles de acceso. Además, se analiza la estratificación de los SES en función de la selectividad al ingreso y las diferencias en la calidad educativa.

Finalmente, se aportan conclusiones y reflexiones que buscan sintetizar los principales hallazgos de la investigación, al tiempo que presentar una agenda de trabajo futura que se desprenda de los resultados obtenidos.

CAPÍTULO 1

MARCO ANALÍTICO

En este capítulo se exponen las definiciones teóricas y metodológicas que hacen a la construcción del problema de investigación y su delimitación. Se comienza por los aspectos metodológicos, luego se hace una revisión de los antecedentes, y finalmente se desarrolla el marco conceptual a utilizar.

1.1. Objetivos de la investigación

1.1.a. Objetivo general

Este trabajo se plantea aportar al conocimiento de los sistemas de educación superior uruguayo y chileno durante el período comprendido entre 1960 y 2005, en perspectiva comparada y desde la óptica de tres dimensiones centrales del concepto de desarrollo: el rol del Estado y el mercado, la eficiencia y la equidad.

1.1.b. Objetivos específicos

Los objetivos específicos del trabajo buscan dar cuenta de las semejanzas y diferencias entre los SES uruguayo y chileno, en las tres dimensiones antes señaladas.

1. Comprender los modelos de economía política y las formas de gobernanza que han prevalecido en los SES uruguayo y chileno, a lo largo del período de estudio en perspectiva comparada. Se pone especial énfasis en los fundamentos teóricos de los cambios operados, las coyunturas críticas, y mecanismos de cambio institucional.

2. Contribuir al análisis de la eficiencia interna y externa de los SES uruguayo y chileno en una perspectiva de largo plazo, interpretando la evidencia construida a la luz de las concepciones teóricas de cada SES y su economía política subyacente.

3. Aportar al conocimiento de la equidad de acceso a la educación superior en Uruguay y Chile a lo largo del período, analizando comparativamente la importancia del capital económico, cultural y social, como condicionantes del acceso.

1.2. Hipótesis de trabajo

1. Los modelos de economía política y gobernanza del SES en Uruguay y Chile, sobre bases estructurales relativamente similares en la década del 60, han tendido a la divergencia en el largo plazo.

2. La eficiencia interna y externa del SES chileno ha sido mayor a la del SES uruguayo. Este es un resultado esperable, dadas las diferencias en la economía política de cada sistema.

3. El SES chileno ha logrado masificar el acceso de manera más progresiva que el SES uruguayo. Esto contraviene los fundamentos de economía política de cada sistema.

1.3. Estrategia empírica, diseño metodológico y fuentes

El trabajo se desarrolla en tres capítulos, los cuales abordan sucesivamente cada uno de los objetivos planteados: el rol del Estado y el mercado en la provisión de educación superior, la eficiencia interna y externa del sistema, y la equidad de acceso.

La estrategia empírica busca articular tres dimensiones: la generación de evidencia cuantitativa a partir de fuentes primarias y secundarias, la interpretación cualitativa de esa evidencia a partir de la teoría, y la construcción de un relato histórico que permita enmarcar esa interpretación dentro del conjunto.

Cada capítulo, al referir a temáticas diferentes, tiene asociados algunos aspectos del marco teórico, y también presenta una distinta carga de trabajo cuantitativo. En este sentido, el capítulo dos, centrado en la economía política y gobernanza

de los SES uruguayo y chileno, aporta un basamento imprescindible para la comprensión del resto del trabajo. Aunque se busca la unidad de contenido, es posible, según los intereses del lector, detenerse en los capítulos de eficiencia o de equidad (tres y cuatro, respectivamente) previa condición de haber leído el capítulo dos.

Durante el trabajo se recurrió a diversas fuentes primarias, entre las que destacamos a título meramente enunciativo y no taxativo: anuarios estadísticos de los institutos nacionales de estadística, encuestas de hogares, censos de la Universidad de la República, anuarios estadísticos de los ministerios de educación, bases de datos de los ministerios de educación y censos nacionales de población y vivienda. En muchas oportunidades las fuentes primarias no contenían la información buscada, y en otros casos no se pudo acceder a ellas[7], de modo que las fuentes secundarias fueron fundamentales para resolver algunos cuellos de botella en los que se cayó por escasez de datos primarios.

El cuadro que se brinda a continuación resume los aspectos metodológicos de este trabajo: presenta la temática de cada capítulo, señala las dimensiones de análisis allí estudiadas, muestra mediante qué variables e indicadores dichas dimensiones fueron operacionalizadas, e indica cuáles fueron las fuentes utilizadas para las respectivas estimaciones. Además, explicita los criterios de agregación definidos para el análisis de algunas cuestiones relevantes, como el abordaje de la matrícula y el egreso por áreas de conocimiento. Las estimaciones que requirieron de mayor complejidad en virtud del procesamiento de datos o de la asunción de ciertos supuestos, son señaladas allí y detalladas en el anexo final.

[7] Esto es particularmente válido para el caso chileno, en virtud de la pandemia por COVID-19

CAPÍTULO Y TEMA	DIMENSIÓN	VARIABLE E INDICADOR	FUENTES DE DATOS
CAPÍTULO II: ECONOMIA POLÍTICA Y GOBERNANZA	Rol público y privado en la provisión	Evolución del grado de mercadización[8]	Uruguay: Grau (2001), anuarios estadísticos del INE (1985-1995), bases de datos de anuarios estadísticos del MEC (varios años). Para Chile: PUC (1995), base de datos SIES- MINEDUC matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020). OCDE: Education and glance (varios)
		Porcentaje de la matrícula del SES en instituciones privadas 1990-2005	Para Chile: Base de datos SIES-MINEDUC sobre matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020) Para Uruguay: anuarios estadísticos del MEC (varios años)
	Cambios en el volumen y esquema de financiamiento a la ES en Chile desde 1981	Gasto público en ES en Chile 1974-1980 (como % PIB, y del gasto público total en educación)	Fuente: PIIE (1984: 330-331)
		Estructura teórica y real del aporte fiscal. Índice (1980=100)	PIIE (1984). Vol. 3. Brunner (2007; 168-169)
CAPÍTULO III: EFICIENCIA INTERNA Y EXTERNA MATRÍCULA	Matrícula total	Índice de matrícula total (1960=100)	Uruguay: Anuarios estadísticos del INE, anuarios estadísticos del MEC, censos universitarios (1968, 1974, 1988, 1999, 2007). Se realizó interpolación lineal en la matrícula de formación docente entre 1960 y 1965. Chile: MINEDUC compendio de información estadística (varios años). P.U.C.Ch. (1996)
		Tasa bruta de matriculación[9]	Ídem al anterior, pero se agregan las siguientes fuentes: Uruguay: Nathan, M (2014). Chile: INE-CELADE (1997). Censos de población (1960, 1972, 1982, 1992, 2002). Se presenta más de una estimación en el caso chileno por diferencias entre las fuentes.

[8] El grado de mercadización se define a partir de considerar conjuntamente el porcentaje de la matrícula en educación superior que asiste a instituciones privadas, y el porcentaje de gasto en educación superior que es financiado por privados (es decir, por los hogares), representando ambas variables en un sistema de ejes cartesianos.
[9] No se calcularon tasas netas. Ello requiere un esfuerzo metodológico adicional al previsto en este trabajo, y no es tan habitual a nivel de educación superior.

CAPÍTULO III: EFICIENCIA INTERNA Y EXTERNA MATRÍCULA		TBM = (Matricula total/población 18 a 24 años) * 100	
	Restricciones al acceso 1973-1985	Selectividad en Chile 1973-1982. Índices de inscriptos PAA, postulantes y vacantes ofrecidas (1973=100)	PIIE (1984; 336-338) en base a anuarios estadísticos del CRUCH
		Ratio ingresos/inscriptos en UdelaR 1976-1984	Bayce (1988; 165)
	Matrícula por nivel de diferenciación vertical[10]	Estructura por subsistema	Uruguay: Censos Universitarios (1968, 1874, 1988, 1999, 2007). INE: anuarios estadísticos (hasta 1988). MEC: anuarios estadísticos (desde la década del 90) Chile: Brunner (1986). Base de datos SIES-MINEDUC sobre matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020)
	Matrícula por área de conocimiento[11]	Estructura por área de conocimiento	Uruguay: Censos Universitarios (1968, 1874, 1988, 1999, 2007). INE: anuarios estadísticos. MEC: anuarios estadísticos. La matrícula de FHC se asignó a CCSS o C&T según tendencia (1/3 VS 2/3). Área educación no contempla perfeccionamiento docente ni preparatorio normal

[10] Aquí se distinguió la formación de grado, respecto a carreras terciarias que no constituyen grado universitario, como los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica en Chile, o la formación de docentes en Uruguay. Durante el período analizado, diversas ofertas académicas cambiaron su categorización, por lo que se procuró contemplar estos cambios en las agregaciones realizadas

[11] La agregación de las áreas de conocimiento distinguió cinco grandes categorías. Se brinda aquí el detalle de las mismas: 1) Agro: Agronomía, Veterinaria, Minería, Silvicultura, Forestación; 2) Ciencia y Tecnología: Ciencias Básicas, Arquitectura, Química y la mayoría de las ingenierías, exceptuando comercial en el caso chileno; 3) Ciencias Sociales: Artes, Música, Humanidades, Ciencias Sociales, Ciencias Económicas y empresariales, Derecho, Ciencias de la Comunicación; 4) Salud: Medicina, Odontología, Enfermería, Nutrición, Obstetricia, Tecnología Médico odontológica, entre otras; y 5) Educación: maestros de educación inicial, especial y común, profesores de enseñanza media, y otras carreras vinculadas al sector. Las carreras de Psicología fueron asignadas según las estadísticas del país de origen: en Uruguay se consideran dentro del área salud, mientras en Chile integran el área social. Similar es el caso de Arte; en el caso chileno las estadísticas la consideran como una subcategoría conjuntamente a Arquitectura y por lo tanto contribuye al área Ciencia y Tecnología, mientras que en Uruguay aporta al área Ciencias Sociales.

			Chile: Brunner (1986), Universidad de Chile (1972), SIES-MINEDUC base de datos sobre matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020)
CAPÍTULO III: EFICIENCIA INTERNA Y EXTERNA EGRESO	Egreso global	Índice de egreso global (1960=100)	Uruguay: UdelaR (2020). Anuarios estadísticos del INE (varios años). Egreso de CFE previo a 1986 surge de proyectar la tasa de egreso de 1968 retrospectivamente a la matrícula. Chile: Rivera, M (1981). Brunner (1986). MINEDUC: Compendio de información estadística (varios años), Base de datos SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Se realizó interpolación lineal entre 1976-1979, 1981-1984 y 1986-1993. Ver detalles en el anexo 3.6
		Tasa de egreso global[12]. TE= (egreso/matrícula) * 100	Ver índice de egreso global e índice de matrícula global
	Egreso por subsistema	Tasa de egreso universidades públicas	Uruguay: UdelaR (2020). Censos universitarios (1968, 1974, 1988, 1999, 2007) Chile: mismas fuentes que matrícula global y egreso global. Entre 1986 y 1994 no fue posible obtener datos del egreso en el CRUCH
		Tasa egreso por subsistemas en Uruguay	Uruguay: Para Udelar ver gráfico anterior. Para CFE y universidades privadas: INE anuarios estadísticos (varios años), MEC anuarios estadísticos (desde mediados de la década del 90). CFE no contempla perfeccionamiento docente ni preparatorio normal. En las universidades privadas solo se contemplan las carreras de grado. La discontinuidad de las series CFE y universidades privadas se debe a no haber localizado los datos necesarios para la construcción de la variable.
		Tasa de egreso por subsistemas en Chile	MINEDUC: Base de datos SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Base de datos SIES- MINEDUC matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020). Uribe (2007) para datos de egreso 1994-1999 (pág. 146)
	Egreso por área de conocimiento	Índice de egresos por área (1960=100)	Uruguay: INE: anuarios estadísticos (varios años). MEC: anuarios estadísticos (varios años). Los egresos de FHC se separaron por carrera antes de 1990. Mismas consideraciones que tasa de egreso por subsistemas sobre área educación y carreras de universidades privadas Chile: Base SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Brunner (1986). Uribe (2007; 158-159). El criterio seguido para la elección de los *benchmark* y el procedimiento de construcción de las series se detallan en el anexo 3.8.

[12] No fue posible construir tasas de egreso en su forma estándar: TE= [Egresos (t) /Ingresos (t-5)]* 100 por falta de datos. Se utilizó como proxy el cociente entre egresos anuales y matrícula anual. Todas las tasas de egreso calculadas posteriormente (global, por subsistema, por área de conocimiento) replican este mecanismo.

		Estructura de los egresos por área	Uruguay: INE anuarios estadísticos (varios años). MEC: anuarios estadísticos (varios años). La agregación de las áreas de conocimiento siguió los mismos criterios que la matrícula. Mismas consideraciones previas sobre área educación y universidades privadas Chile: mismas fuentes que gráfico anterior
		Tasas de egreso por área	Ídem al anterior
CAPÍTULO IV: EQUIDAD DE ACCESO	Incidencia de la desigualdad económica	Estructura de la matrícula por clase social 1960-1990[13]	Uruguay: Censos universitarios (1968, 1974, 1988). La agregación se realizó según ocupaciones del siguiente criterio: Nivel alto: rentistas, patrón grande y mediano, profesional liberal, gerentes. Nivel medio: pequeño patrón, profesional asalariado, técnico, obrero calificado. Nivel bajo: trabajadores manuales, obreros, artesanos, cuentapropistas sin lugar. Los datos del censo de 1974 fueron reagrupados para permitir la comparación. No se incluyen datos de formación docente. Chile: Scheifelbein (1971; 40) datos de 1966. PIIE (1984; 350) y Brunner (1986) datos de 1976 y 1981. Se uniformizaron los estratos por ocupaciones, del siguiente modo: Clase alta: gerentes, altos ejecutivos, grandes empresarios y grandes propietarios de tierra. Clase media: empleados públicos, técnicos, oficinistas, cuentapropistas con local, obreros calificados. Clase baja: trabajadores rurales, obreros no calificados, cuentapropistas sin local
		Estructura de la matrícula por quintil 1990-2005	Uruguay: ECH INE (varios años), Bucheli &Mendive (1997: 20-23), Torello & Casacuberta (2000:8), Carvajal (2013) Chile: Encuestas CASEN. PNUD-MIDEPLAN (2005: 48), Donoso y Cancino (2007: 3-6)
		Distribución de la matrícula por quintil 1990-2005	Ídem al anterior
		Indicadores de concentración y dispersión de la matrícula por quintil 1990-2005	Ídem al anterior
		Estructura de la matrícula en los	Uruguay: Bucheli y Mendive (1997: 20-23). Casacuberta y Torello (2000: 8). Anuario estadístico de MEC año 1995 (Planillas 5a.2.1 y 5.c.2.1). El procedimiento para la estimación de la estructura

[13] Se utiliza como proxy de la clase social de pertenencia, la ocupación del jefe de hogar, a la cual se asocian ciertos ingresos esperados.

CAPÍTULO IV: EQUIDAD DE ACCESO		subsistemas de ES por quintil de ingreso 1990-2005	de la matrícula por quintiles del CFE y SES público se muestra en el anexo 4.5. Dato de universidades privadas tomado de: https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/acta11universidadprivada.pdf,corresponde a 2018. Chile: Para 1996, PNUD Mideplan (2005:49). Para 2003, Donoso y Cancino (2007: 208-218)
	El capital cultural como determinante	Nivel educativo máximo alcanzado por el jefe/la jefa de hogar	Chile: Scheifelbein (1968: 39) para 1957 y 1964 (sus datos solo corresponden a la UCh). Universidad de Chile (1972: 123) para 1971. PIIE (1984: 346) para 1976 y 1981, en base a datos del CRUCH. A partir de 1990: Espinosa y González (2007:54). Los datos desde 1990 son de matrícula total, no de ingresantes Uruguay: Censos universitarios (1968, 1974, 1988, 1999, 2007). Hasta 1988 la información de enseñanza media completa y enseñanza superior se presentaba agregada y es el criterio que hemos seguido aquí. Se toma en todos los casos al progenitor de mayor escolarización (padre hasta 1988 y madre desde 1999). El dato de 1968 corresponde solo a los ingresados ese año, en los censos restantes es sobre el total de la matrícula. Solo incluye datos de UdelaR. La suma no siempre da 100 debido a los estudiantes que no aportaron datos.
	Incidencia del capital social	Sobre representación de estudiantes de enseñanza media privada, en la enseñanza superior[14].	Uruguay: Censos Universitarios (1968, 1974, 1988, 1999, 2007) Chile: INDICES, CSE (2006)

[14] Se toma como proxy la comparación entre el porcentaje de la matrícula de enseñanza media que cursa en instituciones privadas, y el porcentaje de los matriculados en educación superior provenientes de enseñanza media privada.

1.4. Antecedentes

El estudio de los SES uruguayo y chileno en perspectiva comparada no se ha abordado de manera sistemática. Esto contrasta con la abundancia de estudios comparados sobre la enseñanza básica y media. Aun así, pueden encontrarse elementos y esbozos de comparación para educación terciaria, en trabajos que buscan aprehender la situación latinoamericana de modo más general. Entre ellos destacamos: OCDE (1998, 2006), PREAL (1999, 2005), CEPAL (1992, 2009), Banco Mundial (1994, 1995), Brunner (2016, 2017). En particular, los trabajos de Brunner se preguntan por qué la educación superior latinoamericana, estando organizada de forma radicalmente diferente entre países, ofrece resultados igualmente discretos en términos de titulación, calidad y equidad.

Por otra parte, considerando a Chile y Uruguay de manera individual, se percibe una notoria asimetría en la producción académica sobre educación superior existente para uno y otro país. El SES chileno ha sido objeto de innumerables estudios. La rapidez y profundidad con que se adoptaron las recomendaciones neoliberales sobre educación, así como las consecuencias de esta política, han concitado la atención de los académicos dentro y fuera de Chile. En cambio, siguiendo a Errandonea & Oros, "la investigación sobre la educación superior no cuenta en Uruguay con un desarrollo académico consolidado, y presenta un avance particularmente incipiente en los temas vinculados con las problemáticas específicamente educativas". (2020:8). Aquí se presentarán aquellos trabajos que más han contribuido a la construcción y abordaje de nuestro objeto de estudio.

1.4.1. Trabajos comparativos sobre la educación básica y media

Existen algunos estudios comparados de Uruguay y Chile para educación primaria y media que, si bien no se centran en los SES, resultaron inspiracionales en razón de su enfoque. Estos trabajos sirvieron como guía en la medida que la economía política y la

gobernanza educativa a nivel de enseñanza primaria y media, han tendido a evolucionar en paralelo con las configuraciones da educación superior en cada país.

Mancebo (2012) utiliza el marco conceptual del institucionalismo político para analizar comparativamente los paradigmas de gobernanza y gestión en enseñanza media en Uruguay y Chile. Es un trabajo fructífero para nuestro abordaje pues esclarece la lógica institucional de la educación en ambos países, a partir de analizar tres dimensiones: rol del Estado en la provisión y financiamiento, grado de descentralización en la toma de decisiones, y articulación entre Estado, mercado y demandas de la sociedad civil. Mancebo concluye que Uruguay y Chile presentan diferencias estructurales en las tres dimensiones señaladas, resumibles en la contraposición de dos tipos de gobernanza, denominadas burocrático jerárquica y de mercado respectivamente.

Achard *et al* (2011) realizan una comparación de los sistemas educativos de Uruguay y Chile que integra cinco dimensiones: organización, grado de democracia interna, financiamiento, cobertura, y eficacia-eficiencia. El análisis concluye que los sistemas presentan concepciones filosóficas de base y paradigmas organizacionales opuestos. En Uruguay encuentran una fuerte centralización administrativa, que se articula con amplios niveles de participación en la conducción jerárquica y con la búsqueda del acceso universal. Por su parte, el sistema chileno es caracterizado como descentralizado y guiado por criterios de racionalización a partir de la competencia interinstitucional en el mercado.

Muñoz *et al* (2013) realizan una comparación de los sistemas educativos de Uruguay, Argentina, Chile y Finlandia desde el punto de vista jurídico. Allí contraponen la situación de los países rioplatenses con Chile. Sostienen que en Uruguay y Argentina el orden jurídico jerarquiza el derecho a la educación, mientras en Chile a partir de la constitución de 1980 se prioriza la libertad de enseñanza, abriendo la educación de modo tácito o explícito al lucro privado, y relegando al Estado a un papel subsidiario.

Bentancur (2008) compara las reformas de enseñanza media en la década del 90, en los países del Cono Sur. Su trabajo es esclarecedor en materia del diseño y la "cocina" de las políticas educativas, al caracterizar con exhaustividad la economía política de las

reformas (el rol del Estado y el mercado) así como la posición y el rol de diversos agentes en su concepción e implementación (políticos, tecnócratas, sindicatos, entre otros). Asimismo, Bentancur desarrolla las condiciones políticas que impulsaron o frenaron la reforma en cada país, en articulación con los distintos esquemas de gobernanza educativa.

Por último, el trabajo de Bértola & Bertoni (2000) resulta inspiracional por su enfoque. Los autores estimaron la tasa de cobertura combinada de los diferentes niveles educativos para Argentina, Brasil y Uruguay entre 1900 y 1980. Tomando dicho dato como proxy de la capacidad de aprendizaje tecnológico, establecieron diferentes escenarios históricos de convergencia y divergencia en la construcción de capacidades respecto a los países centrales. Si bien el estudio no incorporó a Chile, la propuesta aporta pistas interesantes al momento de pensar en la medición de la eficiencia externa de los SES, enmarcando además este problema en términos comparados a nivel global.

1.4.2. Estudios sobre el SES uruguayo

En nuestro país, los estudios sobre el SES desde las perspectivas de la economía política, la gobernanza, la eficiencia y la equidad de acceso, son escasos y no aprehenden al sistema en su conjunto, sino que generalmente se centran en la Universidad de la República. Además, aquellos trabajos que aportan evidencia empírica se concentran fuertemente en el pasado reciente, no más atrás de la década del 90[15].

El primer jalón al que debemos referir, ineludible en cuanto a estudios teóricos y empíricos sobre la educación en el Uruguay, estuvo dado por el Informe CIDE sobre educación (CIDE, 1966). Allí se realizó un completo abordaje de la situación de la educación universitaria en los años 60, aportando evidencia sustancial sobre la eficiencia interna de la UdelaR en materia de matrícula, rezago, deserción, egresos, así

[15] En este sentido, el trabajo se propone dos aportes centrales: aportar una mirada comprehensiva de todo el SES incluyendo la formación docente y las universidades privadas, y sistematizar información cuantitativa para todo el período de análisis.

como información del perfil sociodemográfico de los estudiantes. Además, el informe examinó en detalle algunas causas de la baja eficiencia, entre las que destacó la centralización en Montevideo, una alta inserción laboral de los estudiantes, la baja calidad de la actividad de enseñanza, la restricción presupuestaria y una escasa articulación con la enseñanza media. Finalmente, CIDE hizo algunas recomendaciones en materia de política universitaria.

En segunda instancia, destacamos algunos estudios que, por su mirada de larga duración y su énfasis en los contextos históricos, facilitaron la definición de una periodización. Contrera (2008) realiza una concisa descripción de la historia del SES uruguayo y sus particularidades a lo largo del siglo XX, con énfasis en la construcción institucional posterior al regreso de la democracia. Si bien el eje del trabajo gira en torno a las vicisitudes de la UdelaR y su periodización, incorpora igualmente referencias a la formación docente y al proceso de "privatización" abierto en 1985 al que califica de incipiente.

En el mismo sentido, Lizbona & Rumeau (2013) realizan una síntesis del sistema universitario uruguayo entre 1960 y 2012 de corte descriptivo, que aporta datos cuantitativos de forma sistemática. El trabajo se centra en identificar continuidades y cambios del SES uruguayo a lo largo del período en algunas dimensiones relevantes: los niveles de cobertura, ingresos y egresos, el marco jurídico en el cual se desenvuelven las instituciones, y el proceso de expansión de la oferta universitaria mediante la descentralización y la incorporación de la oferta privada. Asimismo, se retoman los "nudos gordianos" identificados por la CIDE en 1966 a la mejora de la eficiencia universitaria, discutiendo su grado de vigencia 50 años después. El trabajo concluye que, si bien pueden reconocerse avances sustantivos en los últimos años, buena parte de problemas identificados por la CIDE siguen siendo asunto a resolver.

En tercer lugar, destacamos los documentos institucionales de la UdelaR, que han sido un insumo fundamental en este trabajo. La serie Memoria de Rectorado, los informes de los censos elaborados por la División General de Planeamiento, y los Planes estratégicos, cada uno de ellos en sus distintas ediciones, proporcionan datos

cuantitativos de relevancia, y desarrollan distintas dimensiones de la política impulsada por la UdelaR en materia de enseñanza, investigación y relacionamiento con el medio (sus objetivos, resultados, materias pendientes). Además, estos documentos aportan información en aspectos específicos como descentralización, carrera docente, infraestructura, innovaciones organizacionales, y vínculo entre la academia y el aparato productivo.

En relación a la situación del SES uruguayo en períodos específicos y cruciales, hay algunas investigaciones que hicieron grandes aportes.

Desde el Archivo General de la Universidad (AGU) y la Facultad de Ingeniería de la UdelaR, se ha hecho un esfuerzo sistemático por rescatar la memoria de la institución a finales de la década del 60 y hasta el golpe de 1973, con los trabajos de Markarian (2010), Facultad de Ingeniería (2011), D'Avenia (2013) y Jung *et al* (2018). La compilación de documentos, reflexión y producción en torno al Plan Maggiolo, permite acercarse a un período fermental y peculiar de la UdelaR, de enorme relevancia.

Los efectos de la dictadura sobre la actividad de enseñanza del SES fueron abordados profundamente por Bayce (1988), quien además de realizar un esfuerzo importante de interpretación y crítica de la política educativa del período, identificó cambios estructurales en la UdelaR que "llegaron para quedarse" (feminización de la matrícula, crecimiento más acelerado de las escuelas sobre las universidades) y aportó evidencia empírica sobre la evolución de la cobertura, los ingresos y egresos durante el período. Asimismo, la situación de la UdelaR a la salida de la dictadura y los desafíos a encarar para la reconstrucción de las capacidades y funciones universitarias, fueron profundamente abordadas en el seminario organizado por el CLAEH en 1985, denominado "Universidad: transición y transformación. Apuntes para la discusión de la política universitaria".

Vayamos ahora a los antecedentes encontrados sobre problemáticas específicas del SES que son abordadas en nuestro trabajo. En materia de economía política, Rama (2016) y Fernández (2009), realizan separadamente un estudio del SES uruguayo en los

últimos años que incorpora buena parte del marco analítico tomado para este trabajo. Se detienen en la articulación entre acceso y financiamiento, las formas de gobernanza, la caracterización de los matriculados por subsector, y la creciente segmentación del alumnado. Si bien ambos análisis abarcan un período posterior a nuestro objeto de estudio, brindan pistas importantes para realizar un enfoque retrospectivo de estas dimensiones en el SES uruguayo. En particular, el trabajo de Rama (2016) aporta una mirada muy crítica de la educación superior uruguaya en todos los aspectos antes señalados.

En materia de eficiencia interna, hay pocos antecedentes. Boado (2011) realiza una aproximación profunda y sistemática a este problema en la UdelaR para el período 1997 y 2006. A partir de analizar las características socioeconómicas de los estudiantes, identifica distintas causas y perfiles de abandono y rezago, siguiendo distintos modelos teóricos sobre el tema. A su vez, el estudio desagrega el fenómeno por las distintas facultades, escuelas y áreas de conocimiento, demostrando la generalidad de los bajos niveles de eficiencia del SES nacional. Si bien el alcance temporal del trabajo abarca solamente el final de nuestro período de análisis, constituye un antecedente fundamental.

La equidad de acceso ha concitado más atención, destacando varios aportes. En primer lugar, Vigorito (1999) a partir del análisis de cohortes y con datos de las E.C.H, alerta sobre la escasa movilidad intergeneracional del sistema educativo uruguayo, identifica las variables más significativas en términos de predecir la trayectoria educativa de los estudiantes, y analiza la diferenciación salarial por calificaciones estimando las tasas de retorno asociadas a cada nivel educativo.

En el mismo sentido, pero con un enfoque específicamente centrado en la UdelaR, Casacuberta y Torello (2000) hicieron una caracterización socioeconómica de la matrícula de la UdelaR, establecieron la distribución de la matrícula y los egresos por quintil de ingresos, estimaron las tasas de empleo y desempleo entre los matriculados, y aportaron evidencia sobre diferenciación salarial según niveles educativos, así como

datos de rezago, deserción, horas trabajadas y otras variables de interés durante la década del 90.

Carbajal (2013) analiza la equidad de acceso a la UdelaR a partir de estimar los niveles de movilidad educativa intergeneracional de los hijos respecto a sus padres. Utilizando dos fuentes alternativas (censos universitarios y encuestas de hogares) y aplicando la metodología de cadenas de Markov, concluyó que los niveles de movilidad fueron débiles y en descenso durante el período 1990-2012, y se asocian principalmente al nivel educativo de la madre.

Diversos trabajos abordan aspectos del financiamiento de la educación superior: BID & UdelaR (1995), Bucheli & Mendive (1997), ANEP (1999), Grau (2001), Torello (2004), Oddone y Perera (2004), Cultelli (2005), CINVE (2009), MEC (2010), Patrón y Vaillant (2010). Si bien el eje de nuestro trabajo no pasa por estas cuestiones, es de destacar su contribución para problematizar la equidad de acceso.

Para finalizar, queremos señalar la escasez de estudios de largo plazo sobre la formación docente y las universidades privadas. Ciertamente, la calidad de la formación docente, la profesionalización de la labor, las cuestiones pedagógicas relacionadas con la especificidad de su formación y las políticas hacia el sector han sido objeto de profundo análisis tanto desde las agencias públicas (ANEP (1996, 1997, 2000), Mora *et al* (2013), MEC & ANEP & UdelaR (2013)) como desde la academia (Mancebo (2000, 2003, 2016, 2019), Vaillant (2002), entre otros). Sin embargo, como es natural, la producción sobre el tema se entronca con la crisis de la enseñanza media, antes que con el hecho de constituir un subsistema de educación superior en sí mismo. En este sentido, el análisis de largo plazo en los niveles de eficiencia interna y equidad de la formación docente es un tema pendiente.

1.4.3. Estudios sobre el SES chileno

Como dijimos, la producción académica sobre el SES chileno es abundante y variada. Se cuenta con estudios que presentan distintos grados de generalidad, pudiendo abarcar miradas de largo plazo o períodos concretos, temáticas amplias o de cierta

especificidad (equidad de acceso, economía política, institucionalidad, procesos de reforma, entre otras). Nos limitaremos a reseñar aquellos libros y artículos que han sido centrales en nuestro trabajo.

En primera instancia, debemos señalar la inconmensurable producción de José Joaquín Brunner. Su tesis doctoral del año 2008 denominada "Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)", sintetiza décadas de producción académica y constituye una gran inspiración para este trabajo. Allí se plantean los esquemas teóricos de economía política y gobernanza que tomaremos como base, así como la distinción de los cuatro mercados educativos del SES. Asimismo, la periodización propuesta por el autor resultó un gran aporte para pensar en los cortes temporales más adecuados para el estudio comparado. En un trabajo posterior del año 2015, Brunner sintetiza su tesis doctoral y añade una interpretación de largo plazo sobre la temática.

En cuanto a trabajos que se ocupen de períodos en concreto, en primer lugar destacamos a Brunner (1986) y PIIE (1984), que realizaron un completo abordaje de la reforma universitaria (1967-1973) y los efectos de la dictadura cívico militar en el SES. Dentro de esta última distinguieron dos fases: una primera que puede caracterizarse como de "contra reforma" entre 1974 y 1980, orientada a retrotraer el estado de cosas a 1966; y luego una etapa propositiva a partir de la reforma de 1981, a la que caracterizan como neoliberal y meritocrática en sus fundamentos, y tecnocrática en su implementación. Además, la información cuantitativa contenida en esos trabajos fue de vital importancia para reconstruir los impactos de la dictadura en variables como la matrícula, el egreso, las vacantes ofrecidas y la consecuente profundización de la selectividad, la diferenciación vertical y horizontal del sistema, la suerte corrida por las áreas de conocimiento, y la equidad de acceso al SES previa a la realización de encuestas de hogares. Finalmente, consideramos que estas obras tienen el valor de no evaluar "con el diario del lunes" el proceso de reforma, pues sus resultados aún no eran visibles debido a lo reciente de su implementación.

Otro trabajo relevante en el abordaje de períodos específicos fue es el de Bernasconi & Rojas (2003). Allí, los autores estudian la evolución del SES chileno en el período 1980-2003. El trabajo permite discutir la continuidad y los cambios existentes entre la reforma de 1981 y la década del 90, situando las transformaciones del SES en el contexto económico, social y político que atravesaba el país. Además, se analizan distintas dimensiones del SES que son de nuestro interés (marco jurídico, niveles de diferenciación vertical y horizontal, equidad de acceso, calidad, relación del SES con el sistema económico y la sociedad civil, entre otras).

El libro coordinado por Bernasconi en el año 2015 reúne una serie de estudios monográficos que abarcan temas específicos del SES chileno, en el marco de la fuerte crisis de legitimidad que atraviesa la educación chilena en los últimos años. Distintos especialistas abordan cuestiones como los hilos conductores de largo plazo (Brunner), la equidad de acceso (Espinosa y González), *management* educativo y carrera docente, entre otras temáticas. Para Bernasconi (2015), los problemas de la educación superior chilena son de legitimidad, se cuestionan los fines del sistema antes que su desempeño.

En materia de educación, capital humano y crecimiento, hay varios trabajos realizados para el caso chileno. Si bien nuestro objeto de estudio soslaya el enfoque macroeconómico, estos textos son de lectura obligada para realizar la interfase entre el objeto de estudio y la historia económica. De Gregorio (2005) realiza un detallado estudio de la contabilidad del crecimiento en Chile durante el período. Tokman (2004) estima el stock acumulado de capital humano en Chile a partir de los años de educación promedio, ajustando y reponderando por nivel educativo. Brunner & Elaqua (2003), además de estimar el stock de capital humano, estudian su distribución según distintos criterios (género, rangos de edad, quintiles e ingreso, entre otros) y los retornos de cada nivel educativo, profundizando además en el capital humano avanzado y los indicadores de I+D. Este último trabajo tiene, además, el valor de incorporar a Chile en la comparación internacional en estos aspectos.

Del mismo modo que sucede con el SES uruguayo, diversas obras contribuyen a esclarecer la cuestión del financiamiento de la educación superior en Chile (OEI, 1994;

Marcel & Tokman, 2005; entre otros). Este tópico, si bien no constituye nuestro objeto de estudio, resulta de ineludible comprensión para abordar las inequidades de acceso y los impactos distributivos del gasto educativo. En particular, allí se analizan los efectos de la modificación en los criterios de asignación de fondos públicos a partir de 1981, en comparación con el esquema de negociación política bilateral prevaleciente hasta entonces.

Uno de los temas más estudiados del SES chileno es la equidad del acceso. Es un objeto de estudio lógicamente recurrente en virtud del altísimo grado de privatización de la educación terciaria chilena, y de la alta tasa de egreso que el país presenta en educación media para todos los estratos sociales. Las investigaciones que han abordado el tema coinciden en que la masificación de las últimas décadas ha afectado a todos los sectores sociales, pero difieren en su diagnóstico y conclusiones.

Algunos enfoques son básicamente descriptivos (Donoso & Cancino, 2009; García Huidobro, 2003) mientras que otros trabajos realizan una crítica al sistema, ya sea debido al discurso meritocrático que choca de frente con la baja movilidad social (Troche y Wormald, 2004; Orellana, 2016), a la estratificación interna del sistema por la vía de calidad (Espinosa & González, 2015; Cabrera, 2016) o a la fuerte determinación de las condiciones iniciales de los estudiantes (Espinosa, 2017). En cualquier caso, estos trabajos restringen el horizonte temporal de análisis al pasado reciente, puesto que abordan el problema de la equidad de acceso tomando como insumo las encuestas CASEN[16], por lo que el período comprendido entre 1960 y 1990 sigue siendo un campo poco explorado que invita al estudio en base a otras fuentes.

La abundancia de estudios sobre desigualdad de acceso contrasta con la escasez presente a nivel de la titulación y la eficiencia interna. La construcción de evidencia sobre el tema en una perspectiva de larga duración fue una de las mayores dificultades de nuestro trabajo, particularmente en cuanto a la desagregación por áreas de conocimiento. Aun así, hay estudios que presentan información valiosa. Rivera (1980) contiene los egresos totales del SES entre 1960 y 1980. Brunner (1986) presenta

[16] Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional, disponibles desde finales de la década del 80.

benchmarks sobre el egreso global y por rama para mediados de la década del 80. Uribe (2007) contiene series históricas de egresos por carrera, para las profesiones establecidas como exclusivamente universitarias en la reforma de 1981. Meller & Rappoport (2004) realizan algunas estimaciones econométricas. Finalmente, Salamanca et al. (2010) contiene una serie completa de la titulación, desagregada según distintos criterios para el pasado reciente.

1.5. Marco conceptual

El tema por abordar requiere una mirada interdisciplinaria, en la cual dialoguen distintas concepciones del vínculo entre educación y desarrollo, con los aportes de la economía y la sociología de la educación. Estas teorizaciones nos permiten armar un modelo de economía política que aprehende simultáneamente el rol relativo del Estado y el mercado, así como la disyuntiva entre eficiencia y equidad en el ámbito de la educación superior. Además, dicho modelo brinda un marco interpretativo para explicar los procesos de cambio histórico en dicho nivel de enseñanza.

1.5.1. Educación y desarrollo: entre el capital humano y las capacidades

En la década del sesenta, la sociología funcionalista y la economía neoclásica convergieron en destacar el rol crucial de la educación en el crecimiento económico, germinando así la teoría del capital humano (TCH). La hipótesis central de la TCH puede resumirse en que el gasto en educación[17] constituye una inversión, al incrementar la productividad del trabajo. Las decisiones micro y macroeconómicas tanto públicas como privadas, vinculadas al gasto en educación, deben analizarse a partir de la racionalidad económica, ponderando los costos monetarios y de oportunidad incurridos con los beneficios esperados (Schultz, 1961; Becker, 1964; Mincer, 1981).

[17] La conceptualización capital humano abarca, además de la educación formal, los gastos en adiestramiento en el trabajo por parte de las empresas, así como el gasto público y privado en salud y migraciones.

Los efectos positivos de la inversión en capital humano han sido incorporados a los modelos de crecimiento económico de diversas formas: como potenciador de la inversión en capital físico (Uzawa, 1965; Lucas, 1988), en cuanto condición y estímulo para la innovación (Romer, 1990), optimizando junto al capital social de las organizaciones las posibilidades de imitar y adaptar nuevas tecnologías (Nelson y Phelps, 1966), potenciando los efectos de políticas liberal aperturistas mediante la captación de inversión extranjera directa y la generación de ventajas competitivas dinámicas (Krugman, 1998; De Gregorio y Bravo-Ortega, 2002), reduciendo la tasa de fecundidad y la presión demográfica sobre los recursos (Barro, 2002), e incluso constituyendo una "señal" para los empresarios que permite una eficiente asignación del talento individual (Spencer, 1974)[18].

La TCH otorga, además, un marco analítico a partir del cual problematizar los mecanismos de financiamiento en la educación superior, así como el rol del Estado y el mercado en su provisión, especialmente pertinente para el análisis del SES chileno. En este sentido, el enfoque sugiere que el Estado debe focalizar el gasto público educativo en la enseñanza primaria y media, trasladando el costo de la educación superior a las familias (Banco Mundial, 2000; Johnstone, 2004). Esta recomendación se fundamenta en la comparación de los beneficios individuales y sociales que proporciona cada nivel educativo, dada la naturaleza dual del conocimiento como bien público y bien de mercado. Según la TCH, en la enseñanza superior los rendimientos privados exceden a los beneficios sociales, justificando así el avance de la oferta privada y los procesos de mercadización del sector[19].

La perspectiva del capital humano ha sido duramente criticada desde diversas concepciones del desarrollo. Se ha cuestionado su economicismo, destacando como contrapartida el rol central de la educación en aspectos como la cohesión social, la movilidad vertical, el desarrollo de la conciencia cívica, menores tasas de criminalidad

[18]En términos empíricos, la cuantificación y separación de dichos efectos es sumamente compleja, no es sencillo especificar adecuadamente las variables relativas al capital humano, existen problemas de endogeneidad entre las mismas, y no se dispone de medidas de calidad educativa más atrás de los años 90'.

[19] Al respecto, ver los aportes de Friedman (1980), y las conclusiones de los diversos enfoques contenidos en la teoría de las señales o credencialización

y la construcción de capital social. En particular, desde el enfoque de las capacidades propuesto por Amartya Sen (1990, 1992), se señala la importancia de la educación en la construcción del desarrollo como proyecto colectivo, lo que implica creación de ciudadanía, estabilidad político-institucional, cultura de participación y, en definitiva, la centralidad de la educación en la expansión de las libertades y la creación de oportunidades para las personas. Estas perspectivas sustentan la regulación de la educación superior mediante políticas que faciliten el acceso, e incluso pueden brindar una fundamentación ética y política a la gratuidad y la provisión pública en dicho ámbito de enseñanza, constituyendo así un marco conceptual útil para el análisis del SES uruguayo.

1.5.2. Economía de la educación superior

La economía de la educación aporta un marco conceptual para analizar aspectos sustantivos de la enseñanza superior que resultan de interés para este trabajo.

El primero de ellos es la medición de los resultados educativos, a partir de los conceptos de eficiencia interna y externa. Siguiendo a Psacharopolous y Woodhall (1987), la eficiencia interna en educación hace referencia al grado de cumplimiento de las metas organizacionales en materia de cobertura, deserción, repetición, promoción y egreso. Partiendo de esta concepción, se brindarán estimaciones históricas de aspectos vinculados a la cobertura y el egreso, tanto a nivel global como a partir de diversas desagregaciones del SES.[20] Por otra parte, Psacharopolous y Woodhall (1987) definen la eficiencia externa como la contribución que realiza la educación superior a los objetivos de desarrollo nacional. Este trabajo, al proponer una mirada centrada en el SES, no analizará exhaustivamente la cuestión, pero esboza una discusión cualitativa de la misma con base en el cálculo de indicadores de matrícula y egreso por áreas de conocimiento.

[20] En enseñanza superior es habitual que la cobertura se estime en las tasas brutas y no en tasas netas, debido a la dificultad que supone determinar la edad de los matriculados en horizontes temporales de largo plazo. En cuanto a la tasa de egreso, los datos disponibles permiten calcular un proxy de dicho indicador, el cociente anual entre egresados y matriculados. Volveremos sobre estas precisiones metodológicas oportunamente.

El segundo aporte de la economía de la educación que resulta de interés para este trabajo, es la identificación y caracterización de los mercados asociados a la educación superior. Siguiendo los planteos de Brunner (2007), puede distinguirse la existencia paralela de cuatro mercados educativos: de estudiantes, de recursos, de académicos, y de prestigios institucionales. En el mercado de estudiantes se da la interacción entre estos y las instituciones oferentes de plazas educativas, bajo distintos arreglos de economía política que conllevan mecanismos de selectividad más o menos estrictos, con base en el mérito, la capacidad de pago o el libre acceso (Teixeira *et al*, 2004). En el mercado de recursos, las instituciones educativas compiten por obtener recursos públicos y privados[21]. En el mercado de prestigios institucionales, las universidades buscan posicionarse en las preferencias sociales a partir de diversas estrategias corporativas[22]. Finalmente, el mercado de posiciones académicas tiene por agentes a los académicos y las instituciones que los demandan (Altbach, 2000). Las reglas que rigen esta última interacción dependen de diversos factores, como la presencia y peso de universidades estatales, el marco de derecho (público o privado) que regula la contratación, la estructura de mercado universitario, y el rol de los académicos en la gobernanza de las instituciones.

Otro aporte relevante de la economía de la educación para este trabajo radica en la caracterización de las fallas de mercado que se dan en torno a la transacción de servicios educativos. Una idea omnipresente en este corpus teórico, es que la competencia es el motor de la eficiencia y la calidad educativa en enseñanza superior, puesto que impulsa la diversificación de la oferta (buscando atender a una demanda creciente y a la vez heterogénea), y además presiona a las instituciones a autofinanciarse, generando recursos "genuinos" mediante distintos mecanismos.

[21] Los primeros pueden ser suministrados por el gobierno en base a reglas político-burocráticas (típicamente, la negociación bilateral), o a mecanismos competitivos donde el mercado influye (rankings, fondos concursables, contratos con el Estado, cumplimiento de metas, entre otros). El mercado de recursos proporcionados por el sector privado tiene una dinámica competitiva naturalmente mayor, dada fundamentalmente por la capacidad relativa de captar estudiantes, percibir aranceles, y vender servicios diversos en el mercado

[22] Entre ellas, destacamos la selectividad, la especialización en nichos de enseñanza, la calidad de su actividad de investigación, el prestigio académico de su plantel docente o las actividades filantrópicas.

Pero la competencia está lejos de ser perfecta en los mercados educativos, y muy particularmente en la enseñanza superior. La existencia de fallas de mercado es el argumento económico principal de quienes se inclinan por defender un rol activo del Estado en la provisión, financiamiento y regulación de la ES (Blaug, 1983). En primer lugar, se señala la existencia de externalidades de la inversión en educación que conllevan un beneficio social. En este sentido, deben destacarse sobremanera los beneficios asociados a la actividad de investigación (Romer, 1990)[23]. También están fuertemente documentadas las asimetrías de información, derivadas de la concentración del mercado educativo (Woodhall, 1992; Bloom et al., 2006).[24] La falta de transparencia sobre los costos de la educación y el nivel del servicio brindado requiere de un Estado presente que regule los aranceles, fiscalice la calidad y elabore información pública sobre las instituciones (inserción laboral de los egresados, niveles salariales tras el egreso, calificación de la plantilla docente, actividades de investigación, etc.). Finalmente, la economía de la educación aporta elementos para analizar la desigualdad de acceso. Se señala la existencia de mercados financieros incompletos como una barrera para el acceso a la universidad en los sectores de menores recursos (Dill, 2003). Esto constituye naturalmente un problema de equidad, pero es también una limitación a la eficiencia, al sub utilizarse el potencial productivo de la economía. Políticas como el crédito garantido o subsidiado por el Estado y programas masivos de becas, reúnen amplio consenso en la disciplina.

1.5.3. Educación y cambio estructural en el marco de la segunda globalización

La importancia de la ES para el desarrollo se ha incrementado en la medida que la *segunda globalización* en curso ha hecho del conocimiento la principal fuente de valor

[23] Las universidades privadas tienen un incentivo mayor a la formación "en serie" de profesionales, que a invertir en investigación básica. En general el gasto en I+D implica gran incertidumbre en cuanto al rédito económico y este, de existir, se verá en el largo plazo. Sin embargo, también actúa una fuerza en sentido opuesto: actividades exitosas de investigación permiten a las universidades posicionarse en un mercado de prestigios institucionales del cual deriva una mayor reputación en el mercado educativo. Esto se traduce en el cobro de mayores aranceles y mecanismos más rígidos de selectividad.

[24] En este sentido inciden distintos factores: barreras jurídicas a la entrada, formación de monopolios naturales, el accionar de corporaciones profesionales, entre otros. Ver: Dill (2003), Johnstone (2006)

agregado, generando cambios de enormes proporciones en la estructura productiva y la demanda de trabajo (Stiglitz, 2002; CEPAL, 2007; Pérez, 2002; Castel, 2004). Procesos como el advenimiento de una economía de servicios, la deslocalización industrial, el avance del posfordismo y la flexibilización laboral, impulsan un sesgo hacia la demanda de trabajo calificado, sea porque las viejas reglas de estabilidad en el empleo se han perdido, porque los nuevos sectores dinámicos son intensivos en conocimiento, o bien porque la tecnología ha transformado de manera radical sectores y rutinas tradicionales mediante procesos de destrucción creadora.

En este estado de cosas, la universalización del egreso en enseñanza media tiende a constituirse en un umbral mínimo, y la educación superior se erige en condición *sine qua non* para lograr mejoras en la empleabilidad, los ingresos y la productividad (CEPAL, 2007). Corresponde a los SES aportar capital humano avanzado, generar capacidades de innovación y transferencia tecnológica, así como de organización y gestión empresarial que permitan impulsar la competitividad auténtica, el crecimiento económico y el cambio estructural (Porter, 1990; Pérez, 2002; Rodrik, 2007).

Asumiendo un enfoque neo estructuralista, podemos aproximarnos a la eficiencia externa de los SES a partir de analizar la estructura de la matrícula y la titulación, así como las tasas de egreso, por área de conocimiento. Puede considerarse deseable que la ES tenga un amplio peso de la rama tecnológica (ciencias básicas, ingeniería, conocimiento vinculado al sector exportador) en los niveles de matriculación y en la producción de egresados. El abordaje de la cobertura y la titulación discriminados por áreas de conocimiento permitirá, entonces, evaluar el potencial productivo e innovativo de la fuerza laboral en Uruguay y Chile a largo del período, dilucidando además la incidencia de diversos esquemas de economía política de la ES en la generación de capacidades para impulsar el cambio estructural.[25]

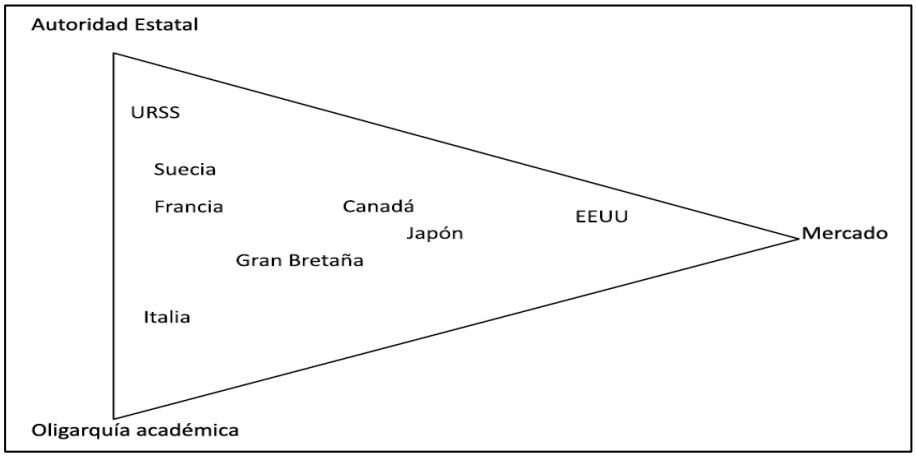
[25] Este tipo de enfoque del direccionamiento de la educación hacia ciertas áreas en detrimento de otras no es en absoluto novedoso, incluso en el contexto latinoamericano. El estructuralismo de la CEPAL, en su concepción dualista de centro y periferia, apostó deliberadamente por la industrialización como solución a la divergencia, y en ese marco impulsó la enseñanza técnica en detrimento de la formación media general (Rodríguez, 2006).

Naturalmente, sugerir una orientación *tecnologicista* para la educación superior no despierta consensos en todos los actores; de hecho, existen argumentos contundentes en su contra. En primer lugar, esta concepción puede ser caracterizada de economicista, soslayando la integralidad del proceso educativo y su papel en la sociedad. En segunda instancia, la agregación de valor por medio del conocimiento es un proceso que atraviesa a todo el sistema productivo de bienes y servicios, desde la ingeniería a la salud, pasando por la educación, el turismo o las humanidades.

1.5.4. Sociología de las organizaciones y gobernanza universitaria

La sociología de las organizaciones aporta un marco conceptual para analizar la gobernanza de la educación superior y su vínculo con las formas de financiamiento, así como las dinámicas de cambio institucional que modifican esta interacción. Burton Clark (1984) identifica tres agentes centrales de los sistemas de educación superior: autoridad estatal, "oligarquía académica"[26], y mercado. Estos agentes conforman el *triángulo de Clark* que visualizamos en el gráfico 1.1. El peso relativo de cada uno de ellos dentro del sistema, así como sus mecanismos de interacción, determinan distintas formas de coordinación o gobernanza a la manera de tipos ideales[27].

Gráfico 1.1. Triángulo de Clark a inicios de la década del 80.



Fuente: Brunner (2008: 48)

[26] En este trabajo se utilizará la terminología propuesta por el autor, sin asignarle a esta denominación ningún sentido peyorativo, y como sinónimo de gobernanza centrada en las universidades.
[27] Los SES no pueden encasillarse en una u otra de estas categorías en estado puro, siempre existe algún grado de combinación entre los tres agentes.

Cuando el centro de gravedad reside en el Estado, estamos ante una gobernanza articulada por los poderes públicos. Esto significa que el Estado tiene un rol crucial no solamente en la provisión de la oferta y el financiamiento de la actividad universitaria, sino también en la definición de las políticas técnicas internas de las instituciones, como ser: formación de recursos humanos, investigación y carrera docente. Esto le permite al gobierno impulsar el rumbo de la educación superior hacia objetivos de desarrollo definidos políticamente; por ejemplo, alentando ciertas carreras o áreas de investigación y desalentando otras, o promoviendo sinergias con determinados sectores productivos.

El sistema de educación superior puede girar en torno a la oligarquía académica, en cuyo caso hablamos de una gobernanza articulada por las propias instituciones educativas. Las instituciones de educación superior tienen autonomía financiera, técnica y administrativa respecto al Estado[28], residiendo el poder en los agentes de la vida universitaria, fundamentalmente los académicos, en connivencia o no con otros actores como ser funcionarios, estudiantes y egresados, bajo diversas formas de gobierno colegiado o centralizado. La base de la hegemonía académica en esta forma de gobernanza radica en el dominio del conocimiento especializado, cuanto más en la medida que se da una profesionalización y especialización creciente de su labor y áreas de conocimiento.

Finalmente, el centro de gravedad de los sistemas universitarios puede ubicarse en la esfera netamente privada, en cuyo caso hablamos de gobernanza de mercado. Esta modalidad, hacia la cual se desplazan progresivamente la mayoría de los países, se sustenta en los planteos de la economía de la educación, e implica que la asignación de recursos y la gestión de las instituciones se rige por la interacción de la oferta y la demanda de servicios educativos, actuando en mercados competitivos con criterios maximizadores. El Estado tiene escasa incidencia en la definición de objetivos y políticas institucionales, no influye sobre cuestiones como el nivel de la matrícula, las

[28] Con autonomía financiera referimos a que las instituciones deciden sobre la asignación del presupuesto que el Estado le suministra.

carreras ofrecidas, las líneas de investigación desarrolladas y la selectividad del acceso. A su vez, los académicos pierden poder decisorio y su contrato laboral pasa a regirse por el derecho privado (remuneración, escalas jerárquicas, régimen de ascensos).

La sociología de las instituciones, en particular desde el abordaje neo institucional, también nos aporta un marco conceptual para comprender e interpretar las mutaciones históricas de los tipos de coordinación o gobernanza universitaria. El análisis cruza dos criterios o variables: la profundidad de los cambios experimentados, y su causa o naturaleza, determinando así las cuatro configuraciones posibles.

Cuadro 1.1: Tipología del cambio institucional en SES.

Origen	Magnitud	
	Incremental	De trayectoria
Endógeno		
Exógeno		

Fuente: Elaboración propia en base a Brunner (2008)

El primer criterio implica que los cambios de un sistema de educación superior pueden ser de dos órdenes de magnitud: incrementales o de trayectoria. Los primeros operan en el margen, pero su sumatoria o acumulación puede derivar en alteraciones relevantes en el largo plazo. Por su parte, los cambios de trayectoria implican transformaciones abruptas, de gran magnitud, que redefinen la relación entre academia, Estado y mercado, abriendo una ventana de oportunidad a la acción de nuevos actores o a un reacomodamiento de los viejos.[29]

El segundo criterio se centra en la génesis de la fuerza impulsora del cambio, distinguiendo entre cambios endógenos o exógenos en la gobernanza. Los primeros se generan en la interna universitaria, a partir de factores como el accionar de autoridades innovadoras, o la confrontación entre académicos y estudiantes. Por su parte, los cambios exógenos son aquellos que surgen fuera de las instituciones, pero terminan

[29] Los actores pueden ser: la comunidad académica (en todo o en parte), movimiento estudiantil, tecnócratas, la política partidaria, *lobbie* empresarial, entre otros.

alterando su funcionamiento de manera decisiva; por ejemplo, crisis económicas que implican un drástico ajuste presupuestal, o cambios de gobierno nacional que imprimen al poder político un nuevo ascendiente sobre la educación superior.

Los cambios en la gobernanza y la economía política del sistema de educación superior generan fuertes resistencias. Desarticular las constelaciones de poder relativo entre los agentes universitarios; modificar la magnitud, el origen y la asignación del financiamiento; establecer nuevos puntos de equilibrio en la dialéctica equidad eficiencia, son procesos donde la cooperación está tan presente como el conflicto, los consensos son difíciles de lograr y, en ocasiones, el cambio llega impuesto "a sangre y fuego" por fuerzas exógenas. El análisis debe discernir las distintas concepciones de bienestar social prevalecientes y, asimismo, identificar y distinguir los intereses corporativos y las acciones que operan en su defensa.

1.5.5. El problema de la equidad de acceso

Los debates sobre la equidad en educación superior se entroncan con las tradiciones analíticas de más largo aliento sobre el origen y función de la desigualdad.

La visión de raigambre liberal, anclada en la teoría del capital humano y la sociología funcionalista, plantea que las diferencias en escolarización obedecen a decisiones racionales de los individuos que, en función de su mérito, talento y esfuerzo individual, capitalizan en mayor o menor medida las oportunidades que brinda el sistema, adquieren determinado nivel de calificación y, en función del mismo, desempeñan cierto rol en la estructura ocupacional al cual se asocia un nivel de ingresos y estatus. Las recompensan diferenciales están dadas por la escasez relativa de sus capacidades en el sistema social (Davis y Moore, 1992).

A esta interpretación "optimista" sobre la movilidad educativa y social se oponen perspectivas críticas, para las cuales el discurso meritocrático constituye no solo una idealización distante de la realidad, sino también una ficción que garantiza, deliberadamente o por la vía de los hechos, la reproducción de la desigualdad. Se

diluyen las fronteras de clase y las barreras objetivas a la movilidad, a partir de minimizar los efectos duraderos que la desigualdad de riqueza, estatus, y poder tienen en la estratificación social, así como en el acceso y los resultados educativos.

Contrariamente a los enfoques liberal funcionalistas, las visiones críticas sostienen que las capacidades se distribuyen uniformemente entre sectores sociales, mas no así las oportunidades educativas. Diversos estudios demuestran que el ingreso y el desempeño en la educación superior condensa al conjunto de las desigualdades sociales, de tal manera que el acceso a la educación superior es a la vez un resultado del sistema de estratificación social, un medio para mantenerlo, y en menor medida una oportunidad para progresar en él.[30] En consecuencia, el acceso masificado a la educación superior debe erigirse como un objetivo clave en cualquier política que propugne la igualdad de oportunidades, la movilidad social y el desarrollo de las capacidades (Brunett y Patrinos, 1997). Así lo estableció tempranamente la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, al sostener que "la educación superior debe ser igualitaria y accesible para todos" (Artículo 26, párrafo 1)[31].

Bowles y Gintis (1975, 2000, 2002) estudiaron el sistema educativo norteamericano y concluyeron que el origen social condiciona de modo terminante el éxito en la educación superior, limitando su rol en la generación de la igualdad de oportunidades y la movilidad social. Afirmaron, incluso, que la capacidad intelectual "innata" tiene una correlación positiva con los años de educación promedio y la dotación de recursos del hogar de origen. En otras palabras, es posible que aptitudes que damos por innatas, sean adquiridas o propiciadas por el entorno familiar.

