



FLACSO
ARGENTINA

**Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales - Sede Académica Argentina**

**Maestría en Diseño y Gestión de
Políticas y Programas Sociales**

**Tesis: Políticas de inclusión social a la educación
superior en Argentina, Chile y Perú**

Autora: Lic. Julieta Rezaval

Directora: Dra. Ana García de Fanelli

**Buenos Aires
Noviembre de 2008**

RESUMEN

En las sociedades actuales el acceso al conocimiento, a la información y a la calificación a través de la educación superior constituye una herramienta altamente valiosa para el crecimiento individual y colectivo así como para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Si bien los sistemas se han masificado, todavía existen amplios sectores de la población que han quedado fuera de la educación superior o que no logran concluir sus estudios, evidenciando un problema de equidad en el acceso, permanencia y graduación universitaria.

Este trabajo analiza desde una perspectiva comparativa los factores que han incidido en el surgimiento y desarrollo de iniciativas dirigidas a la inclusión de grupos vulnerables a la universidad, con el fin de extraer lecciones que sirvan para su consolidación y extensión a otras instituciones. Se seleccionaron tres casos de estudio en Argentina, Chile y Perú dirigidos a la mejora del acceso, la retención y la graduación de la población indígena. Se empleó una estrategia teórico-metodológica cualitativa basada en el análisis de entrevistas en profundidad realizadas a referentes importantes del tema (representantes del gobierno nacional, de las universidades públicas y de los programas seleccionados).

El trabajo concluye con reflexiones sobre los casos estudiados, destacando los aprendizajes obtenidos sobre dos grandes temas: la formulación de políticas públicas en el ámbito universitario (cómo, quienes, cuándo y en qué contexto se elaboran dichas políticas) y las estrategias de inclusión social a estas instituciones (alcances, logros y desafíos para este tipo de intervenciones). Asimismo, se plantean sugerencias generales para el desarrollo de políticas públicas de inclusión social en la educación superior.

AGRADECIMIENTOS

El primer agradecimiento es para mi madre, que me inspiró en la búsqueda del conocimiento de los procesos sociales y de la equidad a través de numerosas charlas pero sobretodo con el ejemplo en el ejercicio de su profesión. Mamá, gracias por tu amor y confianza incondicional, por tu sabiduría y por tu calidez. En todo momento te llevo conmigo.

A Papá, quien fomentó en mí la curiosidad por descubrir el mundo con inmenso afecto, pasión, libertad y espíritu de aventura. Por el estímulo, la confianza y la fuerza que siempre me brindas para enfrentar los desafíos de la vida.

Agradezco enormemente a Caro y a Ceci, mis hermanas, amigas y compañeras de viaje. Gracias por crear un refugio para el alma y el corazón, por apoyarme siempre y colmar mi vida de afecto y alegría.

A Leo, por tu amor incondicional. Por haberme acompañado y apoyado durante todo este proceso con comprensión, confianza y optimismo, haciendo que todo sea más simple.

A mi directora de tesis, Ana García de Fanelli que me guió y asesoró en la realización de este trabajo. Por tu buena predisposición, tu generosidad, tu rigurosidad, tus invaluable y justos aportes y, sobretodo, por tu calidez humana.

A mis amigas, que traen mayor emoción, sorpresa y afecto a mi mundo. A mis amigas de Roca (Deni, Epe, Gabi, Celi, Mile, Lore, Cinthia y Mari) que son parte esencial de mi vida. A mis amigas de la Facu (Meli, Mari, Anita, Gigi, Vicky y Ana) a quienes adoro y tengo la fortuna de haber encontrado. A María, por compartir inquietudes, desasosiegos y satisfacciones, por tus enriquecedores aportes a la tesis pero, fundamentalmente, por tu amistad. A Juli C., por ayudarme a simplificar las decisiones. A Costi, hermanita del lago, por tu eterna amistad y conexión más allá de todo.

A mi abuela Ele, gracias por rodearme de afecto, cuidado y alegría. A Caro n. por tu cariño, tus consejos y tu apoyo, siempre presentes. A Ali, que cebó mates y me acompañó en momentos importantes.

A mis compañeros de trabajo del Ministerio de Educación (Tomás, Guille, Vir, Tere, Gabi y Celi) que me apoyaron y me impulsaron a terminar esta etapa.

A todos los que contribuyeron a este trabajo en los distintos países, aceptando realizar las entrevistas y ofreciendo sus conocimientos, experiencias y puntos de vista.

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR	6
1.1. La masificación del sistema	6
1.2. Respuestas institucionales.....	9
1.3. El debate sobre la equidad en la educación superior	10
2. EL ENFOQUE DE ESTE TRABAJO	16
2.1. Objetivos.....	16
2.2. Metodología	17
2.3. Marco analítico: Formulación de políticas en la educación superior	19
3. CONTEXTO: CARACTERÍSTICAS DEL SES Y MEDIO AMBIENTE DE POLÍTICAS	34
3.1. Chile.....	34
3.2. Perú	48
3.3. Argentina	58
3.4. Comentarios comparativos.....	69
4. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE INICIATIVAS PARA LA INCLUSIÓN DE GRUPOS INDÍGENAS	75
4.1. Iniciativas en Chile.....	75
4.2. La Universidad de la Frontera.....	80
4.3. Iniciativas en Perú	90
4.4. La Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco	96
4.5. Iniciativas en Argentina.....	107
4.6. La Universidad Nacional de Cuyo.....	110
4.5. Comentarios comparativos.....	124
4. REFLEXIONES FINALES	130
BIBLIOGRAFÍA	138
ANEXOS	145
Anexo I: Contexto.....	145
Anexo II: Oferta académica y sociocultural de los proyectos Rüpü y Hatun Ñan	149
Anexo III: Entrevistas realizadas.....	152

INTRODUCCIÓN

La formación superior es un asunto que ha adquirido importancia en el ámbito familiar, en las economías, en las políticas públicas y en el debate académico. Los sistemas de educación superior de América Latina se han masificado; sus instituciones se han modificado así como también el perfil de su alumnado. El crecimiento de la cobertura de este nivel coexiste, no obstante, con la marginación de los sectores de menores recursos y los grupos étnicos. Esto plantea un problema de equidad referido a la distribución social de los bienes educativos.

El tema que da origen a esta investigación es el problema de la equidad en el acceso, la permanencia y la graduación de la educación superior. Se parte del supuesto de que los mecanismos de admisión establecen un primer filtro que determina que sectores de la población ingresan y con qué características personales, familiares, económicas y académicas (Porto, 2007). Sin embargo, el ingreso a una institución es sólo un punto de entrada al sistema. La segunda etapa es la vida del estudiante universitario en donde entran en juego el rendimiento y las posibilidades de permanecer o abandonar la carrera en una institución determinada. La tercera etapa es la finalización de la vida estudiantil que se concreta con la obtención del título de grado. En este trabajo, el planteo sobre la equidad refiere centralmente al proceso comprendido entre el ingreso a las universidades y la eventual obtención del título de grado. A su vez, este abordaje no se concentra en el análisis de las características individuales de la demanda sino en los factores institucionales y políticos que condicionan el mencionado proceso.

Los gobiernos centrales y las universidades estatales producen políticas públicas y juegan un rol en la configuración de oportunidades de acceso a la educación superior. Los gobiernos latinoamericanos han comenzado a generar políticas y mecanismos de promoción del cambio en las instituciones y sus actores a favor de una mayor equidad. Las universidades recientemente también han empezado a asumir el compromiso de producir modificaciones para generar una mayor inclusión de los grupos sociales que han quedado rezagados. Las respuestas institucionales de las universidades son diversas, se vinculan con sus propias dinámicas y con el escenario social, político y financiero en el que se insertan.

El objetivo general de este trabajo es analizar desde una perspectiva comparativa los factores que han incidido en el surgimiento y desarrollo de iniciativas orientadas a promover el acceso, la permanencia y la graduación de sectores excluidos –como los pueblos indígenas– de la

educación superior en Argentina, Chile y Perú. El fin último es extraer lecciones acerca de estas experiencias, identificando procesos y factores que serían productivo apoyar para el desarrollo y consolidación de políticas universitarias inclusivas, que contribuyan a reducir la brecha de oportunidades existente entre distintos grupos sociales.

Este trabajo está estructurado en cinco capítulos, un apartado con la bibliografía y tres anexos. El primer capítulo contiene una breve exposición del proceso de masificación de la educación superior en América Latina, las respuestas institucionales que el sistema ha generado y la emergencia del campo de políticas públicas de educación superior. Luego, se analiza el debate académico sobre la equidad en la educación superior.

El segundo capítulo presenta los objetivos, la metodología utilizada y el marco analítico con una serie de dimensiones y variables que sirven para orientar el análisis de la formulación de políticas públicas en la educación superior.

En el tercer capítulo se realiza una revisión del contexto en términos de las características generales y la lógica de funcionamiento de la educación superior y el medioambiente de las políticas públicas, para mostrar cómo estas condiciones pueden ofrecer oportunidades y limitaciones para el desarrollo de políticas universitarias inclusivas.

El cuarto capítulo ofrece un panorama general de las medidas desarrolladas por las universidades en los tres países para la inclusión de la población estudiantil de origen indígena y luego pone el foco de la mirada en los tres casos de estudio para conocer las características de las estrategias desarrolladas por las universidades y los factores que han incidido en su formulación.

El quinto capítulo contiene reflexiones y aprendizajes obtenidos sobre dos grandes ejes temáticos: la formulación de políticas públicas en las universidades y las estrategias inclusión social a estas instituciones. Además, se plantean sugerencias generales para el desarrollo y ampliación de políticas universitarias que apunten a la inclusión de los grupos tradicionalmente excluidos del acceso, permanencia y graduación a la educación superior.

Al final del trabajo, se presentan la bibliografía y tres anexos con información detallada sobre algunos aspectos que se ha considerado necesario ampliar y el listado de las entrevistas en profundidad realizadas.

1. LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

1.1. La masificación del sistema

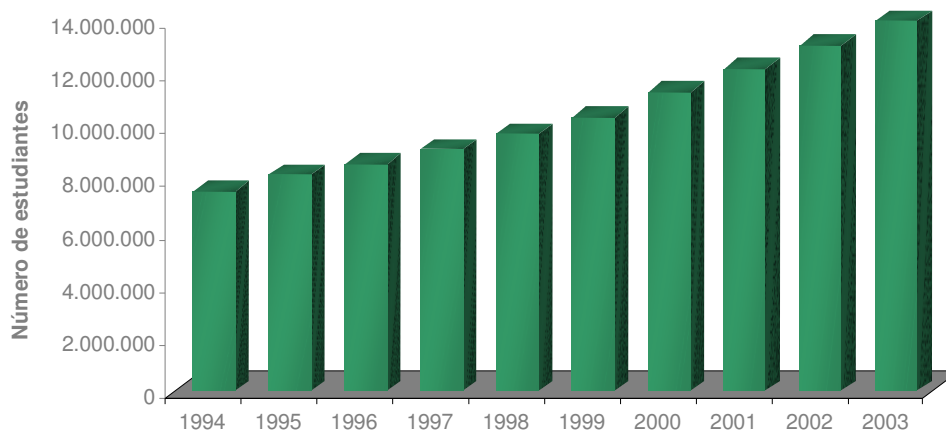
Hasta mediados del siglo pasado, las universidades de América eran instituciones “de elite” a las que asistían un grupo selecto de la sociedad que reunía el mayor capital cultural, económico y social. Las universidades eran organizaciones configuradas para atender a este sector relativamente homogéneo de la población. La educación superior no era una cuestión de política pública; a lo sumo, *“la visibilidad del sector como objeto de políticas tenía lugar sólo cuando ‘no funcionaba’, es decir, cuando abandonaba su ‘normalidad’ y se constituía en problema de orden público”* (Cox, 1993: 87). Este escenario se transformó a partir de la década de los sesenta y setenta del siglo veinte, cuando las universidades comenzaron a enfrentarse a presiones para producir modificaciones, provenientes tanto de fuentes internas como externas (Schwartzman, 1993). Los sistemas de educación superior atravesaron en las décadas siguientes un fuerte proceso de expansión, de diversificación y de complejización interna como correlato del incremento de la importancia económica, social, cultural y política del sector.

Uno de los fenómenos más importantes que se produjo fue el enorme y vertiginoso proceso de expansión de la demanda de educación superior. Además del crecimiento demográfico, un factor decisivo fue el aumento de la cobertura de los niveles inferiores del sistema educativo, particularmente del nivel secundario, y de la magnitud de la población que finalizó este nivel de estudios. En el transcurso de las últimas tres décadas del siglo pasado, las tasas brutas de escolarización secundaria en América Latina tuvieron un crecimiento significativo, alcanzando el 60% en 1995 y el 75% en países como Argentina, Chile y Uruguay (Tedesco y López, 2002). En forma asociada al aumento de la población egresada del nivel secundario, se produjo un cambio cultural dado por la creciente expectativa de amplios sectores sociales (clase media, mujeres) de incorporación al nivel de estudios superior, en la medida en que es visualizado como un canal de progreso y movilidad social ascendente. En cierta medida también contribuyó el desarrollo económico con el consiguiente requerimiento de recursos humanos calificados.

Entre 1960 y 1988 el número de estudiantes matriculados en la educación superior en América Latina y el Caribe se multiplicó por más de 12 (pasando de 573.000 a 6.978.000

personas). Considerando sólo a América Latina, entre 1994 y el 2003 la matrícula creció en forma sostenida hasta alcanzar los 14.029.108 estudiantes (ver gráfico N° 1) que implicó un aumento de un 85,3%. A su vez, el incremento de la matrícula fue ampliamente superior al de la población de 20 a 24 años y, lo cual implica que se ha producido un vigoroso aumento de la tasa de cobertura (IESALC/UNESCO, 2007).

Gráfico N° 1. Evolución de la matrícula de Educación Superior en América Latina (1994-2003)



Fuente: IESALC/UNESCO (2007)

El siguiente cuadro (N° 1) presenta una estimación de la Tasa Bruta de Escolarización de Educación Superior para América Latina en 2006. Se puede observar que diez países, entre ellos Argentina, Chile y Perú, poseen tasas brutas de escolarización de educación superior mayores al 35% que los colocan dentro del modelo de acceso universal y los asemejan a los países más desarrollados¹.

¹ Los sistemas de educación superior han sido clasificados en una tipología en función de las tasas de escolarización superior: el “modelo de acceso de elites” (tasas inferiores al 15%), el “modelo de acceso de masas” (tasas entre el 15% y el 35%) y el “modelo de acceso universal” (tasas superiores al 35%).

Cuadro N° 1. Tasa Bruta de Escolarización de Educación Superior para América Latina, 2006

País	Tasa Bruta	Modelo de acceso
Argentina	68,6%	Universal
Panamá	56,7%	
Cuba	53,3%	
Chile	49,6%	
Venezuela	48,5%	
Costa Rica	46,7%	
Uruguay	44,5%	
Bolivia	41,7%	
República Dominicana	37,1%	
Perú	35,3%	
Brasil	29,9%	De masas
Colombia	28,2%	
México	26,1%	
Ecuador	23,4%	
Paraguay	22,3%	
Guatemala	21,2%	
Honduras	20,2%	
El Salvador	19,8%	
Nicaragua	19,5%	

Fuente: Proyección realizada por IESALC utilizando rango OCDE.
Cuadro 3.3.3. SPU (2006).

En síntesis, durante la década de los ochenta y con mayor impulso en los noventa, la matrícula de la educación superior se expandió hasta alcanzar elevadas tasas de cobertura. Argentina, Chile y Perú transitaron a lo largo de cincuenta años desde el modelo de acceso de elites hacia un modelo de acceso universal.

1.2. Respuestas institucionales

Ante el crecimiento de la demanda, los sistemas de educación superior desarrollaron una serie de respuestas institucionales:

- a) la ampliación cuantitativa de la oferta de instituciones universitarias y no universitarias,
- b) la diversificación de la oferta, con la aparición de un conjunto heterogéneo de instituciones de educación postsecundaria diferenciadas de la educación universitaria tradicional en cuanto a sus objetivos, oferta curricular, capacidad académica, forma de organización, tamaño, duración de los estudios y reclutamiento de los estudiantes de diferente extracción social (Sigal, 1994; García de Fanelli y Trombetta, 1996),
- c) la promoción del crecimiento del sector privado, con el fin de impulsar la expansión del sistema, reducir los aportes del Estado destinados al financiamiento de la universidad pública y mejorar la calidad a través de los mecanismos de competencia,
- d) el incremento de las restricciones en los requisitos de los distintos modos de admisión a las IES.

La presión de la demanda de la educación superior contribuyó a la expansión y diversificación de la oferta y esto, a su vez, permitió el ingreso de nuevos contingentes sociales y culturales que fueron cambiando el perfil social del estudiantado. Se pasó de un grupo pequeño de instituciones compuestas por estudiantes varones de color blanco, de familias de altos ingresos y de residencia urbana a un conglomerado de instituciones que empezaron a recibir a las mujeres, a las clases medias y luego, como indica Rama (2007), a un conjunto heterogéneo de estudiantes (alumnos de menores recursos, del interior del país, que trabajan, con hijos, casados, indígenas, discapacitados, adultos, profesionales, estudiantes de corto tiempo, etc.). Hoy en día el alumnado de la educación superior se caracteriza por su heterogeneidad social y su diversidad étnica, existiendo diversos perfiles en el sistema (PNUD-Mideplan, 2006).

Con la expansión y aumento de la complejidad de los SES, el peso creciente de su financiamiento en los presupuestos nacionales, la importancia que fue asumiendo el sector para la sociedad y el desarrollo institucional de aparatos de planeamiento tanto en el gobierno como en las universidades, cambió la relación entre gobierno y universidad (Cox, 1993). En la

década de los ochenta y principalmente en los noventa, se fue configurando en cada país un campo específico de formulación de políticas públicas para la educación superior, con una agenda de cuestiones a atender y con organismos especializados en los ministerios de educación nacionales y ámbitos de coordinación del sistema.

El financiamiento, la calidad y, posteriormente, la equidad, comenzaron a ocupar un lugar importante en la agenda de la educación superior. De acuerdo con Schwartzman (1993), se plantea el problema de cómo seguir financiando una educación superior que se ha encarecido y que demanda un gasto mayor, en un contexto de recursos públicos cada vez más escasos y cómo hacer que el gasto sea eficiente. Asimismo, comienza a haber preocupación por asegurar su calidad y orientar la oferta educativa para que cumpla con los roles que se espera en función de las necesidades económicas, sociales y culturales de cada país. La preocupación por la equidad aparece en forma asociada al fenómeno de la masificación y plantea el dilema de cómo distribuir equitativamente el bien educativo y sus beneficios. A pesar del incremento de la cobertura de este nivel, son aún extensos los sectores de la población que quedan fuera del mismo. Además, la masificación conlleva nuevos problemas de equidad y de eficiencia en las instituciones derivadas del incremento de los niveles de retraso en los estudios y de deserción estudiantil.

Argentina, Chile y Perú han manifestado preocupación a nivel discursivo por atender los temas de financiamiento, calidad y equidad en la educación superior; más adelante veremos como dicha inquietud se plasma en el plano concreto, qué cuestiones aparecen antes que otras y qué acento pone cada sistema de educación superior a estos valores, particularmente a través de las políticas e iniciativas dirigidas a los estudiantes.

1.3. El debate sobre la equidad en la educación superior

La cuestión de la equidad está profundamente arraigada en la investigación académica y en el debate teórico del campo de la educación superior y es una discusión específica y diferente a la que se plantea para los niveles inferiores del sistema educativo. En la educación básica, existe una visión compartida acerca de la necesidad de garantizar el acceso universal. La educación básica es considerada un derecho que el Estado debe garantizar, en la que no se pone en tela de juicio la pertinencia del acceso; en todo caso, la preocupación por la equidad involucra consideraciones relativas a la calidad de la educación recibida.

En la educación superior, en cambio, el enfoque es distinto. Existe cierto consenso internacional acerca de que, en este nivel avanzado de estudios, la cuestión no es el acceso universal, sino el acceso de quienes poseen los méritos suficientes (Claro, 2005). La Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI que tomó lugar en 1998, retoma el Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en que se declara que *"el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos"*. Las competencias académicas individuales, la voluntad y el esfuerzo para el estudio son considerados requisitos para acceder a la educación superior y, el mérito, el principio sobre el cual se funda la estructura discursiva que legitima la selección y evaluación de los postulantes por parte de las instituciones. La importancia dada a este principio también se relaciona con la principal función que se espera que cumpla la educación superior, la de preparar a una masa crítica de personas cultas y calificadas para la realización de actividades profesionales y de investigación con el fin de contribuir al desarrollo sostenible y al mejoramiento del conjunto de la sociedad.

La sociología de la educación superior posee una vasta tradición de estudio sobre la inequidad y la estratificación en este nivel de estudios. Uno de los referentes de este campo de estudio - Burton Clark-, manifestaba en las décadas de los setenta y los ochenta, la importancia de tomar como unidad de análisis a la inequidad relacionada con la clase social, el género y la raza en el estudio de las aspiraciones y los logros educativos en la universidad, así como también los valores, las tradiciones y la identidad de los sistemas sociales educativos. McDonough y Fann (2007), centradas en el tema del acceso a las instituciones de educación superior norteamericanas, clasifican la literatura existente en función de tres niveles de estudio, en los que se centran las explicaciones causales de la inequidad: el nivel individual, el organizacional y el nivel del campo (*"field level analyses"*). Si bien cada uno de los enfoques se centra en un ámbito de análisis, la investigación académica se ha preocupado por poner en evidencia que son un conjunto complejo de factores interrelacionados de distinto nivel (individual, organizacional, interorganizacional) los que facilitan o constriñen los procesos de acceso, permanencia y graduación de la universidad. A continuación, se retoma la clasificación elaborada por McDonough y Fann, con algunas adaptaciones al contexto de la producción académica y realidad latinoamericanas.

Los estudios sobre la inequidad centrados en el nivel individual ponen el foco en las características de los estudiantes, de sus familias y de la comunidad y la influencia de su preparación para el acceso y graduación de las universidades. Es decir, ponen el énfasis en los atributos de las personas, considerándolos determinantes clave de la inequidad. En general,

toman los siguientes factores de influencia: estatus socioeconómico, género, pertenencia racial, étnica y cultural, entorno familiar –conocimiento, experiencia y estímulo de los padres para continuar la educación superior-, grupo de pares, experiencia de los jóvenes en la secundaria, características de la comunidad de origen, localización geográfica (urbano, rural), estado civil y responsabilidades familiares. El nivel socioeconómico es un tema ampliamente estudiado y es considerado el factor con mayor influencia en el acceso, permanencia y graduación de la universidad, puesto que afecta la configuración de las aspiraciones relativas a la universidad, la elegibilidad, la posibilidad de asistir a la misma, el acceso a información sobre la oferta existente y a recursos financieros para solventar los gastos directos e indirectos asociados al estudio. Las condiciones académicas, que usualmente están asociadas al nivel socioeconómico, son también un aspecto decisivo en la configuración de las oportunidades y logros educativos.

Las investigaciones realizadas en países como Argentina, Chile y Perú arrojan un diagnóstico compartido: la educación superior presenta un claro sesgo en su composición socioeconómica hacia los sectores de clase media y alta. Son escasos los estudiantes de menores recursos que ingresan a la universidad y menos aún los que se gradúan (Sigal, 1995; Kisilevsky, 2002; García de Fanelli, 2005; Ghessagi y Llinas, 2005; Duarte, 2005; Sverdlick, Ferrari, y Jaimovich, 2005). Los jóvenes provenientes de sectores de menores recursos tienen una mayor probabilidad de abandonar los estudios y no concluir la escuela secundaria, obturando la posibilidad de continuar los estudios superiores. En el caso argentino, García de Fanelli señala que *“la barrera más clara al acceso al sector universitario o terciario por parte del 40% más pobre de la población se encuentra en el nivel medio, no en el nivel superior”*. Por otro lado, estos jóvenes usualmente concurren a escuelas medias de menor categoría, con docentes menos calificados, en las que reciben una formación de baja calidad. De este modo, quienes han finalizado la escuela media y logran ingresar a la educación superior, generalmente enfrentan dificultades en el estudio (problemas de aprendizaje, falta de entrenamiento) derivadas de la deficiente formación de base y de los menores recursos pedagógicos y culturales de que disponen los hogares, que suelen conducir al fracaso escolar en los primeros años y al abandono temporal o definitivo de los estudios. Por otro lado, es claro que la escasez de recursos económicos impide afrontar los costos que demanda el estudio, operando como una restricción tanto al acceso como a la permanencia en la educación superior.

En países como Estados Unidos desde hace treinta años se han introducido las variables raciales y étnicas en el estudio sobre la desigualdad en la educación superior. Se ha demostrado que determinados grupos tienen menores oportunidades que el resto de la

población de ingresar a la educación superior, debido a la existencia de discriminaciones –a menudo implícitas- por motivos raciales, étnicos y culturales, es decir, por causas externas al mérito. En América Latina este tema ha emergido como objeto de estudio en el mundo académico a partir de mediados de la década de los noventa, generándose un abordaje propio sobre la diversidad lingüística, étnica y cultural de la región, que se centra en el concepto de “interculturalidad”.

En contraste, los estudios organizacionales ponen el énfasis en los arreglos institucionales, los procesos y el contexto de las organizaciones educativas, así como en los vínculos entre organizaciones, analizando su rol en la configuración de oportunidades y resultados educativos (acceso, rendimiento académico, retención y graduación estudiantil). Esto supone un viraje desde la explicación causal centrada en el individuo hacia el rol de las organizaciones en la restricción de la acción individual, tomando a las mismas como razón principal de la reproducción de la inequidad social. Desde este punto de vista, los factores individuales son mediatizados o constreñidos por factores institucionales: la estructura organizacional de los establecimientos, las prácticas y políticas pedagógicas, la preparación académica que brindan, la cultura educativa, la estructura de la currícula, el rol de los agentes educativos (consejeros y docentes); los requisitos de admisión para el nivel superior, el costo de los aranceles, la disponibilidad y grado de extensión geográfica de la oferta.

El estudio sobre el proceso de elección universitaria en Estados Unidos realizado por Cabrera y La Nasa (2002) es ilustrativo de este enfoque. De acuerdo con estos autores, la inscripción a la universidad es un proceso prolongado que requiere completar exitosamente tres tareas críticas: en primer lugar, adquirir las calificaciones académicas necesarias para ingresar a la universidad, en segundo lugar, obtener el título secundario y, en tercer lugar, inscribirse en una institución universitaria. Cada tarea se completa no sólo por los méritos del estudiante, sino por el apoyo y asistencia que recibe. No es tan fácil cumplir con las tres tareas, más bien es un desafío y hay obstáculos en el camino. De este modo, los estudiantes que obtienen los requisitos universitarios mientras están en el secundario tienen mayores probabilidades de inscribirse en la universidad que aquellos que no los obtuvieron. Entonces, la calidad de la formación que brinda el secundario es muy importante para cumplir con una condición previa al ingreso a la universidad. Asimismo, quienes obtienen estas calificaciones tienen mayores probabilidades –independientemente del nivel socioeconómico- de egresar del secundario, dado que éstas actúan como un incentivo para su finalización. Finalmente, la etapa de inscripción a una institución se concreta cuando el estudiante presenta las solicitudes correspondientes. Aquí hay obstáculos relacionados con el grado de conocimiento de los

costos de la universidad, las inseguridades vocacionales, la capacidad para completar las solicitudes y para llenar los formularios de asistencia económica extremadamente complejos. En fin, en cada etapa de este proceso, una proporción de la población va quedando afuera. Este trabajo, basado en un estudio longitudinal de una muestra representativa nacional de estudiantes de octavo curso en 1998 indica que, dentro de la población de nivel socioeconómico bajo de dicha muestra, sólo el 9% pudo atravesar exitosamente todas las etapas (estaban calificados, egresaron y se inscribieron en la universidad), mientras que en la franja de NSE alto, esta cifra asciende al 43%.

Por otra parte, los estudios a nivel del campo de la educación superior intentan articular los enfoques anteriores con una mirada macro del sistema educativo, analizando la influencia recíproca entre los individuos, las instituciones y la dinámica interorganizacional. Prestan atención a las dificultades que se van arrastrando de un nivel a otro a lo largo de la trayectoria en el sistema educativo y los factores clave que conducen a la inequidad. También abordan las relaciones entre el ámbito educativo, el económico y el político. De este modo, se centran en el examen de los procesos de transición entre el nivel medio y superior, los sistemas de admisión, las políticas públicas (programas de ayuda financiera, políticas de acción afirmativa), los grupos de interés, los políticos, las organizaciones profesionales y los medios de comunicación.

La literatura existente ofrece otros enfoques para pensar la inequidad en la educación superior. Es posible reflexionar sobre la equidad poniendo el foco en los distintos niveles y/o en los distintos momentos del proceso educativo. El enfoque sobre la "igualdad de oportunidades" plantea que el sistema de educación superior es inequitativo cuando se produce la exclusión o discriminación en el acceso de determinados sectores por motivos externos al mérito, es decir, por razones de raza, sexo, idioma, religión, de incapacidad física o en consideraciones económicas, culturales y sociales.

La equidad también puede ser pensada en relación con los resultados o logros educativos. Desde esta perspectiva, el problema no se resolvería facilitando el acceso, puesto que luego se abre otra brecha de oportunidades entre distintos grupos dentro de la población universitaria, en relación con las probabilidades de permanencia y conclusión de los estudios. Desde esta mirada, los sistemas de educación superior son equitativos si sus instituciones contribuyen a igualar la formación de los sujetos, garantizando los aprendizajes y la titulación oportuna de los grupos más vulnerables de la población, mediante acciones que compensen las desventajas acumuladas en trayectorias educativas diferenciadas. Finalmente, como señala López (2005) la equidad puede ser pensada en función de la igualdad en la realización

social de los logros educativos. El sistema es equitativo si el impacto de la educación es el mismo en cada uno de los escenarios en que se despliega. A diferencia de las consideraciones anteriores que refieren a la equidad interna, de acuerdo con Calero (Kisilevsky, 2000), este abordaje plantea la equidad externa y centra la mirada en las posiciones sociales y económicas que alcanzan los individuos con posterioridad a la finalización de sus trayectorias educativas.

2. EL ENFOQUE DE ESTE TRABAJO

2.1. Objetivos

El objetivo general de este trabajo consiste en analizar, desde una perspectiva comparativa, las iniciativas desarrolladas en las universidades de Argentina, Chile y Perú orientadas a promover el acceso, permanencia y graduación de sectores excluidos de la educación superior para identificar los factores que han incidido en la creación y desarrollo de las mismas. Para poder profundizar en la temática, se recortó el universo de análisis, tomando como caso de estudio a las iniciativas de las universidades dirigidas a favorecer la inclusión de los pueblos indígenas.

El fin último es extraer lecciones acerca de estas experiencias e identificar elementos y factores que serían productivo fomentar para el desarrollo y consolidación de políticas universitarias inclusivas, que contribuyan a reducir la brecha de oportunidades existente entre distintos grupos sociales.

Los objetivos específicos son:

- a) Analizar el origen (actores que las han impulsado, recursos que han movilizado) y las características (tipo de medidas, población objetivo) de las iniciativas implementadas por las universidades dirigidas a mejorar el acceso, permanencia y graduación de los grupos indígenas en Argentina, Chile y Perú.
- b) Estudiar el contexto de estas iniciativas (características centrales del sistema de educación superior, selectividad de la oferta, problematización social del acceso, políticas del gobierno nacional para los pueblos indígenas y su inclusión en la educación superior).
- c) Identificar los factores que han incidido en la creación de estas iniciativas y en su distinto grado de desarrollo en los tres países bajo estudio.

2.2. Metodología

Estudio de caso

El foco del estudio estuvo puesto en las universidades, dado que tienen una gran cuota de autonomía dentro de un marco normativo más amplio, entre otras cuestiones, para establecer las políticas y procedimientos de admisión de los estudiantes. La elección de los grupos indígenas en tanto población objetivo de estas iniciativas respondió al hecho de que estos grupos constituyen un sector de la sociedad históricamente excluido del acceso a la educación superior como consecuencia de procesos socioeconómicos, políticos y culturales. Se seleccionaron tres países que, además de lindar geográficamente, comparten una serie de características relevantes para el tema de estudio: masificación de la educación superior, autonomía de las universidades, existencia de pueblos indígenas, bajas tasas de acceso y graduación de la universidad de los sectores de menores recursos; y reciente instrumentación de acciones para favorecer la inclusión de grupos sociales desfavorecidos por parte de algunas universidades. Al mismo tiempo, estos países presentan diferencias significativas en cuanto a las características del sistema de educación superior, al grado de selectividad, a la configuración de actores con demandas orientadas a promover la mejora de la equidad en el acceso a la misma y al grado de avance y desarrollo de las iniciativas orientadas por la mejora de la equidad mencionadas. En cada país se hizo un relevamiento general de las iniciativas existentes y se tomó como caso de estudio una universidad que haya desarrollado una política activa de inclusión de la población indígena. Las instituciones seleccionadas, todas de carácter estatal, fueron: la Universidad de la Frontera (UFRO) de Temuco en Chile, la Universidad San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC) de Cusco en Perú y la Universidad Nacional de Cuyo (UNCU) de Mendoza en Argentina. La estrategia consistió en analizar un conjunto de dimensiones y variables en forma transversal a los países seleccionados, para identificar de qué modo estas universidades han respondido mediante la generación de un tipo de política orientada a la incorporación de grupos específicos de la sociedad como los indígenas.

Estrategia teórico-metodológica

La estrategia teórico-metodológica empleada es cualitativa. El trabajo de campo consistió en un relevamiento de fuentes secundarias de datos sobre los tres países bajo estudio para conocer y analizar los ejes y variables analíticas centrales. Se revisaron distintos tipos de

documentos: estadísticas sobre el acceso a la educación superior, normativa acerca de la educación superior y del tema indígena, informes elaborados por organismos públicos sobre las políticas y programas que implementan, estudios académicos, reglamentos de admisión de las universidades, informes elaborados por los proyectos dirigidos a los estudiantes indígenas, entre otros.

Se utilizaron instrumentos de recolección de datos primarios con el fin de conocer las intervenciones seleccionadas y abordar el proceso que ha dado lugar a su generación y desarrollo, intentado recuperar la perspectiva de los actores clave que han participado.

Se realizaron 28 entrevistas en profundidad a²:

- 1) Funcionarios de organismos y dependencias del gobierno central de cada país relacionados con la temática indígena y la educación superior (ministerios de educación, programas de becas indígenas, organismos estatales dedicados a la atención de los pueblos indígenas).
- 2) Autoridades y responsables de oficinas relevantes en las universidades que han generado medidas para incluir a la población indígena (órganos colegiados, oficina de admisión, oficina de bienestar estudiantil).
- 3) Miembros de los equipos ejecutores de los programas dirigidos a la población indígena en la universidad (coordinadores y responsables de áreas).

Se visitaron las tres universidades seleccionadas como casos de estudio, en las que fue posible conocer a los equipos ejecutores de los programas y sus ámbitos de trabajo.

Este trabajo toma como antecedente directo una investigación realizada por el equipo de Educación Superior del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) de la cual he formado parte. La misma consistió en la evaluación externa de los proyectos piloto implementados en la UFRO y la UNSAAC dirigidos a estudiantes indígenas en el marco del Programa "Pathways to Higher Education" financiado por la Fundación Ford. Para el desarrollo de esta tesis, se ha utilizado material producido en el marco de dicho estudio, como algunas entrevistas en profundidad realizadas a distintos actores relevantes del campo de la educación superior e información recolectada durante las visitas a Chile y Perú. Los dos libros publicados por los integrantes del equipo (García de Fanelli, Rezával, Trombetta y Mognillansky) como resultado de dicha investigación han sido objetos de cita y de consulta periódica en esta tesis.

² Ver Anexo III con listado de las entrevistas en profundidad realizadas.

2.3. Marco analítico: Formulación de políticas en la educación superior

A. Las políticas públicas de educación superior

La ciencia política y la sociología han ofrecido un instrumental teórico y metodológico de gran variedad y riqueza para comprender las políticas públicas. No obstante, existe escasa producción académica sobre este tema en el campo específico de la educación superior, particularmente sobre América Latina. De este modo, hemos tomado conceptos provenientes de distintos autores que han analizado el proceso de hechura de las políticas públicas (Grindle y Thomas, 1991; Kingdon, 1984, Lindblom, 1959; Tamayo Saez, 1997; y Aguilar Villanueva, 1993), así como también de aquellos que han estudiado el funcionamiento de los sistemas de educación superior (Clark, 1983) y su características en la región (García de Fanelli, 2005, Brunner, 1994 y Cox, 1993), con el fin de identificar y describir aquellos factores importantes a la hora de pensar como se gestan las políticas públicas de educación superior.

Una primera pregunta que se planteó fue: ¿Desde que lugar analizaremos las políticas públicas? La mirada puede estar puesta en el campo de la educación superior, en una política o programa en particular desarrollado por el gobierno o en el plano de las universidades. La decisión fue centrarnos en las políticas desarrolladas por las universidades, y en todo caso, tomar a las políticas estatales como parte del entorno. Esto halla una justificación en la autonomía de la cual gozan estas instituciones.

Una primera mirada del campo, no obstante, resulta un punto de entrada interesante para abordar las políticas públicas. Siguiendo a Clark (1983) -uno de los principales referentes del estudio de la educación superior- cabe distinguir tres tipos fundamentales de coordinación y regulación de los sistemas: el estatal, en que el gobierno coordina y regula el sector, el profesional-corporativo, con una fuerte ingerencia y poder de la oligarquía académica y el de mercado, en que la coordinación es provista por mecanismos de intercambio. En la práctica, todos los sistemas son una combinación de estas tres modalidades pero se distinguen por el peso que ocupa cada una de ellas.

La modalidad de coordinación del SES condiciona las características que asumen las políticas de educación superior. En América Latina, si bien en la última década se han acentuado fuerzas que impelen a los sistemas hacia el vértice mercado, éstas han sido resultado de

políticas gubernamentales. Por lo tanto, un primer dato importante es que en esta región, dada la fuerte presencia del Estado en el sector, *“la pregunta por el ‘campo de producción de política de educación superior (CPP), es una pregunta por las relaciones entre el estado y las universidades”* (Cox, 1993:95).

Teniendo este dato en mente, surgió una segunda pregunta: las iniciativas que llevan adelante las universidades públicas ¿Son políticas públicas? Las definiciones dominantes plantean que éstas son un conjunto de decisiones y cursos de acción que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Saez, 1997). En la educación básica y media, los gobiernos nacionales y/o provinciales asumen un rol central en la definición de las políticas y en la conducción del sistema. Esto se relaciona con el hecho de que la educación básica es considerada un derecho que el Estado debe garantizar. En cambio, en la educación superior, la toma de decisiones sobre las políticas de este nivel se encuentra dispersa en diversos organismos, instituciones y actores con distinto grado de autoridad y competencia y no existe un consenso contundente acerca de la obligación estatal de garantizar el acceso universal. Volviendo entonces a la segunda pregunta formulada, la respuesta es: depende de la definición de políticas públicas.

Desde nuestra perspectiva, las políticas públicas pueden ser pensadas también como decisiones y cursos de acción realizados por organismos, instituciones y actores con capacidad de decisión sobre la asignación de los bienes públicos de una sociedad. Desde el punto de vista económico, como señala García de Fanelli (2005:65) *“la universidad genera una variedad de productos: graduados de distintas disciplinas y niveles, investigación básica y aplicada, actividad de extensión y otros bienes sociales no buscados intencionalmente por aquellos que deciden sobre la inversión educativa”*. Esta autora indica que, desde el enfoque de la teoría del capital humano, la universidad pública genera bienes mixtos: algunos son bienes o servicios privados con externalidades³, otros son públicos y otros son preferentes. La existencia de estos tres tipos de bienes junto a la vigencia de valores sociales como la equidad en la distribución de la renta, justifican la intervención estatal y el financiamiento de las universidades a través de fondos públicos.

En la educación superior, el Estado se reserva la potestad de definir algunas políticas y otorga a las universidades autonomía para la toma de decisiones sobre diversos aspectos institucionales (políticas de admisión de los estudiantes, uso del financiamiento estatal, etc.);

³ La universidad genera una tasa de retorno individual y social puesto que genera beneficios que no son apropiables únicamente por cada individuo que invirtió en la educación sino por el conjunto de la sociedad, como la contribución que realizan los profesionales e investigadores al desarrollo económico, tecnológico y social.

esto implica que el primero delega a las segundas la capacidad para desarrollar políticas públicas. Dicho de otro modo, distintos actores –el gobierno y las universidades públicas– definen políticas sobre la oferta pública de bienes y servicios que son mixtos; sus decisiones afectan la distribución de bienes que contribuyen al bienestar individual y social. Por esta razón, la definición de políticas públicas que aquí tomamos incluye las políticas y programas llevados adelante tanto por el gobierno como por las universidades públicas.

