

Introducción

¿Qué políticas y estrategias de inclusión se siguen en los países con avanzada cobertura de su educación terciaria?

¿A qué obedecen las inequidades en la educación superior?

¿Qué directrices de política se recomiendan para hacer frente al fenómeno de la inequidad y la exclusión?

¿Cuánto y cómo inciden las estrategias de admisión en la equidad del acceso a la educación terciaria?

¿Qué tipo de programas de apoyo estudiantil se desarrollan en América Latina?

El caso de Chile: ¿Qué se ha hecho y qué se propone hacer?

Los países en vías de desarrollo necesitan enfrentar una serie de desafíos en el ámbito de las políticas de equidad e inclusión en la educación superior, tales como:

Profundizar las políticas de equidad para el ingreso e instrumentar nuevos mecanismos de apoyo público para los estudiantes (becas y créditos estudiantiles, servicios de salud y alimentación, actividades culturales, residencias estudiantiles, apoyo y acompañamiento académico para alumnos en dificultades, etc.), destinados a permitir su permanencia y buen desempeño en los sistemas.

Ofrecer mayores opciones a los estudiantes al interior de los sistemas, a través de currículos flexibles que hagan posible la movilidad y permitan atender sus intereses y vocaciones particulares y el acceso a nuevas formaciones de grado de naturaleza polivalente y acordes con la evolución de las demandas en el mundo del trabajo.

Superar la segmentación y desarticulación entre carreras e instituciones, avanzando hacia sistemas de educación terciaria fundados en la diversidad a la vez que mejor integrados.

Desconcentrar y regionalizar la oferta educativa para procurar la equidad territorial y facilitar la incorporación de los actores locales.

Articular las políticas de educación superior con aquellas dirigidas al sistema escolar, colaborando en la formación de sólidas bases cognitivas y de aprendizaje en los niveles precedentes, de tal manera que los estudiantes que ingresan al nivel superior cuenten con los valores, las habilidades, destrezas y capacidades para poder adquirir, construir y transferir conocimientos en beneficio de la sociedad.

Proporcionar información oportuna y de calidad sobre las oportunidades del mercado laboral y la inserción de los graduados y hacer un seguimiento de sus trayectorias.

Asumir en plenitud la prioridad de garantizar una educación de calidad para todos, desde la educación inicial hasta la superior. Por lo mismo, las políticas de acceso deben considerar también la necesidad de implementar programas de enseñanza e investigación de calidad en los postgrados.

EL PRESENTE BOLETÍN DESCRIBE Y ANALIZA LA FORMA COMO LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES ABORDAN ESTOS DESAFÍOS Y LAS DIRECCIONES QUE CARACTERIZAN CONTEMPORÁNEAMENTE SU EVOLUCIÓN, ESPECIALMENTE EN EL ÁMBITO DE LOS ESQUEMAS DE APOYO ESTUDIANTIL.

En términos de políticas y estrategias para reducir la desigualdad en la educación terciaria, la inclusión está asociada a condiciones de equidad de acceso y permanencia, participación, progreso y culminación de los estudios.

Tal como establece la UNESCO (2005), la opción de cada persona a tener acceso a la educación terciaria en las sociedades democráticas se basa en el reconocimiento de la diversidad en los derechos humanos. En esa perspectiva, la educación superior ha de ser concebida como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado (UNESCO/IESALC, 2008).