En el mismo sentido, Bourdieu (1979, 2001) acuñó el concepto de capital cultural, para referir a hábitos y prácticas adquiridas por el individuo desde pequeño, basadas en los conocimientos y actitudes aprendidas de la exposición a roles adultos, que inciden a corto plazo en el desempeño educativo, y a largo plazo en la inserción laboral y social

[30] Para una buena síntesis de la cuestión, ver Brint (2006).
[31] En la misma línea, UNESCO señala actualmente que la educación superior ha de ser concebida como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber de Estado. (UNESCO / IESALC, 2008)

de los individuos. El capital cultural incluye cuestiones diversas, algunas de ellas difíciles de operacionalizar. En este sentido, el autor distinguió tres formas o tipos de capital cultural: i) objetivado: consiste en bienes específicos de consumo cultural (por ejemplo, la cantidad de libros que se poseen, el acceso a bibliotecas, a una computadora personal); ii) incorporado: refiere a las manifestaciones subjetivas del comportamiento individual hacia la adquisición de cultura (disciplina, curiosidad por explorar, entorno lingüístico, expectativas académico profesionales) y iii) institucional: reflejado en la escolarización formal del entorno familiar.

La conceptualización del capital cultural y su incidencia en la trayectoria educativa de los individuos se articula con la noción de capital social, propuesta por Putnam (1995) y reinterpretada por diversos autores. El autor define al capital social como "aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, normas y confianza entre sus miembros, que permiten la acción y cooperación para el beneficio mutuo" (1995, 67). Las familias que poseen un elevado capital cultural suelen interactuar en redes vinculares que facilitan ciertas acciones comunes, y les aseguran disponer de un conjunto de recursos tangibles e intangibles, actuales o potenciales. A nivel de enseñanza superior, estas cuestiones se ponen de manifiesto de diversas formas, por ejemplo, mediante la sobre representación de estudiantes que cursaron enseñanza media privada entre los ingresantes a estudios superiores, y el mantenimiento de perfiles específicos de selectividad en algunas universidades. Así, capital cultural y capital social coadyuvan en el sentido de garantizar mejores oportunidades educativas a quienes los poseen.

Desde la década del 90, América Latina vive un proceso de masificación y universalización de la educación superior (CEPAL, 1999, Banco Mundial, 1995). Los partidarios de la privatización educativa afirman la creación y liberalización de mercados ha sido el motor de este proceso. Entre tanto, las visiones críticas sostienen que, a pesar del mayor acceso, la fragmentación sigue operando por diferentes vías, pues los estratos socioeconómicos favorecidos están mejor posicionados para aprovechar las nuevas oportunidades educativas que brinda la expansión de la oferta.

En cualquier caso, la evidencia empírica demuestra que la matrícula de educación superior tiene una estructura sesgada hacia las clases medias y altas.

La primera explicación acerca del impacto diferencial de la masificación fue sugerida por Raferty y Hout (1993), quienes plantearon la hipótesis del acceso en cascada, denominada *maximally maintained inequality* (desigualdad máximamente mantenida). Este modelo sostiene que la masificación de la educación superior se da en sucesivas etapas, comenzando por los sectores altos de la distribución del ingreso, siguiendo por los intermedios y finalizando por los más bajos. Solamente cuando la tasa de cobertura ha llegado al umbral de saturación para un determinado quintil, es que comienza a incorporarse masivamente el quintil inferior. Así, la desigualdad de cobertura se maximiza durante el proceso.[32]

Pero la inequidad en un contexto de masificación de la matrícula no solamente opera por vía cuantitativa, sino también por medio de la segmentación cualitativa. S. Lucas (2001) planteó la hipótesis de la desigualdad efectivamente mantenida. Esta sostiene que la reducción de las brechas en la cobertura es simultánea a una estratificación de la calidad en la educación superior. Los mecanismos de selectividad operan de manera tal que los sectores más acomodados de la sociedad, con mayor capital social y cultural, acceden a las mejores universidades y obtienen credenciales más valoradas en el mercado laboral. Así, en la mayoría de las ocasiones, los sectores sociales medios y bajos terminarán endeudándose durante años para poder acceder a una educación cara y de baja calidad, que les brindará oportunidades de futuro moderadas debido a un "techo de cristal" sustantivamente bajo en relación a sus aspiraciones de empleabilidad, salariales y de estatus.

[32] Las medidas más utilizadas para medir la desigualdad absoluta de cobertura son la desviación estándar de las TBM por quintil, y la diferencia entre las TBM de los quintiles más rico y más pobre. Por otra parte, para medir la desigualdad de cobertura en términos relativos, el indicador estándar es el ratio de las TBM correspondientes a los quintiles extremos de la distribución del ingreso.

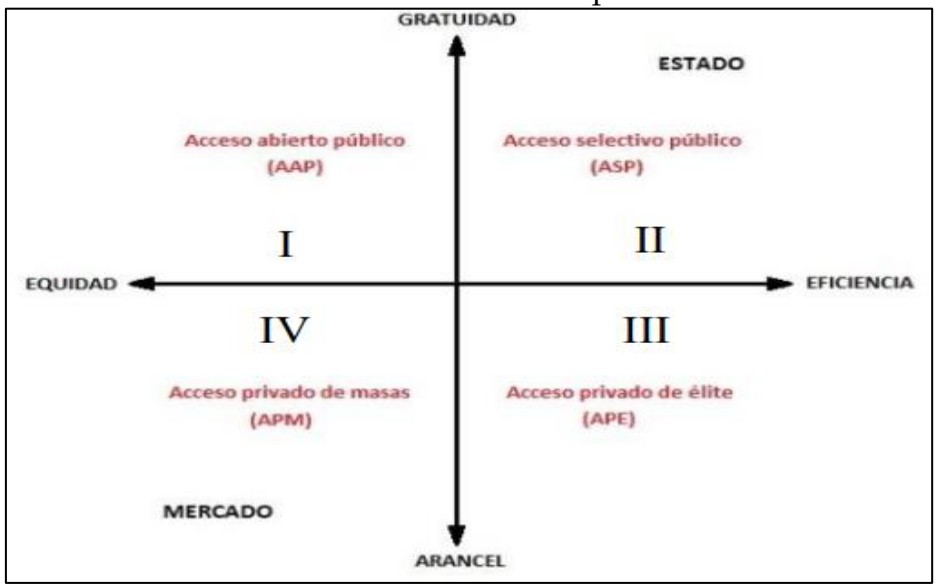
1.5.6. Hacia una economía política de la educación superior

Según Rama (2018), los SES latinoamericanos se han configurado históricamente articulando una fuerte provisión pública, con una oferta privada paga para las élites. El crecimiento explosivo de la demanda que los SES debieron afrontar en distintos momentos del siglo XX, debido al aumento general de la escolarización y a las crecientes aspiraciones educacionales de nuevos sectores sociales, generó un desajuste: a una demanda incrementada se oponía una oferta pública inelástica, en el marco además de fuertes restricciones fiscales.

La génesis de la economía política contemporánea de los SES latinoamericanos, radica en el modo en que los distintos países resolvieron dicho desequilibrio. Una primer alternativa fue la aplicación, por parte de las universidades públicas, de una política de puertas abiertas, articulando gratuidad y no selectividad, eventualmente en desmedro de la eficiencia interna y la calidad de la educación, como en los casos de Uruguay y Argentina en las décadas del 50 y 60. El segundo camino, más habitual en el continente, consistió en que las instituciones públicas adopten o refuercen restricciones al ingreso mediante el uso de distintos dispositivos: arancelamiento, cupos, pruebas de ingreso que demuestren el mérito académico. Estas políticas se fundamentaron en la necesidad de incrementar los recursos para hacer frente a la expansión, y en el mantenimiento de la calidad educativa. Tal fue el caso de Chile antes de 1967.

A partir de este dualismo por parte de las universidades públicas, puede definirse una tipología para la economía política de las instituciones de educación superior, que articula dos dimensiones. La primera de ellas gira en torno a la participación relativa del Estado y del mercado en la provisión y financiamiento, el dilema Estado-mercado. La segunda dimensión está dada por el grado de selectividad de los estudiantes, a lo cual Brunner (2007) denomina dilema equidad-eficiencia. De la interacción de ambas, definimos el siguiente esquema.

Gráfico 1.2: Cuadrantes de economía política de los SES



Adaptado de Rama (2018:5)

El primer cuadrante (I) corresponde a los países cuyo SES articula baja selectividad en el ingreso con amplia provisión y financiación pública; en otras palabras, se definen por el predominio del libre acceso y la gratuidad. Los llamaremos sistemas de acceso abierto público (AAP). A un alto grado de generalidad, los AAP se caracterizan por considerar a la educación superior un derecho que debe ser garantizado por el Estado, y un bien público cuyos beneficios sociales trascienden el interés individual de proveedores y consumidores. También los AAP buscan garantizar la libertad de elección de los estudiantes garantizando una oferta académica amplia, y procuran la igualdad de oportunidades en el acceso aspirando a una cobertura universal e independiente de las condiciones socioeconómicas de partida.

Los AAP suelen compartir, además, otras características. Las instituciones se manejan con independencia de las reglas del mercado y, en el caso de América Latina, también con respecto al poder estatal. La difusión de los ideales de la Reforma de Córdoba conllevó un peso decisivo de los actores intrainstitucionales en la toma de decisiones, por lo que en términos de Clark (1984) la gobernanza se articula en torno a la oligarquía académica. Finalmente, la literatura señala que los AAP están marcados por un sentido

de lo nacional y del servicio público fuertemente anclados en el imaginario colectivo de las sociedades.[33]

El segundo cuadrante (II) es excluyente con el anterior, y corresponde a los sistemas de acceso selectivo público (ASP), definidos por el predominio de instituciones públicas que aplican un alto grado de selectividad.

A medida que la demanda excedente se consolida y no es absorbida por las instituciones estatales existentes, se generan las condiciones de mercado y jurídicas para el crecimiento de la oferta privada. Así, bajo el trasfondo de un Estado que liberaliza la regulación y, en casos extremos, se retira de la provisión o empieza a cobrar por ella, emergen dos tipos adicionales de instituciones, correspondientes a los cuadrantes III y IV[34].

El cuadrante III corresponde al sector privado de élite. Está constituido por un subconjunto de instituciones privadas, tanto tradicionales como nuevas, surgidas estas al calor de la liberalización del mercado educativo, que segmentan el mercado mediante la fijación de aranceles elevados, la diferenciación en calidad del servicio ofrecido, y la selectividad extrema de los estudiantes, apuntando a nichos específicos. Estas características les garantizan el cumplimiento de sus objetivos de eficiencia interna y externa, y el mantenimiento de cierto prestigio social.

Finalmente, el cuadrante IV corresponde al acceso privado de masas (APM). En esta variante hay una muy amplia cobertura de la enseñanza superior, derivada de la masificación del egreso en enseñanza media y de un cambio en las preferencias por educarse a raíz de los requerimientos educacionales en el mercado laboral, pero la mayor parte de la oferta es provista por instituciones privadas pagas, que compiten en el mercado por matrícula, recursos y prestigio, recibiendo escaso o nulo subsidio estatal directo. Como insinuamos antes, los APM emergieron para hacer frente a las

[33] Las universidades dominantes de los AAP poseen una amplísima trayectoria histórica. En el caso de América Latina, su derrotero puede rastrearse en las nacientes repúblicas caudillescas e incluso en el período colonial.
[34] Esto no implica, necesariamente, que el Estado no destine recursos a la enseñanza superior, pero los mismos son minoritarios en relación a la financiación privada, y suelen canalizarse como subsidio a la demanda mediante créditos y becas, antes que como aportación directa a los oferentes

limitaciones de la provisión pública en la canalización de la demanda (fundamentalmente, en países con ASP), en línea con las recomendaciones de la economía de la educación sobre los retornos privados y sociales, y en el marco de la segunda globalización y el avance de las políticas neoliberales. Estos procesos de mercadización afectaron inclusive el funcionamiento de las universidades públicas, que fueron progresivamente presionadas a financiarse mediante mecanismos de mercado.

Es fundamental tener presente que los SES "realmente existentes" no corresponden con precisión a ninguna de estas 4 variantes de manera pura, sino a combinaciones de algunas de ellas. Lo habitual es que coexistan instituciones públicas y privadas, selectivas y no selectivas, con diferente peso relativo o ponderación. De todas maneras y a efectos analíticos, advertimos que en este trabajo se utilizarán las categorías con cierto grado de simplificación, describiendo los SES a partir de la modalidad de economía política prevaleciente en cada contexto, y de las transformaciones operadas en este sentido.

Desde el enfoque *mainstream* en términos económicos, pero también por parte de algunas posturas heterodoxas, se argumenta que la universidad pública, gratuita e irrestricta del tipo AAP adolece de diversas distorsiones que, en el actual estado de cosas, conspiran contra la equidad y la eficiencia (Migues, 2019). En este sentido, se señalan factores de diversa naturaleza, como ser el aislamiento de las instituciones respecto a las demandas del mercado, la burocratización de sus procedimientos, la "ficción" del acceso abierto que deriva en una selección regresiva de facto, la falta de control sobre el uso de los recursos públicos, la presión excesiva de una demanda educativa creciente sobre fondos públicos escasos, los criterios histórico-burocráticos que predominan en la asignación presupuestal, y la resistencia a ser evaluadas. Estas características conllevarían una enseñanza de mala calidad, con bajos guarismos de eficiencia interna, regresiva en términos de su cobertura, poco funcional a las demandas de la economía y la sociedad, y con baja productividad en materia de investigación (Rama, 2018). Mientras algunos se pronuncian por una reestructura de

las universidades públicas que permita superar las falencias y adaptarse a las nuevas demandas (Migues, 2019), las visiones más críticas sostienen que la política a seguir debe ser el tránsito desde el AAP hacia el APM, potenciando el incentivo de la competencia e introduciendo mecanismos de mercado en el suministro de los fondos públicos, buscando la autosostenibilidad y reduciendo la dependencia de la ciclicidad del gasto público (Rama, 2018).

La posición anterior se contrapone por antonomasia con la noción de la educación superior como bien público, fuertemente arraigada en sociedades como la uruguaya, con un historial centenario de fuerte intervención del Estado en la vida económica y social, políticas redistributivas de corte benefactor, y larga tradición de universidad pública, autónoma y cogobernada, preexistente incluso a la Reforma de Córdoba. Desde esta perspectiva, se argumenta que la mercadización de la enseñanza superior priva a la sociedad de los beneficios colectivos, prioriza lo económicamente rentable por sobre lo socialmente valorado, soslaya el aporte de la investigación científica no aplicada, menoscaba la enseñanza de las artes, las humanidades y otras disciplinas por considerarlas "poco productivas", erosiona la cultura democrática pluralista y el pensamiento crítico, y limita la libertad de elección de los estudiantes[35]. Además, en ausencia de mecanismos compensatorios, la mercadización de la enseñanza superior amplía la desigualdad de oportunidades de acceso y, con ello, opera como un factor potenciador de la desigualdad inter temporal.

1.6. Ensayo de periodización

Para otorgar a la narración histórica un papel preponderante, fue imprescindible definir *a priori* una periodización, y utilizarla en el abordaje de todas las temáticas. Disponer de ella permitió ordenar, sistematizar y dar una coherencia lógica al relato

[35] Cabe consignar que la propia UNESCO proclamó, en su conferencia de París del año 2009, la centralidad que en la educación superior deben tener elementos como la libertad académica, promover el pensamiento crítico, desarrollar una cultura de paz y respeto a los DD: HH y los valores de la democracia. Además, hubo especiales referencias a la equidad de género, la inclusión de las minorías étnicas, la transparencia en la información y la promoción del desarrollo sostenible (UNESCO, ORLEAC 2009)

de cada uno de los capítulos, al tiempo que incrementar la consistencia de estos entre sí. Sin embargo, debe tenerse presente que elegir una periodización como operación previa al avance de una investigación comparada, es una decisión arriesgada. Los cortes temporales que resultan pertinentes para un país pueden no serlo para el otro. Asimismo, puede ocurrir que la periodización sea adecuada para el análisis de una de las temáticas del trabajo, y no para las restantes. Finalmente, es importante que la periodización planteada para abordar los SES se articule con aspectos de corte más global, como los modelos de desarrollo económico y las dinámicas políticas e institucionales.

En base a estas premisas, hemos definido la siguiente periodización:

Fase I: La universidad desarrollista, reformista y militante (1960-1973): sobre la base de una universidad profesionalizante y de élite, se desarrollaron en ambos países movimientos de cambio endógenos con un sustrato común: una visión crítica del papel de la universidad, cierta impronta desarrollista en su concepción teórica, y el fomento a la investigación y la equidad de acceso como prioridades.

Fase II: La universidad intervenida y tecnocrática (1973-1990): período marcado a fuego por la represión, la censura ideológica y la destrucción de las capacidades docentes e investigativas, en el marco de las respectivas dictaduras cívico-militares. En ambos países se intentó imponer una visión tecnocrática y selectiva de la universidad, abdicando de su función crítica y posicionando al SES al servicio de los requerimientos del sistema económico. En particular, en el caso chileno, las iniciativas fueron mucho más allá, debido a la reforma privatizadora iniciada en 1981.

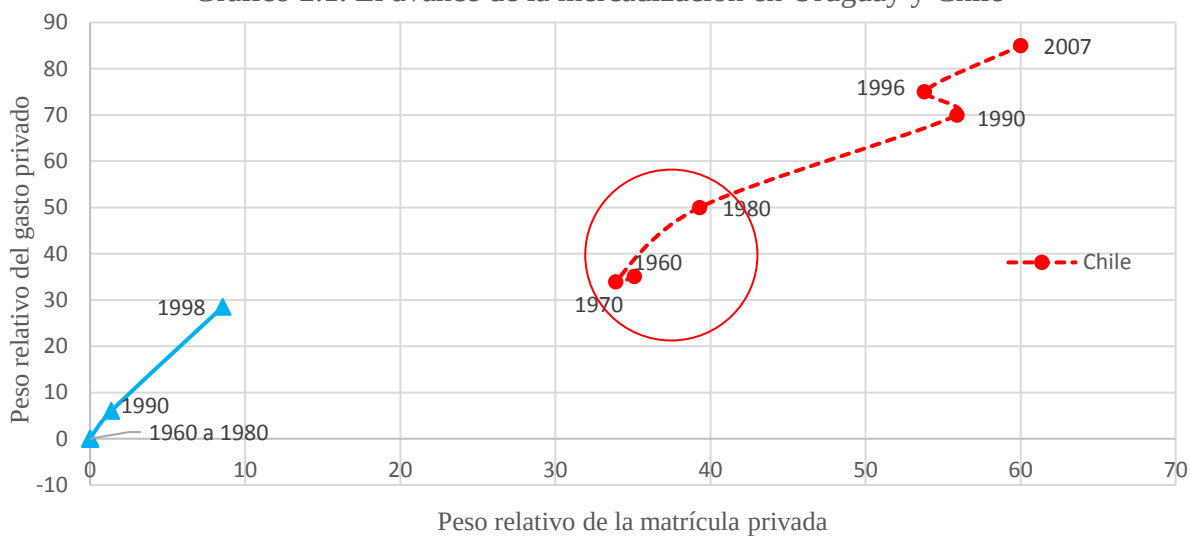
Fase III: La universidad restaurada entre el Estado y el mercado (1990-2005): la restauración democrática conllevó, en el caso uruguayo, el restablecimiento de la autonomía y nuevas iniciativas reformistas, al tiempo que surgió una oferta privada de educación superior que se consolidó progresivamente. En Chile, entretanto, las políticas públicas sobre el SES se volvieron más activas y las instituciones recuperaron márgenes de autonomía, pero sin alterar en lo esencial la centralidad del mercado.

CAPÍTULO 2
ECONOMÍA POLÍTICA Y GOBERNANZA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1. Introducción. Identificación de los hechos estilizados a explicar

El presente capítulo analiza la evolución histórica de los sistemas de educación superior (SES) uruguayo y chileno durante el período bajo estudio (1960-2005), tomando dos ejes temáticos fuertemente interrelacionados. El primer eje es la economía política. A partir de los aportes conceptuales de Brunner (2007) y Rama (2018), se busca dar cuenta de las dinámicas históricas que derivaron en un diferente peso del Estado y del mercado, del financiamiento público y privado, en la provisión de enseñanza superior. En segundo lugar, con base en el enfoque de Clark (1984) se pone la lupa en la gobernanza y la dinámica organizacional, analizando comparativamente las continuidades y cambios en la dirección y conformación del SES. Los gráficos 2.1 y 2.2 ilustran sobre el punto de partida en 1960, el punto de llegada en 2005, y el trayecto recorrido por ambos países en las temáticas aquí abordadas.

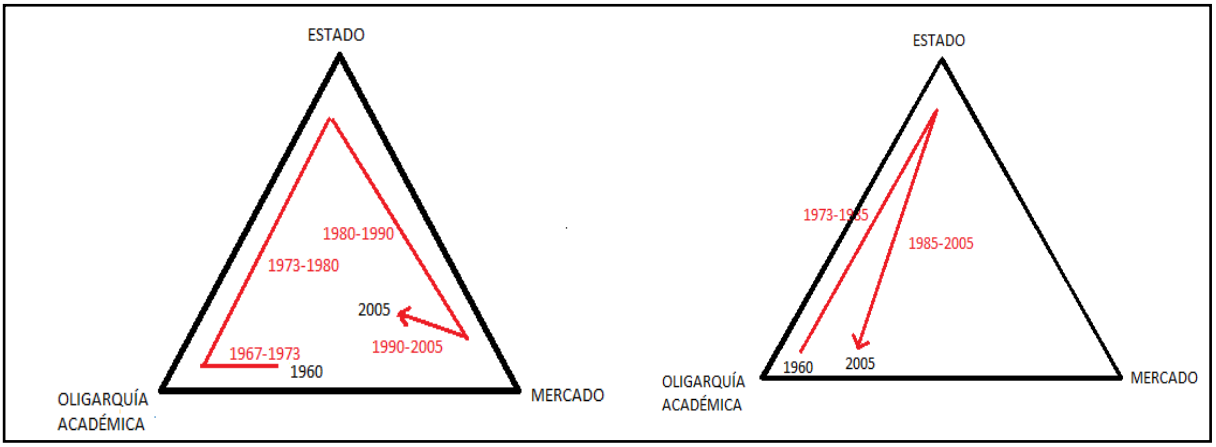
Gráfico 2.1. El avance de la mercadización en Uruguay y Chile



Elaboración propia a partir de diversas fuentes. Para Uruguay: matrícula de anuarios estadísticos del INE y bases de datos de anuarios estadísticos del MEC (varios años); gasto privado a partir de Grau (2001) para 1990 y 1998. Para Chile: matrícula a partir de PUC (1995) y base de datos SIES- MINEDUC matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020); peso relativo del gasto privado tomado de OCDE. Education at a glance (varios años) a partir de 1990, para 1960 y 1970 se toma como proxy el

peso de la matrícula privada, debido al fuerte subsidio estatal existente. El criterio utilizado para definir institución privada en Chile cambia luego de 1980, según explicación en nota al pie[36]

Gráfico 2.2: La dinámica en la gobernanza a partir del triángulo de Clark
Chile (izquierda) VS Uruguay (derecha).



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 2.1 nos muestra que, durante todo el período de análisis (1960-2005), la provisión privada y el gasto de los hogares en educación tuvieron un peso mayor en el SES chileno que en Uruguay. Las diferencias en estos aspectos habrían de dispararse a partir de la reforma educativa impulsada por la dictadura chilena en 1981, para estabilizarse sobre finales de la década del 90. Entre tanto, el SES uruguayo mantuvo durante décadas el monopolio de la provisión pública. Recién a partir de los años 90 vemos un avance lento pero sostenido del mercado, con el surgimiento y consolidación de las universidades privadas.

Desde el punto de vista de la gobernanza, el triángulo de Clark representado en gráfico 2.2 nos permite visualizar como el SES chileno ha tenido cambios más frecuentes y drásticos, alternándose la gobernanza académica, estatal y de mercado, para finalmente llegar a un equilibrio con sesgo hacia el mercado en el final de nuestro período de análisis. Por el contrario, el SES uruguayo presentó únicamente dos

[36] Hasta 1980 consideraremos privada a toda institución del SES que no es propiedad del Estado. Luego de la reforma de 1981, la acepción "privado" hará referencia a las instituciones que no perciben aporte fiscal directo; es decir, que no son parte del CRUCH. Este criterio es el más utilizado en los análisis sobre educación chilena.

cambios de trayectoria, finalizando el período con el mismo centro gravitacional que al inicio de nuestro estudio, radicado en la academia.

2.2. Los SES uruguayo y chileno a inicios de los años 60

En 1960 los SES chileno y uruguayo tenían una tasa bruta de matriculación (TBM) de 3,5% y 5,6% respectivamente[37]. Estos guarismos, ligeramente sobre el promedio de América Latina, estaban muy distantes de los niveles de los países desarrollados. Siguiendo la clasificación de Trow (1974), el SES de ambos países podía caracterizarse como universidad de élite[38].

En el caso chileno, los mecanismos de acceso a la universidad de alguna manera convalidan esta adjetivación puesto que había una fuerte selectividad, primero con el bachillerato, y a partir de 1966 con la Prueba de Aptitud Académica (PAA), que articula el proceso de selección hasta nuestros días[39]. La PAA consistía en un conjunto de pruebas objetivas y estandarizadas en distintas áreas de conocimiento, que los egresados de enseñanza media debían rendir para postular al ingreso a la universidad. Los aspirantes elegían carreras y universidades en orden decreciente de preferencia, de manera que en función de su resultado en la PAA y su escolaridad de egreso en enseñanza media, obtenían un puntaje agregado que los habilitaba o no para ingresar a la carrera y universidad deseada. A su vez, este mecanismo de selectividad suponía que cada universidad y dentro de ellas cada carrera, ofrecía cierta cantidad de vacantes para ingresar y establecía "puntajes de corte", habilitantes o no para el ingreso del postulante.

La selectividad dada por la PAA no tenía, en principio, un correlato directo económico social, ya que el acceso era gratuito en las universidades públicas y estaba fuertemente subsidiado por el Estado en las privadas. Sin embargo, los mecanismos de mercado

[37] Estimación propia, cuyo detalle se brinda en el capítulo siguiente.
[38] Trow (1974) distinguió tres categorías de SES en función de la TBM: si la misma es menor al 15% el SES es llamado de élite, guarismos de TBM entre 15% y 50% corresponden a un SES de masas, en tanto que TBM mayores a 50% caracterizan SES de cobertura universal.
[39] Desde 2003, la prueba pasó a denominarse Prueba de Selección Universitaria (PSU). Si bien las implicancias éticas y conceptuales de ambas denominaciones son diferentes, en los hechos se trata del mismo sistema.

estaban de alguna manera presentes, en la medida que el acceso se definía mediante la competencia entre estudiantes por las vacantes disponibles, y que el ordenamiento de las preferencias estudiantiles suponía un mercado de prestigios institucionales en el cual competían las distintas instituciones del SES.

Los rasgos anteriores implican que en Chile primaba una concepción de educación superior, en la cual esta era vista como un derecho que debía garantizarse "a todo aquel que estuviera en condiciones de acceder a él" (Leyton, 1970). En consecuencia, desde el enfoque de la economía política de los SES, el sistema chileno del período puede calificarse como de acceso selectivo público (ASP). Los rasgos típicos de los sistemas ASP son el predominio de provisión pública sobre la privada, y el uso de filtros meritocráticos para el acceso.

Hacia 1960 existían en Chile ocho universidades, dos públicas y seis privadas. La Universidad de Chile (UCh) y la Universidad Técnica del Estado (UTE) eran instituciones públicas, masivas y gratuitas, que durante la década del 60 encararon un proceso de diversificación horizontal con la apertura de multiplicidad de sedes en distintas regiones[40]. Las universidades privadas operaban a escala regional, ligadas generalmente a las élites locales, con excepción de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUCCh) que ocupaba una posición de *primus inter pares*.

A pesar de existir diversos centros de educación superior, la competencia tenía un papel limitado en la asignación de recursos. No había un mercado de recursos públicos, puesto que el financiamiento estatal se asignaba mediante negociaciones bilaterales del gobierno con cada universidad, signadas por un fuerte componente histórico o de inercia inter temporal, sin exigir a las instituciones una rendición de cuentas. Esta suerte de mecenazgo del gobierno a la actividad académica podía considerarse "generoso", pues hacia 1960 el gasto público en el SES era el 1,2% del PIB, representando además un 40% del gasto educativo total, lo que supone un gasto

[40] La UCh es la universidad pública más importante, prestigiosa y tradicional de Chile. Fue fundada en 1842 en el marco de la consolidación el Estado republicano y de la nación chilena. La UTE se creó en 1947, en el marco de una apuesta explícita por la industrialización sustitutiva de importaciones, con el objetivo de formar los recursos humanos y crear el conocimiento necesarios para la transformación productiva.

público por estudiante universitario 19,1 veces superior al gasto correspondiente a enseñanza básica (Arriagada, 1989; Braun Llona, 1998). Algo similar puede decirse sobre el mercado de académicos, puesto que el desarrollo de la carrera profesional era escaso, gran parte de los docentes eran "*ad honorem*" o con poca carga horaria, no desarrollaban investigación, y concebían su actividad académica como un medio de prestigio para el desarrollo de su profesión en el sector privado.

Según Brunner (2007), el vínculo entre las instituciones del SES chileno podía definirse como de solidaridad orgánica y poca competencia. El mercado de educación superior chileno puede analizarse como un oligopolio con fuerte diferenciación de producto. Existía entre las universidades una división tácita del trabajo: entre aquellas que hacían investigación y las únicamente profesionalizantes, entre las orientadas a lo técnico y las academicistas, entre las que filtraban el ingreso entre multitud de candidatos a partir de la PAA, y aquellas que en los hechos tenían poca selectividad porque ocupaban un lugar rezagado en las preferencias estudiantiles.

Otros aspectos incidían igualmente en el escaso grado de competencia prevaleciente. La Universidad de Chile jugaba un rol rector del SES por todas reconocido, al modo de una empresa líder en un mercado oligopólico. Esta cuestión quedó institucionalmente de manifiesto con la creación del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) en 1954.[41] Además, la geografía chilena tiende a configurar monopolios naturales en la provisión de educación superior por región. Una matrícula que crecía lentamente no generaba incentivos a la competencia y podía ser atendida por las instituciones preexistentes. El financiamiento público estable y garantido reducía las presiones competitivas. Finalmente, la diferente misión y visión marcaba matices en cuanto al público objetivo de las instituciones.

Pasemos ahora a caracterizar la economía política del SES uruguayo. Su configuración ha girado durante toda su historia en torno a una institución central, la Universidad de la República (UdelaR). La misma, fundada en 1849, es parte de una larga tradición

[41] El CRUCH es un organismo colegiado y autónomo, "que coordina el quehacer de las instituciones que lo conforman, para procurar un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza superior del país". Fuente: www.consejoderectores.cl

latinoamericana de universidades asociadas al nacimiento del Estado independiente y la construcción de la nación[42]. Operó de forma monopólica en la formación profesional de todas las ramas de conocimiento hasta 1985, y desarrolló la enorme mayoría de las actividades de investigación en el país.

Fuera del ámbito de la UdelaR, encontramos los institutos terciarios formadores de docentes para los distintos niveles y subsistemas de la educación básica y media: los Institutos Normales (IINN), el Instituto de Profesores Artigas (IPA) y el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET)[43]. En un inicio, los docentes de enseñanza media no tenían un ámbito específico de formación, lo más común es que procedieran de UdelaR, pudiendo ser estudiantes o egresados en función de la demanda de vacantes por asignatura. La discusión sobre la pertinencia y relevancia de brindar una formación específica a los profesores derivó en la creación del IPA (1951) y del INET (1961), bajo la órbita de los entes autónomos rectores de la enseñanza secundaria y técnica respectivamente. El carácter académico e institucional de la formación docente, fuera del ámbito universitario, es un aspecto singular del SES uruguayo que en su génesis obedece a consideraciones pedagógico-didácticas, pero que tiene enormes implicancias analíticas a efectos de nuestro trabajo.[44]

Desde el punto de vista de su economía política, el SES uruguayo a inicios de los años 60 puede caracterizarse como sistema de acceso abierto público (AAP). Como regla

[42] La historia de la UdelaR es sumamente rica y, debido a la centralidad de la institución en el proceso histórico nacional, constituye un campo de indagación en sí mismo que excede ampliamente los alcances de este trabajo. Nos limitaremos aquí a plantear algunos hitos de la primera mitad del siglo XX: Luego de la fase "espiritualista" que siguió a su fundación, la UdelaR afirmó su autonomía con la ley orgánica de 1908 y se embarcó en un proceso de reforma o modernización "positivista" en las primeras décadas de SXX, con la creación de nuevas facultades y carreras imbricadas a las necesidades materiales y culturales del país. Parafraseando a Carlos Real de Azúa, este impulso reformista fue seguido por un posterior freno entre las décadas del 30' y 40', hasta los renovados bríos que trajo la Ley Orgánica de 1958. Para una visión panorámica sobre la historia de UdelaR, se sugiere consultar: Contera, C (2008): Historia de la educación superior en Uruguay. *Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 2*, p. 533-554, jul. 2008.

[43] No contemplamos en este trabajo la formación militar y policial.

[44] Sobre la coexistencia de dos tradiciones académicas en educación, normalista y universitaria, sus encuentros, desencuentros y vicisitudes, ver: D'Avenia, L (2013). En el contexto de este trabajo, entendemos que un aporte sustantivo es la reconstrucción histórica de series sobre la matrícula y el egreso en la formación docente, que permitan hacer un abordaje cuantitativo y cualitativo de su trascendencia en el SES, y de su peso relativo en relación a UdelaR. Se intentará construir evidencia que ponga de manifiesto las limitaciones de los abordajes tradicionales de la educación superior uruguaya, que suelen prescindir del análisis de este tipo de formación, subestimando así los niveles de cobertura y sesgando las comparaciones internacionales.

general, la enseñanza superior era pública, gratuita, y no aplicaba criterios de selección entre los aspirantes más allá de la culminación de la enseñanza media. No obstante, algunos subsectores instrumentaron mecanismos de selectividad, como la formación de profesores en el IPA que aplicó rigurosas pruebas de ingreso y limitó los cupos hasta 1976. No obstante, el IPA era una porción pequeña en el conjunto del SES, y estas barreras al ingreso no estaban presentes en la formación de maestros[45] por lo que a nivel agregado bien cabe la caracterización de AAP.

La coexistencia de un SES de acceso abierto, público y gratuito, con una baja tasa bruta de matriculación, nos induce a pensar que en Uruguay había problemas estructurales de retención y éxito oportuno en educación secundaria, que limitaban el ingreso a la enseñanza superior. En este sentido, desde diversas disciplinas, cientistas sociales esgrimieron tempranas explicaciones a una preocupación que estaba en la agenda pública durante los años 60' (Solari, 1961; Rama, 1963; Astori et al. 1963; CIDE 1965). En síntesis, las argumentaciones sostienen que en la década del 60 se produjo en Uruguay una importante masificación en enseñanza media, que no tuvo correlato en el incremento de los recursos financieros y humanos, deteriorando lógicamente sus indicadores de desempeño. Además, los elevados niveles de repetición y deserción en educación secundaria[46] discriminaban contra los sectores de bajo estrato socioeconómico y capital cultural, generando un filtro al ingreso universitario por la vía de los hechos. Todos estos factores coadyuvaron en el sentido de una baja cobertura en enseñanza superior, acompañada de una estructura regresiva de la matrícula a pesar de la gratuidad.

Pasemos ahora al segundo nivel de análisis: la gobernanza. Los SES uruguayo y chileno estaban dirigidos desde las propias instituciones universitarias, en términos de Clark, eran gobernanzas de la oligarquía académica. No obstante, el peso relativo

[45] Por cada especialidad, se seleccionaba únicamente a 10 estudiantes por año. La excelencia de la formación se refleja en que, en muchas disciplinas, profesionales e investigadores de enorme relieve nacional e internacional dictaban clases en el IPA o bien recibieron allí su formación de grado.
[46] 13,3% de relación egreso-matrícula en el trienio 1961-1963. Fuente: CIDE (1965; 170).

de los vértices del triángulo de Clark, la institucionalidad reinante y la correlación de fuerzas a la interna de los agentes universitarios eran diferentes entre ambos países.

En Uruguay, la aprobación de la Ley Orgánica de 1958 marcó un punto de inflexión. A nivel institucional, reafirmó la autonomía, estableció el cogobierno universitario, consagró la gratuidad a todos los niveles y la libertad de cátedra; es decir, la quinta esencia de la gobernanza académica[47]. En este reforzado marco institucional, la agonía del Uruguay "de las vacas gordas" transformó a la universidad en epicentro de un fuerte espíritu crítico, desarrollando diagnósticos y propuestas sobre la realidad nacional y los modelos de desarrollo, al tiempo que incrementando su nivel de compromiso social (Lizbona y Rumeau, 2013).

En el caso chileno, si bien las instituciones tenían un importante nivel de autonomía sobre el Estado y el mercado, la misma no estaba consagrada legalmente, y difería de grado según la trayectoria histórica de cada institución. Además, no existía cogobierno universitario. El Estado chileno tenía un mayor margen de maniobra para incidir en las políticas universitarias, así como para articular políticas educativas de largo plazo, transversales a los distintos niveles de escolarización.

Concomitantemente, otras diferencias entre los SES de ambos países refieren a la conexión entre SES y los proyectos de desarrollo nacional. En Chile, el impulso transformador inspirado en la reforma de Córdoba apenas había trastocado la estructura y el funcionamiento universitario. La conducción de las instituciones conservaba una impronta tradicional y elitista, dominada por ideas liberales y/o con un fuerte peso eclesiástico (Orellana, 2016). En consecuencia, el grado de politización de las instituciones universitarias chilenas y su protagonismo en los debates sobre el desarrollo nacional, permanecieron débiles hasta la eclosión del movimiento estudiantil en 1967 (Orellana, 2016; Casaldi, 2001). Esto se entronca, además, con una diferente capacidad de hacer reformas: en Chile el sistema se mantuvo relativamente estático hasta la reforma universitaria de 1967, a diferencia de Uruguay donde la

[47] Para un análisis detallado del alcance y contenido de la Ley, se sugiere consultar directamente su texto. Ley 12.549 de 16/X/1958 - D.O. 29/X/1958, así como la página http://historiasuniversitarias.edu.uy/ perteneciente al Archivo General de la Universidad de la República (AGU).

aprobación de la Ley Orgánica de 1958 relanzó un espíritu y una práctica modernizante que habrían de profundizarse a finales de la década siguiente.

Finalmente, desde el punto de vista organizacional, a un alto grado de generalidad los SES chileno y uruguayo a inicios de los años 60 se caracterizaban por su orientación profesionalizante (Brunner, 2007; Contrera, 2008). El rol de la educación superior se centraba en la enseñanza de grado, educando a las futuras élites dirigentes y, con los albores de la masificación, formando profesionales para el desempeño en el mercado laboral como trabajadores calificados, en particular ejerciendo profesiones liberales. La investigación era escasa y localizada en algunas áreas de conocimiento, facultades o universidades. En consecuencia, los SES uruguayo y chileno tenían una débil diferenciación institucional vertical, por la baja o nula oferta de posgrados y la escasa presencia de institutos de I+D. La preminencia de la facultad como célula universitaria y del catedrático como autoridad en la enseñanza, era consistente con el escaso grado de profesionalización académica, y en el caso uruguayo se veía reforzada por el monopolio de la UdelaR y su organización federada entre facultades (Brunner, 2007; Contrera, 2008).

2.3. El tiempo de la universidad desarrollista, reformista y militante (1967-1973)

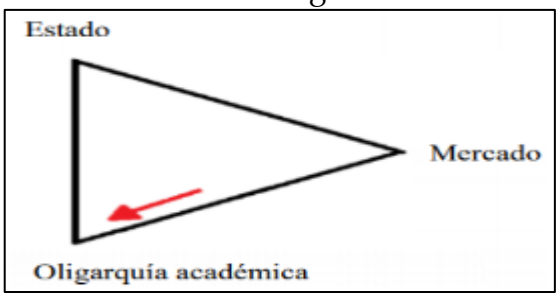
2.3.1. La reforma chilena: desarrollismo, democratización y masificación

A finales de la década del 60', el SES chileno se embarcó en un fuerte impulso reformista que, al tiempo que redefinía su economía política y gobernanza, reconfiguraba su rol en la sociedad al transformarla en un actor mucho más activo, cuestionador y propositivo. La reforma universitaria (1967-1973) puso en tela de juicio los rasgos elitistas y profesionalizantes, la autonomía restringida y el escaso compromiso social que caracterizaba a las universidades chilenas (Orellana, 2016).

En el seno de las universidades más conservadoras[48] el movimiento estudiantil se reveló contra las autoridades universitarias, en connivencia con académicos progresistas. La ola crítica, inscripta en la rebelión juvenil de los años 60' a escala mundial, fue alimentada por la complacencia y la "vista gorda" del gobierno reformista del Partido Demócrata Cristiano, que veía en el movimiento estudiantil un potencial aliado para su plan de reformas estructurales (Brunner, 2007; Bellet y Pérez Navarro, 2016). Más pronto que tarde, los reclamos se generalizaron al conjunto de las universidades chilenas.

Los principales cambios en la gobernanza universitaria tendieron a una democratización interna de las instituciones, fortaleciendo la autonomía universitaria y estableciendo el cogobierno, con participación de docentes, estudiantes y funcionarios. Se reforzó el vértice de la gobernanza académica, dándose además una redistribución de fuerzas entre los agentes intra universitarios, en el marco de una fuerte expansión de la demanda por educación superior que conllevó procesos de diferenciación horizontal del SES a partir de multiplicación de vacantes, sedes, facultades, carreras y cátedras.[49] A diferencia de lo acontecido en enseñanza básica y media con el proyecto de Escuela Nacional Unificada (ENU), el incremento de recursos públicos volcados al SES al que hicimos alusión, no implicó una cambio en el centro de gravedad de la política universitaria a favor del Estado, sino que fue consustancial con un reforzamiento de las prerrogativas (Leyton, 1970; Brunner, 2007).

Diagrama 2.1. Chile: cambios en la gobernanza del SES (1967-1973)



Fuente: elaboración propia en base a Brunner (2008: 216)

[48] Universidad Católica de Chile y Universidad Católica de Valparaíso.
[49] Estos cambios, instrumentados tanto en las universidades públicas como en las privadas integrantes del CRUCH, obtuvieron reconocimiento legal con el establecimiento la aprobación del Estatuto de Garantías Constitucionales en 1970.

Además, la reforma impulsó cambios en la jerarquía relativa de las funciones universitarias. Se rompió la lógica profesionalizante, balanceándola en mayor medida con la investigación y la extensión. La investigación fue jerarquizada por distintas vías, como la creación de institutos específicos y centros interdisciplinarios, que vinieron a complementar y sustituir la organización por facultades, la organización académica por departamentos en sustitución del modelo de cátedras, la diferenciación vertical mediante el surgimiento de una oferta de posgrados y, finalmente, el incremento del presupuesto público, que permitió financiar ambiciosos programas de investigación y un aumento generalizado de la matrícula (Leyton, 1970; Casaldi, 2001; Brunner, 2007).[50]

Las universidades chilenas no se sustrajeron del clima social y político prevaleciente en Chile entre 1967 y 1973, marcado en primera instancia por un giro al desarrollismo bajo la administración demócrata cristiana de Eduardo Frei Montalva, y luego más decididamente hacia la izquierda, con el triunfo de Unidad Popular en 1970. En gran parte de las instituciones, la universidad abandonó su postura liberal conservadora y se transformó en una "universidad militante", comprometida con el cambio social y el desarrollo nacional. La universidad pública habría de ser un puntal de la política desarrollista, proporcionando los cuadros técnicos necesarios para impulsar la industrialización, y desarrollando investigación científica a la medida de los problemas nacionales (Romero, 2013).

Desde el enfoque de la tipología del cambio institucional, la reforma universitaria puede interpretarse como un cambio endógeno y gradual. Fue un movimiento protagonizado por actores universitarios, y vino a profundizar en un sentido democrático el modelo de gobernanza y la economía política del SES, reforzando la autonomía y extendiendo el acceso gratuito, restringiendo más aún el alcance de la

[50] La producción científica chilena despegó, destacándose en cantidad y calidad. Hacia 1973 Chile era el país periférico con mayor cantidad de publicaciones en revistas académicas *mainstream* per cápita (Del Real (1975)). Este destaque abarcó áreas que tradicionalmente fueron cultivadas en el país, como las ciencias de la salud, pero también emergió un enorme desarrollo de las Ciencias Sociales, fundamentalmente la Economía y la Sociología, de la mano de la CEPAL y en particular del ILPES. De todas maneras, la actividad de investigación estaba sumamente concentrada en la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile, y en menor medida, en la Universidad de Concepción. En relación a estas cuestiones, ver: Del Real (1975), PIIE (1984).

política pública y de las reglas del mercado sobre la estructura y el funcionamiento institucional.

Entre 1967 y 1973 se dio un crecimiento significativo de la cobertura del SES chileno, la matrícula total del sistema pasó de 25000 estudiantes en 1960 a 146000 en 1973. En términos relativos, la TBM evolucionó del 5% en 1965 a casi un 15% en 1973, ubicándose en el umbral de la masificación (Brunner, 1992; Espinosa, 2017). Este crecimiento explosivo de la cobertura se explica por una demanda creciente de las capas medias, cuyos hijos comenzaron a convivir con los hijos de las clases altas. Al calor del crecimiento de la burocracia y el desarrollo industrial, la clase media creció en número y aspiraciones, exigiendo a la universidad pública una política de puertas abiertas mediante la expansión del número de sedes y de vacantes. En este sentido, Romero plantea que:

> "El proyecto universalista de la reforma intentó conjugar los requerimientos del desarrollo económico con las demandas de integración y mayor justicia social para los sectores hasta ese momento excluidos del Estado. Para eso tuvo que dotarse de herramientas que le permitieran abordar de manera crítica los procesos de modernización, poniendo en el centro de la reflexión la realidad de las sociedades latinoamericanas, dependientes y economías subdesarrolladas". (2013, 211)

En un contexto donde la masificación y la reforma universitaria se dieron simultáneamente y se retroalimentaron, la pérdida de peso relativo de las universidades privadas fue la contracara de un cambio de cierta magnitud en la economía política del SES: asistimos a un incipiente e incompleto tránsito del acceso selectivo público (ASP) al acceso abierto público (AAP). Este proceso se puede inducir a partir de distintos indicadores. En primer lugar, el gasto público en educación superior casi se duplicó entre 1968 y 1973, pasando del 1,08% del PIB al 2,11% (PIIE.

1984)[51], lo que da cuenta de la voluntad gubernamental de masificar la educación universitaria y mejorar la calidad de sus actividades. En segunda instancia, el incremento de la cobertura recayó fundamentalmente en universidades públicas y gratuitas, que tendieron a reducir la selectividad y democratizar el acceso. Además, las universidades privadas fueron profundamente reformadas, tendiendo a converger en su misión, visión y políticas con las universidades públicas, con las que además se fortalecieron los lazos de cooperación académica e institucional (Casaldi, 2001; Leyton, 1970).

La magnitud de los cambios durante la reforma universitaria chilena no puede soslayarse, pero se corre el riesgo de sobredimensionarla. En esencia, los esquemas de economía política y gobernanza del SES mantuvieron las bases del período precedente. No hubo, en definitiva, una reforma estructural promovida "desde arriba". Los sucesivos gobiernos apoyaron tácitamente las reivindicaciones de las fuerzas reformistas nacidas en el seno de la vida universitaria, atendiendo moderadamente las iniciativas estudiantiles que desafiaban el statu quo, o bien con incrementos sustantivos en materia presupuestal que sustentaran materialmente el crecimiento del SES (Bellet y Pérez Navarro, 2016; Brunner, 2007).

2.3.2. El impulso reformista del Plan Maggiolo en Uruguay

En Uruguay, el impulso reformista de la universidad no nació durante la década del 60, sino que era preexistente. Con la aprobación de La Ley Orgánica de 1958 se pusieron en marcha transformaciones que, aunque miradas a corto plazo pueden parecer menores, tuvieron gran trascendencia en la larga duración (CLAEH, 1985). En primer lugar, hubo innovaciones organizacionales: se crearon el Servicio Central de Bienestar Universitario, para atender la situación de los estudiantes en condición de vulnerabilidad, y la Comisión de Publicaciones, que fue un jalón en la actividad de investigación. Además, la novel División de Planeamiento Educativo permitiría

[51] PIIE (1984): Transformaciones educacionales durante el régimen militar. Vol. 3. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.

elaborar y sistematizar información estadística y, a partir de allí, racionalizar la toma de decisiones bajo una mirada planificadora.

Un segundo nivel de transformaciones acaecidas en los años 60 se vincula a la diferenciación de la oferta educativa (CLAEH, 1985; Maggiolo, 1966). Se modificaron y actualizaron planes de estudio en las carreras de fuerte contenido tecnológico (Agronomía, Veterinaria, Ingeniería y Arquitectura). A nivel de diversificación vertical, se crearon escuelas universitarias (Bibliotecología, Servicio Social y Auxiliar Médico) que ofrecerían carreras más cortas que las universidades y en nuevas áreas de conocimiento. Finalmente, hubo avances en materia de investigación, fundamentalmente a nivel de las Ciencias Sociales, con la creación del Instituto de Ciencias Sociales en el seno de la Facultad de Derecho, y del Instituto de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas. Ambos desarrollaron una encomiable labor de reflexión teórica e investigación empírica sobre la situación nacional.

El año 1967 marcó un punto de inflexión en la velocidad y trascendencia de las iniciativas reformistas, con la llegada al rectorado de la UdelaR del Ingeniero Oscar Maggiolo y la presentación de su Plan de Reestructuración de la Universidad de la República (1967-1972)[52]. Esta propuesta intentó hacer una puesta a punto del SES nacional a los parámetros de desarrollo internacional, teniendo además muchas semejanzas con la reforma chilena. Su objetivo central fue transformar la universidad profesionalizante en universidad de investigación, comprometida con el desarrollo y los problemas nacionales. Para ello, debían implementarse reformas organizacionales que apuntaban en el mismo sentido del caso chileno: institutos sobre facultades, departamentos sobre cátedras, profesionalización académica, diferenciación vertical con oferta de tecnicaturas y posgrados.[53]

Además, el Plan Maggiolo contenía iniciativas muy ambiciosas que buscaban resolver problemas estructurales de la educación nacional. Entre ellas, se destacan: la creación

[52] De aquí en adelante, referiremos a esta propuesta como Plan Maggiolo.

[53] Para una visión más acabada del Plan Maggiolo, se sugiere consultar la publicación de AGU denominada "Universidad, Investigación y Compromiso: documentos del archivo Maggiolo". La misma forma parte de la serie Archivos Privados en el AGU. Vol IV.

de una universidad de la educación, absorbiendo a los institutos de formación docente, la construcción de una ciudad universitaria a partir de la infraestructura y predios disponibles, una mayor descentralización incrementando la presencia de la universidad en el interior del país, el rediseño de los planes de estudio para facilitar la movilidad inter universitaria con la creación de ciclos básicos comunes a diversas facultades y carreras, la inclusión de la extensión en el currículum, el fortalecimiento de las ciencias básicas como condición para el posterior desarrollo tecnológico, y finalmente, el diseño de incentivos que permitieran canalizar los ingresos hacia las áreas agraria y tecnológica.[54]

Al igual que la reforma universitaria chilena de 1967, el Plan Maggiolo fue un proyecto de cambio endógeno y gradual. El agente de cambio no fue el movimiento estudiantil, sino sectores progresistas de la academia que actuaban en una relación dialéctica con dicho movimiento. En términos generales, la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) valoraba positivamente las propuestas, pero muchas de sus reivindicaciones estaban uno o varios pasos más allá, exigiendo una radicalización política en línea con el clima revolucionario de la época, que trascendía el enfoque técnico de los reformadores. Desde la percepción del movimiento estudiantil, no podía romperse con el círculo vicioso del subdesarrollo sin una universidad militante que ponga en tela de juicio las bases de la explotación: el latifundio, la oligarquía y la dependencia.

La viabilidad de una propuesta reformista de estas características estaba sujeta a dos condiciones centrales: la provisión por parte del gobierno de un presupuesto adecuado a la UdelaR para financiar las transformaciones, y la articulación de amplios consensos sociales en torno a las propuestas de cambio (Garcé, 1999; D'Avenia, 2015), pero ninguna de los requerimientos se verificó. Dentro de la universidad, el reformismo gradual del rectorado chocó con el empuje radical del orden estudiantil, y también con la oposición de sectores conservadores dentro de la academia reacios a las modificaciones, puesto que la nueva institucionalidad, centrada en institutos y

[54] El plan pretendía llegar a un 25% de la matrícula en esta área, en un plazo de 5 años.

departamentos que jerarquizaba la investigación, ponía en tela de juicio su cuota de poder individual y corporativo.

Además, hubo choques diversos entre el proyecto reformista de Maggiolo y la tecnocracia de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). En su *Informe sobre el estado de la educación* (1965), CIDE destinó un apartado a identificar los problemas del SES en Uruguay, elaborar un diagnóstico de sus causas, y proponer políticas para mejorar su eficiencia interna y externa. En relación al primer y segundo punto, el informe destacó los elevados niveles de deserción, la falta de acceso a la universidad de los sectores de menores recursos, una baja tasa de egreso fruto del sobredimensionamiento de la institución[55], la presunta ausencia de actividad de investigación y generación de conocimiento, así como una estructura de matrícula y egreso por áreas no adecuada a las necesidades del desarrollo nacional, por un excesivo peso de las carreras y áreas tradicionales en detrimento de las vinculadas a la producción material e intensivas en tecnología. Todo esto, además, tenía como telón de fondo un sistema educativo nacional desarticulado, sumido en un mar de autonomías de los entes de enseñanza entre sí[56], y a su vez de estos respecto al Estado nacional, lo que redundaba una ausencia de vasos comunicantes entre niveles y, en consecuencia, en la carencia de una política educacional definida y articulada.

La propuesta de la CIDE para el SES se centró en la restricción del ingreso mediante cupos y pruebas de ingreso para racionalizar recursos y mejorar la eficiencia interna, pasando así de un acceso abierto público (AAP) a un acceso selectivo público (ASP). Además, sugirió el diseño de un sistema de incentivos y controles que direccionara la matricula ingresante hacia áreas prioritarias para el desarrollo. Desde el punto de vista organizacional, la CIDE planteó optimizar la articulación de los distintos niveles educativos mediante mecanismos de coordinación, y la creación de una facultad de educación que permitiría mejorar la formación de maestros y profesores (CIDE, 1965).

[55] 3,3% de ratio egreso/matrícula en 1960. Cálculo en base a CIDE (1966: 298).
[56] Los mismos eran el Consejo de Educación Primaria (CEP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), la Universidad del Trabajo (UTU), y la UdelaR.

En rigor de verdad, el reformismo liderado por Maggiolo compartía lo esencial del diagnóstico de la CIDE sobre los obstáculos al desarrollo universitario, y tomó del mismo muchos insumos para pensar la agenda de transformaciones. Pero entre ambos había una discrepancia central: la propuesta desarrollista de limitar el ingreso para ganar en eficiencia. Maggiolo (1966) cuestionó la afirmación de la CIDE respecto a la UdelaR como una universidad hipertrofiada, argumentando que restringir meritocráticamente el ingreso era una medida regresiva que iba contra la universalización, limitaba el derecho a la educación, y contravenía los valores y tradiciones nacionales e institucionales en nombre de la eficiencia económica. El país no necesitaba menos estudiantes universitarios, por el contrario, era imprescindible más volumen de masa crítica, solo así se podrá crear conocimiento endógeno y a la medida de las necesidades nacionales, reduciendo la dependencia[57].

Pero indudablemente, la confrontación más significativa que abortó la reforma universitaria de finales de los años 60 fue la que enfrentó a los órganos del cogobierno universitario y a la militancia estudiantil con el Poder Ejecutivo. El ajuste presupuestal y el atraso en la entrega de partidas, además de ser una consecuencia de la coyuntura económica, fueron utilizados como instrumentos deliberados para asfixiar a la universidad, limitando ya no solo la capacidad de emprender reformas, sino incluso el funcionamiento normal de las actividades (D'Avenia, 2007; Lizbona y Rumeau, 2003). Además, la confrontación creciente en el marco del autoritarismo estatal absorbió la energía creativa de la institución. El desenlace de junio de 1973 marcó el final definitivo de una reforma inconclusa, abriendo el periplo más oscuro en la historia de la institución.

2.4. La universidad intervenida y tecnocrática (1973-1985/90)

El año 1973 marcó, como en todos los ámbitos del quehacer nacional, un quiebre en la historia de la educación superior chilena y uruguaya. No solamente se abortó el

[57] Maggiolo, O. (1966): Universidad y CIDE: una tesis colonialista del desarrollo. En: Semanario Marcha 28/I/1966.

impulso reformista de los años precedentes, sino que el SES fue desmantelado por efecto de la represión y la carencia de recursos materiales y humanos, además de sometido a un control político-ideológico sin precedentes. No obstante, sobre un sustrato común de transformaciones, la magnitud de los cambios en la gobernanza y la economía política, los fundamentos ideológicos de los mismos y su impronta fundacional fueron diferentes en ambos países.

2.4.1. El caso chileno: de la regulación al giro hacia el mercado

La política de educación superior de la dictadura se desarrolló en dos fases, una "destructiva" (1973-1980) en la que se buscó desarticular el legado de la universidad desarrollista al modo de una contra reforma, y otra propositiva (1981-1990) donde se implementó la concepción neoliberal y tecnocrática que en lo esencial rige hasta el presente (Brunner, 2007).

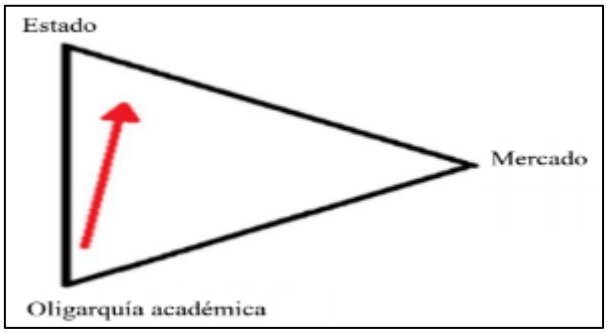
En primera instancia, la represión del régimen cayó con especial rigor sobre la comunidad universitaria, mediante distintos dispositivos. Hubo una destitución masiva de docentes y funcionarios[58], se persiguió a gremios estudiantiles, sindicatos docentes e incluso a corporaciones profesionales. En algunos casos, estos actores estaban fuertemente comprometidos con el gobierno de la Unidad Popular, y en otras ocasiones la represión llegó en su carácter potencial de "agitadores" o "sujetos peligrosos". Fueron suprimidos o desmantelados por la vía de los hechos la mayoría de los centros de investigación, en particular aquellos vinculados al desarrollo de las ciencias sociales. Se puso fin al proceso de diferenciación horizontal que las instituciones existentes habían impulsado años atrás, para dar respuesta al incremento en la demanda de educación superior. Este proceso de represión masiva, edulcorado

[58] Un estudio del CONICYT del año 1975 estimó, hacia 1974, los siguientes porcentajes de docentes destituidos o exiliados por rama: 21,6% de Ciencias Agrarias, 12,8% en Ciencias Médicas, 15,1% en Ciencias Naturales y Exactas, 28,6% en Ciencias Sociales, y 42% en Ingeniería y Tecnologías. Fuente: Del Real (1975): El éxodo de científicos y técnicos: un estudio sobre el CONICYT.

con consignas como la despolitización de la universidad contra la infiltración marxista, derivó en un sistema de educación superior sometido a una ardorosa vigilancia[59].