B. El proceso de hechura de las políticas

La producción o hechura de las políticas públicas puede ser pensada como un proceso que se desenvuelve a través de distintos ciclos o etapas en el tiempo y que comprende, en términos sintéticos: la inserción de un tema en la agenda, la adopción de una política, la implementación y su evaluación y efectos. Esta es una herramienta heurística para analizar y explicar la toma de decisiones política. En la práctica, los ciclos no se desenvuelven como eventos separados, en forma secuencial y lineal, sino que se influyen mutuamente y se superponen.

Dado que este trabajo se centra en el análisis de los factores que condicionan el surgimiento y desarrollo de políticas en las universidades, nos centramos en el examen de los dos primeros ciclos. Al respecto, Cohen, March y Olsen (1972, 1974 y 1976), plantean que en los gobiernos –lo cual se aplica también a organizaciones como las universidades– el establecimiento de la agenda y la adopción de una política a menudo es un proceso desorganizado, inestable y contingente, que funciona como “anarquías organizadas” que deciden según el “modelo de bote de basura”. Los participantes arrojan en un bote de basura distintos tipos de problemas y de soluciones con distinto grado de prioridad, nivel, procedimientos y propósitos a medida que los van generando. Cuando en una organización se presenta la oportunidad de elegir, aparecen distintos tipos de grupos con preocupaciones, intereses, visiones que buscan participar en las decisiones. Los tomadores de decisión introducen la mano en el bote de basura y buscan compatibilizar la colección de elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos con alguna respuesta coherente, es decir, conectar problemas con soluciones, en el marco de la interacción con los actores involucrados (Aguilar Villanueva, 1993). Por esto, el proceso decisorio a menudo es resultado de cuatro corrientes relativamente independientes entre sí que se mueven dentro de una organización: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección.

Aquí se retoma el sentido general de esta proposición, pero con una adaptación propia. El interés no es aplicar un marco analítico predefinido sino identificar una serie de dimensiones y variables que sirven como guía para el análisis de la formulación de políticas públicas en las universidades. De este modo, consideramos importante abordar el proceso que comprende la inserción de un tema en la agenda política y la adopción de políticas públicas. En este proceso, las decisiones son resultado de la interacción de distintos actores e instituciones, en circunstancias concretas y en un contexto de oportunidades y restricciones.

C. Dimensiones para el análisis de la formulación de políticas

Inserción de un tema en la agenda y adopción de una política

Un primer requisito para la formulación de políticas es la identificación y definición de problemas. Es preciso que exista una situación que no satisface un determinado estándar evaluativo, frente a la cual se considera que es necesaria una intervención para su solución. Los problemas son construcciones de actores que elaboran definiciones sobre situaciones particulares de la realidad sobre la base de sus propios valores, capacidades e intereses.

De acuerdo con Tamayo Saez (1997), el conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado conforma la agenda pública o el ámbito público. Para que los problemas se conviertan en “cuestiones” que forman parte de la agenda pública existen ciertos requisitos. De acuerdo con Cobb y Elder (1972, 1983, citados en Aguilar Villanueva, 1991) es necesario que un asunto sea objeto de amplia atención o conocimiento del público, que se considere que se requiere algún tipo de acción para solucionarlo y que sea competencia de alguna entidad gubernamental. Asimismo, la conflictividad de un tema ayuda a que obtenga atención de la población. Existen, además, acontecimientos sociales que sirven como mecanismos de disparo y son los actores sociales los que se encargan de convertirlos en cuestiones de carácter público. Las características del tema (el grado de extensión, la relevancia temporal, entre otros) y el modo en que éste es definido son importantes: *“Las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo”* (Aguilar Villanueva, 1993:35).

No todos los problemas de carácter público logran ingresar a la agenda de gobierno. Existe abundante literatura sobre el proceso de inserción de un tema en la agenda de gobierno. En

forma breve, podemos señalar que a través de acuerdos y negociaciones, enfrentamientos, diálogo, argumentación racional, oferta de información, diseño de programas, los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares, en asuntos generales de interés y utilidad para el Estado. Asimismo, los actores no sólo deben definir problemas sino también alternativas que brinden solución a ellos. La problematización de una situación, la generalización de intereses y la introducción de temas en la agenda de gobierno es una tarea eminentemente política (Aguilar Villanueva, 1993).

Los decisores públicos seleccionan de la agenda pública los temas que consideran que son importantes o prioritarios en un momento dado, sobre los que se ha decidido que el gobierno va a actuar; de este modo, los temas pasan a formar parte de la agenda institucional, política o de gobierno. Los problemas pueden recibir atención luego de mucho tiempo, ser prioritarios en un momento, perder relevancia, ser descartados o volver a ingresar a la agenda de gobierno. La inclusión de un problema en la agenda de gobierno es una condición necesaria pero no suficiente, para que se de lugar a una política pública que intente solucionarlo.

Partiendo de nuestra definición de políticas públicas, en la educación superior no existe una sola agenda política o institucional. Por un lado, se encuentra la agenda del gobierno, que es manejada por el poder ejecutivo y el poder legislativo. Por otro lado, existe una agenda de las universidades, que es manejada por sus representantes y refiere a temas más específicos como las políticas institucionales. Ambas agendas se relacionan y se superponen en el tratamiento de algunos temas, pero no necesariamente coinciden.

Finalmente, la fase específica de formulación es el momento en que los tomadores de decisiones establecen los objetivos y las metas a alcanzar, seleccionan entre las posibles alternativas para alcanzarlos y elaboran una política orientada a solucionar un problema. Esto no necesariamente se produce en forma lineal y organizada. Las propuestas de política deben ser factibles –que haya capacidad técnico-burocrática y financiera para llevarlas adelante- y políticamente viables –que exista cierto grado de consenso entre distintos actores relevantes acerca de los cursos de acción propuestos-.

Actores

En la arena política intervienen diversos actores (grupos sociales e instituciones, incluido el gobierno) con intereses que movilizan recursos (status institucional, riqueza, capacidad de asociación, información, acceso a los medios de comunicación, entre otros) y ejercen distinto grado de poder e influencia en la toma de decisiones. Los actores buscan ingresar sus

problemas en la agenda de gobierno para que luego se adopten políticas y también deben proponer algún tipo de solución a los mismos.

El número de participantes de un grupo, el tipo y la magnitud del sector que representa, la dispersión geográfica, la reputación, la capacidad de organización y el grado de cohesión interna, la habilidad para movilizarse, entre otros, aportan capacidades diferenciales para influir en la toma de decisiones y conseguir los objetivos planteados. *“La organización de estos grupos, su capacidad para presentar demandas y para influir en las decisiones públicas les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración que la que pueden conseguir grupos poco estructurados y con menor influencia”* (Tamayo Saez, 1997:290).

En la educación superior *“gracias al estatus particular que le brinda [a las universidades] la autonomía académica e institucional, intervienen múltiples actores, dentro y fuera de la organización, cada uno de los cuales detenta un peso diferente en función de la estructura interna del gobierno y de acuerdo con el grado de coordinación ejercido por el Estado o el mercado”* (García de Fanelli, 2005:30). Existen distintos actores en la educación superior. Por un lado, los grupos internos a las universidades: los representantes de cuerpos académicos, de cuerpos estudiantiles y los órganos colegiados. También hay organismos interinstitucionales que agrupan a estos tres grupos en forma vertical (asociaciones disciplinarias, confederaciones estudiantiles, agrupación de instituciones). Por otro, se encuentran los representantes de organismos de gobierno con competencia en la educación superior: los miembros del parlamento y los ministros y funcionarios del ministerio de educación en el poder ejecutivo. Existen también otros sectores que se involucran en la educación superior: las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones empresariales, entre otros. El sector internacional a través de los sistemas académicos (disciplinas y redes de conocimiento) y los organismos internacionales (agencias de cooperación, bancos, fundaciones) puede tener cierto grado de influencia en los SES locales. No todos estos actores están organizados y se movilizan en la arena política, o bien, pueden hacerlo en algún momento del ciclo de producción de las políticas.

Los políticos (*policy makers*) o tomadores de decisiones son los actores más importantes, con mayor poder e influencia en el establecimiento de la agenda y la toma de decisiones. No solo pueden seleccionar aquellos temas que ingresan a la agenda política sino que también son iniciadores de cuestiones en la comunidad política. Grindle y Thomas (1991) resaltan que el bagaje y la actitud de las elites políticas son importantes en los procesos de reforma y que éstas poseen margen de acción para identificar problemas, elaborar soluciones, colocar temas en la agenda de gobierno, influir en el momento y contenido de las propuestas.

En este trabajo, consideramos a los representantes de las universidades públicas como los tomadores de decisiones más importantes. Estos participan en los organismos de coordinación del sistema (como los Consejos de Rectores), pueden influir en los procesos de formación de la agenda gubernamental y también manejan una agenda institucional propia, que constituye un punto de acceso a la toma de decisiones sobre determinados temas.

Los tomadores de decisiones están inmersos en organizaciones con objetivos, valores, prácticas y hábitos que condicionan su comportamiento. También poseen lealtades políticas y compromisos institucionales. Las universidades están expuestas a una variedad de demandas internas y externas debido a los múltiples sectores a los que debe responder; el contexto y las presiones de los grupos sociales y políticos constriñen el accionar de los tomadores de decisiones. Los grupos internos (docentes, investigadores, alumnos) presentan sus propios reclamos para que la organización se adapte a sus necesidades (Bastedo, 2007). El gobierno establece regulaciones que estructuran la toma de decisiones de las universidades al fijar objetivos y utilizar los instrumentos de la política pública para ello (García de Fanelli, 2005). Además, la educación superior se debe acomodar a las demandas sociales para aumentar el acceso, reducir los costos, mejorar la calidad y aumentar la eficiencia.

Los tomadores de decisiones actúan teniendo en cuenta los intereses organizados en la sociedad, las alianzas políticas relevantes, las organizaciones y los grupos de interés. Aunque éstos sean silenciosos y estén inmovilizados, juegan un rol en moldear la percepción de las elites políticas acerca de lo que es factible de realizar. Los grupos de interés pueden ser activos en presionar para que los políticos tomen decisiones sobre temas particulares. De este modo, establecen límites a las opciones disponibles a través del uso de distintos recursos de poder y modelan la actividad de los tomadores de decisiones (Grindle y Thomas, 1991).

Contexto y medioambiente

El contexto establece un marco de posibilidad para la formulación de políticas públicas. Ofrece límites parciales y oportunidades para el planteamiento de problemas, alternativas y soluciones factibles. A continuación, se describen algunos elementos significativos que forman parte del contexto: las características del sistema de educación superior, las condiciones económicas, históricas e internacionales, las circunstancias políticas y el medioambiente de las políticas públicas⁴.

⁴ El término “medioambiente” de las políticas ha sido tomado de Grindle y Thomas (1991), aunque en este trabajo se utiliza en un sentido diferente. Mientras que los mencionados autores refieren, con este término, a las

Características del SES

La lógica de funcionamiento del SES: los SES poseen estructuras y lógicas de funcionamiento que los diferencian entre sí. La ponderación que los sistemas otorgan a determinados principios (equidad, eficiencia, autonomía, calidad, competencia) y los principios que rigen el funcionamiento de los mismos establecen condicionamientos y horizontes de posibilidad para la formulación y expansión de determinado tipo de políticas para el campo y para sus instituciones particulares. El tratamiento que reciban determinadas cuestiones tiende a ser muy distinto en un sistema altamente competitivo, basado en intercambios monetarios, que mide la calidad de los productos por las preferencias expresadas a través del mercado, que en un sistema con un rol compensador y benefactor del Estado, que distribuye los recursos a través de canales públicos y pondera los principios de equidad (Brunner, 1994).

El lugar en el que reside la autoridad: La relación que se establece entre el Estado y las universidades, y la estructura del gobierno universitario, es un marco importante para la definición de iniciativas por parte las universidades. Esta relación está definida, en gran medida, por el grado de autoridad relativa del poder ejecutivo y legislativo, el status constitucional de las universidades y el modo de financiamiento de las mismas.

Como indica García de Fanelli (2005), la autoridad en temas de gobierno y gestión académica e institucional puede residir internamente, en las propias universidades (lo que denomina independencia institucional) o externamente, en el gobierno (que denomina control público). El grado de autonomía institucional se refleja en al menos seis dimensiones de la vida académica: gobierno de la organización, control financiero, política de personal, política de admisión de estudiantes, plan de estudio y métodos de evaluación (Ashbey y Anderson, 1966; citado en García de Fanelli, 2005). El control público refiere al cumplimiento de la ley, la neutralidad política, las fórmulas para distribuir recursos, el control del gasto ejecutado, la política general de acceso estudiantil, el control de la calidad de las instituciones y programas, entre otros.

En los sistemas de educación superior de Argentina, Chile y Perú, el Estado se reserva la potestad de definir algunas políticas para la educación superior y, al mismo tiempo, otorga a las universidades la autonomía para tomar decisiones sobre aspectos académicos, administrativos y financieros. De este modo, a diferencia de lo que sucede con otras políticas sectoriales, la definición de políticas no está concentrada en un organismo de gobierno;

características individuales de las elites políticas y al contexto de la opción política, aquí alude al entorno de las políticas públicas en el que se desarrollan las iniciativas de las universidades.

existen distintos actores y ámbitos de toma de decisión (gobierno, universidades públicas, organismos que agrupan a estas últimas) de acuerdo al tema y al lugar en el que reside la autoridad.

Grado de selectividad del subsistema universitario: la selectividad es una propiedad de la oferta que resulta de la aplicación de restricciones (académicas, físicas, económicas, entre otros) explícitas y/o implícitas que regulan el acceso, permanencia y graduación de la población en la universidad. Esta variable adquiere importancia cuando se trata de analizar las oportunidades educativas de los distintos sectores de la población y las posibles estrategias para revertir situaciones de desigualdad. Asimismo, el tipo y grado de selectividad suele –pero no siempre- estar relacionado con la percepción social de las oportunidades de alcanzar la educación superior; es decir, en función de ello, la población en general y la clase política pueden visualizar al sistema como accesible, democrático, elitista, etc. De este modo, de acuerdo con el tipo y grado de selectividad de la universidad y la interpretación colectiva de la misma, es que algunos temas y otros no, pueden convertirse en problemas objeto de intervención estatal y luego, quizás, ingresar a la agenda política.

Contexto histórico, económico e internacional

La relación de dependencia o autonomía que el Estado tiene con la comunidad internacional repercute en la toma de decisiones local. La educación superior en la última década ha atravesado un proceso de internacionalización, mediante la integración global y la conformación de redes de instituciones universitarias que promueven la movilidad de profesores, estudiantes e investigadores y la producción y transmisión de saberes en espacios transnacionales. Los organismos y agencias de cooperación internacional han adquirido un creciente rol en la agenda de la educación superior en los sistemas nacionales, definiendo temas y acciones prioritarios (transparencia y rendición de cuentas, mecanismos de evaluación y acreditación institucional, entre otros) y presionando para que los Estados locales instrumenten políticas orientadas a la transformación del sistema.

Los sucesos históricos que ha atravesado un país ayudan a moldear las características que asumen las instituciones. Siguiendo a Grindle y Thomas (1991) en muchos países en desarrollo, el colonialismo ha dejado su legado en estructuras particulares de gobierno, en la burocracia pública, en las relaciones económicas y políticas internacionales y en las divisiones internas de la población. Eventos del pasado como guerras, depresiones, períodos de expansión política o crecimiento económico forman parte de la memoria colectiva. Estos sucesos y la forma en que son definidos por la sociedad ayudan a moldear el carácter del

Estado, las funciones que se espera que cumpla, los valores que la sociedad pondera y las políticas que se consideran apropiadas.

Las condiciones económicas domésticas definen el ambiente de las iniciativas de cambio en las políticas: *“Although they may not be directly related to the substance of any particular reform, they can significantly affect the timing and success of efforts to bring about change”*⁵ (Grindle y Thomas, 1991). Si la economía crece, existe mayor disponibilidad de recursos financieros y una coyuntura propicia para que los tomadores de decisiones presenten nuevas propuestas con una aspiración de mediano plazo. En cambio, si la economía se encuentra estancada es posible que haya un mayor racionamiento de los recursos disponibles, que se suspendan iniciativas y que se recorte el presupuesto destinado a determinados programas.

Circunstancias políticas

Los procesos electorales, el inicio de un nuevo gobierno, el tratamiento de algún tema por los medios de comunicación, los escándalos políticos, las campañas realizadas por los grupos de interés, las crisis económicas, son todos eventos políticos que remueven los componentes de la agenda, redefinen las prioridades y reorientan la atención hacia determinados asuntos.

Kingdon (1984) introdujo el término “ventana política” para describir el funcionamiento de la dinámica política de las oportunidades de elección que propician la inserción de un tema en la agenda política. Existen momentos que configuran oportunidades favorables para el tratamiento de ciertos problemas y la recomendación de propuestas de solución, dado que hay una mayor receptividad en la comunidad política y en la opinión pública. Según este autor, para que el gobierno y los sectores aprovechen esta situación deben estar preparados, es decir, tener una definición del problema y medidas que sean posibles de ser llevadas a cabo. Las ventanas no se mantienen abiertas por mucho tiempo y suceden en eventos periódicos predecibles (cambio de gobierno) e impredecibles (crisis). Se cierran cuando se percibe que el gobierno se ha hecho cargo de la cuestión, porque los participantes fallaron por no haber tenido alternativas disponibles o porque los acontecimientos que abrieron la ventana salen de la escena por ser temporalmente limitados.

Asimismo, Grindle y Thomas (1991) ofrecen una mirada más específica sobre la dinámica de las circunstancias tanto en la fase de formación de la agenda como en el proceso posterior de toma de decisiones sobre políticas. Este planteo es útil simplemente para detectar algunas características de las circunstancias que ofrecen límites y oportunidades a las iniciativas de

⁵ *“A pesar de que pueden no estar directamente relacionadas con la esencia de una reforma en particular, pueden afectar en forma significativa el momento y el éxito de los esfuerzos abocados al cambio”.*

reforma. De acuerdo con estos autores, dos tipos de circunstancias, la situación de crisis y la situación 'como de costumbre' (*'Politics as usual'*) afectan, aunque no determinan, el tipo y contenido de decisiones adoptadas. Los tomadores de decisiones poseen margen de autonomía para diseñar el contenido específico, los arreglos institucionales, la profundidad y el alcance de las políticas.

De acuerdo con los mencionados autores, cierto tipo de temas tienden a ingresar a la agenda de gobierno sólo cuando existe percepción de crisis. En estas condiciones, existe una sensación de urgencia para "hacer algo" o bien, la amenaza de graves consecuencias si no se actúa, crece la presión externa hacia los políticos y puede ponerse en juego la credibilidad o la estabilidad política de una gestión. Usualmente se involucran en la toma de decisiones funcionarios de alto rango y existe margen para realizar innovaciones que implican cambios de gran alcance. Otro tipo de iniciativas, en cambio, pueden emerger casi exclusivamente cuando hay una situación de normalidad. En una "situación como de costumbre", es probable que exista poca sensación de urgencia para tomar decisiones y que haya intereses en juego más ligados a las relaciones de poder burocrático. Las cuestiones pueden surgir por elección de los decisores o a partir de los consensos que se construyeron gradualmente entre grupos de interés, comunidad académica y tecnócratas y funcionarios de la burocracia. Desde este punto de vista, existe mayor margen político y temporal para negociar o para responder o no a aquellos sectores que presionan por el cambio. Las iniciativas involucran a funcionarios de niveles bajos y medios, el cambio a menudo es incremental y existen mayores oportunidades para el ensayo, el error y el avance si los esfuerzos iniciales dieron resultados positivos.

Medioambiente de las políticas públicas

Usualmente, las iniciativas (leyes, tratados, decisiones, regulaciones, programas) que proponen los políticos no son ideas totalmente nuevas, sin precedentes, que surgen de manera abrupta y aislada del contexto. Las acciones que han sido implementadas previamente para brindar soluciones a ciertos problemas y las políticas públicas vigentes generan condiciones y crean expectativas que afectan la viabilidad de las nuevas propuestas y moldean la forma en que éstas son formuladas (Grindle y Thomas, 1991).

Como sugiere Lindblom (1959, citado en Aguilar Villanueva, 1993), las nuevas políticas a menudo son mecanismos de ajuste correctivo de los cursos de acción desarrollados previamente. El autor del modelo "incremental" postula que la adopción de políticas por parte de individuos y organizaciones se basa en una racionalidad limitada por restricciones de carácter organizativo, de información, de conocimiento, de tiempo, de recursos y de valores.

Lindblom afirma que el análisis de políticas es siempre partisano; los individuos utilizan los recursos analíticos solamente para impulsar sus propios intereses. Para mitigar la incertidumbre, el conflicto o la complejidad, los actores actúan en forma pragmática y reducen el universo posible de alternativas y soluciones a un conjunto de opciones que implican ajustes marginales a las políticas actualmente en curso. Son aproximaciones sucesivas y limitadas hacia determinados objetivos deseados que suponen cambios marginales en el tiempo.

Al mismo tiempo, las iniciativas pueden estar alineadas con la orientación de las políticas más amplias que lleva a cabo el Estado, particularmente cuando se trata de universidades públicas financiadas con el tesoro público. Hood (1983)⁶ plantea cuatro instrumentos que el Estado puede utilizar: a) instrumentos de información, b) instrumentos del tesoro, c) instrumentos de autoridad y, d) instrumentos de acción. El Estado puede producir información de alto valor y de gran alcance, elaborar el discurso “oficial” y definir la agenda de gobierno. A su vez, tiene a disposición recursos provenientes del tesoro público para transferir al sistema de educación superior, a sus instituciones y a los alumnos (contratos, incentivos, transferencias y beneficios). Los instrumentos de autoridad consisten fundamentalmente en las regulaciones normativas que pueden tener mayor o menor grado de imposición (leyes, certificados, aprobaciones, autorizaciones, restricciones, etc.). Finalmente, las acciones son las actividades que el gobierno ejecuta directamente. El gobierno puede hacer un uso variable de cada instrumento y también realizar distintas combinaciones, asumiendo ciertos roles con respecto a la educación superior y sus instituciones. Un Estado promotor del consumo se concentra en apoyar la demanda; uno proveedor de recursos se interesa por financiar la oferta de educación superior sin asumir un rol activo en definir y asegurar que sus prioridades se cumplan; uno regulador controla los precios e intenta definir la relación entre las instituciones y el mercado; finalmente, un Estado supervisor se concentra en evaluar los resultados de las políticas (Martinez, 2002).

Como menciona García de Fanelli (2005) la tendencia internacional en las últimas décadas se orienta hacia una elevación del control externo ejercido sobre las universidades. Este control estatal se realiza a través de la regulación pública directa –vía directivas- o la regulación pública indirecta –vía incentivos-. La primera consiste en la producción de reglas de conducta que pueden ser transmitidas como instrucciones, mientras que la segunda consiste en *“las interferencias que tienen lugar al cambiar la percepción de la naturaleza de las alternativas de acción sujetas a elección, esto es, cambio de la atracción relativa de las alternativas”* (Van

⁶ Citado en Cox (1993).

Vught, 1989⁷). El mercado y los organismos internacionales también han incrementado su presión hacia el sistema en los últimos tiempos.

Al respecto, se va tendiendo hacia *“estrategias de planeamiento flexible y ‘a distancia’, que hacen un uso amplio de los instrumentos ‘información’ e ‘incentivos’ y que, fundamentalmente, confía en el desarrollo de los sistemas nacionales a partir de una coordinación-regulación descentralizada”* (Cox, 1993:120). Se establecen limitaciones al rol tradicional del gobierno, se busca el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las universidades y se establecen políticas de incentivos –principalmente económicos- para que las universidades adopten determinado tipo de cambios. *“El tipo ‘autoregulado’ de relaciones del estado con la educación superior, enfatiza un rol ‘evaluativo’ del estado, que junto con reconocer la autonomía y diversidad de las instituciones de enseñanza superior, se hace cargo de promover la evaluación y autoevaluación de las acciones y resultados de las universidades, y de orientarlas ‘desde la distancia’”* (Cox, 1993:123).

Desde este punto de vista, el gobierno puede, a través de las políticas públicas, generar un ambiente favorable para el desarrollo de iniciativas en las universidades. Por ejemplo, aunque no tiene la potestad de definir las políticas de admisión de las universidades, tiene la facultad para poner en práctica un sistema de becas dirigido a determinados grupos sociales para facilitar su acceso y permanencia en la educación superior. Asimismo, puede utilizar mecanismos que generen incentivos y recompensas para la promoción del cambio en las universidades públicas. Para ello, hay distintas herramientas, como los instrumentos de asignación de la partida presupuestaria entre las universidades y la acreditación y evaluación externa de las mismas. También puede suceder el movimiento inverso, esto es, que las universidades desarrollen cambios, que las experiencias se extiendan hacia otras universidades y que se genere un contexto de innovación en este plano del sistema. Los representantes de universidades pueden generar consensos, agruparse y presionar al gobierno para que genere políticas que den un marco y refuercen las innovaciones en curso.

A continuación se presenta un diagrama del marco analítico propuesto con los rasgos centrales del proceso de formulación de las políticas públicas,. En este se destaca que tanto el gobierno como las universidades poseen la capacidad para elaborar dichas políticas. El esquema ilustra las dimensiones analíticas principales: el contexto, que ofrece un marco de restricciones y oportunidades; los actores, que son múltiples, poseen características distintivas, utilizan recursos y ejercen distinto grado de poder e influencia en la toma de

⁷ Citado en García de Fanelli (2005)

decisiones y; las dos fases o etapas del ciclo de las políticas públicas en las que se centra nuestro análisis: la inserción de un tema en la agenda y la adopción de una política. Las universidades y dentro de éstas, los órganos colegiados son considerados los actores clave en la toma de decisiones sobre las políticas de acceso a la educación superior.

3. CONTEXTO: CARACTERÍSTICAS DEL SES Y MEDIO AMBIENTE DE POLÍTICAS

3.1. Chile

La lógica de funcionamiento del SES

El sistema de educación superior chileno está compuesto por 228 instituciones a las que asisten casi 600 mil estudiantes. Existen tres tipos de instituciones: las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Las primeras concentran el 74% de la matrícula de pregrado⁸ de la educación superior y pueden ser divididas en dos grupos: las 25 universidades “tradicionales” o del “Consejo de Rectores” -16 son estatales y 9 son privadas- y las restantes 37 universidades de naturaleza enteramente privada.

Cuadro N° 2. Matrícula de educación superior por tipo de institución. Chile, 2004.

Tipo de institución	Cantidad	Matrícula
Universidades	62	423.557
Institutos Profesionales	51	106.758
Centros de Formación Técnica	115	63.932
Total sistema de educación superior	228	594.247

Fuente: PNUD-Mideplan (2006)

El sistema de educación superior puede ser caracterizado, según Bernasconi y Rojas (2004), como un sistema de mercado, masificado y diverso. Este se asienta sobre la reforma iniciada por el gobierno militar chileno a principios de la década de los ochenta, que buscó la apertura al mercado, la diversificación de instituciones, el fomento de la competencia y la mejora de la calidad académica. En el marco de esta reforma, no obstante, el Estado restringió la proliferación institucional, manteniendo un fuerte núcleo de instituciones públicas y privadas ‘de elite’ con apoyo estatal financiero directo (Brunner, 1986). Estas son las denominadas universidades del “Consejo de Rectores” (CRUCH), es decir, las 8 universidades estatales y privadas existentes al 31 de diciembre de 1980, más las universidades que se derivaron o sucedieron a algunas de ellas.

⁸ Las universidades chilenas y peruanas diferencian entre pregrado –equivalentes a las carreras de grado de otros sistemas- y postgrado.

El financiamiento del SES chileno posee algunas características distintivas. Siguiendo a Bernasconi y Rojas (2004), las universidades no son gratuitas; aún las estatales cobran aranceles de enseñanza a los estudiantes. Constitucionalmente se consagra la obligación del Estado de fomentar la educación superior; si bien éste realiza aportes a las universidades a través de distintos instrumentos, no está obligado a proveer su financiamiento total. De esta manera, el financiamiento de las universidades se compone de fuentes públicas, privadas y mixtas. El Estado entrega el financiamiento a las instituciones y a los estudiantes, a través del Ministerio de Educación, mediante distintos mecanismos: el Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), la asistencia financiera a los estudiantes (créditos y becas), el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) y el Programa MECESUP. Los tres primeros son los más importantes y constituyen el 85% de los recursos fiscales entregados por el Mineduc (PNUD-Mideplan, 2006). Paralelamente, existe un sistema estatal de asistencia financiera a los estudiantes de pregrado. Por su parte, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) distribuye fondos para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y la formación de capital humano avanzado.

Los recursos que el gobierno distribuye alcanzan, con distintos grados, a todas las universidades; sin embargo, existen claras diferencias. Las instituciones del Consejo de Rectores son las más beneficiadas por la política de financiamiento, dado que reciben la mayor parte de los recursos distribuidos por el Estado⁹. El financiamiento privado corresponde principalmente a pagos de matrícula y aranceles que deben cancelar los alumnos durante el desarrollo de sus estudios en todas las universidades, y en menor medida, a venta de servicios a terceros. El pago de aranceles que realizan las familias constituye el 36% de los ingresos corrientes de las universidades (PNUD-Mideplan, 2006). El componente mixto consiste en las donaciones y los fondos de la cooperación internacional. De todos modos, aún en las universidades del CRUCH, el aporte estatal representa sólo un tercio de su presupuesto y una parte de éste es obtenido en forma competitiva. En este sistema *“los recursos de naturaleza privada son captados por mecanismos competitivos y de mercado, pero también buena parte de los recursos de naturaleza pública siguen este camino hasta llegar a las instituciones. En este contexto, las universidades chilenas reciben claros incentivos para mejorar sus indicadores de calidad y eficiencia, a los que se remiten las pautas de la competencia por recursos oficiales; en contraste, quedan descuidados los aspectos relacionados con la equidad....”* (García de Fanelli et al, 2007:24-25).

⁹ Ver Anexo I, recuadro N° 1 con descripción de los mecanismos de asignación de los recursos públicos a las universidades.

De acuerdo con la legislación correspondiente¹⁰, las universidades chilenas reconocidas por el Estado gozan de autonomía académica, económica y administrativa. Esto implica que tienen potestad para fijar las políticas de docencia, investigación y extensión, así como los planes y programas de estudio y para disponer de sus recursos y organizar su funcionamiento de acuerdo con sus estatutos y leyes. En cuanto a las políticas de admisión, la legislación establece que el requisito mínimo para ingresar a las universidades es haber egresado de la enseñanza media. En la práctica, las universidades pueden definir sus políticas de admisión, estableciendo sus propios requisitos y procedimientos de selección.

El ingreso a la universidad requiere del cumplimiento de una serie de etapas que comienzan con la rendición de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Las instituciones del CRUCH poseen un sistema común y regular de admisión, basado en los resultados de la PSU y, con menor ponderación, en las notas de la escuela media¹¹. Cada universidad, a su vez, determina en forma independiente los puntajes y requisitos específicos para cada carrera o para todo el centro educativo. Numerosas universidades poseen además mecanismos especiales o alternativos de admisión para promover el ingreso de grupos específicos (deportistas, artistas, extranjeros, discapacitados, indígenas, entre otros). Las universidades privadas “nuevas” no integran este sistema común de admisión, pero la mayoría igualmente utiliza los resultados de la PSU puesto que sirven como forma de medición de las condiciones académicas del estudiante, a la vez que son un requisito exigido por el gobierno para que la institución acceda al Aporte Fiscal Indirecto.

Por otra parte, Chile posee un sistema de acreditación de las universidades, que constituye un mecanismo para incentivar su calidad académica. Posee dos dispositivos, independientes entre sí: la acreditación o licenciamiento (certificación obligatoria para las universidades privadas nuevas que gozan transitoriamente de autonomía limitada) y la acreditación de instituciones y de carreras de grado y postgrado (proceso voluntario para las instituciones autónomas).

En síntesis, el SES chileno es un caso particular en América Latina por su fuerte orientación hacia el mercado y por la existencia de una lógica que otorga primacía a los principios de autonomía, competencia y eficiencia de las instituciones (García de Fanelli *et al*, 2007).

¹⁰ La Ley N° 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) sancionada en 1990, fija normas para la educación de todos los niveles y es además la “ley marco” para todas las normas vigentes en materia de educación superior.

¹¹ Ver Anexo I, Recuadro N° 2 con explicación del sistema de ingreso a las universidades del CRUCH.

El lugar en el que reside la autoridad

Distintos organismos públicos tienen competencia en las políticas de educación superior. La División de Educación Superior del Ministerio de Educación (Mineduc) es el organismo a cargo de la conducción política del sistema; se ocupa de proponer y evaluar políticas públicas, velar por el cumplimiento de las normas, formular la asignación presupuestaria estatal a las instituciones, sugerir normas para el sector, establecer relaciones institucionales con las IES y realizar el reconocimiento oficial de las nuevas entidades. Además, el Consejo Superior de Educación (CSE) tiene a su cargo el sistema de licenciamiento de las nuevas universidades y la Comisión Nacional de Acreditación se ocupa de la acreditación de las instituciones autónomas y de las carreras. El CONICYT es el organismo abocado al desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

El SES chileno tradicionalmente no ha contado con instancias fuertes de gobierno o coordinación a nivel central (Bernasconi y Rojas, 2003). El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas es el organismo público, autónomo y nacional de coordinación de las veinticinco universidades antiguas y derivadas. Posee funciones de coordinación de la actividad académica de las instituciones que la integran y de definición de lineamientos para las políticas universitarias. No obstante, dada la autonomía de las universidades, sus decisiones *“carecen de fuerza vinculante incluso para sus integrantes”* (Bernasconi y Rojas, 2003:111). Históricamente, ha desempeñado un significativo rol en el establecimiento del sistema de admisión de alumnos a las universidades que lo conforman y en la gestación de leyes relacionadas con la educación superior. El CRUCH es un referente ineludible en la definición de políticas públicas para la educación superior.

En el caso chileno, la coordinación del SES se inclina hacia la competencia entre las instituciones dentro del marco establecido por la regulación estatal. El Estado garantiza la autonomía de las universidades y brinda financiamiento parcial a las mismas, ocupando un papel subsidiario, orientado a definir el marco en que se desenvuelven las iniciativas de las personas y de los cuerpos intermedios en la educación (Bernasconi y Rojas, 2004).

Grado de selectividad

Chile no ha quedado al margen de la tendencia general de ampliación de la cobertura de la educación superior en los últimos diez años. En efecto, la tasa bruta de escolarización de la educación superior para 2006 es de alrededor del 49,6% (SPU, 2006). No obstante, el sistema chileno continúa siendo altamente selectivo y distintos autores remarcan que el acceso a las universidades se encuentra segmentado social y económicamente.

De acuerdo con García de Fanelli *et al* (2007:16), “el sistema de admisión regular a las universidades tradicionales chilenas, como se advierte, es un sistema selectivo a dos niveles: académico y físico”. El procedimiento aplicado tiende a seleccionar a los postulantes según los méritos académicos y según el número cerrado de plazas que ofrecen las universidades. Los mecanismos de admisión alternativos y paralelos se encuadran dentro de las condiciones generales bajo las que opera el sistema, quedando cooptados dentro de su doble lógica selectiva de funcionamiento. A esto se puede agregar que la selectividad también se debe a criterios económicos. La estructura de aranceles de estudio establece restricciones al acceso de la población aspirante, particularmente para los sectores de menores recursos.

En el siguiente cuadro, se puede observar que en el año 2005 se presentaron más de 170.000 estudiantes a la PSU; la mayoría de ellos rindió el examen (debiendo, para ello, pagar un arancel). Sólo el 43% postuló a las carreras (una vez que obtuvieron el puntaje mínimo exigido) y el 32% fue seleccionado por una universidad. Finalmente, sólo el 25,9% se matriculó en una universidad. Casi 1.600 vacantes de estas universidades quedaron sin cubrir. De este modo, uno de cada cuatro inscriptos a la PSU terminó ingresando a una carrera en una universidad del CRUCH; casi el 75% de la población aspirante inicial quedó fuera de la posibilidad de asistir a una de estas universidades (García de Fanelli *et al*, 2007), lo cual no implica que no hayan podido ingresar a otras universidades.

Cuadro Nº 3. Etapas del proceso de admisión regular a las universidades del CRUCH para el año académico 2005, Chile.

Condición	Cantidad	Porcentaje	Total
Inscriptos	176.680	100,0%	
De los cuales rindieron la PSU	169.376	95,9%	100,0%
De los cuales se postularon	76.292	43,2%	45,0%
De los cuales fueron seleccionados	56.547	32,0%	33,4%
De los cuales se matricularon	45.785	25,9%	27,0%
Cantidad de vacantes ofrecidas	47.357		

Fuente: UFRO (2005), cuadros Nº1.2, 1.3, 1.7 y 2.1, citado en García de Fanelli *et al* (2007).

Situando la atención en la población que ingresa a las universidades, cabe destacar la existencia de un sesgo en la composición socioeconómica de la matrícula, puesto que la cobertura se concentra (66%) en los quintiles superiores de ingreso (IV y V) y es baja (19,9%) en los quintiles I y II. De acuerdo con Sverdlick, Ferrari y Jaimovich (2005) el sistema chileno es fuertemente excluyente en términos socioeconómicos, operando con una doble segmentación.

Los sectores de menores recursos suelen obtener bajos puntajes en la PSU; como consecuencia, o bien no ingresan a las universidades porque no cumplen con los requisitos académicos, o bien obtienen puntajes buenos pero no lo suficientemente altos como para recibir ayuda financiera del Estado, por lo cual, logran ser admitidos pero en universidades privadas de menor categoría con bajos aranceles y laxas exigencias de selección y (PNUD-Mideplan, 2005).

En los últimos diez años ha disminuido la brecha de acceso a la educación superior entre hombres y mujeres. Con excepción del quintil más rico, las diferencias en la cobertura han desaparecido o se han invertido a favor de las mujeres (Fundación Equitas, 2006). En relación con la variable étnica, los resultados del Censo de Población 2002 muestran que el acceso al nivel superior ha aumentado de manera importante en la población indígena (7,9% de las personas de 5 años y más logra alcanzar este nivel de estudios), pero aún se mantiene una considerable brecha con la población no indígena (16,8%). Según la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen) realizada en 2003, la cobertura de educación superior para la población indígena de entre 18 y 24 años es de un 26,3%¹², 11,2 puntos porcentuales inferior a la cobertura alcanzada por la población total del país de ese tramo de edad (37,5%). A modo de referencia, este nivel de cobertura se sitúa en el rango alcanzado por la población del país perteneciente a los quintiles de ingreso II y III (Fundación Equitas, 2006:52-53). Por su parte, si se realiza un recorte de los resultados de dicha encuesta y se toma sólo al segmento de estudiantes indígenas que asiste a las universidades (190 casos), se observa que este grupo se integra de manera predominante (77,4%) a las universidades públicas (del CRUCH) y el 22,6% en universidades privadas (Donoso y Cancino, 2007:51). De acuerdo con estos autores, *“ello puede deberse a su condición socioeconómica – por lo general- considerados candidatos elegibles de becas o apoyo financiero. Sin embargo, no todos cumplen con esa condición. De hecho de los 147 estudiantes indígenas participantes en la muestra de UES públicas, algo más de un tercio (51 casos) son objeto de becas referidas a colegiatura. En las privadas la relación se deteriora: de los 43 estudiantes 9 reciben becas de este tipo (algo más del 20%)”*. Recordemos que en el último Censo realizado 692.192 personas equivalentes al 4,6% de población total se consideraron pertenecientes a grupos étnicos. Dentro de este grupo, sobresale la elevada proporción del pueblo mapuche, que es el 87,3% de la población indígena.

¹² No se han encontrado datos certeros sobre la cantidad de estudiantes indígenas de educación superior. Sin embargo, en función de los datos de composición de la población indígena por grupos de edad y cobertura provistos por la encuesta CASEN 2003, la matrícula podría ser de alrededor de 15.000 estudiantes.

Finalmente, partiendo del supuesto de que el acceso a los estudios superiores es un proceso que comprende distintas etapas, es importante considerar los bajos niveles de permanencia y de graduación de los estudiantes en el sistema chileno. Los nuevos perfiles de alumnos traen importantes falencias desde el sistema escolar, ingresando (a instituciones de menor prestigio) con claras desventajas frente a los alumnos tradicionales. Las universidades del CRUCH presentan mejores indicadores de eficiencia interna (0,50 en 1990) que las universidades privadas nuevas (0,30) mostrando que sus alumnos tienen mayores probabilidades de terminar sus estudios que los de estas últimas. Los estudiantes de los quintiles más pobres (I y II), tienden a concentrarse en los primeros años de las carreras universitarias y disminuyen notoriamente en los niveles más avanzados, en contraste con los más ricos, cuya distribución es más homogénea entre los distintos años (PNUD-Mideplan, 2006).