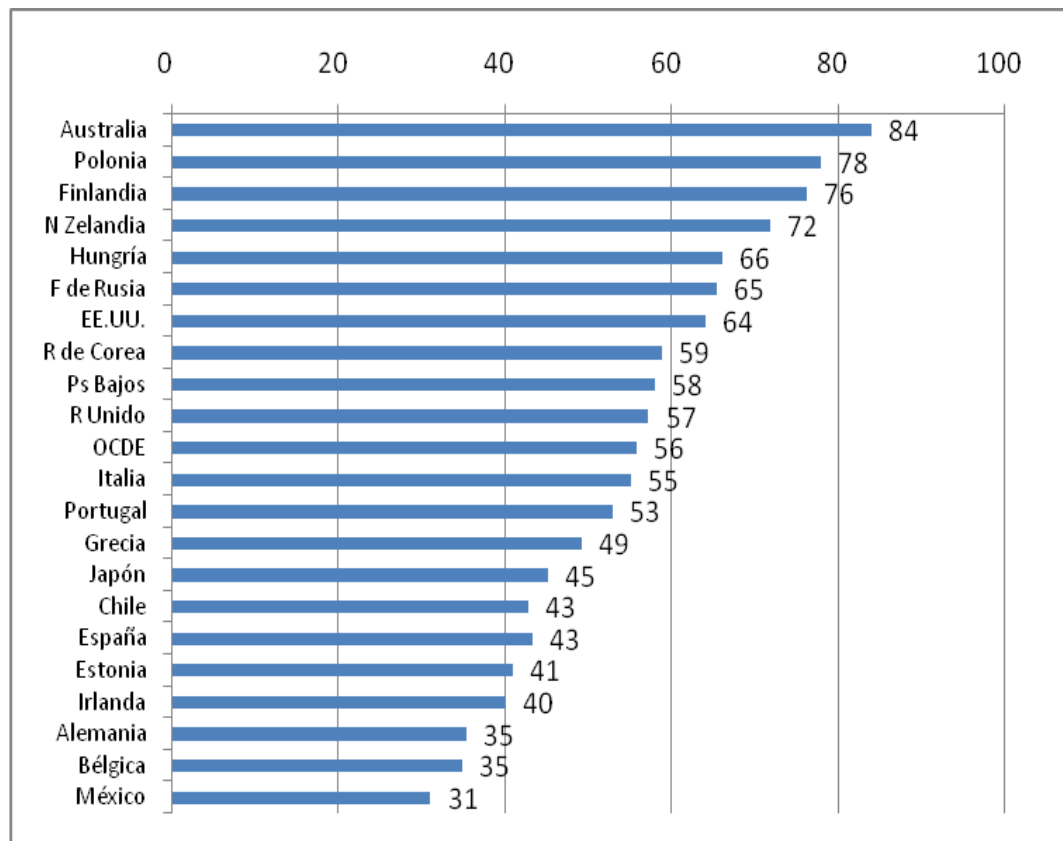
¿Qué políticas y estrategias de inclusión se siguen en los países con avanzada cobertura de su educación terciaria?

Por su parte, la OECD (2007) ha definido que el concepto de equidad implica garantizar iguales oportunidades de participación para las y los jóvenes, con independencia de su género, etnia y estatus socio-económico de las familias. En este marco, plantea que la educación, en general, juega un rol preponderante en la movilidad intergeneracional y que las políticas de educación terciaria necesitan garantizar que los sistemas de enseñanza superior no inhiban dicha movilidad sino la favorezcan.

En muchos países de ingreso alto y medio alto, hoy día las cuestiones de oportunidad de acceso se debaten en un marco de creciente masificación y de universalización de la educación terciaria (Gráfico 1).

Gráfico 1
Tasa neta de ingreso a la educación superior (Programas Tipo 5A)

Fuente: Sobre la base de OECD, *Education at a Glance - 2008*



La literatura reciente busca explicar por qué prevalece la exclusión de determinados sectores en la educación superior y la inequidad en la distribución de las oportunidades de acceso.

a) Las inequidades en el sistema terciario obedecen en gran medida a inequidades existentes en los niveles precedentes, hasta alcanzar el hogar de los estudiantes y su dotación relativa de capital económico, social y cultural. De allí que las políticas que proponen incrementar la participación en la educación terciaria --en un intento por fortalecer la equidad-- podrían a la postre fomentar la inequidad. En efecto, aquellos individuos en situación de beneficiarse del acceso expandido podrían provenir de familias desaventajadas, aunque en una proporción no acorde con lo que dichos segmentos efectivamente representan en la sociedad (Machin, 2006).

b) Con todo, la expansión de la educación terciaria ha tenido consecuencias positivas para la equidad. Dos estudios recientes conducidos de forma independiente en Europa (Shavit et. al, 2007 y Koucky et. al, 2008) --con muestras de 15 y 23 países europeos, respectivamente-- concluyen que la expansión de los sistemas postsecundarios ha ido acompañada con un decrecimiento de los niveles de inequidad en el acceso.