El avasallamiento por parte del gobierno de facto de la autonomía, el cogobierno, la libertad de cátedra y de enseñanza establecidos en la reforma de 1967, permite identificar un cambio en la gobernanza del SES. El centro de gravedad se trasladó hacia el Estado, en detrimento de la oligarquía académica y de los agentes de la vida universitaria (Brunner, 2007). Se trató de un cambio exógeno en la medida que el agente transformador se situó fuera del SES, y también de los orígenes de un cambio de trayectoria, puesto que el sistema fue adquiriendo configuraciones novedosas en relación a su propia historia, que se verían potenciadas a partir de 1981 para no "volver atrás" hasta el presente.

Diagrama 2.2. Chile: cambios en la gobernanza del SES (1973-1980)



Fuente: Elaboración propia en base a Brunner (2008: 217)

Desde el punto de vista de la economía política, el SES también experimentó cambios sustantivos. Contrariamente a la tendencia de los años de la reforma, entre 1973 y 1980 se redujo la oferta de vacantes en una tercera parte, generando una pérdida de matrícula en términos absolutos y relativos. La TBM, que se ubicaba en el umbral de la masificación hacia 1973 (15%), cayó a un 12% en 1980 (PIIE, 1984; Brunner, 1992). Esta contracción de la cobertura se basó en el diagnóstico oficial de que la matrícula universitaria chilena estaba hipertrofiada, por encima de las necesidades del país.

[59] Una buena síntesis de la filosofía implícita en estas medidas la brindó el Rector de la Universidad de Chile, quien en julio de 1981 declaró que "eso de que la Universidad es el pensamiento crítico de una nación corresponde a una concepción marxista" (El Mercurio, 12/7/1981).

Asimismo, se criticó la generalización de la gratuidad que, según la tecnocracia del régimen, era un mecanismo regresivo por el cual "los pobres pagan la educación de los hijos de las familias ricas" (CRUCH, 1981).

Esta caída en la matrícula fue planificada, además, de tal manera que afectó en mayor medida a las áreas consideradas "peligrosas" por su politización, o "innecesarias" de promover por su menor dinamismo y conexión con el modelo de desarrollo liberal y aperturista que se estaba impulsando[60]. Además, la reducción en las vacantes fue más drástica en las universidades públicas que en las privadas. Esto es una consecuencia lógica, en cuanto las universidades públicas estaban más politizadas y vinculadas al gobierno de Allende, pero también nos da pistas para pensar en objetivos de largo aliento del régimen: desfinanciar a las universidades públicas y reducir su oferta educativa, generando un exceso de demanda que, oportunamente, sería canalizado por la expansión de la enseñanza superior privada.

Como consecuencia de lo analizado anteriormente, el régimen de provisión comenzó una transición, al final de la cual el sector privado sería el principal oferente. Si antes del golpe de 1973 el SES se estaba moviendo del acceso público selectivo al acceso abierto público, durante los años iniciales del régimen militar y hasta 1980 este proceso se revirtió draconianamente. Al mismo tiempo, el exceso de demanda por educación superior no canalizado por la oferta pública, generará presiones en favor de la liberalización de la oferta privada que se concretarían en la década siguiente.

Entretanto, la estructura del financiamiento universitario permaneció inalterada entre 1973 y 1980, pues las universidades recibían el grueso de sus recursos de las arcas públicas mediante transferencias directas. Pero estos recursos cayeron sustantivamente en términos reales y en términos relativos bajo los distintos indicadores que se disponen, como se observa en el siguiente cuadro.

[60] En particular, se vio afectada el área social.

Cuadro 2.1. Evolución del gasto público en ES en Chile (1974-1980).

	G.P educ./PIB	GP educ. superior/GP educ.	GP educ superior/PIB
1974	4,9	40	2
1980	3,6	29	1

Elaboración propia en base a PIIE (1984: 330-331)

El año 1981 marcó un nuevo punto de inflexión en el SES chileno. En el marco del proyecto neoliberal autoritario, la dictadura cívico militar emprendió una reforma educacional integral en la misión, visión, gobernanza y economía política de todos los niveles del sistema educativo[61]. Como en 1973, se trató de un cambio exógeno, el motor de la mutación estuvo en el Estado. Pero en esta ocasión, a diferencia de 1973, la radicalidad de las transformaciones generó un vuelco irreversible en la trayectoria.

La reforma tuvo sus jalones jurídicos en un conjunto de decretos con fuerza de ley (DFL) aprobados entre 1980 y 1981[62]. En esencia, estas disposiciones implicaron la sustitución de la noción de educación superior como derecho garantizado por el Estado, en favor de la concepción de educación superior como mercancía que se transa en el mercado, con el Estado desempeñando el papel de subsidiario. Se jerarquizó la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación, retirando al Estado al papel de supervisor del sector privado y garante ante sus eventuales falencias (Brunner, 2007; Bernasconi, 2003; Espinosa, 2017).

Los cambios impulsados tuvieron fuerte inspiración neoliberal. La consigna central era que el aumento de la competencia entre las instituciones educativas generaría una ampliación de la cobertura, mayor eficiencia interna y una mejora de la calidad educativa. Del mismo modo, la competencia entre instituciones (y también entre académicos) por financiamiento y prestigio impulsaría mejores resultados en materia de investigación, incrementando las sinergias con el aparato productivo y las demandas de la sociedad civil. Adicionalmente, la competencia entre los estudiantes

[61] En este trabajo solo analizamos las transformaciones del SES, pero no deben perderse de vista las reformas realizadas en los restantes niveles educativos. Existe profusa bibliografía que analiza los fundamentos, objetivos, y resultados de las reformas en educación básica y media.

[62] DFL nº1, nº2 y nº3 del día 30/12/1980, y DFL nº4 del día 14/1/1981, y DFL nº5 y nº25 del día 25/2/1981.

por vacantes, crédito favorable y becas, junto a la necesidad de pagar por la educación recibida, incentivaría mejores rendimientos académicos, permeando a la sociedad de una lógica meritocrática. En síntesis, la reforma reemplazaba a la política pública como mecanismo de provisión y regulación, en favor de la lógica de mercado (Brunner, 2007).

Según las conceptualizaciones propuestas por CLAEH (1985) y Romero (2013), la visión liberal tecnocrática de la universidad sujeta a la misma al modelo de desarrollo económico dominante, negando a la comunidad universitaria todo papel de crítica o capacidad propositiva. Asimismo, concibe al cambio social como fenómeno lineal de crecimiento y modernización de la economía, reduciendo el papel de la universidad al aporte de conocimiento tecnológico y la formación de profesionales concebidos para esos procesos.

En línea con lo dicho en párrafos precedentes, el primer puntal de la reforma fue una profunda reestructura de las universidades públicas, que acabaron convergiendo con la lógica privada. Se eliminó la gratuidad, trasladando el costo de la educación desde el Estado a la familia del estudiante, en cuanto principal beneficiario. La regresividad del gasto público en enseñanza superior, la necesidad de direccionar recursos escasos hacia quienes más los necesitan (enseñanza básica y media), y un beneficio privado excedente en relación al beneficio social brindado por la educación superior, fueron esgrimidos por el régimen como argumentos persuasores, argumentando así que las reformas implementadas iban en la línea de una mayor "justicia social" (Bernasconi, 2003; Brunner, 2007). Otra reforma que afecto al subsistema público fue la descentralización de la provisión, mediante el desmembramiento de las dos instituciones estatales de alcance nacional (Universidad de Chile y Universidad Tecnológica del Estado) en 14 universidades públicas independientes entre sí, tomando como unidades básicas sus diferentes sedes a lo largo de las regiones chilenas.

La segunda piedra angular del nuevo SES chileno fue el cambio en los criterios de asignación del financiamiento público, introduciendo el incentivo de la competencia

entre instituciones. El nuevo diseño estableció que los recursos fiscales seguirían vertiéndose, como hasta entonces, a todas las universidades integrantes del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), pero mediante otros mecanismos. En concreto, se establecieron tres variantes: i) Aporte fiscal directo (AFD), que surgiría de la negociación bilateral entre el gobierno y cada universidad integrante el CRUCH, a partir de criterios históricos; ii) Aporte fiscal indirecto (AFI), consistente en recursos que se asignarían competitivamente entre las universidades pertenecientes al CRUCH, en función de la cantidad y "calidad" del alumnado captado en la PAA[63]; iii) Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSU), financiamiento dirigido a subsidiar el crédito a los estudiantes que ingresen en las universidades del CRUCH.[64]

El cuadro 2.2 muestra las diferencias entre el financiamiento público proyectado por el gobierno mediante estos mecanismos, y el financiamiento real que fue transferido a las instituciones. Se constata allí un creciente desfasaje entre la teoría y la realidad, entre las intenciones y los hechos, que generó un profundo desfinanciamiento de las universidades del CRUCH. En la explicación de estas diferencias posiblemente coadyuven los efectos de la crisis de la deuda sobre la fiscalidad chilena con la voluntad privatizadora de la reforma del SES, presionando a las universidades tradicionales a obtener recursos en el mercado.

Cuadro 2.2: Aporte fiscal al SES bajo el esquema de financiamiento de la reforma de 1980. Números índices de aporte teórico y aporte real.

Año	AFD		AFI		FSU		Total		Brecha
	Teórico	Real	Teórico	Real	Teórico	Real	Teórico	Real	
1980	100	100	0	0	0	0	100	100	0
1982	90	86,2	10	11	15	14,7	115	112,2	-2,8
1984	60	58,7	40	9,4	30	22,7	130	91,3	-38,7
1986	50	47,9	50	7,8	50	17,7	150	74,4	-73,6

Elaboración propia en base a PIIE (1984). Vol. 3 y Brunner (2007; 168-169)

[63] En concreto, refleja el porcentaje de alumnos con gran mérito académico (primeros 25000 puestos de la PAA) matriculados en cada institución. A partir de 1990, todas las instituciones del SES pudieron competir por su captación.

[64] Obsérvese que los tres mecanismos suponen que únicamente recibirán fondos públicos las universidades tradicionales, tanto públicas como privadas subvencionadas. Esta consideración, junto a la eliminación de la gratuidad en las universidades estatales, y al uso común de la PAA como mecanismo de selectividad, diluye la importancia de la división analítica entre universidades públicas y privadas subvencionadas.

El tercer aspecto central de la reforma de 1981 se vinculó a la diversificación vertical del SES. La legislación rompió con la lógica excluyente de las universidades que otorgan grado académico de licenciado, para diversificar "por lo bajo" el sistema mediante la oferta de carreras cortas, a la vez que promoviendo la creación de nuevas universidades plenamente privadas que competirían con las integrantes del CRUCH. Así, al lado de las universidades tradicionales, fueron creados los Institutos Profesionales (IP) y los Centros de Formación Técnica (CFT). Las universidades (CRUCH o privadas) tendrían el monopolio de los grados académicos en 12 carreras consideradas medulares en la tradición chilena y en razón de su importancia económica y social, sin perjuicio de poder otorgar licenciaturas en carreras adicionales. Los IP y CFT ofrecerían formación terciaria de entre 3 y 2 años de duración, con miras a una rápida inserción en el mercado de trabajo. Fue en este nivel técnico donde la dictadura previó el surgimiento de un mercado educativo de masas, de allí que se permitiera el lucro en este sector (Orellana, 2016).

Los tres cambios antes señalados vinieron a converger en potenciar la lógica fundacional de la reforma: el incentivo a la provisión privada. La legislación generó un marco institucional o "clima de negocio" del que se esperaba una explosión de la oferta educativa, eliminando prácticamente las barreras a la entrada, garantizando en algunos subsectores o niveles educativos mercados cautivos (la creación de IP y CFE correría exclusivamente por cuenta de privados), y otorgando a las nuevas instituciones márgenes de autonomía y discrecionalidad, sin exigir estándares de calidad en sus actividades de enseñanza e investigación (Brunner, 2007). Al mismo tiempo que se generaban condiciones para el avance de la oferta privada, se privaba a las nuevas instituciones (IP, CFT, universidades privadas) de cualquier forma de financiamiento público, obligándolas a ser eficientes financieramente.

La economía política del SES chileno se vio radicalmente modificada a partir de la reforma de 1981. Si durante los primeros años de la dictadura (1973-1980) hubo un retroceso desde el acceso abierto público (AAP) hacia el acceso público selectivo (APS) acompañado por la jerarquización de las instituciones privadas de élite, la reforma de 1981 transitó de modo decidido por el camino de la privatización al tiempo que

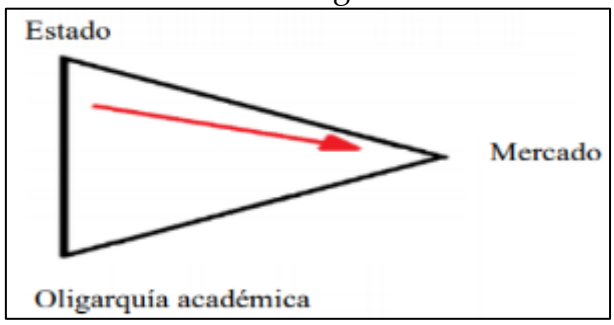
impulsó un aumento de la cobertura. Este viraje puede interpretarse como un movimiento hacia el acceso privado de masas (APM), tímido a inicios de los años 80 y más definido a finales de la década.

En el corto plazo, los resultados de la reforma en materia de cobertura no fueron los esperados. El crecimiento en la matrícula fue lento, pasando la TBM del 12% en 1980 al 15,4% en 1985, para alcanzar un 19% en 1990 (Espinosa, 2017). Pero desde una mirada más integral y a la vez alineada con los fundamentos ideológicos de la reforma, los objetivos propuestos se cumplieron: se trasladó el costo de educarse a los hogares y se incrementó la oferta privada, en particular de los IP y CFT, perdiendo peso relativo las universidades en favor de formaciones técnicas que pudieran facilitar una rápida inserción laboral, en línea además con los cambios en la estructura productiva y del empleo que se estaban consolidando. Dentro de la enseñanza universitaria, las instituciones del CRUCH pudieron capitalizar su prestigio y recursos "genuinos" limitando durante una década el crecimiento de las universidades privadas, pero auto transformándose ellas mismas en instituciones regidas por la lógica de mercado.

Desde el punto de vista de la gobernanza, la reforma de 1981 indudablemente puso el centro de gravedad en el mercado. Este movimiento hacia la gobernanza de mercado se realizó a instancias de la tecnocracia neoliberal, que condujo gran parte de las políticas públicas chilenas durante la dictadura.[65] De todas formas, esto no debe interpretarse como un cuestionamiento al rol directriz del Estado sobre las instituciones, puesto que la designación de interventores y el control ideológico no cedieron a lo largo del proceso, abarcando a las viejas como a las nuevas instituciones educativas.

[65] Entendemos que no puede disociarse la reforma del SES en particular, de la reforma educacional en general, y del conjunto de reformas estructurales de corte neoliberal implantadas por la dictadura cívico militar en diversos ámbitos (salud, seguridad social, privatización de empresas públicas, régimen de obra pública, entre otras).

Diagrama 2.3. Chile: cambios en la gobernanza del SES (1981-1990)



Elaboración propia en base a Brunner (2008: 218)

2.4.2. El SES uruguayo: intervención destructiva sin transformación estructural

Siguiendo a Contera (2008) y Arocena & Sutz (2010), la intervención del régimen cívico militar en la UdelaR tuvo una acción básicamente destructiva. El presupuesto universitario se desplomó en términos reales,[66] la represión sobre estudiantes y docentes fue feroz, las destituciones, seguidas muchas veces del exilio y la prisión, abarcaron a más del 50% de los docentes e investigadores en todas las instituciones, llegando en algunos casos al desmantelamiento total o a la supresión directa.[67] Sin embargo, el autoritarismo imperante no impuso una lógica centralizadora al conjunto de la UdelaR, el esquema federal del SES se profundizó en la medida que estuvo ausente un plan de largo plazo, y que la compartimentación facilitaba las tareas de control político e ideológico (CLAEH, 1985). Además, los planes de estudio fueron modificados con un sesgo acrítico y autoritario, reflejando la preminencia de la doctrina de la seguridad nacional.

La formación docente se vio igualmente afectada durante el régimen cívico militar: destituciones por doquier y reemplazo de docentes calificados por otros de menor idoneidad, modificación de planes de estudio con un claro sesgo ideológico

[66] El gasto público en la UdelaR cayó del 0,75% al 0,5% del PIB, guarismo en torno al cual se mantuvo durante todo el proceso, para mostrar una tímida y poco sostenida recuperación en el primer gobierno democrático. Fuente: Guarga (2007), Cooperativa Comuna (2015:5).

[67] Este fue el caso del Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho, y diversos institutos de investigación de las facultades de Ingeniería y de Humanidades y Ciencias.

autoritario, clima de persecución permanente. Un sin número de situaciones conllevaron el deterioro de la formación recibida lo que, a su vez, derivó en un decaimiento de calidad educativa recibida por niños y adolescentes en enseñanza básica y media. En este clima, la matrícula y el egreso de los institutos de formación docente se desplomaron de modo estrepitoso, lo que junto a la ola de destituciones en enseñanza básica y media generó una acuciante escasez de docentes. Estos factores impulsaron la reformulación de los planes de estudio, reduciendo la carrera docente de 4 a 3 años, y eliminando la selectividad del ingreso en el IPA (Artucio et al., 1986; Filgueira, 2005).

Las consecuencias de los procesos señalados anteriormente sobre el SES fueron lapidarias. Hubo un enorme deterioro de la calidad docente, se destruyó la actividad de investigación afirmando una lógica tecnocrática y profesionalizante, y se promovió el aislamiento de la universidad respecto a la sociedad al anular toda actividad de extensión (Contera, 2005; Sutz, 2014). Las tres funciones universitarias eran consideradas peligrosas a ojos del régimen: la enseñanza era vista como un mecanismo de adoctrinamiento marxista, la investigación daba vía libre al pensamiento crítico y a la creatividad, en tanto que la extensión sembraba la semilla de la revolución en la sociedad.

La debacle del SES tuvo, a su vez, enormes costos en términos del desarrollo nacional, al limitar la acumulación de capital humano y reducir las capacidades tecnológicas. Pero una adecuada valoración de estos perjuicios debe considerar los "costos indirectos" dados por el contexto: el Uruguay debilitaba su SES en el preciso momento que el mundo viraba de paradigma tecnológico, con el desarrollo de la informática, la electrónica, la biotecnología y la automatización de los procesos, sectores todos ellos intensivos en conocimiento (CLAEH, 1985). Además, no debe soslayarse que, así como la destrucción de capacidades puede darse en el corto plazo, su reconstrucción es un proceso de mediana duración que enfrenta toda clase de obstáculos (volver a conformar los equipos, formar nuevos investigadores, ponerse a tono con los nuevos desarrollos, entre otros).

Entre 1973 y 1985, la matrícula del SES uruguayo vivió sucesivamente períodos de estancamiento (1973-1977), caída (1978-1983) y recuperación que sobre compensó la retracción (1984). El estancamiento inicial se explica por el clima de represión, control y censura ideológica instalado en la sociedad en general, y en el SES en particular. En este contexto, la deserción estudiantil fue un mecanismo discrecionalmente promovido por las autoridades para cumplir sus objetivos de ajuste presupuestal y depuración ideológica. La caída de la matrícula en términos absolutos y relativos sucedida entre 1979 y 1983, puede explicarse porque a las condiciones prevalecientes recién señaladas, se agregó la implantación de mecanismos de selectividad en la UdelaR (cupos máximos de ingreso y posteriormente pruebas de conocimiento) que generaron sistemáticamente un desequilibrio entre la demanda de enseñanza superior y una oferta cada vez más constreñida. Finalmente, en 1984, cuando el proceso de apertura democrática avanzaba lenta pero inexorablemente, se eliminaron los cupos y pruebas de ingreso, por lo que la demanda reprimida de los años anteriores se concretó en una disparada de los ingresos universitarios, nutrida además por el regreso de miles de exiliados (CLAEH, 1985; Lizbona y Rumeau, 2003; Bayce, 1988).

Desde la mirada de la economía política, durante la dictadura cívico militar el SES uruguayo transitó del acceso abierto público (AAP) al acceso selectivo público (ASP) para regresar en 1984 a un pleno AAP. Ciertamente, el establecimiento de selectividad en el ingreso mediante cupos y pruebas en la UdelaR procuró instalar un discurso meritocrático, al tiempo que generaba un exceso de demanda que, eventualmente, pudo impulsar la oferta privada. En el mismo sentido, un decreto ley del 20 de noviembre del año 1984 estableció la desmonopolización de la enseñanza de grado, habilitando la creación de universidades privadas. Pero ambas iniciativas no prosperaron en el corto plazo, puesto que las restricciones de oferta fueron levantadas incluso antes del retorno de la democracia, y la provisión privada no habría de tomar cierta relevancia en términos relativos hasta mediados de la década del 90.

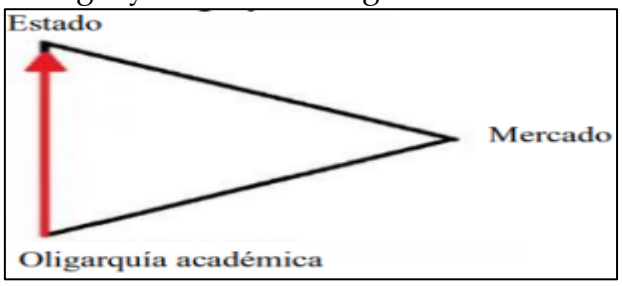
En esta inercia de la economía política del SES uruguayo parecen haber incidido dos factores. Por un lado, a diferencia de Chile, el régimen no tuvo un plan privatizador

integral de la educación superior, ni un proyecto acabado de modernización tecnocrática o académica.[68] Por otra parte, se puso de manifiesto la resistencia colectiva a la eliminación del acceso abierto y gratuito a la enseñanza superior, fuertemente arraigado en la sociedad en cuanto mecanismo de movilidad vertical.

A nivel de la gobernanza del SES, durante la dictadura uruguaya se concretó un cambio similar al identificado en los primeros años del régimen chileno (1973-1980). El centro decisorio dejó de estar en las instituciones autónomas y cogobernadas, y pasó a ser ejercido por el Estado a través de sus interventores. Al igual que en el país trasandino, se trató de un shock exógeno, originado en la arena política, que pudo generar un cambio de trayectoria.

Pero a diferencia de Chile, en Uruguay este shock externo no derivó en cambios irreversibles en materia de gobernanza y economía política. Con esto no estamos negando la entidad y gravedad de los efectos de la intervención sobre el SES, sino relativizando su voluntad reformista. En Uruguay, durante los años del régimen cívico militar no aplicaron reformas estructurales que pusieran en cuestión el esquema de provisión y financiamiento del SES a largo plazo. En tal medida esto fue así, que la lógica de los cambios implementados durante la transición democrática (1985-1990) tuvo un sentido restaurador de la institucionalidad, al tiempo que se retomó un sendero reformista que puede vincularse al Plan Maggiolo de finales de los años 60.

Diagrama 2.4. Uruguay: cambios en la gobernanza del SES (1973-1985)



Elaboración propia

[68] Podemos sugerir entonces, que la política respecto al SES refleja un rasgo diferencial estructural entre las dictaduras uruguaya y chilena. En Uruguay hubo una tendencia a la liberalización y apertura de mercados que no derivó en la conformación de un modelo neoliberal acabado (Notaro, 2001; Yaffé, 2010). La tendencia a mantener un Estado fuerte se visualiza, por ejemplo, en no acometer una privatización de la educación y la seguridad social, y en el mantenimiento de las empresas públicas. Las políticas implementadas en Chile fueron sustantivamente más liberales y aperturistas.

2.5. La trayectoria seguida desde la restauración democrática hasta 2005

La apertura democrática, concretada en 1985 en Uruguay y en 1990 en el caso de Chile, generó condiciones para un renacer y reacomodamiento de la actividad académica, pero las lógicas prevalecientes en ambos países fueron sustancialmente diferentes. En Chile, el rumbo privatizador de la educación superior impulsado por la dictadura no habría de revertirse, se consolidó, aunque con una mayor supervisión y financiamiento del Estado, procurando conciliar mejora en la calidad y avances en la equidad. En Uruguay, el derrotero general articulará la restauración de la institucionalidad previa a 1973 con el impulso de una agenda gradual de reformas, en el marco de una fuerte restricción presupuestaria.

2.5.1. El modelo chileno: la larga marcha hacia un equilibrio entre el Estado y el mercado

A finales de la década del 80, en gran parte de la sociedad y de la dirigencia política chilena había una sensación de malestar con el SES y los efectos de la reforma de 1980 (Brunner, 2007; Bernasconi 2003). En efecto, la masificación avanzaba a ritmo lento; la calidad de la educación estaba bajo la lupa, especialmente en los IP y CFT; la liberalización del mercado conjuntamente con la eliminación de la gratuidad, generaron un ascenso del costo de educarse, al punto tal que para la mayoría de las familias chilenas el dilema era entre resignar sus aspiraciones educacionales o recurrir al endeudamiento; finalmente, el autoritarismo producto de la intervención contrariaba las más caras tradiciones y valores de la sociedad chilena.

El escenario encontrado por los primeros gobiernos democráticos no era, en principio, muy favorable para revertir estas cuestiones. La aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) el 10 de marzo de 1990, último día del régimen de facto, amañó el proceso privatizador de la educación chilena en todos sus niveles. Esto condicionó la política de educación superior en los sucesivos gobiernos de la

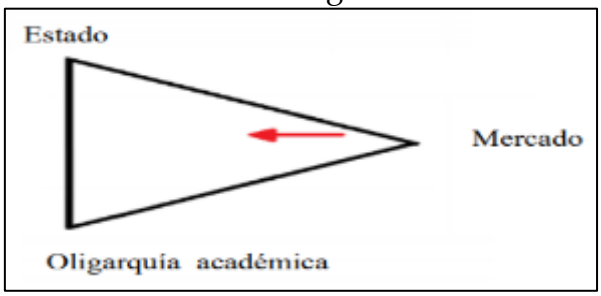
Concertación de Partidos Para la Democracia, que dirigieron Chile hasta el final del período de análisis, pues tuvieron un margen de maniobra reducido.[69]

En parte por herencia y también por convicción, durante la década del 90 el mercado continuó siendo el vértice articulador de la gobernanza del SES. La competencia siguió rigiendo la interacción entre los actores, constituyendo el camino para incrementar el acceso, así como para mejorar la calidad educativa y la eficiencia. Aun así, hubo cambios significativos, graduales pero acumulativos, que dieron por resultado una economía política y una gobernanza sensiblemente diferentes hacia el final de nuestro período de estudio. En el direccionamiento de estos cambios, las sucesivas administraciones debieron afrontar ciertos dilemas de política propios de un SES en crecimiento: las cuotas de autonomía y de regulación, el papel de la competencia y la coordinación, de qué manera lograr un adecuado balance entre calidad y equidad, como ponderar los retornos individuales y sociales, y que criterios definir para otorgar financiamiento público a instituciones y usuarios (Bernasconi, 2003; Brunner, 2007).

La gobernanza irrestricta de mercado fue mitigada, recuperando parte de gravitación las propias instituciones educativas, y fundamentalmente posicionando al Estado como regulador. Se estableció un consenso académico, técnico y político, que desplazó el centro de gravedad de la gobernanza levemente hacia el centro del triángulo (Brunner, 2007). Este consenso, en un marco democrático, delineó para el SES una estrategia de cambio institucional endógeno y acumulativo, que contrasta con los cambios exógenos y de trayectoria impulsados por el gobierno de facto en 1973 y en 1980.

[69] La LOCE es considerada, por parte de historiadores críticos de la dictadura militar, como parte de las "leyes de amarre". Esta denominación refiere a un conjunto de normas jurídicas que el gobierno pinochetista aprobó en sus postrimerías, que habrían de condicionar el margen de maniobra de los sucesivos gobiernos democráticos. El carácter de ley constitucional incorporado en las "leyes de amarre", hacía prácticamente imposible su remoción o modificación, cristalizando así reformas económicas neoliberales y reformas políticas de sesgo autoritario en el largo plazo.

Diagrama 2.5. Chile: cambios en la gobernanza del SES (1990-2005)



Elaboración propia en base a Brunner (2008: 219)

Las instituciones del SES recuperaron capacidad decisoria debido al restablecimiento de la autonomía en las universidades que habían sido intervenidas. Pero esto no significó devolver a académicos y estudiantes la conducción institucional al modo en que la ejercieron entre 1967 y 1973, sino establecer criterios gerenciales y tecnocráticos como regla de funcionamiento. Algunos autores señalan que la penetración de los mecanismos de mercado ha tenido una magnitud tal, que toda la actividad académica se encuentra subordinada a criterios empresariales (Fernández, 2011; Romero, 2013). Así, la adopción del capitalismo académico conlleva una visión de la universidad como "fábrica" de capital humano avanzado y conocimiento *mainstrem,* orientada a satisfacer demandas exógenas, por lo que la universidad chilena renuncia a ejercer un papel de crítica e interpelación (Romero, 2010; Orellana, 2016). Las carreras ofrecidas, los contenidos enseñados, las líneas de investigación desarrolladas, la obtención de fondos para la investigación, e incluso las formas de contratación y evaluación de docentes, son gerenciados en base a la competencia en el mercado académico y de prestigios institucionales, como forma de maximizar la eficiencia.[70]

Distintas variables propias de cada institución coadyuvaron a definir su modelo de gobernanza: el carácter público o privado, la importancia relativa de los fondos públicos en su financiamiento (léase, integrar o no el CRUCH), la conducción tecno-burocrática o empresarial de su gerenciamiento, la orientación predominante hacia la

[70] El propio gobierno aplica una política discrecional de elegir ganadores entre las universidades públicas. Según datos del año 2005, la Universidad de Chile, la Universidad Católica, la Universidad de Concepción y la Universidad de Santiago recibieron el 48,9% de los recursos que se asignan por concepto de AFD (Kremerman, 2007).

enseñanza o la investigación, el grado de selectividad de los estudiantes, y finalmente, la trayectoria histórica propia de la que surge una tradición.

Pero el cambio más significativo en la gobernanza fue, como señalamos antes, la afirmación del papel del Estado. La intervención pública se fundamentó en la necesidad de corregir las fallas del mercado educativo, potenciando las externalidades positivas y reduciendo las asimetrías de información, dejando a un lado eventuales presiones en favor de la gratuidad o la estatización del sistema (Bernasconi, 2013; Brunner, 2007; Tokman, 2004). El Gobierno se planteó tres objetivos centrales: la mejora en la calidad, la búsqueda de mayor equidad, y el incentivo a actividades de investigación centrales para el desarrollo.

Las políticas orientadas al incremento de la calidad operaron por dos mecanismos complementarios. En primera instancia, se apuntó a supervisar y evaluar los resultados de las instituciones de enseñanza superior. Para ello, se diseñó un sistema de acreditación, y se promovió la elaboración y difusión de información pública en cuestiones como costo del arancel, empleabilidad, duración promedio de las carreras, tasa de egreso y actividad de investigación (Zapata & Fleet, 2012). Además, se reestructuraron los mecanismos de asignación de los fondos públicos, profundizando el incentivo de la competencia en su asignación[71], e instrumentando rendiciones de cuentas sobre el uso de los recursos fiscales, de modo de vincular el financiamiento futuro a los resultados del presente.

La búsqueda de mayor equidad implicó la puesta en marcha de distintas políticas compensatorias para los ingresantes. Entre ellas se destacan el diseño de mecanismos alternativos a la Prueba de Aptitud Académica como criterio de selectividad, la reducción de las asimetrías de información transparentando la estructura de costos de la educación, para adecuar los aranceles al costo real y mitigar los efectos del poder de mercado, y el incremento de los subsidios a la demanda, que de hecho comenzaron a

[71] En este sentido, se modificaron los criterios de asignación de parte del Aporte Fiscal Directo (AFD) y se incorporó a todas las instituciones del SES a la competencia por al Aporte Fiscal Indirecto (AFI), antes reservado a las integrantes del CRUCH. También se crearon fondos concursables competitivos para el financiamiento de actividades diversas (proyectos de investigación, de innovación en la enseñanza, contratos con el Estado, etc.).

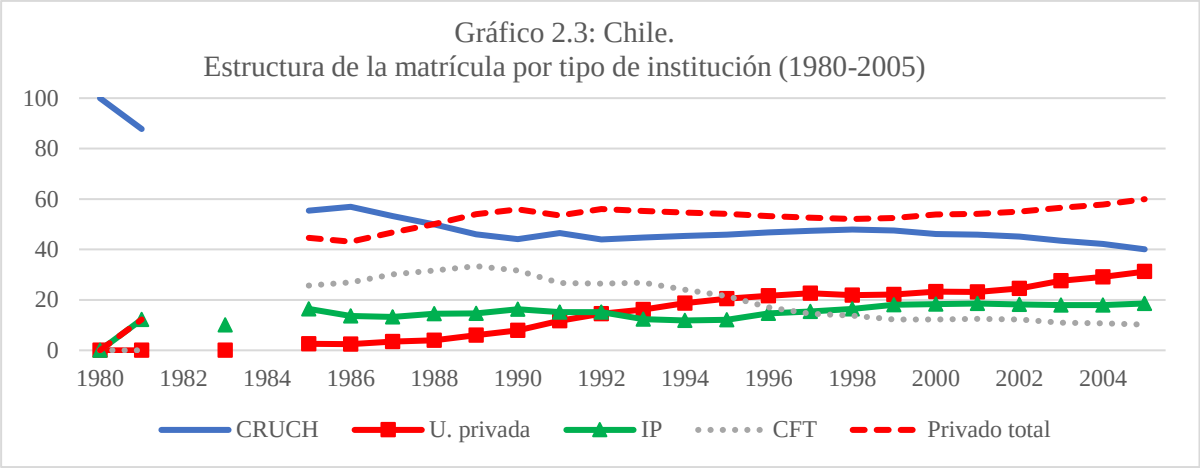
representar la principal partida del presupuesto público dirigido a la educación superior. En el año 2006, en las postrimerías del período de análisis, se aprobó la creación del Crédito con Aval del Estado (CAE). Su diferencia respecto al Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSU) instrumentado desde 1981, radica en que el CAE permite financiar los estudios en todas las instituciones de educación superior y no solamente en las pertenecientes al CRUCH.[72]

La explosión de la matrícula del SES desde 1990 fue enorme y se ha acelerado conforme nos acercamos al final del período de estudio. La tasa bruta de matriculación (TBM) pasó del 19% en 1990 al 52% en el año 2007 (MINEDUC, 2009). Siguiendo la clasificación de Trow (1974), Chile superó el umbral de la matriculación universal.

Este incremento del nivel de cobertura fue simultáneo a un cambio en la estructura de la matriculación. Contrariamente a lo sucedido en la década del 80, donde el motor del dinamismo estuvo dado por el subsistema terciario no universitario, desde 1990 el gran impulso lo proporcionaron las universidades privadas. Asistimos a un declive relativo de la formación técnica (IP, CFT) en favor de las universidades y, dentro de estas, la provisión privada ganó terreno frente a las universidades públicas y privadas subvencionadas, integrantes del CRUCH.[73] El gráfico 2.3 ilustra este proceso.

[72] Este punto es trascendente, en la medida que la PAA como criterio de selectividad tiene un efecto regresivo en términos del ingreso a las universidades tradicionales. Es decir, ingresan a las universidades del CRUCH estudiantes provenientes de los quintiles altos de la distribución del ingreso, con niveles de capital social y cultural superiores al promedio de los aspirantes. De esta manera, el CAE viene a resolver un problema de mercados incompletos, de no acceso al crédito del sistema financiero.

[73] La pérdida de peso relativo de la matrícula de los IP y CFT en el conjunto del SES chileno, implicó además una reestructura de la provisión en un mercado que se diagnosticaba como hipertrofiado. Hubo un proceso de concentración mediante fusiones, adquisiciones, absorción por universidades, y en algunos casos cierres definitivos, que determinaron una reducción de la cantidad de estos centros educativos en favor de una mayor eficiencia. En el caso de los CFT, cabe consignar que la caída de matrícula se verificó también en términos absolutos.



Elaboración propia a partir de MINEDUC (2020). No se dispone de datos para algunos años.

La masificación del SES desde 1990, junto a los cambios de su estructura relativa por subsistema, sugieren que el sistema educativo chileno logró avanzar en la universalización del egreso de enseñanza media en sus dos variantes (científico-humanística, y técnico-profesional)[74]. Asimismo, nos inducen a pensar en un cambio de las aspiraciones educacionales de la población: las carreras cortas, antes elegidas pensando en una rápida inserción laboral, fueron desplazadas por carreras de grado universitario que permitirían acceder a mayores retornos económicos y prestigio social.

La conjunción entre la enorme expansión de la matrícula y el crecimiento exponencial de las universidades privadas en detrimento relativo del CRUCH, implicó una redefinición de la economía política del sistema. A partir de 1990 el SES chileno consolidó el predominio del acceso privado de masas (APM). Este sector, dominante numéricamente, coexistirá con el ámbito tradicional de acceso selectivo público, y también con un sector privado de élite que ofrecerá diferenciación en la calidad y/o el estatus, conforme avance la universalización de la educación superior. Cientos de miles de individuos aspiraron a incorporarse a las universidades chilenas, pero las instituciones de mayor reputación (CRUCH) no pudieron canalizar esa demanda, en virtud de las rígidas reglas de selectividad prevalecientes, y de la falta de voluntad

[74] La tasa de egreso conjunta fue del 89,6% en el año 2018. Fuente: MINEDUC (2019).

política.[75] Es así que el exceso de demanda educacional creó las condiciones óptimas para un crecimiento exponencial de las universidades privadas, que no debían someterse a rígidos estándares de calidad, definían con autonomía criterios de admisión generalmente laxos, al margen de la PAA y, finalmente, podían hacer cuantiosas ganancias en el marco de un mercado muy desregulado. El siguiente cuadro resume las estrategias de mercado implementadas por las universidades privadas en un contexto de masificación.

Cuadro 2.3: Estrategias corporativas de las universidades privadas

Volumen	**Estatus**	
	Alto	Bajo
Alto	Mantención de reputación vía calidad de los insumos	Expansión en los segmentos bajos del mercado
Bajo	Estrategia de nicho especializado	Estrategia de subsistencia

Tomado de: Brunner (2007; 265)

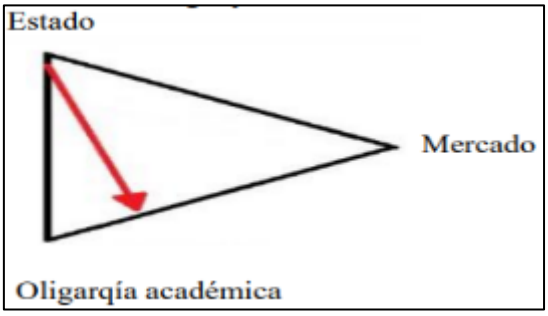
La definición del SES chileno como un sistema de acceso privado de masas en un contexto de crecimiento sostenido de la matrícula, implicó que el gasto privado tenga un enorme incremento en relación al gasto público y a los ingresos de los hogares en general. En este sentido, algunos datos son ilustrativos: en 1996, el gasto público en educación superior era del 0,4% del PIB, mientras el gasto privado más que triplicaba ese guarismo, llegando al 1,32%; para el año 2007, el gasto público cayó al 0,3% del PIB mientras el gasto privado ascendió al 1,41%, es decir que esta era 4,7 veces mayor (MINEDUC, 2009). Estos guarismos, literalmente opuestos a los valores promedio de los países de la OCDE, dan cuenta del enorme esfuerzo que hacen los hogares chilenos para poder financiar la educación superior, y han sido un factor de malestar que está tras las protestas sociales que han sacudido Chile, particularmente a partir del año 2006**.**

[75] Durante todo el período no se crearon nuevas instituciones de educación superior públicas, ni se incrementó el presupuesto universitario para subsidiar la actividad del CURCH en una medida acorde a la explosión de la demanda.

2.5.2. El SES uruguayo entre la restauración y la reforma

En Uruguay, el restablecimiento de la democracia tuvo, en materia de ES, una impronta restauradora (CLAEH, 1985; Contrera, 2008). En primera instancia, se procuró restituir la institucionalidad previa al golpe de Estado de 1973, es decir; la autonomía, el cogobierno, el acceso gratuito y no selectivo, la libertad de cátedra, y demás principios político-jurídicos que habían caracterizado al SES.[76] La gobernanza del sistema dejó de centrarse en el Estado para regresar al vértice de la oligarquía académica, de las propias instituciones educativas y sus agentes, que endógenamente determinaron el rumbo de las políticas.[77]

Diagrama 2.6. Uruguay: cambios en la gobernanza del SES (1985-2005)



Elaboración propia

Por otra parte, la economía política del sistema retomó plenamente sus rasgos pre dictatoriales. La eliminación de cupos y pruebas de ingreso establecidos transitoriamente por UdelaR entre 1979 y 1983, junto al libre ingreso a las carreras de formación docente, consolidaron el tradicional sistema de acceso abierto público (AAP), marcado por la combinación de gratuidad y no selectividad.[78]

[76] Esto es parcialmente cierto en el caso de la formación docente. Su gestión fue nucleada en el Departamento de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD), dependiente directamente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), creado en 1985, nucleando a los tres consejos de enseñanza básica y media (CEP, CES, UTU).

[77] No obstante, hubo un leve viraje hacia el mercado que explicaremos párrafos más adelante.

[78] Cabe consignar que en algunas carreras se aplican pruebas de ingreso o sorteos debido a lo limitado de los cupos. Esto sucede en el Instituto Superior de Educación Física (ISEF), algunas especialidades de profesorado (Educación Musical, Inglés) y también en algunas dependencias de la UdelaR (Traductorado, Escuela Universitaria de Tecnología Médica).

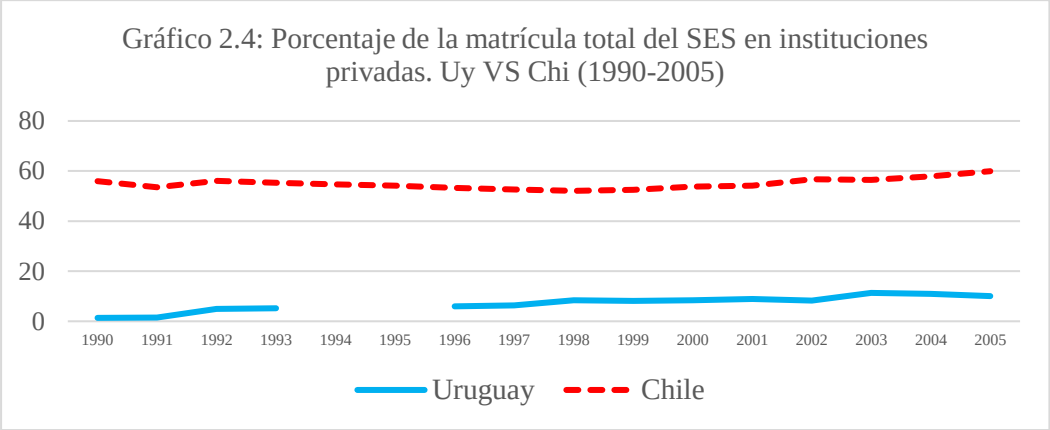
Sobre este sustrato fuertemente identificado con lo público, se agregó a partir de 1985 la presencia de instituciones privadas de educación superior, con la creación de la Universidad Católica del Uruguay. La oferta privada se amplió y diversificó a mediados de la década del 90 con la habilitación de nuevas universidades, entre las que destacamos la Universidad ORT en 1994, la Universidad de Montevideo y el Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en 1997, y la Universidad de la Empresa en 1998.

En casi todos los casos, las universidades privadas tuvieron su raíz en instituciones de pequeña y mediana escala, que desarrollaban desde tiempo atrás actividades de docencia y/o investigación en ciertas áreas de conocimiento, y surgieron para satisfacer una demanda existente que, a criterio de sus directivos, no era cubierta adecuadamente por el sistema público. Su ventana de oportunidad estuvo en ocupar esos nichos especializados de mercado.[79] Mas para lograr el reconocimiento como universidades, la ley les exigía impartir formación en al menos tres áreas de conocimiento. Fue así que estas instituciones encararon un proceso de diversificación horizontal (creación de nuevas facultades y carreras, sedes en el interior) y vertical (formación técnica o de posgrado) del que derivó su configuración actual, que sigue en permanente evolución.

La estructura de la matrícula terciaria según forma de administración muestra desde 1990 una tendencia lenta pero firme al incremento de la matrícula privada, ubicándose a final del período de análisis en un 15% de la matrícula universitaria, y levemente arriba del 10% en el total del SES. No obstante, como vemos en el gráfico 2.4, la brecha con Chile en este aspecto apenas ha disminuido, debido al simultáneo incremento de

[79] La ORT se enfocó inicialmente en carreras cortas del área informática y tecnológica. UCUDAL tiene su antecedente en el Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras, que desde los años 60' desarrollaba labores en el área de las Humanidades, y en la década del 80' incorporó la formación en Dirección de Empresas. La Universidad de Montevideo, a su vez, deriva del IEEM (Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo) cuyas primeras ofertas académicas fueron posgrados en las áreas de Administración y Dirección de Empresas, y Derecho de la Empresa.

la matrícula privada en este país. En el crecimiento tendencial de Uruguay se observan, además, ciertas fluctuaciones que podemos asociar al ciclo económico.[80]



Elaboración propia en base a las siguientes fuentes. Para Chile: Base de datos SIES-MINEDUC sobre matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020). Para Uruguay: anuarios estadísticos del MEC (varios años). No se localizaron los datos correspondientes a 1993 y 1994.

El regreso a la vida democrática generó una discusión fecunda de los agentes universitarios en cuanto a los fines de la educación superior, y la manera óptima de vincular el ejercicio de las tres funciones universitarias al desarrollo nacional. En este sentido, durante el seminario denominado organizado por CLAEH en enero de 1985, se señaló que:

> "La universidad no puede cambiar a la sociedad en corto plazo, pero es agente de largo plazo a partir del producto de sus tres funciones, proporcionando los medios para el desarrollo, pero también incidiendo en los fines. La universidad no puede limitarse a seguir las demandas del poder, a la adopción mesiánica de conocimiento que no resuelve nuestros problemas (…) No responder mecánicamente a la demanda de trabajo sino generar capacidades de innovación" (CLAEH, 1985; 23-24).

[80] Sería interesante realizar el análisis de las universidades privadas uruguayas por estrategia corporativa, a partir del cuadro 2.3 propuesto por Brunner. Pero desde nuestro punto de vista, durante el período de análisis de este trabajo (con cierre en el año 2005), las instituciones no tenían una trayectoria lo suficientemente consolidada para justificar este abordaje.

Las definiciones anteriores de alguna manera iban en consonancia con la agenda desarrollista, que había guiado las acciones universitarias desde finales de la década del 60 hasta la intervención iniciada en 1973. De modo que, a partir de 1985, las decisiones de política universitaria tuvieron una dirección y sentido similares a las de aquel contexto, signadas por un espíritu reformista expresado en cambios incrementales y acumulativos, pero en el marco de una nueva realidad nacional, del relanzamiento del proceso de globalización, y de la emergencia de un nuevo paradigma tecno-económico a escala global.[81]

En relación a la enseñanza, la UdelaR se propuso responder al incremento en la demanda educativa brindando una educación de calidad, fuertemente vinculada al mercado de trabajo, jerarquizando la equidad social y territorial. Esto último implicaba destinar mayores recursos materiales y humanos a la descentralización y a la implementación de becas y otras políticas compensatorias (UdelaR, 1998).

En materia de investigación, se definió como objetivo impulsar la creación de conocimiento científico, tecnológico y artístico de calidad, promoviendo el uso social del conocimiento y la solución a problemas concretos del Estado, la sociedad civil y el ámbito empresarial. Se fortalecieron las capacidades a partir de la restitución de docentes, el fomento a la dedicación exclusiva mediante la expansión del régimen de dedicación total, y la creación de nuevos institutos y entes, destacando en particular la creación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica y del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas. En la misma línea de potenciar las capacidades profesionales y de investigación, la UdelaR encaró un proceso de diferenciación vertical, mediante la creación masiva de la formación de posgrados académicos y profesionales, la instrumentación de programas de becas de posgrado para docentes, y también con la Comisión Sectorial de Educación Permanente, cuya función central sería brindar cursos de actualización para la formación continua de egresados.

[81] Para profundizar en el diagnóstico del SES y medidas implementadas por UdelaR en este contexto, se sugiere consultar: Brovetto, J (1998): Memoria de Rectorado (1989-1998). Colección de Rectorado UdelaR.

El avance en todas las ramas de conocimiento coadyuvó con el incremento y la diversificación de la demanda educativa, impulsando un proceso de diferenciación horizontal. Se crearon nuevas facultades y carreras, y en algunos casos se recategorizaron antiguas escuelas universitarias (Ciencias Sociales, Ciencias, Psicología, Comunicación, Enfermería y Química). Asimismo, fueron reformados los planes de estudio, actualizando los contenidos a los avances disciplinares. Se creó la Comisión Central de Enseñanza con el fin de perfeccionar todo lo referente a la actividad docente.

Quizás la transformación más importante en materia de diferenciación horizontal fue el proceso de descentralización territorial, aún en pleno desarrollo. El mismo se hizo de forma planificada, en etapas sucesivas. El primer nivel consistió en articular programas regionales de enseñanza terciaria, con actores públicos y privados de la región. Le siguieron los polos de desarrollo universitario, en relación a ejes temáticos específicos, considerados centrales para las necesidades y el desarrollo local. El último eslabón fue la conformación, a partir del año 2002, de los centros universitarios regionales (CENUR) ubicados en puntos estratégicos del interior del país (UdelaR; 1998, 2006).

A nivel del subsistema terciario de formación docente también se dieron avances en la descentralización, con la creación de los Centros Regionales de Profesores (CeRP) en el marco de la reforma educativa de enseñanza media iniciada en 1996.[82] Los CeRP desarrollaron una ambiciosa política de becas y ayudas estudiantiles, acercando así la formación terciaria a sectores históricamente imposibilitados de acceder a ella, e incrementando sustantivamente la calificación y el egreso docente en los departamentos del interior de la república.

[82] Recordemos que la formación de maestros estuvo descentralizada desde inicios de siglo XX con la creación de los Institutos Normales del Interior (más adelante, Institutos de Formación Docente, IFD). Por el contrario, la formación de profesores se concentraba en el IPA y el INET, ubicados en Montevideo. Ciertamente, en el año 1977 el INADO creó la posibilidad de cursar profesorados en el interior de manera semipresencial, pero la modalidad no fue exitosa en términos de incrementar el egreso. Para una visión panorámica de los cambios a nivel de formación docente desde la década del 90', ver: Mora, F *et al* (2013): Evolución de las profesiones docentes en Uruguay: desafíos para la próxima década. INEED.

La inserción universitaria en la sociedad se vio potenciada, a partir de establecer convenios y contratos de asesoría y trabajo conjunto con distintas instituciones públicas y privadas, de la instrumentación de programas de becas de trabajo y pasantías estudiantiles, y con la creación de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, cuya función sería desarrollar de manera sistemática los vínculos con la sociedad.

El tránsito del siglo XX al siglo XXI puso de manifiesto los alcances y límites de las transformaciones emprendidas desde la apertura democrática.[83] Si las iniciativas de modernización universitaria estuvieron a la orden del día, no menos cierto es que las restricciones presupuestales enlentecieron su ritmo. En materia de investigación, el avance de los procesos de departamentalización y creación de institutos de investigación fue lento en términos generales, y desigual entre las facultades, que siguieron constituyendo el núcleo básico de la vida universitaria. La flexibilización de los planes de estudio y la movilidad horizontal entre carreras no prosperó, al estancarse la creditización, no diseñarse ciclos iniciales optativos, y no modificarse sustancialmente los requisitos de ingreso según opción terminal de bachillerato. No se mejoró la articulación entre la educación superior y la educación media y, en esta línea, tampoco se aplicaron en magnitud suficiente políticas compensatorias que apunten a revertir la deserción estudiantil. La descentralización avanzó lentamente, no se crearon nuevas universidades públicas por fuera del ámbito de la UdelaR, ni se concretó la creación de una Facultad de Educación de rango universitario. La profesionalización académica se vio limitada por la pervivencia de gran cantidad de docentes con muy baja carga horaria y enfocados únicamente a la enseñanza. Finalmente, los avances en extensión e inserción social de la universidad fueron insuficientes, persistiendo un déficit de sinergias con las organizaciones sociales y el sector productivo.

A nivel de la cobertura educativa del SES, los resultados uruguayos tampoco fueron muy alentadores. Al crecimiento experimentado por la TBM a la salida de la dictadura

[83] Para un análisis acabado de la situación de UdelaR en el tránsito de siglo, ver: UdelaR (2006): Memoria de Rectorado (1998-2006).

(del 11% al 20% entre 1983 y 1988, con un jalón significativo en el año 1984) siguió un prolongado estancamiento en torno al 21% durante la década del 90. En ese preciso momento, además, Chile aceleraba su crecimiento y caminaba hacia la universalización. Finalmente, con una década de rezago respecto al país trasandino, a inicios del siglo XXI se constata en Uruguay un quiebre de la trayectoria, originándose un incremento sostenido de la cobertura que continúa hasta el presente.[84]

En síntesis, la transformación operada por el SES uruguayo entre 1985 y 2005 fue real, pero de alcance limitado, y las intenciones de cambio chocaron con la escasez de recursos. No obstante, los avances sucedidos fueron una condición de base para que a partir de 2007 se acelerara notoriamente el ritmo de las reformas, en lo que habría de denominarse "Segunda Reforma Universitaria"[85]. En particular, debemos señalar la adopción de la planificación estratégica como mecanismo prospectivo, mediante el instrumento del Plan Estratégico de Desarrollo Universitario. El mismo establece objetivos quinquenales de desarrollo en diversos ámbitos, a partir de los cuales se orienta la toma de las decisiones internas, y se da la negociación política del financiamiento en el parlamento. Naturalmente, la planificación estratégica supone además reemplazar los criterios históricos de asignación presupuestal, por la presupuestación por programas orientada al cumplimiento de objetivos.

2.6. Conclusiones del capítulo

Del abordaje realizado sobre la economía política y la gobernanza de los SES uruguayo y chileno entre 1960 y 2005, extraemos las siguientes conclusiones:

- Entre 1967 y 1980, la economía política y la gobernanza de los SES de ambos países tendió a converger, en el marco de dos coyunturas sustancialmente distintas. En primera instancia, la reforma universitaria chilena (1967-1973)

[84] Los datos presentados en este párrafo son de nuestra elaboración. En el año 2005, cuando finaliza nuestra investigación, la TBM el SES uruguayo se situaba en el 39,4%.
[85] Al respecto, ver: PLEDUR (2005-2010). Arocena, R (2014): Memoria del Rectorado de la Universidad de la República (2006-2014). Trabajando por una Segunda Reforma Universitaria: La Universidad para el Desarrollo. Bentancur, N (2015): La "Segunda Reforma" de la Universidad de la República (2006-2014): Ideas y Programas de un Modelo Desarrollista. CLACSO 2015.

aproximó al SES transandino a las características del SES uruguayo, al incrementar el financiamiento público y la oferta de vacantes en las universidades estatales, y poner el centro político de gravedad en las instituciones universitarias reafirmando su autonomía y estableciendo el cogobierno. Más adelante, durante los primeros años de la dictadura cívico militar (en particular, entre 1973 y 1980) ambos SES se movieron paralelamente, restringiendo fuertemente el acceso y trasladando el gobierno universitario desde las propias instituciones hacia las directivas del Estado nacional.

- A partir de 1981, la trayectoria de los SES uruguayo y chileno divergió significativamente. La reforma transandina iniciada en 1981 encaró un proceso de privatización de la provisión y el financiamiento de la educación superior, estableciendo una economía política fundada en el acceso privado de masas y una gobernanza de mercado, con el Estado desempeñando un rol meramente subsidiario. En Uruguay, en cambio, la restauración democrática supuso el restablecimiento pleno de la gobernanza académica y la economía política sustentada en el acceso abierto público y gratuito. Estos rasgos de los SES chileno y uruguayo, y el concomitante proceso de divergencia institucional, no han sido modificados en lo esencial hasta finales del período de estudio.
- Finalmente, destacamos que el SES chileno ha atravesado cambios de trayectoria más frecuentes y profundos que el SES uruguayo, y ha sido más sensible a las presiones exógenas generadas por los poderes públicos, las fuerzas del mercado y los avatares de la coyuntura. Estas diferencias parecen corresponderse con la forma más general en que se ha procesado el cambio histórico en ambos países durante el período de análisis.

CAPÍTULO 3
EL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. EFICIENCIA INTERNA Y EXTERNA

3.1. Introducción a la temática

En este capítulo se abordan los sistemas de educación superior uruguayo y chileno, desde el punto de vista de su eficiencia interna y externa en perspectiva histórica.

El análisis de la eficiencia interna se realiza comparando la evolución de la cobertura y el egreso en ambos países. Este abordaje se enfoca, en primera instancia, en el conjunto de los sistemas de educación superior (SES), buscando identificar, explicar y comparar las tendencias nacionales generales. Posteriormente, se estudian los SES a partir de desagregaciones realizadas en base a tres criterios relevantes:

- *El régimen de propiedad y gestión,* indagando sobre semejanzas y diferencias en el desempeño de los subsistemas público-subvencionado y privado. A la luz de los esquemas de economía política de la ES prevalecientes en cada país, es relevante esclarecer si existen diferencias significativas de eficiencia entre ambos modelos de financiamiento y gestión.
- *El nivel de diferenciación vertical*, comparando la enseñanza de grado universitaria y la enseñanza terciaria no universitaria. Este enfoque procura discernir si existen variaciones de eficiencia asociadas a las distintas ofertas educativas.
- *La apertura por ramas de conocimiento* (agro, tecnología, ciencias sociales, salud y educación), buscando identificar patrones propios de cada país, así como semejanzas y diferencias entre Uruguay y Chile en este aspecto.

Los resultados son interpretados a la luz del marco teórico propuesto, así como de la periodización y caracterización de los SES nacional y transandino planteada en el capítulo precedente.

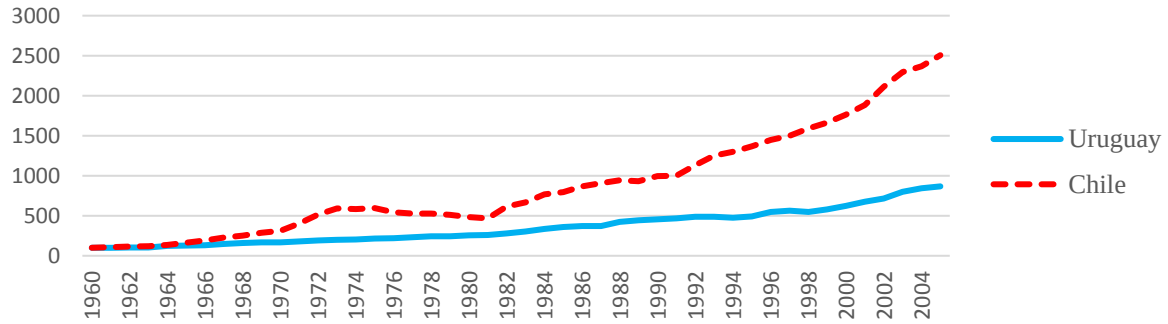
Por otra parte, el abordaje de la eficiencia externa se limita a dar una discusión cualitativa, transversal a todo el análisis, que contribuya a dilucidar en qué medida los

SES de cada país han contribuido al desarrollo nacional[86]. En este sentido, el estudio de la matrícula y la titulación por área de conocimiento es un insumo fundamental.

3.2. Evolución de la cobertura

3.2.1. Matriculación global

Gráfico 3.1: Índice de matrícula total: Uruguay VS Chile. (1960=100)



Elaboración propia a partir de diversas fuentes. Para Uruguay: Anuarios estadísticos del INE, anuarios estadísticos del MEC, censos universitarios (1968, 1974, 1988, 1999, 2007). Para Chile: MINEDUC compendio de información estadística (varios años). P.U.C.Ch. (1996)

El gráfico 3.1 nos permite analizar la evolución comparada de la matrícula en términos absolutos. Allí se deduce que, en una mirada de larga duración, la matrícula del SES chileno creció sustantivamente por encima de la uruguaya, multiplicándose venticinco veces a lo largo del período de análisis (1960-2005) mientras en Uruguay se muliplicó por nueve.