Existen escasos estudios sobre este tema y más aún sobre la situación de grupos vulnerables específicos como los indígenas. No obstante, los datos provistos por estudios recientes sugieren que *“las probabilidades de permanencia y egreso en la educación superior están significativamente asociadas con las características de los alumnos. Es muy posible que también influyan factores ligados a la oferta, tales como las características de los currículos y los recursos y procesos pedagógicos que aplican las instituciones para que los alumnos desarrollen un proceso efectivo de aprendizaje”* (PNUD-Mideplan, 2006: 61).

Medioambiente de las políticas públicas

En el transcurso de los últimos 10 años, la estrategia del gobierno chileno ha consistido en brindar orientaciones generales al sistema, preservando la autonomía de las instituciones. Se han establecido objetivos de política pública, buscando su consecución mediante distintos tipos de mecanismos, incentivos y programas. En esta dirección, se ha diversificado e incrementado el financiamiento, manteniendo aportes basales que se focalizan en instituciones de mayor complejidad y se han establecido instrumentos concursables y sistemas de acreditación que estimulan la calidad y eficiencia de las instituciones (Ministerio de Educación, 2007b).

Desde la década de los noventa, los distintos gobiernos fueron ampliando progresivamente el presupuesto destinado a las becas y créditos, mecanismo por el cual el Estado financia la demanda de la educación superior, con el objetivo de mejorar la equidad en las oportunidades de permanencia y graduación de los estudiantes. A partir de la sanción de una nueva ley de financiamiento de la educación superior en 2005 y del acuerdo entre el Mineduc, las

universidades del CRUCH y la principal agrupación estudiantil (CONFECH), en 2006 se puso en marcha una nueva política de financiamiento. El gobierno incrementó enormemente la inversión de recursos, reformuló algunos instrumentos existentes, incorporó nuevos (Crédito con Aval del Estado) y aumentó la focalización hacia los sectores de menores recursos¹³. La política de ayudas estudiantiles constituye un eje central de la gestión educativa del gobierno de Bachelet y reflejo de ello es la sustantiva ampliación de su financiamiento.

El sistema de asistencia financiera estatal al estudiante de pregrado consiste en un conjunto de instrumentos (12 tipos de becas y 3 tipos de créditos¹⁴) que permiten acceder a distintas fuentes combinadas de financiamiento para solventar, total o parcialmente, los costos asociados a los estudios en este nivel. Como se puede observar en el siguiente cuadro, por un lado, se encuentran los beneficios (todos los créditos y seis de las becas) destinados a cubrir parcial o totalmente el arancel de estudio, que son entregados por el Mineduc (excepto por el crédito CORFO¹⁵). Por su parte, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) tiene a su cargo 5 becas de manutención: dos de ellas (alimentación y manutención) tienen la particularidad de ser otorgadas en forma complementaria a casi todas las demás becas. La mayoría de los beneficios se dirigen a los alumnos de primer año de la carrera y se renuevan anualmente (los créditos son otorgados por varios o todos los años de estudio). En términos generales, el requisito es tener un buen rendimiento académico y vulnerabilidad socioeconómica. Algunos ponderan la excelencia académica, otros son para estudiantes de determinadas carreras (pedagogía o carreras técnicas) o de determinado tipo de universidad (CRUCH). Asimismo, dos becas de manutención incorporan criterios adicionales al académico y económico y se dirigen a grupos de la población con características particulares (con ascendencia indígena y residentes de zonas geográficamente aisladas).

¹³ Hasta el año 2005, la mayoría de los programas estatales de becas y créditos beneficiaban a los estudiantes inscriptos en las universidades del CRUCH, que son las más selectas en términos socioeconómicos, dejando fuera al resto de las universidades que absorben la mayor proporción de alumnos provenientes de hogares de menores recursos (García de Fanelli *et al*, 2007). La nueva política extendió las becas a la mayoría de los estudiantes con buen rendimiento y escasos recursos económicos, independientemente de la institución a la que asisten.

¹⁴ A este conjunto se pueden agregar dos becas que son muy puntuales y no aportan al corazón del sistema: la beca JUNAEB para la PSU que cubre el costo del examen y la Beca Juan Gomez Millas para estudiantes extranjeros.

¹⁵ Este es un crédito distinto al resto de las ayudas estudiantiles. Es otorgado por bancos comerciales con recursos de la Corporación de Fomento de la Producción (organismo gubernamental) y está destinado a familias de ingresos medios que puedan avalar el préstamo ante el banco.

Cuadro N° 4. Sistema de asistencia financiera al estudiante de educación superior. Chile, 2008.

Tipo de beneficio	
Beneficios de arancel - MINEDUC (excepto CORFO)	Beneficios de manutención – JUNAEB
Beca Bicentenario	Beca Presidente de la República
Beca Juan Gómez Millas	Beca Indígena
Beca Excelencia Académica	Beca Integración Territorial
Beca Puntaje Nacional	Beca de Alimentación para la educ. superior
Beca Pedagogía	Beca de manutención para la educación superior
Beca Nuevo Milenio	
Beca hijos profesionales de la educación	
Crédito con Aval del Estado	
Fondo Solidario de Crédito Universitario	
Crédito CORFO	

Fuente: Sitio Web del Ministerio de Educación de Chile (2008)

Concretamente, los alumnos de primer año que han obtenido 475 puntos en la PSU y pertenecen a los tres primeros quintiles de ingreso pueden recibir financiamiento estatal para el pago del arancel de la carrera, a partir de una combinación de crédito y becas (quienes obtienen un mayor puntaje, acceden a mejores beneficios)¹⁶. A su vez, los estudiantes que han obtenido becas o créditos de arancel (excepto hijos de profesionales de la educación) y pertenecen a los dos primeros quintiles de ingreso, acceden automáticamente (sin necesidad de postular) a la beca de alimentación (por \$25.000 mensuales en vales de canje para alimentación) y de manutención (por \$14.500 mensuales de libre disposición). Mientras tanto, los beneficiarios de las tres becas de manutención (Indígena, Presidente de la República e Integración Territorial) que pertenecen a los dos primeros quintiles de ingreso, reciben automáticamente la beca de alimentación¹⁷. Por otro lado, los alumnos de pregrado con un ingreso familiar de hasta \$450.000 per capita pueden obtener (o renovar) la Tarjeta Nacional

¹⁶ El mecanismo de postulación a las distintas becas de arancel y créditos es centralizado y se realiza a través de un sitio Web. El sistema otorga los beneficios, que se hacen efectivos una vez que los estudiantes se matricularon y presentaron la documentación solicitada. Las becas de alimentación y manutención son asignadas automáticamente a los estudiantes que cumplen con los requisitos arriba mencionados. En el caso de las Becas Indígena, Integración Territorial y Presidente de la República, la postulación se realiza en la Dirección de Asuntos Estudiantiles de cada universidad.

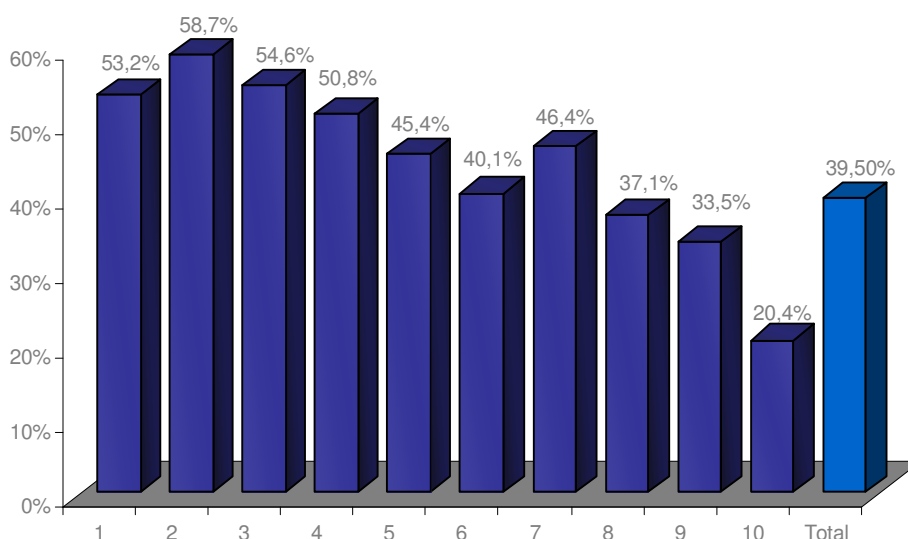
¹⁷ De acuerdo con la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) realizada en Chile, en 2006 el valor de la línea de indigencia y de pobreza era en el ámbito urbano de \$23.549 pesos para el primer caso y de \$47.099 pesos para el segundo, mientras que en el ámbito rural era de \$18.146 y \$31.756, respectivamente (Mideplan, 2007).

Estudiantil entregada por la JUNAEB, que reduce la tarifa de los medios de transporte público durante el período académico.

Para tener una dimensión de la magnitud del sistema de ayuda financiera estatal, durante el año 2005, previo a la reforma, se entregaron casi 200.000 beneficios (entre becas y créditos, exceptuando CORFO) a estudiantes de pregrado en universidades, de institutos profesionales y de centros de formación técnica. Para 2008 se prevé aumentar el presupuesto hasta alcanzar los 324.244 beneficios, cifra integrada por: 77.710 becas de arancel, 125.137 becas de alimentación y manutención y 121.397 créditos entre el Fondo Solidario y el Crédito con Aval del Estado (Mideplan, 2007). En particular, las becas de alimentación y manutención (de carácter compensatorio) han tenido un crecimiento exponencial en los últimos tres años.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, en el año 2006 cerca del 40% de los estudiantes que asistía a universidades, centros de formación técnica o institutos profesionales, recibió algún tipo de ayuda estudiantil. Si bien estos beneficios se reparten en toda la escala socioeconómica con predominancia en los grupos de menores ingresos, cabe destacar que una importante proporción de los estudiantes de deciles más pobres no recibe ni créditos ni becas (CASEN, 2007).

Gráfico Nº 2. Estudiantes que asisten a la educación superior por quintil de ingresos cubiertos por becas o créditos (2006)



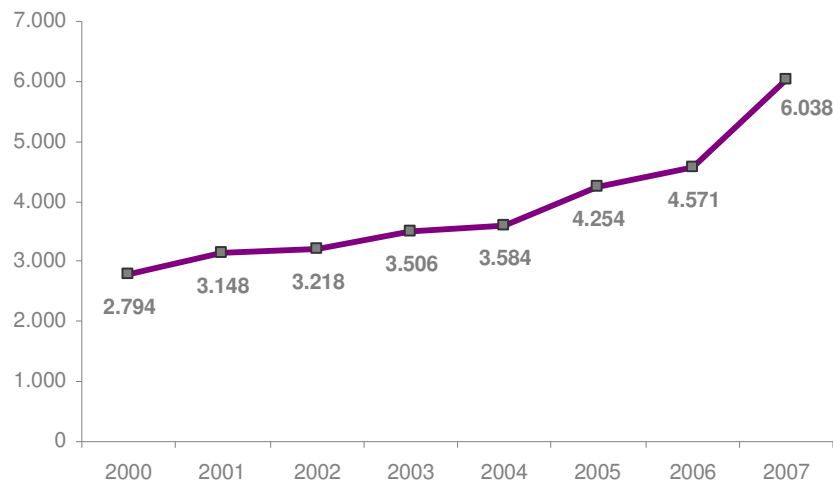
Fuente: Encuesta CASEN 2006.

De este modo, Chile cuenta con un sólido y ampliado sistema de ayuda financiera estatal para el estudiante que, *“de alguna manera, resulta la contraparte de los aranceles con que las instituciones de enseñanza superior gravan sus estudios”* (García de Fanelli et al, 2007:25) y, en un sentido amplio, del alto costo que implica el estudio en este nivel.

La Beca Indígena constituye la principal medida de acción afirmativa dirigida a los grupos indígenas en la educación superior, cuyo objetivo es apoyar el acceso y la permanencia de estos estudiantes. Se trata de un beneficio de manutención, consistente en dinero de libre disposición de \$545.840 anual que se entrega en 9 cuotas mensuales (aproximadamente \$60.649 mensual). La beca puede renovarse anualmente hasta finalizar la carrera. Los requisitos para acceder son: ser chileno/a, poseer ascendencia indígena, situación socioeconómica deficitaria, promedio de notas 5 en el nivel medio y promedio de 4,5 en la carrera de pregrado de cualquier universidad (esto último, para la renovación).

El antecedente de este programa se remonta al gobierno de Allende, que entregó becas y construyó tres hogares para estudiantes universitarios indígenas. Ambas iniciativas cesaron a partir de la instauración del gobierno militar encabezado por Pinochet. En 1991 se creó la Beca Indígena para la educación superior a cargo del Mineduc y al año siguiente fue extendida al nivel básico y medio. En 1993 en la Ley Indígena se determinó que el presupuesto anual del sector público debía destinar recursos especiales para este programa, involucrando en su gestión a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Desde el año 2000 a 2007, el presupuesto de la Beca Indígena aumentó paulatinamente y la cantidad de becas otorgadas se incrementó en un 116% (en el último año hubo 2.822 nuevas becas y 3.216 renovaciones).

Gráfico N° 3. Becas Indígenas para la educación superior otorgadas (2000-2007)



Fuente: JUNAEB (2005) y (2007a) y Mineduc (2005b)

En las entrevistas realizadas a autoridades del gobierno y a representantes de la universidad se han mencionado algunos inconvenientes del programa:

- Económico: El monto que entrega resulta insuficiente para cubrir los gastos de manutención y en ocasiones se retrasa unos meses el pago de la beca.
- Dificultad de acceso y mantenimiento del beneficio por los requisitos académicos fijados por el programa. Si bien éstos son menores que los de otros beneficios, siguen siendo altos para muchos estudiantes mapuches que frecuentemente enfrentan problemas de rendimiento por una deficiente formación de base o porque trabajan para mantenerse y descuidan los estudios. Por esta razón, muchos estudiantes no acceden o bien, pierden el beneficio sobretodo en los dos primeros años de estudio.

Paralelamente, la CONADI posee un programa de residencia urbana para alumnos indígenas de educación superior con escasos recursos económicos. Este se instrumenta a través de dos vías: la entrega de becas individuales de residencia urbana y la administración y mantenimiento de nueve hogares estudiantiles, que en algunos casos delega en empresas privadas.

El programa de Beca Indígena se enmarca en un proceso histórico de lucha sociopolítica y cultural del movimiento indígena, particularmente el mapuche, por lograr que el Estado chileno asuma el compromiso de garantizar sus derechos y de reparar lo que denominan la “deuda histórica”, producto de la ocupación del territorio, la marginación cultural, política y socioeconómica. Con el retorno de la democracia, los gobiernos de la Concertación fueron avanzando progresivamente en el desarrollo de políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, como respuesta a las demandas de las organizaciones. Los pasos iniciales y centrales fueron la sanción de la Ley Indígena (N° 19.253) en 1993 y la creación de la CONADI en el mismo año. De allí en adelante se implementaron una variedad de medidas, políticas y programas¹⁸ –algunos de ellos de corte transversal a los ministerios sectoriales- orientados a atender y proteger distintos aspectos (tierra, educación, cultura, organización) de la vida de estos pueblos. La cuestión indígena lentamente ha ocupado un lugar en la agenda de gobierno y es un tema bastante presente en la política de la actual administración de Bachelet, que ha volcado mayor cantidad de recursos para estos pueblos a través de distintos programas y organismos.

Por otro lado, cabe destacar que, para dar cumplimiento a la Ley Indígena, en 1996 el Ministerio de Educación comenzó a implementar el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). Este busca desarrollar y poner en práctica propuestas curriculares que aborden la diversidad cultural y lingüística de los alumnos indígenas de Chile. El programa, orientado a la educación básica, articula algunas líneas de acción con la CONADI y el programa Orígenes (ver nota al pie N° 15).

En contraste con el importante avance en materia de políticas públicas indígenas en distintos planos (programático, legal e institucional) y con la tendencia general en América Latina y el Caribe, el Estado Chileno aún no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales¹⁹. Este es el único instrumento jurídico internacional con carácter vinculante que reconoce y protege los derechos de los pueblos indígenas en diferentes áreas de su interés. El convenio es utilizado en estos países como fundamento jurídico de la creación

¹⁸ En 2001 se creó la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato y en el mismo año se puso en marcha el Programa Orígenes (préstamo del BID) dirigido a la población indígena, que tiene previsto continuar aproximadamente hasta el 2011. En 2002 se creó la Secretaría Ejecutiva de Coordinación de Políticas y Programas Indígenas radicada en el Ministerio de Planificación y en junio de 2006 se dio inicio al “Debate Nacional de los Pueblos Indígenas” organizado y coordinado por las organizaciones indígenas y la CONADI para elaborar propuestas sobre la política indígena.

¹⁹ El Convenio N° 169 fue aprobado por la Conferencia General de la OIT en 1989 y en América Latina fue ratificado por los Estados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela. En Chile, el convenio fue aprobado por la Cámara de Diputados pero resta la del Senado.

de nuevas normativas, instituciones, programas y políticas dirigidas a mejorar la situación de la población indígena. En reiteradas ocasiones, la presidenta Bachellet ha expresado a las organizaciones indígenas su compromiso de promover la ratificación de este tratado, y para ello, es preciso que se construya consenso entre los distintos sectores que integran el Senado. A fines de 2006, la mandataria le asignó urgencia legislativa para que sea tratado por el Congreso puesto que existía el riesgo de que pierda estado parlamentario; hasta el momento no ha habido cambios en esta dirección.

3.2. Perú

La lógica de funcionamiento del SES

El sistema de educación superior peruano comprende 1.338 instituciones que atienden a una matrícula de alrededor de 900.000 estudiantes. Las universidades concentran más de la mitad de la matrícula de la educación superior; en total son 82 instituciones, 25 de carácter público y 37 de carácter privado. Casi un tercio de las mismas se localiza en su capital, Lima.

Cuadro N° 5. Matrícula de educación superior por tipo de institución. Perú, 2004.

Tipo de institución	Cantidad	Matrícula
Universidades	82	498.502
Institutos Superiores Pedagógicos	399	112.580
Institutos Superiores Tecnológicos	844	269.759
Escuelas Superiores	43	8.395
Total sistema de educación superior	1.368	889.236

Fuente: Oficina de Coordinación Universitaria (2005)

El estudio de la carrera de pregrado en las universidades públicas es gratuito²⁰ y en las universidades privadas es pago. Las primeras se financian centralmente con los recursos del Tesoro Público, y en menor medida, con los ingresos propios y los ingresos por concepto de leyes especiales. En segundo caso, si bien legalmente pueden recibir subsidios estatales, en la práctica esto no sucede. El único financiamiento estatal que reciben algunas universidades privadas es a través de los fondos competitivos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC). Sus ingresos provienen principalmente del mercado a través del cobro del arancel por el servicio de enseñanza y, en menor medida, de la venta de servicios a terceros.

La asignación estatal de recursos se basa en patrones históricos (el presupuesto del año previo), más los aumentos que el gobierno, si quiere, establece anualmente para el sector universitario. Con todo, el volumen del financiamiento no ha crecido en paralelo al gran aumento del número de universidades y de la matrícula (Oficina de Coordinación Universitaria,

²⁰ Según García Guadilla (2005), las universidades públicas cobran una cuota pequeña y casi simbólica a los estudiantes. Los derechos de matrícula en los gastos corrientes de las universidades públicas de Perú tienen una proporción menor al 3%, en contraste con Chile donde es del 25%. Sin desconocer que en Perú los estudiantes que deciden estudiar una carrera de grado deben afrontar determinados gastos (cuota simbólica, pago por examen de admisión, pago de la preparación preuniversitaria si apuestan a esta vía de ingreso, pago de trámites documentarios en la universidad), consideramos que las universidades son centralmente gratuitas.

2005; González de la Cuba, 2004). La participación porcentual del Estado en el presupuesto del conjunto de las universidades públicas se ha reducido en desmedro de la participación de los recursos propios (cobro por derechos de examen de ingreso, cobro de arancel en las academias preuniversitarias, venta de servicios de consultoría, entre otros). Así, mientras que en 1995 los ingresos del tesoro público constituyeron el 84% del presupuesto del conjunto de las universidades públicas y los recursos propios el 16%, en 2004 la relación fue de 62% y 38% respectivamente. El insuficiente soporte financiero del Estado ha conducido al deterioro de los sueldos docentes y de la infraestructura de las universidades (Oficina de Coordinación Universitaria, 2005).

En cuanto a la asignación de recursos directos a la demanda, el Ministerio de Educación – Minedu- posee una Oficina que otorga becas y créditos para los estudiantes de nivel superior, que será descrita más adelante. El CONCYTEC, por su parte, otorga becas para estudios de postgrado (magíster y doctorado) en áreas prioritarias de ciencia y tecnología en universidades del país.

La gestión financiera de las universidades públicas está sujeta a un engorroso y burocrático proceso de rendición de cuentas (normas y procedimientos del sector público) que prioriza los procesos antes que los resultados, lo administrativo por sobre lo académico e impide la obtención de recursos externos de la cooperación internacional. Este mecanismo reduce la autonomía administrativa y académica de las instituciones y atenta contra la eficiencia en la administración de los recursos. Además, no existe una cultura de distribución de los recursos públicos en función de la medición de indicadores de desempeño o de resultados, o de la evaluación externa de las instituciones. Este tema recién se está planteando y el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), que incluye a las universidades, se encuentra en proceso de organización²¹.

Las universidades públicas y privadas poseen autonomía para definir su régimen académico, administrativo y económico²². También están facultadas para establecer sus modalidades de admisión. El requisito general para acceder a la universidad es haber finalizado el nivel medio. Las universidades poseen un mecanismo regular y central de admisión que consiste en la aplicación, una o dos veces al año, de un examen de selección con pruebas de aptitud académica y de conocimiento. Además del examen, algunas evalúan también el promedio de

²¹ Las facultades de medicina son las únicas que se han sometido a la acreditación, con un sistema propio desde 2001. La Ley que origina el SINEACE fue reglamentada en julio de 2007, un año después de su sanción.

²² El marco legal de las universidades es la Constitución de 1993 y la Ley Universitaria N° 23.733. Algunas universidades privadas deben, además, tomar en cuenta la Ley de Promoción de la Inversión en Educación, D.L. N° 882 de 1996.

las notas obtenidas en la secundaria y/o complementan los exámenes con tests vocacionales. Las universidades anualmente establecen el número de vacantes disponibles para cada una de sus carreras, y el número global para cada modalidad de admisión y luego asignan las plazas en función de los resultados obtenidos.

Muchas universidades han establecido mecanismos alternativos de admisión. Por un lado, cumplir con la Ley Universitaria, se exonera a los siguientes postulantes de rendir el examen regular de ingreso: a) estudiantes universitarios que han aprobado dos semestres académicos o 36 créditos, b) los dos alumnos con mejores promedios de escuelas secundarias localizadas en la región de las universidades y, c) titulados y traslados. Este mecanismo se extiende también a los grupos afectados por conflictos políticos en función de las disposiciones legales. Por otro lado, gran número de universidades han establecido mecanismos dirigidos a: deportistas destacados, discapacitados, beneficiarios de convenios especiales (grupos indígenas u otros) y postulantes con vacante obtenida en centros o academias preuniversitarias²³. Este último mecanismo constituye una vía de acceso casi directo a la universidad pública para alrededor de un tercio de la comunidad estudiantil, vinculada con su capacidad adquisitiva (Oficina de Coordinación Universitaria, 2005)

En síntesis, *“El sistema de educación superior peruano está centralmente definido por la lógica del control burocrático-administrativo, la autonomía formal de las universidades y la participación política de distintos sectores académicos al interior de ellas”* (Fanelli et al, 2007:30). En la práctica, la desatención estatal, la escasez presupuestaria y la rigidez operativa en el uso de los fondos, han limitado su autonomía económica y académica. Esto afecta el cumplimiento de las tareas universitarias y reduce el margen para la generación de políticas sobre cuestiones no coyunturales, como la investigación o los programas de becas).

El lugar en el que reside la autoridad

El status constitucional de autonomía universitaria es fuertemente defendido en Perú. Este principio ha sido planteado en términos de no ingerencia de entidades externas en las universidades, como ausencia de nexos que las aten a otras instituciones de la sociedad, particularmente el Estado. De este modo, las universidades no pertenecen a la jurisdicción del Ministerio de Educación, razón por la cual, no existe en su interior un organismo con capacidad de conducción política del sector.

²³ Cursos arancelados preparatorios para el ingreso a la universidad, ofrecidos por distintas instituciones, entre ellas, las universidades públicas y privadas. Cada una de ellas define un cupo para el ingreso de los estudiantes más destacados de este curso, que quedan exentos de rendir el examen de admisión regular.

El ministerio cuenta con una Dirección de Coordinación Universitaria, que se ocupa básicamente de analizar y publicar informes sobre la situación del sector universitario. La Asamblea Nacional de Rectores es el organismo público autónomo que agrupa a las universidades públicas y privadas del país. Su tarea básicamente es la coordinación de las universidades y la aprobación de las nuevas instituciones (esto último, a través de un organismo que radica en su interior, el Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades -CONAFU-). Posee cinco Consejos Regionales Interuniversitarios, órganos descentralizados que agrupan a las universidades de las distintas regiones del país (Norte, Sur, Lima, Centro, Amazonia).

La exacerbada defensa de la autonomía ha sido funcional al debilitamiento de las obligaciones del Estado y a la desatención del sector, lo cual ha acentuado su fragmentación, dispersión y aislamiento institucional.

Grado de selectividad

En el año 2005, poco más de un tercio de los 411.142 personas que postularon a las universidades, efectivamente ingresaron. Para las universidades públicas hubo 292.329 aspirantes de los cuales ingresó sólo el 18%, mientras que en las universidades privadas, lo hizo el 77,3% de los 118.813 postulantes (ANR, 2007). Las universidades públicas parecen convocar al doble de la población y, al mismo tiempo, ser más selectivas que las universidades privadas. Estas instituciones atraen a un gran sector de la población, debido a la valoración social del prestigio (de algunas de ellas), a la accesibilidad geográfica (su presencia en los centros urbanos y en algunas zonas rurales) y económica (la gratuidad de la enseñanza). La mayor selectividad está dada por la aplicación de procesos severos de admisión para cubrir una limitada oferta de vacantes.

Por otra parte, la brecha de acceso por sexo es ínfima tanto en las universidades públicas como las privadas, siguiendo la tendencia general de equiparación de los sexos presente en los países occidentales. Como es de esperar, la participación de los sectores de menores ingresos en la universidad es mínima. Las estadísticas de SITEAL (2005) muestran que la probabilidad de que un estudiante universitario provenga de un hogar pobre (30% de ingresos más bajos) es de alrededor del 10%. En cambio, poco más del 60% de los estudiantes universitarios peruanos pertenece a los hogares con ingresos más altos (40% superior).

En cuanto a la población indígena, distintos autores (Chirinos Rivera y Zegarra Leyva, 2005 y León y Hurtado, 2005) señalan que en Perú lo étnico es conceptualmente difuso, lo cual dificulta la clasificación de la población según este parámetro. Si bien la mayoría de la

población peruana podría ser considerada de origen o perteneciente a grupos indígenas, en la práctica una gran parte de ella no se auto reconoce ni es percibida externamente como tal, sino como mestiza. Los pobladores de la selva amazónica, en cambio, son unos de los grupos que sí tienen una fuerte autoadscripción indígena (León y Hurtado, 2005). De acuerdo con las estimaciones de Chirinos Rivera y Zegarra Leyva, 4.328.000 personas son indígenas (el 15,9% de la población peruana), de los cuales cerca de cuatro millones son poblaciones andinas de la sierra y poco más de trescientas mil son poblaciones amazónicas. Con todo, según estos especialistas si se utilizaran criterios de identificación más amplios que el auto reconocimiento o la lengua materna, la población indígena podría superar el 50% de la población total del país. En el siguiente cuadro se presentan datos elaborados por estos autores sobre el acceso a la educación superior (población de 15 a 29 años que alcanzó algún año del nivel universitario o no universitario). Se puede observar que en el año 2002, el 20,2% de los jóvenes peruanos de 15 a 29 años alcanzó el nivel superior. Mientras tanto, en el área rural sólo el 6,7% de la población lo hizo, y en mayor proporción, los hombres (6,8%). El indicador rural refleja, en cierta medida, a la población indígena dado que con certeza ésta se ubica en zonas menos pobladas o apartadas; sin embargo, no es exhaustivo puesto que una gran proporción de la población indígena reside en las ciudades. En este sentido, sólo el 4,6% de la población indígena de los sectores más marginados (amazónicos y regiones andinas con predominio monolingüe) alcanzó el nivel superior. Mientras tanto, el porcentaje de los grupos indígenas más próximos a la cultura occidental (andinos) que accedió a estudios superiores es cercano (20%) al promedio nacional (20,2%).

Cuadro N° 6. Estimaciones del acceso a la educación superior de la población indígena. Perú, 2002.

Indicadores (Proxy)	%
Estudiantes indígenas de origen andino o amazónico que accedieron a estudios superiores (población rural de 15 a 29 años)	6,7%
Estudiantes de origen amazónico y zonas andinas de predominio monolingüe que accedieron a estudios superiores (población rural 15 a 29 años)	4,6%
Estudiantes indígenas en mayor relación con la cultura occidental urbana que alcanzaron estudios superiores (población rural 15 a 29 años)	20%
Estudiantes peruanos que accedieron a estudios superiores (población de 15 a 29 años)	20,2%

Fuente: Estimaciones de Chirinos Rivera y Zegarra Leyva (2005) sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares 2002-INEI.

De acuerdo con el último censo universitario, en 1996 el 5,8% de los alumnos matriculados en carreras de pregrado en las universidades peruanas provenía de hogares cuya lengua materna era indígena (el 2,6% quechua y el 3,2% nativa) (INEI, 1996). A su vez, la presencia de alumnos con lengua materna indígena (quechua o nativa) era mayor (en términos generales, entre el 14% y el 23%) entre las universidades ubicadas en zonas con alta presencia de población indígena.

Cuadro N° 7. Porcentaje de estudiantes de pregrado con lengua materna quechua o nativa en universidades de zonas con alta presencia de población indígena. Perú, 1996

Universidad	Quechua	Nativa
Univ. Nac. de Huancavelica	22,7%	22,8%
Univ. Nac. San Antonio Abad del Cusco	21,0%	21,4%
Univ. Tecnológica de los Andes	19,6%	20,2%
Univ. Nac. San Cristóbal de Huamanga	17,8%	17,8%
Univ. Nac. del Altiplano	13,8%	26,9%
Univ. Andina N. Cáceres Velásquez	13,8%	19,5%

Fuente: I Censo Nacional Universitario, INEI (1996), citado en Fanelli *et al* (2007)

Desafortunadamente, no existen investigaciones consolidadas sobre el desempeño de los estudiantes a lo largo de la carrera. Un estudio sobre la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco²⁴ ofrece un diagnóstico sobre la situación de los indígenas que asisten a dicha casa de estudios. Los resultados indican que la población indígena tiene un rendimiento académico menor al del promedio de los estudiantes de universidad²⁵, siendo particularmente inferior entre los grupos de origen amazónico. Este estudio sugiere que la deficiente formación básica recibida por los estudiantes indígenas, especialmente de quienes residen en zonas rurales, sería el principal motivo de su bajo desempeño académico. Otros factores que podrían influir son las barreras culturales - la diferencia idiomática, los prejuicios y la discriminación presente en la universidad- y la escasez de recursos económicos para afrontar los costos de subsistencia y aquellos asociados al estudio (Proyecto Hatun Ñan, 2003). Factores institucionales también son tenidos en cuenta, como la escasez de estrategias de apoyo y

²⁴ Se tomó una muestra de 1776 estudiantes indígenas (1728 de origen andino y 48 de origen amazónico) que cursaban estudios universitarios en el primer semestre de 2003 en la UNSAAC.

²⁵ El promedio general de notas es de 12.25 (sobre un máximo de 20 puntos), mientras que el de la población quechua es de 11.72 y el de los estudiantes de origen amazónico es de 10.2 puntos. Asimismo, entre los estudiantes andinos, el índice de aprobación (promedio de materias que los estudiantes han aprobado sobre el total de las materias cursadas) es del 74% y es del 27% entre los amazónicos.

seguimiento académico, vocacional, socioafectivo y económico de los estudiantes (Villasante Llerena, 2006).

Medioambiente de las políticas públicas

La educación superior no es considerada un tema importante para la clase política peruana. Las prioridades en el sector educativo son la educación primaria y secundaria (León y Hurtado, 2005). El Estado no ha asumido un rol activo, minimizando sus responsabilidades bajo el amparo del supuesto principio de autonomía universitaria. Por diferentes razones no se han desarrollado políticas estatales sostenidas para la educación superior, así como tampoco fuertes mecanismos de coordinación interinstitucional. Este vacío de políticas ha dejado a las universidades en una situación de aislamiento con respecto a otros niveles educativos y a su entorno (particularmente las empresas y el Estado). En especial, las universidades públicas atraviesan grandes dificultades, ya que cuentan con presupuestos exiguos, plantas docentes poco capacitadas y currículos esquemáticos y desactualizados (León y Hurtado, 2005).

El gobierno peruano parece asumir el rol de “administrador benevolente” (Cox, 1993), según el cual se limita a: a) regular la creación de universidades, b) financiar al sector sin mayores exigencias de eficiencia en el uso de los recursos y, c) orientarse a un principio de “dejar hacer” menos vinculado a criterios de mercado que a relaciones entre actores del sistema político y las oligarquías académicas. Frente a esta situación, en los últimos años distintos sectores organizados del ámbito universitario, de la sociedad civil y del propio gobierno demandan la asunción de un rol más activo y dinamizador del Estado en la educación superior.

El gobierno posee una política de asistencia financiera orientada por un principio de equidad, que busca apoyar la formación, capacitación y perfeccionamiento del estudiante en la educación superior (universitaria y no universitaria), particularmente de aquellos que no cuentan con el soporte financiero para ello. Está a cargo de la Oficina de Becas y Créditos Educativos del Ministerio de Educación, creada en 2007 para absorber al histórico Instituto Nacional de Becas y Créditos²⁶. La OBEC posee dos líneas centrales de acción: el otorgamiento de créditos y la canalización de becas. Ninguna de las dos contempla un programa o componente dirigido a estudiantes indígenas.

²⁶ El INABEC fue creado en 1976 como un organismo público descentralizado del sector educación. En febrero de 2007 el flamante gobierno de Alan García Pérez decretó la “fusión por absorción” del INABEC con el Ministerio de Educación. En su lugar, se creó la OBEC, que depende del Viceministerio de Gestión Institucional.

El programa de créditos es gestionado y financiado directamente por la OBEC, dado que los recursos provienen mayoritariamente del Tesoro Público. El crédito educativo²⁷ consiste en un préstamo dirigido a los estudiantes matriculados en carreras de pregrado de universidades públicas o privadas que poseen capacidad académica pero no cuentan con los recursos económicos suficientes para estudiar. El objetivo de esta asistencia es garantizar el acceso y la permanencia de estos estudiantes. El crédito cubre los gastos de matrícula y/o pensión de estudios -en forma parcial o total-, de la obtención del grado académico y/o título profesional universitario y otros gastos para material, herramientas y equipos de estudio, pero no contempla gastos de manutención. Del total de créditos otorgados en 2004 para los distintos niveles y modalidades de la educación superior, sólo 2.918 (el 34%) fueron para estudiantes de pregrado²⁸ (INABEC, 2005).

En cambio, en el caso de las becas, la OBEC no cuenta con presupuesto propio. Su función consiste en administrar de forma centralizada la oferta existente de becas. Concretamente, firma convenios con entidades (de educación superior, agencias externas, el propio gobierno²⁹, empresas) que poseen programas de becas, mediante los cuales éstas se comprometen a entregar un determinado cupo. La OBEC difunde las convocatorias, recibe las solicitudes, evalúa los perfiles y, finalmente, las otorga. Las becas varían entre sí, dado que son las entidades financiadoras las que definen la población objetivo, los requisitos de acceso, la duración, el monto y el tipo y grado de cobertura. En términos generales, existen becas nacionales dirigidas a estudiantes universitarios así como también a los egresados de la escuela secundaria que se preparan para el ingreso en academias preuniversitarias del país. Los requisitos básicos son: acreditar mérito académico (promedio de notas en el nivel secundario y orden de mérito dentro de su promoción o dentro de su carrera) y nivel socioeconómico deficitario (el estudiante presenta la documentación pertinente y es evaluado a partir de una entrevista con el Trabajador Social de la Unidad de Becas del OBEC). Los estudiantes postulan en la OBEC, especificando el nivel para el cual requieren asistencia y la convocatoria a la cual se presentan. En general, las becas cubren parcial o totalmente el arancel de estudio -y no la manutención- y se pueden renovar o ampliar por el período de duración de la carrera. En el año 2004, se otorgaron 2.076 becas nacionales. El 61% de las mismas fueron integrales y el 39% parciales (el estudiante asume algunos gastos

²⁷ Para ampliar la información sobre el Crédito Educativo, ver Anexo I, Recuadro N° 4.

²⁸ Debido a la transición que ha sufrido esta dependencia desde su traspaso durante 2007 al Ministerio de Educación, no se han publicado estadísticas actualizadas sobre becas y créditos.

²⁹ En 2007 el Ministerio de Educación creó, mediante Decreto Supremo N° 008-2007-ED una beca propia denominada "Haya de la Torre" para estudiantes de maestría que debe ser financiada con su presupuesto.

administrativos). Del total de becas nacionales, el 32% fueron ofrecidas por academias preuniversitarias y el 5% por universidades.

Por otro lado, los estudiantes de universidades e institutos superiores pueden acceder al carnet universitario financiado por el Minedu que reduce a la mitad el costo del transporte urbano e interurbano dentro del área de influencia del centro de estudios. Las universidades toman las postulaciones y formulan el requerimiento a la ANR, encargada de administrar el programa y otorgar el carnet.

Si se suman los programas de becas y de créditos, se obtiene que en 2004 sólo 3.687 estudiantes de pregrado o en preparación para el ingreso recibieron algún tipo de beneficio a través de la OBEC. De este modo, si bien el presupuesto de los créditos se ha incrementado en los últimos diez años y la oferta de becas también ha aumentado, es claro que el alcance de la política estatal de asistencia financiera es muy limitado (cabe recordar que la matrícula universitaria ronda los 500.0000 estudiantes³⁰). Además, no se han planteado iniciativas para atender a grupos con una pertenencia étnico-cultural como los indígenas, que además constituyen los sectores más pobres de la población. En este sentido, *“la gratuidad de los estudios universitarios tiene su correlato casi directo en la virtual inexistencia de un programa oficial de becas”* (García de Fanelli et al, 2007:28) dándose por sentado que la universidad es accesible para todos los que tienen los méritos y las capacidades intelectuales requeridas.

Por otra parte, a partir del interés del gobierno de Toledo (2001-2006) y de la influencia favorable de la corriente internacional, se produjo cierto avance de la cuestión indígena. Se comenzaron a desarrollar programas³¹ se sancionaron algunas leyes (Ley de creación del INDEPA) y se crearon organismos (en 2001 la CONAPA y en 2005 el INDEPA) para conducir la política estatal hacia los pueblos indígenas, amazónicos y afroperuanos.

En el ámbito educativo, desde 1991 el gobierno implementa la *“Política Nacional de Educación Bilingüe Intercultural”*, centrada en la educación básica en las zonas rurales. Para ello, creó la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI) en el Minedu. La Ley General de Educación sancionada en 2003 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la educación -debiendo desarrollarse programas especiales para ello- y establece que la EBI debe ofrecerse en todo el sistema educativo. El acceso de los pueblos indígenas a la educación superior no es un problema de política pública. No ha habido articulación entre los

³⁰ Se intentó hacer una estimación de la cobertura de becas y créditos de la carrera de pregrado pero no fue posible dado que la complejidad del asunto requiere de la realización de un estudio específico y la OBEC no ha publicado información consolidada al respecto.

³¹ El Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos (2001-2003) fue un programa importante, con financiamiento externo mayoritario del Banco Mundial.

organismos afectados como el INDEPA y el Minedu, el INABEC y la ANR. El INDEPA firmo convenio inter institucional con la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle para la admisión 2008. Los cambios que han sufrido organismos como el INDEPA³² y la CONAPA ligados a la coyuntura política, el pobre cumplimiento y la superposición de la normativa evidencian el estadio inicial de la política estatal indígena y, al mismo tiempo, son reflejo de la débil institucionalidad del Estado peruano.