¿A qué obedecen las inequidades en la educación superior?

c) La diferenciación y diversificación de los sistemas de educación terciaria genera nuevos desafíos en materia de equidad (Shavit et al., 2007), lo cual resulta particularmente claro en el caso de los sistemas duales, donde junto a un nivel de instituciones y programas universitarios (de Tipo 5A según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación – 1997) existe un nivel de instituciones y programas técnico vocacionales (de Tipo 5B).

d) Los desarrollos demográficos, a raíz de la expansión de la inmigración o de grupos tradicionalmente excluidos, intensifican la necesidad de focalizar las políticas en temas de equidad, tal como ocurre, por ejemplo, en los Países Bajos y Nueva Zelandia.

e) Los países con una alta diversidad étnica (por ejemplo, Nueva Zelandia, Australia, México y los Estados Unidos) adoptan políticas de equidad que varían de nación en nación y que se asocian a las identidades y rasgos históricos de cada etnia (Clancy & Goastellec, 2007).

El acceso a la educación terciaria en los países de Iberoamérica ha estado condicionado por la trayectoria previa de los estudiantes a lo largo de la carrera escolar. Si bien las tasas de participación se han incrementado de manera significativa acortando la brecha de participación entre los sectores de menores y mayores ingresos, existe todavía un alto porcentaje de jóvenes que no accede a la educación terciaria por motivos económicos e insuficiencias de capital escolar. La participación de los quintiles más pobres (Quintiles I y II) oscila entre un tercio o más en Portugal y Venezuela y menos de un 15% en Argentina, Brasil y Costa Rica (CINDA, 2007). (Ver más adelante Gráfico 2).

Durante los últimos años se han formulado un conjunto de directrices de política destinadas a potenciar el acceso de los sectores más postergados y reducir la exclusión:

¿Qué directrices de política se recomiendan para hacer frente al fenómeno de la inequidad y la exclusión?

- a) Valorar el origen y alcances de la equidad. Para darle sustentabilidad sería imprescindible generar un sistema de indicadores de desempeño que permitan monitorear el acceso, la participación, la retención y el éxito de los grupos más desaventajados.
- b) Adoptar una política --en los niveles previos-- que propenda a fortalecer la eficiencia y equidad de los sistemas escolares, incluyendo entre otras iniciativas: limitar la temprana selección académica; prevenir la deserción en el nivel secundario proveyendo del apoyo necesario a los estudiantes en riesgo de desertar; fortalecer los vínculos entre la escuela y las familias, y destinar recursos a aquellos estudiantes con mayores necesidades (OECD, 2007).
- c) Fortalecer los servicios de orientación y consejería vocacional en el nivel secundario de modo de asegurar que los estudiantes más carenciados tengan similares oportunidades de acceder a la educación terciaria (OECD, 2004).
- d) Proveer oportunidades para estudiar en la educación terciaria tanto a los jóvenes que cursan estudios orientados en esa dirección como a aquellos que siguen estudios en el nivel técnico-vocacional.
- e) Diversificar la oferta académica de la educación terciaria de modo que ésta responda de mejor forma a la amplia diversidad de antecedentes, experiencias, aptitudes y aspiraciones de los estudiantes.
- f) Considerar ofertas de distinta índole de modo de satisfacer las aspiraciones de los distintos grupos étnicos y culturales de la sociedad.
- g) Mejorar el acceso a la educación superior en áreas lejanas mediante la creación de centros de aprendizaje a distancia, centros regionales de aprendizaje y/o becas de subsistencia para solventar gastos de vida de estudiantes que concurren a instituciones en áreas remotas.
- h) Diversificar los requerimientos de admisión y los procedimientos de ingreso a la educación superior (más allá de las pruebas estandarizadas de ingreso) de modo de permitir que las instituciones tengan un sello propio y puedan desarrollar sus especialidades con mayor propiedad.
- i) Considerar políticas de discriminación positiva que sean asimilables en los procedimientos de admisión que definan las instituciones, orientadas a grupos particulares con desventajas educacionales claramente identificadas.
- j) Considerar distintas vías de elegibilidad para acceder a la educación superior y no limitarse a la certificación que provee el sistema una vez que los jóvenes se gradúan del nivel secundario. Por ejemplo, podría contemplarse la posibilidad de certificar competencias y/o habilidades de personas que no hubieren terminado la enseñanza secundaria pero que poseen la posibilidad de tomar un test individual de aptitud que los habilite para cursar estudios terciarios.
- k) Mejorar la transferencia y articulación entre los distintos sub niveles del sistema de educación terciario y, particularmente, entre los niveles técnico-vocacional y profesional.
- l) Otorgar incentivos a las instituciones que fomentan el acceso de grupos desaventajados y proveer apoyo adicional a los estudiantes pertenecientes a grupos étnicos o discapacitados.
- m) Mantener los esfuerzos para mejorar la paridad de género en todos los niveles de la educación terciaria y estimular a hombres y mujeres a cursar estudios menos tradicionales para su género.
- n) Poner mayor énfasis en la equidad de resultados lo que implica colocar mayor atención y apoyo (de tipo tutorial, por ejemplo) al nivel de progreso a través de los estudios que logran los estudiantes, especialmente aquellos que se encuentran en mayor riesgo de fracasar.