Esta evolución diferencial tuvo un jalón inicial en el primer período de análisis, que denominamos "universidad desarrollista, reformista y militante" (1960-1973). En particular, la implementación de la reforma universitaria chilena desde 1967, con el incipiente tránsito del acceso selectivo público al acceso abierto público mediante la diferenciación horizontal y la apertura masiva de vacantes, disparó la matrícula en ese

[86] Un análisis detallado de la eficiencia externa implicaría recabar información y estimar series históricas de variables extra educativas, como los retornos salariales y las tasas de desempleo específicas para distintos niveles educativos y áreas de conocimiento, así como otras medidas de correlación entre las demandas del sistema productivo y la oferta educativa disponible. Este tipo de análisis, claramente relevante, excede los objetivos planteados en esta instancia e implica quitar del centro del análisis al SES.

país. Entre tanto, el SES uruguayo se embarcaba igualmente en un proceso reformista (Plan Maggiolo) que, sin embargo, no redundó en un incremento semejante de la matrícula.

Durante el período de la "universidad intervenida y tecnocrática" (1973-1990), la matrícula uruguaya tuvo un estancamiento o, en el mejor de los casos, creció espasmódicamente, mientras en el caso chileno hubo una fuerte contracción hasta 1982. El clima de censura y represión vigente en ambos países promovió la desafiliación estudiantil por motivos políticos, a la vez que se aplicó una política de cuotificación en la oferta de vacantes, consistente con el ajuste presupuestal en curso y con la búsqueda de una mayor eficiencia interna del sistema por parte de los interventores (PIIE, 1984; Bayce, 1988). En Chile, esta política restrictiva fue mucho más fuerte y duradera que en Uruguay, donde los cupos y pruebas de ingreso estuvieron vigentes únicamente entre 1979 y 1983.

Cuadro 3.1. La restricción del acceso en Chile (1973-1982)

	Inscriptos PAA		Postulantes		Vacantes ofrecidas		Relación 3/1	Relación 3/2
	Total (1)	Índice	Total (2)	Índice	Total (3)	Índice		
1973	116193	100	91307	100	47214	100	46,6	51,7
1976	96696	86	78260	86	34452	73	35,6	44
1979	115670	100	61600	67	32509	69	28,1	52,7
1982	114922	99	67764	74	35162	74	30,6	51,9

Elaboración propia a partir de PIIE (1984; 336-338) en base a anuarios estadísticos del CRUCH

Cuadro 3.2. Ratio ingresos/inscriptos en UdelaR (1976-1984)

	1976	1980	1982	1983	1984
Ingr/Inscr	100	92,63	80,09	72,27	100

Elaboración propia a partir de Bayce (1988; 165)

El cuadro 3.1 permite visualizar la magnitud de este fenómeno en el caso chileno. Mientras la cantidad de aspirantes a ingresar a la universidad, inscriptos para rendir la PAA se mantuvo estable, las postulaciones efectivas de los estudiantes cayeron más de un 30%, lo que refleja un filtro cada vez más riguroso de la PAA como mecanismo

de selección entre 1973 y 1979. A esto se agregó el desplome de las vacantes ofrecidas, de manera que hacia 1979 solamente un 28,1% de los aspirantes a ingresar a la universidad lograba su objetivo. En el caso uruguayo, la implementación de barreras al ingreso logró disminuir el ratio entre ingresos e inscriptos. Hacia 1983 casi un 30% de los inscriptos a la universidad no lograba matricularse (ver cuadro 3.2). No obstante, la eliminación de cupos y pruebas restableció el acceso abierto en 1984.

En la década del 80 la matrícula de ambos SES retomó el crecimiento, aunque con características diferentes. En Chile se trató de un crecimiento lento pero sostenido, explicado por la relajación de las restricciones a la oferta, y fundamentalmente por los efectos de la reforma iniciada en 1980, puesto que las nuevas opciones de formación técnica privada (CFT, IP) canalizaron la demanda en detrimento de las universidades. En el caso uruguayo se dio un salto en el nivel de matriculación en el año 1984, explicado por la eliminación de las restricciones al ingreso, así como por el nuevo clima político de la apertura democrática. Esto derivó en una explosión de los ingresos y la concreción de la demanda reprimida durante los años anteriores (Bayce, 1988). El crecimiento de la matrícula iniciado en 1984 continuó de modo inercial hasta 1987, pero a niveles sensiblemente menores.

Durante la última etapa de la periodización propuesta (1990-2005) se concretó una divergencia definitiva en la trayectoria de la matrícula. El crecimiento de la cobertura se aceleró en Chile, mientras se enlentenció en Uruguay.

Desde 1990, Chile comenzó el tránsito del acceso de masas al acceso universal. A diferencia de la década precedente, este proceso fue canalizado por el subsistema universitario, y fundamentalmente por la emergencia de universidades privadas sin aporte fiscal (Brunner, 2007; Rolando, 2010). Los factores que incidieron en este *take off* chileno fueron variados: el regreso tardío de la democracia, un marco legislativo favorable al despegue de la oferta privada establecido con la LOCE[87], el papel más activo del Estado como regulador, la masificación del egreso en enseñanza media en

[87] LOCE es la abreviatura habitual para referir a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, aprobada a inicios de 1990. En el capítulo anterior se hizo un análisis de su contenido e implicancias.

sus modalidades general y técnica[88], el incremento del financiamiento público al SES en términos reales, y la expansión del crédito estudiantil, subsidiado o no por el Estado (Brunner, 2007; Bernasconi, 2003). Finalmente, algunos autores señalan como decisivo el "éxito" de larga duración de la dictadura chilena, en cuanto a la consolidación de visión individualista y meritocrática de la estructura social, de la que derivó la asociación muy firme entre formación académica y ascenso social que incentivó el aumento de la demanda por educación superior (Espinosa y González, 2005; Orellana, 2011)[89].

En el caso uruguayo, desde finales de la década del 80 se constata un estancamiento de la matrícula del SES que permaneció por una decada. En la explicación coadyuvan factores endógenos y exógenos al sistema. Entre los primeros, destacamos el lento crecimiento de la oferta universitaria privada, la ausencia de políticas focalizadas de captación y retención de estudiantes, rigideces persistentes a la movilidad entre carreras y facultades por déficits de articulación y fundamentalmente, la coexistencia de una aguda restricción presupuestal e inercias institucionales, que impidieron instrumentar procesos de descentralización territorial y diversificación vertical "por lo bajo"[90], generando así una oferta atractiva, adecuada a los requerimientos del mercado laboral, y a su vez al alcance de los potenciales demandantes (UdelaR, 1999).[91] Por otra parte, a nivel de los factores externos, impera referir a la bajísima tasa de egreso en enseñanza media, que creció únicamente del 22,6% al 32,2% entre 1980 y 2006 (De los Campos, 2020), restringiendo inexorablemente la demanda de enseñanza superior y con ello la dotación de capital humano de la economía.

Finalemte, en los albores del siglo XXI volvieron a darse transformaciones. En el caso chileno, la aceleración de la matrícula se agudizó, visualizándose un cambio de tendencia hacia un crecimiento cuasi exponencial, consecuencia de la cristalización de

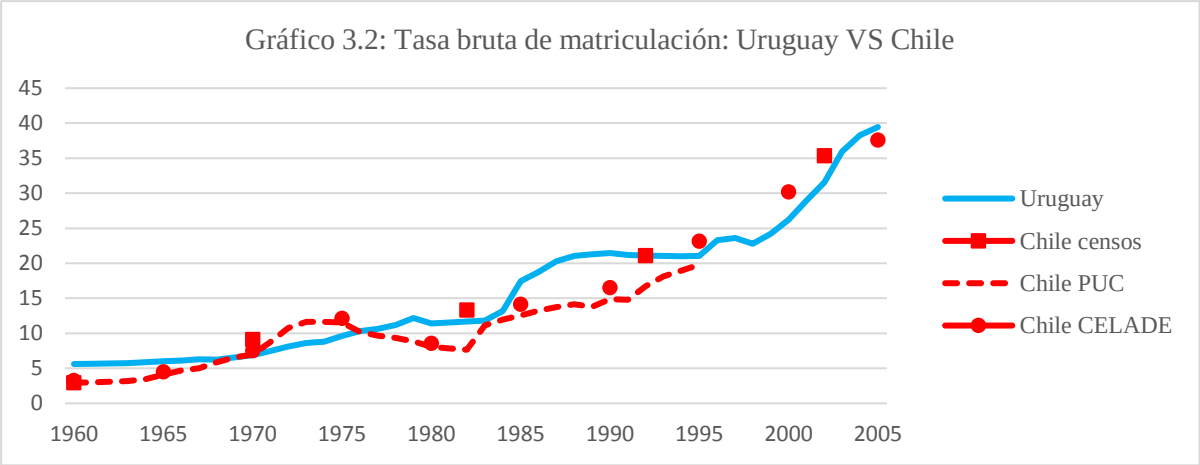
[88] La tasa de egreso conjunta fue del 89,6% en el año 2018. Fuente: MINEDUC (2019).
[89] Profundizaremos sobre este punto en el capítulo 4.
[90] Por ejemplo, con la creación de ofertas terciarias no universitarias en el marco de la UTU, que habría de concretarse recién en el año 2000.
[91] Robustece esta interpretación el auge que tuvieron, en la década del 90', los institutos de capacitación privados en carreras técnicas de corta duración (BIOS, Círculo Informático, entre otros).

todos los procesos señalados anteriormente (Orellana, 2011; Torche y Wormald, 2004). A su vez, desde 1998 en Uruguay se retomó el crecimiento de la cobertura, al punto tal que al momento de escribir estas lineas el país parece caminar, aunque con rezago respecto a Chile, hacia la matriculación universal, en el marco de los cambios presupuestales e institucionales instrumentados con posterioridad a nuestro período de análisis. No obstante, entendemos que esta tendencia tiene implícitos dos desafíos o límites en el mediano plazo; por un lado, la mejora de la tasa de egreso en educación media, que ha experimentado un crecimiento lento en los últimos años; por otra parte, la necesidad de incrementar los recursos públicos al SES, de manera de poder hacer frente a una demanda de mayor cobertura.

Pero esta mirada centrada en cómo evolucionó la cobertura en términos absolutos, si bien aporta información valiosa, presenta limitaciones. ¿Cómo discernir el incremento de matrícula derivado de una mayor demanda "genuina" (por ejemplo, a partir del cambio estructural de la producción y el empleo, de la acción de las políticas educativas, de un nuevo valor social de la educación superior, de la mejora en el egreso en enseñanza media) de aquel incremento que obedece meramente a la dinámica demográfica? Para sortear este problema, analizaremos comparativamente la tasa bruta de matriculación en enseñanza superior en ambos países (en adelante, TBM). La TBM se calcula como el total de personas matriculadas en el nivel terciario o universitario, independientemente de la edad, dividido la población perteneciente al grupo entre 18 y 24 años, esto es:

*T.B.M (t) = [Matrícula total educación superior (t)/Población entre 18 y 24 años]*100*[92]

[92] La disponibilidad de datos solo nos permite construir tasas brutas, y no tasas netas más atrás de 1990. En enseñanza superior es habitual que los análisis se concentren en las tasas brutas y no en tasas netas, debido a la dificultad que supone determinar la edad de los matriculados en horizontes temporales de largo plazo.



Elaboración propia a partir de mismas fuentes que gráfico 3.1. Se agrega para Uruguay: Nathan, M (2014). Se agregan para Chile: INE-CELADE (1997). Censos de población (1960, 1972, 1982, 1992, 2002). Se presenta más de una estimación en el caso chileno por diferencias entre las fuentes.

El análisis de las TBM arroja algunos matices en relación al enfoque precedente basado en números índice. En primer lugar, obsérvese que el crecimiento del índice de matriculación en Chile, muy superior al de Uruguay, no se reflejó en una brecha de las TBM durante el período. Este es un resultado paradójico pero robusto, pues se confirma con las tres estimaciones de población utilizadas para el país transandino (censos de población, estimaciones de CELADE, UCCh).

La razón de este aparente contrasentido entre la evolución del índice de matriculación y la TBM, radica en que Chile marchaba sustancialmente por detrás de Uruguay en el proceso de transición demográfica (ver anexo A.3.3, pág. 192-193). Teniendo el país transandino una pirámide poblacional más progresiva, una cuota parte creciente de jóvenes se incorporará a la ES en la medida que esté en condiciones de acceder, graduándose de enseñanza media, rindiendo la Prueba de Actitud Académica, y disponiendo del financiamiento necesario. Posiblemente, las restricciones económicas hayan privado cientos de miles de potenciales estudiantes del acceso a la educación superior durante las décadas del 80 y 90, explicando así que la evolución de la TBM chilena no se desacoplara de TBM uruguaya[93].

[93] En el capítulo siguiente de este trabajo se analizará la brecha existente entre: i) la cantidad de estudiantes que egresan de educación media; ii) el número de egresados que se inscribe para rendir la PAA; iii) la cantidad de

De todas maneras, cabe consignar que la comparación del nivel de cobertura en Uruguay y Chile utilizando tasas brutas debe hacerse precavidamente, puesto que, como tendencia de largo plazo, es muy probable que la edad promedio de los estudiantes sea mayor en nuestro país. En esta línea pueden esgrimirse diversos argumentos: un sistema de acceso abierto, público y gratuito, como el uruguayo, genera mayores incentivos a la matriculación extra edad, a la prolongación en la duración media de las carreras, y a la inscripción en múltiples carreras e instituciones. Como contrapartida, en el país trasnandino, la matriculación de alumnos con extraedad se ve desestimulada por el acortamiento del horizonte temporal de vida profesional, que limita el período de amortización de la inversión realizada. En consecuencia, resulta lógico suponer que en el SES chileno, la brecha entre las tasas de cobertura brutas y netas sea menor que en el caso uruguayo. [94]

Otra característica de la cobertura que se deduce del gráfico 3.2, es que la TBM chilena parece haber tenido fluctuaciones más profundas que la TBM uruguaya, alternando crecimientos fuertes (1967-1973, 1990-2005) con decrecimientos profundos, como el producido durante la primera etapa de la dictadura. El comportamiento de la TBM uruguaya refleja una mayor estabilidad intertemporal, con crecimientos amortiguados en momentos donde Chile realizaba una incorporación masiva de población al SES, al tiempo que se advierte una incapacidad para lograr mejoras sostenidas durante el período de análisis. Al crecimiento lento de los años 60 y 70, le sucedió un estancamiento entre 1978 y 1983, un incremento fuerte pero efímero de 1984 a 1987, y una nueva y prolongada parálisis desde finales de los años 80 hasta 1998. Recién allí se ingresó en una senda de crecimiento sostenido de la cobertura.

En cualquier caso, tanto para inicios como para finales del período de análisis (1960 y 2015) las TBM de ambos países eran similares, en el orden del 5% y 40%

estudiantes que efectivamente se matriculan en una institución del SES chileno. Este "drenaje" de estudiantes por etapas sucesivas obedece en buena medida a razones económicas (Orellana, 2011)

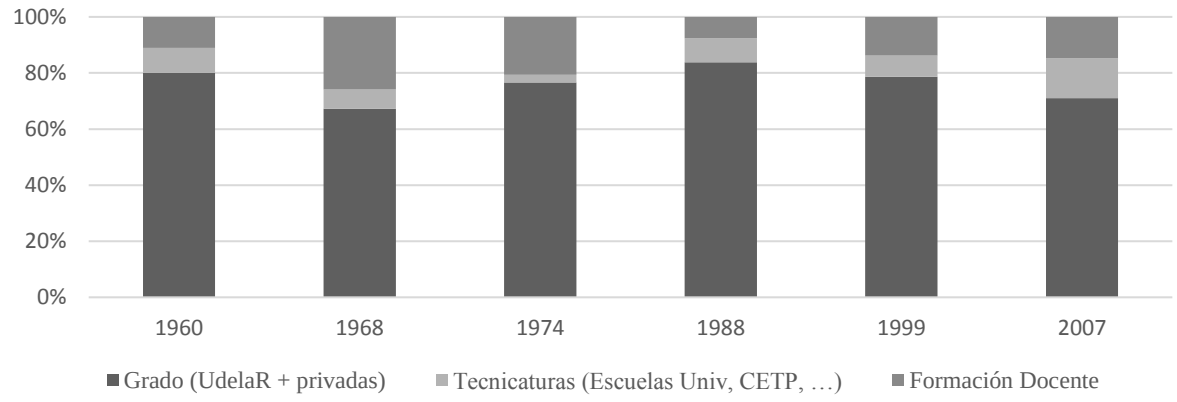
[94] El anexo 3.10 presenta algunos datos de tasas netas de matriculación para el pasado reciente, extraídos de fuentes secundarias, que confirman estas presunciones. Además, cabe consignar que algunos censos universitarios de UdelaR presentan estimaciones sobre la matriculación múltiple y los rangos de edad de los estudiantes, pero no se pudo acceder a datos análogos para formación docente. Tampoco se accedió a datos de largo plazo para el SES chileno en estos aspectos.

respectivamente. Esto reflejaba una posición de liderazgo de ambos países en el contexto latinoamericano, pero también una enorme distancia respecto a los guarismos de los países con mayor desarrollo humano[95].

3.2.2. Matrícula por subsistema de oferta terciaria (diferenciación vertical)

En este apartado nos focalizaremos en la estructura comparada de la matrícula del SES por subniveles de formación. El abordaje de la oferta educativa por subniveles (carreras de grado, tecnicaturas, cursos cortos, etc.) nos brinda pistas para evaluar el dinamismo del SES, así como su grado de ajuste a las demandas educacionales de la población y a los requerimientos de la estructura productiva. Los gráficos subsiguientes reflejan trayectorias diferentes en este sentido.

Gráfico 3.3. Uruguay: Diversificación vertical de la matrícula



Elaboración propia a partir de: censos universitarios (1968, 1874, 1988, 1999, 2007). INE: anuarios estadísticos (hasta 1988). MEC: anuarios estadísticos (desde la década del 90).

En el caso uruguayo se observa un predominio neto de la formación universitaria de grado[96], que ha ocupado entre el 70 y 83 por ciento de la demanda.

Las tecnicaturas terciarias, impartidas principalmente en el marco de las escuelas universitarias de UdelaR, disminuyeron su peso desde inicios del período analizado hasta 1974, para incrementarlo sostenidamente durante la dictadura y después. El crecimiento durante la dictadura obedeció a cambios en la demanda estudiantil

[95] Como referencia, Australia, Corea del Sur y Reino Unido presentaban tasas del 70% sobre el año 2005.
[96] UdelaR y, además, desde la barra correspondiente a 1988, incorpora universidades privadas.

(búsqueda de carreras más cortas, de rápida inserción laboral o compatibles con el empleo en una coyuntura de caída del salario real) pero también fue promovido por los interventores, que intentaron reencauzar la matrícula hacia nuevas ofertas y áreas en detrimento de las carreras tradicionales, "innecesarias" para el desarrollo nacional, o más politizadas en su población estudiantil (Bayce, 1988). Luego de 1985, la tendencia a un mayor crecimiento de las escuelas sobre las facultades continuó, en el marco de los cambios en la estructura productiva y ocupacional propios del modelo de liberalización y apertura[97].

La formación docente ocupó un porcentaje grande del SES hacia finales de los años 60 y mediados de los 70 (entre un 20 y 25 por ciento), para luego decaer estrepitosamente durante la dictadura[98]. Con el regreso de la democracia, en el marco de las nuevas condiciones políticas y sociales, se dio un crecimiento importante de este subsistema, estabilizándose en torno al 15% del total de la matrícula terciaria desde finales de la década del 90.

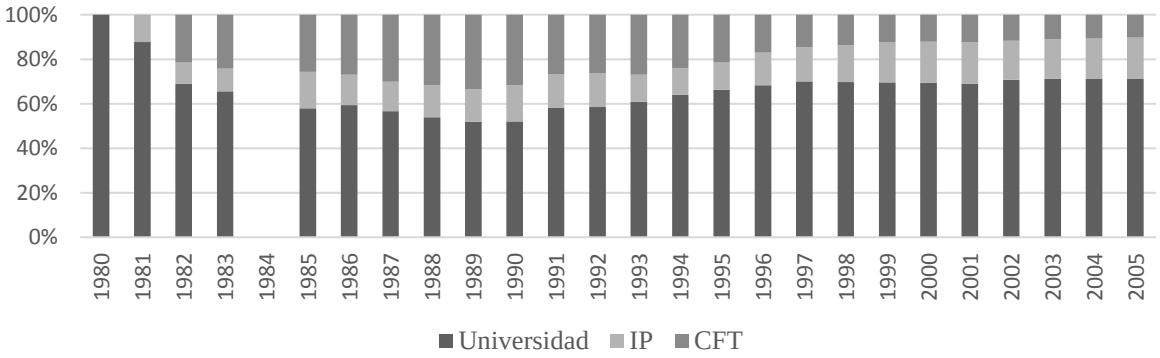
Cabe consignar, sin embargo, que en virtud del pleno restablecimiento del acceso abierto gratuito, han crecido los vasos comunicantes entre UdelaR y formación docente, de modo que es frecuente la matriculación en ambos subsistemas, así como el pasaje de uno al otro. Como ya hemos dicho, el fenómeno de la inscripción múltiple en diversas instituciones del SES uruguayo, tanto en UdelaR y formación docente como al seno de cualquiera de ellas, tiene implicancias analíticas profundas al momento de evaluar el grado real de la cobertura educativa, así como su estructura por subsistemas.

[97] Debe tenerse presente que muchas escuelas universitarias adquirieron rango de facultades en la década del 90', lo que complejiza la lectura. A efectos de este análisis, se mantuvo la taxonomía y clasificación original de cada institución.

[98] Esta caída fue a pesar de que el régimen eliminó la prueba de ingreso en el IPA y redujo las carreras de formación docente de cuatro a tres años, en virtud de la escasez de maestros y profesores como consecuencia de las destituciones y el exilio masivo. Naturalmente, las condiciones políticas, junto a las expectativas salariales y laborales, desestimulaban esta opción.

Para Chile, no se pudo estimar la estructura de la matrícula por tipo de formación antes de 1980[99], pero están disponibles los datos para el período posterior a la reforma impulsada por la dictadura. En el gráfico 3.4 podemos distinguir con claridad dos fases.

Gráfico 3.4. Chile: Diversificación vertical de la matrícula



Elaboración propia a partir de Brunner (1986) y base de datos SIES-MINEDUC sobre matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020). No se localizaron datos para el año 1984

La primera fase abarcó el período 1981-1990, donde se constata un incremento sustantivo de la formación terciaria no universitaria (institutos profesionales y centros de formación técnica), que llegó a concentrar hacia 1990 un 45% de la matrícula. Los IP mantuvieron una estabilidad en torno al 15% a lo largo del período, en tanto los CFT presentaron una tendencia creciente. La explicación de este proceso es similar al caso uruguayo durante el mismo período: en el contexto de la crisis de la deuda, las preferencias por educación superior se inclinaron a carreras cortas de rápida inserción laboral, aunque los retornos fueran menores en el largo plazo. Además, la política pública promovió por vías directas e indirectas la diferenciación vertical "por lo bajo", al arancelar la universidad pública y abrir simultáneamente de modo sumamente desregulado la provisión de formación técnica superior (Paredes y Pinto, 2009; Orellana, 2016).

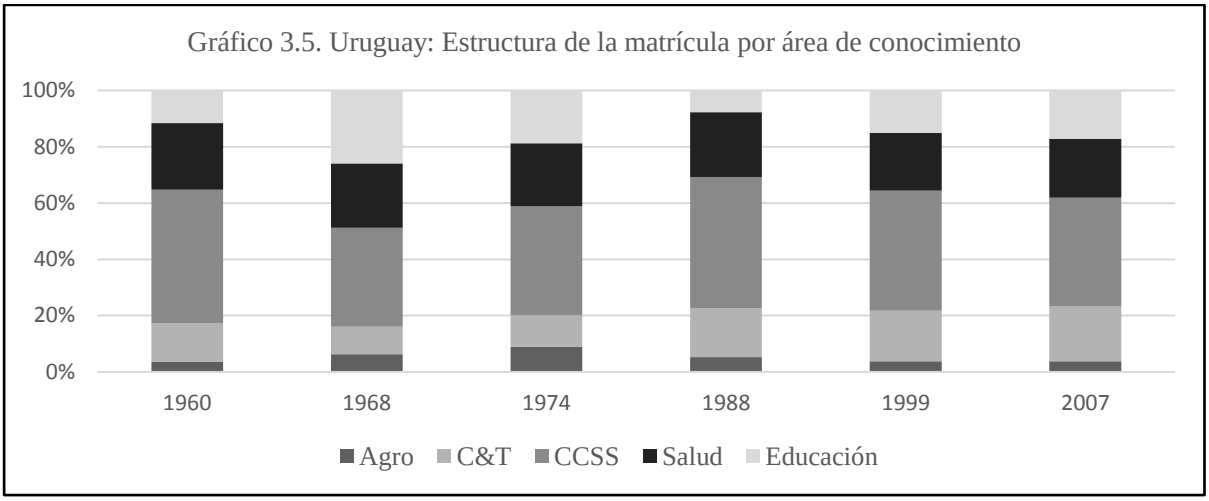
[99] Solo se dispuso de la serie de la matrícula global de las universidades, y dentro de ellas, la serie de la matrícula individualizada para las 12 carreras consideradas centrales por el CRUCH, que habrán de ser reservadas para las universidades como grado académico luego de la reforma de 1980.

A partir de 1990 se identifica un segundo patrón en la diferenciación vertical del SES chileno. La matrícula universitaria creció a tasas sensiblemente superiores a la formación técnica, llegando en 1997 a abarcar el 70% del total y manteniéndose en esos guarismos durante los años subsiguientes. Este crecimiento de las universidades fue impulsado por la oferta de nuevas instituciones privadas, y se realizó en detrimento de los CFT que perdieron matrícula en términos absolutos, además de atravesar procesos de quiebra, absorciones y fusiones que pusieron de manifiesto la crisis del sector y su ineficiencia (Bernasconi, 2013; Rolando, 2010).

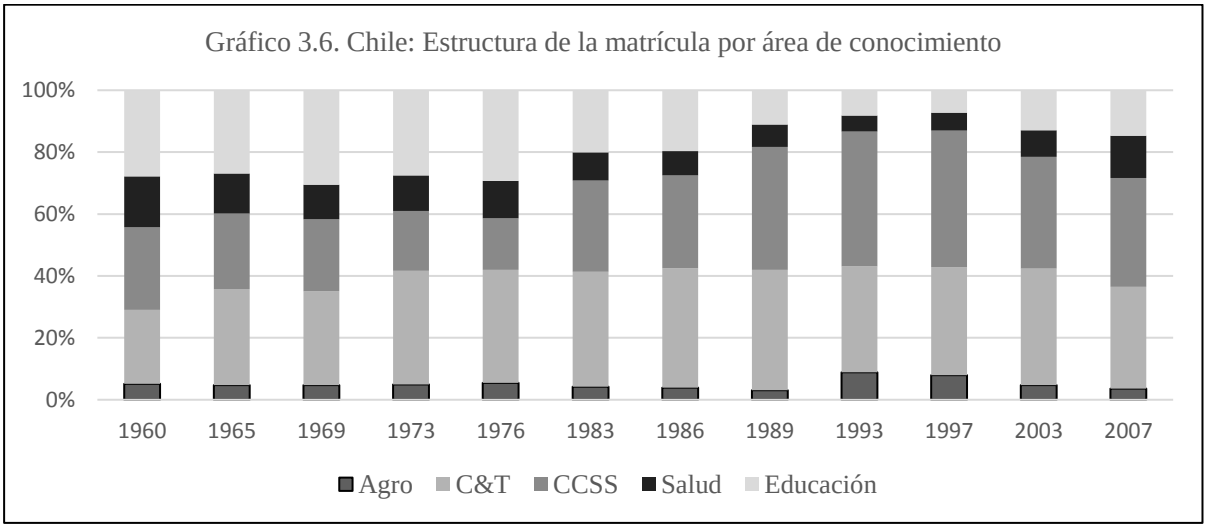
Los cambios señalados desde 1990 admiten diversas explicaciones. En primer lugar, la coyuntura económica, puesto que una economía en franco crecimiento, que "cosechaba" los frutos de las reformas estructurales y atravesaba un cambio estructural de dimensiones, generaba recursos para la expansión de la demanda educacional. A su vez, esto impulsaba una mejora en las calificaciones, para aprovechar las potencialidades de la reestructura productiva centrada en el sector primario exportador y los servicios. Finalmente, la mala calidad de la enseñanza técnica, la fuerte permeabilidad del discurso meritocrático, la búsqueda de credenciales más prestigiosas, y la renuencia del estado a incrementar la provisión pública y siquiera subsidiar la demanda de formación técnica superior, generaron las condiciones para el incremento de la matrícula universitaria privada (Orellana, 2011; Troche, 2015).

3.2.3. Estructura de la matricula por área de conocimiento

Aquí se procura dar cuenta de las continuidades y cambios de la matrícula por áreas de conocimiento a la interna de cada país, identificando las semejanzas y diferencias desde una perspectiva inter temporal. Para ello, es conveniente partir de la observación conjunta de los gráficos 3.5 y 3.6.



Elaboración propia a partir de: censos universitarios (1968, 1874, 1988, 1999, 2007). INE: anuarios estadísticos. MEC: anuarios estadísticos. La matrícula de FHC se asignó a CCSS o C&T según el caso. Educación no contempla perfeccionamiento docente ni preparatorio normal.



Elaboración propia a partir de: Brunner (1986), Universidad de Chile (1972), SIES-MINEDUC base de datos sobre matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020).

Puede verse que, a inicios de nuestro período de análisis, las estructuras tenían sendas diferencias. En Uruguay se identifica un patrón de matrícula tradicional, en el cual las áreas social y salud concentraban el 71% de la matrícula. Esto reflejaba un fuerte peso de las facultades y carreras tradicionales, orientadas al ejercicio de profesiones liberales que brindaban gran prestigio social, como el caso de Derecho y en segunda instancia Medicina, seguidas de lejos por Ciencias Económicas y Odontología. El área tecnológica capturaba menos del 15% de las preferencias y, a su vez, dentro de ella

había una sobre representación de Arquitectura en relación a áreas más directamente vinculadas a la investigación y el desarrollo tecnológico, como Ciencias Básicas e Ingeniería. Finalmente, la formación docente reunía un 11,5% de las preferencias, y las carreras vinculadas al sector agrario ocupaban un papel numéricamente marginal, aunque importante para el desarrollo productivo.

Desde la perspectiva desarrollista, dominante en América Latina durante la década del 60, una matrícula como la señalada se aleja de lo deseable y necesario para promover el crecimiento económico y la innovación. En este sentido, señala Munizaga (1962) que:

> "La universidad no toma conciencia de que debe transformarse en el moderno arsenal que arme a los países subdesarrollados con un equipo de funcionarios y expertos para la organización del Estado, la administración, la agricultura, la industria y las diversas actividades nacionales. La tradición del siglo XIX se mantiene, por ejemplo, con la excesiva producción de abogados y doctores que hacía entonces exclamar a Alberdi: los abogados no servimos para hacer caminos de fierro, para hacer navegables los ríos, para explotar las minas, para labrar los campos, para colonizar los desiertos; es decir, no servimos para dar a América del Sud lo que necesita" (1962; 16-17).

La fotografía del caso chileno hacia 1960 presenta importantes diferencias con el análisis realizado para Uruguay. Se constata que las áreas social, tecnológica y educación concentraban cada una en torno al 25% de las preferencias, en tanto que el área salud reunía un 16% y agro ocupaba una posición igualmente marginal. Esto implica que, en el caso chileno, la matrícula tuvo desde los inicios del análisis y previamente a la reforma de 1967, un perfil más moderno, sin dominio de las carreras tradicionales, con un área tecnológica relevante y dinámica (Munizaga, 1962).

En el transcurso del primer período de análisis ("la universidad desarrollista, reformista y militante", 1960-1973), algunas de esas diferencias entre Uruguay y Chile

se agudizaron. En el caso uruguayo, se observa un *trade off* entre educación y ciencias sociales: la primera creció a expensas de la segunda a finales de los años 60, pero hacia 1974 ese proceso se revirtió. Entre tanto, las restantes áreas de conocimiento mostraron un patrón de estabilidad, con salud capturando en torno al quinto de las preferencias, y un leve trasiego entre las áreas tecnológica y agraria en detrimento de la primera. En cualquier caso, los movimientos antes señalados no se manifestaron de manera brusca, profunda o irreversible, resultaban previsibles en razón de la afinidad de las áreas, y mostraban una estabilidad relativa de las preferencias. Además, estas rigideces dejan en evidencia las limitaciones encontradas por el Plan Maggiolo para promover una reestructura de la matrícula universitaria.

En Chile, durante este período los cambios operados fueron notorios. Se observa un crecimiento sistemático del peso del área tecnológica, que casi duplicó su participación relativa, llegando a guarismos cercanos al 40%. Dicho crecimiento se hizo en detrimento del área social[100], en tanto que las restantes ramas de conocimiento se mantuvieron estables. La brecha con Uruguay en cuanto a la "modernidad" de la matrícula se agudizó. Este proceso puede vincularse a la reforma universitaria (1967-1973), al masificar el acceso gratuito a las universidades públicas, se incrementaron la oferta de vacantes y la demanda estudiantil en áreas y carreras antes muy selectivas, o en las cuales las universidades privadas tenían un peso importante en la provisión.

Además, el modelo de desarrollo económico chileno alentaba de manera indirecta el incremento de la matrícula en el área tecnológica, ya sea con la aplicación del desarrollismo durante la administración demócrata cristiana de Frei Montalva, o por el relanzamiento de la industrialización durante el gobierno de la Unidad Popular (Orellana, 2016)[101]. Entre tanto, Uruguay, que tuvo durante los años 60 un rumbo completamente errático en su política económica (Notaro, 2003; Finch, 2005), menos

[100] Cabe consignar que, en el caso chileno, la formación en Derecho no ha tenido un peso específico y tradición histórica comparables al caso uruguayo.

[101] La descomposición de este crecimiento por institución confirma estas interpretaciones. Mientras la Universidad Técnica del Estado (UTE) fundada en 1962 al calor del desarrollismo quintuplicó su matrícula entre 1967 y 1973, la Universidad de Chile se expandió tibiamente y sus nuevos alumnos solo difieren de los anteriores por una mayor presencia femenina (Garretón y Martínez, 1985).

aún pudo articular una política educativa para el desarrollo en una perspectiva de larga duración.

Durante la segunda fase de la periodización propuesta ("la universidad vigilada y tecnocrática", 1973-1990), se dieron transformaciones sustantivas en ambos países. En Uruguay se incrementó la participación del área tecnológica, pasando de un 11,2 a un 17,3 por ciento entre 1974 y 1988. Debe destacarse, además, un cambio en el peso relativo de sus facultades, en favor de Ingeniería y Química y en detrimento de Arquitectura. Igualmente, creció la matrícula del área social del 38,6% al 46,6%, a partir de la explosión de la matrícula de Ciencias Económicas y Psicología[102] y en detrimento relativo de Derecho que, sin embargo, continuó siendo la orientación mayoritaria.

Los incrementos de las áreas tecnológica y social parecen haberse procesado a expensas de la matrícula de formación docente. El área educación perdió más de la mitad de su peso relativo, pasando del 18,7% al 7,8% entre 1974 y 1988, cuestión en la que coadyuvaron el clima político y social del sistema educativo durante la dictadura, y las expectativas salariales. Entre tanto, la matrícula de las áreas salud y agro se mantuvo estable en términos relativos, en el entorno del 20% y el 4% respectivamente[103].

Puede hipotetizarse que los cambios reseñados en la estructura de la matrícula se asociaron a una nueva estructura de la demanda de trabajo y los retornos esperados, fruto del proceso de liberalización y apertura económica. Se habría dado un cambio en las preferencias, incentivando el peso del área tecnológica y de carreras más modernas dentro de todas las ramas, en detrimento de las elecciones más tradicionales como Derecho, Arquitectura, la actividad docente e incluso Medicina. En el mismo sentido pudieron incidir las políticas de selección aplicadas por la UdelaR entre 1979 y 1983, puesto que el sistema de cupos y pruebas de ingreso afectó a las áreas de conocimiento

[102] Psicología fue considerada escuela universitaria hasta 1994, en que adquirió rango de facultad.
[103] Es de destacar el crecimiento de la formación técnica en salud (Escuela Universitaria de Tecnología Médica, Auxiliar Odontológico, Escuelas de Nutrición y Obstetricia) que ganó peso relativo dentro del sector, cayendo la participación de Medicina y Odontología.

de forma diferencial, aunque entendemos que la transitoriedad de esta política limita el alcance de esta interpretación.

En Chile, durante el mismo período (1973-1990) se constata un crecimiento significativo de las ciencias sociales, que pasaron de un 20% a un 40% entre 1973 y 1989, mientras el peso del área tecnológica se mantuvo estable. Acerca de este proceso hay dos señalamientos importantes por hacer. En primer lugar, el crecimiento del área social fue posterior a la reforma educacional de 1980, lo que coincide con el auge de los institutos profesionales y fundamentalmente los centros de formación técnica. De hecho, estos ofrecieron en los años 80 un pool de carreras técnicas vinculadas al subsector Administración y Comercio de enorme demanda (secretariado, auxiliar contable, auxiliar administrativo, entre otras). En segunda instancia, al igual que en Uruguay, la explosión de matrícula en el área social se hizo fundamentalmente a expensas del sector educación, cuyo peso relativo se desplomó de 27,5% al 11,1%, y en mucho menor medida, a expensas del área salud, que durante la dictadura tuvo una tendencia levemente declinante.

Podemos especular que, en Chile, hacia 1973, la matrícula de formación docente estaba sobredimensionada en relación a la demanda, por lo que la política educativa tecnocrática y racionalizadora de la dictadura desalentó el ingreso a la docencia vía reducción drástica de las vacantes. A su vez, la reforma de 1980, al eliminar la gratuidad, pudo tener un efecto contractivo en términos relativos sobre la demanda de carreras en el sector salud, cuyo arancel promedio se ubicaba por encima del promedio de la enseñanza superior (PIIE, 1984).

Finalmente debe considerarse que, contra lo que indica la intuición, la reforma del SES basada en la gobernanza de mercado no logró incrementar el peso relativo del área tecnológica, contrariamente a lo sucedido en los años previos a 1973 bajo el esquema de la gratuidad[104]. Esta constatación conduce a preguntarse sobre la eficacia de las reglas del mercado para el direccionamiento de la matrícula, sin mediar un diseño de incentivos diferenciales y una planificación central explícita de parte de las

[104] Claro está que era un estancamiento sobre valores de por si ya muy elevados, que duplicaban los de Uruguay.

autoridades. De hecho, una perspectiva neo estructuralista de la educación superior sugiere que las capacidades tecnológicas con potencial de cambio estructural no "caen del cielo", siendo imprescindible una política pública activa para su generación. Las universidades o el propio gobierno deberían direccionar la inversión educativa hacia ciertas áreas de conocimiento, diseñar un sistema de incentivos diferencial que impacte en las preferencias estudiantiles canalizando la demanda educativa, o crear sinergias mayores entre las universidades, las agencias públicas y el aparato productivo, que a su vez impacten en la creación de capacidades[105]. Todas estas cuestiones no son generadas de manera inexorable por el libre mercado universitario.

La última etapa de nuestra periodización (1990-2005) trajo pocas innovaciones en materia de estructura de la matrícula por áreas. En Uruguay, la ponderación de los sectores agrario, salud y tecnología se mantuvo relativamente estable en torno al 4, 20 y 20 por ciento respectivamente. Esta estabilidad de las preferencias se manifestó, a su vez, en dos etapas diferentes de evolución de la cobertura: el estancamiento inicial (1988-1998) y el crecimiento posterior (1998-2005), como se vio en un literal anterior. El cambio más significativo fue la recuperación del sector educación en detrimento del área social, pasando del 7,7% al 17,2% entre 1988 y 2007. Este crecimiento se concentró en la formación de docentes para enseñanza media, y puede vincularse en primera instancia, a las nuevas condiciones políticas y sociales derivadas de la consolidación democrática, y desde mediados de la década del 90, a la política de descentralización impulsada con la creación de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa (ANEP, 1999)[106].

En el caso chileno, los cambios en la estructura de la matrícula por áreas durante el período 1990-2005 fueron varios y de mayor envergadura.[107] En primer lugar, se destaca el fuerte crecimiento en la ponderación de los sectores educación y salud, en

[105] Algunas políticas universitarias en esta línea, pueden ser la creación de programas especiales de becas para estudiantes del área tecnológica, o de un régimen de pasantías durante la formación.
[106] Más no a una mejora en las expectativas de ingresos futuros, puesto que el salario docente no creció durante el período.
[107] Una lectura adecuada de los cambios debe tener presente el contexto de masificación general de la matrícula que afectó a las cinco áreas de conocimiento, mejorando sustancialmente las capacidades nacionales, aunque de manera diferencial.

línea con la consolidación del cambio estructural hacia una economía de servicios. Ambas áreas continuaron a inicios de los años 90 la contracción iniciada durante la dictadura, para luego tener un incremento sustantivo.

El área educación incrementó un 50 por ciento su participación entre 1989 y 2007. Esto es consistente con una sociedad que durante los años 90 e inicios de siglo XXI incrementó enormemente el gasto educativo en enseñanza básica y media, tanto de origen público como privado. La expansión de la demanda educacional presionó sobre la demanda de docentes, y esta a su vez impulsó a las universidades privadas a incorporarse masivamente como oferentes de carreras en educación. Además, la mejora sustantiva del salario real y las condiciones de trabajo de los docentes pudo incentivar la elección de dichas carreras (Cox, 1999; MINEDUC, 2004)[108].

Por su parte, la expansión del sector salud en Chile se produjo sobre guarismos muy bajos hacia inicios del período (1989-1993). Posiblemente, la escasez relativa de profesionales haya presionado el salario del sector a la suba, a la vez que incentivado la creación de nuevas carreras y el ofrecimiento de más vacantes. La importancia del "libre juego" del mercado en este crecimiento del área salud, se ve confirmada por el protagonismo que tuvieron las universidades privadas en la expansión.[109]

La recuperación de los sectores educación y salud que, conjuntamente, más que duplicaron su participación relativa entre 1993 y 2007 (del 13 al 28 por ciento) se realizó a expensas de las áreas social y tecnológica, que culminaron el período de análisis con cuotas de matriculación levemente inferiores a las de partida en 1990[110].

En el caso del sector ciencias sociales, hubo además una reconversión interna. La retracción de los CFT durante la década del 90 incidió negativamente sobre el subsector Administración y Comercio, que posiblemente se hallara

[108] La LOCE de 1990 impulsó la formación en educación, al establecer que solamente las instituciones de rango universitario tenían potestad para formar profesores para enseñanza media.
[109] Más aún, considerando que hasta 1990 las universidades privadas no brindaban carreras del área salud dentro de su oferta académica. Para el año 2005, estaban casi empatadas con las universidades CRUCH en la matrícula del sector.
[110] El área social cayó de 46,3 a 35,2 ente 1993 y 2007. En cuanto a la matricula del sector tecnológico, su máxima ponderación se alcanzó en 1989 (38,8 por ciento) para luego caer lentamente hasta el 32,8 por ciento.

sobredimensionado en relación a la demanda y con técnicos de baja calidad. A su vez, durante la década del 90 se disparó la matrícula de Derecho y Psicología en las universidades privadas (Rolando *et al*, 2010).

En el área tecnológica se dio igualmente una reestructura de la matrícula, en este caso hacia formaciones de mayor calidad. El peso de los IP y CFT al interior del sector cayó con fuerza en favor de las universidades del CRUCH y, más recientemente, de las universidades privadas, que históricamente habían tenido muy baja participación en la oferta de la rama tecnológica.

La comparación de la estructura final de las matrículas en ambos países, nos muestra el siguiente escenario hacia el final del período de análisis: i) un peso similar y marginal del sector agrario, levemente inferior al 4 por ciento; ii) las mayores ponderaciones corresponden en los dos países al área social, con un peso del 38,6 y 35,2 por ciento en Uruguay y Chile, respectivamente; iii) participaciones similares del sector educación, con guarismos de 17,2 por ciento en el caso uruguayo y 14,6 por ciento para Chile; iv) un peso superior del sector salud en Uruguay (20,9 por ciento, contra un 16,7 por ciento del país trasandino); v) finalmente, enormes diferencias en la participación del área tecnológica, que en Uruguay nuclea un 19,5 por ciento de las preferencias, contra un 32,8 del caso chileno.

A modo de síntesis, la estructura de la matrícula chilena por áreas de conocimiento ha sido sustancialmente más "moderna" que la uruguaya a lo largo de todo el período estudiado, conservando un peso mayor del área tecnológica. Esta regularidad se verifica, además, para todas las etapas de la periodización propuesta, y bajo diferentes esquemas de economía política y gobernanza. Desde una mirada neo estructuralista, puede sugerirse que el SES chileno ha presentado un perfil de matriculación más funcional a la generación de capacidades tecnológicas de cambio estructural, y, en definitiva, más adecuado para promover crecimiento y desarrollo económico. De todas maneras, cabe consignar que la indagación de esta hipótesis en profundidad requiere de evidencia adicional a la aquí proporcionada, integrando en el análisis la estructura productiva y del empleo, entre otros aspectos.

3.3. Evolución del egreso

La evolución de la matrícula antes analizada nos brinda información sobre la dotación de capital humano de los países bajo estudio y su proceso de acumulación. Sin embargo, no es un indicador adecuado de la eficiencia interna del sistema. Para dilucidar sobre esta cuestión y hacer un estudio comparado de los SES uruguayo y chileno, es imprescindible disponer de información relativa al egreso terciario.

El análisis replicará las etapas seguidas para el estudio de la matrícula. Abordaremos en primer lugar, la evolución del nivel y la tasa de egreso en términos agregados. Luego se discriminará por tipo de administración (público versus privado) y por subsistema o diferenciación vertical (universidades versus carreras terciarias no universitarias). Finalmente, se realizará el intento analítico de abrir los egresos por rama de conocimiento.

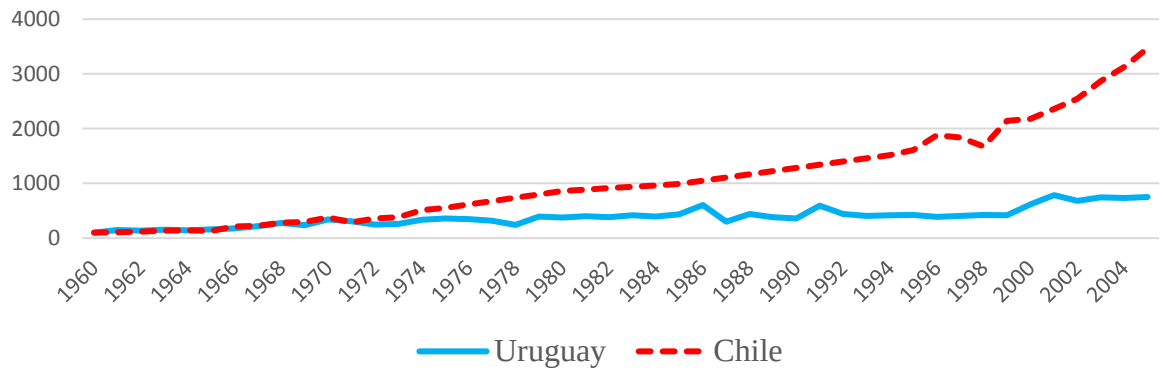
Debido a la ausencia de estudios de largo plazo sobre el egreso de educación superior que se constata en ambos países, advertimos del carácter exploratorio de los resultados encontrados y de las interpretaciones brindadas.

3.3.1. Niveles y tasas de egreso globales

El gráfico 3.7 nos permite visualizar la evolución de los egresos en términos comparados. La trayectoria divergente antes constatada con la matrícula se confirma ahora con la titulación: el nivel de egreso en Chile ha tenido una tendencia creciente sostenida, que se manifestó con claridad desde la década del 70, acelerándose a mediados de los años 90 con el tránsito de una cobertura de masas a una cobertura universal. En Uruguay, por el contrario, se observa un crecimiento del egreso lento en promedio e irregular en dinámica, marcado por máximos relativos o "picos" a los que siguen muy largos períodos de estancamiento, y en algunos casos retrocesos. La brecha en el comportamiento de la titulación es de tal magnitud, que mientras Chile

multiplicó por 35 veces el egreso de 1960 a 2005, el SES uruguayo apenas logró incrementarlo en proporción de 7,5 comparando los mismos años.

Gráfico 3.7. Índice de egresos totales: Uruguay VS Chile (1960=100)

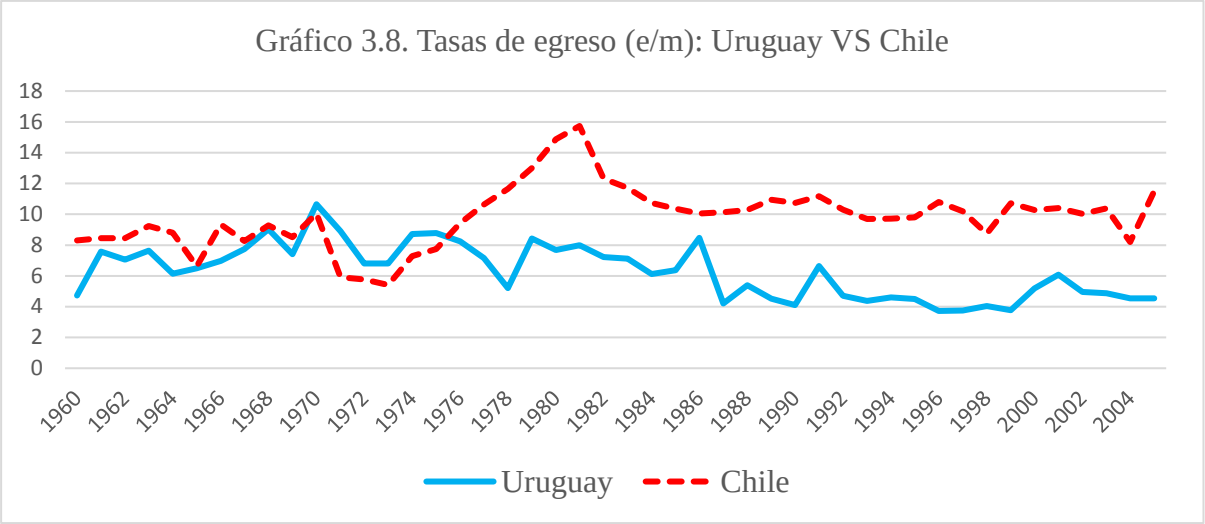


Elaboración propia a partir de fuentes diversas. Para Uruguay: UdelaR (2020). Anuarios estadísticos del INE (varios años). Se interpoló el egreso de formación docente entre 1960 y 1967 (ver procedimiento en anexo 3.5). Para Chile: Rivera, M (1981). Brunner (1986). MINEDUC: Compendio de información estadística (varios años), Base de datos SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Se realizó interpolación lineal de los egresos en Chile entre 1976-1979, 1981-1984 y 1986-1993. Ver detalles en el anexo 3.7.

Pero el análisis del egreso en términos absolutos es un indicador incompleto de la eficiencia del SES, no permite discernir entre cambios en la eficiencia interna, y cambios en el flujo de egresos por crecimiento de la matrícula, en buena medida condicionados porque Uruguay y Chile se encontraban en diferentes estadios de su transición demográfica. Para resolver este problema, en base a los datos disponibles se calculó un *proxy* de la tasa de egreso, el cociente entre egresos anuales y matrícula anual, esto es:

Tasa de Egreso [*proxy*] *(t) = [Cantidad de egresados (t)/Cantidad de matriculados (t)]*100*.[111]

[111] La tasa de egreso se calcula como el cociente entre los egresos en el instante "t" y los ingresos de cinco años atrás, es decir: Tasa de egreso (t) = [Egresos (t)/Ingresos (t-5)]*100. La escasez de datos sobre los ingresos anuales con el nivel de desagregación requerida en este trabajo nos definió a construir el *proxy*.



Elaboración propia a partir fuentes de gráficos 3.1 y 3.7

El gráfico 3.8 muestra la evolución del indicador planteado. En una mirada de larga duración, se constata que el SES chileno tuvo una mayor eficiencia interna a lo largo de casi todo el período estudiado. En Chile la razón egreso-matrícula se situó en el promedio histórico del 10%, mientras en Uruguay fue apenas superior del 5% en el marco de una fuerte volatilidad. Estos resultados pueden interpretarse del siguiente modo: en el largo plazo, dada una cierta cantidad de estudiantes, el SES chileno ha sido capaz de producir el doble de titulados que el SES uruguayo.

Las diferencias en los niveles de eficiencia parecen guardar relación directa con la economía política de los SES, analizada en el capítulo anterior. El subsistema chileno de acceso selectivo público, al filtrar a los estudiantes por mérito académico y desempeño potencial, reduce la matrícula a un subconjunto con dotación favorable de capital económico, social y cultural, impulsando al alza los niveles de eficiencia interna. Por otra parte, el fin de la gratuidad en 1981 y el avance de la provisión privada, posiblemente presionaron a la tasa de egreso en el mismo sentido. Al asumir el estudiante el costo de la educación recibida, la probabilidad de obtener una rentabilidad positiva en la inversión solo puede maximizarse con un ciclo estudiantil exitoso, que culmine en el egreso y garantice así retornos futuros capaces de amortizar la erogación realizada, aun cuando la elección de la carrera no haya sido óptima para

las preferencias del estudiante[112]. Esto significa que los estudiantes chilenos tienen incentivos y presiones adicionales para titularse (Brunner, 1986; Oliva, 2008).

En Uruguay, en cambio, la preeminencia del sistema de acceso abierto público y gratuito (AAP) durante casi todo el periodo, permitió el ingreso masivo de estudiantes sin exigir a cambio una contrapartida monetaria o de rendimiento académico. El estudiante no debe hacer frente a penalizaciones directas por "salirse" de la trayectoria esperada. El cambio de preferencias que deriva en la matriculación en otra carrera, el rezago en el cursado, o incluso la multi matriculación en diversos subsistemas y carreras[113], no tienen costo monetario directo ni sanciones para el estudiante. Estos rasgos, propios de cualquier SES de acceso abierto público y gratuito, naturalmente conspiran contra la eficiencia interna del sistema, al no generar una estructura de incentivos que impulse al alza el nivel de egreso.

La consideración anterior no significa que los sistemas AAP desdeñen de la eficiencia. Esta siempre es un objetivo deseable, pero desde una visión del desarrollo *a la Sen*, centrada en la expansión de las libertades y la construcción de capacidades humanas, la eficiencia debe compatibilizarse con el mayor poder de elección posible para el estudiante. El goce y el ejercicio del derecho a la educación no puede condicionarse a la capacidad de pago, ni al logro de determinados objetivos curriculares.

Cuando se realiza el análisis de la tasa de egreso global por subperíodos, se obtienen conclusiones muy importantes. La brecha entre Chile y Uruguay lejos estuvo de ser uniforme: luego de una primera etapa de paridad que se extendió hasta mediados de la década del 70, se abrió una divergencia en favor de Chile que tuvo su cumbre hacia 1982 y posteriormente se estabilizó. Así, es posible distinguir tres fases, que encuadran relativamente bien con la periodización propuesta en este trabajo.

[112] En la ecuación debe incluirse en la ecuación los costos de oportunidad incurridos en ocasión de estudiar.

[113] Es frecuente que los estudiantes se matriculen en diferentes carreras de la UdelaR, e inclusive en distintos subsistemas (UdelaR y Formación Docente). Por estos motivos, es difícil depurar a efectos analíticos, la matrícula efectiva (estudiantes activos) de la cantidad de inscriptos a una carrera. Esta dificultad técnica termina por sobreestimar la matrícula real de la enseñanza superior en Uruguay, distorsionando así la construcción de indicadores y el alcance de los análisis realizados. En este sentido, algunos censos universitarios han capturado la multi matriculación y también permiten discriminar a matriculados que tienen actividad, al considerar estudiante activo a aquel que desempeñó alguna actividad académica en el último año. No obstante, no disponemos de esos indicadores para formación docente.

La primera fase coincide con el período que denominamos "la universidad desarrollista, reformista y militante" entre 1960-1973. Puede observarse, durante estos años, cierta estabilidad y paridad en las tasas de egreso de los SES uruguayo y chileno. Esta semejanza llama poderosamente la atención, pues se produjo bajo esquemas de economía política diferentes (acceso abierto público en Uruguay, y acceso selectivo público con fuerte peso de la provisión privada en Chile). A priori, puede sugerirse la selectividad aplicada en Chile no fue una fuerza suficientemente contundente para impulsar por sí sola un alza en la eficiencia, al haber sido compatible con la gratuidad. En respaldo de esta hipótesis, obsérvese que durante los años finales del período de reforma universitaria (1967-1973) la eficiencia del SES uruguayo superó levemente a la chilena; esto es, cuando la economía política de ambos SES tendió a converger y el sistema chileno se masificó, la brecha de eficiencia se anuló por completo[114].

En el periodo siguiente ("la universidad vigilada y tecnocrática", 1973-1990), surgió la divergencia entre las tasas de egreso chilena y uruguaya. Desde 1976 se constata un incremento sostenido de la eficiencia del SES chileno, que llevó a la tasa de egreso a su máximo histórico del 15% en 1982. Esta mejora debe interpretarse cuidadosamente, pues obedeció a la reducción brusca de las vacantes ofrecidas por el SES, a una baja de la matrícula en términos absolutos y relativos, y no a la suba sostenida de los egresos. Por otra parte, una restricción tan rígida a los ingresos podía mejorar la eficiencia interna, pero poniendo un cuello de botella al crecimiento del sistema y a la formación de capital humano en el mediano plazo, es decir, limitando la eficiencia externa.

El año 1982 marcó en Chile el comienzo de una tendencia descendente. La tasa de egreso cayó desde el 15% correspondiente a 1981, hasta ubicarse en el orden del 10% a mediados de la década del 80, para estabilizarse en torno a ese guarismo. Explicar esta evolución resulta difícil y controversial, puesto que las bases ideológicas de la reforma de 1981 sugieren que el incentivo de la competencia mejoraría la eficiencia,

[114] Sin embargo, la desagregación por subsistemas dentro de cada país que realizaremos en el apartado siguiente, permitirá afinar la interpretación.

precisamente lo contrario a lo que muestran los hechos estilizados[115]. De todas maneras, puede considerarse previsible que el pasaje de una política contractiva de la matrícula a una política expansiva, mediante el crecimiento de la oferta privada, haya presionado la tasa de egreso a la baja en el corto plazo. Además, en última instancia, el valor "de equilibrio" alcanzado por la tasa de egreso chilena después de la reforma (en el orden del 10%) fue superior al nivel previo a la reforma de 1967, que se ubicaba en el entorno del 8%. Vista en términos absolutos la ganancia de eficiencia parece pequeña, pero en términos relativos constituye un incremento sustantivo del 25%.

Entre tanto, en Uruguay, durante la dictadura cívico miliar la tasa de egreso del SES mantuvo un nivel promedio del 7%, con fluctuaciones a la suba y a la baja. La instrumentación de cupos y pruebas de ingreso a partir de 1978 revirtió la caída observada desde 1973, pero no puedo consolidar una tendencia diferente al patrón histórico. Además, con el regreso del acceso abierto público desde 1984, la tasa de egreso descendió nuevamente, ubicándose por debajo del 5% durante el segundo lustro de los años 80. La explicación de esta pérdida de eficiencia radica en el fuerte incremento de la matrícula al retorno de la democracia.