³² En 2007, el gobierno trasladó el INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, convirtiéndolo en una dirección general. Como respuesta al rechazo de los líderes de organizaciones indígenas a esta medida, a fin de ese año el Congreso sancionó la Ley N° 29.146, que dejó sin efecto el decreto que había habilitado la fusión de los organismos mencionados, fundamentando su decisión en la normativa existente (Ley del INDEPA y Convenio 169 de la OIT suscripto por el Estado en 1994). Como consecuencia, el Ministerio de la Mujer debió transferir nuevamente la dirección recientemente creada al INDEPA.

3.3. Argentina

La lógica de funcionamiento del SES

El SES argentino posee una estructura de carácter binario (subsistema universitario y no universitario o terciario) y comprende alrededor de 1.965 instituciones que atienden a 2.048.876 alumnos. El subsistema universitario abarca 95 instituciones y el subsistema terciario 1.870 instituciones. Las universidades estatales reúnen el 83,5% del alumnado del subsistema universitario y el 63% de la educación superior. La oferta universitaria se concentra en el aglomerado de Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 14 partidos de la Provincia de Buenos Aires), donde reside alrededor del 33,2% de la población del país. Las universidades nacionales pueden ser clasificadas en tres grupos de acuerdo al tamaño de su matrícula: a) grandes: más de 40.000 alumnos (son 7), b) medianas: entre 39.999 y 10.000 alumnos (11) y, c) pequeñas: menos de 9.999 alumnos (26).

Cuadro N° 8. Matrícula de educación superior de Argentina, 2005.

Subsistema	Público		Privado		Total SES	
	I	M	I	M	I	M
Instituciones universitarias	44	1.285.625	51	254.117	95	1.539.742
Instituciones terciarias	772	274.212	1.098	234.922	1.870	509.134
Subtotal	816	1.559.837	1.149	4 89.039	1.965	2.048.876

I= Instituciones, M= Matrícula.

Fuente: Anuario 2005 SPU y Anuario Estadístico Educativo 2005 DINIECE.

Estos son algunos de los rasgos centrales del subsistema universitario:

- La amplia autonomía institucional y la autarquía económico-financiera de las universidades.
- La gratuidad de los estudios de grado en las universidades públicas (a pesar de que legalmente están facultadas para establecer un gravamen).
- El régimen de acceso con bajo nivel de selectividad predominante en las universidades estatales.

- Los mecanismos de conducción colegiada de los claustros y una gestión de las universidades nacionales con predominio de lo político y burocrático por sobre lo profesional.
- El financiamiento mayoritariamente estatal de las universidades públicas.

El mecanismo central de distribución de los recursos públicos a las universidades nacionales se basa en criterios históricos y en la negociación política de las autoridades (García de Fanelli, 1998). El gobierno transfiere, desde 1992, un monto global sin afectación específica de gasto para el funcionamiento central de cada universidad nacional. Cada institución, entonces, decide como administrar estos recursos en función de los diversos objetivos y tareas que debe llevar adelante.

Paralelamente, el gobierno distribuye una pequeña porción de su presupuesto total (inferior al 10%) a través de instrumentos de asignación específica de recursos orientados a promover cambios de las organizaciones universitarias en función de sus objetivos de política. Existen distintos programas: *“mientras que en algunos casos se acentúa la creación de contextos competitivos como mecanismos para elevar la eficiencia y la calidad universitaria, en otros prevalece el objetivo de mejorar la equidad en la distribución de los recursos públicos, incluyendo criterios objetivos de asignación de los fondos”*³³ (García de Fanelli, 2000:26)³⁴.

En el marco de su autonomía, las universidades –y las facultades de aquellas con más de 50.000 estudiantes- definen el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes. La Ley de Educación Superior N° 24.521 exige como requisito de ingreso haber finalizado el nivel secundario³⁵, y dispone que los alumnos deben aprobar al menos dos materias por año para mantener la condición de regularidad. Una gran cantidad de universidades privadas aplica mecanismos de selección con cursos y/o exámenes de ingreso, a veces con cupo. Otras utilizan cursos de orientación no selectivos o instrumentan el ingreso directo. En el sector público, si bien hay una diversidad de modalidades, predomina el ingreso irrestricto, sin preingreso o con cursos de apoyo y nivelación sin examen, y hay un número

³³ La SPU ensayó en 1997-1998 y 2002 el empleo de fórmulas para asignar una fracción de la partida presupuestaria en función de criterios objetivos de cálculo del presupuesto requerido por cada universidad nacional para atender sus actividades académico-científicas.

³⁴ En el Anexo I se describen sintéticamente los distintos fondos entregados por el gobierno nacional a las universidades.

³⁵ Excepcionalmente y bajo evaluación, se puede aceptar a los mayores de 25 años que no hayan obtenido dicho título pero que acrediten conocimientos equivalentes.

menor de instituciones que aplican cursos y exámenes no eliminatorios pero vinculantes con el plan de estudios (Sigal, 1995).

Tanto el acceso poco restrictivo como la gratuidad de la enseñanza son visualizados en el imaginario colectivo como medidas igualitarias. El conocimiento del problema de la deserción de los estudios, que se menciona más adelante, se restringe al mundo de la investigación académica, a ciertas autoridades universitarias y a algunos sectores de la clase política. Para una gran mayoría de la sociedad, la universidad es vista como una institución accesible y los casos de deserción, como el resultado de la decisión individual. Las propuestas que se han planteado para modificar alguno de estos temas (prueba evaluativa al finalizar el secundario, exámenes de ingreso, arancelamiento de los estudios, entre otros) han disparado fervientes polémicas y no ha sido posible analizarlas en profundidad porque han chocado con la resistencia de las agrupaciones políticas estudiantiles de las universidades grandes y tradicionales y, en ocasiones, del claustro docente. Estos sectores argumentan que este tipo de medidas reducen las oportunidades de acceso de los sectores de menor capital económico y cultural y atentan contra la democratización de la universidad. Con todo, las universidades nacionales localizadas en el Gran Buenos Aires, creadas en la década de los noventa, quedaron un poco más liberadas de la influencia de los grupos políticos internos y pudieron establecer regímenes de ingreso selectivos.

En pocas palabras, el SES argentino es un sistema centralmente estatal. La matrícula se concentra en las universidades públicas y el Estado sostiene a estas instituciones, asegurando cierta estabilidad en el financiamiento independientemente de su desempeño y las regula, dentro de los límites de su autonomía. Esta autonomía es amplia en muchos aspectos, como en el uso de los recursos y en las políticas de admisión y es un valor altamente defendido por los actores universitarios. Los grupos corporativos poseen un alto grado de politización, particularmente en las grandes y tradicionales universidades. La importancia otorgada al principio de equidad en el acceso a la educación pública se refleja en el sostenimiento de la gratuidad del estudio y en la laxitud de los mecanismos de admisión a las universidades nacionales.

El lugar donde reside la autoridad

Las universidades ejercen su actividad bajo la órbita del gobierno nacional, mientras que las instituciones no universitarias dependen de los gobiernos provinciales. La Secretaria de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación es el órgano encargado de formular las políticas generales en materia universitaria con la participación de los órganos de

coordinación. La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) realiza la evaluación externa de las universidades; la acreditación de carreras de grado reguladas por el Estado y de postgrado en general; la evaluación de los proyectos de nuevas universidades y de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria.

El Consejo de Universidades (CU)³⁶ es el órgano máximo de coordinación y consulta del conjunto de las instituciones universitarias. También tiene funciones de proposición de políticas y de asesoramiento a las autoridades nacionales; trabaja con el Ministerio de Educación, en la definición de los estándares para los procesos de acreditación de las carreras de grado y postgrado. Los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) tienen como función coordinar la oferta de educación superior de cada región del país. El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) articulan a las instituciones universitarias estatales y a las privadas, respectivamente. La coordinación de las instituciones que forman parte no siempre es fuerte, dado el carácter no vinculante de las resoluciones que emiten estos organismos y la tensión existente entre la regulación y la autonomía universitaria.

Grado de selectividad

El sistema de educación superior argentino históricamente ha sido uno de los países con mayor cobertura en América Latina, con indicadores semejantes a los de los países más desarrollados. En efecto, posee una tasa bruta de escolarización superior del 68,6% y una tasa bruta universitaria del 47,7%, (SPU, 2005)³⁷.

En las universidades nacionales predomina una modalidad con nulas o escasas restricciones explícitas (académicas, físicas o económicas) al acceso. En términos generales, cualquier estudiante que tenga el título del nivel medio y realice los trámites de inscripción puede ingresar a una de estas instituciones. Esta baja selectividad inicial, no obstante, debe ser relativizada por distintos motivos. En primer lugar, en este país también existe una relación estrecha entre el nivel socioeconómico y las probabilidades de acceso a la educación superior. Por un lado, si bien la brecha no es tan pronunciada como en otros países, como se puede

³⁶ El C.U. está presidido por el Ministro de Educación de la Nación e integrado por el Comité Ejecutivo del CIN, la Comisión Directiva del CRUP, un representante de cada CPRES y uno del Consejo Federal de Educación. Los CPRES están integrados por representantes de instituciones universitarias y por los gobiernos provinciales de las siete regiones definidas del país, y tienen por función la articulación a nivel regional de la oferta de educación superior universitaria y no universitaria.

³⁷ Datos de estimaciones poblacionales INDEC 2005, utilizando rango OCDE.

observar en el siguiente cuadro, los jóvenes de los quintiles más ricos de ingresos asisten en mucho mayor grado a la educación superior que los de quintiles más pobres.

Cuadro Nº 9. Tasa de matriculación de educación superior de la población urbana de 18 a 24 años por quintil de ingresos. Argentina, 2006

	1	2	3	4	5
Población de 18 a 24 años	13,8%	22,3%	35,7%	49,7%	58,3%

Fuente: SITEAL-IIPE-UNESCO/OEI sobre la base de la EPH.

En segundo lugar, uno de los problemas más graves del subsistema universitario argentino es el elevado nivel de deserción estudiantil, que se concentra en el primer año (entre el 40% al 50%) e impide la finalización de los estudios (Fernandez Lamarra, 2003). El cociente entre egresados e inscriptos en el periodo de la duración teórica de las carreras ronda el 20% (García de Fanelli (2005). Esto sucede porque operan mecanismos de selección implícitos que regulan las posibilidades de finalización de los estudios de la población ingresante, particularmente de los grupos que llegan con un menor capital económico y cultural de origen. En este sentido *"la deserción es un fenómeno con mayor impacto en el 40% de jóvenes con menor ingreso per cápita familiar"* (García de Fanelli, 2005). Diversos especialistas cuestionan el sistema de ingreso irrestricto y lo consideran uno de los principales responsables del elevado fracaso escolar de los estudiantes en los primeros años de estudio y de las bajas tasas de graduación universitaria.

Los avances en la educación han contribuido a equilibrar las históricas desigualdades educativas entre los sexos, hasta el punto de que la participación porcentual de las mujeres en la matrícula total supera levemente a los hombres³⁸. Con referencia a los egresados, ha cambiado la proporción de mujeres y de varones, con un incremento de la participación femenina (Curti, 2003). Por su parte, las estadísticas disponibles revelan que es bajo el porcentaje de jóvenes que ha alcanzado el nivel superior dentro de la población indígena (sólo el 11,2% de la población de 15 o más años)³⁹. Dentro de este grupo, el 4,8% ha completado este nivel, y un 2,1% el universitario (INDEC, 2007). Si se toma en cuenta sólo la franja de 20 a

³⁸ En el período 1992-1998 la matrícula universitaria creció el doble (51%) en las mujeres respecto de los varones (26%). En el año 2000, el 54,7% de los alumnos matriculados en las universidades eran mujeres y el 45,3% hombres (Curti, 2003).

³⁹ La variable indígena no fue incluida en los relevamientos universitarios realizados. La única información disponible y actualizada es la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) al Censo 2001 realizada en 2004-2005 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

29 años⁴⁰, el porcentaje de jóvenes indígenas que asiste al nivel superior -tanto no universitario como universitario- asciende al 15,1% (ver cuadro N° 10). Esta cifra es notoriamente inferior a la de la población total del rango etáreo similar. La matrícula de estudiantes indígenas de educación superior rondaría las 14.000 personas.

Cuadro N° 10. Población indígena de 3 años o más que asiste a algún establecimiento educacional por grupos de edad según nivel de enseñanza. Argentina, 2004-2005

Grupos de edad	Población de 3 años o más	Población que asiste	Nivel de enseñanza					
			Inicial/ preescolar	EGB1 o EGB 2	EGB3	Polimodal	Superior	Ignorado
Total	569.009	229.843	24.229	104.952	47.003	30.218	21.622	(..)
3-4	27.702	9.759	9.704	(..)	(..)	(..)	(..)	(..)
5-14	153.842	145.587	14.525	99.757	29.893	(..)	(..)	(..)
15-19	71.802	46.407	(..)	(..)	14.030	25.396	(..)	(..)
20-29	92.896	20.124	(..)	(..)	(..)	(..)	13.999	(..)
30 y más	222.767	7.966	(..)	(..)	(..)	(..)	(..)	(..)

Fuente: INDEC, ECPI 2004-2005, cuadro 2.6.

La población que se reconoce como perteneciente y/o descendiente de pueblos indígenas en Argentina alcanza a 600.329 personas, que alcanzan el 1,7% de la población total, según el último Censo de Población, Hogares y Vivienda realizado. Estas personas forman parte de una gran diversidad de pueblos indígenas y están distribuidas en todas las provincias del país. Los pueblos mapuche, kolla, toba y wichí en conjunto agrupan cerca del 50% de la población relevada y el primero es el mayoritario (19% de la población indígena).

Medioambiente de las políticas públicas

Durante la década de los noventa, en Argentina se configuró una agenda de reformas para la educación superior sobre la base de los problemas locales detectados por las autoridades de gobierno y de la influencia de las tendencias internacionales. En el diagnóstico, se identificaron al menos dos grandes asuntos críticos: el problema del financiamiento del sistema (escasez de recursos debido a restricciones fiscales, ineficiencia en su uso e inequidad en la asignación presupuestaria entre las distintas casas de estudios) y el deterioro de la calidad de la formación de grado. En este marco, el gobierno nacional comenzó a

⁴⁰ Los datos de la ECPI publicados agrupan las edades en los rangos de 15 a 19 y 20 a 29 años.

desarrollar un conjunto de políticas públicas con una intencionalidad definida: promover la modernización del sistema y el cambio en las universidades. En función de ello, se creó la Secretaría de Políticas Universitarias en el Ministerio de Educación; se impulsó la sanción de la Ley de Educación Superior -primer marco normativo que reguló al conjunto de la educación superior y sentó las bases para su transformación-; se puso en funcionamiento la CONEAU para realizar la evaluación y acreditación de instituciones y carreras, y se emplearon nuevos mecanismos de asignación económica a las universidades. En cumplimiento de la ley, también se instauraron los organismos de coordinación de las universidades.

Se puede observar entonces, que el Estado argentino realiza un uso intensivo del instrumento información, aprovechando su capacidad para manejar la agenda de gobierno. Sigue siendo el gran sostenedor financiero de la oferta de las universidades públicas, con pocas exigencias sobre los resultados obtenidos. Es un Estado que reduce el uso de las regulaciones normativas como medio de imposición de su autoridad para aumentar el control externo de las instituciones vía la coordinación desde la distancia, generando un marco favorable a través de políticas e incentivos para que las propias instituciones, en el uso de su autonomía, asuman una mayor responsabilidad y avancen en los cambios que propone. Entre ellos, se puede destacar el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), creado en 2005 con el objetivo de fomentar acciones tendientes a la mejora de la calidad y pertinencia de las universidades nacionales. El programa asigna financiamiento para proyectos especiales diseñados por la SPU dirigidos al desarrollo de líneas estratégicas de políticas públicas para el sistema universitario y contratos-programa plurianuales celebrados entre la SPU y las universidades bajo la condición de que éstas elaboren proyectos de desarrollo institucional en el marco de su plan estratégico.

Desde 1996, la SPU implementa el Programa Nacional de Becas Universitarias⁴¹, con el objetivo de facilitar el acceso y/o permanencia de los alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en la carrera de grado de las universidades nacionales⁴². En el año 2000 se incorporaron tres subprogramas: indígena, discapacitados y carreras prioritarias. De acuerdo a la entrevista realizada a un integrante del equipo ejecutor del programa, hubo varios hechos que aportaron a esta decisión. Por un lado, en 1998 el INDEC agregó un módulo específico sobre educación en la Encuesta Permanente de Hogares. Con esto, la Secretaria comenzó a estudiar la situación económica de los alumnos

⁴¹ El PNBU fue creado como complemento del Programa Nacional de Crédito Educativo, para atender a una franja estudiantil de menores recursos económicos que no es elegible para un préstamo. El programa de créditos finalizó en el año 2000, pero el PNBU continúa hasta la actualidad.

⁴² Ver Anexo I con ampliación de información sobre el PNBU.

universitarios y sobre esta base, se comenzaron a analizar propuestas para la reelaboración del programa de becas. Al mismo tiempo, en ese momento había en esta área un interés de aumentar la eficiencia del programa, a partir de una mayor focalización y una diferenciación de la asistencia. A su vez, en esta época, los secretarios de bienestar de varias universidades nacionales (Salta, Comahue, entre otros) comenzaron a plantear a la Secretaria la necesidad de atender a grupos específicos e importantes dentro de su alumnado, como los indígenas y los discapacitados, que enfrentaban mayores dificultades económicas y académicas. De este modo, surgió la propuesta de crear ambos subprogramas, dirigidos a sectores con mayor vulnerabilidad al interior de la población objetivo del programa.

En este proceso de formulación de este componente, se convocó a la participación del INAI, que luego pasó también a integrar la Comisión de Adjudicación de las becas. El subprograma busca apoyar a los estudiantes que provienen de una comunidad indígena⁴³. Tanto en este como en el de discapacitados, se reducen las exigencias académicas para el acceso y la renovación de las becas. Los estudiantes no concursan con los demás y el beneficio se otorga a todos los que se presentan y cumplen con los requisitos generales.

El PNBÚ es el único instrumento de asistencia financiera directa al estudiante del gobierno nacional⁴⁴. Sin embargo:

- su alcance es moderado: 11.000 becas anuales entre renovantes y nuevas becas, que representan alrededor del 0,7% de la matrícula universitaria (1.539.742 alumnos),
- el monto que entrega -\$250 por mes- es muy bajo⁴⁵ y no alcanza para afrontar los gastos indirectos del estudio⁴⁶ y,
- la irregularidad en el pago (en general, se deposita dos o tres veces al año el monto retroactivo de varios meses de la beca) debido al lento proceso de carga de datos y de gestión financiera, convierte a este beneficio en una ayuda ocasional que reduce su

⁴³ Por comunidad indígena se refiere a un "conjunto de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización, conforme lo estipulado por la Ley N° 23.302/85. La pertenencia a una comunidad indígena deberá ser avalada mediante nota firmado por alguna autoridad de los consejos locales o regionales que correspondan a la comunidad del alumnos" (Reglamento General del PNBÚ).

⁴⁴Algunos gobiernos provinciales también tienen un programa propio de becas para estudiantes universitarios, como Tucumán, Salta, Entre Ríos, Río Negro y Chubut.

⁴⁵ El monto de la beca no ha sido actualizado desde el año 2002 a pesar del incremento del costo de vida como resultado del proceso inflacionario de los últimos años. De acuerdo a la información provista por uno de los integrantes del programa en la entrevista, con los aumentos presupuestarios que tuvo el programa a partir del año 2005, se optó por incrementar la cantidad de becarios en vez del monto de la beca.

⁴⁶ Según el INDEC, en Septiembre de 2008 los valores de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total que determinan las líneas de indigencia y de pobreza, alcanzaron los \$440,35 y \$969,32 respectivamente, tomando como referencia una familia tipo de cuatro miembros.

eficacia, teniendo en cuenta que tiene por objetivo apoyar la permanencia del estudiante.

El componente indígena de este programa constituye una iniciativa de acción afirmativa interesante y sin precedentes en este país, en el que el gobierno incorpora a una política pública existente una línea específica para atender la cuestión étnica e intercultural en la educación superior. No obstante, el subprograma también tiene sus debilidades y esto se expresa centralmente en la mínima cobertura: actualmente se otorgan cerca de 80 becas anuales entre nuevas y renovaciones, mientras que la matrícula de educación superior es de 14.000 estudiantes de origen indígena (0,57% de la misma recibirían el beneficio). Por un lado, la insuficiente difusión del programa y el modo de inscripción de los postulantes (vía Internet⁴⁷) generan un alcance limitado a la demanda potencial o real de la beca. Por otro lado, y relacionado con el punto anterior, existe una débil articulación entre la unidad central y las secretarías de bienestar de las universidades por falta de referentes específicos del componente indígena en el programa. Por ambos motivos, en general, la cantidad de postulantes es baja. Por otra parte, el crítico problema de la deserción estudiantil en este país da cuenta de la importancia de poner en práctica medidas no sólo de apoyo económico sino también de acompañamiento académico para que los estudiantes puedan superar las dificultades que se presentan sobretodo en los dos primeros años de estudio. Esta necesidad ha sido reconocida por los propios miembros del equipo ejecutor del PNBU entrevistados. Ellos manifestaron que se realizaron propuestas en diversos momentos, pero que no hubo decisión política para implementarlas:

“Lamentablemente no ha habido decisión política respecto de la inclusión de tutores, que eso fue algo muy peleado. Sobretudo porque yo una de las cosas que mas peleaba era el tema de los tutores, porque me parece que es sólo una parte de las posibles ayudas que puedas hacer para que los chicos permanezcan en la universidad”.

(Entrevista a integrante del Equipo Ejecutor del PNBU, 2008)

De acuerdo a la entrevista realizada, las secretarías de bienestar de universidades como San Juan, Comahue, Salta y Cuyo, tomaron algunas medidas *ad hoc* para el seguimiento y la inclusión de los jóvenes becados, que no necesariamente en todas se mantuvieron en el tiempo. La articulación entre financiamiento nacional y desarrollo local de estrategias de

⁴⁷ Algunas universidades ayudan a los estudiantes a inscribirse al programa vía Internet en las secretarías de bienestar.

seguimiento académico por parte de las universidades para complementar el apoyo económico del programa no se ha podido sistematizar.

En Argentina, la cuestión indígena y la educación superior es un tema apenas incipiente y acotado. Como expresan Claro y Seoane (2005) en la educación al igual que en el resto de los sectores, las escasas medidas de acción afirmativa existentes se basan en un criterio socioeconómico pues persiguen *“igualar las oportunidades educativas de los sectores más pobres de la población, mientras que el reconocimiento de la identidad de algunos grupos en la educación (como mujeres e indígenas), está recién comenzando a emerger y debatirse”* (Claro y Seoane, 2005, 158).

La SPU también posee una pequeña línea de acción que apunta a fortalecer distintas áreas (comedores universitarios, salud, turismo, deporte, promoción de derechos, entre otros) de las universidades para que contribuyan a la permanencia del estudiante y a su formación integral. El programa de apoyo a las políticas de bienestar en las universidades surgió como respuesta a un pedido explícito del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) al respecto (Art. 3 de la Resolución CE N° 391 de 2006).

Desde 1997 hubo diversas iniciativas educativas puntuales dirigidas a la población indígena, siendo la más importante el Programa de Apoyo a la Educación Intercultural Aborigen, con becas destinadas a estudiantes indígenas de nivel medio. En 2004 el Ministerio de Educación de la Nación comenzó el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB), que continuo y amplió el otorgamiento de becas de retención para estudiantes de nivel medio y recientemente creó un nuevo componente de becas para estudiantes de la carrera de formación docente (en el año 2007 se entregaron 852 beneficiarios). El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas también desarrolla distinto tipo de acciones de EIB, y se ocupa de otorgar las becas de nivel medio del PNEIB acompañadas de tutorías para el apoyo de los becados.

En Argentina, el surgimiento del tema indígena tuvo lugar en la década de los noventa, con la promulgación de una serie de leyes y decretos a nivel nacional y provincial con estos pueblos como destinatarios. En 1985 se dictó la “Ley de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes” (N° 23.302), en 1992 se aprobó el Convenio 169 de la OIT (que fue ratificado en el 2000 y oficialmente entró en vigor un año después). La reforma constitucional de 1994 configuró un marco de derecho específico para los pueblos indígenas, al reconocer su preexistencia, la diversidad étnica y cultural del país, el derecho a su identidad y a una educación bilingüe e intercultural, entre otras cuestiones (art. 75 inc. 17). En 1991 se creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) como organismo responsable de la aplicación de la política indigenista del Estado en conformidad con la ley. Fue ubicado en un lugar poco

visible dentro de la Secretaría de Acción Social, sin la autonomía y el presupuesto suficientes para impulsar una política indígena. Si bien su margen de acción fue limitado, se convirtió en el organismo estatal referente de la cuestión indígena y en la entidad ejecutora de los distintos proyectos dirigidos a esta población con financiamiento nacional e internacional⁴⁸.

En la década siguiente, se produjeron otros avances en el tratamiento estatal del asunto indígena. En 2001 se incorporó la variable indígena al Censo Nacional de Población y Vivienda y tres años después se implementó la primera encuesta complementaria al Censo, exclusiva para relevar información sobre estos pueblos. En 2003 se dio al INAI la jerarquía apropiada según su reglamentación, como entidad descentralizada dependiente en forma directa del Ministerio de Desarrollo Social y éste comenzó a ocuparse más activamente de las amplias funciones que le fueron asignadas. Otra novedad es que la Ley de Educación Nacional N° 26.206 sancionada en diciembre de 2006 incorporó un capítulo destinado a garantizar la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de los pueblos originarios de este país.

Finalmente, es importante destacar que en América Latina fueron surgiendo algunas experiencias de carácter regional. Es el caso del Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los países Andinos que comenzó en 1997 por iniciativa de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) con sede en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, Bolivia. En 2007, la ejecución del programa fue traspasada a manos de dos instituciones locales creadas para tal fin. El PROEIB Andes apunta a consolidar la EIB mediante la preparación de recursos humanos de alto nivel. Posee una oferta de postgrado que incluye la maestría en EIB dirigida a profesionales indígenas con experiencia previa en este tipo de actividades y el programa de formación de liderazgos indígenas. El PROEIB Andes está integrado por los ministerios de educación de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Argentina, más de veinte universidades y un número igual de organizaciones indígenas de la zona y también participan, a través de acuerdos puntuales, diversos organismos internacionales (UNICEF, UNESCO, Fundación Ford, etc.). Por su parte, el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO ha instaurado una línea específica de investigación sobre la Educación Superior Indígena, dando lugar a estudios de carácter regional y nacional. Paralelamente, la Fundación Ford implementa desde el año 2003 el programa “Pathways to Higher Education” dirigido a promover el acceso de los indígenas en la educación superior en la Región Andina y el Cono Sur. Una de sus acciones

⁴⁸Desde 1997 hubo tres programas importantes dirigidos a las comunidades indígenas con financiamiento extranjero mayoritario: el Programa Desarrollo Integral Ramón Lista (Unión Europea), Componente de Atención a la población indígena del Programa de Atención a poblaciones vulnerables (Banco Interamericano de Desarrollo) y Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas (Banco Mundial).

centrales es el financiamiento de proyectos de apoyo al acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes indígenas en universidades públicas de Chile y Perú.

3.4. Comentarios comparativos

Hasta aquí se ha intentado situar a la temática bajo estudio en el contexto del sistema de educación superior y de las políticas estatales. Se ha revisado la lógica de funcionamiento de los SES y los principios que ponderan, el lugar en el que reside la autoridad en la toma de decisiones y el grado de selectividad de cada uno de ellos. El análisis de estos elementos junto al marco general y al medioambiente de políticas, incluyendo el rol del Estado, ha sido de gran utilidad para conocer los límites y oportunidades que ofrece el contexto para el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la inclusión de grupos vulnerables a este nivel de estudios.

A continuación, se presenta un cuadro síntesis con los elementos principales del contexto, donde se pondera a cada país en función de un gradiente (Alto, Medio y Bajo). Cabe especificar que esta asignación de valor es relacional, y no tiene el ánimo de hacer una calificación absoluta y en sí misma para cada país. La intención que nos proponemos es facilitar una rápida visualización de los elementos centrales que se plantean en este apartado.

Cuadro N° 11. Características del contexto de Chile, Argentina y Perú

Elementos del contexto	Chile	Argentina	Perú
Orientación SES	Mercado	Estado	Estado
Importancia competencia, eficiencia y calidad	A	M	B
Rol del Estado en la ES	M	A	B
Importancia dada a equidad en acceso	M	A	M
Nivel de selectividad sistema (ingreso)	A	B	M
Nivel de selectividad sistema (perm. y graduación)	M	A	M
Capacidad influencia sectores internos universidad	B	A	M
Políticas de apoyo financiero estudiante	A	B	B
Población indígena / población total	B	B	A
Importancia política indígenas	M	B	B
Desarrollo políticas públicas para indígenas	M	B	B
Desarrollo políticas para indígenas en ES	B	B	-

Una mirada transversal a los países en función de las dimensiones analíticas ha servido para advertir que en los tres sistemas existen una multiplicidad de actores y organismos con capacidad para la toma de decisiones sobre las políticas universitarias. El poder legislativo sanciona la normativa, el ministerio de educación establece las grandes políticas para el sector, hay órganos de gobierno de carácter autónomo a cargo de la evaluación y de la acreditación, otros llevan adelante la política de ciencia y técnica, otros organismos agrupan y ejercen cierto grado de coordinación de las universidades y estas últimas desarrollan sus propias políticas para brindar respuestas a las demandas internas y del entorno. Es así que existen diversos puntos de acceso a la toma de decisiones sobre políticas universitarias, dependiendo del tema en cuestión. En este trabajo, consideramos que en términos generales, el Estado y las universidades son los principales actores con capacidad para la formulación de políticas de educación superior; los dos manejan una agenda institucional propia sobre la política universitaria, habiendo coincidencia y superposición parcial entre ambas en el tratamiento de algunos temas. El gobierno se reserva la potestad de definir políticas públicas y de disponer de un conjunto de recursos, utilizando herramientas para promover determinado tipo de comportamientos en las universidades. Simultáneamente, delega a estas últimas la autonomía para desarrollar políticas sobre diversos aspectos de la vida institucional, como el académico, el administrativo, el gobierno de la organización, la política de admisión, entre

otros. En efecto, son las universidades las que definen los criterios y mecanismos de selección para el ingreso de los aspirantes a la educación superior. A su vez, estas instituciones están representadas en órganos de coordinación que participan en las instancias gubernamentales, y de este modo, sus directivos también influyen en la agenda y en la toma de decisiones del gobierno.

El rol que ejerce el Estado en la educación superior es mayor en Argentina, menor en Chile y menor aún en Perú. El sistema chileno posee una marcada orientación hacia el mercado y otorga una gran importancia a la competencia, la eficiencia y la calidad de las instituciones y sus programas. El gobierno asume un papel subsidiario, estableciendo lineamientos de política y promoviendo la búsqueda de esos objetivos mediante diversos mecanismos e incentivos a las instituciones que forman parte. En este sentido, tiende a establecer estrategias de supervisión “a distancia” basados en la combinación de instrumentos como la información, la evaluación y el financiamiento (combinando aportes basales con competitivos). Argentina como Perú comparten el hecho de poseer sistemas de educación superior centralmente estatales, donde el estudio de la carrera de grado es gratuito, y las universidades tienen una fuerte dependencia del financiamiento estatal. Sin embargo, en Argentina el gobierno ha asumido crecientemente funciones de supervisión, de planeamiento a distancia y de promoción de cambios en las universidades a través de una combinación de instrumentos directos e indirectos. El gobierno peruano, en contraste, continúa ejerciendo sobretodo un rol de proveedor, realizando un control formal de los procedimientos y del uso de los fondos públicos por parte de las universidades, desatendiendo aspectos y desafíos importantes de sus realidades.

En Argentina y en Perú existe un fuerte nivel de politización de los asuntos universitarios. Son dos países con alto grado de injerencia de los diferentes actores internos (cuerpos estudiantiles y académicos) en el sistema universitario de toma de decisiones, lo cual ofrece una impronta específica al proceso de hechura de las políticas públicas. Las universidades están cooptadas por estos grupos corporativos que poseen un discurso a favor de la igualdad de oportunidades en el acceso a la universidad. En cierta medida, la existencia de sistemas con cierto grado de apertura al acceso de la población (mayor en Argentina que en Perú), en función de criterios de equidad, se relaciona con las respuestas que las universidades han elaborado frente a las demandas políticas internas. En el sistema chileno, en cambio, la toma de decisiones está centralizada en órganos de gobierno que no cuentan con participación estudiantil, habiendo canales institucionales poco permeables a la influencia de estos sectores.

Los sistemas pueden ser clasificados en función de su grado de selectividad en el ingreso en función de la combinación de criterios académicos, físicos y económicos, es decir, del grado de restricción de los mecanismos de admisión, del establecimiento o no de cupos fijos de ingreso anuales y del costo directo del estudio determinado por los aranceles que cobran las universidades. En este sentido, el grado de selectividad del sistema, va de mayor a menor grado de Chile a Perú y a Argentina. Este último es un caso realmente especial en América Latina, debido a las elevadas tasas de acceso a la educación superior que han permitido procesos de movilidad social ascendente, con la incorporación de las clases medias y de gradualmente a los grupos de menores ingresos. Sin embargo, el análisis del tema no debe quedar únicamente este plano, dado que el acceso no se circunscribe sólo a la entrada del estudiante, sino que abarca toda su trayectoria, desde el inicio hasta la eventual graduación. Por ende, cabe destacar que sistemas como el argentino poseen una dinámica excluyente que opera en forma implícita y posterior al ingreso y se manifiesta en el crítico problema de la deserción estudiantil y de las bajas tasas de graduación, que dejan fuera del sistema a una enorme masa de estudiantes. Por otra parte, cabe mencionar que los grupos indígenas parecen ser, en todos los casos, sectores que han quedado rezagados del acceso a la formación superior.

Asimismo, resulta llamativo que un sistema con alto nivel de selectividad como el chileno posee un sólido sistema de asistencia financiera estatal para el estudiante dirigido a reducir la desigualdad social de oportunidades en el acceso. El gobierno asume una postura frente a esta situación y establece mecanismos compensatorios para facilitar el ingreso de estudiantes con méritos que no tienen los recursos económicos suficientes. En Perú, que le sigue en orden de selectividad, en cambio, la política de becas y créditos es muy acotada y refleja, en cierta medida, el descuido de esta cuestión por parte del gobierno. En Argentina, a pesar de existir un problema de equidad asociado a los niveles de retraso, desaprobación y deserción, la política de becas es también pequeña, aunque cuenta con mayor presupuesto que el peruano. Este problema no ha sido muy atendido, debido en gran medida, a que no constituye un tema relevante para los actores políticos centrales del subsistema universitario.

En estos países, la cuestión indígena junto a otras reivindicaciones ligadas a los derechos de grupos específicos como los discapacitados, ha ingresado gradualmente a la agenda política en el contexto de la reapertura democrática y bajo la influencia de las tendencias de cambio abogadas por los organismos internacionales. En los últimos veinte años, los gobiernos han avanzado de manera considerable en el plano normativo, pero su impulso ha sido dispar en la instalación de marcos institucionales y programáticos que den protección y promuevan el

desarrollo de estos pueblos, particularmente en países como Perú y Argentina donde existe una importante debilidad institucional. El desarrollo de políticas ha dependido de diversos factores como las tradiciones histórico-políticas, la relevancia que ha adquirido el tema, el grado de organización y movilización de los sectores indígenas y la importancia dada a esta cuestión por los gobiernos de turno.

Si bien la importancia cuantitativa de la población de origen indígena es elevada en Perú, y su incidencia es baja tanto en Chile como en Argentina, pareciera ser más importante el grado en que estas comunidades se constituyen en actores políticos capaces de formular demandas en torno a las cuestiones que los afectan. En Perú la cuestión étnica es difusa, gran parte de la población no se considera indígena y su grado de organización es bajo, excepto por los grupos amazónicos que tienen una clara movilización por demandas indígenas. Por ende, el tema indígena tiene poca gran importancia en el escenario político peruano. En Chile, en cambio, la población indígena representa una pequeña parte de la población total, sin embargo, los mapuches tienen mayor grado de organización en torno a sus intereses, han llevado adelante un proceso histórico de lucha y defensa de sus derechos y tienen cierto grado de visibilidad en la escena política nacional. La relación entre las organizaciones indígenas, principalmente mapuches y el Estado, es tensa y la cuestión indígena es un tema conflictivo. En este contexto, con el retorno democrático los gobiernos chilenos han desarrollado políticas públicas para atender la situación de los pueblos indígenas. En Argentina, el porcentaje de la población indígena es bajo, esta población se encuentra dispersa en varias provincias del país y su importancia política es pequeña. No obstante, los últimos gobiernos han desarrollado algunas políticas y han establecido instituciones para la atención de la situación de estos grupos.

Las políticas públicas más amplias y el rol que asume el Estado en la educación superior generan un ambiente que rodea, nutre y propicia en mayor o menor medida la elaboración de iniciativas gubernamentales de atención de los pueblos indígenas. En todos los países, la preocupación por este tema está comenzando a emerger. En Chile, consideramos que un importante programa como la beca indígena se ha podido desarrollar en el marco de políticas públicas más amplias dirigidas a los pueblos indígenas y de una fuerte política de asistencia financiera estatal dirigida al estudiante de la educación superior. El tratamiento estatal de este tema es incipiente en Argentina (recordemos que existe un pequeño componente de becas universitarias para indígenas) donde el gobierno asume un rol en la educación superior y tiene cierto interés en la cuestión indígena, y es prácticamente inexistente en Perú donde hay limitadas iniciativas políticas dirigidas a los pueblos indígenas y una debilidad del rol estatal en la educación superior.

Las políticas estatales que se han puesto en marcha tanto en Chile como en Argentina consisten en becas de ayuda económica para facilitar el acceso y/o permanencia de grupos indígenas en la universidad. Si bien constituyen iniciativas interesantes y necesarias, estos programas tienen ciertas falencias: su cobertura es acotada, el monto que entregan es insuficiente en relación con los costos de manutención y el pago a los beneficiarios a veces se retrasa o es asistemático, lo cual afecta el logro del objetivo que se propone (la retención). Además, no contemplan acciones complementarias para el acompañamiento académico y la mejora de la inserción de los estudiantes en la vida universitaria.

4. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE INICIATIVAS PARA LA INCLUSIÓN DE GRUPOS INDÍGENAS

4.1. Iniciativas en Chile

En Chile, las medidas de inclusión de la población indígena en la educación superior predominantes consisten en el establecimiento de vías de admisión especial para grupos indígenas (principalmente de origen mapuche y rapa nui). Son implementadas por universidades públicas ubicadas en regiones con mayor concentración de población indígena y han estado motivadas por los cambios en la legislación nacional y/o han sido respuesta a demandas del entorno y/o estrategias de diferenciación en el competitivo mercado de la educación superior (Claro y Seoane, 2005). Consisten en un canal diferenciado de ingreso con condiciones especiales de selección, que el que se reducen levemente las exigencias académicas y se reserva un pequeño cupo para que los que utilicen este canal. Las universidades emplean estas herramientas para promover el acceso de grupos con características particulares (minorías étnicas) que no logran ingresar en forma proporcional a través de los procedimientos regulares debido a la existencia de desigualdades socioeconómicas y educativas y de una marginación cultural. Se trata de medidas de acción afirmativa que introducen un criterio de equidad en un sistema de admisión selectivo organizado en torno al principio del mérito académico (medido a través de las notas obtenidas en la educación media y en los exámenes de admisión).

Son escasas las universidades que complementan estas medidas con acciones de apoyo económico y académico para reducir los problemas de *permanencia* y *graduación* estudiantil. En general, las universidades acuden a la Beca Indígena ofrecida por el gobierno, que sirve para cubrir una parte de los gastos de manutención del estudiante. Son muy pocas (sólo tres y privadas) las que ofrecen becas internas específicas dirigidas a jóvenes con ascendencia indígena para cubrir el pago del arancel o los gastos de mantenimiento, que incluso pueden combinarse con las ayudas públicas. Estas becas son instrumentos de asistencia financiera directos que reconocen la problemática de las condiciones socioeconómicas deficitarias (bajos ingresos monetarios) y buscan reducir las tasas de deserción estudiantil (Muñoz, 2006). A su vez, tres universidades han implementado acciones de refuerzo académico (tutorías y cursos de nivelación) para apoyar la permanencia y egreso de los estudiantes indígenas y una mejor inserción en la vida universitaria, dos de las cuales son resultado de la iniciativa de una

fundación extranjera (Fundación Ford).

Todas estas acciones son realizadas desde afuera de las comunidades indígenas y están encabezadas por instituciones integrantes del sistema de educación superior con programas de formación tradicionales. Desde hace unos años, existe un proyecto (aún sin concreción) de creación de una universidad mapuche administrada de manera autónoma por una organización mapuche para atender de manera específica la demanda educativa de los pueblos indígenas con una propuesta curricular pertinente en términos culturales.