En cuanto a políticas de acceso a la educación universitaria pública hay tres tipos de estrategias que prevalecen en los países iberoamericanos: (i) países que no tienen barreras de entrada, (ii) países que poseen sistemas mixtos y (iii) aquellos que disponen de un sistema selectivo, donde el acceso se canaliza a través de pruebas de selección. En general, estas instituciones no cobran aranceles en sus programas de pregrado.

¿Cuánto y cómo inciden las estrategias de admisión en la equidad del acceso a la educación terciaria?

Al primer grupo pertenecen Argentina y Uruguay que poseen esquemas de acceso irrestricto, no obstante contemplar en algunas carreras pruebas de selección. El segundo grupo incluye por ejemplo a República Dominicana donde no hay exámenes selectivos pero se aplica una prueba de orientación y medición para identificar a los postulantes que necesitan un apoyo especial. El tercer grupo comprende a Chile, Brasil, Costa Rica, España, México, Portugal y Venezuela.

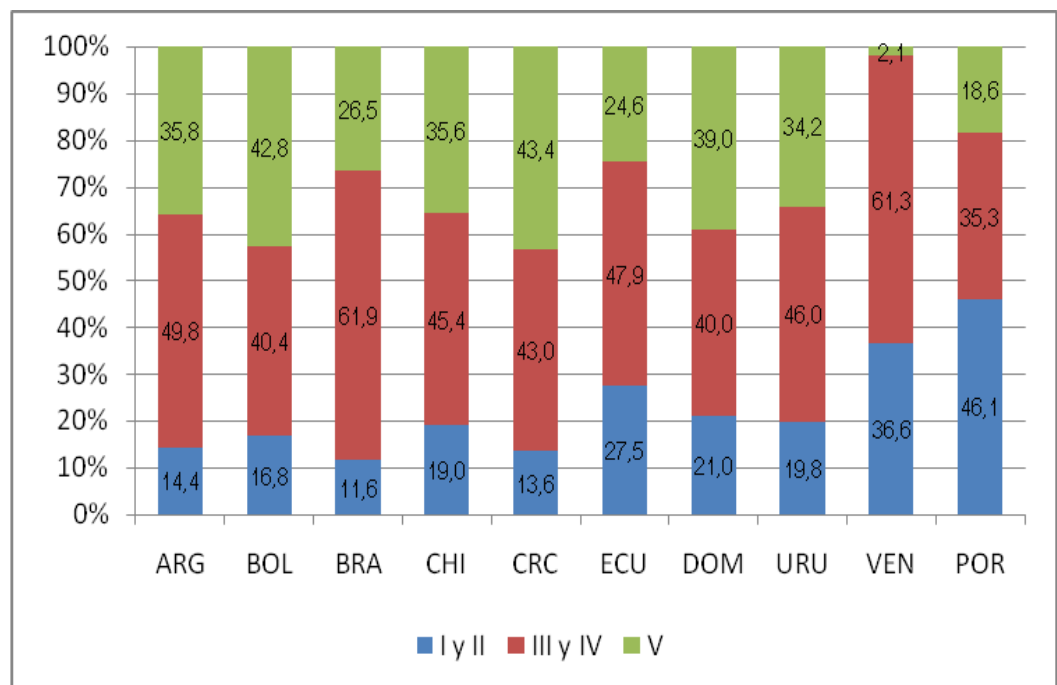
A su turno, las universidades privadas iberoamericanas utilizan variados criterios de admisión y el acceso está condicionado más bien por la capacidad de pago de los postulantes y, en algunas de ellas, por procesos de selección.