Finalmente, el último período de análisis (1990-2005) nos muestra guarismos estables de la tasa de egreso en ambos países, coincidentes con los observados sobre el final de la dictadura cívico militar en cada país. La tasa de egreso chilena fluctuó levemente en torno al 10%, mientras que la uruguaya lo hizo alrededor del 4%, consolidando en este caso una tendencia levemente descendente en el largo plazo.

En el caso chileno, la reforma de 1980 tuvo, para inicios de siglo XXI, un tiempo suficiente de maduración, ajustes y regulación que nos permite hacer una evaluación razonable de sus resultados. En este sentido, la conclusión parece ser que el éxito logrado en términos de aumento de cobertura no cristalizó completamente en materia de tasa de egreso, aunque hubo una mejora de la eficiencia interna respecto a la

[115] En teoría, la fragmentación de las universidades estatales, la competencia al interior del CRUCH por subsidio fiscal, el ingreso desregulado de nuevos oferentes privados al mercado de educación superior, la diferenciación vertical de la oferta a partir de crear carreras técnicas más adecuadas a una heterogénea demanda laboral y estudiantil (CFT, IP) y, fundamentalmente, el traslado del costo del educarse al estudiante y su familia, deberían conducir a un incremento de la tasa de egreso, cosa que no sucedió.

situación previa a 1973. En relación a Uruguay, la estabilidad de tasa de egreso luego de 1990 en guarismos muy bajos parece poner de manifiesto los límites de la configuración histórica de largo plazo del SES, y la insuficiencia de las reformas emprendidas por UdelaR y Formación Docente desde el retorno de la democracia hasta 2005[116]. Serán necesarios un fuerte impulso reformista y un gran esfuerzo presupuestal, para desafiar las inercias del sistema y mejorar sus resultados en términos de cobertura y titulación.

3.3.2. Tasa de egreso por subsistema

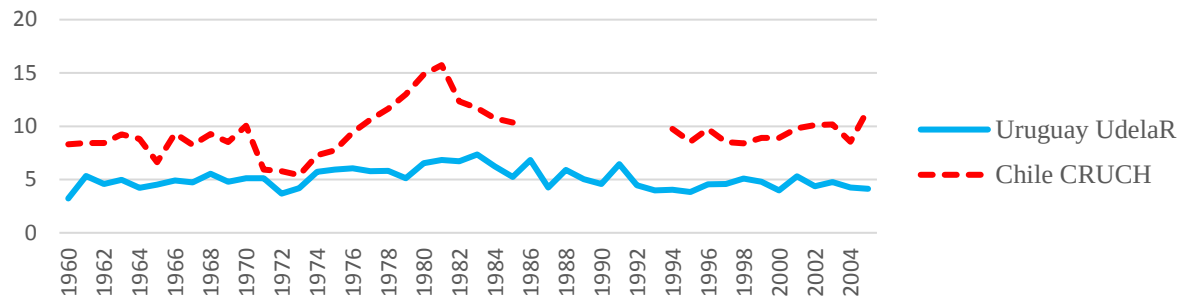
3.3.2.i. La eficiencia de las universidades públicas frente a frente

Aquí se intenta dilucidar si existieron diferencias sustantivas de eficiencia entre las universidades públicas de Uruguay y Chile, tomando a la UdelaR en el caso uruguayo, y al conjunto de las universidades del CRUCH para Chile.

El lector advertirá que no todas las universidades que integran el CRUCH son estatales[117], pero en esencia comparten los rasgos de la economía política, sin importar que sean de propiedad estatal o privada (mecanismos de aporte fiscal, arancelamiento, proceso de selectividad articulado en base a la prueba de aptitud académica). En consecuencia, hacer una distinción analítica al interior del CRUCH entre universidades públicas y privadas para el período posterior a 1981, no parece rendir la pena en relación al esfuerzo metodológico requerido. Posiblemente, sea más relevante considerar la eficiencia interna del subconjunto de las universidades públicas durante las décadas del 60 y 70, pero no fue posible realizar la desagregación al interior del CRUCH para este período. En última instancia, entre los subsistemas público y privado había semejanzas, que se profundizaron durante la reforma de 1967 a 1973.

[116] Cabe consignar que el crecimiento en términos absolutos y relativos de las universidades privadas, fundamentalmente a partir de 1994, tampoco "movió la aguja" sustantivamente en términos de eficiencia.
[117] Por ejemplo: la Universidad Católica de Chile o Universidad Técnica Federico Santa Marta, pertenecen al CRUCH, pero son instituciones privadas.

Gráfico 3.9. Tasa de egreso del subsistema universitario público/subvencionado. Uy VS Ch



Elaboración propia a partir de diversas fuentes. Para Uruguay: UdelaR (2020). Anuarios estadísticos INE (varios años). Censos universitarios (1968, 1974, 1988, 1999, 2007). Para Chile: mismas fuentes que gráficos 3.1 y 3.7. Entre 1986 y 1994 no fue posible obtener datos del egreso en el CRUCH.

El gráfico 3.9 muestra las respectivas tasas de egreso. Los gráficos reproducen con bastante similitud las tendencias encontradas en la sección anterior para el egreso global del SES, excepto por la dinámica de la década del 60.

En promedio, la tasa de egreso de las universidades CRUCH chilenas se ubica más de cinco puntos porcentuales por encima de la tasa de egreso de la UdelaR, duplicándola (10% contra 5%). Escapan a esta regularidad los años de convergencia de la reforma universitaria, así como el tramo de crecimiento explosivo de la tasa de egreso chilena entre 1973 y 1981.[118] Respecto a la década del 60, la comparación de los gráficos 3.9 y 3.8 pone de manifiesto el enorme peso que los egresos de formación docente tenían en el SES uruguayo, presionando al alza la eficiencia de una manera no representativa de la generalidad.

De todas maneras, remarcamos que la comparación de las universidades "públicas" de Uruguay y Chile *vis a vis* en materia de eficiencia, debe interpretarse con sumo cuidado, pues en esencia no estamos comparando instituciones similares. La UdelaR es una universidad pública y gratuita de acceso abierto e irrestricto, mientras el CRUCH engloba un conjunto heterogéneo de instituciones que, aunque en muchos casos tengan propiedad y gestión pública, operan de manera diferencial en el mercado

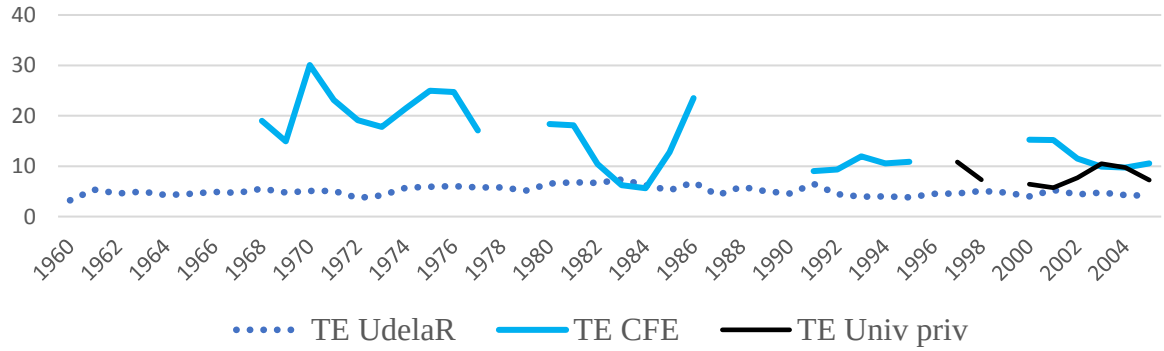
[118] Las explicaciones de estos procesos naturalmente coinciden con las dadas en el apartado anterior. Máxime cuando, hasta 1980, en Chile todo el sistema universitario era parte del CRUCH. El crecimiento de las universidades privadas fuera de dicha órbita recién se produjo desde finales de la década del 80.

universitario a partir de sus niveles de prestigio, grados de selectividad, costos del arancel y estructura de financiamiento. En definitiva, cualquier valoración sobre los niveles de eficiencia en perspectiva comparada, debe contemplar las diferentes concepciones de universidad prevalecientes en cada caso; es decir, las visiones sobre el aporte de la universidad al desarrollo, y en última instancia, la forma de entender este concepto.

3.3.2.ii. La eficiencia según diferenciación vertical

En este apartado se busca dar cuenta de las diferencias existentes en las tasas de egreso de distintos subsistemas de educación superior, comparando grados universitarios con carreras técnicas, y también instituciones públicas con privadas. Las diferencias intersectoriales encontradas al seno de Uruguay y Chile serán a su vez sometidas a comparación.

Gráfico 3.10. Uruguay: tasa de egreso por subsistemas UdelaR,CFE, universidades privadas



Elaboración propia en base a diversas fuentes. Para Udelar ver gráfico 3.9. Para CFE y universidades privadas: INE anuarios estadísticos (varios años), MEC anuarios estadísticos (desde mediados de la década del 90). CFE no contempla perfeccionamiento docente ni preparatorio normal. En las universidades privadas solo se contemplan las carreras de grado. La discontinuidad de las series CFE y universidades privadas se debe a ausencia de datos. Se decidió no presentar aquí la interpolación realizada para CFE previo a 1968, para que la comparación sea fiel a los datos obtenidos, sin proyecciones.

El gráfico 3.10 presenta las tasas de egreso para tres subsistemas de educación superior en Uruguay. En primer lugar, cabe destacar el bajo nivel de eficiencia interna de la

UdelaR en términos comparados, y la estabilidad de su tasa de egreso en el largo plazo, No se dispone de elementos suficientes para dar una explicación acabada de este comportamiento, aunque de forma preliminar puede asociarse a las cuestiones analizadas en el capítulo previo: el rezago presupuestal de la institución, la gradualidad e incompletitud de las reformas implementadas (antes y después de la dictadura cívico militar), así como sus inercias institucionales en materia de gobernanza y economía política[119].

La situación de la UdelaR contrasta con el comportamiento de la formación docente (CFE). En esta área, la tasa de egreso fue sistemáticamente superior a la UdelaR, alcanzando en los años 70 valores superiores al 20%, duplicando aun en sus peores desempeños históricos la tasa de titulación de la universidad pública. Otra diferencia entre el CFE y la Universidad de la República consiste en que la tasa de egreso docente presentó bruscas y profundas oscilaciones, que contrastan con la estabilidad de la titulación universitaria[120].

Lo expuesto párrafo arriba invita a repensar cuestiones que han estado reiteradamente en la agenda pública uruguaya sobre educación: la calidad de la formación docente, el lugar que deben tener el conocimiento específico disciplinar y las ciencias de la educación en el currículum, la pertinencia de crear una universidad de educación, y la relación que la misma eventualmente debe tener con la Universidad de la República (constituir una facultad dentro de su órbita, o una universidad independiente).

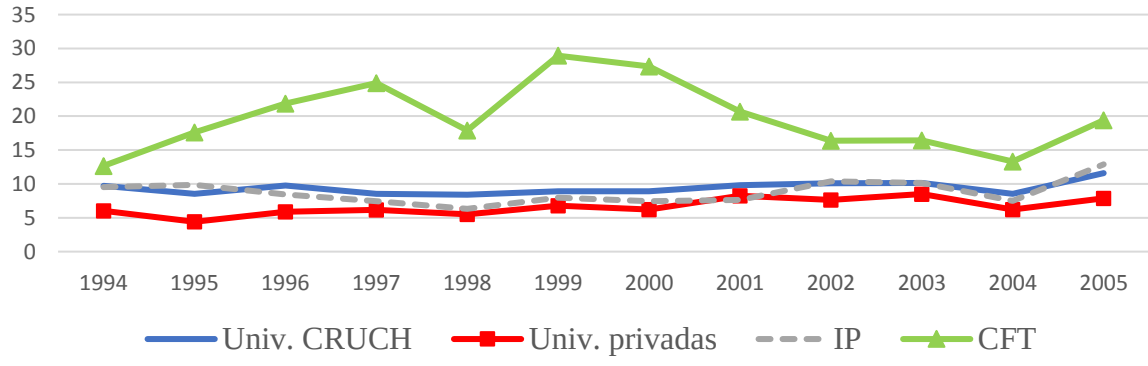
[119] Cabe consignar que la tasa de egreso de UdelaR tuvo una leve alza sobre el promedio histórico entre 1978 y 1982, cuando se restringió el ingreso mediante cupos y pruebas y se pasó del acceso abierto público al acceso selectivo público. De todos modos, incluso en ese período no pasó del 6,8%.

[120] Explicar las tendencias históricas del egreso en la formación docente resulta aún más complejo que en la UdelaR, debido a la ausencia de producción académica, estadística y prospectiva sobre este subsistema durante el período de análisis, y a las dudas sobre la fiabilidad de los datos. Como meras hipótesis orientadoras, puede constatarse que la formación docente tuvo un comportamiento fuertemente contra cíclico entre titulación y matrícula que no se verifica en la UdelaR. Además, es esperable que el sistema de cupos para el ingreso en el IPA, vigente hasta 1976, haya impulsado la tasa de egreso al alza. A su vez, la apertura al libre acceso pudo presionar a la baja de la eficiencia desde mediados de los años 70’ y, más aún, en coyunturas de crecimiento explosivo de la matrícula.

Finalmente, en el gráfico podemos observar, a partir de mediados de la década del 90, la tasa de egreso correspondiente a las universidades privadas[121]. El indicador debe interpretarse con precaución debido a que la enseñanza privada tuvo durante la década del 90' su proceso de construcción y armado institucional, muchas carreras técnicas adquirieron grado universitario en el transcurso del proceso y, a su vez, hay un desfasaje temporal natural entre la creación de una carrera y la producción de las primeras generaciones de egresados. En cualquier caso, se tomó como punto de partida el año 1997 para depurar la interpretación de posibles errores.

Del gráfico puede deducirse que las universidades privadas mostraron tasas de egreso sensiblemente superiores a la universidad pública, con un techo del 10%, presentando además importantes fluctuaciones durante el período en cuestión. Dado que las familias asumen en todo o en parte el costo de la educación recibida, y dado el perfil socioeconómico de la matrícula en las universidades privadas, es esperable que las mismas presenten una brecha de eficiencia con la universidad pública, gratuita y de acceso abierto. De todas maneras, el corto horizonte temporal del análisis impide sacar conclusiones definitivas en este sentido.

Gráfico 3.11. Chile. Tasa de egreso por subsistema (e/m)



Elaboración propia en base a: MINEDUC: Base de datos SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Base de datos SIES-MINEDUC matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020). Uribe (2007) para datos 1994-1999 (pág.146)

[121] Para años anteriores al 2000, el indicador solo contempla a la Universidad Católica del Uruguay y la Universidad ORT. Además, solo se tomó en cuenta la formación de carreras de grado.

El gráfico 3.11 nos muestra las tasas de egreso chilenas para los tres subsistemas de enseñanza superior: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. A se vez, se desagrega entre universidades CRUCH y privadas. Cabe consignar que, debido a la disponibilidad de datos, solo fue posible construir estos indicadores a partir de 1994.

La primera observación es que los CFT tuvieron tasas de egreso notoriamente superiores al resto de los subsistemas. A un alto nivel de generalidad, esto puede ser consecuencia del tipo de formación brindada, más corta (dos años de duración), generalmente de menor exigencia académica, y en muchos casos de "dudosa calidad" (Brunner, 2007). Pero hay otros factores que pueden explicar la alta titulación de los CFT. Dado que se trata de formación privada que no recibe subsidio a la demanda, y que habitualmente los CFT reclutan su matrícula entre las clases medias y bajas, el egreso se convirtió en un imperativo para el estudiante. Sin la titulación, la inversión no resulta conveniente por los bajos retornos y baja empleabilidad asociada a este tipo de formación incompleta. Además, al no haber crédito subsidiado por el Estado a los estudios en CFT durante el período analizado, el cursante deba hacer frente íntegramente al repago de la deuda generada, lo que considerando el origen social de los estudiantes operó como una presión adicional al egreso.

Además, se observa que la tasa de egreso de los CFT tuvo una fase de crecimiento (1994-1999) y posteriormente un declive a partir de 1999. Estas fluctuaciones pueden vincularse directamente a la evolución de la demanda educacional. Durante la década del 80 los CFT tuvieron un crecimiento explosivo, pero en la década siguiente el sector disminuyó su matrícula en términos absolutos y relativos. La caída de matrícula pudo operar como un factor favorable al aumento de la tasa de egreso en la primera mitad de la década, más a medida que la matrícula dejó de caer, la eficiencia del sistema se normalizó. En definitiva, la alta eficiencia de los CFT no era un reflejo de su éxito, sino de su crisis.

Vayamos ahora al comportamiento de los otros subsectores (IP, universidades CRUCH, universidades privadas). En el gráfico se observa que sus tasas de egreso

tendieron a converger entre sí y a mostrar poca variabilidad en el largo plazo, ubicándose en el intervalo del 6 al 10 por ciento. Cierta nivelación de los guarismos es esperable, dado que se trata de formaciones y subsistemas competitivos entre sí, y tenderán a arbitrarse. No obstante, hay una regularidad que debe destacarse. Las universidades CRUCH presentan una tasa de egreso persistentemente mayor que las universidades privadas (entre 2% y 4% de diferencia, con tendencia a la baja). No es un tema menor, en la medida que contraviene la lógica neoclásica de la superioridad de la gestión privada sobre la gestión pública, que inspiró la reforma de 1981.

Contra esta idea puede esgrimirse que las instituciones del CRUCH no son ni pura ni exclusivamente estatales en su financiamiento y sus modelos de gestión. Igualmente, puede sostenerse que las universidades CRUCH aplican la selectividad de modo más riguroso que las privadas, debido a su suscripción obligatoria en la prueba de actitud académica, y en algunos casos a su jerarquía en el mercado de prestigios institucionales. Esto les permite a las universidades del CRUCH disponer de un *input* "alumno" con mayor potencial y probabilidad de desarrollar una trayectoria académica exitosa, obteniendo así tasas de egreso más elevadas.

Puede pensarse, además, que la composición socioeconómica de la matrícula en las universidades privadas, más regresiva que las universidades del CRUCH en términos de su estructura por quintiles [122] tiene un efecto contrapuesto sobre la tasa de egreso. Por un lado, estudiantes de quintiles elevados tienen mejores condiciones para el éxito académico (más recursos financieros, aunque no necesariamente capital social y cultural). Por otra parte, el alto nivel de ingresos familiar puede implicar, en muchos casos, que el estudiante no dependa de obtener un título universitario para "asegurarse el futuro". Del mismo modo, los estudiantes de las universidades privadas no deben recurrir al endeudamiento en la misma medida que los estudiantes del CRUCH, y si recurren a él, quizás no deban cargar íntegramente con su repago.

[122] En el capítulo siguiente ahondaremos sobre este tema. Por el momento, basta decir que el 85 por ciento de los estudiantes de las universidades privadas pertenece a los quintiles 4 y 5 (y un 60%, solo al quintil 5). La composición de la matrícula de las universidades CRUCH, aunque sesgada a los quintiles 4 y 5, es sensiblemente más progresiva.

Estas circunstancias pueden desalentar el egreso en estudiantes de las universidades privadas, al haber menos presiones objetivas y subjetivas para titularse.

Finalmente, de la visualización de ambos gráficos surge la comparación entre la eficiencia interna de las universidades privadas en Uruguay y Chile. Las tasas de egreso en ambos países están sumamente niveladas, lo que es un resultado esperable en virtud de la similitud del gerenciamiento y financiamiento de las instituciones, así como del perfil socioeconómico y cultural de la matrícula, en países que además tienen similar nivel de desarrollo. No obstante, debemos advertir que el corto horizonte temporal de los datos uruguayos impide sacar conclusiones definitivas.

3.3.3. Egresos por área de conocimiento

En esta sección se estudia el egreso desagregado por áreas de conocimiento. Este enfoque nos permite analizar comparativamente la trayectoria de las distintas áreas, tanto al interior de cada país como entre los SES considerados. Se trata de un enfoque crucial, en la medida que nos permite discutir con mejores fundamentos empíricos la contribución del SES al crecimiento y el desarrollo, relegando parcialmente la perspectiva centrada en el rol del Estado y el mercado, para ingresar en el terreno de las teorías del crecimiento, articulando así la eficiencia externa del SES con su eficiencia interna.

En el marco conceptual de este trabajo hemos referido a los cambios que la segunda globalización impulsó en la estructura productiva y la demanda de trabajo. Las interrogantes que buscamos responder son: ¿en qué medida los niveles de egreso por área, y su estructura relativa, han cambiado a lo largo del período estudiado (1960-2005)? ¿qué tan funcionales resultaron esos cambios a las necesidades del contexto histórico concreto, adecuándose a la demanda de trabajo y promoviendo en los actores conductas innovadoras, capacidades endógenas de aprendizaje y desarrollo tecnológico?

La formación y el ejercicio profesional de todas las áreas de conocimiento están atravesados por el progreso técnico. El capital humano y el progreso técnico permiten

agregar valor y crear ventajas competitivas dinámicas desde todas las ramas de conocimiento, desafiando la noción tradicional de especialización productiva[123]. Es así que, desde diferentes organismos internacionales (Banco Mundial, 1995; CEPAL, 2003), se sostiene que el rol central de la educación superior es aumentar la competitividad de la economía nacional, a través de la formación intensiva de capital humano básico y avanzado, y de la articulación de un Sistema Nacional de Innovación.

Ahora bien, asumiendo que allí radica una clave central del crecimiento económico, ¿es indiferente que la producción académica y la formación de profesionales se genere en cualquier área de conocimiento? Para hacer frente a esta cuestión, es necesario tomar algún criterio de valoración. Siguiendo un enfoque neoschumpeteriano, asumiremos como algo deseable que el SES tenga un amplio peso de la matrícula y el egreso en el área tecnológica, por su ubicuidad y transversalidad respecto al conjunto del aparato productivo.

El análisis parte de considerar la evolución del egreso por área de conocimiento en términos absolutos, a partir de una serie expresada en números índice. Esto nos permite comprender cómo evolucionó el flujo de egresos para cada rama, y analizar la evolución de la titulación de forma comparada. Este abordaje se complementa con el estudio a largo plazo de la estructura de los egresos por área de conocimiento, para dar cuenta de en qué medida los cambios en los niveles de egreso alteraron la distribución entre ramas.[124] Finalmente, se aborda la eficiencia interna de cada área de conocimiento, a partir del cálculo de tasas de egreso por rama para los dos países.

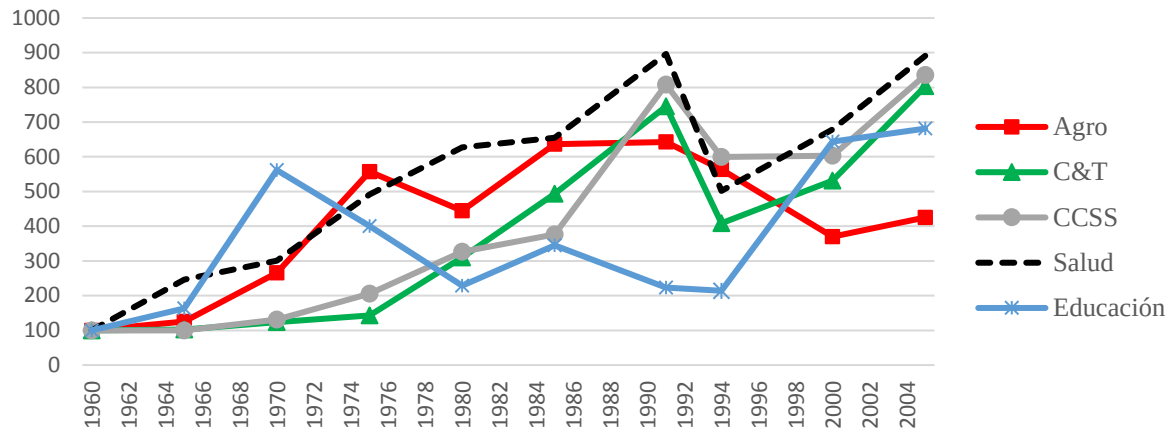
3.3.3.i. Índice de egresos por área de conocimiento

Los gráficos 3.12 y 3.13 muestran el índice de egresos por rama para Uruguay y Chile respectivamente, a partir de ciertos años tomados como *benchmark* para los que fue posible reconstruir los datos.

[123] El peso creciente de la exportación de servicios lo pone de manifiesto.

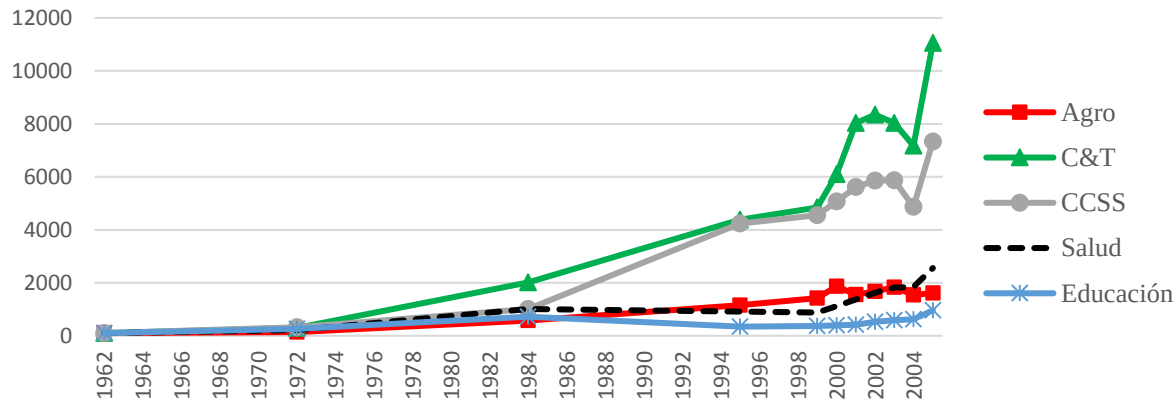
[124] Téngase presente que los números índices muestran variaciones por rama relativas a una cantidad inicial normalizada (100 para todas las ramas), pero no permiten ver la distribución global de la variable analizada.

Gráfico 3.12. Uruguay: Índice de egresos por rama de conocimiento



Elaboración propia en base a: INE: anuarios estadísticos (varios años). MEC: anuarios estadísticos (varios años). Los egresos de FHC se separaron por carrera antes de 1990. No contiene a las universidades privadas

Gráfico 3.13. Chile: Índice de egresos por rama de conocimiento



Elaboración propia en base a: Base SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Brunner (1986). Uribe (2007; 158-159). El criterio seguido para la elección de los benchmark y el procedimiento de construcción de las series se detallan en el anexo 3.9.

La primera observación es que, mirando el período en toda su extensión, la cantidad de egresados ha crecido mucho más y a mayor velocidad en Chile que en Uruguay, para todas las ramas de conocimiento. Hasta mediados de la década del 70 y más allá de alguna excepción, los índices de egreso crecieron de manera regular y acompasada en ambos países, pero a partir de allí comenzó una divergencia en favor de Chile que no habría más que acrecentarse, disparándose a medida que nos acercamos al siglo XXI.

Centrémonos ahora en el análisis por área, comenzando por la rama tecnológica. En Chile observamos para inicios de la década del 80 (dato de 1984), que los egresos del área tecnológica se desmarcaron de la tendencia general, teniendo un incremento sustantivo del 2000%; esto es, veinte veces el valor inicial de la serie en 1962. Este crecimiento diferencial de la rama tecnológica habría de continuar durante las décadas siguientes, acelerándose con la entrada del nuevo siglo hasta alcanzar el guarismo de 11000%[125]. Obsérvese entonces, la diferencia entre lo acontecido con la matrícula y los egresos en el área tecnológica: mientras la matrícula se mantuvo en niveles elevados a través de las décadas en términos relativos a las otras áreas, en los egresos hubo un crecimiento explosivo a partir de la década de 1980, lo que nos sugiere un incremento sustantivo de su eficiencia interna que confirmaremos más adelante en este trabajo.

Dado que la reforma chilena de 1981 recién estaba dando sus primeros pasos hacia 1984[126], podemos asegurar que el impulso inicial de ese crecimiento fue previo al proceso de mercadización y vino dado por las universidades del CRUCH, las cuales, desde inicios de nuestro análisis, tuvieron un enorme peso del área tecnológica en su matrícula. La intervención durante la dictadura permitió, además, aplicar un criterio político-tecnocrático en la oferta de vacantes, de manera que el área tecnológica fue la que menos se resintió de la contracción. Posteriormente, no está claro si el sistema de admisión continuó direccionando incentivos deliberados a la matriculación en el área tecnológica. A partir de 1981, las reglas del mercado hicieron el resto, ya sea premiando la formación tecnológica con fuertes retornos salariales e incentivando la matriculación, o bien a partir de incrementar la oferta tecnológica en los CFT, IP y en las universidades privadas.

En Uruguay, entre tanto, los egresos del área tecnológica tuvieron una tendencia creciente hasta inicios de los años 90, para caer y luego recuperarse[127]. En cualquier caso, su evolución se acompasó al nivel promedio general, y estuvo muy por debajo

[125] Esto es, en 2005 la titulación en el área tecnológica fue 110 veces mayor que en 1962, cuando comienza la serie.
[126] 1984 corresponde al primer año de la década para el cual se dispone de datos.
[127] En concreto, en 2005 se titularon 8,35 más profesionales de área tecnológica que en 1960, al comienzo de la serie.

de los guarismos chilenos. Más importante que el crecimiento en volumen fue, probablemente, la reconversión interna, debido al incremento relativo de Ingeniería y Química y el declive de Arquitectura, tanto en la matrícula como en el egreso. Obsérvese entonces que el diferencial en favor de Chile constatado a nivel de la matrícula del área tecnológica se potencia sustancialmente al considerar los egresos.

Vayamos ahora al área social. En el país trasandino esta fue la segunda rama que despegó en su nivel de titulación. Hasta mediados de los años 80 el área social se mantuvo a la par del promedio y rezagada del área tecnológica, pero despuntó fuertemente en la década del 90. El crecimiento del área social estuvo muy ligado, primero, al auge de los CFT que daban formación en Administración y Comercio, pero durante la década del 90 fue canalizado fundamentalmente por las universidades privadas, en carreras como Derecho y Psicología. De hecho, ambas carreras exigían puntajes muy elevados de la PAA para matricularse en universidades del CRUCH, y la explosión de la oferta privada vino a satisfacer una demanda antes reprimida por la selectividad. En definitiva, fueron los mecanismos de mercado, primero con las CFT y luego con las universidades privadas, los que dieron cabida al crecimiento del área social, a partir de detectar una demanda potencial que no era adecuadamente cubierta por las instituciones subvencionadas (Uribe, 2007; Rolando, 2010).

En el caso uruguayo, la evolución de la tasa de egreso en el área social tuvo un comportamiento similar al área tecnológica, teniendo guarismos y variaciones sincrónicas en todos los períodos. En consecuencia, se constata una tendencia al crecimiento de los egresos (un 800% comparando el nivel de 1960 y 2005), en línea con el promedio general. Hubo igualmente, una reestructura intrarama, cayendo relativamente el peso de Derecho en favor de las demás opciones, fundamentalmente de Ciencias Económicas.

Finalmente, haremos una visión panorámica de los tres sectores restantes (agro, salud, educación). En Chile, estos tuvieron una dinámica de egresos alineada. Entre 1960 y la década del 90 crecieron a una tasa lenta en comparación a las ramas social y tecnológica; aun así, dicha tasa fue superior a los guarismos de Uruguay en todos los

casos. Hacia finales de siglo XX, el crecimiento de la titulación chilena en agro, salud y educación se aceleró. El agro despegó primero, pero la rama salud ha mostrado una tendencia más sostenida al incremento de los egresos, llegando a un índice de 2500% en el año 2005 contra 1600% del agro. El sector educación también ha crecido, pero con un ligero rezago.

En el caso uruguayo, la evolución de estas tres ramas (agro, salud, educación) presentó dinámicas no muy alejadas del promedio global, con algunas singularidades. El área salud mostró la evolución más auspiciosa, liderando el índice de egresos en todos los años considerados como *benchmark*. La rama agraria siguió la tendencia general de crecimiento moderado hasta la década del 80', para luego estancarse su egreso en términos absolutos. Finalmente, educación fue la rama que tuvo menor dinamismo en los egresos uruguayos. Sin embargo, su punto de partida hacia 1960 era muy elevado en relación al resto de las ramas, y además la formación docente mantuvo tasas de egreso muy superiores a la UdelaR durante el período de análisis, por lo que evaluar el desempeño del área educación solo a partir del gráfico precedente puede inducir a errores.

Dado que, en Uruguay, a diferencia de Chile, no hubo ramas que se desmarcaran sustancialmente del promedio, nos arriesgamos a plantear una hipótesis. El sistema público de acceso abierto y gratuito, vigente durante casi todo el período de análisis, no parece haber generado de manera deliberada fuerzas en favor del egreso en tal o cual área de conocimiento. Esto puede interpretarse desde una óptica del *desarrollo como libertad*, como un rasgo positivo, en cuanto el sistema brinda al estudiante libertad casi completa de definir carrera en función de sus preferencias, sin importar que estas se determinen por la vocación, la expectativa económica, la tradición familiar o cualquier otra motivación. Sin embargo, desde una mirada tecnocrática, planificadora y en cierto sentido neoschumpeteriana, que ponga el énfasis en el crecimiento acelerado de la economía, la política uruguaya de educación superior parece no haber sido eficaz, puesto que no ha generado los incentivos adecuados para promover cambios en las preferencias intergeneracionales, fomentando las áreas tecnológicas en

primera instancia, y promoviendo además una redistribución a la interna de las formaciones existentes en los distintos sectores de actividad[128]. En este sentido, el precio a pagar por sostener la libertad de decidir sin restricciones es la falta de sinergias adecuadas entre la oferta y la demanda laboral, entre las necesidades materiales del país y las calificaciones efectivamente disponibles, y, en definitiva, hipotecar parte del crecimiento potencial de la economía.

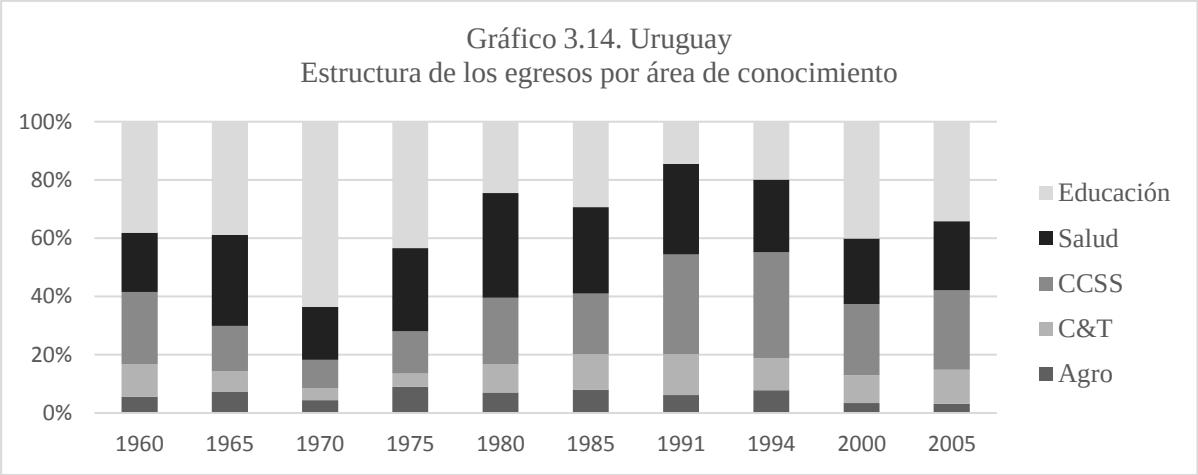
Puede sugerirse además que la gobernanza académica del SES uruguayo centrada en la autonomía y el cogobierno, tan cara a nuestra tradición y valorada en términos de calidad democrática y participación, puede tener como contracara negativa un cierto aislamiento de las instituciones educativas en relación a las necesidades del desarrollo nacional, al constreñir la incidencia del Estado nacional en las políticas públicas de innovación, e igualmente soslayar la importancia de los incentivos de mercado.[129]

3.3.3.ii. Estructura de los egresos por rama

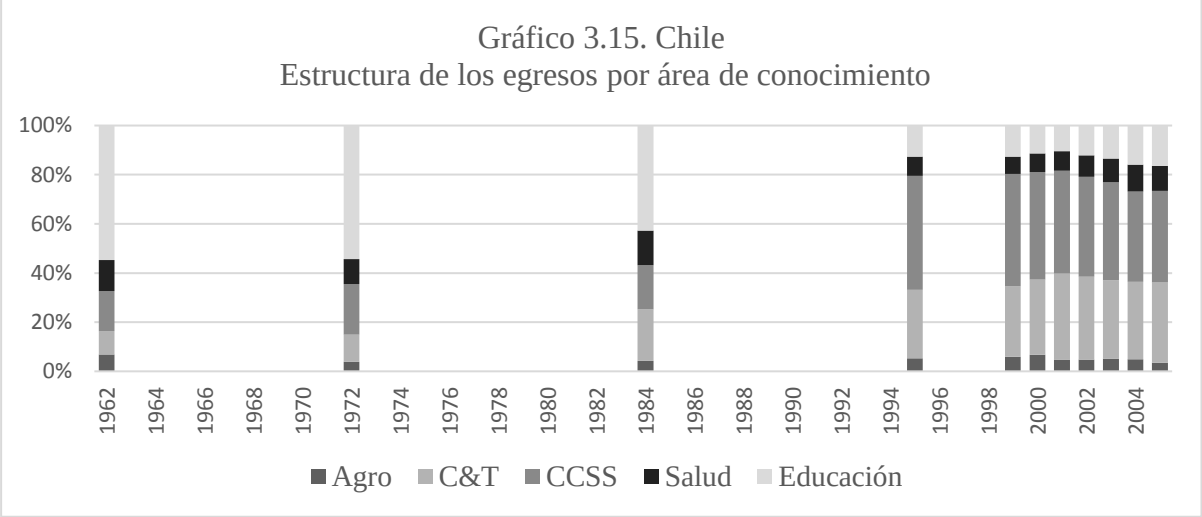
Los gráficos 3.14 y 3.15 dan cuenta de la evolución de la estructura de los egresos de educación superior por área de conocimiento, para Uruguay y Chile respectivamente.

[128] Quizás el ejemplo más notorio en este sentido se de en el sector salud, con el desfasaje existente entre médicos y enfermeros (escasez relativa de los segundos en relación a los primeros) que contraviene las recomendaciones mundiales en materia sanitaria. Algo similar puede decirse de la formación docente, donde egresan menos maestros de educación básica de los que se jubilan anualmente. Al mismo tiempo, en educación media conviven asignaturas con déficit de docentes titulados (Matemática, Física, Inglés) con otras donde docentes titulados tienen déficit de horas y se encuentran subempleados (Derecho, Educación Física, y en alguna medida Literatura, Historia y Filosofía).

[129] De alguna manera, estas disyuntivas no hacen más que confirmar la multidimensionalidad del concepto de desarrollo. Su construcción implica tomar decisiones colectivas que priorizan el avance en tal o cual dimensión, teniendo necesariamente un "costo de oportunidad" dado por los aspectos que se relegan en el corto plazo.



Elaboración propia a partir de anuarios estadísticos del INE (varios años) y del MEC (varios años). La agregación de las áreas de conocimiento siguió los criterios que se detallan en el anexo. Mismas consideraciones previas sobre área educación y universidades privadas



Elaboración propia a partir que mismas fuentes de los gráficos 3.6 y 3.13

En primer lugar, se observa que, a inicios del período estudiado, las estructuras de egreso en ambos países eran similares y tenían un mismo ordenamiento por ramas. El sector educación abarcaba una cuota muy mayoritaria, 38% en Uruguay y 54% en Chile, seguido muy de lejos por el área social con niveles del 24% y 16% respectivamente. El tercer lugar era ocupado por salud (20,3% y 12,7%). Finalmente, las últimas dos posiciones las ocupaban tecnología y agro, reuniendo en ambos casos porcentajes muy similares, en el orden del 9% y 6% respectivamente. Eran estructuras de egreso con una fuerte impronta "clásica" o humanista, donde las áreas directamente vinculadas a la ciencia y la producción material tenían poca representación.

Durante el período definido como "la universidad desarrollista, reformista y militante" (1960-1973)[130], la estructura de egresos chilena tuvo una marcada estabilidad, a diferencia del SES uruguayo donde hubo cambios de relevancia.

La estabilidad del egreso chileno durante el período de la reforma (1967-1973) entra en franca contradicción con los cambios experimentados por la estructura de la matrícula, señalados en el apartado 3.1.3. El incremento de la ponderación del área tecnológica del 23% al 36% verificado en esos años, no se concretó en términos de titulación. Esto deja de manifiesto la gran ineficiencia de la rama tecnológica durante el período.

En Uruguay, por su parte, los cambios en la estructura del egreso durante este período no expresaron una modernización de su perfil, sino que, por el contrario, se profundizó el sesgo "anti tecnológico". El peso del área C&T se contrajo sistemáticamente, hasta llegar a un exiguo 4,5% en 1975. Una tendencia a la baja se verificó igualmente en el área social, cayendo 10 puntos porcentuales entre 1960 y 1975. Los sectores que incrementaron su participación relativa fueron el agro, que creció hasta el 9% alcanzando su mayor marca histórica en 1975, y el área salud, que se consolidó como la segunda rama de conocimiento con más representación en el egreso (28% peso histórico). Entre tanto, el sector educación continuó capturando dos quintas partes de los egresos totales hasta 1975.

En el segundo período considerado ("la universidad intervenida y tecnocrática, 1973-1990")[131] coincidente con la dictadura cívico militar, la estructura del egreso en ambos países tuvo cambios significativos. Tanto en Uruguay como en Chile se desplomó el peso correspondiente a educación, que pasó de liderar el ranking a ubicarse en el cuarto puesto, con porcentajes inferiores al 15%. Naturalmente, esta caída se asocia al desplome de la matrícula en carreras de formación docente durante la dictadura, por razones que ya fueron expuestas. Menos matrícula implicó menos volumen de egresos totales, reduciendo el quantum de titulación correspondiente al área docente.

[130] Debido a la disponibilidad de los datos, tomaremos como finalización del período los benchmark 1975 en el caso uruguayo, y 1972 para Chile.
[131] Por las mismas razones que en el período anterior, se toma para el caso uruguayo el período 1975-1991, en tanto para Chile la demarcación es 1972-1995.

Otra semejanza importante entre ambos países durante este período fue el crecimiento sustantivo de la cuota parte de egresos del área social. Su ponderación más que se duplicó, pasando en Uruguay del 14,5 al 34,1 entre 1975 y 1991, y en el caso chileno incrementándose del 20,5% al 46,3% entre 1972 y 1995. Este cambio se explica, naturalmente, por el incremento de los egresos del área social analizado en el apartado anterior, impulsado por las facultades de Derecho y Ciencias Económicas en el caso uruguayo, y por los CFT e IP vinculados al área empresarial en Chile. Puede hipotetizarse que en ambos países hubo un fuerte cambio de preferencias que implicó un trasvase de estudiantes desde el área educativa al área social.

El tercer aspecto por destacar en este período fue el incremento de la cuota parte de los egresos correspondiente al área tecnológica, aunque su orden de magnitud fue muy diferente en ambos países. En Uruguay, los titulados del sector tecnológico pasaron de representar el 4,5% al 14% del total entre 1975 y 1991, mientras en Chile ascendieron del 11 al 28 por ciento entre 1972 y 1995. No obstante el fuerte avance del sector en ambos países, la brecha entre ellos era grande a inicios del período y se incrementó drásticamente, profundizando el carácter más moderno del egreso en Chile.

Las cifras anteriores pueden interpretarse como un indicador de que la fuerza de trabajo calificada en Chile adquirió una potencialidad de generar, asimilar e incorporar progreso técnico superior a la uruguaya, una mayor predisposición y capacidad de innovación. Como dijimos antes, la reforma iniciada en 1980 pudo incidir en este sentido, direccionando los incentivos estudiantiles hacia las carreras y ramas más rentables, con mayor premio salarial en el mercado laboral y mejores expectativas de empleabilidad, a la luz del proceso de apertura y liberalización que estaba viviendo la economía chilena. En el mismo sentido podrían haber jugado los criterios de selectividad y la cuotificación de las vacantes ofrecidas, discriminando en favor del área tecnológica. No obstante, como señalamos en el apartado previo, el ascenso de los egresos en el área tecnológica parece haber comenzado antes de 1981. En última instancia, las hipótesis aquí planteadas deben explorarse a partir de evidencia adicional a la que disponemos.

En cuanto a las otras áreas de conocimiento, el comportamiento del sector salud fue diferente en ambos países. En Uruguay, durante la dictadura cívico militar y los primeros años de democracia transicional, esta rama continuó creciendo en peso relativo y consolidando su segundo lugar en el total, alcanzando un guarismo del 31% de la titulación en 1991. En Chile, en cambio, la ponderación del sector salud disminuyó del 10,3% al 7,7% entre 1972 y 1995. Además, el agro mantuvo en ambos países un peso bajo y estable.

Finalmente, durante la última etapa de nuestra periodización (1990-2005)[132], identificada con la gobernanza de mercado regulado en Chile, y con la articulación de restauración y reforma en Uruguay, los cambios en la estructura de egresos fueron menores en ambos países. La tendencia fue a la consolidación de las transformaciones producidas en el período anterior.

En ambos países, el sector educación recuperó importancia relativa, aunque con mayor fuerza en Uruguay que en Chile, pasando del 14,5% al 34% y del 12,6% al 16,4% respectivamente. En buena medida, los incrementos en educación tuvieron como contrapartida en una caída del área social, que disminuyó del 34% a 27% en Uruguay, y del 46% a 37% en Chile.

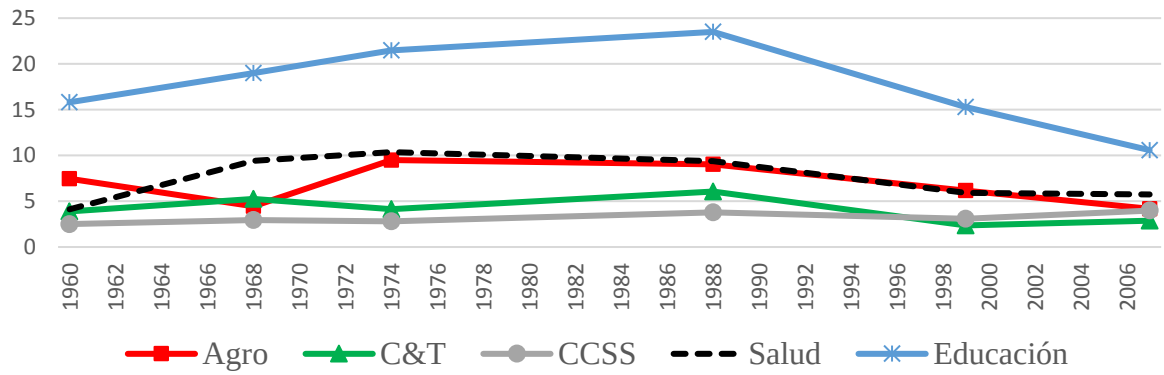
Diferente fue la evolución presentada por Uruguay y Chile en las áreas salud y tecnología. En Uruguay, las carreras del área sanitaria redujeron su cuota parte de la titulación de modo significativo, del 31% a 24%, lo que contrasta con el crecimiento operado en Chile de tres puntos porcentuales. Similar situación se dio en el área tecnológica, que en Uruguay experimentó una leve caída (del 14 al 11,7 por ciento) mientras que en el país trasandino consolidó su tendencia al alza, creciendo más de 5 puntos (27 al 32,7 por ciento). En definitiva, a pesar del ingreso de universidades privadas al mercado y de las reformas implementadas por la UdelaR, entre 1990 y 2005 Uruguay no logró cambiar su estructura de egreso en dirección a las áreas tecnológicas.

[132] Tomaremos 1991-2005 para Uruguay, y 1995-2005 para Chile.

3.3.3.iii. Tasas de egreso por área de conocimiento[133]

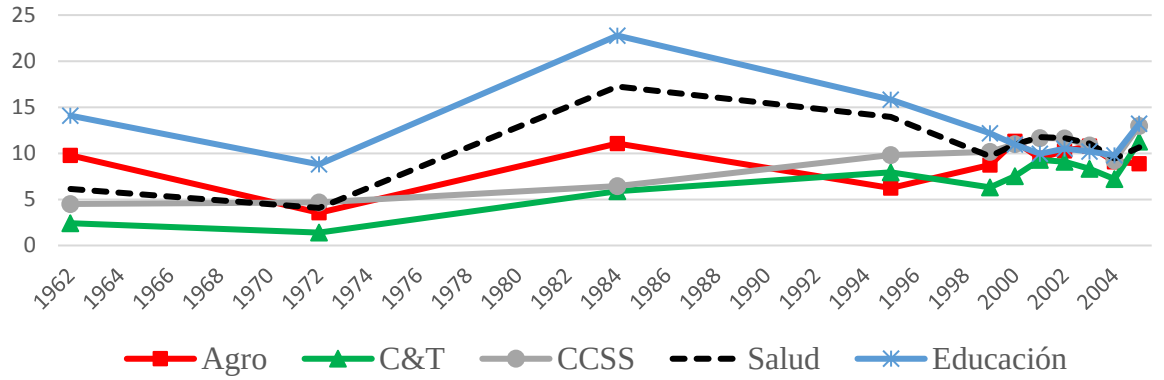
Para finalizar el análisis de los egresos por rama, incorporamos esta variable que simultáneamente nos brinda información sobre la eficiencia interna y externa de los sistemas de educación superior.

Gráfico 3.16. Uruguay
Tasa de egreso por rama de conocimiento (egr/mat)



Elaboración propia en base a fuentes de los gráficos 3.5 y 3.12

Gráfico 3.17. Chile:
Tasa de egreso por área de conocimiento (egr/mat)



Elaboración propia a partir de fuentes de los gráficos 3.6 y 3.13

[133] Los benchmark estimados, nuevamente, implican redefinir los cortes temporales de la periodización. Se tomará para Uruguay los períodos: 1960-1974, 1974-1988 y 1988-2007. Para Chile, la división es la siguiente: 1962-1972, 972-1995 y 1995-2005.

La primera constatación es que las tasas de egreso por rama presentaron en Uruguay una menor variabilidad en el largo plazo que en Chile. Esta conclusión es esperable, en la medida que el SES uruguayo tuvo mayor estabilidad en su economía política y gobernanza (gobernanza académica, en el marco de un sistema público de acceso abierto y gratuito), mientras el SES chileno atravesó cambios bruscos y en ocasiones contrapuestos en estos aspectos.

En segunda instancia, cabe destacar que, en términos generales, las tasas de egreso chilenas fueron más elevadas que las uruguayas, para todas las ramas de conocimiento y a lo largo de todo el período estudiado. Esta conclusión tampoco debería sorprender, en virtud del análisis realizado anteriormente sobre el comportamiento de las tasas globales de egreso.[134]

En tercer lugar, se observa que a un alto nivel de generalidad, Uruguay y Chile presentan el mismo ordenamiento de las áreas en cuanto a sus tasas de egreso, y que dicho ordenamiento tendió a persistir en el largo plazo. La tasa de egreso en educación ha sido sustantivamente más elevada que en el resto de las áreas de conocimiento. Por debajo de educación, suelen ubicarse las áreas salud y agro, ocupando los últimos lugares las ramas social y tecnológica (en el caso uruguayo, el área social va a la cola, y en Chile el sector tecnológico). Buscar explicaciones a estas regularidades puede resultar muy aventurado, pero en base a la información recabada pueden arriesgarse algunas hipótesis.

La mayor eficiencia interna del área educación en el caso uruguayo sin dudas está vinculada a factores institucionales: las carreras de formación docente se dictan fuera del ámbito universitario, con lógicas específicas que la distancian de la UdelaR. En Chile, sin embargo, la brecha entre la tasa de egreso del sector educativo y el resto de las ramas ha sido históricamente menor. Además, desde la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE, 1990), la mayoría de las carreras docentes se dictan exclusivamente en el marco universitario, lo que explicaría la

[134] Sistemas con selectividad y costo de enseñanza asumido por el estudiante, tienden a tener mayor eficiencia interna que sistemas de acceso gratuito sin selección ni restricciones. Recordemos que en Chile la tasa de egreso global se sitúa en el largo plazo en el entorno del 10%, duplicando los niveles del SES uruguayo.

tendencia a la baja en la tasa de egreso del área educación desde la década del 90, y su convergencia con el resto de las ramas de conocimiento.

También podemos esbozar una hipótesis sobre la mayor de tasa de egreso en las áreas salud y agro respecto a las ramas social y tecnológica. En base a información de los censos universitarios de UdelaR, se puede asegurar que los estudiantes de las carreras vinculadas a las áreas agraria (Agronomía y Veterinaria) y salud (principalmente Medicina y Odontología) provienen, en promedio, de hogares con un entorno y perfil socioeconómico favorable en relación al estudiante promedio de la Universidad de la República. Más en esta instancia no se pudo acceder a información del SES chileno que nos permita corroborar una regularidad similar en el país transandino.

Mirando comparativamente las tasas de egreso por períodos, también se evidencian algunas cuestiones relevantes. Durante la etapa de la "universidad desarrollista, reformista y militante (1960-1973)", las tasas de egreso en Uruguay tuvieron una tendencia positiva, fueron al alza en educación, salud y agro, y no disminuyeron en las áreas social y tecnológica. Esto contrasta con la caída constatada en el caso chileno para todas las áreas de conocimiento durante el período. La razón de este comportamiento en el Chile posiblemente radique en el crecimiento de la matrícula operado durante los años de la reforma universitaria, que disminuyó la eficiencia interna del sistema[135].

Durante el segundo período de análisis, definido como "la universidad intervenida y tecnocrática" (1973-1990), la tendencia se invirtió. A pesar del control político ideológico, la deserción forzada y las barreras al ingreso, el SES uruguayo mostró una tendencia al estancamiento de las tasas de egreso en las diferentes ramas, con un atisbo de mejora en algunas de ellas. En Chile, en cambio, la tasa de egreso se incrementó sustantivamente para todas las ramas. Anteriormente hemos referido a la contracción planificada de la oferta y la reforma de 1980 como causas de este proceso en términos globales. Ahora podemos agregar que este aumento de eficiencia afectó a todas las

[135] Es notable la bajísima tasa de egreso del área tecnológica. Durante los años 60 e inicios de los años 70, la matrícula en las carreras del sector se disparó, dándole al SES chileno un perfil moderno. Sin embargo, ello no se concretó en un aumento significativo de los egresos.

áreas de conocimiento, con una excepción relativa del área social que, a la postre, fue la más castigada por la represión y control (PIIE, 1984).

Finalmente, durante la última etapa de la periodización (1990-2005) se observa una tendencia a la caída de las tasas de egreso en ambos países, y en todas las áreas de conocimiento. En el caso uruguayo, la explicación puede estar dada por el incremento de matrícula verificado desde mediados de la década del 90. En Chile, el crecimiento de la cobertura durante los años 90 fue mayor que en Uruguay, generando la misma presión a la baja de la eficiencia interna.

En esta última etapa se observa, además. otro fenómeno trascendente: la tendencia a la nivelación de las tasas de egreso por rama. En el caso chileno se trata de un fenómeno más notorio, y puede tener una explicación lógica desde el punto de vista económico en el avance de las universidades privadas. En un contexto de masificación de la cobertura, la competencia creciente tiende a arbitrar las tasas de egreso entre ramas. Si una rama presenta tasas muy elevadas de titulación, captará las preferencias de más estudiantes, incrementando su propia matrícula y reduciendo así su tasa de egreso en el corto plazo. La contracara de este proceso es la reducción relativa de la matrícula en las otras áreas de conocimiento, que termina incrementando su eficiencia interna, nivelando así las tasas de egreso de todo el sistema.

3.4. Conclusiones del capítulo

Del abordaje realizado sobre la eficiencia interna y externa de los SES uruguayo y chileno entre 1960 y 2005, extraemos las siguientes conclusiones:

- El SES chileno ha tenido niveles de eficiencia interna mayores que el SES uruguayo en el largo plazo, tanto a nivel global, como desagregando por las diferentes áreas de conocimiento. Estas diferencias se acrecentaron durante la dictadura chilena en razón de su política fuertemente contractiva de la matrícula, para luego estabilizarse, aunque en guarismos muy superiores a los uruguayos. La brecha en la eficiencia interna es un resultado previsible en razón

de la economía política del SES prevaleciente en ambos países, puesto que sistemas de acceso selectivo y con un fuerte predominio del financiamiento privado, generan incentivos mayores a la titulación.

- El SES chileno se ha caracterizado en el largo plazo, por tener un perfil más "moderno" que el SES uruguayo en la composición de la matrícula y egresos por área de conocimiento. Las diferencias entre ambos países ya estaban presentes a inicios del período estudiado, y se sostuvieron a pesar de los giros drásticos de la economía política del SES chileno. Desde una mirada neo estructuralista, esto le pudo haber brindado a Chile una ventaja en la capacidad de promover el crecimiento económico y el cambio estructural. Sin embargo, para hacer afirmaciones contundentes en materia de eficiencia externa, es necesario considerar variables y evidencia adicionales a las aquí presentadas.
- En particular, el avance del mercado en Chile desde 1981 no parece haber tenido un efecto significativo en las preferencias de los estudiantes por áreas al matricularse, aunque impactó favorablemente en la eficiencia interna de todas las ramas de conocimiento en relación al escenario previo a la dictadura. En Uruguay, por el contrario, todas las áreas mostraron estabilidad a largo plazo en las tasas de egreso, destacándose por sobre el promedio el sector educación, cuya eficiencia fue sostenidamente mayor.
- Al cotejar la eficiencia interna de los SES uruguayo y chileno en subsistemas y períodos donde los mismos sean pertinentemente comparables (es decir, con regímenes de economía política y gobernanzas similares), las diferencias entre ambos países tienden a disminuir. Esto se constata tanto al comparar las tasas de egreso de las universidades privadas en Uruguay y Chile sobre finales del período de análisis, como al cotejar las tasas de egreso globales y desagregadas en el período de mayor convergencia institucional (1967-1973).

CAPÍTULO 4
DESIGUALDAD DE ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

4.1. Presentación de la temática

Los capítulos previos abordaron algunos aspectos centrales de los SES uruguayo y chileno en clave de desarrollo, como ser los esquemas de economía política, las formas de gobernanza, la eficiencia interna y la formación de capital humano por áreas de conocimiento. En este apartado nos proponemos incorporar la dimensión distributiva, analizando la evolución de la desigualdad de acceso a la educación superior en ambos países entre 1960 y 2005, y buscando dar cuenta de sus principales determinantes.

A partir de datos primarios y fuentes secundarias, se aporta una reconstrucción de la estructura de la matrícula por nivel de ingresos, dotación de capital cultural y social, a lo largo del período de estudio. Se analizan las continuidades y cambios en estos aspectos, a la luz de las trayectorias divergentes que Uruguay y Chile han seguido en materia de economía política, gobernanza y cobertura de la educación superior.

El SES chileno ha sido objeto de muchos trabajos empíricos sobre la equidad de acceso (Cabrera, 2016; Casanova, 2015; Canales y De los Ríos, 2009; Donoso y Cancino, 2009; Espinosa y González, 2015; Troche; 2007; Núñez y Miranda, 2010). En Uruguay, algunas investigaciones han abordado de manera explícita o transversal las inequidades en la ES (Perera *et al*, 2009; Casacuberta y Torello, 2000; Boado y Rey, 2019; Menese, 2020; Carvajal, 2013; PNUD, 2016). Pero en ambos países, los antecedentes señalados analizan esta cuestión para el pasado reciente, desde que están disponibles las encuestas continuas de hogares. Esta sección procura, entonces, acercarse al problema de la equidad de acceso a ES en una perspectiva de larga duración, aportando evidencia y discutiendo argumentos que ayuden a esclarecer como las desigualdades de origen han condicionado la distribución del capital humano avanzado en el largo plazo.