El siguiente cuadro (N° 12) presenta una síntesis de las medidas que han generado las universidades chilenas dirigidas a la inclusión de la población indígena:

Cuadro N° 12. Universidades con medidas dirigidas a la inclusión de la población estudiantil de origen indígena de grado. Chile, 2008.

Universidad	Admisión	Apoyo Económico	Apoyo Académico	Otras medidas
Universidad de Chile	Admisión especial para estudiantes de origen rapa nui. Se seleccionan los candidatos con mejores puntajes hasta cubrir la cantidad de cupos que abren las carreras de ciencias sociales y administración pública. Requisitos: rendir la PSU y obtener el puntaje mínimo requerido. Fundamento: convenio suscrito entre la universidad y la Municipalidad de la Isla de Pascua.			
Universidad de Santiago de Chile	-Programa Beca Pascuense: Admisión especial para estudiantes con residencia en la Isla de Pascua, también denominados de origen rapa nui. Se reservan dos cupos anuales para esta modalidad. Requisitos: recomendación del gobernador de la Isla de Pascua. Tener una situación socioeconómica deficitaria. Rendir la PSU. -Admisión especial para estudiantes indígenas. Se reservan dos cupos anuales para esta modalidad. Requisitos: tener ascendencia indígena hasta 2° o 3° generación y situación socioeconómica deficitaria. Rendir la PSU y presentar certificado de calidad indígena emitido por la CONADI.	Los estudiantes de la Isla de Pascua reciben una beca interna de la institución (Beca Pascuense) cuyo beneficio es la exención del pago del arancel de la carrera.		
Universidad de Playa Ancha	Vía de admisión especial para estudiantes con ascendencia indígena. Una comisión técnica evalúa las postulaciones y la Dirección General de Docencia dicta la resolución de admisión definitiva. En el año 2004 se reservaron 9 cupos. Requisitos: tener un promedio de notas mínimo de 5 en la escuela media. Presentar certificado de calidad indígena emitido por la CONADI.			Programa de Licenciatura en Educación Básica con Mención en Educación Rural y Desarrollo
Universidad de Tarapacá (UTA)	Vía de admisión especial para estudiantes pertenecientes a comunidades indígenas. Se reserva un cupo para esta modalidad (exceptuando al área de salud). En el año 2007 fueron 20 cupos para las 43 carreras. Requisitos: rendir la PSU y presentar certificado de calidad indígena emitido por la CONADI.		Proyecto Thakhi financiado por la Fundación Ford; apoyo académico y sociocultural para estudiantes con ascendencia aymará.	

<p>Universidad de Magallanes</p>		<p>Beca propia para estudiantes de pueblos originarios. Financia el 100% del arancel anual de la carrera y es compatible con las becas de alimentación y alojamiento que entrega la institución. Se establecen alrededor de 3 cupos por año. Requisitos: ser chileno, ser alumno regular de la universidad, presentar certificado de calidad indígena emitido por la CONADI y acreditar situación socioeconómica vulnerable. Para la renovación, el alumno debe aprobar por lo menos el 50% de las asignaturas inscritas en el año.</p>		
<p>Universidad Academia de Humanismo Cristiano</p>	<p>Vía de admisión para personas pertenecientes a pueblos indígenas. Requisitos: presentar certificado de calidad indígena extendido por la CONADI y promedio de notas de la educación media.</p>	<p>Beca propia para estudiantes con ascendencia indígena. Consiste en un descuento desde el 30% hasta el 70% en el arancel anual de la carrera de pregrado. Se otorgan cuatro becas por año. Requisitos: ser alumno regular de la universidad, haber realizado al menos dos semestres académicos y tener ascendencia indígena hasta tercera generación.</p>		
<p>Universidad de la Frontera (UFRO)</p>	<p>Vía de admisión especial para estudiantes con ascendencia mapuche. Todas las carreras ofrecen como mínimo una vacante; en el año 2007 se reservaron 45 cupos en total para las 35 carreras. Se eligen los postulantes con mayor puntaje sobre la base de la nota de la PSU, las notas del nivel medio y el resultado del cuestionario de selección que la universidad aplica a estos postulantes. Requisitos: ser chileno, con ascendencia mapuche (tener apellido mapuche o presentar certificado de calidad indígena emitido por la CONADI). Haber egresado en el año anterior en una escuela media de la región 8° o 9°.</p>		<p>Proyecto Rüpü financiado por la Fundación Ford; apoyo académico y sociocultural para estudiantes con ascendencia mapuche.</p>	<p>Instituto de Estudios Indígenas (IEI).</p>

	Rendir la PSU y obtener un puntaje no menor al 80% requerido para el proceso regular de admisión. Aprobar el cuestionario de selección aplicado por la universidad (test de motivación, madurez e idoneidad).			
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (UCV)	Vía de admisión especial para estudiantes de origen rapa nui. Se establecen cupos limitados de ingreso para determinadas carreras. Requisitos: rendir la PSU y obtener el puntaje mínimo requerido. Presentar el certificado de calidad indígena emitido por la CONADI.			Programa de becas institucionales para estudiantes de primer año (no exclusivamente para indígenas) con situación socioeconómica deficitaria. Cubre parte de los gastos de alimentación, materiales de estudio, residencia y jardín infantil.
Pontificia Universidad Católica de Chile - Sede Regional Villarrica	Vía de admisión complementaria para estudiantes con ascendencia mapuche y rapa nui. Se destinan alrededor de 10 cupos anuales para esta vía de ingreso. La selección se realiza sobre la base de los resultados de la PSU, el promedio de notas de la enseñanza media, una entrevista personal y dos test psicológicos especiales aplicados a los estudiantes. Los estudiantes ingresan a la única carrera de pregrado que se ofrece en esta sede: Pedagogía General Básica. Requisitos: acreditar residencia permanente en algún sector ubicado en la VIII, IX ó X Regiones o en Rapa Nui. Tener un promedio general de notas igual o superior a 5 en escuela media. Haber rendido y aprobado la PSU en el año de postulación.		Currículum de formación complementaria con unidades de trabajo referidas a la diversidad cultural y acciones orientadas a favorecer una nivelación progresiva y cursos de cultura y lengua mapuche.	La universidad complementa la Beca Indígena de JUNAEB con beca de alimentación y beca regional de matrícula (15% del costo anual) junto con beca de residencia para los jóvenes procedentes de sectores rurales alejados de Villarrica.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Claro (2005), García de Fanelli *et al* (2007) y Sitios Web de las universidades (2008)

4.2. La Universidad de la Frontera

La universidad y su contexto

La Universidad de la Frontera es una institución estatal ubicada en la novena región, también denominada región de la Araucanía. Su sede central se encuentra en la ciudad de Temuco y cuenta además, con dos sedes (una en Malleco y otra en Pucón). En esta casa de estudios se dictan 33 carreras de grado y una variedad de programas de postgrado. Más de 8.000 estudiantes cursan regularmente los estudios de pregrado. La UFRO recibe mayoritariamente estudiantes provenientes de la región de la Araucanía. Esta concentra la mayor proporción (29,5%) de la población indígena y también de la población mapuche de Chile (33,6% de este grupo) (INE-Mideplan, 2005). Un estudio reciente (Saiz *et al*, 2004) reveló que la universidad alberga alrededor de 1.100 estudiantes que declararon tener ascendencia mapuche, lo que equivale al 13,3% de su matrícula de pregrado.

Como se mencionó anteriormente, en Chile la relación entre el Estado y las organizaciones mapuches históricamente ha sido conflictiva. Esta tensión se reproduce a nivel micro y atraviesa las relaciones entre las autoridades y docentes de la UFRO y las asociaciones de estudiantes mapuches. En Temuco, existen al menos dos organizaciones que nuclean a los estudiantes universitarios mapuches: el “Hogar y Centro de Desarrollo Sociocultural Mapuche” que es el nombre del “Hogar Las Encinas” de estudiantes universitarios financiado por el gobierno y la agrupación “Wekintun” conformado por alumnos mapuches de la UFRO. Ambas poseen una serie de demandas y propuestas para la educación superior sobre temas como la mejora de los hogares estudiantiles (el asunto más visible y conflictivo), la ampliación de las becas de estudio, la participación en la toma de decisiones sobre los asuntos universitarios y la pertinencia cultural de la educación superior (García de Fanelli *et al*, 2007). Los estudiantes que integran estas organizaciones suelen movilizarse para expresar sus demandas a través de manifestaciones, huelgas de hambre y tomas de la universidad, que en diversas oportunidades han desembocado en choques con la policía. Aunque en los últimos años han tenido intercambios con autoridades del gobierno (Ministerio de Educación, CONADI), en general no se han logrado establecer acuerdos duraderos.

Más allá de las opiniones personales, la mayoría de los entrevistados de la UFRO (autoridades y funcionarios) coincidió en considerar la relación entre la universidad y los mapuches como un tema delicado:

“-El clima dentro el cual se trabaja es un clima desfavorable porque todos estos proyectos se enmarcan dentro de un clima de conflicto entre los mapuche y el Estado chileno”

(Entrevista a miembro de la UFRO, 2006⁴⁹)

“-Hay que trabajar con mucho cuidado, con mucha delicadeza por ambos lados (mapuches y gobierno chileno), porque por ambos lados nos hacen demandas a una cierta dirección; además, los académicos nos hacen demandas en otra dirección. Es difícil”

(Entrevista a miembro de la UFRO, 2006)

Este contexto genera oportunidades y restricciones: la universidad tiene cierto grado de interés en abordar la temática mapuche por la importancia cuantitativa y política de este sector de la población en el ámbito regional y en la propia institución. Al mismo tiempo, las autoridades suelen manejar las propuestas que al respecto se formulan con especial cuidado, adoptando una postura precavida, que preserve a la universidad en tanto institución dependiente del Estado, de cualquier sesgo político:

“-En esta región, por la conflictividad que hay, por la politización de alguna forma de la temática mapuche, es súper complicado. Incluso en algunos ámbitos he preferido yo mantenernos al margen porque si no es muy fácil vernos involucrados en otros tipos de problemas, en otro tipo de discusiones que te obligan a tomar partido. Yo acá a los chicos les he dicho, aunque sean rojos, amarillos, de izquierda, de centro o derecha, lo que sean, me da lo mismo, o sea aquí la orientación es en función de ellos como estudiantes universitarios. Pero cuando tu ya te empiezas a mover con ciertas agrupaciones externas, necesariamente empiezas a imprimirle un sesgo (...). Nosotros somos una universidad estatal, o sea no somos una universidad independiente del Estado en ese contexto. Te cuento eso porque de alguna manera el tema es muy fácil que derive hacia otras vertientes, y con eso yo particularmente he sido muy cuidadoso”.

(Entrevista a miembro de la UFRO, 2006)

Interés de la universidad en la temática indígena

En 1986, la UFRO incorporó el sistema especial de admisión para postulantes con ascendencia mapuche, como parte de una iniciativa institucional destinada a brindar posibilidades de ingreso paralelas y alternativas al mecanismo regular a los egresados de la enseñanza media (Espinoza, 2004). En paralelo, la universidad fue desarrollando otras acciones relacionadas con la temática mapuche. En 1987, la Junta Directiva definió a la sociedad y cultura mapuche, junto al sistema agroindustrial y la salud, como una de sus áreas

⁴⁹ Los fragmentos de entrevistas que expresan la opinión de autoridades son citadas sin especificar el cargo que ocupan ni la fecha de realización con el fin de preservar el anonimato de los entrevistados.

académicas de desarrollo prioritario. Bajo ese marco, se lanzaron varias iniciativas: (i) la creación del Centro de Estudios de la Araucanía para el estudio de la temática del pueblo mapuche; (ii) la creación del Centro de Documentación y Referencia dedicado a asuntos indígenas, que comenzó a operar en 1987 gracias al apoyo financiero de la Fundación Andes. Ambos centros dejaron de funcionar unos años más tarde (iii) la creación del Instituto de Estudios Indígenas (IEI) en 1994. Este centro se ha convertido en un referente nacional e internacional de la producción de conocimiento académico sobre la vida de los pueblos indígenas y; (iv) el establecimiento de cursos electivos sobre la cultura y sociedad mapuche en varias carreras que a lo largo de los años se han dictado de forma asistemática. Aunque coincidentes en la temática, todas estas acciones en general han constituido iniciativas aisladas, sin una política institucional que las articule.

La UFRO, como la mayoría de las universidades estatales, se apoya fuertemente en el sistema estatal de becas y créditos (entre ellos, el Programa Beca Indígena) y lo complementa sólo con algunas acciones de bienestar propias (beca de alimentación en su comedor y hogares estudiantiles) para la población estudiantil de menores recursos socioeconómicos. La Oficina de Bienestar Estudiantil no ha generado acciones específicas para atender a los estudiantes mapuches, aunque se mantiene dispuesta a evaluar propuestas que surjan de este grupo. En la entrevista realizada a uno de los integrantes de esta dependencia, valoró positivamente a la beca indígena y, simultáneamente, reconoció algunas dificultades relacionadas con la dificultad de mantener el beneficio por las exigencias académicas y la insuficiente cobertura financiera de los gastos de manutención del estudiante:

“- La beca para estudiantes indígenas es significativa, es una buena beca, pero no es una beca de cobertura completa de todas las necesidades que tiene un estudiante universitario (...) Es una cantidad básica que cubre las necesidades de movilización, alimentación, que se yo, vestimenta básica, pero no es una beca que cubra todo lo que tenga que ver con el tema de la vivienda, todo lo que tenga que ver con la adquisición de textos escolares, y todo lo demás. O sea, uno en ese sentido tiene que ser súper realista, yo tengo dos hijos universitarios y la beca indígena (...) Estas becas tienen exigencias en cuanto a rendimiento. Tenemos un alto porcentaje de estudiantes que pierden sus becas, justamente por el tema del rendimiento académico”.

(Entrevista a integrante de la Oficina de Bienestar Estudiantil de la UFRO, 2006)

Finalmente, cabe mencionar que al momento de la matriculación, la universidad aplica el Formulario Integrado de Admisión (FIA) que releva información general sobre las características del alumnado, que luego es cargada en bases de datos computacionales. Este

formulario contiene una pregunta sobre el origen mapuche y, entonces, quienes contestan positivamente son identificados como estudiantes con Ascendencia Mapuche Declarada (AMD). A través de este relevamiento, se pueden conocer características de la población estudiantil mapuche y determinar la proporción que representa dentro de la población universitaria total.

La vía de admisión especial para estudiantes mapuches

Desde su inicio, la vía de admisión especial para estudiantes mapuches sufrió diversas modificaciones, como la ampliación del número de cupos y la introducción de criterios más precisos y objetivos de elegibilidad. Hasta el año 2003, todos los ingresos especiales eran manejados por las facultades, que definían los cupos que iban a ofrecer y realizaban el procedimiento de selección de los postulantes. A partir de 2004 los ingresos especiales son manejados por la Oficina de Admisión y la universidad obliga a todas las facultades a ofrecer como mínimo una vacante para la admisión especial para mapuches.

De acuerdo al integrante de la Oficina de Admisión entrevistado, en la práctica la mayoría de los estudiantes se enteran de la existencia de esta opción luego de haber rendido la PSU, cuando realizan la postulación a la carrera en la universidad. En general, se presentan a la vía de admisión regular y si no les alcanza el puntaje para ingresar a la carrera deseada, acuden a la admisión especial.

La vía de admisión especial ha permitido el ingreso de estudiantes mapuches a la UFRO: durante el período 1990-2003 lo hicieron 227 estudiantes y en el 2005, 16 jóvenes. De todos modos, cabe mencionar dos aspectos que matizan sus características. En primer lugar, el porcentaje de cupos que la universidad ofrece para el ingreso a través de esta vía es mínimo: sólo 35 de las 1.600 que anualmente ofrece la universidad. En segundo lugar, aún así, la cobertura de esta medida es baja (entre 1990 y 2003 sólo se ocupó el 32,6% de las vacantes disponibles). De acuerdo con el estudio realizado por Espinoza (2004), hubo tres factores que condicionaron la efectividad de esta medida: la baja presentación de los estudiantes por el costo económico de la postulación (debían pagar un impuesto), la escasa difusión de esta medida y un incorrecto uso de la entrevista para la selección de los postulantes. Como se verá más adelante, el Proyecto Rüpü destinado a los estudiantes mapuches realizó cambios para reducir estas dificultades (amplió el número de vacantes, eliminó el impuesto para los estudiantes de escuelas públicas y subvencionadas y aumentó la difusión de esta opción de ingreso).

El Proyecto Rüpü

Características generales

En 2003, la UFRO comenzó a implementar el “Proyecto Rüpü” (que significa “camino” en la lengua mapuche) *“dirigido a aumentar significativamente las probabilidades de éxito en la formación de pregrado y mejorar la probabilidad de continuar estudios de postgrado”* de los estudiantes mapuches (Proyecto Rüpü, 2004). A partir del año 2004, el proyecto dio inicio al Programa de Apoyo Académico para Estudiantes Mapuches (PAAEM)⁵⁰ que posee dos ámbitos centrales de intervención:

- a) el área académica consiste en actividades de nivelación y reforzamiento (como cursos, talleres y tutorías) para la adquisición de conocimientos y competencias que sirvan para disminuir la deserción, mejorar el rendimiento académico y reducir el tiempo de titulación del estudiante,
- b) el área sociocultural posee actividades sociales, culturales y recreativas (talleres, eventos de difusión de la cultura, charlas) orientadas a facilitar la inserción del estudiante en la vida universitaria, fortalecer la identidad y sentido de pertenencia étnica y promover el intercambio cultural en el ámbito universitario.

De acuerdo con el estudio realizado por García de Fanelli *et al* (2007)⁵¹ y sobre la base de la información provista por dicho proyecto, en los dos primeros años de ejecución (2º semestre 2004 al 1º semestre 2006), realizaron cursos y talleres del PAAEM unos 281 estudiantes de pregrado de 35 carreras de pregrado de la universidad con diferentes niveles de avance curricular. En este periodo, a su vez, se graduaron 32 estudiantes de origen mapuche participantes del programa.

Dicho estudio resalta algunas fortalezas del proyecto:

- Un sólido diseño del programa de apoyo académico, con actividades organizadas, una oferta de cursos y talleres variada, de gran calidad y pertinente para dar respuesta a los requerimientos académicos de la población destinataria, y un buen desempeño de los docentes a cargo de los mismos.
- La evaluación altamente positiva por parte de los estudiantes, quienes consideran que éste realiza una intervención que efectivamente contribuye a mejorar las condiciones

⁵⁰ Ver Anexo II con detalle de oferta de actividades académicas y socioculturales.

⁵¹ Para mayor conocimiento sobre este proyecto, recurrir al libro publicado como resultado de la evaluación externa del Proyecto Rüpü realizada por este equipo de investigadores por solicitud de la Fundación Ford.

para el desarrollo personal, cultural y profesional

- La sensibilización de los miembros de las autoridades y funcionarios de la universidad (miembros de los órganos colegiados y algunos responsables de oficinas administrativas y académicas), reduciendo el desconocimiento y los prejuicios con respecto a los estudiantes mapuches. es decir, visualizan su presencia, tienen un mayor conocimiento de los obstáculos académicos, culturales y sociales que enfrentan en el proceso de estudio y han apoyado el desarrollo de medidas dirigidas a atender su situación específica que se orienten al logro de una mayor equidad educativa. Las autoridades superiores de la universidad han respaldado la ejecución del proyecto.
- El desarrollo de algunas medidas y acciones para favorecer la inclusión de los estudiantes indígenas en diversas áreas y dependencias de la institución (mejora de la vía de admisión especial, ampliación de la información a relevar sobre el origen indígena de los estudiantes en el FIA, entre otros).

Surgimiento y formulación de este programa

A fines del año 2002 la UFRO y la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC), Perú fueron invitadas por la Oficina para la Región Andina y el Cono Sur de la Fundación Ford (FF) a participar en la iniciativa “Pathways to Higher Education” –PHE- (Caminos a la Educación Superior). Ambas fueron seleccionadas como instituciones piloto para comenzar proyectos por una duración de cinco años. En la segunda fase del programa, se incorporaron dos nuevas universidades: la Universidad de Tarapacá en Chile y la Universidad San Cristóbal de Huamanga de Perú. El objetivo final del programa PHE es fortalecer, institucionalizar y expandir políticas y programas de acción afirmativa para estudiantes indígenas de ambos sexos que contribuyan a mejorar el acceso a los estudios de grado, acceso a los estudios de grado, su rendimiento académico y graduación así como sus probabilidades de acceso a estudios de postgrado.

Los representantes de la Fundación Ford (FF) se acercaron a la Vicerrectora Académica de la UFRO para invitarla a participar del proyecto, considerando que éste era el órgano conveniente para conducirlo por su pertinencia temática, elevada autoridad al interior de la institución y capacidad de vinculación con las áreas relacionadas con el mismo. En esta primera etapa, la FF planteó a la Vicerrectora Académica la existencia de una situación insatisfactoria frente a la cual consideraba que debía intervenir la universidad. Esta situación problema era la desigualdad de oportunidades educativas entre distintos grupos étnico-culturales, que en el ámbito universitario se expresa en la existencia de tasas diferenciales de rendimiento

académico y graduación entre los estudiantes de origen indígena y los no indígenas. Al mismo tiempo, se presentaron posibles estrategias para resolver esta situación problema, enmarcadas en los lineamientos generales y componentes del programa PHE. Finalmente, se ofreció el financiamiento externo para llevar adelante el proyecto a través de una donación a la universidad. En este primer momento de formulación del problema, se conjugaron varios elementos: a) la construcción y definición de un problema que podía interesar a la universidad puesto que afecta a un sector de su alumnado, b) una institución y un órgano con competencia sobre dicho problema, c) la formulación de alternativas para resolverlo, d) la viabilidad financiera de esta propuesta y, e) el apoyo de una institución externa con gran trayectoria y prestigio.

El segundo y tercer momento consistieron en la inserción del tema en la agenda institucional y en la adopción de una política. La Vicerrectora aceptó el ofrecimiento, elaboró y presentó una propuesta ante los órganos colegiados que, luego de ser aceptada internamente, fue enviada a la Oficina Regional de la Fundación Ford para su evaluación y posterior aprobación. La propuesta estuvo dirigida a proveer a los estudiantes beneficiarios de oportunidades específicas para mejorar su proceso de aprendizaje, incrementar sus tasas de graduación y desarrollar habilidades para continuar estudios de postgrado. El proyecto estuvo alineado con las áreas de interés institucionales y, se dirigía a una población con cierto grado de relevancia para las autoridades de la universidad:

“Uno como miembro de la Junta Directiva, cuando se presentó este proyecto Rüpü para estudiarlo y darle el pase interno, realmente fue muy bien acogido por la junta directiva, lo que a la vez constituyó un fuerte respaldo a la acción de la dirección del gobierno universitario de la Universidad de la Frontera. Y las razones, porque no hubo intercambio de opiniones. No hubo nunca clarificaciones, en torno a lo que planteo la vicerrectora académica y encargada del proyecto también en cierta forma, sobre esto. Uno; porque desde el año 1987 la universidad entre sus líneas estratégicas le dio una cabida preferencial a la vinculación e interacción con la etnia mapuche. Es decir, hubo y hay un compromiso de la universidad como política estratégica general. Dos; también la junta directiva en esa oportunidad, considero que este era un proyecto que era tan bien elegido geográficamente para ser respaldado por la Fundación Ford junto con una de las universidades del Cuzco, porque en esta región es donde hay una mayor concentración de la etnia mapuche, y obviamente desde ese punto de vista este proyecto se convertía como en un potenciador de aquellas líneas que generalmente se habían planteado porque ahora entraban a un plano de la investigación. Y hubo consideraciones en general muy positivas, muy buenas (...)”

(Entrevista a integrante de la Junta Directiva de la UFRO, 2006)

La UFRO tiene una cultura organizacional centrada en la valorización de la eficiencia

institucional y la competitividad, parámetros por los cuales las universidades son evaluadas, acreditadas y, hasta cierto punto, financiadas por el sector estatal y el sector privado en el SES chileno. En este marco, las autoridades poseen una clara preocupación por la mejora de los niveles de rendimiento académico y graduación de la población estudiantil en general. Desde este punto de vista, existió una coincidencia de intereses entre ambas partes y el proyecto ofreció una propuesta de intervención concreta para hacer frente a esta problemática, focalizada en la población indígena:

*“¿Y usted considera que existen algunos temas relacionados con la situación de los estudiantes mapuche en la UFRO que sean de interés para las autoridades de la universidad?
-Bueno, de hecho que nosotros estemos discutiendo ese tema. Lo que nos preocupamos en general, por ejemplo, es el tema de la calidad de la educación, eso nos interesa como Junta Directiva, es una discusión central para nosotros y, de hecho, participamos en el proceso de planificación estratégica de la universidad para enfocar la educación en sentido de la calidad, y dentro de la calidad el tema de la equidad, o sea que los chicos entren con igualdad de oportunidades. Nos preocupa que hayan menos deserciones, que no hayan abandonos, y resulta que en los estudiantes indígenas creo que hay más abandonos que en los que no lo son, entonces ahí hay que hacer un esfuerzo especial, porque nosotros necesitamos elevar ese estándar a nivel equilibrado en la universidad. Entonces, claro que en ese sentido es una parte de la población de la universidad importante. Yo no recuerdo en este momento el porcentaje de población mapuche de la universidad, pero es relevante, por lo tanto es una preocupación nuestra en términos generales, pero en particular la universidad tiene el Instituto de Estudios Indígenas que también es un esfuerzo que hace la universidad en ese ámbito, y este proyecto (se refiere al Proyecto Rüpü) en particular que encuentro que se hace cargo de una necesidad”*

(Entrevista a autoridad de la UFRO, 2006)

La Vicerrectora utilizó datos estadísticos y resultados de las investigaciones realizadas en la propia universidad sobre la situación de la población estudiantil mapuche para hacer un diagnóstico y formular argumentos técnicos sobre la necesidad de desarrollar este tipo de acciones. En este sentido, utilizó el conocimiento y la evidencia empírica, que son más que en cualquier otro ámbito, instrumentos esenciales para poder convencer y lograr el apoyo de la comunidad académica. Las autoridades se interesaron y valoraron iniciativas como el Proyecto Rüpü, que aportan a un doble objetivo: el fortalecimiento de la identidad étnico-cultural y el mejoramiento del rendimiento académico del alumnado de origen mapuche, aumentando sus probabilidades de graduación:

“Estando dentro del sistema, el Proyecto (Rüpü) los apoya en la inserción académica, que para nosotros es súper importante porque nos interesa que se mantengan estudiando y académicamente les vaya bien y en eso cumple su objetivo (...) y el mismo proyecto los acompaña a fortalecer su propia identidad (...)”

(Entrevista a autoridad de la UFRO, 2006)

El financiamiento del proyecto provino de fondos externos que no demandaron un esfuerzo financiero para la institución. Tanto este financiamiento, como el prestigio y la proyección internacional de la fundación introdujeron incentivos para que las autoridades presten atención y brinden su apoyo al proyecto.

De este modo, se desarrolló un ciclo con distintas etapas que comprendió la formulación y definición de un problema, el planteo de una propuesta con líneas de acción para abordarlo, la inserción del tema en la agenda institucional y, finalmente, la adopción de una política por parte de los tomadores de decisiones. Hubo un contexto de oportunidades y restricciones: por un lado, el tema mapuche estaba presente en la región y en la propia universidad, de hecho, esta última había desarrollado una medida concreta para favorecer la admisión a la carrera de pregrado de los estudiantes pertenecientes a estos grupos. Por otro lado, sus autoridades en general adoptaban una postura precavida y, en cierta medida, reticente a las propuestas relacionadas con los mapuches por temor a ingresar a un campo desconocido y, en cierto grado, conflictivo. El tema se insertó en un contexto de condiciones “normales” de funcionamiento de la universidad, en el que fue necesario hacer visible y generar conciencia en torno a un problema que afectaba a una porción de la población estudiantil y estaba relacionado con una preocupación de las autoridades universitarias, esto es, la mejora de los niveles de retención y graduación de la carrera de pregrado.

La propuesta no constituyó una respuesta a la demanda de las organizaciones mapuches. Surgió por iniciativa de una fundación externa que captó el interés de la Vicerrectora Académica y, luego, el apoyo de las autoridades universitarias. Ambos actores (los representantes de la FF y la Vicerrectora Académica) movilizaron recursos en distintos momentos para influir en la toma de decisiones: la capacidad de asociación, la posición institucional de la Vicerrectora, el uso de información y evidencia científica para la argumentación, el prestigio y la proyección internacional de la Fundación y, fundamentalmente, la disponibilidad de fondos financieros para realizar el proyecto. Los tomadores de decisiones más importantes fueron las autoridades de los órganos colegiados.

Los actores que se movilizaron y los tomadores de decisiones encontraron puntos de coincidencia e intereses comunes que se materializaron en la adopción de una política concreta.

4.3. Iniciativas en Perú

En Perú, casi una docena de universidades ha generado acciones dirigidas a la inclusión de poblaciones marginadas de la educación superior y las más extendidas consisten en el establecimiento de vías de admisión especial para estudiantes de origen indígena. Estas medidas:

- han surgido en contextos locales con alta densidad de población indígena,
- por iniciativa de las organizaciones y comunidades indígenas amazónicas o, en menor grado, de las propias universidades públicas y,
- son resultado de la suscripción de convenios y acuerdos entre ambos.

Estos acuerdos definen las características y la focalización de cada medida, en el que la población objetivo suele abarcar a los estudiantes provenientes de las zonas donde se localizan las organizaciones o municipalidades firmantes. Por lo general, estos mecanismos reducen las exigencias académicas para el ingreso, dentro de una gama de opciones que incluye: a) el ingreso libre de una determinada cantidad de estudiantes (sin rendir el examen de admisión) avalados por organizaciones indígenas, b) la aplicación de una prueba de ingreso específica para estos postulantes o la consideración de una sola prueba de los exámenes regulares de admisión y, c) la realización de un preuniversitario de nivelación. Las universidades suelen reservar un cupo reducido de la matrícula para los ingresantes por esta vía y, en algunos casos, se excluye de este régimen a algunas carreras (como medicina o ingenierías) por considerar que el alto nivel académico es un requisito excluyente.

Algunas universidades públicas han comenzado a implementar becas de ayuda económica para los estudiantes favorecidos por las vías de admisión especial. Fruto del impulso y apoyo financiero de agencias y fundaciones extranjeras (Fundación Ford y Universidad de Saskatchewan de Canadá), se están comenzando a implementar acciones de apoyo académico, sociocultural y/o económico más abarcadoras para apoyar los procesos de permanencia y graduación. Cabe destacar que todas estas medidas tienen una extensión acotada a un número reducido de estudiantes de origen indígena. Otro tipo de propuestas relevadas consiste en la instauración de programas interculturales de grado o postgrado para la formación o capacitación de profesionales, en particular, de maestros en EIB.

Junto a estas experiencias, se destaca la creación de la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía dedicada exclusivamente a formar profesionales de los pueblos amazónicos y al desarrollo integral y sostenido de esta zona. Esta universidad es una institución pública creada y administrada por el Estado a través de una ley nacional con fundamento en el Convenio 169 de la OIT, como respuesta a la iniciativa y demanda de las organizaciones indígenas. Se trata de una institucionalidad distinta dirigida a atender no sólo los problemas de acceso y permanencia de la población indígena sino también los de calidad y pertinencia educativa y a aportar al desarrollo del entorno regional (López *et al*, 2007).

El cuadro N° 13 presenta una síntesis del relevamiento realizado en Perú:

Cuadro N° 13. Universidades con medidas dirigidas a la inclusión de la población estudiantil de origen indígena de grado. Perú, 2008.

Universidad	Admisión	Apoyo Económico	Apoyo Académico	Otras medidas
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	<p>Modalidad de admisión especial para estudiantes de comunidades nativas de la Amazonia.</p> <p>Sistema de cuotas, en el que anualmente la universidad establece entre 15 y 20 cupos para todas las carreras, excepto para las áreas de ciencias de la salud e ingenierías, cubiertos según orden de mérito en función del puntaje obtenido en el examen de admisión específico para esta modalidad.</p> <p>Se exige la presentación de una constancia que acredite la condición de indígena firmada por autoridad de la comunidad (gobierno local u organización indígena).</p> <p>Fundamento: Respaldo de AIDSESEP.</p>	<p>Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible (Segunda Fase)</p> <p>Destinatarios: estudiantes amazónicos y andinos (alrededor de 20 en 2008)</p> <p>Tipo: beca que cubre los gastos directos derivados del desarrollo de la tesis de investigación para la obtención del título profesional, en temas orientados al desarrollo sostenible de sus comunidades.</p> <p>Capacitación a estudiantes mediante talleres y seminarios actitudinales y de liderazgo para el desarrollo de nuevas capacidades, conocimientos y reforzamiento de su identidad.</p> <p>Financiado por la Universidad de Saskatchewan de Canadá, convenio con la UNMSM.</p>		<p>No</p>
Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco	<p>Modalidad de admisión especial para estudiantes de comunidades amazónicas de la región Cusco cuyos organismos hayan firmado convenio con la UNSAAC.</p> <p>No se preestablece un número de vacantes sino que éstas son otorgadas en función de las solicitudes realizadas anualmente.</p> <p>Los estudiantes seleccionados están exonerados de rendir las pruebas de admisión regular, pero deben realizar un ciclo del Ciclo Básico Universitario previo al ingreso a algunas de las 13 carreras profesionales incluidas en los convenios. Deben contar con el aval de la organización amazónica firmante del convenio.</p> <p>Fundamento: Convenio firmado entre la universidad y la Central de Comunidades Machiguengas Juan Santos Atahuallpa (CECONAMA), la Federación de Comunidades Nativas Yine Yami (FECONAYY) y el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU)</p>	<p>Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible (Segunda Fase)</p> <p>Destinatarios: estudiantes andinos y amazónicos (cuatro en 2008).</p>		<p>Creación de 6 sedes en provincias del Departamento de Cusco y en Puerto Maldonado y Apurímac para facilitar el ingreso de estudiantes que residen en estas zonas, beneficiando a los de origen andino.</p>
Universidad Nacional de la Amazonía Peruana	<p>Modalidad preferencial de admisión para estudiantes pertenecientes a pueblos indígenas de la amazonía.</p> <p>Se reserva un porcentaje de las vacantes del total para esta modalidad. Son asignadas según orden de mérito en función de la nota obtenida en la prueba de actitud del examen de admisión, debiendo alcanzar el puntaje mínimo general requerido (55.000 puntos), exonerando al estudiante de rendir la prueba de conocimientos. El estudiante también</p>	<p>Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible (Segunda Fase)</p> <p>Destinatarios: estudiantes indígenas.</p>		<p>Universidad creada para el desarrollo de la amazonía. Posee carrera de Educación Bilingüe Intercultural en la carrera de educación dirigida a estudiantes de Loreto y</p>

	<p>debe aprobar el examen de dominio de su lengua nativa. Requiere constancia que acredite pertenencia a una comunidad indígena de la amazonía peruana emitida por la municipalidad respectiva o por la Iglesia Católica. Fundamento: Convenio 169 de la OIT.</p>			Amazonas.
Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios	<p>Modalidad de admisión especial para estudiantes de comunidades nativas y campesinas de la región amazónica. Ofrece dos vacantes para las carreras de Ingeniería Agroindustrial e Ingeniería Forestal y Medio Ambiente, y una para las de Educación y Ecoturismo, que son asignadas según orden de mérito en función del puntaje obtenido en la prueba de aptitud académica. Requiere carta de presentación emitida por el presidente de su comunidad, refrendada por el presidente de la organización amazónica (FENAMAD o FADEMAD). Fundamento: Convenios con FENAMAD (comunidades nativas) y con FADEMAD (federación de campesinos).</p>	No	No	No
Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas	<p>Modalidad de admisión especial para estudiantes de origen Awajun-Wampis pertenecientes al departamento de Amazonas. Asignación por orden de mérito de 12 vacantes, distribuidas equitativamente entre las cuatro carreras profesionales que ofrece la universidad: Enfermería, Educación Primaria, Ingeniería Agroindustrial y Administración y Turismo. Fundamento: Convenio con ORPIAN (Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú)</p>	No	No	No
Universidad Nacional de Ucayali	<p>Estudiantes de comunidades nativas de la región de Ucayali en la amazonía. Reserva de 20 de las 885 vacantes totales de la universidad, repartidas entre las 12 carreras existentes (excepto medicina). Ingreso libre para los estudiantes. Fundamento: Convenio con Gobierno Regional de Ucayali.</p>	<p>Gratuidad de matrícula y de material de enseñanza, beca de alimentación (comedor universitario) para los estudiantes indígenas que ingresaron por la modalidad especial, siempre que mantengan un rendimiento académico satisfactorio, por convenio entre la universidad y el gobierno regional.</p> <p>Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible (Segunda Fase) Destinatarios: estudiantes amazónicos.</p>		Maestría en Educación Intercultural Bilingüe.

Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle	<p>Modalidad de admisión especial para estudiantes de origen amazónico y andino (grupos étnicos aguaruna, shipibo, aymara y ashaninka) exclusivamente para el programa de formación de maestros especializados en Educación Bilingüe Intercultural (duración: 5 años). Es un ingreso libre para los estudiantes y la cantidad de estudiantes a recibir depende de cada convenio. Se realiza una preselección en el lugar de origen a cargo de los líderes de las organizaciones que han firmado convenio y los estudiantes luego son entrevistados en la universidad.</p> <p>Fundamento: Convenio con organizaciones y municipios. Asociación Aymara Asceprasem_h, Feconau de Ucayali (Shipibo), Municipalidad Distrital de Imaza'Chiriaco del Amazonas (Aguarunas), CIAMB Perú (Ashaninkas).</p>	<p>Los compromisos asumidos por la universidad dependen de cada convenio. En convenio con CIAMB-Perú la universidad se compromete a cubrir gastos de matrícula y brindar becas de alimentación a los estudiantes.</p>	<p>Sesiones de nivelación en lenguaje y matemáticas y asesoría legal para el acompañamiento del estudiante durante su formación profesional.</p>	
Universidad Nacional de Huancavelica	<p>Admisión especial para estudiantes de comunidades campesinas Ingreso libre. Si los postulantes superan el número de vacantes ofertados por la universidad, son evaluados mediante un examen especial y cubren las vacantes según orden de méritos. Requiere presentación de constancia de condición de origen firmada por autoridad de la comunidad.</p> <p>Fundamento: convenio con comunidades (no especifica cuales)</p>	<p>Reducción de costos administrativos para la inscripción a la universidad a los estudiantes que ingresan por esta vía</p>	<p>No</p>	
Universidad Nacional San Cristobal de Huamanga	<p>Modalidad de admisión especial para estudiantes de pueblos indígenas andinos y amazónicos del área de influencia de la universidad. Son exonerados del procedimiento regular de admisión y se les aplica una prueba especial de aptitud académica, debiendo obtener el mínimo puntaje requerido (9 en el sistema vigesimal) para acceder a una vacante.</p> <p>Se requiere carta aval de comunidad o asociación indígena debidamente reconocida, acreditando la condición indígena del postulante. En la inscripción al segundo semestre del 2008 se reservaron 36 de las 1737 vacantes totales para esta modalidad.</p> <p>Fundamento: Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>No</p>	<p>Proyecto Hatun Ñan financiado por la Fundación Ford: acciones de apoyo académico y desarrollo sociocultural (cursos y talleres de nivelación y reforzamiento, tutorías, apoyo psicológico, centro de computación, entre otros) para estudiantes indígenas quechuas y amazónicos.</p>	

Universidad Nacional de San Martín – Tarapoto	<p>Admisión especial para estudiantes de las comunidades nativas del área de influencia de la universidad – amazonia.</p> <p>Se aplica una prueba extraordinaria de aptitud académica, que junto al promedio de notas de la escuela media sirven para elaborar el orden de mérito para cubrir las vacantes establecidas.</p> <p>Deben acreditar pertenencia a la comunidad nativa y carta de recomendación de la autoridad de la comunidad.</p> <p>Modalidad de concurso extraordinario</p>	<p>Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible (Segunda Fase)</p> <p>Destinatarios: estudiantes indígenas.</p>	
Universidad del Centro de Perú		<p>Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible (Segunda Fase)</p> <p>Destinatarios: estudiantes indígenas.</p>	
Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía	<p>Creada exclusivamente para brindar una educación universitaria bilingüe intercultural, formando profesionales de los pueblos indígenas que habitan en la región amazónica y promoviendo el desarrollo integral y sostenido de esta zona. No posee una vía de admisión específica para estudiantes amazónicos.</p> <p>Fundamento: universidad creada por el Estado mediante Ley N° 27.250 del Congreso Nacional en enero del 2000 (inicio sus actividades en 2004), con fundamento en el Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible (Segunda Fase)</p> <p>Destinatarios: estudiantes indígenas.</p>	<p>Carreras de Educación Inicial y Primaria Bilingüe.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de León y Hurtado (2005), García de Fanelli *et al* (2007) y Sitios Web de las universidades (2008)

4.4. La Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco

La UNSAAC y su contexto

La Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco es una de las universidades más antiguas de Perú (fue fundada en 1692). La sede central se encuentra en la ciudad de Cusco y posee seis filiales localizadas en los departamentos de Cusco, Madre de Dios y Apurímac. Cuenta con 22 facultades que imparten 37 carreras profesionales, una escuela de postgrado con 15 maestrías, un centro de idiomas, un instituto de sistemas y el Ciclo Básico Universitario (CBU). En promedio, la universidad posee 14.500 estudiantes de pregrado, más 2.700 alumnos del CBU y 1.200 del postgrado (Villasante Llerena, 2006).