En la mayoría de los países iberoamericanos existen programas de crédito estudiantil y programas de becas para fomentar la equidad en el acceso a la educación terciaria. La mayor parte de ellos son de escasa cobertura sin embargo.

En general, las estrategias de admisión elegidas no parecen incidir decisivamente en la distribución de las oportunidades de acceso a la educación terciaria según muestra el Gráfico 2.

Gráfico 2
Países de Iberoamérica:
Matrícula de enseñanza superior por quintiles de ingreso del hogar

Fuente: Sobre la base de CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007 (Sobre la base de respectivos Informes Nacionales).



Argentina cuenta con el Programa Nacional de Crédito Educativo que se orienta a estudiantes vulnerables en general, y con el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNUB), uno de cuyos subprogramas está destinado a alumnos indígenas. Hasta el año 2000, el PNUB ha otorgado 10.589 con alrededor de 2.500 beneficiarios por año. En 2005, un 30% de los candidatos al beneficio lo obtuvo. Recientemente se creó, además, el Programa Nacional Becas Bicentenario que contempla 30 mil becas para promover el ingreso de alumnos a carreras científico-técnicas durante el año 2009.

Por su parte, en **Bolivia**, los estudiantes universitarios de las entidades públicas disponen de un subsidio para la alimentación y la movilización que se canaliza a través de las instituciones.

¿Qué tipo de programas de apoyo estudiantil se desarrollan en América Latina?

En **Brasil** el Programa de Financiamiento de la Educación Superior (FIES), creado en 1999, tiene como objetivo auxiliar con créditos (con una tasa de aproximadamente 9% anual) a estudiantes en situación económica desfavorecida en instituciones no gratuitas. Más de 300 mil estudiantes se han beneficiado. El Programa Universidad para Todos (PROUNI) creado el año 2004 tiene como finalidad posibilitar el acceso a la educación superior de jóvenes de escasos recursos. Dispone de becas de estudio para afro-descendientes e indígenas que son concedidas de acuerdo con la proporción de estas poblaciones en los respectivos estados. En su primer proceso selectivo PROUNI asignó un total de 112 mil becas de estudio (totales y parciales) en 1.142 instituciones de educación superior. Se espera que en los próximos cuatro años otorgue un total de 400 mil becas.

En **México** existen varios programas, entre ellos el FONABEC que otorga apoyos económicos preferentemente para carreras donde la mayoría de los egresados obtienen trabajo antes de los seis meses. FONABEC otorga becas y créditos a estudiantes que concurren a las Universidades Tecnológicas de la Secretaría de Educación Pública. Otra iniciativa es el Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES) destinado a fomentar la permanencia y acceso de jóvenes de escasos recursos a la educación superior.

Para asegurar un acceso equitativo, así como la permanencia al interior del sistema, la Universidad de la República, la Caja de Profesionales Universitarios y el Ministerio de Educación y Cultura de **Uruguay** dieron origen a mediados de la década del 90 al Fondo Nacional de Solidaridad, que se financia con el aporte de los egresados de los cursos superiores del Consejo de Educación Técnico-Profesional (ANEP) y de los egresados de la Universidad de la República. Los recursos recaudados anualmente son destinados a financiar becas para alumnos de buen rendimiento académico y de escasos recursos. Cerca del 85% de los estudiantes que han obtenido la beca provienen del interior del país.

En Chile las políticas de equidad e inclusión cobran creciente importancia dado que los estudiantes pagan aranceles (comparativamente de los más altos a nivel internacional) en todas las instituciones, incluidas las universidades estatales.

Los programas de apoyo estudiantil han permitido acortar en alguna medida las inequidades existentes en materia de acceso (Espinoza y González, 2007; Latorre, Espinoza y González, 2008). El aumento de la cobertura ha posibilitado incluir a sectores sociales históricamente excluidos. Durante los años 1990 a 2006, la tasa (bruta) de participación por quintil se incrementó del 4.6% a 17.3% en el Quintil I (más pobre) y de 7.5% a 22.4% en el siguiente Quintil (II). Durante el mismo período, la participación del Quintil V (más rico) aumentó de 39.7 a 80.0% (MIDEPLAN, 2007).