Debemos advertir que la disponibilidad de datos, su grado de agregación y homogeneidad, así como el distinto alcance al cual refieren las categorías utilizadas en

las fuentes primarias y secundarias, desafían el trabajo comparado. En particular, no se cotejará la estructura socioeconómica de los matriculados en educación superior, con la estructura socioeconómica correspondiente a la población en edad teórica de cursar este nivel. También genera un problema analítico la consideración o no de los ingresos generados por el propio estudiante con su trabajo. Finalmente advertimos que, para el período 1960-1990, no fue posible obtener datos sobre la composición socioeconómica de la matrícula correspondiente a los subsistemas terciarios no universitarios (formación docente en Uruguay, IP y CFT en Chile), por lo que el abordaje de dicha etapa se limitará a la enseñanza de grado universitario. Los resultados obtenidos deben tomarse como una primera aproximación al tema, en virtud de las dificultades teóricas y metodológicas señaladas.

4.2. Las barreras económicas: el nivel de ingreso de las familias como determinante

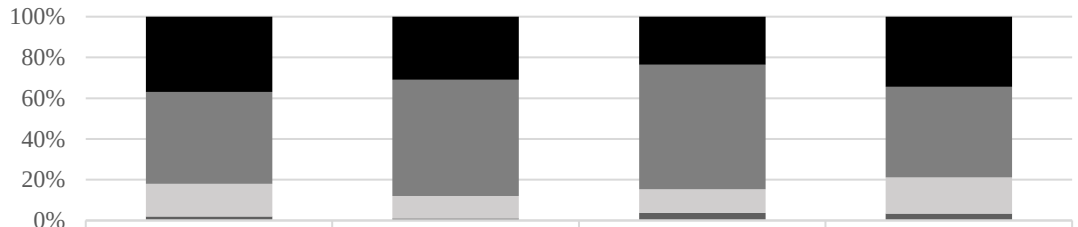
Las tradiciones analíticas prevalecientes en cada momento histórico en materia de desigualdad económica, las fuentes disponibles, y el imperativo de construir una narrativa articulada con la periodización establecida, nos inducen a realizar dos abordajes diferentes. Para el período 1960-1990, coincidente con las dos etapas iniciales del análisis, seguiremos el enfoque de distribución funcional, buscando determinar la estructura de la matrícula por clase social, y sus cambios operados a lo largo del período. A partir de 1990 utilizaremos datos provenientes de las encuestas de hogares, por lo que la mirada se centrará en la distribución personal, en el acceso diferencial a la enseñanza superior por quintiles de ingreso.

4.2.1. Acceso a ES entre 1960 y 1990: un enfoque desde la distribución funcional

Los siguientes gráficos dan cuenta de la estructura de la matrícula universitaria por origen de clase, en Uruguay y Chile, para diferentes años comprendidos entre 1960 y 1990. Su construcción se basó en definir de 3 estratos ocupacionales (niveles alto,

medio y bajo), a partir de la agregación de categorías de empleo del jefe de hogar. Se adscribe a los estudiantes la pertenencia a cierta clase social en función de los ingresos esperados del hogar[136].

Gráfico 4.1. Uruguay:
Ocupación del jefe de hogar por nivel de ingresos esperado



	1961	1968	1974	1988
Nivel alto	37	31	23,5	34,4
Nivel medio	45	57	61,1	44,5
Nivel bajo	16	11	11,7	17,7
S/D	2	1	3,7	3,4

Elaboración propia a partir de censos universitarios (1968, 1974, 1988). Nivel alto: rentistas, patrón grande y mediano, profesional liberal, gerentes. Nivel medio: pequeño patrón, profesional asalariado, técnico, obrero calificado. Nivel bajo: trabajadores manuales, obreros, artesanos, cuentapropistas sin lugar. Los datos del censo de 1974 fueron reagrupados para permitir la comparación. No se incluyen datos de formación docente. La agregación de ocupaciones por parte de la División General de Planeamiento, encargada de realizar y procesar los censos, se realizó siguiendo los criterios definidos por Errandonea (1969) y Errandonea (h) (1989), en sus respectivos trabajos sobre estructura de clases en Uruguay.

Gráfico 4.2. Chile.
Ocupación del jefe de hogar por nivel de ingresos esperado



	1966	1976	1981
Nivel alto	41,4	25,7	29,5
Nivel medio	51,5	67,6	63,6
Nivel bajo	7,1	6,7	6,9

[136] Claramente, puede objetarse la pertinencia del concepto *clase social* para referir a estratos definidos exclusivamente a partir de la ocupación del jefe de hogar. No obstante, entendemos que, a los efectos de este trabajo, estas disquisiciones pueden soslayarse. A lo largo del texto, se utilizarán los conceptos clase y estrato como sinónimos.

Elaboración propia a partir de Scheifelbein (1971; 40) datos de 1966. PIIE (1984; 350) y Brunner (1986) datos de 1976 y 1981. La información a la que se accedió solamente contiene datos de categorías ocupacionales. En consecuencia, para permitir la comparación, decidimos construir estratos sociales agregando ocupaciones, siguiendo los criterios planteados por Errandonea para Uruguay. De la agregación surge lo siguiente: Clase alta: gerentes, altos ejecutivos, grandes empresarios y grandes propietarios de tierra. Clase media: empleados públicos, técnicos, oficinistas y cuentapropistas con local. Clase baja: trabajadores rurales, obreros, cuentapropistas sin local.

Podemos observar que, a inicios del período de análisis, la estructura de la matrícula en ambos países era fuertemente elitista. El indicador fundamental en este sentido es que los estudiantes provenientes de hogares altos ingresos, ocupando un peso cuantitativamente marginal en la sociedad[137], estaban fuertemente sobre representados en la matrícula, concentrando un 41,4% en Chile y un 37% en Uruguay. Además, si bien ambas matrículas dejaban en evidencia una estructura concentrada, puede sugerirse que en Uruguay había un grado menor de regresividad. Esto se reflejaba en una participación sensiblemente mayor de los estudiantes provenientes de los estratos medios (51,5% en Uruguay en 1968, 45% en Chile hacia 1966), y fundamentalmente, en el diferente peso de los sectores de bajos ingresos, que en Uruguay representaban un 17,1 por ciento de los estudiantes contra solamente un 7% de Chile.

Estos resultados no deberían sorprender, a la luz de la mayor desigualdad de la sociedad chilena en los años 60[138], y en razón de los diferentes esquemas de economía política prevalecientes en la educación superior, analizados en el capítulo dos. El sistema uruguayo de acceso abierto público y gratuito, garantizaba la posibilidad de proseguir estudios superiores a estudiantes de contextos desfavorables que hubieran sorteado con éxito el "preparatorio". Por su parte, el SES chileno previo a la reforma de 1967, se constituyó como un sistema de acceso selectivo público, con un sector privado y pago del orden del 35% de la matrícula, al tiempo que todas las instituciones aplicaban una rígida selectividad entre los aspirantes, primero con el examen de

[137] Al respecto, ver para Chile: Rodríguez (2014), León y Martínez (2001), Manzano (2006). Para Uruguay: Bértola (2005), Errandonea (1989).

[138] Para una comparación de la desigualdad en Uruguay y Chile en el largo plazo que incluya estimaciones del índice de Gini, ver: Rodríguez Webber (2016: 4)

bachillerato, y desde 1967 con la Prueba de Aptitud Académica. La selectividad, antes como ahora, discriminaba contra los postulantes de bajo nivel socioeconómico y escaso capital cultural.

Por otra parte, cabe consignar que la brecha de participación educativa de los sectores medios y bajos antes referida entre Uruguay y Chile, posiblemente está subestimada en los datos presentados. La información disponible para Uruguay a partir de los censos universitarios no da cuenta de la matrícula de formación docente, cuya distribución por estratos socioeconómicos ha sido históricamente más progresiva, tanto por la estructura más "popular" de las preferencias hacia la docencia, como por la posibilidad de que los estudios magisteriales se desarrollaran masivamente en el interior de la República. [139]

Sobre finales de la primera fase de nuestra periodización ("la universidad desarrollista, reformista y militante", 1960-1973) pueden vislumbrarse algunas transformaciones significativas, tanto en Uruguay como en Chile, que van en la línea de una democratización del acceso a la educación superior.

En Uruguay, la comparación de la estructura de la matrícula en 1968 respecto a 1961, arroja un incremento importante en la participación de los estratos medios (del 45% al 57%), en detrimento de los extremos de la distribución. Este proceso es consistente con los cambios que se estaban dando a nivel de la enseñanza media. La masificación de este subsistema con la mayor incorporación de capas medias y sectores populares, en un contexto de escasez de recursos y ausencia de políticas focalizadas, generó un cuello de botella en los niveles de egreso del nuevo contingente de estudiantes (Campodónico et al., 1983). En ese contexto, y a un alto nivel de generalidad, dentro del aluvión de nuevos estudiantes en enseñanza media, puede suponerse que aquellos pertenecientes a las capas medias lograron terminar con éxito el ciclo educativo en mayor medida que los provenientes de sectores populares. Esto habría alterado la estructura de la matrícula universitaria en favor de las capas medias, relegando en

[139] Acerca de las preferencias hacia la docencia, ver: Baraibar, A (2013: 70) y Bucheli & Mendive (1996). Sobre el proceso de descentralización de la formación docente, ver nota al pie Nº82.

términos relativos la ponderación de las clases alta y baja, cuya participación cayó un 6% y 5% respectivamente.

La comparación de los censos universitarios de 1974 y 1968, nos permite apreciar la continuidad de los procesos señalados párrafo arriba, aunque con cierta desaceleración. El peso de los estratos medios siguió ascendiendo (del 57% al 61%), la cuota parte de la clase alta descendió, mientras la participación de los sectores populares se mantuvo estable en el orden del 7%. De todas maneras, debemos advertir al lector que los datos del censo de 1974 deben tomarse con mucha precaución, pues las categorías de empleo utilizadas allí difieren de las del resto de los censos, lo que dificultó su agregación en clases para la comparabilidad.[140]

En Chile, por su parte, durante finales de los años 60 y a lo largo de la década del 70, se dio un proceso similar de masificación de la enseñanza media, en el marco de profundas iniciativas en materia educativa[141]. No obstante, el factor decisivo en el cambio de composición de la matrícula parece haber sido la reforma universitaria de 1967-1973. La democratización del acceso con la mayor oferta de vacantes en las universidades públicas no solo disparó la tasa de matriculación del 5% al 15% en seis años, como vimos en el capítulo anterior, sino que tuvo a las clases medias como grandes beneficiarias. Al comparar la estructura de la matrícula por clase social en 1966 y 1976, se constata un incremento explosivo en la participación de la clase media (de 51,5% a 67,6% del total) en detrimento exclusivo de la clase alta, cuya ponderación descendió del 41,5% al 25,7%, mientras los sectores populares mantuvieron su peso.

La magnitud de esta redistribución progresiva del activo educación superior, eventualmente pudo ser percibida de manera adversa por los sectores oligárquicos de

[140] A pesar de estos problemas metodológicos, y de cierto grado de sospecha sobre la fiabilidad de las estimaciones dadas (en particular, la caída estrepitosa del peso de los estudiantes de clase alta), entendemos pertinente utilizar estos datos, porque nos permite tener un benchmark lógicamente consistente con la tendencia previa. Además, para 1974 la dureza de la intervención sobre la universidad aún no había llegado a su paroxismo, ni se habían implementado restricciones formales al ingreso de estudiantes.

[141] Recuérdese que a partir de 1965 la administración de Eduardo Frei Montalva impulsó una ambiciosa reforma educacional que generó un incremento de la cobertura. Sus efectos serán más visibles a inicios de la década del 70, en el marco del proyecto impulsado por Unidad Popular denominado Escuela Nacional Unificada (Bellei & Pérez Navarro, 2016; Millalonco, 2010; Salinas, 2007).

la sociedad chilena, que vieron como uno de sus tradicionales reductos de dominación se democratizó de la noche a la mañana (Orellana, 2016). Estos cambios se dieron, además, en un contexto histórico radicalizado, con el gobierno de la Unidad Popular impulsando reformas estructurales en materia económica como las nacionalizaciones y la reforma agraria.

Durante la segunda etapa de nuestra periodización ("la universidad intervenida y tecnocrática", 1973-1990), se impuso en ambos países un giro draconiano en la política de admisión universitaria. El establecimiento de cupos y pruebas de ingreso en Uruguay, y su endurecimiento junto al recorte de las vacantes ofrecidas en Chile, tuvieron un impacto contractivo en la matrícula, y un sesgo regresivo en su composición social.

En el caso uruguayo, visualizamos este proceso al comparar la estructura de la matrícula en 1974 y 1988. Se comprueba que hubo un proceso de elitización, pues la participación de los estudiantes provenientes de hogares de clase alta se incrementó del 23,5% al 34,5%. Simultáneamente, aumentaron su representación los estudiantes provenientes de hogares pobres, ascendiendo del 11,7% al 17,7%, en tanto la participación relativa de los estudiantes de clase media se desplomó. A primera vista, el proceso descrito puede parecer contradictorio; sin embargo, debe interpretarse a la luz de los cambios económicos y sociales que el Uruguay vivió durante la dictadura cívico militar. El desplome del salario real, la pérdida de empleo, y, en definitiva, la pauperización de enormes sectores de las clases medias y de los sectores populares, tuvieron como contracara la concentración de la riqueza en las élites nacionales. Estos procesos, estructurales al modelo de acumulación del período, se vieron además agravados a raíz del colapso cambiario de 1982 y la crisis posterior[142]. En consecuencia, la nueva estructura de la matrícula por clases sociales es consistente con una sociedad que vivió una explosión de la desigualdad.

En el caso chileno, los datos a los que se pudo acceder correspondientes a 1976 y 1981, dan cuenta del fenómeno de elitización, aunque en una magnitud menor. Debe

[142] Acerca de los cambios distributivos durante la dictadura, ver: Finch (2005), Notaro (2003), Astori (2004).

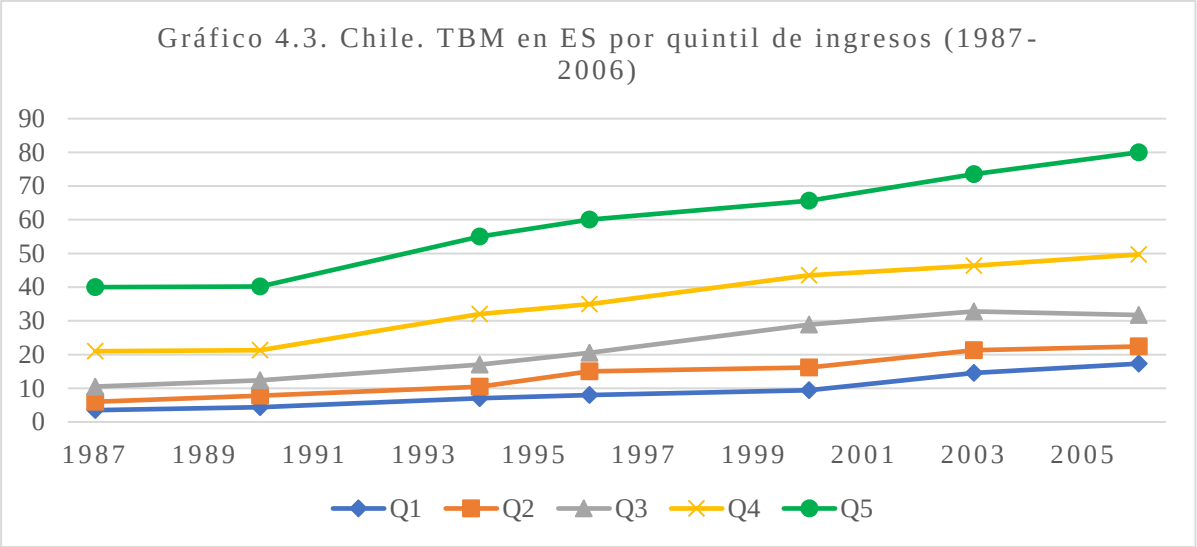
advertirse, sin embargo, que la fecha de "cierre" tomada en 1981 debido a la disponibilidad de información, impide sacar conclusiones definitivas. Es posible que en el marco de una cobertura que creció escasamente durante la década del 80[143], el arancelamiento de las universidades públicas establecido en la reforma de 1981, junto a los efectos de la crisis de la deuda, hayan coadyuvado a impulsar en el corto plazo una mayor desigualdad de clases en el acceso a la educación superior. De todas maneras, esta hipótesis requiere evidencia adicional para su comprobación.

4.2.2. Ingresos y acceso al SES 1990 y 2005: una mirada desde la distribución personal

A medida que nos acercamos a la década del 90, la información disponible sobre inequidad de acceso a la educación superior por ingreso del hogar se incrementa. Se dispone de nuevas fuentes con mayor grado de sistematización[144] y de trabajos empíricos que han enfocado esta temática, fundamentalmente en el caso chileno. A su vez, este cambio metodológico conlleva una nueva forma de abordaje teórico. El análisis de distribución funcional, centrado en cómo se distribuye el capital humano avanzado por clases sociales, deja lugar a estudios cuyo objeto de análisis es el acceso a la educación superior por cuantiles de ingreso. El gráfico 4.3 da cuenta de la evolución de las tasas brutas de matriculación en educación superior por quintil de ingreso, para Chile entre 1987 y 2006.

[143] Ver gráfico 3.2, pág. 93.

[144] En particular, las encuestas de hogares, denominadas Encuestas Continuas de Hogares (ECH) en el caso de Uruguay, y Encuestas de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN) para Chile. En ambos casos, son realizadas por el Instituto Nacional de Estadística respectivo.



Elaboración propia a partir de encuestas CASEN, PNUD-MIDEPLAN (2005: 48), Donoso y Cancino (2007: 3-6).

La primera observación relevante, es que Chile ha vivido un aumento generalizado y continuo de sus niveles de escolarización superior a lo largo del período, iniciando el tránsito de una matrícula de masas a una cobertura universal. Las TBM específicas han tenido una tendencia creciente para todos los quintiles, en particular desde 1990.

Este aumento de la cobertura tuvo como telón de fondo dos transformaciones estructurales del país: la redemocratización de la vida política desde 1990, y un enorme crecimiento económico del 6% anual promedio entre 1990 y 2005 (De Gregorio, 2005). Sin embargo, como se ha dicho en capítulos anteriores, durante este período la política nacional en materia de educación superior solo tuvo algunos ajustes respecto a la reforma de 1981. Hubo un incremento de la regulación estatal sobre los mercados, procurando garantizar la calidad, así como medidas orientadas al fomento de una mayor equidad de acceso, mediante el aumento del crédito subsidiado y las becas.

En definitiva, la *gran transformación* de la enseñanza superior chilena desde 1990, se dio en el marco de la conjunción entre gobernanza de mercado y economía política centrada en el acceso privado de masas. Además, el proceso de universalización tuvo como grandes protagonistas, por el lado de la oferta, a las universidades privadas sin

subsidio estatal y por el lado de la demanda, al enorme incremento de la cobertura y la tasa de eficiencia terminal en la educación media (Orellana, 2011, Cabrera, 2016).[145]

El segundo rasgo relevante que podemos deducir del gráfico 4.3, es que el aumento de la cobertura educativa para los distintos quintiles se dio de manera sucesiva en el tiempo y desigual en su magnitud, en línea con los hallazgos de Raferty y Hout (1993) del acceso en cascada. Los quintiles 5 y 4, partiendo en 1987 de tasas brutas de matriculación muy superiores al resto (40% y 21% respectivamente) mostraron rápidamente un quiebre de tendencia, ascendiendo del 40% al 55% y del 21,3% al 32% respectivamente entre 1990 y 1994, para luego continuar creciendo de modo más desacelerado durante el resto del período. La tasa de cobertura en el quintil 3 tuvo una tendencia creciente leve y uniforme en los primeros años de la muestra, hasta desmarcarse definitivamente de los quintiles inferiores (Q1 y Q2) a partir de 1996, de manera que de punta a punta más que triplicó su cobertura, ascendiendo desde un 10,5% en 1987, hasta el 31,7% correspondiente al año 2006. El quintil 2 acompañó, aunque con guarismos inferiores, la tendencia moderadamente ascendente del quintil 3 hasta 1996, para luego estancarse y retomar desde el año 2000 un crecimiento sostenido, alcanzando una TBM de 22,7% en el año 2006. Finalmente, el quintil más pobre, luego de más de una década de lento crecimiento, experimentó una aceleración a inicios del siglo XXI, en el marco de un nuevo impulso de la matrícula técnica terciaria (fundamentalmente, los CFT).[146]

En esta incorporación de los quintiles inferiores a la educación superior, jugaron un papel importante las políticas impulsadas por los gobiernos de la Concertación, tendientes a una mayor equidad de acceso. Entre 1990 y 2005 se reforzó el subsidio a la demanda, mediante el incremento del fondo de crédito universitario (FSU), la creación de nuevas modalidades de crédito y de diversos programas de becas

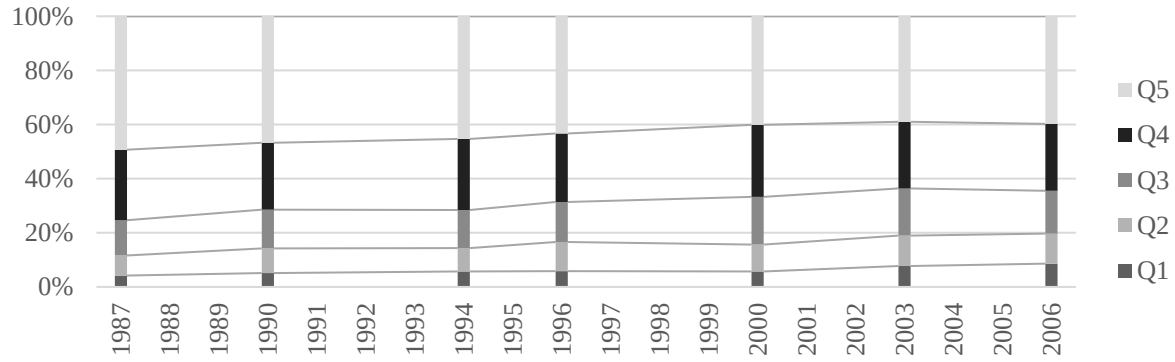
[145] La cobertura creció del 80,3% en 1990, al 92,6% en 2003, mientras la tasa de egreso se incrementó del 65,7% al 80% en el mismo período (UNICEF, 2010: 19-20; Bellei, 2000).

[146] En este sentido, cabe consignar que la universalización de la educación superior se ha profundizado con posterioridad a nuestro período de análisis, con la incorporación en masa de los quintiles 1 y 2 a instituciones técnicas (IP y CFT).

instrumentadas por el Ministerio de Educación.[147] De todas maneras, los analistas coinciden en que el SES chileno continúa siendo, al presente, uno de los más privatizados del mundo desde el punto de vista del origen del financiamiento (Brunner, 2007; Espinosa, 2005).

Si bien en términos absolutos la brecha en las tasas de matriculación por quintil se acrecentó a lo largo del período, cuando se analiza el proceso de masificación en términos relativos, la desigualdad de cobertura disminuyó. Esto puede visualizarse construyendo la estructura porcentual de la cobertura por quintiles y viendo su evolución a lo largo del período, así como a partir de algunos indicadores de dispersión, como se muestra a continuación.

Gráfico 4.4. Chile. Distribución relativa de la matrícula en ES por quintiles de ingreso



Fuentes: Ver gráfico 4.3

Cuadro 4.1: Indicadores de dispersión y concentración de la TBM en Chile

Año	1987	1990	1994	1996	2000	2003	2006
Q5/Q1	11,76	9,15	7,85	7,5	6,96	5,06	4,63
Q4+Q5	75,4	71,4	71,61	68,62	66,54	63,6	64,5

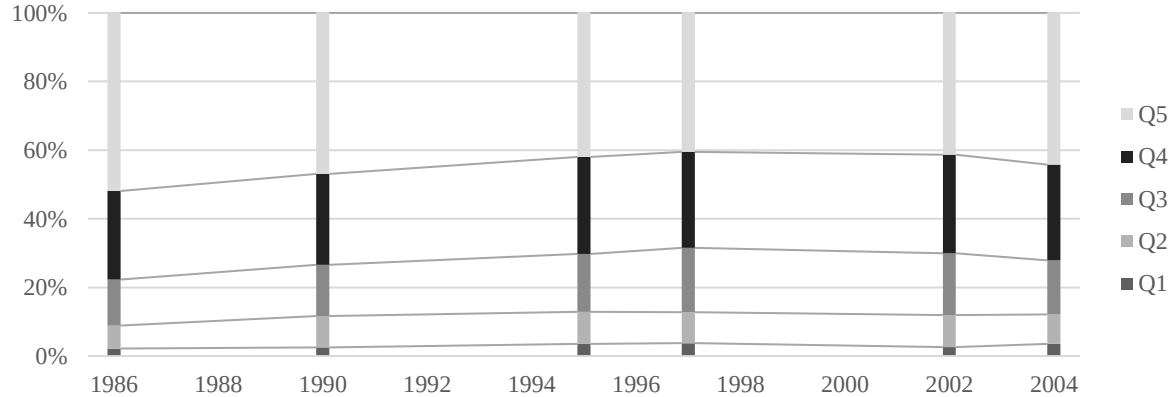
Fuentes: ver gráfico 4.3

[147] Se destacan, en este sentido: el Crédito CORFO para pregrado (1997); la Beca MINEDUC (luego llamada Beca Bicentenario); la Beca Nuevo Milenio (2001), específica para estudios en CFT e IP; la Beca Juan Gómez Millas (1998) para estudiantes de excelencia académica; y la Beca de Pedagogía para carreras docentes (1998). Todos los sistemas de becas requieren el cumplimiento de dos requerimientos: alcanzar un umbral de rendimiento académico en la PSU y la enseñanza media, y acreditar que las condiciones socioeconómicas del hogar imponen la ayuda económica. En las postrimerías del nuestro período de análisis habría de crearse el Crédito con Aval del Estado, al cual haremos especial referencia en un apartado posterior.

El gráfico 4.4 nos demuestra que conforme han transcurrido los años, la estructura de la matrícula se ha vuelvo más progresiva; de hecho, la cuota parte correspondiente a los quintiles 1 y 2 se duplicó entre 1987 y 2006. El mismo resultado puede deducirse del cuadro 4.1, que muestra una caída en la concentración de la matrícula perteneciente a los dos quintiles superiores de la distribución de más de 10 puntos porcentuales en ese período. Finalmente, un indicador de dispersión habitualmente utilizado, el cociente entre las TBM de los quintiles extremos de la distribución, muestra el acortamiento sostenido de la brecha en términos relativos, pasando de 11,76 a 4,63 entre 1987 y 2006[148].

Vayamos ahora al caso uruguayo. En base a fuentes secundarias se pudo reconstruir parcialmente la estructura de la matrícula por quintil de ingreso[149]. Para este fin, han sido fundamentales los trabajos que desde el rectorado de la UdelaR realizaron Torello & Casacuberta (2000) y Torello (2004), así como la investigación de Carbajal (2013) sobre movilidad educativa intergeneracional.

Gráfico 4.5. Uruguay. Distribución de la matrícula de UdelaR por quintil de ingreso



Elaboración propia a partir de: Torello y Casacuberta (2000: 14) datos hasta 1997 inclusive. Torello (2004: 30) dato de 2002. CEDLAS UNLP dato de 2004.

[148] La dispersión de las TBM puede calcularse con otros indicadores, como la evolución de los desvíos estándar a través de los años. No se brindan aquí otras mediciones para no sobrecargar el texto de datos que son redundantes en su interpretación.

[149] A partir de las encuestas de hogares, es posible calcular las tasas específicas de matriculación por quintil de ingresos para el período analizado. No obstante, en función de los objetivos de este trabajo, se resolvió trabajar con las fuentes secundarias disponibles.

Cuadro 4.2: Indicadores de dispersión y concentración de la TBM en Uruguay

Año	1986	1990	1995	1997	2002	2004
Q5/Q1	23,59	18,8	11,66	10,71	15,88	12,3
Q4+Q5	77,7	73,5	70,2	68,8	70	72,1

Elaboración propia en base a las fuentes del gráfico 4.6

La primera observación que se desprende del gráfico 4.5, es que en Uruguay la estructura de la matrícula evolucionó con cierta progresividad entre 1986 y 1997, incrementándose la participación relativa de los tres quintiles inferiores del 22,3% al 29,2%. Este crecimiento se reflejó fundamentalmente en los quintiles 3 y 2, y prácticamente no afectó al quintil 1. Los mismos resultados se deducen del cuadro 4.2, donde se constata hasta 1997 una caída tanto en la concentración de la matrícula por parte de los dos quintiles superiores, como en la dispersión existente entre los extremos de la distribución.

Sin embargo, desde finales de la década del 90 las mejoras en la progresividad de la matrícula parecen haberse estancado, comenzando una leve reversión de la tendencia. Este proceso coincidió, además, con un fuerte incremento en la cobertura del SES uruguayo desde 1998 que fue analizado en el capítulo precedente. Al parecer, la mejora en la cobertura observada desde las postrimerías del siglo XXI hasta 2005, se habría concentrado en los sectores de ingresos altos y medios, canalizando así un tibio incremento de la tasa de egreso de enseñanza media luego del estancamiento crónico de la década del 90 en el entorno del 27% (De Los Campos, 2020).[150]

En definitiva, y a modo de síntesis, la evidencia parece indicar que durante la década del 90 y hasta finales de nuestro estudio, Chile ha tenido avances sensiblemente mayores y más sostenidos que Uruguay en la progresividad de la cobertura, mediante

[150] Hay algunos trabajos técnicos que indagan sobre el incremento de la cobertura ocurrido luego de finalizado nuestro período de análisis. La mayoría de la evidencia sugiere que, en los últimos años, la matrícula ha tenido un avance en la progresividad de su estructura por quintiles de ingreso (MIDES, 2014; DGPlan UdelaR, 2019). No obstante, hay posturas discordantes como la sostenida por Claudio Rama (ver: https://www.republica.com.uy/ejes-de-desigualdad-y-debilidad-de-la-educacion-superior-en-uruguay-id772716/). En cualquier caso, la desigualdad de cobertura en sigue siendo enorme en términos comparados a países de similar nivel de desarrollo.

una mayor incorporación de sectores económicamente desfavorecidos a la educación superior. Resulta paradójico que el SES uruguayo, definido por el acceso abierto público y gratuito, y en el seno de una sociedad menos desigual que la chilena, haya tenido un comportamiento tan discreto en términos de equidad de la cobertura. Más aún, cuando el punto de referencia en la comparación está constituido por el SES el chileno, donde el peso del financiamiento privado y el coste de los aranceles se encuentran entre los más elevados del concierto internacional (OCED, 2005).

Este trabajo, de corte exploratorio y descriptivo, no puede brindar explicaciones acabadas sobre esta cuestión, pero si sugiere algunas hipótesis. La primera de ellas radica en la baja tasa de egreso de la enseñanza media uruguaya y su estructura regresiva (De los Campos, 2020), que constituye un dato para la enseñanza superior. En segundo lugar, debe considerarse el insuficiente esfuerzo presupuestal en ES realizado por los gobiernos uruguayos durante el período, lo que pudo derivar en una oferta educativa poco diversificada y muy centralizada en Montevideo, así como en la insuficiencia de políticas compensatorias, dirigidas a quienes estaban en condiciones desfavorables para proseguir estudios terciarios. No obstante, el examen de estas hipótesis requiere construir y analizar evidencia empírica adicional.

4.2.3. La segmentación por subsistema y su vínculo con la calidad desde 1990

Un análisis de la desigualdad de acceso a la educación superior por nivel de ingresos, no solamente debe indagar en los grados de cobertura por clase social o quintil. También es importante dar cuenta de la calidad de la oferta educativa a la que acceden los estudiantes de diferentes estratos. Las diferencias en calidad y tipo de institución donde se realizan los estudios superiores (enseñanza técnica o universitaria, universidad pública o privada, de élite o de masas) inciden en el valor de mercado y en el prestigio de las credenciales obtenidas, tienen asociados distintos grados de empleabilidad, ingresos futuros esperados y capital social acumulado, de modo que condicionan la distribución inter temporal del ingreso.

En el caso chileno, la masificación de la enseñanza superior a partir de 1990 ocurrió en el marco de una significativa desigualdad de ingresos, y fue impulsada por una oferta privada de escasa fiscalización. Los defensores de este estado de cosas argumentaron que la economía política de acceso privado masivo junto a la gobernanza de mercado, instaladas desde 1981, tuvieron un efecto positivo al incrementar la dotación de capital humano avanzado en Chile y democratizar su distribución. Por el contrario, visiones críticas sostienen que, a pesar del indiscutible aumento en la cobertura, el modelo generó una enorme desigualdad y segmentación educativa por la vía de la calidad, además de disparar el nivel de endeudamiento de las familias chilenas por generaciones (Orellana, 2011; Valdivieso et al., 2006).

Estas visiones escépticas de la expansión educativa chilena desde los años 90, se sustentan en la hipótesis sostenida por Samuel Lucas (2001) de la desigualdad efectivamente mantenida (*effective maintained inequality*, EMI). La misma sostiene que, en sociedades altamente estratificadas, el pasaje de una universidad de élite a una cobertura universal implica el reforzamiento de formas cualitativas de desigualdad, dadas por la calidad de la educación recibida. Al tiempo que se reducen las brechas de cobertura por quintil de ingreso, se da una estratificación de la calidad, por la cual los sectores con mayor dotación de capital financiero, social y cultural acceden a las instituciones de mayor prestigio, reciben mejor formación y obtienen credenciales más valoradas en el mundo del trabajo, construyendo mejores oportunidades de futuro.

Cuadro 4.3: Estructura de la matrícula en los subsistemas del SES chileno por quintil de ingreso (en porcentaje). 1996 VS 2003.

	Q1		Q2		Q3		Q4		Q5	
Año	1996	2003	1996	2003	1996	2003	1996	2003	1996	2003
CRUCH	5	7	13,6	13,6	17,4	19,3	24,2	26,8	39,7	33,3
U priv.	3,8	4,9	2,7	5,9	9,1	13,2	24,2	25	61,2	51
IP	6,6	6,3	13,2	12,8	17,9	22,4	35,4	30,4	26,8	28,2
CFT	7	16	15,7	22,5	23,2	26,9	27,2	17,1	20	17,5

Elaboración propia en base a diversas fuentes. Para 1996, PNUD Mideplan (2005:49). Para 2003, Donoso y Cancino (2007: 208-218)

El cuadro 4.3 muestra que el proceso de elitización o EMI, previsto desde el punto de vista teórico, se verificó en el caso chileno en paralelo a la masificación de la enseñanza superior durante la década del 90 (Espinosa, 2017). En todos los subsistemas educativos se observa una estructura regresiva de la matrícula por quintiles. Si bien la comparación de los años 1996 y 2003 muestra una mejora en la progresividad de todos los subsistemas, las brechas siguen siendo sustantivas al final de nuestro análisis.

La estructura de la matrícula de las universidades privadas naturalmente es asimétrica con cola a la derecha, hacia los quintiles superiores de la distribución. Por su parte, las universidades del CRUCH y los IP también presentan un patrón sesgado a los quintiles 4 y 5 aunque menos marcado, mientras que los CFT constituyen el único subsistema que muestra una estructura no regresiva de matriculación.

Poniendo la lupa en el sistema universitario, la menor regresividad de las universidades del CRUCH respecto a las privadas puede explicarse por las diferencias existentes en su economía política; esto es, por la combinación entre régimen de financiamiento y selectividad. La percepción de aporte fiscal directo por parte de las instituciones del CRUCH permite un abaratamiento relativo de sus aranceles. Asimismo, durante el período de análisis, el crédito a la demanda subsidiado por el estado solamente estuvo disponible para los estudiantes del CRUCH, facilitando así una mayor "democratización" en su acceso. Finalmente, la importancia excluyente del mérito académico para ingresar a las instituciones subvencionadas, teóricamente operaría como un factor igualador de las oportunidades de matricularse en este tipo de universidades.

Conforme avanzó la masificación, las estrategias corporativas de las universidades chilenas y sus mercados objetivo fueron diversificándose. Fernández et al. (2011) proponen una taxonomía en cuatro categorías, a partir de articular dos dimensiones. La primera de ellas es el grado de control público, que permite distinguir entre universidades tradicionales (CRUCH) y no tradicionales, mientras la segunda dimensión está dada por el nivel de selectividad, materializado en la relevancia de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) para el ingreso, pero reflejo en última instancia

del prestigio institucional, dado por la calidad de la formación, la presencia en los rankings y la reputación de sus diplomas [151]. Así, resulta el siguiente diagrama que pone en evidencia la segmentación.

Cuadro 4.4. Chile. Clasificación de las universidades según estrategia corporativa

	Tradicional (CRUCH)	No tradicional
Selectivo	PUCCh, UCh, UC, USACH	UDP, UAH, UdD, UAI, UAn
No selectivo	UAP, Magallanes, Los Lagos	UdlA, del Mar, UST, USS

Fuente: Elaborado en base a Fernández et al (2011:7). Las instituciones referidas son ejemplos dados por el autor[152]

La inequidad se agudiza más aún cuando consideramos la situación de los CFT. En este subsistema, que canalizó la masificación en los quintiles inferiores[153], el Estado chileno no dispuso ayudas diferenciales masivas para el financiamiento, hasta la creación del Crédito con Aval del Estado en el año 2006[154]. Esto significa que los sectores más pobres de la sociedad chilena, en términos generales, debieron hacer frente íntegramente al pago de una educación de menor reconocimiento social y escasos retornos salariales, sin ayuda estatal. Una concepción meritocrática de la estructura social y del éxito individual, desalentó el financiamiento público a quienes más lo necesitaban (Orellana, 2011).

[151] En ocasiones, el mérito académico y la capacidad de pago se articulan con la posesión de capital social como mecanismo de selección. Este tipo de instituciones es denominado "universidad cota mil".

[152] Las siglas corresponden a las siguientes instituciones: PUCCh: Universidad Católica de Chile. UCh: Universidad de Chile. UC: Universidad de Concepción. USACH: Universidad de Santiago de Chile. UDP: Universidad Diego Portales. UAH: Universidad Alberto Hurtado, UdD: Universidad del Desarrollo. UAI: Universidad Adolfo Ibañez, UA: Universidad de los Andes. UAP: Universidad Arturo Prat. UdlA: Universidad de las Américas. UST: Universidad Santo Tomás de Aquino. USS: Universidad San Sebastián.

[153] Ver cuadro 4.3.

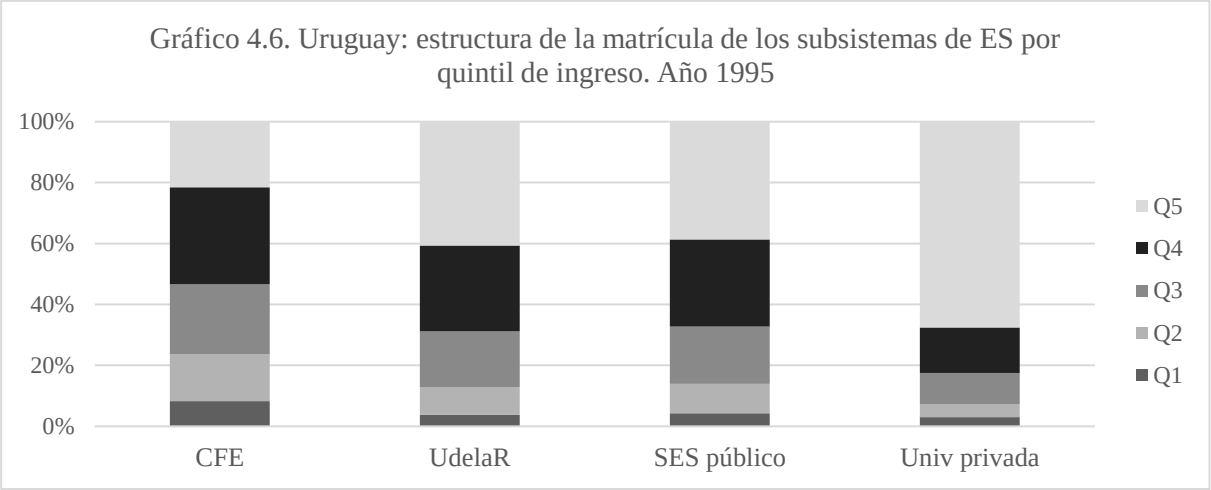
[154] El Crédito con Aval del Estado (CAE), creado por la Ley 20027 del año 2006, es una modalidad de crédito cuyo reintegro está garantizado por el Estado como fiador solidario. Permite financiar estudios en instituciones de educación superior no contempladas en el mecanismo tradicional del Fondo Solidario de Crédito Universitario, incluyendo así a universidades privadas, CFT e IP. Se trata de un préstamo contingente al ingreso, en el cual el graduado amortiza la deuda abonando cuotas que representan un porcentaje fijo de sus ingresos, hasta cubrir el valor financiado, o bien hasta cumplir el plazo máximo de repago (20 años), en cuyo caso el saldo pendiente es desembolsado por el Estado. La tasa de interés, el porcentaje de ingreso retenido, así como el plazo de cancelación, dependen de la situación particular de cada graduado y están topeados por el Estado, para reducir la carga de la deuda. Para más detalles sobre la instrumentación del CAE, ver Donoso (2008).

A modo de balance sobre la estratificación de la ES en Chile, Brunner (2008) expresa lapidariamente lo siguiente:

> "En efecto, la enseñanza superior ha dejado de ser una avenida de pocos carriles que da cabida a una minoría, para transformarse progresivamente en un servicio de masas, que universaliza el acceso a credenciales en beneficio de personas de distintos orígenes y edades, con distintos talentos y necesidades. El peso de la cuña retrocede, pero no desaparece. La carrera meritocrática se expande, pero no se impone. La formación superior abre sus puertas, pero la selección se mantiene en su interior. El ingreso al mercado ocupacional y las trayectorias laborales dependen, sin duda, del nivel formativo de las personas, pero también de sus redes familiares y capital social" (2008; 4).

Vayamos ahora al caso uruguayo. En nuestro país, la estructura de la matrícula por subsistemas de educación superior desde el punto de vista del ingreso de los hogares ha tenido factores de homogeneización y de diferenciación. Entre los primeros, destaca el peso predominante de la enseñanza pública y en particular de la Universidad de la República, que opera como factor limitante de la diversificación interinstitucional en la oferta. Del mismo modo, la ausencia de un sistema de selectividad limita el alcance de la competencia entre los estudiantes por el acceso y, en consecuencia, restringe el papel del mercado de prestigios institucionales al modo que sucede en Chile. Por otra parte, el crecimiento lento pero sostenido[155] de la matrícula en las universidades privadas, en particular desde mediados de la década del 90, opera como una fuerza diferenciadora. Otro tanto puede decirse de la formación docente, cuya finalidad y perfil de alumnado difiere sustantivamente del correspondiente al subsistema universitario.

[155] Salvo por la coyuntura recesiva 2002-2003.



Elaboración propia a partir de diversas fuentes. Para CFE: Bucheli y Mendive (1997: 20-23), anuario estadístico de MEC año 1995 (planilla 5.c.2.1). Para UdelaR: Casacuberta y Torello (2000: 8). Para SES público todas las anteriores y anuario estadístico del MEC año 1995 (planilla 5.a.2.1). El procedimiento para la estimación de la estructura de la matrícula por quintiles del CFE y SES público se muestra en el anexo 4.5. Dato de universidades privadas tomado de: https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/acta11universidadprivada.pdf, corresponde a 2018.

El gráfico 4.6 muestra la "fotografía" correspondiente a la estructura de la matrícula por quintil de ingresos para distintos subsistemas de ES, en el año 1995. Asumiremos que estos datos son representativos de la situación dentro del acotado subperíodo de análisis iniciado en 1990. Cierta estabilidad de estas distribuciones es esperable en un marco de escasa diversificación del SES, con una TBM estancada hasta finales de los años 90, y cuando el menú de alternativas posibles incluye tanto instituciones públicas y gratuitas como privadas pagas, siendo difícil un tránsito súbito y masivo de las primeras a las segundas.

En primer lugar, se observa que la matrícula de formación docente es sustancialmente menos regresiva que la del sistema universitario. Un 24% de sus estudiantes pertenece a los primeros dos quintiles, duplicando los guarismos de la UdelaR. Otro rasgo singular de formación docente radica en que el quintil más rico no es el que tiene mayor representación, a diferencia de la UdelaR donde el quintil 5 nuclea el 40% de la matrícula, y de las universidades privadas donde excede largamente el 60%.

Las diferencias entre formación docente y la UdelaR, constatadas en la estructura socioeconómica en la matrícula, posiblemente atraviesen todo el período de análisis de

este trabajo, y parecen tener explicaciones históricas consistentes. La temprana descentralización de la formación docente[156] permitió el acceso al magisterio de sectores pertenecientes a las clases medias y bajas, para las cuales hubiera sido muy dificultoso estudiar en la UdelaR por los costos económicos y extraeconómicos que conllevaba el desplazamiento a Montevideo. Además, en Uruguay la docencia tradicionalmente otorgó prestigio y fue vista como un canal de cierta movilidad social para estos sectores (Mancebo, 2000; Baraibar, 2013). Sin embargo, para las familias más pudientes, puede sugerirse que las expectativas salariales vinculadas a la docencia han desalentado la matriculación en este subsistema, en relación a los estudios universitarios y al ejercicio de profesiones liberales[157].

Obsérvese, además, que al hacer el agregado del sistema público de educación superior (UdelaR junto a CFE), la estructura obtenida apenas difiere de la correspondiente a la Universidad de la República, teniendo formación docente un efecto progresivo muy débil dentro del conjunto. Este es un resultado lógico, en virtud de que la matrícula universitaria es mucho mayor. Finalmente, las universidades privadas presentan un perfil de matriculación marcadamente sesgado hacia el quintil más rico. Esta constatación tampoco debería sorprender, a la luz de que el subsistema público, a pesar de ser abierto y gratuito, también presenta una estructura regresiva.

4.3. El capital cultural como determinante

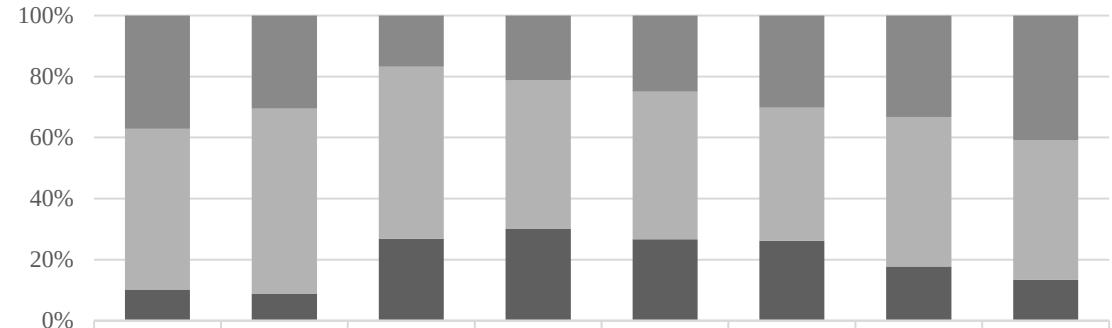
En este apartado se indaga sobre la incidencia que han tenido los diferenciales de capital cultural en el acceso a la educación superior, en Uruguay y Chile durante el período de análisis. Desde las teorías crítico reproductivistas de la educación, se sostiene que los jóvenes provenientes de familias cuyo jefe de hogar tiene formación universitaria, tienden a desarrollar hábitos, valores, aptitudes y motivaciones

[156] Los primeros cursos de magisterio en el interior del país comenzaron a dictarse de forma inorgánica y poco sistemática en 1916. En 1929 se oficializó la creación del Instituto Normal de Paysandú. Para la década del 50 ya encontramos la mayoría de los Institutos de Formación Docente en funcionamiento. Además, desde 1977 dichos institutos comenzaron a implementar carreras de profesorado de educación media en modalidad semilibre.
[157] Hay un componente vocacional en la definición de las preferencias, que estamos dejando fuera del análisis.

valoradas en la educación formal que coadyuvan al logro de una trayectoria académica exitosa, como ser la disciplina, la curiosidad por explorar, el entorno lingüístico, un espíritu competitivo, y las expectativas sobre sí mismo en relación al futuro (Bourdieu y Passeron, 2006; Bowles y Gintis, 2002). Naturalmente, además, el éxito educativo facilita una inserción exitosa del individuo en los distintos ámbitos de riqueza, poder y prestigio en el largo plazo, por lo que en definitiva factores adscriptos como el capital cultural, parecen tener un rol determinante en la configuración de la estratificación social.

Los gráficos que se muestran a continuación buscan examinar esta hipótesis, estimando la dotación de capital cultural de los estudiantes de educación superior en Chile y Uruguay para el período de análisis. Para ello, se toma como proxy el máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar.

Gráfico 4.7. Chile. Nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar. Jóvenes entre 18 y 24 años que ingresaron cada año a educación superior

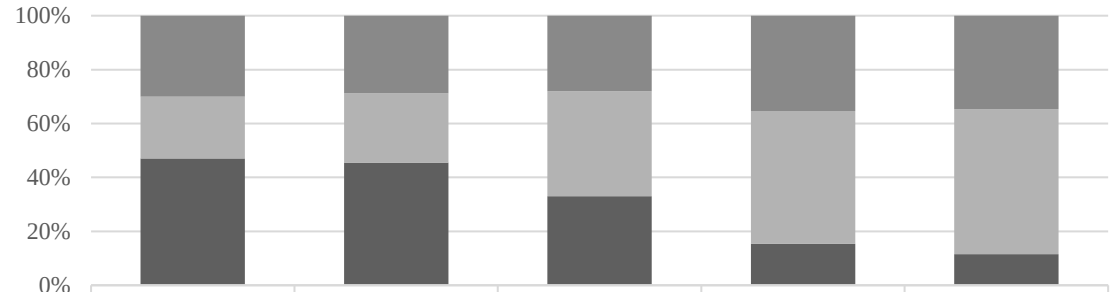


	1957	1964	1971	1976	1981	1990	1996	2003
Superior	37,1	30,5	16,8	20,5	23,9	30,2	33,2	40,8
Media	52,7	60,8	56,3	46,9	46,4	43,6	48,9	45,8
Primaria	10,2	8,7	26,9	28,9	25,6	26,1	17,8	13,4

Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Scheifelbein (1968: 39) para 1957 y 1964 (sus datos solo corresponden a la UCh[158]). Universidad de Chile (1972: 123) para 1971. PIIE (1984: 346) para 1976 y 1981, en base a datos del CRUCH. A partir de 1990: Espinosa y González (2007: 54). Los datos desde 1990 son de matrícula total, no de ingresantes

[158] A pesar de que los datos solo correspondan a la Universidad de Chile, consideramos que son representativos del total, puesto que esta acaparaba el 50% de la matrícula, y las dos instituciones que le seguían (Universidad Técnica del Estado y Universidad Católica de Chile) mostraban, a su vez, un perfil más popular y elitista en su composición, tendiendo a neutralizarse sus efectos dentro del total. Por otra parte, la matrícula de las restantes instituciones era pequeña y sus guarismos difícilmente alteren la tendencia general.

Gráfico 4.8. Uruguay.
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre o madre del estudiante



	1968	1974	1988	1999	2007
Superior	29,9	27,6	27,6	35,4	34,6
Media	22,7	24,7	38,3	49,2	53,8
Primaria	46,8	43,7	32,6	15,4	11,6

Elaboración propia a partir de censos universitarios (1968, 1974, 1988, 1999, 2007) y Carbajal (2013: 40). Hasta 1988 la información de enseñanza media completa y enseñanza superior se presentaba agregada y es el criterio que hemos seguido aquí. Se toma en todos los casos al progenitor de mayor escolarización (padre hasta 1988 y madre desde 1999). El dato de 1968 corresponde solo a los ingresados ese año, en los censos restantes es sobre el total de la matrícula. Solo incluye datos de UdelaR. La suma no siempre da 100 debido a los estudiantes que no aportaron datos.

La primera observación es que a inicios del período de análisis[159], la estructura y distribución de capital cultural entre los estudiantes universitarios chilenos era sustancialmente más elitista que la correspondiente al Uruguay. En Chile, únicamente un 10% de los ingresantes provenía de hogares cuyo jefe alcanzó la enseñanza primaria, mientras en Uruguay ese porcentaje alcanzaba casi a la mitad de los estudiantes (46,8%).

Estas diferencias deben interpretarse con cautela. En una lectura superficial, pueden sugerir que el proceso de escolarización estaba más avanzado en Chile que en Uruguay, de allí que un mayor porcentaje de sus estudiantes proviniera de hogares con jefe de hogar universitario o con educación media. Pero la realidad era precisamente la contraria, para mediados de los años 60 la tasa bruta de matriculación uruguaya era ligeramente superior a la de Chile en todos los niveles educativos. El proceso del que dan cuenta los gráficos hasta mediados de la década del 60, es el de un Uruguay con menos barreras económicas, sociales y culturales al ingreso a la

[159] Tengamos presente que se comparan años diferentes. En Chile tomamos 1957-1964, y en Uruguay 1968.

educación superior; un ingreso que, sin ser masivo, estaba más progresivamente distribuido en su composición debido a la gratuidad de la enseñanza superior y a cierta masificación del bachillerato. Obsérvese, además, que este resultado es consistente con el encontrado en el apartado 4.2.1 referido a los ingresos monetarios, que reflejó un peso mayor de los estudiantes provenientes de hogares pobres en comparación con Chile, y también con la brecha encontrada en favor de Uruguay en las TBM de educación superior hasta finales de los años 60.

Precisamente, a finales de la década del 60 el escenario descrito comenzó a modificarse. La comparación de los guarismos chilenos correspondientes a 1964 y 1971 pone de manifiesto un incremento relativo de los estudiantes provenientes de hogares con bajo capital cultural; es decir, cuyo jefe de hogar alcanzó únicamente enseñanza primaria. La explicación de este proceso radica en la democratización del acceso producida con la reforma de 1967-1973: la masificación de las vacantes ofrecidas permitió un cambio en la composición social de la matrícula, incrementándose la ponderación de estudiantes con bajo capital cultural y pertenecientes a las clases medias. Sin embargo, como vimos en el gráfico 4.2, el proceso de expansión de la cobertura no habría abarcado a las clases bajas. Esto nos induce a pensar que en el contexto del Chile de finales de los años 60 e inicios de los 70, la finalización de la educación media seguía siendo excepcional entre los sectores pobres, operando como una barrera insalvable al ingreso a la universidad, a pesar de que esta adoptó una política de puertas abiertas.

El advenimiento de las respectivas dictaduras cívico-militares en Uruguay y Chile implicó un cambio en la composición de la matrícula, sesgando la misma hacia los estudiantes de capital cultural medio y alto, cuyo jefe de hogar alcanzó educación media o superior.

En el país trasandino, el proceso de elitización fue notorio. El peso de los estudiantes con padre universitario casi se duplicó entre 1971 y 1990 (de 16,8% a 30,2%), en un contexto en el cual la tasa de matriculación apenas creció de punta a punta 4 puntos porcentuales (de 15% a 19%). La reducción de vacantes ofrecidas, el endurecimiento de la selectividad y, desde 1981, el fin de la gratuidad, tuvieron un efecto regresivo al

menos en el mediano plazo, discriminando contra los estudiantes de bajo capital económico y cultural.

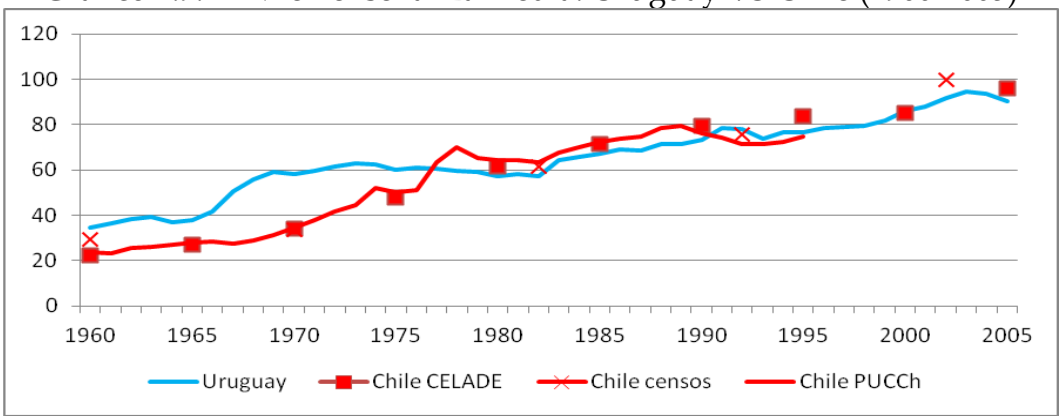
En el caso uruguayo, los datos disponibles en los censos universitarios de 1974 y 1988 muestran que, a diferencia de Chile, el peso de los sectores de alto capital cultural se mantuvo estable. Hubo, sin embargo, un incremento sustantivo de la ponderación de los estudiantes de capital cultural medio, en detrimento de aquellos cuyo jefe de hogar solo contaba con educación primaria. La evidencia recogida no nos permite dar una interpretación cabal de este cambio, aunque podemos hipotetizar que obedece al avance en el nivel de cobertura de enseñanza media que se verificó con fuerza a finales de los años 60 (ver gráfico 4.10), cuyos hijos estaban en edad de realizar estudios universitarios a la salida de la dictadura.

Además, debe destacarse que este aumento en el capital cultural de los estudiantes universitarios uruguayos coincidió con el decaimiento en la participación de la clase media, al que referimos antes. Esta aparente inconsistencia nos induce a pensar que una generación de padres sustancialmente más educados que en el pasado, vivió un proceso de empobrecimiento durante la dictadura cívico militar, frustrando sus expectativas de ascenso social. Aun así, en el marco de la apertura democrática tras 1985, habría alentado masivamente la incorporación de sus hijos a la educación superior en cuanto canal de movilidad.

Por último, en el período comprendido entre 1990 y 2005 se observa una mejora en el nivel educativo de los jefes de hogar para ambos países. En Chile, el porcentaje de estudiantes cuyo jefe de hogar alcanzó educación superior se incrementó del 30,2% al 40,8% entre 1990 y 2003. Este cambio fue en detrimento de los estudiantes con bajo capital cultural, cuya ponderación cayó del 26,3% al 13,1%. Entre tanto, el porcentaje de estudiantes cuyo padre o madre había alcanzado la educación media se mantuvo estable en torno al 45% a lo largo del período. Es de suponer que esta transformación se explique por el incremento sustantivo y acumulado de la cobertura de educación media en las décadas anteriores, particularmente en los años 70 (ver gráfico 4.9), cuyos

hijos estaban en el rango de edad esperado para ingresar a la enseñanza superior durante la década del 90.

Gráfico 4.9. TBM en enseñanza media. Uruguay VS Chile (1960-2005)



Elaboración propia a partir de fuentes diversas. Para Uruguay: M.E.C (2014): A 140 años de la educación del pueblo. I.N.E: Censos de población de 1975, 1985, 1995. Natán, M (2014): Estimaciones y proyecciones de población de Uruguay por sexo y edad simple entre 1950 y 2025, a partir de un ejercicio de empalme de I.N.E CELADE 1998 e INE 2003. Para Chile: Censos de población (1960, 1970, 1982, 1992, 2002). PUCCh (1996): Economía chilena 1810-1995. Estadísticas históricas. INE-CELADE (2005): Chile: proyecciones y estimaciones de población 1950-2050. MINEDUC. Compendio de información estadística (varios años).