Cusco es un centro urbano cercano las ruinas de Machu Picchu y de otros complejos arquitectónicos construidos por la civilización Inca y es visitada anualmente por miles de turistas de todo el mundo; en esta emblemática región se hacen presentes la historia y la cultura andina. El departamento de Cusco, en donde se localiza la UNSAAC, es uno de los departamentos peruanos con mayor proporción de población de origen indígena. En él reside la mayor cantidad de personas del país con lengua materna quechua (17,6%) y una proporción más reducida de población nativa (5,5%) y aymara (0,6%) (INEI, 1993). Se calcula que alrededor del 28% (4.378) de los estudiantes de la UNSAAC son de origen indígena quechua, aymará o amazónico con un marcado predominio del primero (Villasante Llerena, 2006).

El contexto institucional de la UNSAAC comparte algunas características con las grandes e históricas universidades públicas peruanas. En primer lugar, un marcado nivel de politización de los asuntos internos en una institución con representación de los distintos sectores en los órganos colegiados. La presencia de diversos grupos corporativos establece una dinámica política que conduce, en ocasiones, a la búsqueda del consenso sobre la base de la pluralidad de ideas y, en otras, a la introducción de obstáculos a las acciones llevadas adelante por ciertos grupos debido a la competencia por el manejo del poder, la diferencia de intereses y la desconfianza mutua. Los cambios de gestión y los conflictos coyunturales afectan de manera contundente el sostenimiento y el arraigo institucional de las medidas tomadas por las autoridades de turno de los órganos de gobierno. En segundo lugar, existe una gran burocratización de los procedimientos, lo cual suele retrasar y restringir el avance de diversos tipos de propuestas, a lo cual se suman las limitaciones financieras propias de las universidades públicas. Finalmente, los conflictos docentes ligados a los reclamos salariales dirigidos al poder ejecutivo nacional con frecuencia adquieren protagonismo en la agenda de

asuntos internos y paralizan las actividades regulares de la institución.

Interés de la universidad en la temática indígena

En los últimos años, la UNSAAC ha desarrollado algunas acciones destinadas directa o indirectamente a la población indígena como correlato de la composición poblacional de la región. En primer lugar, se crearon filiales para facilitar el ingreso de jóvenes que residen en zonas alejadas de la oferta de educación superior. Si bien no constituye una medida explícitamente dirigida a los indígenas, en la práctica como indican León y Holguín (2004), beneficia a la población andina que reside, en su mayoría, en los departamentos de Cusco, Puerto Maldonado y Apurímac. De acuerdo a lo señalado por el ex Vicerrector Académico de la UNSAAC (León y Holguín, 2004) la creación de filiales fue una respuesta de la universidad a la demanda realizada por la población para propiciar el acceso a la formación profesional en ciertas carreras valoradas en las provincias.

En segundo lugar, la universidad implementa desde 1998 una modalidad de admisión especial para estudiantes de origen amazónico por convenio con organizaciones nativas de la amazonía. Esta modalidad, se suma a las diversas alternativas que la UNSAAC posee al mecanismo regular de admisión (1º puesto en promedio en el nivel medio, vía CBU, deportistas calificados, traslados internos, traslados externos, graduados, discapacitados, e hijos de víctimas del terrorismo).

Esta universidad no posee un programa propio de becas apoyo económico dirigido especialmente a los estudiantes de origen indígena. Estos últimos pueden acceder, al igual que el resto de los alumnos, a los servicios que presta la Oficina de Bienestar Universitario en la sede central de Cusco. Esta oficina se compone de cuatro áreas: asistencia social, servicio médico y odontología, alimentación y deportes. La primera se ocupa de brindar apoyo económico a los estudiantes que lo soliciten (por ejemplo, para la realización de tratamientos médicos), previa evaluación de la asistente social. En cuanto al comedor, se ofrecen almuerzos a bajo costo para los estudiantes de escasos recursos económicos y buen rendimiento académico, privilegiando a los que provienen de afuera de la ciudad de Cusco.

Como se verá más adelante, a partir de la implementación del proyecto Hatun Ñan con financiamiento externo, se brinda apoyo académico a los estudiantes indígenas de pregrado así como también una pequeña asistencia económica y tutorial para la realización de algunas tesis de pre-grado. Desde 2007, a su vez, el proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas también con financiamiento externo, ofrece también algunas becas para la realización de las tesis de pregrado de estudiantes de origen indígena.

Modalidad especial de admisión para estudiantes indígenas

Según referencias de León y Holguín (2004), a principios de la década de los noventa, la UNSAAC comenzó a establecer relaciones formales con los pueblos indígenas del Bajo y Alto Urubamba a través del trabajo de diferentes departamentos académicos. A partir de estos contactos, las organizaciones de comunidades amazónicas propusieron a la institución que creara un mecanismo con condiciones especiales para favorecer el ingreso y la formación de sus estudiantes. Como consecuencia, en 1998 se firmó un convenio marco (Resolución N° CU-082-98) entre la universidad y cuatro organizaciones nativas de la amazonía: CECONAMA, FECONAYY, FENAMAD y COHARYIMA⁵² por un período de cinco años. En agosto de 2003, el convenio fue renovado por igual período (Resolución N° 1165-2003), pero esta vez sólo lo firmaron dos de las organizaciones anteriores (CECONAMA y FECONAYY) y se incorporó una nueva (COMARU).

Este mecanismo especial rige para el ingreso de los estudiantes procedentes de las comunidades amazónicas cuyas organizaciones firmaron convenio. La universidad exonera a dichos estudiantes del requisito de rendir el examen regular de admisión pero, a cambio, deben realizar de manera gratuita un período del Ciclo Básico Universitario con el fin de nivelar los conocimientos, y luego ingresan directamente a alguna de las 13 carreras profesionales fijadas en el convenio⁵³. Se establece como condición que una vez concluidos los estudios, deben regresar a sus comunidades de origen para prestar servicios profesionales. Entre 1998 y 2003 ingresaron un total de 47 estudiantes nativos al CBU, 26 de ellos avalados por la CECONAMA y la FECONAYY y 21 por la FENAMAD (León y Holguín, 2004).

De acuerdo a la información provista por un representante de la Oficina de Admisión en la entrevista realizada, la universidad no reserva previamente un número de cupos anuales sino que los asigna a partir de la evaluación de las peticiones realizadas por las organizaciones. En los hechos, se maneja un cupo anual máximo de 16 estudiantes. Las asociaciones amazónicas realizan un proceso previo de selección en las comunidades y presentan a comienzo de cada año académico un número de postulantes la UNSAAC. La Oficina de Admisión recibe la documentación, se ocupa de verificar que se cumplan con los requisitos formales establecidos en el convenio, y realiza la aceptación de los postulantes. El expediente

⁵² Central de Comunidades Nativas Machiguengas del Bajo Urubamba "Juan Santos Atahualpa" (CECONAMA), Federación de Comunidades Nativas Yine-Yani (FECONAYY), Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y el Consejo Haramburut Yine Machiguenga (COHARYIMA). Asimismo, COMARU significa Consejo Machiguengas del Río Urubamba.

⁵³ El convenio aplica para la entrada a 13 carreras profesionales, excluyendo las ingenierías (salvo Ingeniería Química), Derecho, Medicina Humana y Odontología.

asciende hasta llegar al Consejo Universitario que evalúa el informe de la mencionada oficina y realiza el dictamen final de ingreso mediante resolución.

Esta medida constituye una acción valorada por las autoridades de la universidad. Sin embargo, su implementación ha tenido algunas dificultades. Por un lado, de acuerdo al convenio, la Vicerrectoría Académica junto con la Oficina de Admisión de la universidad debían reglamentar las condiciones de admisión y calificación de los postulantes, pero esto no sucedió y estas cuestiones se fueron decidiendo de manera práctica. Se acordó con las organizaciones que éstas iban a realizar un procedimiento de selección previo sobre la base de méritos académicos (los colegios secundarios presentan los mejores estudiantes, las organizaciones seleccionan dentro de este grupo y avalan a un determinado número de estudiantes). En los hechos, algunas veces se han seleccionado estudiantes sobre la base del conocimiento personal antes que el mérito académico. Además, la postulación ha sido asistemática: en 2000 y 2002 no hubo candidatos y, a modo de ejemplo, FENAMAD presentó 11 estudiantes en 1998 y sólo dos al año siguiente (Chirinos Rivera y Zegarra Leyva, 2005). Por otro lado, las organizaciones indígenas se comprometieron a asegurar el sostenimiento de los estudiantes seleccionados. Con este fin, realizaron acuerdos con empresas privadas para el otorgamiento de becas, facilidades de alojamiento y acompañamiento de tutoría para los estudiantes. Mientras que la vivienda en general es proporcionada por las organizaciones, los demás apoyos han variado en el tiempo. En diversas oportunidades, los estudiantes han desertado, minando así la finalidad de la admisión especial.

Cuando se preguntó a las distintas autoridades universitarias su opinión sobre las medidas de admisión especial para los estudiantes indígenas, en general, en términos discursivos manifestaron una opinión favorable hacia el avance en esta dirección. Es interesante la referencia que realizó uno de los decanos entrevistados sobre un tema que es un verdadero debate en el marco de las políticas inclusión de grupos vulnerables o específicos a la educación superior. En cierto modo, el entrevistado hacía referencia al dilema sobre las acciones de inclusión o las medidas de acción afirmativa en la educación superior: ¿A quienes se incluye y sobre la base de que criterios? (socioeconómicos, étnico-culturales) ¿Como se avanza en la incorporación de grupos de la sociedad con escasas oportunidades de acceso sin afectar negativamente la calidad de la enseñanza y la formación de los estudios superiores?

“¿Qué opinión le merece a usted las medidas que se implementan en la UNSAAC para apoyar el ingreso y el estudio de los estudiantes de origen indígena, quechua, amazónico?

-Bueno, yo creo eso debe estar reglamentado de una manera limpia, transparente, me parece positiva una medida así de esa naturaleza (...) Yo diría que debe haber facilidades para

estudiantes de estos orígenes, pero siempre considerando a los mejores. Se supone que los que han tenido y demostrado capacidades extraordinarias en sus centros educativos y egresan de la secundaria, especialmente en estas zonas, deberían ser los que tienen su preferencia pero no masificarlo. Si se masifica también la misma entidad universitaria -si hay gran cantidad de gente que no tiene nivel- se desprestigia la propia institución; pero debe haber una selección, entonces, la oportunidad es algo favorable para nuestra sociedad”.

(Entrevista a autoridad de la UNSAAC, 2006)

Al final del período en que se realizaron las entrevistas (año 2006), el Proyecto Hatun Ñan estaba comenzando a buscar apoyos para proponer a la universidad la introducción de una modalidad especial para estudiantes de origen quechua:

“-He hablado últimamente con un representante de la Federación Agraria Túpac Amaru de Cusco, la famosa FARTAC. Este es el organismo gremial del campesino más importante, entonces he tenido conversaciones con él y está dispuesto a apoyarnos, para modificar el sistema de acceso favorable para ellos. Tienen que haber dos cosas: fuerza interna que somos nosotros demostrándoles las dificultades académicas, y se tiene que crear una posición social de afuera y esta tiene que ejercerla él; (...)”

(Entrevista a integrante del Equipo Ejecutor del Proyecto Hatun Ñan, 2006)

“-¿Se ha considerado la posibilidad de crear una vía de admisión especial para estudiantes de origen quechua?”

-Desde el año pasado ya había mas o menos una petición de esto con docentes que tienen interés en que participen, pero todavía no se ha hecho una petición formal. Eso tiene que venir mediante una petición a la autoridad universitaria; entonces si se firma un convenio de nativos que tienen los mismos derechos que los de origen amazónico entonces se puede hacer pero vía convenio y ver quienes estarían, eso ya escapa a lo que nosotros podemos hacer, pero nosotros no tenemos ningún inconveniente en hacer los mismos trámites que hacemos para los de la amazonía (...).

-¿Y sobre qué aspectos de las políticas de admisión se podría trabajar para favorecer el acceso de los estudiantes de origen quechua y amazónico a la Universidad?”

-Bueno, lo que nosotros podemos trabajar con los quechua hablantes sería dar oportunidad a aquellas comunidades que son alejadas de nuestra ciudad, de repente tomando como muestra lo de los nativos: los amazónicos se han juntado, son varias comunidades y se han juntado en una sola y ellos representan, entonces de repente tomar esta misma iniciativa, juntar y traer representantes (...).”

(Entrevista a integrante de la Oficina de Admisión de la UNSAAC, 2006)

En Julio de 2007 y en forma asociada a las gestiones del Proyecto Hatun Ñan, la UNSAAC firmó un convenio por 5 años de duración con la Asociación de Municipalidades distritales de

Quispicanchi⁵⁴, dirigido a facilitar el ingreso de estudiantes indígenas que estudian en los treinta y cinco colegios rurales de la provincia. El convenio establece que los mejores estudiantes de quinto año del nivel medio pueden acceder directamente a todas las carreras profesionales de la universidad, previa realización de un semestre de nivelación en el CBU. La asociación de municipalidades se compromete a asignar becas de estudio a los estudiantes con fondos provenientes de las regalías y del canon generado por la explotación del gas de Camisea. Aunque no se especifica el grupo de procedencia étnica, por las características poblacionales de la zona, se trataría principalmente de estudiantes con predominio de lengua materna quechua.

El caso específico de la UNSAAC ilustra el modo en que se generan este tipo de experiencias en las universidades peruanas. El procedimiento para la introducción de cambios en los mecanismos de admisión con el fin de favorecer el ingreso de estudiantes indígenas requiere de la combinación de dos factores: la presión generada por actores externos y la construcción y difusión del problema por parte de actores internos a la universidad. Es decir, es necesario que las organizaciones indígenas realicen una demanda inicial en pos generación de cambios a la institución y que esta solicitud sea apropiada por actores relevantes que puedan mostrar a las autoridades la situación de desventaja académica y social que enfrentan los estudiantes indígenas, o bien, que las primeras apoyen a posteriori las propuestas generadas por estos actores de la universidad. Estas medidas se concretan a partir de la firma de convenios entre la universidad y las organizaciones representativas de las comunidades o pueblos indígenas de la región. El recurso clave para la influencia en la toma de decisiones, en este caso, es la asociación entre una organización indígena y un actor con cierto grado de peso dentro la universidad.

⁵⁴ Quispicanchi es una de las 13 provincias del Departamento de Cusco. Cuenta con 12 distritos (cada uno de ellos con sus municipalidades) donde conviven alrededor de 82 mil personas. La mayoría de la población provincial se asienta en el campo (70%) y su distribución es dispersa. Para mayor información, consultar: www.quispicanchi.gob.pe

Proyecto Hatun Ñan

Características generales

El proyecto “Hatun Ñan” significa “gran camino” en lengua quechua y comenzó a implementarse en el año 2003. Al principio, se realizaron una serie de relevamientos y estudios con el fin de conocer la situación de la población indígena de la UNSAAC. A mediados de 2004, se puso en marcha el programa de acción afirmativa centrado en acciones de apoyo académico y sociocultural para los estudiantes de pregrado de origen quechua, amazónico y aymará que asisten a la sede de Cusco y, en menor medida, a dos de sus filiales (Espinar y Quillabamba), acompañado de actividades de investigación y proyección social para este grupo del alumnado. El objetivo del programa es potenciar el rendimiento académico de los estudiantes indígenas con el fin de mejorar de las tasas de aprobación y graduación, así como también la reafirmación de su identidad étnico-cultural.

El Programa de Apoyo Académico posee los siguientes componentes: a) cursos de reforzamiento y cursos-talleres de nivelación; b) tutorías individuales y grupales; c) actividades socioculturales y d) centro de computación (acceso gratuito a computadoras e Internet). El Proyecto Hatun Ñan ha desarrollado, además, una línea de acción consistente en el apoyo económico para la realización de tesis universitarias y prácticas pre-profesionales para los estudiantes del último ciclo de las diferentes carreras profesionales. Los estudiantes deben estar inscritos en el proyecto, acreditar situación económica deficitaria y, en el primer caso, presentar un proyecto de tesis dirigido al estudio académico sobre problemas básicos, técnicos y socioeconómicos del sector rural de la región Cusco. Las propuestas son evaluadas por un jurado calificado, que envía su dictamen a la Dirección del Consejo de Investigación de la universidad, que a su vez presenta un informe a al Proyecto Hatun Ñan. De acuerdo al reglamento aprobado en julio de 2008, el proyecto prevé en el corriente año financiar cinco tesis.

Desde mediados de 2004 hasta mediados de 2006, el programa de apoyo académico aumentó la cobertura en forma progresiva hasta alcanzar los 1.223 estudiantes. Por su importancia cuantitativa en la universidad, los beneficiarios son centralmente de origen quechua. Los resultados de una encuesta aplicada a una muestra no representativa de la población beneficiaria arrojan que el uso de las computadoras (76%) y la asistencia a los cursos de apoyo académico (61%) constituyen las principales actividades del programa que los estudiantes realizan. En segundo lugar, se encuentran los talleres y la tutoría (alrededor del 35%) y, en tercer lugar, las actividades socioculturales y recreativas (alrededor del 14%) (García de Fanelli *et al*, 2007b). Desafortunadamente, no se cuenta con datos sobre la

cantidad de graduados del proyecto.

Se pueden sintetizar algunas fortalezas del proyecto (García de Fanelli *et al*, 2007b):

- 1) La contribución del Programa de Apoyo Académico a la reducción de algunas dificultades que enfrentan los estudiantes de origen indígena para atravesar con éxito la educación universitaria. En particular:
 - a) El sistema de tutorías, a través del apoyo académico y acompañamiento personal, ha logrado abordar algunos de los problemas más serios y menos atendidos por medidas académicas tradicionales y ha operado como canal de transmisión entre el programa de apoyo académico y los estudiantes.
 - b) La sala de computación se convirtió en uno de los mayores atractivos del proyecto puesto que ha resuelto una importante carencia material de la población beneficiaria, a la par que se ha constituido en un espacio de interacción social.
- 2) Las actividades socioculturales han promovido discusiones sobre temas ausentes en la agenda universitaria y han potenciado la presencia de la cultura andina en la institución.
- 3) La creación de una organización representativa de los estudiantes que participan en el programa, que se ha constituido en un importante canal de participación de los estudiantes en la ejecución del proyecto y de comunicación entre éstos y el equipo ejecutor.
- 4) A partir del proyecto se ha podido identificar a la población indígena que estudia en la UNSAAC, paso fundamental para hacer visible la existencia de estos estudiantes y avanzar en el desarrollo de medidas especialmente dirigidas a apoyar su inserción en la institución.
- 5) El avance en el arraigo institucional del proyecto, a partir de la conformación de una Oficina de Apoyo Académico para estudiantes indígenas para la gestión de sus actividades como parte de la Oficina de Bienestar Estudiantil y la inserción del proyecto como una dependencia administrativa del Rectorado de la UNSAAC (Resolución N° CU-0207-2006-UNSAAC del 25 de octubre de 2006).

Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible

El Proyecto Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible es financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Saskatchewan de Canadá. Se ejecuta en Perú mediante convenios con las universidades, organizaciones indígenas, gobiernos regionales y organismos no gubernamentales. En la segunda fase, el proyecto otorga becas a estudiantes universitarios indígenas de origen andino y amazónico para cubrir una parte de los

gastos relacionados con el desarrollo de la tesis de investigación conducente a la obtención del título profesional por un monto de hasta cuatrocientos dólares canadienses. Las investigaciones deben trabajar temas innovadores que tengan aplicación como proyectos de desarrollo en las comunidades de origen de los estudiantes. A partir de la firma del convenio, en 2007 la UNSAAC ingresó al programa; en 2008 se otorgaron cuatro becas a estudiantes de dicha casa de estudios.

Surgimiento y formulación del Proyecto Hatun Ñan

En el año 2003, la UNSAAC fue invitada por la Fundación Ford a participar del programa PHE junto a la UFRO de Chile. Los criterios de selección de estas instituciones fueron: su carácter estatal, su localización en regiones con alta presencia de población indígena, la elevada proporción de población estudiantil de este origen dentro de su alumnado y, el desarrollo de medidas dirigidas a la inclusión y a la reducción de la discriminación hacia estos grupos.

El mecanismo de formulación e instalación del proyecto en la universidad fue similar al caso de la UFRO: la representante de la Oficina Regional de la Fundación Ford se contactó con el Vicerrector Académico, que tomó en sus manos la dirección del proyecto y elaboró una propuesta que primero presentó a las autoridades de la institución y, una vez aprobada, envió a la Oficina Regional de la Fundación Ford. A pesar de la localización de la universidad en la región de Cusco, al momento de la llegada del proyecto en general los distintos integrantes de la universidad (autoridades, docentes, administrativos y los propios estudiantes) no advertían la existencia de una pluralidad étnica en su interior, lo cual se relaciona con la baja auto-identificación étnica de gran parte de la población peruana. Las autoridades, por ejemplo, a lo sumo consideraban que existía una población mestiza:

“¿Usted considera que los estudiantes que pertenecen a estas distintas comunidades quechua hablantes, aymaras, amazónicas tienen problemas específicos diferentes al resto de los estudiantes? y por tanto ¿debería hacerse programas como este en diversos campos en particular o en el fondo son los mismo problemas que tienen al resto de estudiantes que participan en la universidad?”

-Yo creo que no hay mucho problema al respecto porque acá la mayoría de estudiantes son mestizos. Con mestizaje se confunden. No es como en Norte América que hay discriminación racial, aquí no hay”.

(Entrevista a autoridad de la UNSAAC, 2006)

El grado de reconocimiento de la existencia de este grupo dependía de la posición institucional

de cada académico, de su origen étnico, de su procedencia geográfica y de su formación disciplinaria. Algunos sectores de la universidad tenían cierto grado de conocimiento de los estudiantes indígenas, como los docentes de carreras sociales, los que provienen de zonas rurales, los que tienen origen indígena, aquellos que poseen mayor contacto con los estudiantes indígenas (docentes que dictan clases en las sedes de la UNSAAC) o las autoridades con funciones relacionadas con la vía de admisión especial para amazónicos.

Los actores que motorizaron la propuesta (los representantes de la Fundación Ford y el Vicerrector Académico) debieron construir e instalar la toma de conciencia sobre una situación que no satisfacía cierto estándar evaluativo -las desventajas en el acceso, permanencia y graduación que enfrenta la población de origen indígena- y no era visualizada por la universidad. La propuesta que el Vicerrector Académico presentó a los órganos colegiados encontró eco en una institución con ciertos antecedentes en la temática. La existencia de la vía de admisión especial para estudiantes amazónicos fue el antecedente que permitió colocar la atención de las autoridades en los estudiantes indígenas y, de este modo, insertar el tema en la agenda institucional:

“Hace unos años el profesor D planteó en la universidad que se dieran cuotas para aceptar alumnos amazónicos, porque él trabajaba con grupos amazónicos,.....con gran poder de convencimiento.....hasta que logro con mucha resistencia aceptaran a las poblaciones amazónicas. En ese momento no se hablaba de poblaciones quechuas y esto fue creo el inicio por lo menos de aceptar que hay población amazónica que no tienen las facilidades por su mismo proceso de instrucción de primaria y secundaria para acceder a la universidad en las mismas condiciones de los demás, que proceden de centros urbanos. Ahí se debe encontrar el antecedente de esta manera de ir convenciendo a quienes están a cargo (...)”

(Entrevista a Decano de la UNSAAC, 2006)

Luego, debió avanzar en la generación de consensos entre las autoridades de los órganos colegiados para lograr la aprobación del proyecto, que se tradujo en la adopción de una política de apoyo a la permanencia y graduación de los estudiantes de origen indígena por parte de la institución. La iniciativa de una fundación con trayectoria, prestigio y proyección internacional sirvió para que el proyecto pudiera ingresar a la universidad a través del vicerrectorado y, luego, generar cierto grado de consenso en las autoridades superiores. En el marco de instituciones con exiguos presupuestos y lentos procesos burocráticos, la inyección de fondos externos resultó decisiva para generar apoyo al proyecto.

En definitiva, en la fase de formulación del problema estuvieron presentes los mismos componentes que en el caso de UFRO: el planteo de un problema que afectaba a un sector de

la población estudiantil de la universidad, frente a la cual ésta podía realizar una intervención, una propuesta con soluciones factibles, el apoyo de una institución externa con prestigio y trayectoria y la disponibilidad de fondos externos para llevarla adelante. La propuesta también se insertó en una situación “como de costumbre”, donde no existía ni siquiera una percepción generalizada del problema. El Vicerrector tuvo que trabajar fuertemente para convencer a las autoridades de los órganos colegiados de la importancia estratégica del proyecto para la institución. El conocimiento producido sobre la población estudiantil indígena y los resultados presentados en las reuniones sostenidas con los órganos colegiados hicieron su aporte, pero fue imprescindible contar con el apoyo político inicial de ciertos integrantes de estos cuerpos con afinidad político-partidaria.

La propuesta planteada encontró algunas oportunidades y restricciones de orden político-burocrático propias del contexto institucional en el que se inserta. Las reticencias a la aprobación del proyecto no estuvieron relacionadas con las características de la temática (población indígena) sino con los sectores internos de la universidad que la impulsaron. En este sentido, en universidades con sectores estudiantiles organizados que pujan por una mayor inclusión social, existe cierta predisposición ideológico-discursiva y margen de acción para la instalación de acciones dirigidas a reducir la desigualdad de oportunidades entre distintos grupos étnicos y sociales. No obstante, la lógica de la competencia y del recelo entre diversos sectores político-partidarios generó obstáculos no sólo a la hora de aprobar el proyecto sino también al momento de su implementación, y los lentos procesos administrativos demoraron la ejecución de varios de sus componentes. Afortunadamente, *“con el paso del tiempo y la consolidación del proyecto en la universidad, las sospechas fueron disminuyendo y se produjo un proceso de legitimación de esta iniciativa”* (García de Fanelli et al, 2007b:50). Prueba de ello fueron la creación de la oficina para el proyecto en el marco de la Oficina de Bienestar Estudiantil y la inclusión del mismo en el ámbito del Rectorado. La existencia de una asociación de alumnos participantes del proyecto sirvió no sólo para aceitar los canales de comunicación con la población beneficiaria, sino también para forjar redes de apoyo al interior de la institución.

El caso de UNSAAC ilustra el rasgo esencialmente político de la problematización de una cuestión, la introducción de un tema en la agenda y la adopción de una política, particularmente en el ámbito de las universidades peruanas donde la afinidad político-partidaria y la generación de vínculos de apoyo entre actores internos y entre éstos y organizaciones externas -como las indígenas- son recursos clave que aumentan la capacidad de influencia de los actores en la toma de decisiones.

4.5. Iniciativas en Argentina

De acuerdo con el compromiso firmado por las universidades en el marco del Consejo Interuniversitario Nacional (Acuerdo Plenario N° 117, 29/08/1993) en teoría éstas deberían destinar al menos el 2% de su presupuesto al otorgamiento de becas para estudiantes. No obstante, esto ha quedado librado al interés de cada institución dado que este acuerdo no tiene carácter vinculante. En la práctica, una gran parte de las universidades nacionales posee algún programa de becas para alumnos con dificultades económicas y rendimiento académico aceptable; en general, son pequeños montos para cubrir parcialmente los gastos de manutención. En algunos casos, también se ofrecen beneficios de alojamiento, comedor y materiales de estudio. Las becas de ayuda económica son la principal medida existente para abordar el fenómeno de la deserción estudiantil y sólo algunas universidades han desarrollado alguna acción de apoyo académico dirigida a los estudiantes de escasos recursos.

Mientras que la población estudiantil de escasos recursos socioeconómicos es visualizada en cierta medida como objeto de programas por parte de las instituciones universitarias, la población indígena parece ser invisible, o en todo caso, ha quedado desdibujada y enmarcada dentro del segmento de la “población vulnerable”. El relevamiento realizado en este país (ver cuadro N° 14) muestra que sólo dos universidades han generado medidas explícitas dirigidas a la inclusión de la población indígena, y una tercera, tiene una iniciativa indirecta (para los docentes y las prácticas pedagógicas). Por otro lado, hay asignaturas, cursos o programas educativos cortos de carácter optativo sobre la lengua o cultura indígena y centros de estudios sobre los pueblos originarios creados en universidades convencionales, como se observa a continuación:

1. Universidad Nacional del Comahue: Cátedra libre de Idioma y Cultura Mapuche en la Escuela Superior de Idiomas. Creada como respuesta a la solicitud de la comunidad mapuche “Elel Qüimún”.
2. Universidad Nacional de Salta: Centro de Investigaciones de Lenguas, Educación y Culturas Indígenas.
3. Universidad Nacional de Lujan: Área de Estudios Interdisciplinarios de Pedagogía Aborigen en el Departamento de Educación. Realiza actividades docentes y de extensión vinculadas con la educación indígena. Implementó junto al gremio docente

central CTERA una asignatura optativa de “Educación Intercultural Bilingüe” para estudiantes de carreras de educación.

4. Universidad Nacional de Tucumán: cursos de lengua quechua ofrecidos por la Coordinación de Lenguas Extranjeras e Indígenas de la Facultad de Filosofía y Letras.
5. Universidad Nacional de Jujuy: Centro de Estudios Indígenas y Coloniales (CEIC).
6. Universidad Nacional Tres de Febrero: Instituto de Artes y Ciencias de la Diversidad Cultural – IDEIA. Maestría en Diversidad Cultural.
7. Universidad de Morón: Cátedra Abierta de los Pueblos Originarios.

Cuadro N° 14. Universidades con medidas dirigidas a la inclusión de la población estudiantil de origen indígena de grado. Argentina, 2008.

Universidad	Medidas de admisión	Apoyo Económico	Apoyo Académico	Otras medidas
Universidad Nacional de Cuyo	Nivelación académica previa al examen de ingreso y tutorías. Jornada de información y ambientación previa a la llegada a la universidad. Requisitos: Pertenecer a una comunidad indígena Huarpe de Mendoza reconocida por el INAI (presentar acreditación) o ser egresado de una escuela albergue de la provincia de Mendoza.	Programa de becas para estudiantes de comunidades indígenas Huarpes y de escuelas-albergue de zonas rurales. Son 15 cupos (10 para el primer grupo y 5 para el segundo). Beca de manutención (\$450 mensual) y beca de alimentación (almuerzo en el comedor) con posibilidad de alojamiento, comienza con la nivelación previa y si se cumplen con los requisitos académicos, se renueva anualmente hasta la graduación.	Seguimiento académico de la Dirección de Acción Social, tutorías hasta el segundo año de la carrera.	Actividades recreativas, artísticas y deportivas para los estudiantes del programa
Universidad de Buenos Aires	No	Beca de ayuda económica para estudiantes del Ciclo Básico Común y de la carrera de grado pertenecientes a poblaciones indígenas. Es un componente de la Beca institucional UBA. Monto de \$250 mensual por dos años (se renueva si se mantienen la regularidad en los estudios). Los becados son eximidos del pago de aranceles para trámites. Requisitos: ser alumno regular del CBC o de una carrera con duración superior a 3 años, no tener otro título universitario y presentar certificado que acredite la condición indígena expedido por el INAI. Los estudiantes indígenas y discapacitados quedan exentos de los requisitos de edad y promedio que rigen para el otorgamiento de beneficios al resto de los estudiantes.	No	No
Universidad Nacional de Formosa	No	No	No	Curso de capacitación en Didáctica de las Lenguas para docentes de la institución con el objetivo de mejorar la inclusión y retención de alumnos con dificultades en el manejo del español o que tienen una lengua materna distinta (como los miembros de pueblos originarios).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Claro y Seoane (2005) y Sitios Web de las universidades (2008)

4.6. La Universidad Nacional de Cuyo

La Universidad Nacional de Cuyo y su contexto

La Universidad Nacional de Cuyo (UNCU) es una universidad estatal que fue fundada en 1939 en la ciudad de Mendoza, capital de la provincia, con el fin de ofrecer servicios educativos en la región de Cuyo. En la actualidad, posee once facultades -una de ellas ubicada en San Rafael- y el Instituto Tecnológico con seis sedes (Mendoza, Luján, Rivadavia, Tunuyán, San Rafael y General Alvear). Hoy en día, la universidad tiene cerca de 40.000 alumnos, 4.500 docentes y más de 1.300 personas que cumplen funciones de apoyo académico en múltiples y diversos ámbitos y campos disciplinarios. También presta servicios educativos del nivel polimodal a través de cinco colegios y cuenta además con un departamento de enseñanza de nivel primario y pre-primario. La investigación es también un campo fomentado por esta institución, que posee más de 800 proyectos propios.

Con respecto a la población indígena, en la provincia de Mendoza existen doce comunidades huarpes que residen en zonas rurales (once en el departamento de Lavalle y una en Uspallata). Son cerca de cuatro mil personas que ocupan setecientas mil hectáreas, gran parte de las cuales se encuentra en proceso de litigio. En el denominado “secano lavallino” donde reside la mayoría de las comunidades huarpes, existe una situación generalizada de pobreza que se conjuga con aislamiento geográfico (caminos intransitables), dificultades de comunicación (escasez de redes telefónicas) y fuertes restricciones en el acceso a bienes y servicios básicos (salud, agua potable, etc.). En relación con la situación educativa, la población adulta presenta un bajo nivel educativo y mayores índices de analfabetismo (7%) en comparación con la media provincial y nacional (3,2%). En los últimos veinte años, se edificaron nuevas escuelas en los principales poblados con el fin de garantizar la educación obligatoria y revertir el problema de escasez de servicios de este tipo y durante la década de los noventa, se estableció primero el sistema semipresencial de cursado de la EGB3 y Polimodal y luego el sistema de escuela albergue, ambas con una metodología y organización escolar particular.

La UNCU es una institución de educación superior particular que concentra en su interior características de sociedad mendocina a partir de la coexistencia de núcleos de pensamiento de carácter tradicional y modernizante. Esto también se expresa en la diversidad de puntos de vista con respecto al pueblo huarpe. Por un lado, hay sectores -como la Secretaría de Bienestar Universitario- que apoyan y desarrollan acciones para promover la igualdad de oportunidades educativas en favor de los pueblos huarpes, otros sectores ponen en tela de juicio -pero no

cuestionan activamente- si corresponde que la universidad de un trato prioritario a estos grupos por sobre otros sobre la base de criterios étnicos y otros sectores nucleados en la Facultad de Filosofía y Letras explícitamente niegan la existencia del pueblo huarpe como grupo originario y, por lo tanto, están en desacuerdo con este tipo acciones. En este contexto ideológico-discursivo marcado por sesgos conservadores y orientaciones innovadoras, se insertan las propuestas y acciones que se plantean en la universidad. Como mencionaba una autoridad de la UNCU en la entrevista realizada, la universidad no tuvo una postura institucional clara frente al tema y los antecedentes del programa fueron iniciativas individuales de trabajo con las comunidades rurales:

-¿En la universidad había alguna preocupación particular por la población indígena, en el sentido de haber desarrollado alguna materia sobre el tema indígena o tener algún tipo de trabajo con las comunidades indígenas?

-La universidad lo que tenía es una actitud ambigua con respecto al tema. Por un lado, había algunas iniciativas individuales, de trabajo, social y demás con las comunidades. Acá las comunidades huarpes están muy entrelazadas con la cuestión, un sector de la iglesia que es la pastoral social. Eh...o sea, había un trabajo de algunas facultades que estaban más vinculadas por esa línea con un trabajo de apoyatura. Pero la universidad era crítica en el debate sobre la comunidad huarpe, incluso tenía posiciones críticas hacia la existencia o no del pueblo huarpe. No existía institucionalmente una definición al respecto, existían posiciones binómicas, digamos. Desde algunos referentes de algunas facultades que cuestionaban la existencia del pueblo huarpe, digamos los huarpes al tener un proceso en años muy distante, distinto al caso de las poblaciones del sur, que han estado con su cultura y su idiosincrasia hasta la época de la llamada "conquista del desierto" los huarpes es muy previo, los rasgos de la cultura y la presencia de la cultura están mucho más diluidos. No obstante, existe un consenso en amplios sectores, de que obviamente es una comunidad aborígen. Pero en ese debate, la universidad tenía una actitud, una posición contradictoria, lo cual es válido también en el marco de una universidad.

(Entrevista a autoridad de la UNCU, 2008)

Finalmente, es preciso aclarar que en 2008 se produjo un cambio de gestión que implicó el ingreso de autoridades con un signo político partidario distinto al históricamente reinante en la universidad. Este recambio produjo no sólo el ascenso y descenso de determinados grupos de poder al interior de la institución sino una redefinición de ciertas prioridades políticas y de estrategias de acción, generando un clima que para algunos es vivido como la llegada de vientos favorables de cambio, mientras que para otros, como una situación de inestabilidad e incertidumbre sobre la continuidad de los lineamientos y ámbitos de trabajo.

Interés de la universidad en la temática indígena

Cabe mencionar algunos aspectos no directamente relacionados pero que dan cuenta del contacto de la universidad con el pueblo huarpe. En primer lugar, si bien esta institución en general no ha otorgado un lugar importante al tema indígena, se caracteriza por la gestión de proyectos de vinculación y desarrollo social y, en este marco, ha desarrollado acciones de extensión y vinculación en las zonas rurales de la provincia. En segundo lugar, en los instrumentos de relevamiento de información sobre el estudiante, en general, la universidad no ha incluido la pregunta sobre el origen étnico dado que se considera que esta indagación puede ser discriminatoria. En tercer lugar, existe una preocupación institucional por la mejora de las tasas de permanencia y graduación estudiantil. En función de ello, la Secretaría Académica ofrece, por un lado, el Servicio de Apoyo Académico y Orientación al Estudiante y, por otro lado, lleva adelante un proyecto específico (con tutorías y otras actividades) para apoyar la permanencia y prevenir la deserción de los estudiantes de los primeros años de las carreras. En cuarto lugar, la UNCU ha desarrollado en los últimos 8 años una activa política de bienestar universitario, caracterizada por la existencia de una oferta de distintos tipos de becas para estudiantes de menores recursos socioeconómicos. La Secretaría de Bienestar Universitario (SBU) ha trabajado intensamente para lograr un aumento de la inversión presupuestaria, que se ha traducido en un incremento de la cantidad y tipo de becas disponibles, así como también en la actualización constante de los montos de las distintas asignaciones en función de los incrementos inflacionarios⁵⁵, contando para ello, con el apoyo de las máximas autoridades, el movimiento estudiantil y la secretaría económico-financiera. La UNCU es una de las pocas universidades que intenta cumplir el acuerdo del CIN, tal como se indica en el informe de gestión 2002-2008: *“el 2% del presupuesto general como piso presupuestario de la inversión en becas constituyó una decisión política trascendente y un eje de trabajo sostenido durante los seis años de gestión”* (Rectorado UNCU, 2008:75).

La SBU posee cuatro programas de becas de tipo general (comedor, ayuda económica, alojamiento y jardines maternales) y cuatro programas focalizados en poblaciones específicas (Programa de Becas de Ingreso y Permanencia Universitaria –BIPU-, Programa de Becas para Ingresantes y Alumnos con Discapacidad, Programa de Becas para alumnos de la Comunidad Huarpe de Mendoza y Programa de Becas para alumnos de las Escuelas Albergue y Semipresencial), todos a cargo de Dirección de Acción Social. Los últimos cuatro programas prestan un tipo de asistencia similar (beca de ayuda económica y de comedor) y contemplan

⁵⁵ En los últimos seis años, el presupuesto destinado a becas aumentó de manera exponencial, pasando de \$1.563.723 en 2002 a \$6.017.730 en 2008 (Rectorado UNCU, 2008).

acciones de contención socio-afectiva y apoyo pedagógico para fomentar la permanencia de los estudiantes en la carrera. El BIPU es el programa más importante y más antiguo (comenzó en 1995) y se dirige a los estudiantes de menores recursos económicos que provienen del interior de la provincia.