El caso de Chile: ¿qué se ha hecho y qué se propone hacer?

O. Espinoza y L. E. González, "Perfil socioeconómico del estudiantado que accede a la educación superior en Chile (1990-2003)", *Revista Estudios Pedagógicos* Vol.33, Nº2, 2007.

C.L. Latorre, O. Espinoza y L.E. González, "Chile: Políticas públicas en educación superior bajo la lupa de la equidad", Fundación Equitas y Fundación Ford, 2008.

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, *Los Desafíos de la Educación Superior Chilena*, 2008.

No obstante la anterior reducción del Índice 20/20, la brecha de acceso es aún significativa. En este marco, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2008) ha planteado aumentar la tasa de participación a un 60% para el año 2020. Por su lado, el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior ha propuesto dos opciones diferentes de política para reducir esta brecha, bajo el enunciado general de que conviene igualar las ayudas estudiantiles para todos los estudiantes que satisfagan las condiciones de elegibilidad:

- a) Ajustar en el tiempo el sistema de crédito con aval del Estado (Ley 20.027) para que en el futuro opere en condiciones equivalentes de tasa de interés al sistema de crédito solidario, debiendo cubrirse con recursos del presupuesto nacional la diferencia que genera la igualación de las tasas de interés; o bien,
- b) Cambiar el sistema general de ayudas estudiantiles por una garantía general de acceso gratuito al sistema para quienes provengan de la educación subvencionada y de los tres primeros quintiles de ingreso. Ello implica financiar con cargo a rentas generales el costo de los estudios superiores durante los dos primeros años en el caso de la educación universitaria y profesional y durante un año para la formación técnica. Este financiamiento iría acompañado de un crédito por el tiempo restante, el cual se proveería mediante alguno de los sistemas de créditos vigentes.

Además, el Consejo propone:

- Mejorar la recuperación del crédito a través de alternativas asociadas al pago con trabajo o mediante la aplicación de mayores impuestos y la generación de una agencia central que coordine el proceso.
- Otorgar financiamiento a las instituciones para generar programas remediales o compensatorios que reduzcan las tasas de deserción.

Referencias

Clancy, P. and G. Goastellec (2007). Exploring Access and Equity in Higher Education: Policy and Performance in a Comparative Perspective, *Higher Education Quarterly*, Vol. 61, No. 2, pp. 136-154.

Koucký, J., Bartušek, A., Kovařovic J. (2008). *Inequality and Access to European Tertiary Education During Last Fifty Years*. Prague: Education Policy Centre, Charles University.

Machin, S. (2006). Social Disadvantage and Education Experiences, *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 32, OECD.

MIDEPLAN (2007). Casen 2006 – Educación. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación.

OECD (2004). *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*. Paris: OECD.

OECD (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. Paris: OECD.

Shavit, Y., R. Arum and A. Gamoran (with G. Menahem) (Eds.) (2007). *Stratification in Higher Education: A Comparative Study*. Stanford, CA: Stanford University Press.

UNESCO/IESALC (2008). Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias, Colombia.

UNESCO (2005). *The Quality Imperative in Education*. Paris: UNESCO.

Información adicional

OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Vol. 2, Cap. 6. Paris: OECD.

BOLETÍN DE POLÍTICAS – PPES es producido por el Programa Anillo de Ciencias Sociales (SOC-01) sobre Políticas de Educación Superior que tiene su sede en la Universidad Diego Portales y en el cual participan asimismo las Universidades Alberto Hurtado, de Talca y Nacional Andrés Bello.

COMITÉ EDITORIAL: Andrés Bernasconi, José Joaquín Brunner, Oscar Espinoza, Enrique Fernández, Manuel Krauskopf, Juan Pablo Prieto y Felipe Salazar.

EDITOR DICIEMBRE 2008: Oscar Espinoza. Este Boletín cuenta además con el patrocinio de la Cátedra Unesco sobre Políticas Comparadas de Educación Superior establecida en la Universidad Diego Portales.

ADVERTENCIA: Las opiniones y los análisis contenidos en el Boletín son de exclusiva responsabilidad del editor de cada número.