En Uruguay, por su parte, la participación relativa de los estudiantes con capital cultural avanzado avanzó tibiamente, del 27,6% al 34,6% entre 1988 y 2007 (ver gráfico 4.8). Mucho mayor fue, sin embargo, el incremento en la ponderación de los estudiantes con capital cultural medio, que aumentó casi un 40% en el mismo período, pasando de representar el 38,3% al 53,8% del total. Naturalmente, estos cambios fueron a expensas de los estudiantes de bajo capital cultural, cuya representación se redujo a una tercera parte entre 1988 y 2007 (del 32,6% al 11,6%).

Los cambios señalados párrafo arriba se concentraron casi exclusivamente en el primer período intercensal (1988-1999), para posteriormente moderar su ritmo. Esta pauta evolutiva es un resultado lógico a la luz de análisis anteriores. Hemos dicho que durante casi toda la década del 90 se estancaron el egreso de enseñanza media y la matrícula universitaria, a la vez que hubo una elitización de clase en el alumnado de la UdelaR. Además, el avance tendencial de la escolarización general acabaría por

reducir, inexorablemente, la cuota parte de estudiantes cuyos padres alcanzaron únicamente educación primaria en favor de la enseñanza media.

Durante el último período intercensal (1999-2007) la estructura de la matrícula universitaria por capital cultural tuvo cambios menores en magnitud, que profundizaron las tendencias descritas párrafo arriba. La enseñanza media continuó desplazando a la primaria como nivel educativo del jefe de hogar, en tanto la proporción con estudios superiores se mantuvo estable. Pero a diferencia del período 1988-1999, estos cambios se dieron en el marco de un crecimiento sustantivo de la matrícula y de una mayor incorporación de los quintiles intermedios a la universidad.

En definitiva, entre 1990 y 2005 hubo una coincidencia entre Uruguay y Chile, en el sentido de un ascenso del nivel educativo de los jefes de hogar y una mayor dotación de capital cultural, pero los sustratos de ambos países fueron diferentes. En Chile, dicho cambio se dio en el marco de una explosión de la matrícula de educación superior[160], mientras en Uruguay la cobertura estuvo estancada durante la primera mitad del período, para luego crecer sostenidamente.

4.4. Capital social: institución de procedencia, sobre y subrepresentación

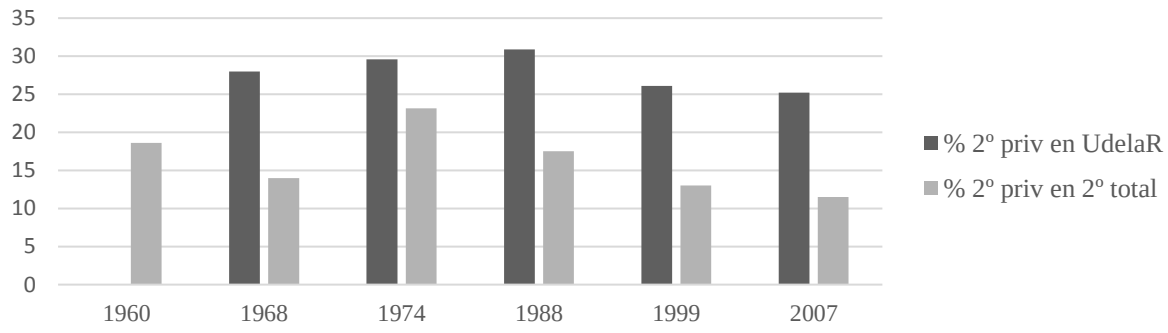
Las familias que poseen un elevado capital cultural suelen compartir espacios de socialización e interactuar en redes vinculares que facilitan ciertas acciones comunes. Así, se aseguran de disponer de un conjunto de recursos materiales o simbólicos, presentes o futuros, concretos o potenciales (Bourdieu, 1986, Coleman, 1990; Putnam, 1993). Entre estos recursos, el acceso diferencial a la educación superior ocupa un lugar central. Algunos autores plantean que la enseñanza media privada opera como una red de capital social, que otorga una ventaja competitiva en el acceso a la educación superior (Coleman, 1990). Esto tiene su lógica en la medida que, en estos ámbitos, interactúan estudiantes provenientes de hogares con cierto estándar socioeconómico y capital cultural relativamente homogéneo, entre cuyas familias se generan y

[160] En el año 2005, 7 de cada 10 estudiantes eran primera generación familiar en la enseñanza superior, y 8 de cada 10 habían superado el nivel educativo de sus padres (Armanet, 2007).

retroalimentan redes vinculares, espacios de socialización y mecanismos de asociatividad más duraderos y cohesionados.

La operacionalización de la variable capital social es compleja, más aún cuando se pretende abordar en el largo plazo. La construcción de indicadores se enfrenta, además, a la escasez de datos sistemáticos sobre cuestiones difícilmente cuantificables. Aquí se intentará demostrar que, tanto en Uruguay como en Chile, los estudiantes provenientes de liceos privados han tenido en el largo plazo una sobre representación en la matrícula de la enseñanza superior, en relación a su cuota parte en el conjunto de la enseñanza media. Asumimos que este indicador es un *proxy* muy limitado de la noción de capital social, pero otras alternativas han resultado inviables de estimar en el largo plazo al requerir esfuerzos metodológicos que exceden el alcance de esta investigación.

Gráfico 4.10. Uruguay.
% Matrícula UdelaR que cursó 6º de enseñanza media en institución privada VS
% Matrícula enseñanza media que asiste a instituciones privadas



Fuente: Elaboración propia a partir de censos universitarios (1968, 1974, 1988, 1999, 2007)

Comencemos por el caso uruguayo. El gráfico 4.10 compara, para los *benchmark* de los censos universitarios de UdelaR, el porcentaje de estudiantes universitarios que culminó enseñanza media en instituciones privadas, con respecto al porcentaje de matrícula privada al interior de la enseñanza media. Se observa en el largo plazo una

sobre representación de la procedencia privada dentro de la matrícula universitaria. Además, la magnitud de la brecha es estable, en el entorno del 100 por ciento[161].

Debe tenerse presente, al igual que en apartados anteriores, que los datos brindados excluyen a formación docente y a las universidades privadas. Según estudios recientes, de alcance estrictamente contemporáneo (Fernández Aguerre, 2009; MEMFOD, 2003), la matrícula de formación docente tiene en promedio una menor dotación de capital social y cultural en relación a la matrícula de la UdelaR, así como menor proveniencia de la enseñanza privada[162]. Al incorporarse el subsistema de formación docente al análisis, es de esperar una reducción en la brecha de sobre representación privada señalada párrafo arriba. No obstante, en las mediciones correspondientes a 1999 y 2007 ese efecto se vería en buena medida neutralizado por la incorporación de las universidades privadas, que jugaría un efecto contrario. En cualquier caso, el peso de UdelaR es suficientemente grande para describir las tendencias, y el gráfico confirma la presunción de que la procedencia privada tiene asociado un mayor enrolamiento en la enseñanza superior.

Pasemos ahora al caso chileno. En el país transandino, el peso del capital social en la reproducción de la desigualdad ha sido muy estudiado. Diversos estudios[163] demuestran que las angostas redes de sociabilidad que se entretejen entre las élites garantizan, por la vía de los hechos, el monopolio de los puestos más importantes de las empresas, la política, la administración pública, la academia y otros ámbitos de poder a una angosta minoría. En este sentido, el ámbito educativo no parece ser la excepción. Se ha mostrado, en un apartado anterior, la enorme fragmentación socioeconómica que se da al interior del SES por tipos de institución. Ahora bien, ¿qué vinculo puede establecerse entre dicha fragmentación y la acumulación previa de

[161] Excepto para 1974. De hecho, durante la dictadura cívico militar se verificó un crecimiento relativo muy importante de la secundaria privada en relación a la pública. Esto guarda relación con las condiciones sociales y políticas imperantes, que indujeron a muchas familias a reubicar a sus hijos fuera del ámbito público.

[162] En particular, debe considerarse la presencia de institutos de formación docente por el interior de la República, en ciudades donde la oferta privada de educación media es reducida y a veces inexistente.

[163] Para una buena síntesis sobre el estado de la cuestión y una reseña de sus distintos abordajes, ver: González Bustamante, B. (2013): El estudio de las élites en Chile: aproximaciones conceptuales y metodológicas. En: *Intersticios Sociales.* Setiembre 2013, Nº6. El Colegio de Jalisco

capital social? La clave para responder a esta pregunta radica en el sistema de acceso a la educación superior.

Como vimos, el acceso a las mejores universidades está determinado no solamente por la capacidad de pago, sino también por el sistema de selectividad articulado en torno a la Prueba de Aptitud Académica (PAA)[164]. Esta, concebida en la década del 60 como un mecanismo igualador de oportunidades, en tanto jerarquizaba el dominio de competencias por sobre el contenido disciplinar, ha operado en los hechos como un instrumento de segregación en contra de estudiantes de bajos recursos (Espinosa, 2017). Los estudiantes de colegios particulares pagos obtienen, sistemáticamente, puntajes superiores a los aspirantes provenientes de colegios municipales o subvencionados sin copago, con menores recursos económicos y baja dotación de capital cultural[165].

De este modo, el ingreso a las mejores universidades se encuentra fuertemente sesgado hacia los sectores de altos ingresos, con alta dotación de capital cultural y una densa red de capital social. La lógica teóricamente meritocrática de selectividad refuerza los condicionamientos previos por la vía de los hechos. A esta "selección natural" deben agregarse, además, las exigencias económicas de la matrícula y la propia preparación particular de la PAA, que operan como barreras al ingreso para los sectores populares. Según Orellana (2011), los mecanismos de selección funcionan de tal manera que los estudiantes tienen escaso margen de elección: dadas ciertas condicionantes, hay un haz reducido de trayectorias académicas lógicas o razonables, acorde a las expectativas propias y al círculo social al que se pertenece.

No fue posible reconstruir en el largo plazo la estructura de los ingresos al SES por institución de procedencia, pero algunos datos contemporáneos dan idea de su importancia histórica como predictor de la inserción y éxito en los estudios superiores.

[164] Desde 2003, se denomina Prueba de Selección Universitaria (PSU). El cambio no solo fue de denominación, sino de "espíritu". Mientras la PAA evaluaba competencias sobre contenidos, la PSU dio vuelta los términos de la ecuación.

[165] En el año 2005, los estudiantes de establecimientos particulares pagados obtuvieron 118,5 puntos más en la PSU que los estudiantes de establecimientos municipales y 93,2 por sobre los subvencionados. En la misma línea, de los 100 colegios con mayor puntaje en todo Chile, 96 son particulares pagos (CNED, 2007)

El siguiente cuadro constituye una "fotografía" del estado de cosas en el año 2006, que pone de manifiesto la sobre representación de los estudiantes de colegios particulares pagos en la matrícula universitaria chilena[166].

Cuadro 4.5. Chile. Estructura de los aspirantes, postulantes e ingresantes a universidades CURCH, según instituciones de procedencia por tipo de administración (año 2006)

Administrador	Estructura matrícula 2º (1)	Rinden PSU (2)	Postulan CRUCH (3)	Matriculan CRUCH (4)	Ratio 4/1
Municipal	43,4%	41%	34%	35%	0,806
Subvencionado	49,8%	44%	44%	43%	0,863
Particular pago	6,8%	15%	22%	22%	3,235
Total	100%	100%	100%	100%	----
Avance de selección en etapas (%)		100%	42,5%	23,7%	----

Elaboración propia en base a INDICES, CSE y MINEDUC (2006)

La matrícula de enseñanza media particular paga ha constituido solamente entre un 7% y un 10% del total de dicho nivel desde la reforma de 1981 al presente (6,8% en el caso del año 2006); sin embargo, dichos estudiantes representaron un 22% de la matrícula en las universidades CRUCH ese año. Conforme avanza el proceso de selección universitaria, desde la rendición de la PSU hasta la concreción de la matriculación, se filtra notoriamente a los estudiantes[167] al tiempo que se incrementa el peso relativo de quienes provienen de liceos particulares.

En el caso de las universidades privadas, naturalmente el sesgo es aún mayor, y la procedencia de liceos particulares se sitúa por encima del 30% de la matrícula ingresante (INDICES CSE, 2006). A su vez, dentro de ambos subsistemas, esta sobre representación es sustancialmente más elevada en las universidades "cota mil", denominación que incluye a algunas de las instituciones tradicionales más prestigiosas

[166] Acerca del papel que un puñado de colegios particulares pagos de élite desempeñan en la dinámica y reproducción de las élites chilenas, se sugiere la lectura de: Hernández, J. Moya, E (2014): El rol de los colegios de elite en la reproducción intergeneracional de la elite chilena. En: *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 26: 59-82, 2014

[167] En el cuadro 4.5. puede verse que en 2006 se matriculó solamente un 23,7% de los aspirantes.

y selectivas, como la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile.

En definitiva, en Chile la educación superior ha sido posicionada por distintos agentes y a lo largo de décadas, como el instrumento por excelencia de la movilidad social, en base a un discurso meritocrático de fuerte penetración en el imaginario colectivo. Sin embargo, por la vía de los hechos, el SES chileno no solamente ha reflejado las diferencias sociales existentes, sino que parece haber contribuido a reforzarlas de manera sistemática, tanto en el corto plazo como a través de generaciones (Espinosa, 2017; Orellana, 2016). Las palabras de María Huerta, dirigente del movimiento pingüino en el año 2006, reflejan este estado de cosas:

> *"Lo que queremos es que ricos y pobres tengan igualdad frente a la educación. Los jóvenes están cansados de constatar que rindieron una mala PSU en comparación con el resultado obtenido por un joven de colegio particular. Están cansados de cargar ese sentimiento de 'por qué a mí el Gobierno no me dio la educación que merecía o la que yo quería'. Es hora de que se comprenda que nosotros estamos luchando por un derecho a la educación y no por un privilegio".* (Tomado de: Falabella, A. (2008) Democracia a la chilena: un análisis del movimiento Estudiantil y su desenlace. En: *Docencia* N° 36, diciembre 2008, p 5-23, Colegio de Profesores de Chile, Santiago).

El proceso de masificación y movilidad educativa consolidado en la década del 90 ha impuesto como requisito *sine qua non* del mercado laboral la calificación y la credencialización. Pero esto no parece haber cristalizado en una movilidad social efectiva en la mayoría de los casos (Troche & Wormald, 2004; Orellana, 2011), generando una sensación de frustración generalizada.

La percepción de estas contradicciones, la distancia entre los dichos y los hechos, entre las expectativas y la realidad, han generado un creciente desencanto en gran parte de la sociedad chilena. Al tiempo que el Estado se deslinda del financiamiento a la educación superior y las familias deben recurrir al endeudamiento, los estudiantes

posponen aspectos centrales del propio proyecto de vida y ven insatisfechas sus aspiraciones. Algunos datos contemporáneos son ilustrativos en este sentido. En Chile, se estima que en promedio solamente el 20% de los estudiantes de ES trabaja (Donoso & Cancino, 2007: 225), y este guarismo se reduce al 9% entre los jóvenes entre 18 y 24 años. Además, la edad de emancipación entre quienes cursaron ES se ha incrementado sostenidamente hasta llegar a los 30 años, siendo de 27 años para el conjunto de la población. Naturalmente, el endeudamiento es una de las razones que explican esta brecha.[168] Estas cifras contrastan con Uruguay, donde los censos universitarios reflejan que más del 55% de los estudiantes universitarios trabaja (60% en 1988, 59,8% en 1999, 55,6% en 2007) y la edad de emancipación, si bien ha tenido una tendencia ascendente sobre todo en los estratos medios y altos, es inferior a la chilena, ubicándose en 25 años en promedio.[169]

En una mirada del desarrollo como libertad, estas diferencias no deben desatenderse, pues puede sugerirse que el SES chileno impone condicionamientos a las posibilidades de decidir sobre el proyecto de vida con autonomía. Las movilizaciones que desde el año 2006 han sacudido la sociedad chilena en reclamo de cambios en el sistema educacional parecen marcar un jalón en este sentido.

4.5. Conclusiones del capítulo

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores acerca de la incidencia de las distintas formas de capital (económico, cultural, social) en las desigualdades de acceso a la educación superior, y advirtiendo sobre las limitaciones metodológicas presentes en esta indagación, extraemos a modo exploratorio las siguientes conclusiones:

- Partiendo de una composición de la matrícula más regresiva que la uruguaya hacia inicios de los años 60, Chile ha realizado progresos ligeramente más significativos y sostenidos en materia de equidad de acceso, concentrándose estos en la última fase de la periodización planteada. La mayor equidad de

[168] Fuente: La Tercera, 24/7/2017.
[169] Fuente: Pardo y Ciganda (2014).

acceso se refleja en una composición de la matrícula por nivel de ingresos que presenta menores brechas entre los quintiles superiores e inferiores.

- En el avance del sistema chileno hacia una cobertura más progresiva incidieron factores diversos, como ser, una mayor tasa de egreso en enseñanza media, la expansión de la oferta educativa privada, y el incremento del subsidio estatal a la demanda a partir de la década del 90. Por otra parte, el SES uruguayo no ha logrado en el largo plazo democratizar la cobertura de manera acorde a sus preceptos teóricos. Algunos factores explicativos en este sentido pueden ser la baja y segmentada tasa de egreso en la educación media, y un insuficiente esfuerzo presupuestal en materia de descentralización, diversificación de la oferta y políticas compensatorias a lo largo del período.
- El proceso de masificación de la educación superior en Chile, que se aceleró en la década del 90, ha sido concomitante con una creciente estratificación y diferenciación de la calidad educativa, asociada a la dotación de capital económico, cultural y social de los estudiantes. Entre tanto, en Uruguay, el peso aún reducido de la oferta privada durante el período de análisis habría operado como un factor homogeneizador.
- La desigualdad en la distribución del ingreso, así como en la dotación de capital cultural y social, han operado en el largo plazo como factores determinantes de las posibilidades de acceso a la educación superior a lo largo del período, tanto en Uruguay como en Chile. Sobre finales del período de análisis, la cobertura continuaba distribuyéndose de manera sumamente desigual en ambos países.

CONCLUSIONES

Para finalizar esta investigación, se exponen algunas reflexiones en torno a tres líneas de análisis. En primer lugar, se presenta una breve evaluación sobre el grado de cumplimiento de las hipótesis orientadoras. En segunda instancia, se destacan las principales contribuciones que, a nuestro entender, este trabajo realiza al campo de estudios de la educación superior. Por último, se presentan algunas preguntas y problemas que pueden dar lugar a futuras líneas de investigación.

Acerca de las hipótesis de trabajo

A lo largo de este trabajo se ha cerrado cada capítulo con un apartado específico de conclusiones, por lo cual, en ánimo de no ser reiterativos, intentaremos reseñar los principales resultados en forma concisa.

En el capítulo dos se abordaron los modelos de economía política y gobernanza de los SES uruguayo y chileno en perspectiva comparada, tomando como hipótesis orientadora la divergencia en el largo plazo en ambos aspectos. El análisis realizado confirma esta presunción, adjudicándola fundamentalmente a los cambios exógenos y de trayectoria del sistema chileno, contrastantes con la mayor rigidez y estabilidad del SES uruguayo. No obstante, el proceso de divergencia institucional no fue lineal, pudiendo distinguirse dos etapas bien diferenciadas.

La primera etapa estuvo marcada por un débil proceso de convergencia institucional entre 1960 y 1980. El mismo se dio bajo dos escenarios históricos: i) la reforma universitaria chilena (1967-1973), que al afirmar la gobernanza académica y relajar las restricciones al acceso, acercó las características del SES chileno al SES uruguayo; ii) la política autoritaria y tecnocrática de inicios de las dictaduras cívico-militares (1973-1980), que estableció en ambos países la gobernanza centrada en el poder estatal e introdujo en el SES uruguayo mecanismos de selectividad.

La etapa de divergencia se inició en 1981, momento a partir del cual los SES chileno y uruguayo tomaron rumbos claramente opuestos en su economía política y formas de

gobernanza. En el caso chileno, la reforma de 1981 impulsó un proceso de privatización, articulando gobernanza de mercado y acceso privado de masas, rasgos que en lo esencial se han mantenido hasta el final del período de estudio. En Uruguay, por el contrario, el retorno de la democracia a partir de 1985 impuso una lógica restauradora del estado de cosas previo a 1973, restableciendo el acceso abierto público y gratuito, así como la gobernanza académica.

En el capítulo tres se analizó la eficiencia interna y externa de los SES. La hipótesis orientadora consistió en que el sistema chileno tuvo mayores niveles de eficiencia interna, lo que se vio confirmado. Tanto a nivel global como de los distintos subsistemas y ramas de conocimiento, las tasas de egreso en Chile han sido superiores a las de Uruguay en el largo plazo. No obstante, las diferencias entre ambos países fueron variando a lo largo de las distintas etapas de la periodización propuesta; en particular, no se dispararon con la apertura masiva al mercado en Chile desde 1981, y tienden a disminuir cuando se comparan períodos y subsistemas con similares regímenes de economía política.

Del mismo modo, a nivel de la eficiencia externa, el SES chileno ha presentado una estructura más "moderna" de la matrícula y el egreso a lo largo del período, con mayor peso del área científico-tecnológica y, potencialmente, más funcional para impulsar el crecimiento económico. De todas maneras, se advierte que estos resultados no tienen una relación directa suficientemente robusta con la economía política de cada SES. Además, para dilucidar más fehacientemente sobre la eficiencia externa de ambos SES, se requiere considerar variables y evidencia adicionales a las aquí presentadas.

El capítulo cuatro puso la lupa sobre la equidad de acceso a la educación superior. La hipótesis orientadora planteaba que el SES chileno ha logrado masificar el acceso en forma más progresiva que el SES uruguayo, contrariando así la lógica subyacente a la economía política, por la cual un sistema de acceso abierto público debería ser más equitativo en la expansión de la cobertura.

El análisis realizado, aunque debe considerarse exploratorio en virtud de la escasez de antecedentes para antes de 1990 y de limitaciones con las fuentes, tiende a confirmar

la hipótesis planteada. Ambos SES presentan como rasgo estructural, un fuerte condicionamiento de la dotación de capital económico, cultural y social en las posibilidades de acceso. Sin embargo, a partir de la década del 90 el SES chileno parece haber sido más exitoso en la incorporación de los quintiles bajos de la distribución, en el marco de un incremento general de la cobertura. Asimismo, la causa fundamental de la desigualdad de acceso difiere en ambos países. En Uruguay, el problema parece radicar en una tasa de egreso en enseñanza media extremadamente baja en magnitud y regresiva en su composición, así como en la falta de financiamiento para impulsar medidas compensatorias y políticas proactivas de diversificación de la oferta y descentralización. En Chile, hay consenso en que el mayor obstáculo está dado por el acceso diferencial al financiamiento, lo que, conjuntamente con el régimen de selectividad, genera además una fuerte estratificación interna del sistema.

Los principales aportes

En primera instancia, entendemos que este trabajo contribuye a la comprensión de la educación superior uruguaya de una manera integral, al aprehender conjuntamente en las diferentes temáticas trabajadas, a la Universidad de la República, la formación docente y las universidades privadas. Este abordaje aporta una visión más completa sobre los niveles de cobertura, eficiencia y equidad en la educación superior, tanto en la evidencia empírica manejada como a nivel de la interpretación, dando cuenta de la heterogeneidad interna del SES uruguayo, a la vez que permitiendo hacer comparaciones internacionales más realistas.

En segundo lugar, consideramos que la tesis representa un avance en materia de estudios comparados sobre la educación superior nacional. La mirada comparada puso de manifiesto que el rezago relativo de la educación uruguaya en materia de eficiencia y equidad es un fenómeno estructural, que no puede endilgarse únicamente a la enseñanza media, y cuyas raíces deben rastrearse en el largo plazo. En este caso, el análisis fue especialmente pertinente puesto que Chile representa, por antonomasia, el paradigma opuesto en economía política del SES.

Un tercer aporte trascendente del trabajo es el abordaje de la eficiencia interna y la equidad de acceso de ambos SES en una perspectiva de largo plazo, más atrás de 1990. En particular, se aportan datos cuantitativos sobre el egreso por rama de conocimiento y las características socioeconómicas de la matrícula de educación superior, que permiten la construcción de *benchmarks* a partir de los cuales hacer un ensayo de interpretación que no caiga en el vacío por ausencia de datos.

Finalmente, se destaca una cuestión de corte epistemológico, que consiste en la firme convicción de que el abordaje de la educación superior debe partir de un conocimiento acabado de su economía política y su esquema de gobernanza. Allí radican las claves conceptuales que permiten interpretar distintas dimensiones del sistema educativo, como ser su relación con otras esferas de análisis de la sociedad, su concepción de desarrollo subyacente, las políticas implementadas y los resultados obtenidos.

Una posible agenda de investigación

Este trabajo arroja algunas certezas, pero fundamentalmente induce a pensar en nuevos problemas e interrogantes que pueden constituir una fructífera agenda de trabajo, tanto para la historia económica como para otras disciplinas.

En primera instancia, la investigación invita a realizar un abordaje comparado de los SES de más amplio espectro, incorporando el análisis de otros países periféricos que hayan seguido distintos derroteros en las dimensiones analizadas. También es relevante, naturalmente, indagar en la comparación con los SES de economías más exitosas, sean países centrales o de desarrollo reciente. Este tipo de análisis puede generar insumos importantes al momento de discutir las políticas educativas, las potencialidades y limitaciones de los países de la región en materia de capital humano calificado y desarrollo de capacidades.

En segundo lugar, resulta de sumo interés extender el horizonte temporal del análisis desde el año 2005 hasta el presente. Hay fuertes indicios de que desde entonces se han procesado cambios importantes en los SES de Uruguay y Chile, a pesar de mantener vigentes los mismos esquemas de economía política y gobernanza. En el caso

uruguayo, se dio una conjunción de diversos factores que puede haber generado cambios en la equidad de acceso y la eficiencia (crecimiento económico, moderada reducción de la desigualdad, incremento presupuestal a la educación, segunda reforma universitaria, construcción más sólida del sistema nacional de innovación). Por otra parte, Chile ha vivido desde el año 2006 intensas movilizaciones sociales, fruto de las cuales emergieron algunos cambios en la economía política, favorables a una mayor democratización del acceso.

Finalmente, debe tenerse presente que este trabajo puso la lupa en los SES uruguayo y chileno realizando una mirada introspectiva de los mismos, pero no abordó en profundidad su contribución al desarrollo. Discutir la conexión entre educación superior y desarrollo implica analizar un conjunto de dimensiones adicionales absolutamente trascendentes, que han sobrevolado nuestras preocupaciones y forman parte de la agenda pendiente. Entre ellas, se destacan los niveles de empleabilidad y la estructura salarial por ramas de conocimiento, la correlación entre las necesidades de la estructura productiva y el sistema educativo, la capacidad del SES de impulsar o frenar el cambio estructural, la contribución *ex post* del SES a la movilidad social y la dinámica de la desigualdad, la formación de capacidades a partir de la actividad de investigación, los niveles de eficiencia mirados desde el punto de vista del gasto público y privado en educación superior, y las implicancias distributivas del distinto peso del financiamiento público y privado en ambos países.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV (2008): *Estudio sobre las causas de la deserción universitaria*. Centro de micro datos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

AAVV (2011): *Lecturas sobre economía de la educación*. Asociación Española de Economía de la Educación. Gobierno de España.

Ahumanda, P. (2018): *Clases sociales, sectores económicos y cambios en la estructura social chilena entre 1992 y 2013*. CEPAL.

Amarante, V (2007): *El impacto distributivo del gasto público social: aspectos metodológicos para su medición y antecedentes para Uruguay***.** IECON. DT 08/07**.**

ANEP (2005): *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*, Montevideo: ANEP.

ANEP (2009): *Historia de Educación Secundaria 1935-2008*. ANEP.

ANEP-CODICEN (1999g). Análisis del Perfil Socioeconómico de los Estudiantes de los Centros Regionales de Profesores (1998). En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Sociales sobre la Educación, Número V*. Montevideo: ANEP.

ANEP-CODICEN (1999i). La incidencia distributiva del gasto en educación realizado por la ANEP. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Económicos sobre la Educación, Número II*. Montevideo: ANEP.

ANEP-CODICEN (2000). *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995 - 1999*. Montevideo: ANEP.

ANEP-CODICEN (2005): *Panorama de la educación en el Uruguay: una década de transformaciones (1992-2004)*. ANEP

ANEP-CODICEN (2013): *El gasto educativo en cifras.* ANEP.

Aristimuño, A. (2009): El abandono de los estudios del nivel medio en Uruguay: un problema complejo y persistente. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, núm. 4, 2009, pp. 180-197

Arocena, R (2004): Las reformas de la Educación Superior y los problemas del Desarrollo en América Latina. *Educação & Sociedade*, v.: 25 88, p.:915 - 936, 2004

Arocena, R (2018): De los principios de la Reforma de Córdoba a la Universidad para el Desarrollo de América Latina en el siglo XXI. *Integración y Conocimiento*. Vol. 7 Núm. 1(2018)

Arocena, R. Göransson, M. Sutz, J. (2018): *Developmental Universities in Inclusive Innovation Systems. Alternatives for Knowledge Democratization in the Global South*. Palgrave: Macmillan

Arocena, R. y Sutz, J (2000): *La Universidad Latinoamericana del Futuro*. México: UDUAL.

Arrow, K; Bowles, S. (2000). *Meritocracy an Economic Inequality*. Princeton University Press.

Atcón, R (2009): *La Universidad Latinoamericana. Clave para un enfoque conjunto del desarrollo social, económico y educativo en América Latina.* Bogotá. Buchholz.

Banco Mundial (1994): *Educación Superior. Lecciones derivadas de la experiencia*. Washington D.C. Banco Mundial

Banco Mundial (1995): *La Educación Superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad.* Washington D.C. Banco Mundial.

Baraibar, A. (2013): Trayectorias académicas en formación docente: cambios y perspectivas de esta formación. Tesis de Maestría en Sociología. DS-FCS-UdelaR.

Barboza, O. (1998). Reflexiones sobre la formación docente en nuestro país. En López Chirico, S., et al, *Reforma Educativa. Análisis crítico y propuestas.* Montevideo: Fundación Vivian Trías. Ediciones de la Banda Oriental.

Barro, R. (1998): *Human Capital and Growth in Cross-Country Regressions*, Harvard University. Mimeo.

Barro, Robert J. y Jong-Hwa Lee (1996): International Measures of Schooling Years and Schooling Quality*, American Economic Review* 86(2): 218-223.

Bayce, R. (1988): *El sistema educativo uruguayo 1973-1985*. Vol. 1 al 3. Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica.

Becker, G (1993): *Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. The University of Chicago Press, 1993.

Bellei, C. Pérez Navarro, C. (2016): Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En: *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad"*. Carlos Huneeus & Javier Couso (ed.), Editorial Universitaria, 2016.

Bentancur, N (2011): *El diagnóstico y la acción: conocimiento institucionalizado y políticas educativas en el Uruguay post dictatorial (1985-2010).* Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011.

Bentancur, N. Mancebo, M.E. (2013): *El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e Innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda.* ICP-FCS-UdelaR.

Bentancur, N. y De Armas, G. (2006): *Cobertura, calidad y equidad en el sistema educativo uruguayo. Elementos para el diagnóstico y repertorios de políticas.* Mimeo.

Bernasconi, A. Rojas, J (2003): *Informe sobre la educación superior en Chile. 1980-2003*. ISEAL-UNESCO.

Bernasconi, A. (ed.) (2015): *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago. Ediciones UC.

Bértola, L. Bertoni, R. (1999): *Educación y aprendizaje: su contribución a la definición de escenarios de convergencia y divergencia*. Serie DT Nº20. PHES-UM-FCS.

BID (2001): *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector.* Montevideo.

Boado, M. (2011): *La deserción estudiantil universitaria en la Udelar y en Uruguay entre 1997 y 2006.* Montevideo. CSIC UdelaR.

Boado, M.y Rey, R. (2019). La movilidad educativa intergeneracional en Montevideo. *Areté. Revista Digital del Doctorado en Educación de la Universidad Central de Venezuela*, 5 (9), 103 – 123.

Bourdieu, P (2011): Los tres estados del capital cultural. En: Bourdieu, Pierre. (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires: Siglo XXI. (pp. 213-220).

Bourdieu, P. Passeron, J. (2006): *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza.* 5º Ed. Buenos Aires. Siglo XXI.

Bowles, S. Gintis, H (1976): *Schooling in capitalist America*: *Education Reform and the Contradictions of Economic Life.* New York. Basic Books.

Bowles, S. Gintis, H (2002): Schooling in capitalist America revisited. *Sociology of Education,* Vol. 75, No. 1, (Jan., 2002), pp. 1-18.

Brum, S. Silva K. (2013): *Evolución de la Educación Secundaria en los últimos cincuenta años. Desafíos para la próxima década*. INEEd.

Brunner, J (1986): *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago. FLACSO.

Brunner, J (2008): *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)* (tesis de doctorado). Universidad de Leiden. Leiden. Países Bajos.

Brunner, J. (1981): *Concepciones de Universidad y grupos intelectuales durante el proceso de reforma de la Universidad Católica de Chile (1967-1973).* Santiago. FLACSO.

Brunner, J. (1988): La educación superior y la formación profesional en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 51, No. 3 (Jul. - Sep., 1989), pp. 237-249.

Brunner, J. (2008): El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, p. 451-486, jul. 2008.

Brunner, J. Elaqua, G (2003): *Capital humano en Chile*. Universidad Adolfo Ibañez.

Bucacos, E (2000): Fuentes del crecimiento económico en Uruguay 1960-1998. En: *Revista de Economía - Segunda Época* Vol. VI N° 2 - Banco Central del Uruguay.

Bucheli, M. Mendive, C (1997): *La distribución del gasto público en la enseñanza*. CEPAL.

Cabrera, F (2016): La influencia del capital socioeconómico y cultural en el acceso a las instituciones de educación superior en Chile. *Estudios Sociológicos* XXXIV: 100, 2016

Calvo, J.C coord. (2014): *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay.* INE.

Canales, A., De los Ríos, D. (2009). Retención de estudiantes vulnerables en la educación universitaria chilena. En: *Calidad en la Educación*, Nº 30, pp. 50–83.

Carbajal, F (2013): *Movilidad Intergeneracional en la Educación Universitaria. Un Estudio para Uruguay*. INEEd.

Cardozo, S (2008): *Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990 – 2008.* ENIA .

Casanova, D. (2015): *Entre el pago y el mérito: admisión estudiantil e inclusión social en las universidades chilenas* (tesis de doctorado). Universidad de Leiden. Leiden. Países Bajos.

Castells, M (2005): *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago. Siglo XXI.

CDC-UdelaR (1967): Plan de reestructuración de la Universidad de la República. UdelaR.

CENDA (2002): Financiamiento de la educación en Chile.

CEPAL (1981): *Desarrollo y educación en América Latina*. Vol. 3: Educación Media y Superior. CEPAL

CEPAL (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Santiago. CEPAL.

CEPAL (1997). *La distribución del gasto público en enseñanza*. Montevideo. CEPAL

CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago. Varios años

Checchi, D (2006): *The Economics of Education: Human Capital, Family Background and inequality*. Reino Unido. Cambridge University Press

Címoli, M. Porcile, G (2005): *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina.* Santiago. CEPAL

CINVE (2009): *Evaluación del impacto distributivo del gasto público social*.

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1965): *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay.* T.1 y T.2

Comisión de Estudio de la Educación Superior (1990): *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa.* Santiago.

Contrera, C (2008): La educación superior en Uruguay. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, p. 533-554, jul. 2008.

Cox, C. (1999). *Procesos de cambio en la educación media de Chile en los años noventa*. En Braslavsky, C. (Comp.) (2000), Seminario Internacional "Cambios en la Educación Secundaria: análisis de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos". Buenos Aires: IIPE.

Cultelli, G (2005): *La enseñanza primaria, secundaria y técnica como salario indirecto* (tesis de Maestría en Historia Económica). PHES-FCS-UdelaR.

D'Avenia, L (2013): *Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década*. INEEd.

De Armas, G. Retamoso, A (2010): *La universalización de la educación media en Uruguay: tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro.* UNICEF Uruguay.

De Gregorio, J (2005): Crecimiento económico en Chile: evidencia, fuentes y perspectivas. *Estudios Públicos,* 98 (otoño 2005).

De la Fuente, A. Domenech, R. (2000): *Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make?* Dt-2000-6. Ministerio de Hacienda, Madrid.

Del Real, J. (1975): El éxodo de científicos y técnicos: Un informe de CONICYT (1973-1974). *Mensaje* Vol. 24, No. 242 (Setiembre 1975). Santiago.

Diker, G. - Terigi, F. (1997b). El anclaje institucional de la formación docente. *Novedades Educativas* Nro. 82. Bs. As.: Ed. Novedades Educativas.

Donoso, S. (2008): Políticas e instrumentos de financiación de estudios universitarios: encrucijadas para el diseño de sistemas de financiamiento sustentables. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 60, p. 359-392, jul./set. 2008.

Donoso, D. Cancino, V. (2009): Caracterización socioeconómica de los estudiantes de educación superior. *Calidad en la Educación,* (26), 205-244.

Dosi G. C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L.Soete (*eds.*) (1998), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers.

Errandonea, G. Orós, C. (2017): *Descripción de la educación superior en Uruguay*. CSE. Universidad de la República.

Espinosa, O (2005): Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica. *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV (3), núm. 135, julio-septiembre, 2005, pp. 41-60.

Espinosa, O (2017): Acceso al sistema de educación superior en Chile. El tránsito desde un régimen de elite a uno altamente masificado y desregulado. *Universidades,* núm. 74, octubre-diciembre, 2017, pp. 7-30.

Espinosa, O. (2010): Equidad e inclusividad en el sistema de educación superior en Chile. En: *Equidad e inclusividad en la educación superior en los países andinos: los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Perú*. Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas. Universidad UCINF.

Espinosa, O. González, L. (2015): Equidad en el sistema de educación superior de Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultado. En: Bernasconi. A (coord.): *Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis* (pp-517-580). Ediciones UC.

Facultad de Ingeniería-UdelaR (2009): *Oscar Maggiolo. Reflexiones sobre la investigación científica: selección de artículos*. CSIC.

Fernández, T. *et al*: (2010). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas.* Montevideo: Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de temas de Interés General, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.

Fernández, T. (2009): Desigualdad, democratización y pedagogías en el acceso a educación superior en el Uruguay. *Revista de educación superior*. Vol. 38 Nº152. México oct/dic.2009.

Fershtman, C. Murphy, K; Weiss, Y (2008): Social Status, Education and Crowth. *Journal of Political Economy,* 104(I), 108-132.

Filgueira, C. (1977): *Expansión educacional y estratificación social en América Latina*. CEPAL.

Filgueira, F. - Morales, J.A. (1999). Political environments, sector specific configurations, and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay. *Working Papers Series R-351.* Washington: BID.

Falgueres, I. (2007): La teoría del capital humano: orígenes y evolución. *Temas actuales de economía.* Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía.

Finch, H. (2005): *La economía política del Uruguay Contemporáneo (1870-2000)*. Montevideo. EBO.

FLACSO (1993): *Políticas comparadas en Educación Superior en América Latina*. FLACSO.

Gallego, F (2002): *Competencia y resultados educativos. Teoría y evidencia para Chile.* Banco Central de Chile. WP 185.

García Huidobro, J. Bellei, C. (2003): *Desigualdad educativa en Chile*. Universidad Alberto Hurtado.

Gil Villa, F (1995): El estudiante como actor racional: objeciones a la teoría del capital humano. Universidad de Salamanca. *Revista de Educación,* núm. 306 (1995**),** págs. 315-327.

González, L *et al* (1998): *Disponibilidad y ocupabilidad de recursos humanos con estudios superiores en Chile.* División de Educación Superior. MINEDUC.

González, R. (2006): La educación superior: ¿bien público o privado? *Universidades,* núm. 32, julio-diciembre, 2006, pp. 23-26.

Grau Pérez, C (2001): *Cuantificación del gasto educativo en Uruguay*. CINVE.

Hernández, M. Rey, M. Travieso, E (2913): *La enseñanza técnica en Uruguay en los últimos 50 años.* INEEd.

Ibarra, C (2006): Análisis exploratorio entre 1992 y 2002 respecto del nivel educacional de la fuerza laboral en Chile. *Calidad en la Educación*. Nº 25, diciembre 2006.

Internacional de la Educación. Oficina Regional para América Latina (2003): *Privatización de la Educación en Chile*. IE.

Inzunza, J (2009): *La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile: antecedentes para una polémica de 200 años*. OPECH.

Johnstone, B (2004): The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives. *Economics of Education Review,* 2004, vol. 23, issue 4, 403-410.

Kauffman, R. Nelson, J (1999): *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países.* OREALC

Lanzilotta, B. *et al* (2014*): Productividad Total de los Factores en Uruguay (1991-2013).* CINVE.

León, A. Martínez, J. (2001): *La estratificación social chilena hacia finales del siglo XX.* CEPAL.

Leyton, M (1970): *La experiencia chilena: la reforma educacional 1965-1970*. CIIP.

Lizbona, A y Rumeau, D (2913): *La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos (1960-2012)*. INEEd.

Maggiolo, O. (1966): *Universidad y CIDE: una tesis colonialista. Marcha*. VII/1966.

Mancebo, M. E. (2007): La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En Nicolás Bentancur (coord.), *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*. Montevideo: MEC, Uruguay.

Mancebo, M.E (2012): *Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en chile y Uruguay.* Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos realizado en San Francisco (EE. UU.) en mayo de 2012.

Mancebo, M.E. (2000b). *Las políticas de formación docente en Uruguay en perspectiva comparada*. Ponencia presentada al Seminario "El ciclo democrático de la reforma del Estado en Uruguay. 1985-1999", Montevideo. En *Revista Políticas Sociales de la UNAM (en prensa).* México: UNAM.

Manzano, L. (2006): Estratos y clases sociales en Chile 1973-1990. *Revista de Sociología*. Nº20. 2006.

Marcel, M. Tokman, C (2005): *¿Cómo se financia la educación en Chile?* MINEDUC

Markarian, V. (2010): *Universidad, investigación y compromiso. Documentos del Archivo Maggiolo*. Archivos privados en el AGU. AGU Universidad de la República.

MEC-Dirección de Educación (2014): *A 140 años de La Educación del Pueblo: aportes para la reflexión sobre educación en Uruguay.*

MEC-Dirección de Educación. Panorama de la educación. Varios años.

MEF-Dirección General de Estadística y Censos. IV Censo de Población y II de Vivienda, Año 1963.

Meller, P. Rappoport, D (2004): Comparaciones internacionales de la dotación de profesionales y la posición relativa chilena. En: En: Brunner, J. Meller, P. (comp.) (2004): *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile.* Cap. V.

Míguez, E. (2018): *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública*. Buenos Aires. Siglo XXI.

Millalonco, D. (2010): *La educación como parte de la vía chilena al socialismo: Escuela Nacional Unificada ENU, proyecto y rechazo, Chile 1970-1973* (tesis para optar al título de Licenciado en Historia). Universidad Andrés Bello.

Mincer, J (1974): *Schooling, experience and earnings*. National Bureau of Economic Research, New York.

MINEDUC-UNESCO (2004): *La educación chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos.* MIEDUC-UNESCO.

Mizala, A. Romaguera, P (2004): Remuneraciones y tasas de retorno de los profesionales chilenos. En: Brunner, J. Meller, P. (comp.) (2004): *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile.* Cap. IV.

Moreno, J.C. Ruiz-Nápoles, P (2009): *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina.* CEPAL.

Munizaga, R. (1962): *La Universidad latinoamericana. Conferencia sobre educación y desarrollo económico y social en América Latina*. Consejo económico y social de las Naciones Unidas.

Muñoz, V (2010): *El derecho a la educación: una mirada comparada. Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia.* UNESCO.

Navarro, J. (2006): *Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas*. OPREAL.

Notaro, J. (2003): *La batalla que ganó la economía (1972-1984)*. En: Bertoni et al (2003): El Uruguay del S.XX. La Economía. Cpa. 3. IECON-EBO.

Noya, N. *et al*. (2003): *Crecimiento y capital humano en Uruguay 1942-1999*. Ponencia presentada en Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay

Núñez, J. Miranda, L (2008): *La movilidad intergeneracional del ingreso y la educación en Chile*. Instituto de Políticas Públicas. Universidad Diego Portales

Núñez, J. Gutiérrez, R. (2004): *Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the case of Chile*. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Universidad de Chile. Serie DT Nº 208

Oddone, G. et al. (2015): *Desafíos para el crecimiento en Uruguay: una mirada desde los fundamentos de largo plazo.* CINVE

OECD (1998). *Education at a Glance. OECD Indicators 1998*. Paris: Centre for Educational Research and Innovation. OCDE

OECD (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile.* París. OECD.

OEI (1994): *Sistemas educativos nacionales: Chile*. Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

OIE-UNESCO (2019): *Estado, mercado y currículum escolar: la experiencia chilena (1964-2008)*. UNESCO

Oliva, M.A (2008): Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile. *Estudios Pedagógicos* XXXIV, Nº 2: 207-226, 2008

Orellana, V. (2016): El eco hacendal en la educación superior chilena y los desafíos de la universidad pública del siglo XXI. *Anales*. Séptima serie. Nº 11/2016

Orellana, V (2015): *Calidad de la educación superior. Elementos para una interpretación sociológica*. S.l.: Universidad de Chile.

Paredes, R. Pinto, J. (2009): ¿El Fin de la Educación Pública en Chile?. *Estudios de la Educación*. Vol. 36. Nº1. 49-66

Paris, B. Oddone, J (2010): *Historia de la Universidad de la República*. T.2: La universidad uruguaya del militarismo a la crisis (1885-1958). Ed. Universitarias

Patrón, R. y Vaillant, M. (2011): *Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo*. Montevideo. DECON-FCS-UdelaR

PIIE (1984): *Las transformaciones educacionales durante el régimen militar*. T.1 y T.3. Santiago. PIIE

Psacharopoulos, G. Woodhall, M (1987): E*ducation for development: an analysis of investment choices*. Washington, DC: Oxford University Press

Rama, G. (1998). *La reforma educativa en Uruguay*. Presentación por el Director Nacional de Educación Pública Prof. Germán Rama ante el Indes-BID. Montevideo: ANEP.

Rama, C. (s/f)) Las dinámicas de las desigualdades en la educación superior en el Uruguay

Rama, C. (2005): La política de educación superior en América Latina y el Caribe. *Revista de la Educación Superior,* Vol. XXXIV (2), Núm. 134, abril-junio, 2005, pp. 47- 62. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior México

Rama, C. (2017): *La reforma de la educación superior uruguaya (1984-2013): entre tensiones políticas, rémoras del pasado y transformaciones estructurales*. Montevideo. Grupo Magro.

Rama, C. (2017): *La nueva fase de la Universidad Privada de América Latina*. Buenos Aires. Teseo.

Rama, C (2007): Los nuevos estudiantes en circuitos diferenciados de educación. En AAVV (2007): *Educación superior en América Latina y el Caribe: sus estudiantes hoy.* Colección Idea Latinoamericana.

UdelaR (1999): *Memoria del rectorado 1989-1998.* Universidad de la República, Colección del Rectorado.

UdelaR (2000): Algunos tópicos sobre la educación en Uruguay una aproximación desde la Economía. Serie Documentos de Trabajo del Rectorado- Nº2.

UdelaR (2007): *Memoria del rectorado 1998-2006.* Universidad de la República, Colección del Rectorado.

UdelaR (2010): *Plan estratégico de la Universidad de la República 2010-2020 (PLEUDR).* Universidad de la República, Colección del Rectorado.

UdelaR (2015): *Memoria del rectorado 2006-2014. Trabajando por una segunda reforma universitaria: la universidad para el desarrollo.* Universidad de la República, Colección del Rectorado.

Universidad de la República (1998): *Breve historia de la Universidad de la República*. Montevideo: Universidad de la República, Colección del Rectorado.

Raftery, A. Hout, M. (1993). Maximally Maintained Inequality: Educational Stratification in Ireland. *Sociology of Education*, 65, 41-62.

Ríos, A y Menese, P (2013): *El informe de la CIDE 50 años después*. INEEd.

Rivera, M. (1980): Una estimación del capital humano formado por la educación en Chile. *Estudios de Economía*. 2do Semestre 1980, 1er semestre 1981 Págs. 107 – 133.

Rodríguez, J. (2016): *Desarrollo y desigualdad en Chile: historia comparada de la desigualdad en Chile y Uruguay*. Serie DT PNUD. Desigualdad 2016 Nº1.

Rolando, R. *et al* (2010): *Evolución Matrícula Educación Superior de Chile. Período 1990 – 2009*. MINEDUC.

Romer, P (1974): *Endogenous Technological Change. Journal of Political Economy*, 1974, 98 (S5), S71-S102.

Salamanca, J. et al (2010): *Evolución de Titulación en Educación Superior de Chile (1999 – 2008)*. MINEDUC.

Salas, V. *et al*. (2019): *Estancamiento de la Matrícula en Educación Superior: Básicamente un Fenómeno Demográfico.* Observatorio de Políticas Públicas en Educación Superior. USACH. En base a encuestas CASEN

Sanhueza, G (2019): *Estado y mercado en la educación. Una discusión en la perspectiva histórica de la política educacional chilena (1990-2018*). Diagrama.

Sen, A. (1992): *Nuevo examen de la desigualdad*. Primera reimpresión, Madrid, Alianza, 2000. Traducción de A. Bravo y P. Schwartz.

SIES-MINEDUC (2016): *Duración real y sobre duración de los programas o carreras.* MINEDUC

Solari, A (1977): *Desarrollo y política educacional en América Latina*. CEPAL.

Tironi, E. (1999): *La irrupción de las masas y el malestar de las élites. Chile en el cambio de siglo*. Santiago. Grijalbo.

Tokman, A. (2004): *Educación y crecimiento en Chile*. Banco Central de Chile. WP 289

Torello, M. – Casacuberta, C (1997). *La medición del capital humano*. Mimeo.

Torello, M. y Casacuberta C. (2000) - *Las características socioeconómicas de la matrícula universitaria.* Documentos de Trabajo de Rectorado No. 4. Universidad de la República. Montevideo.

Torello, M (2004): *Educación: gasto, desarrollo humano y equidad.* Rectorado de la UdelaR. Serie Documentos de Trabajo

Troche, F (2007): *Movilidad educativa intergeneracional en Chile.* S/D

Troche, F. Wormald, G. (2004): *Estratificación y movilidad social en Chile. Entre la adscripción y el logro.* CEPAL

UNESCO (2019): *Indicadores de la educación: especificaciones técnicas.* UNESCO

Universidad de Chile (1972): *La Universidad de Chile. Antecedentes e informaciones*.

Universidad Mayor de la República – Dirección General de Planeamiento Universitario (1986): *La educación superior en Uruguay*. Caracas. CRESALC-UNESCO

Uribe, D (2007): Oferta educativa y oferta de graduados en educación superior. En: Brunner, J. Meller, P. (comp.): *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile. Cap. III*

Villalobos, F. *et* al (2009): Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico. UNAM. México

Xala i Martin, X. (2000): *Apuntes del crecimiento económico*. Ed. Antoni Bosch. Barcelona

Fuentes

DFL Nº2. Ley General de Universidades (Santiago de Chile, enero 1981)

DFL Nº5 y DFL Nº25 (Santiago de Chile, 25/2/1981)

INE Chile. Censo Nacional de Población y Vivienda. Años 1960, 1972, 1982, 1992, 2002

INE. Uruguay. Anuarios Estadísticos (ediciones correspondientes al período 1960-2005)

Ley 12.549. Ley Orgánica de la Universidad de la República. (Montevideo, octubre 1958)

Ley 14101. Ley de Educación General (Montevideo, enero 1973)

Ley 15.739 de enseñanza de 1985.

Ley 18.437. Ley de Educación (Montevideo, diciembre 2008)

Ley 18962. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Santiago de Chile, marzo 1990)

MINEDUC Chile. Compendio de información estadística. Varios años (1987-2010).

OPP – INE Uruguay. Censos Generales de Población, Hogares y Vivienda. Años 1963, 1975, 1985 y 1995

UdelaR (1969). Censo de estudiantes ingresados 1968. División de Planeamiento

UdelaR (1975): Censo Universitario extraordinario 1974. Instituto de Estudios Sociales

UdelaR (1989): Censo general de estudiantes 1988. División General de Planeamiento. Instituto de Ciencias Sociales

UdelaR (2000): V Censo de estudiantes universitarios. Principales características de los estudiantes de la Universidad de la República en 1999. División General de Planeamiento

UdelaR (2008): VI Censo de estudiantes universitarios. Principales características de los estudiantes de la Universidad de la República en 2007. División de General de Planeamiento

UdelaR (2020): Evolución del número de ingresos de estudiantes a servicios. Serie anual 1960-2015. División General de Planeamiento

UdelaR (2020): Evolución del número de egresos de estudiantes. Serie anual 1960-2015. División de Planeamiento

UdelaR: Actas de sesiones del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República. UdelaR. Varios años

Universidad Católica de Chile (1998): Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas. Instituto de Economía. UCCh. WP 187

Bases de datos

INE Uruguay: Encuesta Continua de Hogares. Ediciones de 1990, 1995 y 2000

MEC – Ministerio de Educación y Cultura: Anuario Estadístico de la Educación. Montevideo. MEC, Área de Investigación y Estadística. Ediciones de 1990 a 2010.

MIDEPLAN: Encuesta CASEN. Varios años

MOxLAD. Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford http://moxlad.cienciassociales.edu.uy

Nathan, M (2014): Estimaciones y proyecciones de población de Uruguay por sexo y edad simple entre 1950 y 2025, a partir de un ejercicio de empalme de I.N.E CELADE 1998 e INE 2003

Superintendencia de Educación Superior. Ministerio de Educación de Chile (2018): Compendio histórico de recursos ejecutados (fecha)

Superintendencia de Educación Superior. Ministerio de Educación de Chile (2020): Matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020)

Superintendencia de Educación Superior. Ministerio de Educación de Chile (2020): Titulación de pregrado en educación superior (1999-2019)

UNESCO. Base de datos de la desigualdad en educación. https://www.education-inequalities.org/

ANEXO 3: Se presentan las bases de datos y tablas utilizadas en el capítulo 3, referido a eficiencia interna y externa.