En 2008 la universidad cuenta con presupuesto llegar a 2.400 beneficiarios de los distintos tipos de becas, que representan alrededor del 8% de la población estudiantil de la universidad (UNCU, 2007). Este año, el BIPU abarca el 54% del presupuesto destinado a becas, mientras que los programas huarpe, escuelas albergue y discapacidad en conjunto alcanzan el 7% del mismo (Rectorado de la UNCU, 2008). Junto a los programas mencionados, la Oficina de Bienestar ofrece otras becas (prestación de servicios, medio boleto universitario financiado por el gobierno provincial y el PNB de Nación), servicios de salud (atención primaria, odontológica y de salud sexual y reproductiva) y actividades deportivas, recreativas y artísticas. Un indicador del gran compromiso e iniciativa de la UNCU en materia de políticas de inclusión es que la SBU tiene a su cargo la coordinación nacional de la Red Bien desde su conformación en marzo de 2007. Esta red es un espacio dentro del Consejo Interuniversitario Nacional que agrupa a los secretarios de bienestar y asuntos estudiantiles de las universidades públicas.

Programa de becas para estudiantes huarpes

Este programa de becas comenzó a implementarse en el año 2003 por la Dirección de Acción Social dentro de la Secretaría de Bienestar Universitario. Se dirige a estudiantes egresados de nivel medio provenientes de familias con escasos recursos económicos que pertenecen a una comunidad Huarpe de la provincia de Mendoza⁵⁶. Tiene como objetivos generales:

1. Generar un espacio en la universidad que permita garantizar el acceso, permanencia y egreso de la educación superior a las comunidades huarpes de Mendoza
2. Generar ámbitos que permitan materializar los derechos de los pueblos originarios declarados en el marco legal vigente⁵⁷ (Res. N° 259/2004, Rectorado UNCU).

⁵⁶ Para ingresar al programa, los estudiantes deben autoreconocerse como huarpes y acreditar su pertenencia a través de la presentación de una constancia de pertenencia a cualquiera de las comunidades huarpes de Mendoza reconocidas oficialmente por el INAI, elaborada por el presidente de dicha comunidad.

⁵⁷ Constitución Nacional (Art. N° 75, Inciso 17), Ley de Educación Nacional N° 26.206 (Cap. XI, Art. N° 52, 53 y 54), Ley Provincial N° 6920 (Art. N° 1). La Ley Provincial sancionada en 2001, reconoce la preexistencia étnica y cultural del pueblo Huarpe de la provincia de Mendoza, debiendo garantizarse el respeto a su identidad cultural, y establece mecanismos para la regularización de las tierras donde residen las comunidades.

En 2008, cuenta con un cupo anual de quince plazas, diez para los jóvenes de las comunidades huarpes y cinco para los que provienen de escuelas albergue y semipresencial. Ambos componentes forman parte del mismo programa, con el mismo tipo de actividades y se dirigen a la misma población (residente en zonas rurales, de escasos recursos económicos y egresados de las mencionadas escuelas), la única diferencia es que los segundos no están vinculados a la variable étnica.

El programa comienza a trabajar con los postulantes al ingreso a la universidad (un año de formación previa) y continúa con los que han entrado a las distintas carreras que ofrece a la universidad. Desde este punto de vista, si bien no produce cambios en el mecanismo de admisión selectivo de esta institución, trabaja generando condiciones favorables previas para que los estudiantes puedan acceder a la universidad. Aunque es titulado como un programa de becas, posee distintas líneas de acción que abordan aspectos económicos, académicos y socio-afectivos, que serán desarrolladas en este apartado.

Desde el 2003 hasta el 2008, ingresaron al programa más de sesenta estudiantes, algunos de los cuales fueron quedando en el camino como resultado del abandono de los estudios. Por otra parte, en octubre de 2006 egresaron los primeros estudiantes del programa, que obtuvieron los títulos de técnico en Logística de la Empresa y Gestión de Empresas en el Instituto Tecnológico Universitario en la sede de Luján (UNCU; 2006d).

En abril de 2008, el programa contaba con alrededor de 40 estudiantes activos (21 pertenecientes a comunidades huarpes y 19 a escuelas albergues), a los que se sumaron 10 ingresantes a la nivelación académica, contabilizando así un total de 50 estudiantes. En general el cupo ha sido suficiente para cubrir la demanda. De hecho, de acuerdo con los informes elaborados por el programa, en los últimos años ha ido disminuyendo el número de postulantes a las becas para la comunidad huarpe, dejando algunos cupos sin cubrir, a pesar de que ha aumentado la difusión en las comunidades. De acuerdo al equipo, esto puede tener entre otras causas, la imposición de la condición de no adeudar materias del polimodal y la realización obligatoria de la nivelación académica previa (Programa de Becas para comunidades huarpes y escuelas albergues, 2008), así como también el acceso en las villas de cabecera a carreras terciarias más cortas que son visualizadas con salida laboral rápida (tecnicaturas, seguridad pública) y la negativa de los padres a enviar sus hijos a la ciudad por miedo a la inseguridad.

El equipo del programa realiza evaluaciones internas periódicas más o menos formales (reuniones internas del equipo, talleres de encuentro con los docentes, reuniones con los estudiantes, evaluación de los estudiantes al finalizar el cursado de cada asignatura), que han

servido de insumo para introducir cambios y mejoras. A fines de 2008, se había contratado a una especialista para realizar una evaluación externa del programa.

Difusión y toma de conocimiento del programa

El proceso de difusión comienza con el acercamiento del equipo de la Dirección de Acción Social a la comunidad: la coordinadora visita los pueblos rurales, se reúne con los referentes comunitarios, los directores de escuelas y los estudiantes secundarios para dar a conocer el programa; con frecuencia, invita a los estudiantes becados para que dialoguen y cuenten sus experiencias a los alumnos de las escuelas secundarias.

Los estudiantes del último año de la secundaria de estas zonas que están interesados son invitados a asistir durante tres días a una “Jornada de información y ambientación universitaria” que se realiza después de la mitad del año, cubriendo el programa los gastos de alojamiento y comida. Esta sirve para que los jóvenes accedan a información sobre la oferta de carreras y servicios existentes en la universidad, conozcan el programa, se contacten con alumnos que ya están en la universidad, y tomen la decisión de si están interesados en estudiar en la universidad y postular al programa.

Asistencia económica

Los estudiantes que ingresan reciben una beca de manutención que consiste en la entrega de monto de \$450 mensual (valor actualizado en 2008) y servicio de almuerzo en el comedor durante 9 meses al año. La beca se otorga al comienzo de la nivelación anterior al preuniversitario, cuando los jóvenes formalmente no son estudiantes de la universidad y se puede renovar anualmente hasta la graduación de la carrera de grado, siempre que los estudiantes mantengan un adecuado rendimiento académico y un mínimo de aprobación anual del 50% de las materias en aquellas carreras con correlatividades. Junto a estos beneficios, pueden acceder también al alojamiento en la residencia ubicada en el campus universitario, descontándose en ese caso \$200 de la beca, de otro modo reciben el monto completo y deben ocuparse de conseguir alojamiento por su cuenta.

Acompañamiento académico

Nivelación académica para el preuniversitario

Los jóvenes que ingresan al programa realizan un año de nivelación académica que consiste en el estudio de materias preparatorias para el examen de ingreso así como para la adaptación a

la vida universitaria y ciudadana, antes de ingresar formalmente a la carrera de grado. “La nivelación académica surgió como respuesta a las dificultades de la educación provista por el nivel medio a los estudiantes de estas comunidades y tiene como objetivo evitar el desgranamiento de esta población, brindando las competencias requeridas en el ingreso y la actividad académica propia de las distintas facultades” (Rectorado UNCU, 2008:79). Los estudiantes están obligados a mantener una asistencia regular a estas actividades y son evaluados por los docentes. Cabe mencionar que durante ese año, los estudiantes realizan además un proceso de orientación vocacional conducido por una psicopedagoga del equipo del programa para la elección de la carrera.

En el primer cuatrimestre (abril a junio de 2008) se realiza una nivelación general a través del dictado matutino de asignaturas para la adquisición de competencias básicas y transversales (comprensión lectora, producción de textos, resolución de problemas, historia argentina, matemática, taller de informática), mientras que en el segundo cuatrimestre se efectúa una nivelación orientada a la adquisición de competencias específicas, que continúa con las materias básicas y ofrece la opción de una cursada diferenciada (por grupos) con materias afines al área disciplinar en función de las carreras elegidas. Así, dependiendo de esto, se puede continuar con ciencias sociales (historia, geografía o derecho) o ciencias básicas (física, química, biología, matemática, etc.).

En los últimos meses del año, realizan al igual que el resto de las personas, el curso preuniversitario de la universidad con el examen de ingreso de carácter eliminatorio. Durante este período, pueden acceder a horas de consulta con los docentes del programa y cuentan con la asistencia de los tutores para el estudio de las materias.

Seguimiento académico de los estudiantes de la carrera de grado

Desde la DAS se realiza un seguimiento académico general de los becados de las distintas carreras, mediante encuentros personales una o dos veces por año en los que se aborda la situación académica y el avance curricular de los estudiantes, así como los problemas e inquietudes y posibles vías de resolución de los mismos, actividad complementada con las acciones de apoyo de los tutores.

Tutorías

La tutoría comienza a implementarse durante el segundo cuatrimestre de la nivelación y continúa hasta el segundo año de la carrera. A los estudiantes se les asigna un tutor, que tiene

una función de acompañamiento académico y de contención socio-afectiva, ejerciendo el rol de facilitador para la inserción en la vida universitaria a partir de la generación de un vínculo de confianza entre pares. El trabajo de tutoría requiere una dedicación horaria semanal de 6 horas, 4 de ellas repartidas en dos encuentros frente al alumno. Los tutores son estudiantes avanzados de la misma carrera (no necesariamente de origen huarpe) que reciben por su tarea una beca con prestación de servicios (estipendio de \$180 mensuales). En 2008, se incorporaron también dos estudiantes avanzados de medicina para hacer tutorías específicas de física, química y biología desde el primer cuatrimestre de la nivelación para aquellos alumnos interesados en elegir carreras que requieran este tipo de conocimientos.

Actividades recreativas

Para ofrecer una formación más integral y otro espacio de contención grupal, se ponen en marcha actividades recreativas, artísticas y culturales (educación física, música, teatro, talleres) con docentes especializados, tanto para los estudiantes de la nivelación como para los que ya han ingresado a la carrera, espacio abierto también a los alumnos alojados en las residencias universitarias.

Surgimiento y desarrollo del programa

El surgimiento del programa se remonta a principios de esta década, cuando un grupo de estudiantes de medicina realizaba prácticas de extensión social de la cátedra de medicina preventiva en la comunidad de San José, en el departamento de Lavalle. En ese momento egresó el primer grupo de jóvenes de la modalidad semipresencial de la escuela secundaria, quienes les plantean a los primeros el interés por continuar los estudios en la universidad. El planteo fue recogido por distintos actores (los estudiantes universitarios, los referentes de la comunidad y representantes de la pastoral social de la iglesia católica que trabajan en las comunidades) que más tarde concretaron una reunión con el Secretario de Bienestar universitario de la UNCU, en la que solicitaron apoyo para el ingreso de los estudiantes de estas comunidades.

El entonces Secretario de Bienestar Universitario respondió favorablemente y se interesó por la petición, iniciando un proceso de estudio acerca de su viabilidad legal y financiera. En 2002 el funcionario presentó la propuesta al Consejo Superior de la universidad -contando desde el inicio con el sustantivo respaldo de la entonces rectora-, que resolvió a favor de la creación de un cupo de diez becas para estudiantes de la comunidad huarpe dentro del programa de becas

BIPU (Resolución N° 518/2002). Las autoridades de la universidad no ofrecieron resistencias a la propuesta, fundamentada en la necesidad de generar espacios concretos para ejercitar los derechos de los pueblos originarios definidos en la normativa al igual que los derechos sexuales y reproductivos y los de las personas con discapacidad, que constituyen también objetos de política social de la secretaría:

“- ¿Cómo se logró la aprobación de las autoridades superiores para llevar adelante este programa?

-(...) Todo lo se hizo se fue aprobando por el Consejo Superior y no hubo resistencias.

-¿Cómo fue el proceso de instalar el programa?

-Fueron dudas, por ejemplo, de cómo se comprobaba quien era y quien no era, y eso no tuvimos otra que resolverlo en términos del Estado. O sea, para nosotros son comunidades huarpes las comunidades huarpes las reconocidas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (...)

-¿Cómo se planteó la propuesta? ¿Desde que justificación?

-El eje de la política social de la secretaría fue que existen un conjunto de derechos que están absolutamente prescriptos y enunciados y detallados en la legislación formal pero lo que no hay son espacios concretos donde ejercitarlos (...) O sea, nosotros nos basábamos en el aparato legal en vigencia como para sustentar que lo que estábamos haciendo no era otra cosa que cumplir la ley.

-El programa es resultado de la voluntad política de las autoridades, el hecho de que destinen esa plata a las becas...

-Fue la decisión de ese momento, en ese momento hubo apoyo a la iniciativa de quien era la rectora, en el Consejo Superior no hubo resistencia realmente para este proyecto. No puedo decir que hubo resistencia, hubo dudas y demás que fueron saldadas, pero fue votado con unanimidad, no hubo ni siquiera ni un voto en contra. Después lo que hubo fue mucha decisión de sostenerlo al programa, se iba complejizando pero si iba redoblando la apuesta porque realmente queríamos sostenerlo; lo cual no quiera decir que no tenga los problemas y las debilidades de un programa de estas características. Pero hubo mucha energía institucional puesta y muchos recursos, las dos cosas”.

(Entrevista a autoridad de la UNCU, 2008)

La existencia de una línea de política pública nacional (el componente indígena del PNBU) parece haber operado más que como un impulso, como una instancia legitimadora de la propuesta a nivel de la universidad:

“-¿El PNBU influyó para que en algunas universidades se piense el tema indígena?

-Sí, sí, sí, yo creo que sí.

-O sea, para colocar el tema en la agenda de algún modo.

-Sirvió como una instancia de legitimación, para decir: el PNBU también tiene un subprograma de estas características. Yo justo estaba también al tanto de que existía el subprograma, no digo que fue lo que motivo la decisión, pero también yo sabía que estaba eso y ayudaba a legitimar hacia adentro que lo que vos hagas, el ministerio hace algo similar. Fue un dato que estaba ahí, no estuvo ausente, porque yo tenía vinculación con el ministerio y estaba al tanto de todas las actividades del programa y sabía que existía ese cupo y cuando surgió la idea, probablemente la haya reforzado que estuviera eso o ayudado a que hiciera”.

(Entrevista a integrante de la SBU de la UNCU, 2008)

En esta misma época, la universidad elaboró y aprobó el plan estratégico 2004, como resultado de la evaluación efectuada en el año 2002 por la CONEAU. En este plan, se definieron las grandes metas a lograr por la institución y se identificaron diversas temáticas que ameritaban ser consideradas por la institución, ya sea como problemas, áreas vacantes o aspectos a ser reformulados. En el área de bienestar estudiantil, se detectaron diversos problemas que afectan a los estudiantes y su entorno, que inciden negativamente en su rendimiento académico y permanencia en la universidad (desarraigo, contraste de pautas socioculturales, falta de orientación vocacional para la elección de la carrera, entre otros). Así, se formuló la necesidad de prestar atención a las demandas de grupos con necesidades específicas, en especial aquellos que han estado privados históricamente de un conjunto de derechos.

En 2004, se mantuvo el cupo dentro del BIPU y se agregaron cinco cupos más destinados a los egresados de las escuelas albergue *“para chicos que compartían una misma realidad sociocultural pero que no se reconocían o no eran reconocidos como huarpes”* (Programa de becas huarpes y escuelas albergue, 2008) debido a la dificultad de la auto-identificación étnica y de los procesos socio-políticos que acarrea. Como respuesta al importante grupo de alumnos huarpes que a pesar de contar con la beca no lograban ingresar a la carrera elegida, se comenzó a implementar un curso de preparación (comprensión lectora) para rendir nuevamente el ingreso. Con el tiempo, el programa fue incorporando nuevas acciones y cambios (algunos cursos y talleres, tutorías de alumnos avanzados, etc.) para mejorar la intervención y dar respuesta a otros aspectos del proceso de estudio de los estudiantes:

“Primero fue la nivelación académica, junto con la nivelación académica empieza a surgir muy fuerte la problemática socio afectiva que bueno, que mas allá de lo académico los chicos desertaban o fracasaban porque tenían problemas de desarraigo (...) Se fueron generando ciertas condiciones para que esa problemática socio-afectiva no provocara la salida del sistema, que eso veíamos que era tan fuerte como el tema económico o el tema de rendimiento académico”.

(Entrevista a integrante de la SBU de la UNCU, 2008)

A fines de 2004 la SBU presentó la propuesta de creación para el año siguiente, de un programa independiente que atienda la situación específica de estos estudiantes, que fue aprobada por el Consejo Superior (Resolución N° 259/2004). En 2005, se comenzó a formular una propuesta más sólida para implementar al año siguiente que consistía en un sistema de nivelación previa semi-escolarizado. Es así como el año 2006 marcó un cambio decisivo para el programa: se convocó a una coordinadora académica de la Secretaría Académica, con la cual se elaboró un plan de materias y se fijaron pautas de aprendizaje para los estudiantes, incorporándose la obligación de realizar el año de preparación previa al ingreso y a un equipo de docentes para el dictado de las clases. Con este esquema sustancial se viene trabajando hasta el corriente año.

A fines de 2005, la universidad firmó el contrato-programa plurianual con la SPU; el secretario de bienestar tomó conocimiento de la posibilidad de contar con fondos externos. En este marco, en 2006 la universidad presentó el programa de mejoramiento, en el que solicitó el otorgamiento de fondos de FUNDAR⁵⁸. El programa contó con tres ejes, uno de ellos referido a la “atención de la calidad educativa e igualdad de oportunidades”, que incluía seis programas de la Secretaría de Bienestar, entre ellos, el programa de becas para alumnos de la comunidad huarpe. Concretamente, FUNDAR (co-financiamiento entre éste y la universidad⁵⁹) entregó un monto para sustentar desde 2006 a 2008, el otorgamiento de nueve becas para alumnos huarpe por año (durante tres años), los contratos del equipo docente para el dictado de la nivelación académica y la realización de actividades de difusión del programa (realización de la jornada de información y ambientación universitaria y visita de la coordinadora a las comunidades). El programa de becas es más amplio y el resto de las actividades son financiadas con el presupuesto ordinario de la universidad. A la espera de los fondos que llegaron en la segunda mitad de 2006, la SBU resolvió transitoriamente financiar las actividades con distintos tipos de recursos que tuvo a su alcance (subsidios, etc.).

Los miembros del equipo executor (Ex Secretario de Bienestar Universitario, actual Directora General de Bienestar Universitario dentro de la SBU, Coordinadora del Programa de Becas Huarpes) han reconocido en las entrevistas el papel decisivo que este fondo cumplió para financiar el aumento de complejidad del programa y darle un giro cualitativo con el esquema de

⁵⁸ En 2006, la SPU asignó fondos para contratos programa sólo a tres universidades nacionales, entre ellas, a la Universidad Nacional de Cuyo.

⁵⁹ El presupuesto total fue de \$25.697.478, de los cuales \$17.033.871 son aportados por FUNDAR y \$8.663.607 por la universidad. La cláusula 4, inciso C establece que el monto correspondiente al tercer año, (\$6.231.637) debe incorporarse al presupuesto ordinario de la UNCuyo (Resolución N° 167 del Rectorado de la Universidad Nacional de Cuyo).

nivelación previa. Sin embargo, entre ellos se registran algunas diferencias de percepción sobre el grado de dependencia de ese fondo y de la viabilidad de haberlo realizado si no se hubiese contado con él:

“-FUNDAR nos permitió financiar todo este crecimiento de complejidad del programa”

(Entrevista a integrante de la SBU, 2008)

“-Lo de recursos ha sido muy bueno porque nos financia FUNDAR. Es como co-financiado, la universidad y FUNDAR. Nosotros con FUNDAR prácticamente cubrimos los gastos de este equipo, sin eso no lo hubiéramos podido hacer.

-¿Te parece que ese financiamiento fue muy importante?

-Si no llegaba, no sé si se hubiésemos conseguido la plata, por aquí, porque era como una prueba de nivelación el año que se puso en marcha y justo en ese año empezaron a llegar los apoyos de FUNDAR, asique es como que llegó en un momento oportuno, para poder hacer la nivelación.

(Entrevista a integrante de la SBU, 2008)

“-Recién estaba preguntando si la nivelación se puede hacer básicamente gracias a que aparecen estos fondos o si era algo que ya tenían previsto hacerlo de otra forma y de casualidad llegó FUNDAR; fue un gran impulso...”

-¿Viste como son estas cosas? Yo creo que si existe la decisión política de hacerlo, de algún modo los fondos hubieran salido. Que así se hizo el primer año, porque esto que llegó en septiembre, en octubre tuvimos recién los fondos del primer año y toda la primera parte se financió con fondos del presupuesto ordinario. Hasta ese momento, no es que si no hubiese estado FUNDAR no se hacía, se hubiese hecho igual, creo que nos dio otra calidad de trabajo, otro respiro, otra seguridad, otra continuidad, porque en el tema de la gestión es tan importante eso, porque vos ya sabés que tenés los fondos para los docentes, entonces: quédense tranquilos, ustedes den las clases que la plata esta, sino tenés que andar correteando de un lado a otro para conseguirlos.

(Entrevista a integrante de la SBU, 2008)

Es claro que este financiamiento sirvió también para darle un horizonte de continuidad y proyección al programa y preservarlo de cualquier cambio derivado de decisiones políticas. Al indagar sobre la continuidad del mismo, en general los referentes mencionados lo consideraron muy probable. El mantenimiento del esquema actual requiere del cumplimiento de la condición de incorporar al menos gran parte del financiamiento de FUNDAR al presupuesto ordinario de la universidad. Al respecto, hubo distintas valoraciones: para algunos es bastante probable que se incorpore la mayor parte del financiamiento, en otros se observó cierto temor y desconfianza sobre el grado de apoyo

que pueden dar al programa las nuevas autoridades, considerándolo un desafío en el marco del actual cambio de gestión.

“-En principio, pareciera que se va a mantener.

-Por lo menos, hasta ahora no nos han dicho que cancelemos la propuesta.

-Yo lo que creo es que por ahí puede haber una modificación, se esta haciendo una evaluación de todo el programa de becas huarpes y por ahí a partir de allí surge alguna modificación pero bueno, por lo menos explícitamente no está de que se vaya a sacar el programa. Creemos que desde las autoridades va a seguir estando y este tema de que FUNDAR pase al presupuesto ordinario, es casi un hecho, hay cosas que si no pasara así hay proyectos directamente no funcionarían, creo que huarpes mal que mal podría funcionar, mal...pero podría funcionar”.

(Entrevista a dos integrantes de la SBU, 2008)

En síntesis, en la UNCU hubo distintos factores que incidieron en la formulación de esta política. La universidad se ubica en una provincia que concentra a la población indígena huarpe y, si bien no había antecedentes de proyectos dirigidos explícitamente a poblaciones indígenas, si existían experiencias de trabajo con estas comunidades en el ámbito rural y una tradición universitaria de vinculación con la sociedad. En este sentido, aunque no se registraba una preocupación previa por el tema indígena, si hubo interés e iniciativas institucionales para trabajar dos aspectos relacionados con la situación problema: 1) las tutorías y la orientación vocacional dirigidas a reducir el problema de los bajos niveles de retención y graduación estudiantil y, 2) la activa política de becas orientada a reducir las desventajas socioeconómicas y educativas que enfrentan ciertos grupos de estudiantes.

El proceso se inició a partir del vínculo generado entre estudiantes de la universidad e integrantes de la comunidad huarpe. Un grupo de jóvenes de esta comunidad recién egresados de la secundaria expresó una demanda explícita de apoyo para continuar con la trayectoria educativa y estudiar en la universidad. Los estudiantes tomaron esta solicitud y junto a otros grupos que trabajan en la zona (representantes de la Iglesia Católica), la transmitieron a la universidad. El problema se presentó en una situación “como de costumbre”, donde la institución no tenía la necesidad ni la urgencia de intervenir al respecto. Esta solicitud tuvo una respuesta favorable del funcionario de la universidad -el Secretario de Bienestar Universitario-, quien elaboró un diagnóstico sólido y presentó una propuesta concreta a las autoridades de los órganos colegiados dirigida a favorecer la inclusión de un grupo de la población de la provincia marginado históricamente del acceso a la educación superior. Aunque la temática indígena era novedosa para la institución y para la propia Secretaría de Bienestar, estaba alineada con otros asuntos que habían empezado a cobrar importancia, como la atención a la discapacidad y a la

salud sexual y reproductiva, en el marco del ejercicio de los derechos humanos. Este funcionario movilizó una serie de recursos y elementos de influencia: la argumentación técnica fundamentada en la información disponible y, centralmente, en la normativa vigente sobre los derechos humanos y el apoyo político de la Rectora. La posición institucional, la formación disciplinaria (sociólogo), la predisposición ideológica y la actitud adoptada por este funcionario muestran que las características de los actores son muy importantes en el proceso de adopción de una política.

La propuesta tuvo viabilidad política y también factibilidad técnico-burocrática y financiera, en la medida en que implicó un cambio marginal con respecto a los cursos de acción desarrollados por la institución. Con el tiempo, esta iniciativa fue adquiriendo complejidad y se convirtió en un programa específico con un presupuesto propio, para lo cual demandó nuevas decisiones de apoyo y aprobación de las autoridades de los órganos colegiados. Posteriormente, la llegada del financiamiento externo proveniente del gobierno nacional a través de un contrato-programa firmado con la institución contribuyó al crecimiento de esta intervención y le otorgó un horizonte de continuidad, preservándola de las alteraciones en las relaciones de fuerza al interior de los órganos colegiados. En universidades donde los grupos corporativos poseen un marcado nivel de politización, la renovación de autoridades con un signo político partidario distinto introduce un alto grado de incertidumbre y de amenaza a la continuidad de las políticas y medidas existentes.

4.5. Comentarios comparativos

En este capítulo se ha realizado una revisión general de las iniciativas desarrolladas en los tres países analizados y en cada uno de ellos se ha intentado conocer, con cierto grado de profundidad, el proceso de formulación de una política en una universidad pública dirigida a la incorporación de grupos marginados históricamente de la educación superior.

Una mirada panorámica ha permitido visualizar que, si bien es un tema que recién está emergiendo en el ámbito de la educación superior, en Chile y Perú algunas universidades públicas localizadas en zonas con alta proporción de población indígena han establecido vías de admisión especial dirigidas a la incorporación de grupos -como los indígenas- que han tenido menores oportunidades de acceso a través de los mecanismos regulares de ingreso en comparación con otros grupos étnico-culturales. En estas medidas, complementarias a los mecanismos ordinarios, se reducen los requisitos académicos exigidos a los postulantes y, de este modo, se introduce un criterio de mayor equidad en un sistema de ingreso organizado en torno al principio del mérito.

Mientras que en Chile estas iniciativas han surgido en forma relacionada con los cambios introducidos a la legislación nacional a favor de la población indígena, en Perú han sido en gran medida respuesta a las demandas de las organizaciones -principalmente amazónicas- y se han materializado en acuerdos entre ambas. Esta diferencia se refleja en la definición de la población objetivo; mientras que en Chile son las personas que pueden acreditar su condición indígena a través de un certificado emitido por un organismo estatal, en Perú son quienes proceden del pueblo o comunidad representada por las organizaciones o municipios firmantes del convenio, las cuales deben acreditar su pertenencia y respaldar su postulación. Se trata de dos lógicas distintas, una más relacionada con la institucionalidad pública y la otra más relacionada con las organizaciones sociales. Estos rasgos son característicos de la cultura de cada país: en Chile las universidades públicas se consideran autónomas pero también parte integrante de una institucionalidad estatal, e intentan preservarse de cualquier sesgo político, en especial cuando se trata de temas conflictivos como la cuestión mapuche. Por ende, las políticas que surgen se apoyan en la legislación y en los organismos públicos. En Perú, en cambio, las universidades tienen mayor grado de politización y de exposición a las demandas de sectores internos y externos. De hecho, el apoyo de organizaciones sociales pareciera ser una condición necesaria para la generación de este tipo de medidas. El vínculo con actores externos que representan demandas sociales es, en gran medida, el fundamento de las

políticas que se generan. De todos modos, en ambos países, el cupo reservado por la universidad para el ingreso de estos jóvenes constituye una ínfima proporción de las vacantes totales y, entonces, la cobertura es muy acotada. Por otro lado, cabe destacar que son iniciativas generadas por universidades históricas con programas tradicionales de formación, desde fuera de las organizaciones indígenas. Hay un solo caso en Perú de una universidad creada por ley y financiada por el Estado, dedicada exclusivamente a formar estudiantes de origen indígena. Por su parte, el caso argentino muestra que la formación de nivel superior de los pueblos indígenas no es un tema importante ni para las universidades públicas ni para las organizaciones indígenas y sólo una de ellas ha formulado un programa específico para apoyar el estudio de este sector de la población. La escasa problematización social de las desigualdades en el acceso, permanencia y graduación estudiantil se refleja en la casi total ausencia de medidas al respecto en el SES de este país.

Poniendo la mirada en el nivel de los casos de estudio, se puede afirmar que las tres universidades seleccionadas han implementado acciones innovadoras que generan condiciones favorables para el ingreso de jóvenes de origen indígena, buscan promover la permanencia y graduación mediante dispositivos de apoyo académico y socio-cultural y, en dos casos brindan una asistencia económica propia destinada a solventar costos directos o indirectos asociados al estudio. Tal como se planteó al comienzo de este trabajo, las universidades públicas son organizaciones con capacidad para decidir e incidir en la asignación de bienes y servicios mixtos (públicos, privados y preferentes) que contribuyen al bienestar individual y social. Dentro del marco de la regulación estatal, tienen autonomía para definir sus políticas de admisión -estableciendo quienes y cómo ingresan a la carrera de pregrado-, así como también para elegir los representantes de su gobierno, recolectar y hacer uso de los recursos financieros, definir la política de personal, el plan de estudios y los métodos de evaluación de los estudiantes. Las universidades manejan una agenda institucional propia que constituye un punto de acceso a la toma de decisiones, existiendo una variedad de actores internos y externos que se relacionan y compiten por influir en este proceso con el fin de que se adopten determinado tipo de políticas. Están sujetas a las dinámicas internas y a las demandas del entorno y las políticas que generan son una respuesta a estos movimientos. Asimismo, la hechura de las políticas es inestable y contingente, se desenvuelve a través de ciclos que se conectan entre sí y el proceso decisorio es, a menudo, resultado de la combinación de problemas, soluciones, actores y oportunidades de elección en el marco de una organización que forma parte de un contexto social, político, económico y cultural más amplio.

Para el surgimiento de las medidas analizadas, existieron factores institucionales, políticos y financieros favorables. Los tres proyectos comenzaron en universidades localizadas en regiones con fuerte presencia de población indígena, que tenían cierto historial de trabajo con esta última. En los casos de UFRO y UNSAAC, hubo antecedentes institucionales directos consistentes en la creación de la vía de admisión especial para indígenas, que en UNSAAC había sido una respuesta a las demandas de las organizaciones amazónicas y en UFRO había sido resultado de una decisión institucional propia. Los proyectos Rüpü y Hatun Ñan emergieron por iniciativa de una fundación externa que aportó dos recursos clave para captar el interés en la temática: uno simbólico, el prestigio y el otro material, el financiamiento. En el caso del Programa de Becas Huarpes de la UNCU, constituyó una respuesta de la universidad a las demandas del entorno - la comunidad huarpe - sobre una temática relativamente nueva - lo indígena - que, de todos modos, fue incorporada de manera aceptada en la activa política social que la institución venía llevando adelante. La propuesta elaborada posteriormente tuvo una gran factibilidad en la medida en que implicó un cambio incremental -introducción de un cupo dentro de un programa preexistente- con respecto a las políticas encaradas por la institución para dar respuesta a situaciones similares.

En todos los casos, la demanda inicial fue apropiada e impulsada por actores internos de la universidad (Vicerrector Académico y Secretario de Bienestar Universitario) que formularon y presentaron un problema con un diagnóstico claro, que a través del diálogo, la argumentación racional y el uso de información fue convertido en una “cuestión” relevante objeto de intervención institucional. En general, la problemática presentada constituyó una novedad para las instituciones, pero en UFRO y en UNCU existía una preocupación previa por abordar los problemas de rendimiento académico y deserción del alumnado. Mientras que UFRO y UNSAAC la presencia de un organismo externo como la Fundación Ford sirvió para legitimar la propuesta, en UNCU, este recurso fue la normativa vigente sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Las tres políticas surgieron en situaciones “como de costumbre”, en donde no existió una ventana de oportunidad concreta pero sí condiciones políticas favorables para el ingreso de esta cuestión en la agenda. Como suele suceder en las situaciones que transcurren con normalidad, los impulsores fueron figuras fuertes pero de mando intermedio que presentaron propuestas de cambio y encontraron una respuesta favorable por parte de las autoridades de la estructura superior de la universidad, en gestiones con un signo político-partidario afín. De todos modos, en el caso de UNSAAC, la competencia y recelo entre distintos grupos corporativos en el marco de una institución con cierto grado de politización introdujeron trabas

en la fase inicial de aprobación e implementación, demandando un sostenido trabajo de generación de consensos con las autoridades de los órganos colegiados. El bagaje y la actitud de los impulsores, así como sus vínculos con actores influyentes, fueron características y recursos importantes en los procesos de reforma. Mientras que en UFRO y UNSAAC, hubo una asociación entre Vicerrectores y representantes de la Fundación Ford, en el caso de UNCU, esta sociedad estuvo conformada por el secretario de bienestar y la rectora. El financiamiento externo fue un tema clave en todos los casos: tanto en UFRO como UNSAAC fue determinante para el surgimiento, mientras que UNCU lo fue para el crecimiento y consolidación del programa. Asimismo, la continuidad de las tres iniciativas depende de que la universidad eventualmente asuma el compromiso político-financiero de su sostenimiento. Los cambios de gestión con distinto signo político, en ese sentido, pueden diluir los apoyos e introducir mayores grados de incertidumbre sobre su continuidad.

A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza los factores institucionales, políticos y financieros que han favorecido la formulación de las políticas en las tres universidades públicas tomadas como caso de estudio:

Cuadro N° 15. Factores que favorecieron la formulación de una política orientada a la inclusión de la población indígena en tres universidades públicas

FACTORES		PAÍSES		
		CHILE	PERÚ	ARGENTINA
INSTITUCIONALES	Localización	- Zona con alta concentración de población indígena (mapuche)	- Zona con alta concentración de población indígena (amazónica, quechua, aymará)	- Zona con alta concentración de población indígena (huarpe)
	Proporción de población indígena dentro de su alumnado	- 13% (estimado)	- 28% (estimado)	- Sin datos
	Antecedentes	- Directos: vía de admisión especial para estudiantes mapuches	- Directos: vía de admisión especial para estudiantes amazónicos	- Indirectos: trabajo con comunidades huarpes
	Otros	- Preocupación por mejora niveles retención y graduación	- Sedes con importante proporción de población indígena en su alumnado	- Preocupación por mejora niveles retención y graduación - Política social activa
POLITICOS	Circunstancias	- “Como de costumbre”	- “Como de costumbre”	- “Como de costumbre”
	Iniciador	- Fundación Externa	- Fundación Externa	- Comunidad indígena
	Características y Recursos Iniciador	- Prestigio - Trayectoria - Proyección internacional	- Prestigio - Trayectoria - Proyección internacional	- Contacto con representantes de la universidad
	Impulsor Política	- Mando intermedio: Vicerrector Académico	- Mando intermedio: Vicerrector Académico	- Mando intermedio: Secretario de Bienestar Universitario
	Características y Recursos Impulsor	- Posición institucional - Argumentos técnicos (conocimiento y evidencia) - Afinidad política Órganos Colegiados - Apoyo Fundación Externa	- Posición institucional - Afinidad política Órganos Colegiados - Apoyo Fundación Externa	- Posición institucional - Formación disciplinaria - Argumentos técnicos (normativa) - Propuesta incremental - Apoyo Rectora - Afinidad política Órganos Colegiados
FINANCIEROS	Fuente de financiamiento	- Externa (donación)	- Externa (donación)	- Recursos propios del presupuesto (programa preexistente)

¿Que rol han jugado las políticas públicas? En general no hubo políticas públicas explícitas que promuevan el desarrollo de estas medidas, sino programas, acciones y mecanismos que constituyen el medioambiente de las universidades. En el caso de UNCU, los fondos provenientes del Ministerio de Educación de la Nación vía un contrato programa entre las partes en el que se definen objetivos, lineamientos y áreas específicas a atender resulta ser un interesante y útil mecanismo para sostener el desarrollo de estas iniciativas. Paralelamente, tanto en Chile como en Argentina, la existencia de un programa estatal de becas para indígenas genera un medioambiente favorable, en la medida en que pone en evidencia la cuestión indígena y sirve como marco de referencia para reforzar las propuestas de cambio. De este modo, las iniciativas se pueden alinear con la orientación de las políticas públicas más amplias, sobretodo en universidades financiadas en su gran medida por el Estado.

4. REFLEXIONES FINALES

La educación superior ha cambiado de manera exponencial en los últimos treinta años: se ha diversificado y masificado, se ha convertido en un recurso clave para el desarrollo económico, ha generado fuertes vínculos con los gobiernos y se ha configurado en un campo específico de formulación de políticas públicas con una agenda de asuntos que atender, actores y organismos que la integran. A lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto que el proceso de masificación coexiste con problemas de equidad, en la medida en que un amplio sector de la población todavía no alcanza los estudios superiores o bien, cuando ingresa, no logra terminar este nivel de estudios.

Con el fin de aportar al debate y la reflexión sobre la equidad en la educación superior, en este trabajo se describieron y analizaron políticas y programas destinados a mejorar el acceso, la retención y la graduación de poblaciones indígenas en universidades públicas de tres países de América Latina. A partir del análisis de estos casos, se pueden extraer lecciones acerca de dos grandes temas:

- 1) el surgimiento y la formulación de políticas públicas en el ámbito universitario y,
- 2) los logros, las dificultades y los desafíos para el desarrollo de políticas y programas dirigidos a la inclusión social de grupos vulnerables a la universidad.

Por un lado, hemos obtenido aprendizajes acerca de cómo surge y se adopta una política en las universidades, quienes intervienen dentro y fuera de la institución, que recursos utilizan y en qué momentos del ciclo de las políticas lo hacen. Es decir, cómo se procesan las demandas sociales en el ámbito universitario y cómo se plasman en políticas públicas. Por otro lado, hemos podido conocer qué mecanismos y políticas existen y cuáles se pueden desarrollar para la incorporación de grupos que han quedado marginados de este nivel de estudios, como por ejemplo, los indígenas. Esto es, las estrategias posibles para la ampliación de las oportunidades de acceso, permanencia y graduación de grupos vulnerables.

La formulación de políticas públicas en las universidades

Tal como se planteó al comienzo de este trabajo, la educación superior es un campo particular donde la *toma de decisiones* sobre las políticas universitarias se encuentra *dispersa* en diversos organismos, instituciones y actores con distinto grado de poder y competencia de acuerdo al tema y al lugar en el que reside la autoridad. Tanto el gobierno como las universidades deciden acerca de la asignación de bienes que contribuyen al bienestar individual y social. El Estado se reserva la potestad de definir algunas políticas y utiliza un conjunto de herramientas y recursos para promover determinado tipo de comportamientos en las universidades. Al mismo tiempo, les otorga autonomía para definir diversos aspectos institucionales (entre ellos, las políticas de admisión) y, por ende, les delega la capacidad para desarrollar políticas públicas. Las universidades también están expuestas a una variedad de demandas provenientes de los múltiples actores y grupos internos y externos a los que deben responder (asociaciones estudiantiles y docentes, gobiernos, empresas, familias, sectores de la comunidad, etc.). Tanto las universidades como el gobierno manejan una agenda institucional propia sobre la política universitaria que constituye un punto de acceso a la toma de decisiones, habiendo coincidencia y superposición parcial en el tratamiento de algunos temas. Uno de los principales supuestos con que este trabajo partió fue el de considerar a *las universidades como actores con potestad y capacidad para formular políticas públicas*. Los tres casos analizados corroboran este supuesto y constituyen ejemplos de la importancia estratégica que tienen las universidades, y particularmente, los órganos colegiados, en la formulación de políticas públicas de acceso a la educación superior. En estos casos, también se pudo visualizar que la *hechura de las políticas* se desenvuelve a través de *ciclos* que se conectan entre sí y el proceso decisorio es resultado de la combinación de *problemas, soluciones, actores y oportunidades de elección o circunstancias políticas* en organizaciones ubicadas en un *contexto* social, político, económico y cultural más amplio.

Las experiencias estudiadas han sido de utilidad para reflexionar acerca de la *relación entre lo nacional y lo local*, o entre el *gobierno central y las universidades*. Estas *políticas* no fueron motorizadas por los gobiernos centrales sino *generadas por universidades* que, en uso de su autonomía, brindaron respuestas a las *demandas del contexto regional*. Surgieron en instituciones estatales ubicadas en regiones con fuerte presencia de población indígena, con algunos antecedentes de trabajo y refirieron a temas que no tenían una gran relevancia a nivel nacional pero que sí adquirieron presencia a nivel local. De todos modos, se puede reconocer

que los dos países (Chile y Argentina) donde el Estado asume un rol activo en el desarrollo del subsistema universitario y donde se han instaurado normativas y programas estatales de asistencia financiera al estudiante, han generado un *medioambiente favorable* que ha servido como marco de referencia y de legitimidad para las propuestas de cambio.

Un tema o una demanda planteada se *convierte en un problema cuando es construido como tal*: cuando se identifica, se define y se hace visible ante los tomadores de decisiones, en este caso, los integrantes de los órganos colegiados. En los casos mencionados fue preciso: a) plantear una situación no deseable (la desigualdad de oportunidades educativas) que debe ser modificada, b) que afecte a un sector de la población de la región y/o del propio alumnado (en este caso, la población de origen indígena), c) que la universidad tenga potestad para intervenir sobre dicho asunto (políticas de admisión y de retención estudiantil). Si bien existieron algunos antecedentes, en general se trató de un tema novedoso para las instituciones, habiendo diferencias entre los países: en Chile se relacionaba con una problemática y un sector de la población con cierto grado de conflictividad política, en Perú el tema en cuestión tenía un carácter difuso y en Argentina constituía una verdadera novedad. Es interesante advertir que los problemas fueron definidos y presentados de un modo que pudiera facilitar el apoyo de la comunidad académica, esto es, mediante la argumentación técnica basada en el uso del conocimiento y la evidencia producida o de la normativa vigente.

En los tres casos *hubo actores centrales* que se movilizaron y ejercieron influencia en distintos momentos del ciclo de las políticas. A pesar de la diversidad de grupos internos y externos que suelen ejercer presión sobre la universidad, el proceso tuvo un bajo nivel de exposición pública e involucró el interés y la participación de un pequeño círculo de actores, en gran medida, debido a las características del tema. Hubo *iniciadores* del proceso: *actores externos* que formularon una demanda explícita a la universidad. Luego, hubo actores (Vicerrectores Académicos y Secretario de Bienestar Universitario) que se apropiaron de dicha solicitud e intentaron transformarla en asuntos de interés institucional, convirtiéndose en *impulsores del proceso de reforma*. Estos actores utilizaron diversos *recursos* para lograr la inserción del tema en la agenda y la adopción de la política: su posición institucional, el apoyo de actores externos e internos y la afinidad política con integrantes de los órganos de gestión, en gestiones con un signo político-partidario favorable. Asimismo, plantearon alternativas y soluciones con factibilidad técnico-burocrática, que suponían cambios marginales para la institución. La *viabilidad financiera* fue también muy importante: en dos casos, se dispusieron de recursos

externos para su desarrollo y, en el otro, sólo implicó una ampliación presupuestaria de un programa preexistente sostenido con recursos propios. Concretamente, en Chile y Perú el hecho de que era una iniciativa de un organismo internacional que ofreció el financiamiento externo fue decisivo para captar el interés y apoyo de los órganos colegiados. En los tres casos, el proceso de formulación de la política se desarrolló en *circunstancias normales* en las que no hubo acontecimientos sociales ni situaciones de urgencia que dispensen la atención de los tomadores de decisiones. Como suele suceder en estas circunstancias, los *impulsores fueron figuras fuertes pero de mando intermedio*, las propuestas fueron consensuadas con las autoridades de la estructura superior de la universidad y el *cambio fue incremental*.

Es interesante como las *universidades* de cada país *procesan las demandas sociales* referidas a las políticas de acceso y *cómo elaboran respuestas que se transforman en políticas públicas*. En el caso de Perú, el procedimiento para la introducción de cambios en general se ha materializado en la firma de convenios y requiere de la asociación entre una organización externa y un actor con cierto grado de peso al interior de la universidad. Cuando se trata de fijar medidas especiales de admisión, las universidades funcionan con una lógica de asociación política como fundamento para las propuestas de cambio. En contraste, en Chile las autoridades de estas instituciones tratan de alejarse de grupos y orientaciones políticas explícitas, en particular sobre temas sensibles para la opinión pública y acuden a la institucionalidad vigente (normativa y organismos estatales) como fundamento de su accionar. Por su parte, las universidades argentinas parecen tener más similitudes con las peruanas en términos de su alto grado de politización y de la existencia de sectores corporativos internos, pero el caso analizado -que es la única experiencia de este tipo- parece combinar una lógica de asociación política con el sustento en la normativa vigente, por lo cual, es difícil trazar orientaciones generales.

Finalmente, cabe destacar que el tema indígena en los tres países ilustra el hecho de que existen *actores con capacidades diferentes* para influir en la toma de decisiones y conseguir los objetivos planteados. En la arena política pareciera que no es tan importante el número de participantes de un grupo o la magnitud del sector que representa, como sí lo es su *habilidad para constituirse en un actor político organizado* capaz de formular y hacer visibles sus demandas. En este sentido, el caso chileno muestra que las organizaciones mapuches constituyen un pequeño sector de la población pero han adquirido cierto grado de presión

política, mientras que en Perú lo indígena es poco visible en la agenda de las políticas públicas a pesar de la enorme magnitud de este grupo en relación con la población total.

Estrategias de inclusión social en la universidad

El proceso de masificación ha convertido a la educación superior en una opción deseable y accesible para gran parte de la sociedad. En este marco, se abren nuevos desafíos para las instituciones y los gobiernos:

- a. cómo integrar a los sectores sociales que todavía han quedado fuera del acceso -entendiendo al mismo en un sentido amplio- como, por ejemplo, los grupos indígenas y los estratos de menores recursos,
- b. cómo garantizar una buena calidad de la oferta, asegurar su financiamiento, mejorar la pertinencia económica, social y cultural y promover una mejora de la eficiencia interna de la universidad.

En particular, el problema de la inclusión social constituye un tema altamente relevante que no ha sido atendido de manera suficiente en la actualidad y que abre una agenda de asuntos para la educación superior. En los países estudiados se encontraron tres tipos de intervenciones centrales para abordar este problema:

- 1) mecanismos de admisión especial (universidades)
- 2) becas (gobierno nacional y universidades)
- 3) programas más abarcadores de apoyo a la permanencia y la graduación (universidades)

Estas intervenciones están a cargo de los gobiernos centrales y/o de las universidades y tienen distintos alcances, logros y dificultades. En términos generales, constituyen avances interesantes pero se encuentran en un estadio germinal puesto que están dispersas, en muchos casos abordan las problemáticas de manera parcial y su grado de cobertura es muy limitado.

Por un lado, diversas universidades de Chile y Perú han establecido *vías de admisión* con condiciones especiales para *promover el acceso* de grupos con características particulares (minorías étnicas) que no logran ingresar en forma proporcional a través de los procedimientos regulares debido a la existencia de desigualdades socioeconómicas y educativas y de una marginación cultural. Se trata de mecanismos complementarios a los ordinarios que introducen un criterio de mayor equidad en sistemas de ingreso selectivos organizados en torno al principio del mérito. Cabe destacar que son iniciativas generadas desde fuera de las organizaciones indígenas por universidades públicas con programas tradicionales de formación. Estas intervenciones están generando canales concretos de acceso para determinados grupos desfavorecidos, como los indígenas. De todos modos, en general, el cupo reservado por la universidad es una ínfima proporción de las vacantes totales y su cobertura es muy acotada. Por su parte, el sistema argentino posee un bajo nivel de selectividad en el ingreso a las universidades públicas pero evidencia un crítico problema de deserción estudiantil en los primeros años de la carrera que deja fuera a una enorme masa de estudiantes; no obstante, existen escasas medidas para corregirlo.

Por otro lado, los gobiernos de Chile y Argentina han desarrollado políticas de acción afirmativa que consisten en la entrega de *becas de ayuda económica* para cubrir una parte de los costos de manutención con el fin de *facilitar el acceso y la permanencia* de grupos indígenas en la universidad. Constituyen iniciativas interesantes y necesarias pero tienen ciertas debilidades que afectan el logro de los fines que se proponen dada su escasa cobertura, el insuficiente volumen del monto que entregan y el pago asistemático al beneficiario. Además, no contemplan acciones complementarias para el acompañamiento académico de los estudiantes. Asimismo, ciertas universidades de los tres países también han implementado pequeñas becas financiadas con recursos propios para determinados grupos desfavorecidos como los jóvenes de menores recursos y los indígenas, cuyo alcance es bastante limitado.

Finalmente, algunas universidades han tratado de *combinar programas* de becas con acciones de refuerzo académico para *apoyar la permanencia y el egreso de los estudiantes indígenas*. Las tres universidades públicas estudiadas en Chile, Argentina y Perú han implementado acciones innovadoras con una intervención más integral que abarca distintos aspectos (académicos, económicos, y culturales) y momentos del proceso educativo (generan condiciones favorables para el acceso, apoyan la permanencia y la inserción en la vida

universitaria y facilitan la graduación del estudiante). Los dispositivos que han puesto en práctica son:

- programas con materias de preparación académica para el examen de ingreso a la carrera de grado,
- cursos y talleres para la nivelación y la adquisición de competencias y conocimientos generales y específicos para la carrera de grado y para el reforzamiento de la autoestima,
- actividades sociales, culturales y deportivas (ciclos de videos, conferencias, charlas, ferias) para la recreación, la generación de vínculos y el fortalecimiento de la identidad étnica,
- dispositivos de orientación vocacional que brindan ayuda al estudiante en la elección de los programas educativos que se adecuan a sus intereses, objetivos y posibilidades,
- tutorías a cargo de docentes o de estudiantes avanzados para el seguimiento académico y el apoyo socio-afectivo en los primeros años de estudio,
- centros de computación que ofrecen acceso gratuito a computadoras e Internet,
- becas, servicios de alimentación y vivienda para cubrir gran parte de los gastos de manutención y,
- asistencia económica y tutorial para la realización de la tesis de grado.

Estas estrategias están contribuyendo a reducir las dificultades que enfrentan los estudiantes de origen indígena para atravesar con éxito la educación universitaria y constituyen ámbitos concretos en los que se puede materializar el derecho a la educación. Reflejan cuan valiosas son las estrategias de carácter integral que involucran a distintos niveles, áreas y referentes del ámbito universitario, que desarrollan un espectro de acciones y abordan con creatividad desafíos nuevos y concretos para las universidades como la atención de grupos étnico-culturales distintos.

Recomendaciones

A partir de las reflexiones planteadas, se plantean algunas sugerencias generales para el desarrollo de políticas públicas de inclusión social en la educación superior:

- *Las universidades pueden convertirse en instituciones promotoras del cambio.* Están en contacto directo con la realidad local, conocen las problemáticas que afectan a la población y a su propio alumnado y pueden desarrollar estrategias que las aborden de manera eficaz. Además, dado que están expuestas a las demandas de la población local, pueden abordar temas y cuestiones que a nivel nacional no tienen relevancia o frente a las cuales los gobiernos centrales no han avanzado.
- *A los gobiernos nacionales les compete la generación de políticas públicas que constituyan un marco favorable para la adopción de cambios en las instituciones y sus actores en la dirección deseada.* Esto supone:
 - apoyar a las universidades con recursos, implementando programas de becas para grupos vulnerables e instrumentando mecanismos de asignación financiera que premien el desarrollo de políticas y programas universitarios inclusivos,
 - articular las estrategias gubernamentales con las capacidades de las universidades, como por ejemplo, los programas de becas nacionales con el desarrollo de tutorías y acciones de seguimiento académico de los becarios a cargo de estas instituciones.
- *Es recomendable ampliar a otros grupos sociales y extender a otras instituciones los dispositivos y estrategias que han puesto en marcha las tres universidades analizadas para garantizar mayores niveles de inclusión social.* Como se mencionó anteriormente, a través de estas acciones se está incorporando estas poblaciones a las universidades, y se está brindando no sólo una mayor igualdad de oportunidades sino de *resultados educativos*, en la medida en que estos grupos pueden efectivamente terminar la carrera de grado, convertirse en profesionales y participar en procesos de desarrollo individual y colectivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993) *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Amaro, J. y Araujo, A. (2003) Programa Nacional de Becas Universitarias. En: Pugliese, J. C. (ed) *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Buenos Aires: MECyT-SPU.
- Asamblea Nacional de Rectores (2007) Tips al 31 de diciembre del 2006. Disponible en: <http://www.anr.edu.pe/>
- Bastedo, M. (2007) Sociological Frameworks for Higher Education Policy Research. En: Gumport, P, (ed) *Sociology of Higher Education: contributions and their contexts*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Bernasconi, A. y F. Rojas (2004) *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Caracas: IESALC/UNESCO-Editorial Universitaria. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve>.
- Bernasconi, A. y Valenzuela, M. (2002) Evolución de la Legislación sobre Educación Superior en Chile. Caracas: IESALC / UNESCO.
- Brunner, J. J. (1994) Educación superior en América Latina: coordinación, financiamiento y evaluación. En: Marquís, C. (comp.) *Evaluación universitaria en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Brunner, J. J. (1986) *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Cabrera, A. F. y La Nasa, S. M. (2002) Camino a la universidad: Tres tareas críticas que enfrentan los estudiantes de menores recursos. En: *Nuevas miradas sobre la universidad*. Buenos Aires: EDUNTREF.

- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas.
- Chirinos Rivera, A. y Zegarra Leyva, M. (2005) Educación indígena en el Perú. *Estudios sobre la educación universitaria Peruana* 4 (92).
- Clark, B. (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Crovetto, N. (1998) Programa Nacional de Becas Universitarias: algunos resultados preliminares. *La Universidad*. Boletín Informativo de la SPU. Año V- Nº 15 - diciembre de 1998.
- Curti, C. (2003) Los géneros en la educación superior en la República Argentina: análisis estadístico. Buenos Aires: IESALC/UNESCO-MECyT.
- DINIECE (2005) Anuario Estadístico Educativo 2005. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Donoso, S. y Cancino, V. (2007) Caracterización socioeconómica de los estudiantes de educación superior por tipo de institución. Chile: Consejo Superior de Educación.
- Duarte, B. (2003) Sistemas de admisión a las universidades en Argentina. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés, Argentina.
- Espinoza, O. (2004) Evaluación de Políticas de Acción Afirmativa para Minorías Indígenas en la Universidad de La Frontera y recomendaciones para el diseño de un Programa de Apoyo Académico para sus estudiantes. Temuco: Mimeo.
- Fernandez Lamarra, N. (2003) *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Fundación Equitas (2006) Equidad en el acceso de los pueblos indígenas a la Educación Superior en Chile, desde 1990: Avances, obstáculos y desafíos para la política pública. Datos para el Foro #1. Santiago de Chile: Fundación Equitas.
- Garcia de Fanelli, A. (1998) Gestión de las universidades públicas: la experiencia internacional. Serie *Nuevas Tendencias*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Garcia de Fanelli, A. (2005) *Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- García de Fanelli, A. y Trombetta, A. (1996) *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de educación superior*. Serie Estudios y Propuestas del Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina.
- García de Fanelli, A., Rezaval, J., Trombetta, A. (2007a) *Reduciendo la brecha de oportunidades para los estudiantes universitarios de origen indígena: evaluación de Pathways to Higher Education en la Universidad de la Frontera (Chile)*. CEDES: Buenos Aires.
- García de Fanelli, A., Moguillansky, M., Rezaval, J., Trombetta, A. (2007b) *Reduciendo la brecha de oportunidades para los estudiantes universitarios de origen indígena: evaluación de Pathways to Higher Education en la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco (Perú)*. CEDES: Buenos Aires.
- García Guadilla, C. (2005) Financiamiento de la educación superior en América Latina, en GUNIUNESCO, *Educación Superior en el Mundo 2006. El Financiamiento de las Universidades*. Madrid, Barcelona, México: Ediciones MundiPrensa,
- García Huidobro, J.E. (2006) Desafíos para la política de equidad e inclusión en la educación superior. En: Díaz Romero, P. (ed.) *Caminos para la Inclusión en la Educación Superior. Chile*. Santiago de Chile: Fundación Equitas.
- Grindle, M. y Thomas, J. (1991) *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- González de la Cuba, J. R. (2004) El financiamiento de la educación superior en el Perú. Lima: IESALC. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve
- IESALC - Asamblea Nacional de Rectores (2002) *Informe sobre educación superior universitaria*. Lima: ANR. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve
- IESALC/UNESCO (2007) *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: IESALC/UNESCO.
- INABEC (2005) Memoria institucional 2004. Lima: Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo.
- INDEC (2007) Resultados de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI). Disponible en: <http://www.indec.mecon.gov.ar>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI) (1993) IX Censo de Población y IV de Vivienda. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/>
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (2005) Informe Gestión Beca Indígena. Santiago de Chile: JUNAEB. Disponible en: <http://www.junaeb.cl/biblioteca/documentos.htm#uno>
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (2007a) Noticias: adjudicadas Becas Indígena para la educación superior. Sistema Nacional de Becas-JUNAEB. Santiago, 20 de junio de 2007. Disponible en: <http://sinab.junaeb.cl/sinab/estudiantes/index.php>
- JUNAEB (2007b) Beca de Alimentación para la educación superior 2006-2007. Disponible en: http://600.mineduc.cl/docs/servicios/intranet/beca_baes.ppt
- Kisilevsky, M. (2000) *Indicadores Universitarios. Tendencias y experiencias internacionales*. Buenos Aires: Eudeba.
- Kisilevsky, M. y Veleda, C. (2002) *Dos estudios sobre el acceso a la educación superior argentina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- León, M. y Holguín, J. (2004) Evaluación de las políticas de acción afirmativa en la Universidad Nacional de San Antonio Abad de Cusco: Recomendaciones para el diseño de un programa académico para estudiantes de origen andino y amazónico. Bogotá: Mimeo.
- León, M. y Hurtado, L. (2005) *Acción Afirmativa. Hacia democracias inclusivas: Perú*. Santiago de Chile: Fundación Equitas.
- López, N. (2005) *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Martínez, M. (2002) Understanding State Higher Education Systems: Applying a New Framework. *The Journal of Higher Education*, Vol. 73, No. 3. (Mayo - Junio, 2002), pp. 349-374. .
- McDonough, P. and Fann, A. (2007) The study of inequality. En: Gumport, P, (ed) *Sociology of Higher Education: contributions and their contexts*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Ministerio de Educación de Chile (2005a) Claves para postular a las ayudas estudiantiles 2006. *Aprender* 24 (octubre): 2.
- Ministerio de Educación de Chile (2007a) Becas y créditos de educación superior. Disponible en: http://600.mineduc.cl/docs/informacion/info_guia/guia_becycred.pdf

- Ministerio de Educación de Chile (2007b) Sitio Web de la División de Educación Superior. Disponible en: <http://www.educacionsuperiorchile.cl/>
- Ministerio de Planificación (2007) Autoridades de Mideplan dan a conocer alcances del Presupuesto 2008. Noticia publicada en el sitio web del Mideplan con fecha 08-10-2007. Disponible en: <http://www.mideplan.cl/final/noticia.php?regid=&idnot=1476>
- Ministerio de Planificación (2007) Casen 2006. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Documento metodológico. Chile: Mideplan.
- Oficina de Coordinación Universitaria (2005) La universidad en el Perú: Razones para una reforma universitaria: Informe 2005. Serie *Cuadernos de Reflexión y Debate* IV. Lima: Ministerio de Educación de Perú. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/dcu/index.htm>
- PNUD-Mideplan (2006) Expansión de la educación superior en Chile: Hacia un nuevo enfoque de la equidad y calidad. *Temas de Desarrollo Humano Sustentable N° 10*. Disponible en: <http://www.revistadesarrollohumano.org/temas31.asp#1>
- Porto, A. (2007) *Mecanismos de admisión y rendimiento académico de los estudiantes universitarios*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Programa de Becas para comunidades huarpes y escuelas albergues (2008) Proyecto de ambientación y nivelación para becados. Propuesta elaborada conjuntamente por la Secretaría de Bienestar Universitario y la Secretaría Académica de la UNCU (Mimeo).
- Proyecto Hatun Ñan (2003) Retos de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco para la acción afirmativa dirigido a estudiantes de origen indígena. Segundo informe de avance presentado a la Fundación Ford. Cusco: Mimeo.
- Proyecto Rüpü (2004) Informe Fase 1, Etapa 2: Implementación, aplicación y evaluación de un Programa de Acción Afirmativa para Estudiantes Mapuche de la Universidad de La Frontera. Temuco: Mimeo.
- Rama, C. (2006) Los nuevos estudiantes latinoamericanos en el siglo XXI. "La Universidad se Reforma IV, los estudiantes". ORUS, IESALC, UPEL, UCV, Caracas, febrero 2006, pp. 9 – 25.
- Rama, C. (2007) La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. En: IESALC/UNESCO *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: IESALC/UNESCO.

- Saiz, J.L., Candia, R., González, M. E., Bastías, C. y Barrios, D. (2004) Los estudiantes mapuches de la Universidad de La Frontera: un análisis académico. Temuco: Mimeo
- Sánchez Martínez, E. (2002) La legislación sobre educación superior en Argentina: entre rupturas, continuidades y transformaciones. Buenos Aires: IESALC/UNESCO – MECyT.
- Secretaría de Políticas Universitarias (2005) *Anuario 2005 de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires: MECyT.
- SITEAL (2005) Educación superior. Acceso, permanencia y perfil social de los graduados comparados con los egresados de la educación media. Foro de Debate N° 5. Disponible en: <http://www.siteal.iipe-oei.org>
- Sverdllick, I., Ferrari, P. y Jaimovich, A. (2005) Desigualdad e inclusión en la educación superior. Un estudio comparado en cinco países de América Latina. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas públicas.
- Tamayo Saez, M. (1997) El análisis de las políticas públicas. En: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Tedesco, J.C. y Lopez, N. (2002) Desafíos a la educación secundaria en América Latina. *Revista de la CEPAL* 76, abril 2002, pp. 55-69.
- Universidad Nacional de Cuyo (2006a) “Treinta huarpes estudian en la UNCuyo”. Nota publicada en *¡en contActO!*, boletín electrónico de la Secretaría de Bienestar Universitario, 9 de junio de 2006. Disponible en: http://www.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=80&mid=1733&itemaction=ampliar&M_Item=12574
- Universidad Nacional de Cuyo (2006b) Me asustó la grandeza de la universidad. Nota publicada en *¡en contActO!*, boletín electrónico de la Secretaría de Bienestar Universitario, 15 de junio de 2006. Disponible en: http://www.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=80&mid=1733&itemaction=ampliar&M_Item=12604
- Universidad Nacional de Cuyo (2006c) ¿Para que, los huarpes?. Nota publicada en *¡en contActO!*, boletín electrónico de la Secretaría de Bienestar Universitario, 29 de junio de 2006. Disponible en: http://www.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=80&mid=1733&itemaction=ampliar&M_Item=12633
- Universidad Nacional de Cuyo (2006d) La universidad tiene sus primeros egresados huarpes. Nota publicada en *¡en contActO!*, boletín electrónico de la Secretaría de

Bienestar Universitario, 20 de octubre de 2006. Disponible en:
[http://www.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=80&mid=1733&itemaction=ampliar
&M_Item=12933](http://www.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=80&mid=1733&itemaction=ampliar&M_Item=12933)

- Universidad Nacional de Cuyo (2007) Otras becas en la UNCuyo. Nota publicada en *en contActO!*, boletín electrónico de la Secretaría de Bienestar Universitario, 04 de octubre de 2007. Disponible en:
[http://www.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=492&mid=1744&itemaction=ampliar
&M_Item=13648](http://www.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=492&mid=1744&itemaction=ampliar&M_Item=13648)
- Rectorado de la Universidad Nacional de Cuyo (2008) *Memoria de Gestión 2002 – 2008*. Mendoza: UNCU. Disponible en:
<http://www.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=599>
- Villasante Llerena, M. (2006) La inequidad e inclusión de estudiantes indígenas en la Universidad Nacional del Cusco. En: Díaz Romero, P. (ed) *Caminos para la Inclusión en la Educación Superior en el Perú*. Perú: Fundación Equitas.
- Williams Crenshaw, K., García Huidobro, J.E. y González, P. (2006) Políticas de equidad e inclusión en la educación superior. En: Díaz Romero, P. (ed.) *Caminos para la Inclusión en la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: Fundación Equitas.
- Williamson, G. (2006) Gobierno universitario: democratización para una acción afirmativa más eficaz. En: Díaz Romero, P. (ed.) *Caminos para la Inclusión en la Educación Superior. Chile*. Santiago de Chile: Fundación Equitas.

ANEXOS

Anexo I: Contexto

Recuadro N° 1. Mecanismos de asignación de los recursos públicos a las universidades chilenas

- Aporte fiscal directo (AFD): es entregado únicamente a las universidades del CRUCH. Consiste en un monto global anualmente consignado en la Ley de Presupuesto del sector público que se asigna a las instituciones en un 95% según criterios históricos (conforme a la participación histórica de las universidades en el financiamiento estatal) y en un 5%, según criterios de desempeño de las instituciones, principalmente vinculados a la investigación. Es un aporte estatal directo, recurrente y de libre disponibilidad para las instituciones.
- Aporte fiscal indirecto (AFI): financiamiento competitivo que se entrega a las instituciones (públicas o privadas) ligado al número de alumnos, es decir, orientado por la demanda. Se distribuye entre las instituciones que reclutan a los estudiantes del primer año de la carrera que han obtenido entre los 20.000 mejores puntajes de la prueba de selección universitaria. Se trata de una asignación que busca incentivar la mejora de la calidad de las instituciones a través de la competencia por captar al mejor alumnado.
- Fondos concursables de tipo competitivo. Un grupo de ellos están destinados a la investigación, son otorgados principalmente a través del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica y están abiertos a todas las instituciones. Otro grupo consiste en fondos dirigidos a la inversión (el Fondo de Desarrollo Institucional y el Programa MECESUP, ambos del Mineduc) únicamente para las universidades del CRUCH, y ponderan los indicadores de eficiencia, calidad y desempeño institucional.
- Sistema de apoyo financiero a los estudiantes: becas y créditos con apoyo estatal para estudiantes con mérito académico y escasos recursos económicos.

Recuadro N° 2. Sistema de ingreso a las universidades del CRUCH (Chile)

Las 25 universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) poseen un sistema compartido de selección y admisión de alumnos, que se basa en la aplicación, en forma centralizada, de un examen selectivo (Prueba de Selección Universitaria) único y común para todos los estudiantes que desean ingresar a dichos establecimientos. El examen es anual y consta de dos pruebas obligatorias y de dos pruebas optativas acorde a los requisitos de las diferentes carreras. La PSU es administrada por la Universidad de Chile a través de su organismo técnico especializado, el Departamento de Evaluación Medición y Registro Educacional (DEMRE). Comenzó a aplicarse desde el año 2003, como una prueba transitoria para reemplazar a otro examen (SIES) que iba a sustituir a la Prueba de Aptitud Académica (PAA) y no pudo aplicarse en ese momento. De todos modos, el proceso de admisión es en 2008 similar al de la PAA, que fue el mecanismo tradicional de ingreso.

El proceso de admisión regular consta de cuatro etapas: inscripción a la PSU, rendición de las pruebas, postulación a las carreras a partir de los resultados publicados y matriculación (si el alumno es convocado). La inscripción y postulación se realizan por Internet y a través de esta vía también se publican los resultados. Para poder postular a una vacante en las universidades del CRUCH se requiere obtener un mínimo de 450 puntos. No obstante, cada universidad establece requisitos propios para ingresar a cada carrera o para la totalidad del centro educativo, basados en una ponderación entre los puntajes de la PSU (que tienen un peso preponderante) y el promedio de notas de la educación media.

Una vez publicados los resultados, los estudiantes realizan la postulación, en la que entregan todos sus antecedentes y listan hasta 8 carreras en determinadas universidades del CRUCH según su orden de preferencia. Los postulantes son ubicados en un ranking de mayor a menor puntaje ponderado, y son seleccionados por las universidades hasta cubrir las vacantes ofrecidas en función de los requisitos fijados en sus políticas de admisión. Posteriormente, el postulante debe hacer efectiva su matrícula. *“En cuanto a las posibilidades que tienen los alumnos, ellos sólo pueden aceptar o rechazar dicha selección, no pudiendo matricularse en ninguna de las otras carreras elegidas, aunque el puntaje les alcance”* (Sverdlick, Ferrari y Jaimovich, 2005).

A pesar de no integrar el Consejo de Rectores, las instituciones privadas “nuevas” no participan de este sistema pero usan los resultados de la PSU como criterio de selección de los postulantes, dado que constituye un parámetro del nivel académico y también permite el acceso de las universidades al Aporte Fiscal Indirecto. Algunas universidades utilizan otros métodos, como sus propias pruebas o consideran el puntaje obtenido en la PSU de menor manera (Sverdlick, Ferrari y Jaimovich, 2005).

Recuadro N° 3. Mecanismos de asignación de recursos públicos a las universidades peruanas

- Tesoro Público: Las universidades públicas elaboran anualmente su presupuesto, lo envían a la Asamblea Nacional de Rectores, que lo eleva al Poder Ejecutivo para su inclusión en el ejercicio correspondiente, de manera que las asignaciones que recibe cada una de ellas quedan sujetas a la aprobación legislativa del presupuesto para el sector público. El Poder Legislativo asigna al conjunto de las universidades estatales un porcentaje del gasto corriente que no puede ser menor al del año anterior. Cada año, las universidades públicas deben presentar ante la Contraloría General de la República el dictamen y los informes de la auditoría presupuestaria y financiera del ejercicio correspondiente. En la práctica, el Ministerio de Economía y Finanzas fija y comunica a las universidades el monto de sus respectivos presupuestos, teniendo en cuenta los patrones del pasado.
- Ingresos por concepto de leyes especiales: solo para algunas universidades públicas, a las que se les asigna una alícuota del canon petrolero o de la recaudación aduanera.
- CONCYTEC: fondos concursables de tipo competitivo para proyectos orientados tanto a la investigación científica como a la innovación tecnológica tanto en las universidades públicas como privadas.
- Sistema de ayuda financiera: los créditos para estudiantes de pregrado son financiados con el Tesoro Público, mientras que las becas son externas al Minedu.

Recuadro N° 4. Crédito Educativo entregado por la OBEC (Perú)

Requisitos: ser peruano de nacimiento, tener rendimiento académico meritorio (sin especificación), acreditar condición de estudiante (para los ingresantes: constancia de matrícula o de notas; para los que buscan obtener el título: constancia de egresado o título de grado de bachiller), demostrar la necesidad económica del crédito y asegurar devolución del mismo (presentación de un garante de pago).

Postulación: El alumno debe completar una serie de formularios y presentar la documentación correspondiente. Al cierre de la convocatoria, se evalúan las postulaciones y se asignan los créditos en función del cupo previsto. El crédito se puede solicitar en la Sede Principal del OBEC en Lima, en las Coordinaciones de Crédito de las Instituciones de Lima y las provincias o a través del sitio web institucional.

Montos: los montos máximos asignados son, para el caso de educación universitaria, de 6.000 soles y para la obtención del bachiller o titulación, de 8.000 soles. El crédito tiene una Tasa de Interés del 12,5% efectiva anual. El plazo de pago es de entre uno y cuatro años, dependiendo del monto aprobado.

Recuadro N° 5. Mecanismos de asignación específica de recursos al subsistema universitario argentino según el organismo ejecutor

Secretaría de Políticas Universitarias-Ministerio de Educación de la Nación

-Programa de Incentivos a Docentes Investigadores: anualmente distribuye financiamiento a modo de incentivo entre los docentes que desarrollan proyectos de investigación previamente aprobados en universidades nacionales.

- PROMEI y PROMAGRO: Programas plurianuales de mejoramiento de la calidad de las carreras de grado en áreas prioritarias (ingenierías y agronomía) en universidades nacionales que culminaron el proceso de acreditación realizado por la CONEAU. Financian planes de desarrollo estratégico en el marco de proyectos integrales con un horizonte definido a tres años. Las universidades interesadas presentan proyectos, que son evaluados y aprobados si cumplen con los requisitos de calidad y pertinencia. Son fondos no competitivos y no concursables.

-Programa de Promoción de la Universidad Argentina: financiamiento para proyectos de promoción de las universidades argentinas provinciales, nacionales y privadas en el exterior, de fortalecimiento de las redes interuniversitarias y de desarrollo de la responsabilidad social universitaria.

-Programa de Voluntariado Universitario: pequeños fondos para proyectos elaborados por las universidades públicas e institutos universitarios nacionales de trabajo voluntario que articule a las instituciones con la comunidad, orientado a mejorar la calidad de vida de su población.

-Programa Nacional de Becas Universitarias: consiste en una beca de \$2.500 anuales que se percibe en diez pagos mensuales de libre disposición. Pueden solicitarla tanto los estudiantes de cualquier año de la carrera de grado (excepto el último) como los egresados o del último año del nivel medio que aspiran a ingresar a la universidad al año siguiente. No se fijan cupos por universidad o provincias y tienen prioridad los alumnos renovantes y los inscriptos en los subprogramas. Es incompatible con becas ofrecidas por las universidades. El programa posee un mecanismo transparente de selección de los aspirantes, otorgando las becas según un orden de mérito en función de indicadores de rendimiento académico y condición socioeconómica y bajo la supervisión de una Comisión de Adjudicación integrada

por representantes del ministerio, de otros organismos nacionales (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, entre otros) y de la Fundación Fullbright.

Requisitos generales: ser argentino y tener ingresos mensuales no superiores a \$564 per cápita familiar (en 2008).

Requisitos específicos: a) ser estudiante de último año del nivel medio o egresado del mismo, con promedio mínimo de 7 (sobre un máximo de 10), con máximo de 30 años de edad y comenzar una carrera de grado en universidades o institutos universitarios al año siguiente o, b) ser estudiante regular de una carrera de grado (excepto del último año) en universidades o institutos nacionales, con promedio mínimo de 6.

Grupos indígenas y discapacitados: nota mínima de 4 (nivel medio o superior) y sin tope de edad. No se les exige participar del orden de mérito.

Requisitos para la renovación (anual): mantener el máximo de nivel de ingresos, ser estudiante regular con promedio mínimo de 6 (excepto indígenas y discapacitados con nota mínima de 4).

La inscripción y la renovación se realizan únicamente por Internet.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET): entidad que se encarga de otorgar subsidios para el desarrollo de proyectos de investigación científica y tecnológica, pasantías y becas para la capacitación y perfeccionamiento de egresados universitarios y para la realización de investigaciones científicas, y de subvencionar centros de investigación. Emplean mecanismos concursables competitivos y no competitivos de asignación de los recursos a instituciones y a personas.

-Agencia Nacional de Promoción de la Investigación Científica y Tecnológica: organismo dedicado a la promoción de actividades relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación productiva. Posee varias líneas de financiamiento de tipo competitivo (FONCYT, FONTAR, FONSOFT, etc.) para distintos destinatarios (desde científicos hasta empresas que desarrollan acciones de innovación tecnológica).

Anexo II: Oferta académica y sociocultural de los proyectos Rüpü y Hatun Ñan

Proyecto Rüpü

Cuadro N° 16. Cursos y Talleres del Área Académica del PAAEM, 2° sem 2004- 1° sem 2006

Cursos y talleres del Área Académica	
Física conceptual	Formación y ejercicio profesional ¿Cómo escribir informes técnicos y monografías?
Comprendiendo el mundo de la física	Organización personal y profesional
Química interactiva y dinámica	Desafíos de la inserción laboral
Comprendiendo el cálculo	Cómo hablar y escribir mejor
Lenguaje Algebraico	Política Internacional. Del conflicto ideológico al enfrentamiento cultural
Inglés básico	Curso de Conducir
Inglés Intermedio	Diseño y Formulación de proyectos
Inglés Avanzado	Manejo de Finanzas Personales
Herramientas multimediales para el apoyo de disertaciones y presentaciones orales	Integración curricular de TIC (educar para el futuro)
Técnicas de expresión corporal y de la voz a través del teatro	

Fuente: García de Fanelli *et al* (2007a)

Cuadro N° 17. Actividades del Área Sociocultural del PAAEM, 2° sem 2004 - 1° sem 2006

Actividades Área Sociocultural PAEEM	
Cursos y talleres	Celebración de fiestas mapuches
Ciclo de videos	Iniciativas estudiantiles
Conferencias sobre cultura mapuche	Feria Rüpü
Coloquios de interculturalidad	Proyecto Ercilla
Seminarios	

Fuente: García de Fanelli *et al* (2007a)

Cuadro N° 18. Cursos y talleres del Área Sociocultural, 1° sem 2004 – 2° sem 2006

Cursos y talleres del Área Sociocultural	
Lengua y cultura mapuche	Políticas indígenas del Estado chileno (1810-2005)
Cultura mapuche	Reconstruyendo historias de vida e historias de familias mapuche
Aprendiendo Mapuchezungun	Historia de la Araucanía, 1850-1950. Mapuche y Wingka
Taller de Identidad y Formación de Liderazgo	Fotografía básica. Técnicas de exposición y revelado
Cultura, participación y desarrollo	Desarrollo de la creatividad (Módulos I y II)
Salud Intercultural	Curso de Telar
Educación Intercultural	

Fuente: García de Fanelli *et al* (2007a)

Proyecto Hatun Ñan

Cuadro N° 19. Cursos ofrecidos por el PAA en la sede Cusco, 2° semestre 2004-2° semestre 2005

Cursos de reforzamiento	Cursos-talleres de nivelación
Matemática Básica	Razonamiento Verbal
Análisis Matemático	Razonamiento Matemático
Matemática II	Autoestima
Matemática III	Técnicas de Estudio y Aprendizaje
Estadística	Expresión Oral y Escrita
Teoría y Locución en Radio	Informática Básica
	Manejo de Calculadora HP-45
	Autocad Básico
	Ética
	Introducción a la Investigación Científica
	Redacción de Textos Académicos
	Programación de SPSS
	Internet
	Inglés

Fuente: García de Fanelli *et al* (2007b)

Cuadro N° 20. Actividades del Área Sociocultural ofrecidos por el PAA en la sede Cusco, 2° semestre 2004-2° semestre 2005

Actividades Área Sociocultural
Cursos y talleres (identidad cultural y cultura andina)
Seminarios y charlas (Políticas de Acción Afirmativa, Liderazgo, Identidad Cultural y el Folklore, Educación, Arte e Interculturalidad)
Concurso de Ensayos sobre el tema "Identidad cultural y la presencia de los estudiantes indígenas en la UNSAAC"
Actividades deportivas (campeonatos de ajedrez, voleibol, baloncesto y fútbol).
Eventos musicales (presentación danzas tradicionales, conjuntos musicales, concursos de música y de baile)
Ferias y paseos culturales (visita a sitios arqueológicos de la cultura andina)

Fuente: García de Fanelli *et al* (2007b)

Anexo III: Entrevistas realizadas

CHILE

Organismos públicos

- Director de la Unidad de Cultura y Educación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), 2006.
- Coordinador Técnico de la Beca Indígena en la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), 2006.

Universidad de La Frontera

- Rector, 2006.
- Vicerrectora Académica, 2006.
- Miembro de la Junta Directiva, 2006.
- Decano de la Facultad de Educación y Humanidades, 2006.
- Director del Instituto de Estudios Indígenas, 2006.
- Encargada de la Oficina de Admisión y Matrículas, 2006.
- Encargada de la Dirección General Estudiantil, 2006.

Proyecto Rūpū

- Coordinadora del Proyecto Rūpū, 2006.
- Coordinadora del equipo ejecutor del Programa de Apoyo Académico para estudiantes mapuches (PAAEM), 2006.

PERU

Organismos públicos

- Jefa Institucional del Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC), 2006.
- Representante del Pueblo Andino en el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), 2006.

Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco

- Rector Interino, 2006.
- Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, 2006.
- Decano de la Facultad de Educación Sede Cusco, 2006.
- Miembro de la Asamblea Universitaria, 2006.
- Jefe Administrativo de la Oficina de la Comisión Permanente de Admisión, 2006.

- Jefe de la Oficina de Bienestar Universitario, 2006.

Programa Hatun Ñan

- Director Ejecutivo, 2006.
- Director del Programa de Apoyo Académico, 2006.

ARGENTINA

Organismos públicos

- Coordinador operativo del Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) (desde 1999 a 2005), 2008.
- Coordinador de evaluación y auditoría del PNBU, 2008.

Referentes tema indígena

- Antropóloga de la Universidad del Comahue, 2007.

Universidad Nacional de Cuyo

- Secretario de Bienestar Universitario (2002-mayo 2008), 2008.
- Directora General de Bienestar Universitario dentro de la Secretaría de Bienestar Universitario, 2008.

Programa de Becas para estudiantes huarpes

- Coordinadora del Programa de Becas Huarpes, 2008.
- Docente del Programa de Becas Huarpes, 2008.