A.3.1: Uruguay. Matrícula del SES global y por subsistemas

	Matrícula UdelaR	Matrícula universidad privada	% UdelaR en universidad	% privada en universidad	Matrícula universitaria total	Matrícula CETP 3°	Matrícula CFE
1960	15820	0	100	0	15820	0	1700
1961	15995	0	100	0	15995	0	1878
1962	16128	0	100	0	16128	0	2090
1963	16415	0	100	0	16415	0	2302
1964	16868	0	100	0	16868	0	2514
1965	17296	0	100	0	17296	0	2726
1966	17739	0	100	0	17739	0	3010
1967	18486	0	100	0	18486	0	4974
1968	18610	0	100	0	18610	0	6520
1969	19604	0	100	0	19604	0	6790
1970	20709	0	100	0	20709	0	5910
1971	22441	0	100	0	22441	0	5974
1972	24236	0	100	0	24236	0	6135
1973	25537	0	100	0	25537	0	6130
1974	25932	0	100	0	25932	0	6053
1975	28753	0	100	0	28753	0	5074
1976	30816	0	100	0	30816	0	4100
1977	32236	0	100	0	32236	0	4403
1978	34591	0	100	0	34591	0	4029
1979	38370	0	100	0	38370	0	3986
1980	36472	0	100	0	36472	0	3944
1981	37061	0	100	0	37061	0	4236
1982	37687	0	100	0	37687	0	6188
1983	38152	0	100	0	38152	0	10034
1984	42706	0	100	0	42706	0	10151
1985	48237	0	100	0	48237	0	8575
1986	53056	0	100	0	53056	0	5766
1987	58412	523	99,11	0,89	58935	0	s/d
1988	61428	642	98,96	1,04	62070	0	5144
1989	62977	891	98,6	1,4	63868	0	6344
1990	64675	983	98,5	1,5	65658	0	6339
1991	64720	1137	98,27	1,73	65857	0	7815
1992	65918	3812	94,53	5,47	69730	0	7460
1993	67307	4024	94,34	5,66	71331	0	5801
1994	68675	s/d	s/d	s/d	68675	0	6400

1995	70179	s/d	s/d	s/d	70179	0	7306
1996	71152	5214	93,17	6,83	76366	0	10484
1997	72689	5686	92,75	7,25	78375	0	10590
1998	68420	7285	90,38	9,62	75705	0	10682
1999	72098	7467	90,62	9,38	79565	0	12198
2000	76496	8292	90,22	9,78	84788	224	13352
2001	80071	9474	89,42	10,58	89545	2314	14788
2002	84871	9338	90,09	9,91	94209	2564	16610
2003	89297	14331	86,17	13,83	103628	3514	19298
2004	94020	14599	86,56	13,44	108619	3671	20920
2005	98701	13744	87,78	12,22	112445	4314	20390

	% Matrícula universidad en 3º total	% Matrícula no universitaria en terciaria total	Matrícula terciaria total	Índice de matrícula terciaria total	% Matrícula Pública en 3º total	% Matrícula privada en 3º total	TC 3ª
1960	90,3	9,70	17520	100	100	0	5,62
1961	89,49	10,51	17873	102,01	100	0	5,67
1962	88,53	11,47	18218	103,98	100	0	5,69
1963	87,7	12,29	18717	106,83	100	0	5,76
1964	87,03	12,97	19382	122,52	100	0	5,89
1965	86,38	13,62	20022	126,56	100	0	6
1966	85,49	14,50	20749	131,16	100	0	6,10
1967	78,8	21,20	23460	148,29	100	0	6,29
1968	74,05	25,95	25130	158,85	100	0	6,27
1969	74,27	25,73	26394	166,84	100	0	6,55
1970	77,8	22,20	26619	168,26	100	0	6,88
1971	78,96	21,02	28415	179,61	100	0	7,47
1972	79,89	20,20	30371	191,98	100	0	8,2
1973	80,64	19,36	31667	200,17	100	0	8,62
1974	81,08	18,92	31985	202,18	100	0	8,8
1975	85	15	33827	213,82	100	0	9,64
1976	88,26	11,74	34916	220,71	100	0	10,33
1977	87,98	12,02	36639	231,6	100	0	10,62
1978	89,57	10,43	38620	244,12	100	0	11,17
1979	90,61	9,39	38370	242,54	100	0	12,17
1980	90,24	9,76	40416	255,47	100	0	11,42
1981	89,74	10,26	41297	261,04	100	0	11,53
1982	85,9	14,1	43875	277,34	100	0	11,68
1983	79,18	20,82	48186	304,59	100	0	11,81
1984	80,8	19,2	52857	334,12	100	0	13,21
1985	84,91	15,1	56812	359,12	100	0	17,44

1986	90,2	9,8	58822	371,82	100	0	18,76
1987	s/d	s/d	58935	372,53	99,11	0,89	20,27
1988	92,35	7,65	67214	424,87	99,055	0,96	21,04
1989	90,96	9,04	70212	443,82	98,73	1,27	21,29
1990	91,25	8,8	71997	455,1	98,63	1,36	21,46
1991	89,39	10,61	73672	465,69	98,46	1,54	21,18
1992	90,34	9,66	77190	487,93	95,06	4,94	21,10
1993	92,48	7,52	77132	487,56	94,78	5,22	21,04
1994	91,48	8,52	75075	474,56	s/d	s/d	21,01
1995	90,57	9,43	77485	489,79	s/d	s/d	21,05
1996	87,93	12,1	86850	548,99	94	6	23,29
1997	88,1	11,9	88965	562,36	93,61	6,4	23,69
1998	87,63	12,37	86387	546,06	91,57	8,43	22,79
1999	86,71	13,3	91763	580,04	91,86	8,14	24,19
2000	86,26	13,8	98364	621,77	91,57	8,43	26,21
2001	83,96	16,03	106647	674,13	91,12	8,88	28,98
2002	83,09	16,91	113383	716,70	91,76	8,24	31,54
2003	81,96	18,04	126440	799,24	88,67	11,33	35,95
2004	81,54	18,46	133210	842,03	89,04	10,96	38,27
2005	81,98	18,01	137149	866,93	89,98	10,02	39,45

:

	% Matrícula en grado universitario (pub + priv)	**% Matrícula en tecnicaturas Udelar**	**% Matrícula en CFE**	**Total**
1960	80,1	8,8	11,03	100
1968	67,31	6,79	25,9	100
1974	76,58	2,83	20,59	100
1988	83,8	8,55	7,65	100
1999	78,65	7,57	13,78	100
2007	70,99	14,3	14,72	100

Fuentes: Anuarios estadísticos del INE, anuarios estadísticos del MEC, censos universitarios (1968, 1974, 1988, 1999, 2007). Nathan, M (2014). Se realizó interpolación lineal en la matrícula de CFE 1961-1964

A.3.2. Chile. Matrícula del SES global y por subsistemas

	Matrícula 3º total	Matrícula Universidad	Matrícula IP	Matrícula CFT	% matrícula. universidad	% matrícula. IP	% matrícula. CFT	Matrícula univ. pública
1960	24703	24703	0	0	100	0	0	16032
1961	26737	26737	0	0	100	0	0	16604
1962	28416	28416	0	0	100	0	0	16822
1963	29954	29954	0	0	100	0	0	18242
1964	32995	32995	0	0	100	0	0	19896
1965	40284	40284	0	0	100	0	0	25822
1966	47230	47230	0	0	100	0	0	30605
1967	55653	55653	0	0	100	0	0	36119
1968	61976	61766	0	0	100	0	0	40842
1969	70588	70588	0	0	100	0	0	46729
1970	76979	76979	0	0	100	0	0	50883
1971	99603	99603	0	0	100	0	0	67929
1972	127206	127206	0	0	100	0	0	87391
1973	145633	145633	0	0	100	0	0	98120
1974	144000	144000	0	0	100	0	0	95472
1975	147000	147000	0	0	100	0	0	95991
1976	134100	134100	0	0	100	0	0	88104
1977	130700	130700	0	0	100	0	0	81557
1978	130200	130200	0	0	100	0	0	82547
1979	126400	126400	0	0	100	0	0	75714
1980	118978	118978	0	0	100	0	0	72209
1981	115765	101620	14145	0	87,78	12,22	0	71311
1982	152171	105116	14276	32779	69,08	9,38	21,54	s/d
1983	164637	108049	16796	39792	65,63	10,2	24,17	62563
1984	184469	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1985	196283	113625	32233	50425	57,89	16,42	25,69	108674
1986	214374	127362	29160	57852	59,41	13,60	26,98	122127
1987	224338	127099	29656	67583	56,66	13,22	30,13	119447
1988	233011	125529	33787	73695	53,87	14,5	31,63	116283
1989	229789	119356	33738	76695	51,94	14,68	33,38	105623
1990	245408	127628	40006	77774	52	16,30	31,69	108119
1991	246889	143526	37376	65987	58,13	15,14	26,73	114688
1992	279533	163426	42203	73904	58,46	15,09	26,44	122787
1993	309574	188253	38076	83245	60,81	12,3	26,89	138340
1994	321248	205738	38252	77258	64,04	11,91	24,05	145744
1995	337604	223889	40980	72735	66,32	12,14	21,54	154879
1996	357812	244494	52170	61148	68,33	14,58	17,09	167268
1997	370798	259790	56972	54036	70,06	15,36	14,57	175641

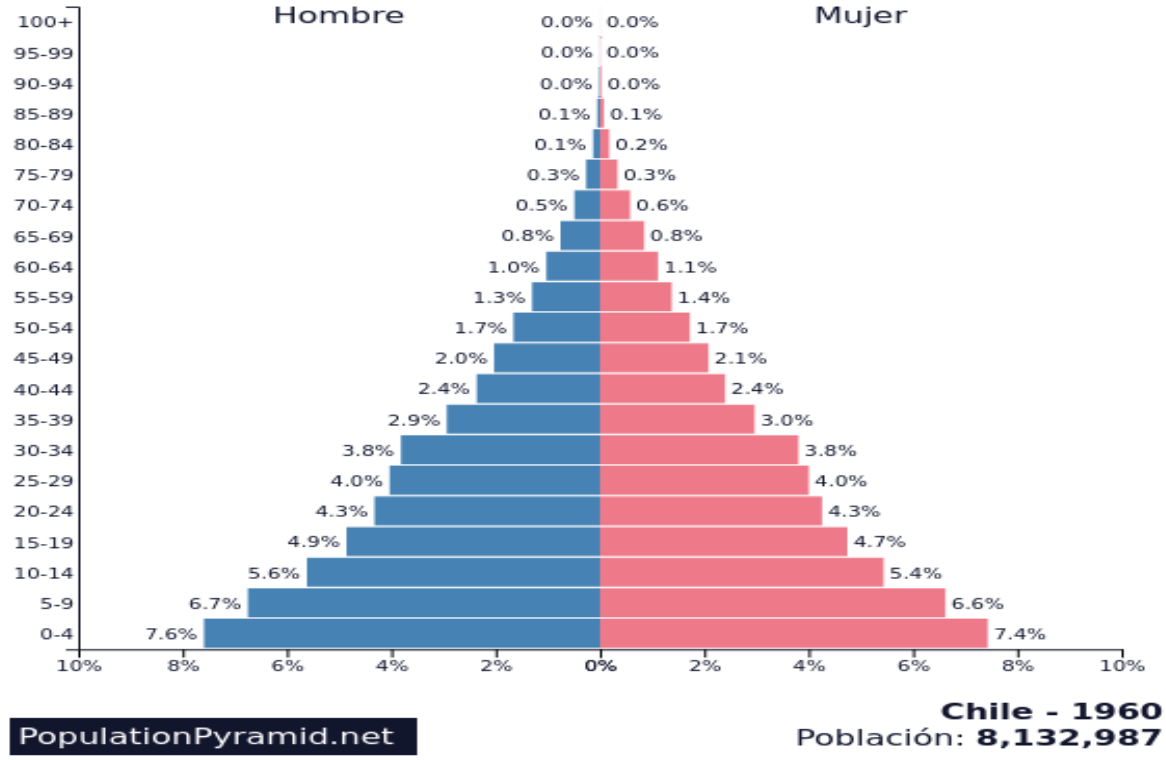
1998	393466	274583	64593	54290	69,79	16,42	13,79	188477
1999	411094	286357	74456	50281	69,66	18,11	12,23	195317
2000	435660	302572	79904	53184	69,45	18,34	12,21	201123
2001	465607	321233	86392	57982	69	18,55	12,45	213663
2002	521609	369333	91153	61123	70,81	17,48	11,72	225781
2003	567114	403370	101674	62070	71,13	17,93	10,95	246750
2004	584778	416987	104992	62799	71,31	17,95	10,74	246577
2005	619002	441146	114680	63176	71,27	18,53	10,216	247969

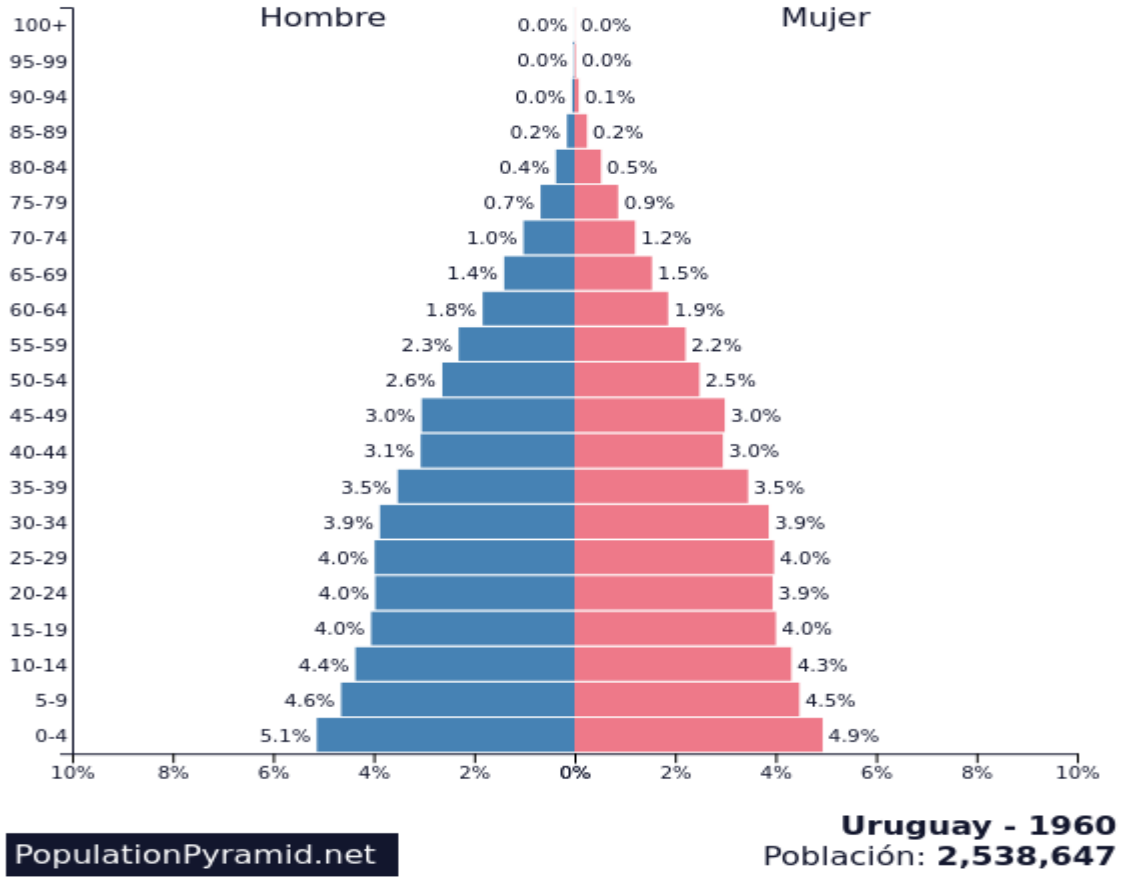
	Matrícula Univ. privada	% Mat. Univ. pública	% Mat. Univ. privada	% Mat. pública en total 3º	% Mat. privada en total 3º	Índice mat 3º	TC Censos	TC PUC	TC Celade
1960	8671	64,9	35,1	64,9	35,1	100	2,97	2,95	3,26
1961	10133	62,1	37,9	62,1	37,9	108,23		2,99	
1962	11594	59,2	40,8	59,2	40,8	115,03		3,1	
1963	11712	60,9	39,1	60,9	39,1	121,26		3,19	
1964	13099	60,3	39,7	60,3	39,7	133,57		3,44	
1965	14462	64,1	35,9	64,1	35,9	163,07		4,1	4,51
1966	16625	64,8	35,2	64,8	35,2	191,19		4,7	
1967	19534	64,9	35,1	64,9	35,1	225,29		5	
1968	21134	66,13	34,22	66,13	33,87	250,88		5,86	
1969	23859	66,08	33,74	66,07	33,93	285,75		6,56	
1970	26096	66,1	33,9	66,1	33,9	311,62	9,11	6,98	7,52
1971	31674	68,2	31,8	68,2	31,8	403,2		8,77	
1972	39815	69,36	31,6	69,36	31,64	514,94		10,78	
1973	47513	67,37	32,63	67,37	32,63	589,54		11,64	
1974	48528	66,3	33,7	66,3	33,7	582,93		11,63	
1975	51009	65,3	34,7	65,3	34,7	595,07		11,54	12,14
1976	45996	65,7	34,3	65,7	34,3	542,85		10,23	
1977	49143	62,4	37,6	62,4	37,6	529,09		9,68	
1978	47653	63,4	36,6	63,4	36,6	527,06		9,37	
1979	50686	59,9	40,1	59,9	40,1	511,68		8,84	
1980	46769	60,68	39,3	60,68	39,32	481,64		8,09	8,57
1981	30309	70,17	29,83	61,6	38,4	468,63		7,85	
1982	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	616	13,34	7,67	
1983	48145	57,9	44,56	38	62	666,47		11,14	
1984	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	767,52		11,94	
1985	4951	95,64	4,357	55,37	44,63	794,57		12,55	14,14
1986	5235	95,89	4,11	56,97	43,03	867,81		13,26	
1987	7652	93,98	6,02	53,24	46,76	908,14		13,74	
1988	9246	92,63	7,37	49,9	50,1	943,25		14,15	
1989	13733	88,49	11,5	45,97	54,03	930,21		13,81	

1990	19509	84,71	15,29	44,06	55,94	993,43		14,89	16,53
1991	28828	79,9	20,1	46,45	53,55	999,43		14,81	
1992	40690	75,13	24,87	43,96	56,04	1131,58	21,12	16,73	
1993	49986	73,49	26,51	44,69	55,31	1253,18		18,11	
1994	59994	70,84	29,16	45,37	54,63	1300,44		18,94	
1995	69004	69,18	30,82	45,88	54,12	1366,65		19,8	23,16
1996	77212	68,41	31,59	46,75	53,25	1448,46			
1997	84149	67,6	32,4	47,37	52,63	1501,02			
1998	86061	68,64	31,34	47,90	52,1	1592,79			
1999	90930	68,2	31,8	47,51	52,49	1664,15			
2000	101386	66,47	33,53	46,17	53,83	1763,59			30,18
2001	107570	66,51	33,49	45,89	54,11	1884,82			
2002	123105	61,13	38,87	43,29	56,71	2111,52	35,36		
2003	156620	61,17	38,83	43,51	56,49	2295,73			
2004	170410	59,13	40,87	42,17	57,83	2367,23			
2005	193177	56,21	43,79	40,06	59,94	2505,78			37,6

Fuentes: MINEDUC compendio de información estadística (varios años). P.U.C.Ch. (1996). INE-CELADE (1997). Censos de población (1960, 1972, 1982, 1992, 2002). base de datos SIES-MINEDUC sobre matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020). A partir de 1981 se considera universidad privada a la que no recibe aporte fiscal (fuera del CRUCH).

A.3.3. Pirámides de población en Chile y Uruguay en 1960





Tomado de: PopulationPiramyd.net

A.3.4. Uruguay. Matrícula del SES por área de conocimiento

A.3.4.1. Valores absolutos

MATRICULA UDELAR + CFE POR AREA DE CONOCIMIENTO						
	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION	TOTAL
1960	630	2370	8218	4102	2000	17320
1968	1575	2477	8808	5750	6520	25130
1974	2885	3620	12478	7237	6053	32273
1988	3541	11563	31032	15382	5144	66662
1999	3072	14423	34424	16501	12198	80618
2007	4621	24061	47566	25742	21192	123182

A.3.4.2. Números índice

INDICE MATRICULA UDELAR + CFE POR AREA DE CONOCIMIENTO					
	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION
1960	100	100	100	100	100
1968	250	104,51	107,18	140,18	326
1974	457,94	152,74	151,84	176,43	302,65
1988	562,06	487,89	377,61	374,98	257,2
1999	487,62	608,57	418,89	402,27	609,9
2007	733,49	1015,23	578,8	627,55	1059,6

A.3.4.3. Estructura relativa

ESTRUCTURA MATRICULA UDELAR + CFE POR AREA DE CONOCIMIENTO						
	% AGRO	% C&T	%CCSS	% SALUD	% EDUC	TOTAL
1960	3,64	13,68	47,45	23,68	11,55	100
1968	6,27	9,86	35,05	22,88	25,95	100
1974	8,94	11,22	38,66	22,42	18,76	100
1988	5,31	17,35	46,55	23,07	7,72	100
1999	3,81	17,89	42,7	20,47	15,13	100
2007	3,75	19,53	38,61	20,9	17,20	100

Fuentes: censos universitarios (1968, 1874, 1988, 1999, 2007). INE: anuarios estadísticos. MEC: anuarios estadísticos. La matrícula de FHC se asignó a CCSS o C&T según el caso. Educación no contempla perfeccionamiento docente ni preparatorio

A.3.5. Chile. Matrícula del SES por áreas de conocimiento

A.3.5.1. Valores absolutos

	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUC	TOTAL
1960	1260	5904	6596	4076	6867	24703
1965	1976	12952	10207	5361	11240	41736
1969	3343	21183	16323	7835	21404	70088
1973	7119	53300	28107	16602	39903	145031
1976	7805	52742	23958	17483	42168	143966
1983	7667	68218	54197	16599	36896	183577
1986	8012	80.191	62184	16300	40681	207368
1989	6647	85289	87315	15683	24391	219325

1993	29246	105918	135026	15777	25439	309574
1997	29246	128353	162572	21378	26823	368372
2003	25694	203816	195779	46287	70332	541908
2007	26496	241522	258809	100557	107754	735138

A. 3.5.2. Estructura relativa

	%AGRO	%TECNO	% CCSS	%SALUD	%EDUC	TOTAL
1960	5,10	23,9	26,70	16,5	27,83	100
1965	4,73	31,03	24,46	12,85	26,93	100
1969	4,77	30,22	23,29	11,18	30,54	100
1973	4,91	36,75	19,38	11,45	27,51	100
1976	5,42	36,64	16,64	12,14	29,29	100
1983	4,18	37,16	29,52	9,04	20,14	100
1986	3,86	38,67	30	7,86	19,62	100
1989	3,03	38,89	39,81	7,15	11,12	100
1993	8,86	34,21	43,62	5,1	8,22	100
1997	7,94	34,84	44,13	5,8	7,28	100
2003	4,74	37,61	36,13	8,54	12,98	100
2007	3,60	32,85	35,20	13,68	14,66	100

Fuentes: Brunner (1986) y Universidad de Chile (1972) datos previos a 1986. SIES-MINEDUC base de datos sobre matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020)

A.3.6. Egresos del SES uruguayo. Global y por subsistemas

	Ingresos UdelaR	Egresos UdelaR	Ratio Egr/Ingr UdelaR	Egresos CFE	Egresos totales 3º	Índice egreso total
1960	3676	510	13,87	316,59	826,59	100
1961	3636	853	23,46	356,88	1209,88	146,37
1962	3688	740	20,07	397,16	1137,16	137,57
1963	3312	817	24,67	437,45	1254,45	151,76
1964	3501	714	20,39	477,74	1191,74	144,17
1965	3628	781	21,53	518,02	1299,02	157,15
1966	3947	873	22,12	572	1445	174,81
1967	4856	872	17,96	945,21	1817,21	219,84
1968	4660	1032	22,15	1239	2271	274,74
1969	5800	939	16,19	1015	1954	236,39
1970	6488	1058	16,3	1777	2835	342,97
1971	8642	1148	13,28	1380	2528	305,83

1972	8050	889	11,04	1175	2064	249,7
1973	7104	1067	15,02	1089	2156	260,83
1974	5640	1485	26,33	1300	2785	336,92
1975	8113	1703	21	1266	2969	359,18
1976	8211	1863	22,69	1012	2875	347,81
1977	6577	1868	28,40	753	2621	317,08
1978	8731	2011	23,03	s/d	2011	243,29
1979	7601	1966	25,86	1267	3233	391,12
1980	4860	2383	49,03	724	3107	375,88
1981	6240	2531	40,56	767	3298	398,98
1982	6303	2526	40,08	645	3171	383,62
1983	6536	2803	42,89	627	3430	414,95
1984	14440	2666	18,46	571	3237	391,6
1985	16115	2526	15,67	1093	3619	437,82
1986	16878	3620	21,45	1355	4975	601,86
1987	15664	2476	15,81	s/d	2476	299,54
1988	14043	3624	25,81	s/d	3624	438,42
1989	14173	3175	22,40	s/d	3175	384,1
1990	13975	2960	21,18	s/d	2960	358,1
1991	12669	4178	32,98	706	4884	590,85
1992	12405	2937	23,68	696	3633	439,51
1993	12188	2674	21,94	693	3367	407,33
1994	11778	2773	23,54	677	3450	417,37
1995	13232	2692	20,34	794	3486	421,73
1996	12617	3232	25,62	s/d	3232	391
1997	14613	3334	22,81	s/d	3334	403,34
1998	14664	3488	23,79	s/d	3488	421,97
1999	14257	3450	24,2	s/d	3450	417,37
2000	14895	3050	20,48	2039	5089	615,65
2001	15648	4249	27,15	2241	6490	785,14
2002	17028	3714	21,81	1912	5626	680,62
2003	17346	4247	24,48	1913	6160	745,22
2004	17444	3999	22,92	2038	6037	730,34
2005	17495	4066	23,24	2157	6223	752,84

AÑO	Ratio: egresos UdelaR/CFE	Ratio: egreso total/ matricula total	Ratio: egreso UdelaR/matricula UdelaR	Ratio: egreso CFE/matricula CFE	Tasa de egreso Udelar (t, t-5)
1960	s/d	4,72	3,22	18,62	s/d
1961	s/d	7,56	5,33	19	s/d
1962	s/d	7,05	4,59	19	s/d

1963	s/d	7,64	4,98	19	s/d
1964	s/d	6,15	4,23	19	19,42
1965	s/d	6,49	4,52	19	21,48
1966	s/d	6,96	4,92	19	23,67
1967	s/d	7,75	4,72	19	26,33
1968	83,29	9,05	5,55	19	29,48
1969	92,51	7,40	4,79	14,95	25,88
1970	59,54	10,65	5,11	30,07	26,81
1971	83,19	8,9	5,12	23,10	23,64
1972	75,66	6,8	3,67	19,15	19,08
1973	97,98	6,81	4,18	17,76	18,47
1974	114,23	8,71	5,73	21,48	22,89
1975	134,52	8,78	5,93	24,95	19,71
1976	184,1	8,23	6,04	24,68	23,14
1977	248,07	7,15	5,79	17,10	26,29
1978	s/d	5,21	5,81	s/d	35,66
1979	155,17	8,43	5,12	s/d	24,23
1980	329,14	7,69	6,53	18,36	29,02
1981	329,9	7,9	6,83	18,11	38,48
1982	391,63	7,23	6,70	10,42	28,93
1983	447,05	7,12	7,35	6,24	36,88
1984	466,9	6,12	6,24	5,63	54,86
1985	231,1	6,37	5,24	12,75	40,48
1986	267,16	8,46	6,82	23,5	57,43
1987	s/d	4,20	4,24	s/d	37,88
1988	s/d	5,39	5,9	s/d	25,09
1989	s/d	4,52	5,04	s/d	19,70
1990	s/d	4,11	4,58	s/d	17,54
1991	591,78	6,63	6,46	9,03	26,67
1992	421,98	4,71	4,46	9,33	20,91
1993	385,86	4,37	3,97	11,95	18,87
1994	409,60	4,59	4,04	10,58	19,84
1995	339,04	4,5	3,83	10,87	21,25
1996	s/d	3,72	4,54	s/d	26,05
1997	s/d	3,75	4,59	s/d	27,35
1998	s/d	4,04	5,1	s/d	29,61
1999	s/d	3,76	4,79	s/d	26,07
2000	149,58	5,17	3,99	15,27	24,17
2001	189,6	6,08	5,31	15,15	29,07
2002	194,25	4,96	4,38	11,51	25,33
2003	222,1	4,87	4,76	9,91	29,79
2004	196,22	4,53	4,25	9,74	26,85
2005	188,50	4,54	4,12	10,58	25,98

	Egresos universidad privada	Matrícula universidad privada	Ratio: egresos/ matrícula (univ. priv)
1994	228	3944	5,78
1995	s/d	S/d	s/d
1996	s/d	s/d	s/d
1997	624	5765	10,82
1998	607	8311	7,30
1999	s/d	s/d	s/d
2000	533	8263	6,45
2001	526	9184	5,73
2002	706	9197	7,68
2003	973	9293	10,47
2004	868	8901	9,75
2005	972	13465	7,22

Fuentes: UdelaR (2020). Anuarios estadísticos del INE (varios años). Fuentes utilizadas en A.3.1. Egresos de CFE entre 1960 y 1967, a partir de proyección de la tasa de egreso correspondiente a 1968 sobre estimación de la matrícula de esos años

A.3.7. Egresos del SES chileno. Global y por subsistemas

	Matricula 3º total	Ingreso 3º total	Ingreso universidad	Egreso 3º total	Índice egreso total	Ratio: Egreso/matricula (total 3º)	Ratio: Egreso/Ingreso (total 3º)
1960	24703	s/d	s/d	2053	100	8,31	s/d
1961	26737	s/d	s/d	2256	109,89	8,44	s/d
1962	28416	s/d	s/d	2398	116,8	8,44	s/d
1963	29954	s/d	s/d	2766	134,73	9,23	s/d
1964	32995	s/d	s/d	2906	141,55	8,81	s/d
1965	40284	s/d	s/d	2664	129,76	6,61	s/d
1966	47230	s/d	s/d	4409	214,76	9,33	s/d
1967	55653	21083	21083	4595	223,82	8,26	21,8
1968	61976	23169	23169	5749	280,03	9,27	24,81
1969	70588	22148	22148	6010	292,74	8,51	27,14
1970	76979	24321	24321	7732	376,62	10,04	31,79
1971	99603	38358	38358	5894	287,09	5,92	15,37
1972	127206	45576	45576	7346	357,82	5,77	16,12
1973	145633	47214	47214	7876	383,63	5,41	16,68
1974	144000	42555	42555	10474	510,18	7,27	24,61
1975	147000	41044	41044	11366	553,63	7,73	27,69
1976	134100	34542	34542	12629,8	615,19	9,42	36,56
1977	130700	33320	33320	13893,6	676,75	10,63	41,7
1978	130200	34277	34277	15157,4	738,30	11,64	44,22
1979	126400	32509	32509	16421,2	799,86	13	50,51
1980	118978	32954	32954	17685	861,42	14,86	53,66
1981	115765	42299	s/d	18212,6	887,12	15,73	43,06
1982	152171	57872	s/d	18740,2	912,82	12,32	32,38

1983	164637	61625	s/d	19267,8	938,52	11,7	31,27
1984	184469	66105	s/d	19795,4	964,22	10,73	29,94
1985	196283	71766	s/d	20323	989,92	10,35	28,32
1986	214374	77887	32338	21530,55	1048,74	10,04	27,64
1987	224338	82988	32699	22738,11	1107,55	10,14	27,4
1988	233011	s/d	s/d	23945,67	1166,37	10,28	s/d
1989	229789	87986	32448	25153,22	1225,19	10,95	28,59
1990	245408	96089	s/d	26360,78	1284,01	10,74	27,43
1991	246889	93997	45223	27568,33	1342,83	11,17	29,33
1992	279533	104910	50445	28775,89	1401,65	10,29	27,43
1993	309574	113463	56856	29983,44	1460,47	9,69	26,43
1994	321248	110011	57853	31191	1519,29	9,71	28,35
1995	337604	113913	60267	33085	1611,54	9,8	29,04
1996	357812	114939	62546	38647	1882,46	10,8	33,62
1997	370798	111409	64054	37808	1841,6	10,19	33,94
1998	393466	125143	70675	34367	1673,9	8,73	27,46
1999	411094	124128	70795	44050	2145,64	10,72	35,49
2000	435660	136873	76481	44757	2180,08	10,27	32,7
2001	465607	151504	90544	48422	2358,6	10,4	31,96
2002	521609	158494	92232	52247	2544,91	10,02	32,96
2003	567114	186090	116396	58900	2868,97	10,39	31,65
2004	584778	189042	117325	64177	3126,01	8,19	33,95
2005	619002	s/d	s/d	71169	3466,59	11,5	s/d

	Egreso Univ.	Egresos CURCH	Egresos privadas	Egresos IP	Egresos CFT	Tasa egreso total 3º (t,t-5)	Ratio: egreso/matrícula (universidad)	Ratio: egr/mat (CURCH)	Ratio: egr/mat (U. Priv.)	Ratio: egr/mat (IP)	Ratio: Egr/mat (CFT)
1960	2053	2053	IP y CFT no existen hasta 1981 y no generan egresados hasta 1983. El egreso de las universidades privadas previo a 1981 se analiza en el marco de las universidades CRUCH al no poder realizarse su desagregación entre instituciones públicas y privadas			s/d	8,31	8,31	s/d	0	0
1961	2256	2256				s/d	8,44	8,44	s/d	0	0
1962	2398	2398				s/d	8,44	8,44	s/d	0	0
1963	2766	2766				s/d	9,23	9,23	s/d	0	0
1964	2906	2906				s/d	8,81	8,81	s/d	0	0
1965	2664	2664				s/d	6,61	6,61	s/d	0	0
1966	4409	4409				s/d	9,34	9,34	s/d	0	0
1967	4595	4595				s/d	8,26	8,26	s/d	0	0
1968	5749	5749				s/d	9,28	9,28	s/d	0	0
1969	6010	6010				s/d	8,51	8,5	s/d	0	0
1970	7732	7732				s/d	10,04	10,04	s/d	0	0
1971	5894	5894				27,96	5,92	5,92	s/d	0	0
1972	7346	7346				31,71	5,77	5,77	s/d	0	0
1973	7876	7876				35,56	5,41	5,41	s/d	0	0
1974	10474	10474				43,06	7,27	7,27	s/d	0	0
1975	11366	11366				29,63	7,73	7,73	s/d	0	0
1976	12629,8	12629,8				27,71	9,42	9,42	s/d	0	0
1977	13893,6	13893,6				29,43	10,63	10,63	s/d	0	0
1978	15157,4	15157,4				35,62	11,64	11,64	s/d	0	0
1979	16421,2	16421,2				40,01	13	13	s/d	0	0
1980	17685	17685				51,2	14,86	14,86	s/d	0	0
1981	18212,6	18212,6				54,66	15,73	15,73	s/d	0	0
1982	18740,2	18740,2				54,67	12,32	12,32	s/d	0	0
1983	19267,8	19267,8				59,27	11,7	11,7	s/d	0	0
1984	19795,4	19795,4	s/d	s/d	s/d	60,07	10,73	10,73	s/d	s/d	s/d
1985	20323	s/d	s/d	s/d	s/d	48,04	10,35	10,35	s/d	s/d	s/d

1986	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	37,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1987	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	36,9	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1988	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	36,22	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1989	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	35,05	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1990	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	33,84	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1991	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	33,22	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	34,08	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	17786	14184	3602	3641	9781	32,46	8,64	9,73	6,01	9,52	12,66
1995	16260	13220	3040	4034	12791	35,2	7,26	8,54	4,41	9,84	17,59
1996	20866	16313	4553	4398	13383	36,84	8,53	9,75	5,9	8,43	21,88
1997	20141	14964	5177	4229	13438	33,32	7,75	8,52	6,15	7,42	24,87
1998	20566	15834	4732	4080	9721	31,24	7,49	8,4	5,5	6,31	17,90
1999	23539	17378	6161	5924	14547	38,67	8,22	8,9	6,78	7,96	28,93
2000	24246	17925	6321	5964	14542	38,94	8,01	8,91	6,23	7,46	27,34
2001	29823	20967	8856	6601	11998	43,46	9,28	9,81	8,23	7,64	20,69
2002	32249	22836	9413	9437	10011	41,75	8,73	10,11	7,65	10,35	16,38
2003	38384	25063	13321	10314	10202	47,45	9,52	10,16	8,5	10,14	16,44
2004	47934	21085	10606	7872	8371	46,89	11,49	8,55	6,22	7,5	13,33
2005	43920	28734	15186	14776	12258	46,97	9,96	11,59	7,86	12,89	19,40

Fuentes: Rivera, M (1981). Brunner (1986). MINEDUC: Compendio de información estadística (varios años), Base de datos SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Base de datos SIES-MINEDUC matrícula de pregrado en educación superior (1984-2020). Uribe (2007) para datos 1994-1999 Se realizó interpolación lineal en la serie de egresos totales entre 1976-1979, 1981-1984 y 1986-1993

A.3.8. Egresos del SES uruguayo por área de conocimiento

A.3.8.1. Valores absolutos por rama

SERIE EGRESOS TOTALES POR RAMA (UDELAR + FORMACION DOCENTE)						
AÑO	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION	TOTAL
1960	47	92	206	169	316,59	830,59
1961	55	109	243	446	356,88	853
1962	49	137	169	430	397,16	1182,16
1963	45	131	245	366	437,45	1224,45
1964	47	85,2	171,8	379	477,74	1160,74
1965	59	94,4	205,6	416	518,02	1293,02
1966	55	98,2	208,8	440	572	1374
1967	57	90,4	223,6	489	945,21	1805,21
1968	70	130,2	257,8	541	1239	2238
1969	99	112,4	227,6	441	1015	1895
1970	125	113,6	270,4	508	1777	2794
1971	89	175,6	327,4	521	1380	2493
1972	78	100,4	286,6	378	1175	2018
1973	109	166	351	470	1089	2185
1974	274	149	349	750	1300	2822
1975	262	131,8	424,2	831	1266	2915
1976	193	143	470	934	1012	2752
1977	183	222,8	487,2	934	753	2580
1978	250	192	436	1030	s/d	s/d
1979	162	274,6	564,4	908	1267	3176
1980	209	284,8	673,2	1060	724	2951
1981	224	257,8	849,2	960	767	3058
1982	227	262,8	773,2	576	645	2484
1983	s/d	s/d	s/d	s/d	627	s/d
1984	251	385,6	854,4	1106	571	3168
1985	299	454,2	774,8	1106	1093	3727
1986	320	500,6	1638,4	1185	1355	4999
1987	268	453,8	1054,2	1208	s/d	s/d
1988	320	700,8	1171,2	1443	s/d	3635
1989	242	663,6	991,4	1308	s/d	3205
1990	224	421	976	1465	s/d	3086
1991	302	686	1665	1515	706	4874
1992	228	386	1108	1155	696	3573
1993	172	350	1042	1073	693	3330

1994	265	376	1235	848	677	3401
1995	s/d	s/d	s/d	s/d	794	s/d
1996	273	480	1371	1046	s/d	3170
1997	213	640	1452	981	s/d	3286
1998	363	632	1330	1422	s/d	3747
1999	189	340	1057	979	s/d	2565
2000	174	489	1242	1147	2039	5091
2001	244	718	1810	1410	2241	6423
2002	205	573	1658	1278	1912	5626
2003	239	711	1885	1385	1913	6133
2004	212	768	1572	1248	2038	5838
2005	200	739	1721	1506	2157	6323

Fuentes: INE: anuarios estadísticos (varios años). MEC: anuarios estadísticos (varios años). Los egresos de FHC se separaron según tendencia antes de 1990 (dos tercios C&T, un tercio CCSS). Egresos del CFE antes de 1968 se estimaron proyectando la tasa de egreso de 1968 hacia atrás. No incluye egreso de universidades privadas

A.3.8.2. Estructura relativa

ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS POR RAMA (UDELAR + FORMACION DOCENTE)						
AÑO	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION	TOTAL
1960	5,66	11,08	24,8	20,35	38,12	100
1961	6,45	12,78	28,49	52,29	41,84	100
1962	4,15	11,59	14,3	36,37	33,6	100
1963	5,72	10,7	20	29,89	35,73	100
1964	6,88	7,34	14,8	32,65	41,16	100
1965	7,61	7,3	15,9	32,17	40,06	100
1966	6,86	7,15	15,2	32,02	41,63	100
1967	6,63	5	12,39	27,08	52,36	100
1968	3,13	5,82	11,52	24,17	55,36	100
1969	5,22	5,93	12,01	23,27	53,56	100
1970	4,47	4,07	9,68	18,18	63,6	100
1971	3,57	7,04	13,13	20,9	55,35	100
1972	3,87	4,98	14,2	18,73	58,23	100
1973	4,99	7,6	16,06	21,51	49,84	100
1974	9,71	5,28	12,37	26,58	46,07	100
1975	8,99	4,52	14,55	28,51	43,43	100
1976	7,01	5,2	17,08	33,94	36,77	100
1977	7,09	8,64	18,88	36,2	29,19	100
1978	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1979	5,1	8,65	17,77	28,59	39,89	100
1980	7,08	9,65	22,81	35,92	24,53	100
1981	7,33	8,43	27,77	31,39	25,08	100
1982	9,14	10,58	31,13	23,19	25,97	100
1983	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1984	7,92	12,17	26,97	34,91	18,02	100
1985	8,02	12,19	20,79	29,67	29,33	100
1986	6,40	10,01	32,77	23,70	27,11	100
1987	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1988	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1989	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1990	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1991	6,2	14,07	34,16	31,08	14,48	100
1992	6,38	10,80	31,01	32,33	19,48	100
1993	5,17	10,51	31,29	32,22	20,81	100
1994	7,79	11,06	36,31	24,93	19,91	100
1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100

1996	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1997	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1998	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1999	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
2000	3,42	9,61	24,4	22,53	40,05	100
2001	3,8	11,18	28,18	21,95	34,89	100
2002	3,64	10,18	29,47	22,72	33,98	100
2003	3,9	11,59	30,74	22,58	31,19	100
2004	3,63	13,16	26,93	21,38	34,91	100
2005	3,16	11,69	27,22	23,82	34,11	100

Fuentes: INE: anuarios estadísticos (varios años). MEC: anuarios estadísticos (varios años). Los egresos de FHC se separaron por carrera antes de 1990. No incluye universidades privadas

A.3.8.3. Números índice por rama

INDICE DE EGRESOS POR RAMA					
AÑO	**AGRO**	**C&T**	**CCSS**	**SALUD**	**EDUCACION**
1960	100	100	100	100	100
1961	117,02	118,48	117,96	263,91	112,73
1962	104,26	148,91	82,04	254,44	125,45
1963	95,745	142,39	118,93	216,57	138,18
1964	100	92,61	83,4	224,26	150,9
1965	125,53	102,61	99,81	246,15	163,63
1966	117,02	106,74	101,36	260,36	180,67
1967	121,28	98,26	108,54	289,35	298,56
1968	148,94	141,52	125,15	320,12	391,36
1969	210,64	122,17	110,49	260,95	320,6
1970	265,96	123,48	131,26	300,59	561,29
1971	189,36	190,87	158,93	308,28	435,89
1972	165,96	109,13	139,13	223,67	371,14
1973	231,91	180,43	170,39	278,11	343,97
1974	582,98	161,96	169,42	443,78	410,62
1975	557,45	143,26	205,92	491,72	399,88
1976	410,64	155,43	228,16	552,66	319,65
1977	389,36	242,17	236,5	552,66	237,85
1978	531,91	208,7	211,65	609,47	s/d
1979	344,68	298,48	273,98	537,28	400,2
1980	444,68	309,57	326,79	627,22	228,69
1981	476,59	280,22	412,23	568,05	242,27
1982	482,98	285,65	375,34	340,83	203,73

1983	s/d	s/d	s/d	s/d	198,05
1984	534,04	419,13	414,76	654,44	180,36
1985	636,17	493,72	376,12	654,44	345,24
1986	680,85	544,13	795,34	701,18	428
1987	570,21	493,26	511,75	714,7	s/d
1988	680,85	761,74	568,54	853,85	s/d
1989	514,89	721,30	481,26	773,96	s/d
1990	476,59	457,61	473,79	866,86	s/d
1991	642,55	745,65	808,25	896,45	223
1992	485,11	419,57	537,86	683,43	219,84
1993	365,96	380,44	505,83	634,91	218,89
1994	563,83	408,7	599,51	501,78	213,84
1995	s/d	s/d	s/d	s/d	250,8
1996	580,85	521,74	665,53	618,93	s/d
1997	453,2	695,65	704,85	580,47	s/d
1998	772,3	686,96	645,63	841,42	s/d
1999	402,13	369,56	513,11	579,29	s/d
2000	370,21	531,52	602,91	678,7	644,05
2001	519,15	780,44	878,64	834,32	707,85
2002	436,17	622,83	804,85	756,21	603,93
2003	508,51	772,83	915,05	819,53	604,25
2004	451,06	834,78	763,11	738,46	643,73
2005	425,53	803,26	835,44	891,12	681,32
2006	323,40	811,96	798,54	935,50	718,91
2007	410,64	747,83	779,01	875,15	725,23

Fuentes: INE: anuarios estadísticos (varios años). MEC: anuarios estadísticos (varios años). Los egresos de FHC se separaron por carrera antes de 1990. No incluye universidades privadas

A.3.8.4. Tasa de egreso por rama (proxy egresos/matrícula)

	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION
1960	7,46	3,88	2,51	4,12	15,8
1968	4,44	5,26	2,93	9,41	19
1974	9,5	4,12	2,8	10,36	21,48
1988	9,04	6,06	3,77	9,38	23,5
1999	6,15	2,36	3,07	5,93	15,27
2007	4,18	2,86	3,98	5,75	10,58

Fuentes: las correspondientes a tablas 3.7.1 y 3.3.1

3.9. Egresos del SES chileno por rama

Se detalla el procedimiento seguido en la estimación

- Se calcularon benchmark para los años 1962, 1972, 1984 y 1995. A partir de 1999 se dispone de la serie continua, proporcionada por la base de datos del Ministerio de Educación, denominada Base SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019)
- En base a la serie histórica proporcionada por Uribe (2007: 158-159) que contiene los egresos para las 12 carreras consideradas exclusivamente universitarias en la reforma de 1981, se elaboró una serie de egresos por rama de conocimiento. Se cotejó la sumatoria de los egresos anuales del conjunto de las áreas, con los datos de la serie de egresos anuales proporcionada por Rivera (1981) para el período 1960-1980, y con los datos oficiales de egreso total posteriores a 1990. La brecha entre ambas variables obedece a que existen títulos universitarios o terciarios no universitarios, que no están contempladas en la selección de 12 carreras recogida por Uribe.
- Se eligieron como benchmark aquellos años donde la brecha entre los egresos totales y los egresos estimados por área de conocimiento fue menor: 1962 (7,38%), 1972 (22,18%) y 1995 (28,64%). Para 1962 y 1972 no se realizaron operaciones o estimaciones adicionales.
- Para 1995 se completó la distribución de los egresos por área de conocimiento, considerando que los IP y CFT tenían un peso relevante en el conjunto del SES. Se conocen los egresos totales anuales de IP y CFT (16825), pero no su desagregación por subsistema ni por área de conocimiento. Se imputó a cada rama una estructura de egreso igual a la composición de la matrícula por área, cotejando los resultados con indicadores de eficiencia por subsistema aportados por el Compendio de Información Estadística del MINEDUC para 1995. Aún quedaban por asignar 4657 egresos universitarios no correspondientes a las 12 carreras tradicionales, que se distribuyeron por tercios entre las áreas Ciencia y Tecnología, Ciencias Sociales y Salud, considerando que no podían pertenecer

a Educación ni Agro, pues las universidades privadas no tenían carreras en dichas áreas.

- Para 1984, no se empleó el procedimiento anterior, sino que se utilizaron los datos de Brunner (1986)

A.3.9.1. Egresos totales por área de conocimiento

SERIE DE EGRESOS EN LAS 12 CARRERAS UNIVERSITARIAS, AGRUPADAS POR AREA DE CONOCIMIENTO (URIBE)									
	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION	TOTAL EXPLICADO	EGR UNIV TOTAL	EGR UNIV NO EXPLICADO	% NO EXPLICADO
1960	0	0	0	0	0	0	2053		0
1961	0	0	0	0	0	0	2256		0
1962	151	211	362	282	1215	2221	2398	177	7,38
1963	172	247	467	308	1003	2197	2766	569	20,57
1964	164	262	494	223	975	2118	2906	788	27,12
1965	168	218	326	253	1007	1972	2664	692	25,98
1966	131	297	355	302	1815	2900	4409	1509	34,23
1967	155	298	650	288	1842	3233	4595	1362	29,64
1968	181	374	718	368	2272	3913	5749	1836	31,94
1969	184	435	760	345	2028	3752	6010	2258	37,57
1970	250	592	1156	513	2340	4851	7732	2881	37,26
1971	225	511	933	438	2432	4539	5894	1355	22,99
1972	219	632	1175	587	3103	5716	7346	1630	22,19
1973	266	787	1051	514	2416	5034	7876	2842	36,08
1974	310	918	1570	602	3834	7234	10474	3240	30,94
1975	308	981	1157	480	3878	6804	11366	4562	40,14
1976	297	1061	1242	511	6715	9826			
1977	291	1064	942	577	6014	8888			
1978	281	1012	990	631	6888	9802			
1979	317	943	1204	803	7500	10767			
1980	339	943	1313	498	6033	9126			
1981	332	1131	1297	921	7501	11182			

1982	359	1131	1353	833	5531	9207			
1983	402	1182	1816	986	4792	9178			
1984	369	1263	1707	666	5031	9036	19795,4	10759,4	BRUNNER APORTA DATOS COMPLETOS
1985	332	1146	2076	805	6044	10403			
1986	412	1203	1922	663	5866	10066			
1987	401	1127	1848	708	4791	8875			
1988	425	1332	1891	714	4062	8424			
1989	357	1416	1960	710	3994	8437			
1990	361	1517	2064	773	3733	8448			
1991	388	1772	2049	764	3608	8581			
1992	447	1425	2408	743	3171	8194			
1993	442	1688	2626	656	3009	8421			
1994	562	2045	3576	751	3523	10457	17786	7329	41,21
1995	652	1980	4826	655	3490	11603	16260	4657	28,64
1996	786	2417	5381	851	4344	13779	20866	7087	33,96
1997	830	2232	6084	745	3649	13540	20141	6601	32,77
1998	796	2495	5671	866	3157	12985	20566	7581	36,86

Fuentes: Base SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Brunner (1986). Uribe (2007; 158-159). Rivera (1981).

Observación: Sombreados se encuentran los años tomados como *benchmark* en el trabajo, por cuanto se minimiza el porcentaje de egresos no explicado por los datos disponibles. Los espacios en blanco reflejan que no hay datos, o los años respectivos fueron descartados como benchmark.

A.3.9.2. Estimación puntual de los egresos por área para 1995

ESTRUCTURA MATRICULA IP Y CFE AÑO 1995 POR RAMA DE CONOCIMIENTO: FUENTE. MINEDUC (1995): COMPENDIO DE INFORMACION ESTADISTICA						
	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION	TOTAL
IP	1948	12913	22163		3938	40962
CFT	5392	25656	38354	2400	832	72634
TOTAL	7340	38569	60517	2400	4770	113596
%MATRICULA	6,46	33,95	53,27	2,11	4,2	100
EGRESOS TOTALES CFT IP 1995: 16825 (TABLA)			16825	VOY A ASUMIR ESA DISTRIBUCION PARA LOS EGRESOS DE CFT E IP		
EGRESO/MATRICULA PARA CFT E IP		14,811260959893 COHERENTE CON DE MINEDUC (1996) SOBRE EFICIENCIA INTERNA 1995 (0,18)				
	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION	TOTAL
EGR TOTAL	1087,15	5712,56	8963,33	355,47	706,5	16825
AUN QUEDA POR ASIGNAR 4657 EGRESOS UNIVERSITAROS QUE NO SON DE LAS 12 CARRERAS						
¿CRITERIOS?: EDUCACION YA TIENE TODO, SALUD FALTA ENFERMERIA, FALTAN OTRAS INGENIERIAS, HUMANIDADES NO ESTÁ. SE RESUELVE REPARTIR LOS 4657 EGRESOS EN TERCIOS ENTRE C&T, CCSS Y SALUD						
1552,333333						
	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION	TOTAL
CFT + IP + univ	1087,15	7264,89	10515,66	1907,80	706,49	21482
Univ ya clasificados	652	1980	4826	655	3490	11603
total	1739,15	9244,89	15341,66	2562,80	4196,5	33085
% por área	5,26	27,94	46,37	7,75	12,68	100
Mat total	27813	116618	156099	18351	26496	
Egr /mat	6,25	7,93	9,83	13,97	15,84	

Fuente: MINEDUC (1996): Compendio de información estadística

A.3.9.3. Índice de egresos por rama

	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUC
1962	100	100	100	100	100
1972	145	299,52	324,59	208,16	255,39
1984	569,53	2017,06	1013,81	1009,22	715,31
1995	1151,75	4381,46	4238,03	908,79	345,39
1999	1419,87	4845,02	4548,89	882,62	373,5
2000	1866,22	6094,31	5072,65	1120,22	392,67
2001	1553,64	8031,28	5609,67	1367,02	417,28
2002	1678,15	8343,13	5856,08	1620,57	522,63
2003	1833,77	8028,91	5868,78	1817,02	589,71
2004	1543,71	7170,14	4869,06	1848,58	628,39
2005	1611,92	11049,76	7331,22	2556,74	960,58

Fuentes: Base SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Brunner (1986). Uribe (2007; 158-159). Rivera (1981).

A.3.9.4. Estructura de los egresos por rama

	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUCACION	TOTAL
1962	6,8	9,5	16,3	12,7	54,7	100
1972	3,8	11,1	20,56	10,27	54,28	100
1984	4,23	20,94	18,06	14	42,76	100
1995	5,26	27,94	46,37	7,75	12,68	100
1999	6	28,58	45,78	6,96	12,69	100
2000	6,74	30,61	43,75	7,53	11,37	100
2001	4,83	35,07	41,85	7,94	10,45	100
2002	4,83	33,7	40,57	8,75	12,15	100
2003	5,2	31,82	39,9	9,62	13,46	100
2004	4,86	31,56	36,77	10,87	15,93	100
2005	3,42	32,76	37,29	10,13	16,4	100

Fuentes: Base SIES-MINEDUC titulación de pregrado en educación superior (1999-2019). Brunner (1986). Uribe (2007; 158-159). Rivera (1981).

A.3.9.5. Tasa de egreso por rama (aproximada por el cociente egresos-matrícula)

	AGRO	C&T	CCSS	SALUD	EDUC	TOTAL	% no explicado
1962	9,76	2,42	4,5	6,14	14,1	8,44	7,38
1972	3,54	1,39	4,67	4,07	8,8	5,77	22,19
1984	11,05	5,89	6,45	17,25	22,77	10,61	0
1995	6,25	7,93	9,83	13,96	15,84	9,8	28,6[170].
1999	8,74	6,31	10,15	9,68	12,17	10,72	0
2000	11,29	7,53	11	10,96	10,94	10,27	0
2001	9,46	9,3	11,66	11,76	9,94	10,4	0
2002	10,26	9,1	11,62	11,66	10,52	10	0
2003	10,78	8,31	10,85	11,07	10,19	10,39	0
2004	9,07	7,22	9,24	9,44	9,78	8,2	0
2005	8,87	11,28	13	10,66	13,23	11,5	0

Fuentes: Las correspondientes a cuadros 3.9.1, 3.9.2 y 3.5.1. Observación: No contempla todos los egresados hasta 1995, salvo en 1984

A.3.10. Tasas netas de matriculación en educación superior

Uruguay: año 2011: 19,3%. Fuente: OPP en base a INE

Chile: Año 2009: 23%. Año 2011: 36,4%. Fuente: Salas, V. *et al* (2019: 13)

[170] Ver anexo A.3.9.2

ANEXO 4: se presentan las bases de datos y tablas utilizadas en el capítulo 4, referido a la equidad de acceso a ES

A.4.1. Uruguay. Comparación entre la matrícula público-privada en enseñanza media, y en la generación de ingreso a la Universidad de la República

	1960		1968		1974		1988		1999		2007	
	% matric. gral	% gen ingreso	% matric gral	% gen ingreso	% matric gral	% gen ingreso	% matric gral	% gen ingreso	% matric gral	% gen ingreso	% matric gral	% gen ingreso
Público	81,4		86	72	76,85	70,4	82,5	69,1	87	73,9	88,5	74,8
Privado	18,6	0	14	28	23,15	29,6	17,5	30,9	13	26,1	11,5	25,2

Fuente: Censos universitarios de la UdelaR (varias ediciones)

4.2. Uruguay. Inserción laboral de los estudiantes de la UdelaR

	1961	1968	1974	1988	1999	2007
% Trabaja	30	53	63,3	60	59,8	55,6
% No trabaja	70	47	36,7	40	40,2	44,4
% Principal ingreso	23	26	48,3	s/d	s/d	s/d
% No principal ingreso	77	74	51,7	s/d	s/d	s/d
% Tiempo completo	s/d	42	44,8	43	33,7	35,3
% Tiempo parcial	s/d	11	19,2	17	26,07	20,4
Hay vinculo trabajo estudio	38	50	59,901	s/d	56,2	59,1
No vinculo trabajo estudio	62	50	40,098	s/d	43,8	40,9

Fuente: Censos universitarios de la UdelaR (varias ediciones)

A.4.3. Uruguay. Ocupación del jefe de hogar para los estudiantes de la Udelar, clasificada por nivel de ingresos esperado

	1961	1968	1974	1988	1999	2007
s/d	2	1	3,7	3,4		
Nivel bajo	16	11	11,7	17,7		
Nivel medio	45	57	61,1	44,5		
Nivel alto	37	31	23,5	34,4		

Fuente: Censos universitarios de la UdelaR (varias ediciones). La agregación se realizó según ocupaciones del siguiente criterio: Nivel alto: rentistas, patrón grande y mediano, profesional liberal, gerentes. Nivel medio: pequeño patrón, profesional asalariado, técnico, obrero calificado. Nivel bajo: trabajadores manuales, obreros, artesanos, cuentapropistas sin lugar. Los datos del censo de 1974 fueron reagrupados para permitir la comparación. No se incluyen datos de formación docente.

A.4.4. Uruguay. Aproximación al capital cultural. Nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar en estudiantes de la UdelaR

	CIDE 1963: gral mayor a 30	1968: Ingresados padre	1974: matric total	1985 pobl gral 40-49	1988 matricula total	1999 madre	2007 madre
Sin estudios	15,3	1,6	1,2	5	0,4	0,1	0,2
1º	69,4	45,2	42,5	63,1	32,1	15,3	11,4
1º incompleta	44,8	15,1	15,9			4,6	1,3
1º completa	24,6	30,1	26,6			10,7	10,1
2º						49,2	53,8
2º incompleta	10,9	22,7	24,7	23,8	38,3	21,7	24,1
2º completa						27,5	29,7
2º completa/ 3º	4,4	29,9	27,6	7,9	27,6		
3º						35,4	34,6
3º incompleta						22,8	17,1
3º completa						12,6	17,5

Fuente: Censos universitarios de la UdelaR (varias ediciones). Carbajal (2013: 20)

A.4.5. Uruguay. Estructura de la matrícula de formación docente y el SES público por quintil de ingreso. 1995

El siguiente cuadro muestra el procedimiento de estimación de la matrícula de formación docente y el conjunto del SES público para el año 1995. De Bucheli & Mendive (1997: 20-23) se extrajo la composición por quintil de la matrícula de formación docente (CFE) en Montevideo y en el interior (recuadro rojo).

Se utilizaron dichos coeficientes para descomponer la matrícula de formación en Montevideo e interior, extraída del anuario estadístico del MEC (planilla 5.a.2.1, valores en el cuadro azul). Luego se hizo la matrícula total (medida en personas) del CFE por quintil de ingreso, a partir de sumar los valores obtenidos para Montevideo e interior y se determinó su estructura total por quintil (recuadro verde).

Los resultados obtenidos para CFE según el procedimiento anteriormente descrito, conjuntamente con los datos que aportan Casacuberta y Torello para la estructura de la matrícula por quintil en la UdelaR (2000:8), permitieron estimar la estructura por quintil para el total del subsistema público (última columna).

	Matrícula CFE Montevideo	Matrícula CFE Interior	Quintiles CFE Montevideo	Quintiles CFE Interior	Matrícula CFE total	Estructura por quintiles CFE Nacional	Redondeo CFE por quintiles	Estructura por Quintiles UdelaR	Matrícula Udelar por quintil	Matrícula 3º total	Estructura por quintil	Redondeo estructura por quintil
Q1	158,2	448,5	4,9	11	606,7	8,3	8,3	3,8	2357	2963,7	4,3	4,3
Q2	423	693	13,1	17	1116,1	15,3	15,3	9,1	5644,4	6760,5	9,8	9,7
Q3	742,7	938	23	23	1680,4	23	23	18,3	11350,8	13031,1	18,8	18,8
Q4	1269	1060	39,3	26	2329	31,9	31,9	28,1	17429,3	19758,3	28,5	28,5
Q5	636,1	937,7	19,7	23	1573,8	21,5	21,5	40,7	25244,6	26818,4	38,7	38,7
	3229	4077			7306	100	100	100	62026	69332	100	100

Fuentes: Para CFE: Bucheli y Mendive (1997: 20-23), anuario estadístico de MEC año 1995 (planilla 5.c.2.1). Para UdelaR: Casacuberta y Torello (2000: 8). Para SES público todas las anteriores y anuario estadístico del MEC año 1995 (planilla 5.a.2.1).

A.4.6. Chile. Aproximación al capital cultural. Composición social de los ingresantes a la universidad según nivel educativo del padre

	1957	1964	1976	1981
1º total	10,2	8,7	28,9	25,6
1º incompleta			11,9	12,6
1º completa			17	13
2º total	52,7	60,8	46,9	46,4
2º incompleta			21,9	17,7
2º completa			25	28,7
3º total	37,1	30,5	20,5	23,9
3º incompleta			5,9	5,8
3º completa			14,6	18,1
Otros			3,7	4,1
total	100	100	100	100

Fuentes: Scheifelbein (1968: 39) para 1957 y 1964 (sus datos solo corresponden a la UCh[171]). Universidad de Chile (1972: 123) para 1971. PIIE (1984: 346) para 1976 y 1981, en base a datos del CRUCH. A partir de 1990: Espinosa y González (2007:54). Los datos desde 1990 son de matrícula total, no de ingresantes

A.4.7. Chile. Ocupación del jefe de hogar, clasificada por ingresos esperados, para los estudiantes universitarios

	1966	1976	1981	1966 altern
Alto	13,8	25,7	29,5	41,4
Medio	62	67,6	63,6	51,5
Medio alto	27,6			
Medio bajo	34,4			
Bajo	24,2	6,7	6,9	7,1
Bajo alto	17,1			
Bajo bajo	7,1			

Fuentes: Scheifelbein (1971; 40) datos de 1966. PIIE (1984; 350) y Brunner (1986) datos de 1976 y 1981. Se uniformizaron los estratos por ocupaciones, del siguiente modo: Clase alta: gerentes, altos ejecutivos, grandes empresarios y grandes propietarios de tierra. Clase media: empleados públicos, técnicos, oficinistas, cuentapropistas con local, obreros calificados. Clase baja: trabajadores rurales, obreros no calificados, cuentapropistas sin local

[171] A pesar de que los datos solo correspondan a la Universidad de Chile, consideramos que son representativos del total, puesto que esta acaparaba el 50% de la matrícula, y las dos instituciones que le seguían (Universidad Técnica del Estado y Universidad Católica de Chile) mostraban, a su vez, un perfil más popular y elitista en su composición, tendiendo a neutralizarse sus efectos dentro del total. Por otra parte, la matrícula de las restantes instituciones era pequeña y sus guarismos no pueden rompen la tendencia general.

A.4.8. Chile. Tasa bruta de matriculación en educación superior por quintiles de ingreso

	1987	1990	1994	1996	2000	2003	2006
Q1	3,5	4,4	7	8	9,4	14,5	17,3
Q2	6	7,8	10,5	15	16,2	21,3	22,4
Q3	10,5	12,4	17	20,5	28,9	32,8	31,7
Q4	21	21,3	32	35	43,5	46,4	49,7
Q5	40	40,2	55	60	65,6	73,5	80
TBM total	16,2	17,2	23,8	27,7	31,5	37,5	40,2

Fuentes: CASEN, PNUD-MIDEPLAN (2005: 48), Donoso y Cancino (2007: 3-6)

A.4.9. Estructura de la matrícula de enseñanza media por forma de administración

	% Municipal	% Particular pago	% Particular subvencionado	% Corporaciones
1960	61,1	38,9	0	0
1965	64,1	35,9	0	0
1970	75,2	24,8	0	0
1975	81,2	18,8	0	0
1980	77,5	22,5	0	0
1985	62,2	6,9	30,9	0
1990	52,6	8,5	31	7,5
1995	53,6	9,6	27,5	6,7
2000	52	9,5	32,6	5,9
2005	46,1	6,8	42,1	5

Fuentes: MINEDUC: Compendio de información estadística (varios años)