

Políticas para la igualación de oportunidades en la Educación Superior. Un análisis comparado.

Lic. Ricardo Gutiérrez, Lic Silvia Morresi^a

Facultad de Medicina (Universidad de Buenos Aires)

Buenos Aires, 24 al 26 de junio de 2015

En las últimas décadas se evidencia en los países de América Latina un constante incremento en la demanda de educación superior motivado entre otras cuestiones por la búsqueda de nuevos conocimientos y competencias relacionados con los requisitos de calificación y desempeño en el mundo del trabajo de la nueva economía que se caracteriza por la innovación, uso intensivo del conocimiento y de las tecnologías, caracterizándose esta expansión por una distribución desigual de las oportunidades de acceso y participación. Considerando que la educación superior es un bien público, el desafío que enfrentan los países de la región es arbitrar los medios para garantizar la inclusión, equidad e igualdad de condiciones en las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes superando la tendencia de repitencia y abandono de los estudios motivadas, por condiciones socioeconómicas. El propósito de esta ponencia es realizar un análisis comparado del tratamiento de las acciones emprendidas en pos de estos objetivos en un grupo países seleccionados - Argentina, Colombia y Chile. A tal efecto en primer término se realizará una breve caracterización de los sistemas educativos de cada uno de ellos, para continuar con la descripción de las estrategias implementadas para posibilitar el acceso y permanencia de los alumnos provenientes de los grupos socioeconómicos más desfavorecidos. Luego se procederá a la interpretación de los mismos con el objetivo de relacionar y confrontar los distintos sistemas realizando la comparación propiamente dicha, y, por último se presentará una síntesis que permita extraer conclusiones de carácter general.

Palabras clave: Educación Superior. Acceso y permanencia. Becas. América Latina

Eje Temático 3: Estudios comparados nacionales

^aDpto de Economía, IIESS, CONICET. Universidad Nacional del Sur

rrgutier@gmail.com

smorresi@uns.edu.ar

0291-4595138

Políticas para la igualdad de oportunidades en la Educación Superior. Un análisis comparado.

Introducción.

En las últimas décadas se evidencia en los países de América Latina un constante incremento en la demanda de educación superior. Si bien esta evolución seguramente admite una diversidad y multiplicidad de factores causales, la mayoría de la literatura sobre el tema pone el énfasis en la convicción por parte de los jóvenes (y también en muchos casos por no tan jóvenes) de la necesidad de adquirir nuevos conocimientos y competencias relacionados con los requisitos de calificación y desempeño en el mundo del trabajo de la nueva economía. Esto es así, esencialmente, porque en esta nueva economía se verifica un uso intensivo del conocimiento y de las tecnologías; y el acceso al conocimiento determina las posibilidades de participación en el desarrollo de los países. Si bien no todos los demandantes de servicios educativos del sector universitario estarían dispuestos a avanzar hasta la frontera del conocimiento, existe un claro convencimiento de la necesidad de adquirir, por lo menos, un nivel que no los excluya de las posibilidades laborales, y por ende de una participación en el bienestar que otorgan los trabajos de mayor productividad. Es preciso tener presente que las aspiraciones de participación pueden ser muy variadas, pero puede postularse que cualquiera sean, dada la revolución que se está produciendo, se necesitan nuevas actitudes e incorporación de conocimientos a nivel personal.

Asimismo, este fenómeno se manifiesta en un ámbito donde, solo parcialmente y con relativamente pocos defensores, se plantea que es un problema de alcance exclusivamente privado. Los valores vigentes expresan, mayoritariamente, que la educación en cualquiera de sus niveles, y por ende también en el ámbito universitario es un bien público. A partir de esta afirmación, los países enfrentan la necesidad, como objetivo de política, de arbitrar los medios para permitir el logro de los objetivos educativos de los ciudadanos; y no sólo ello, sino también fomentarlos en la convicción que la educación mejora el nivel de competitividad con terceros países, abre la puerta a la cooperación mundial y permite un comportamiento de mayor sociabilidad interna y funcionamiento institucional.

Obviamente, la cuestión no es tan sencilla, existen ejemplos históricos lejanos y actuales de acontecimientos que, en la misma temática, apuntan a situaciones diferentes, pero puede aceptarse como una hipótesis de trabajo razonable.

El propósito de esta ponencia es realizar un análisis comparado del tratamiento de las acciones emprendidas en pos de estos objetivos en un grupo países seleccionados - Argentina, Colombia y Chile. Aceptando la complejidad del tema, en primer lugar se postularán algunas relaciones elementales entre los elementos básicos de las políticas. A continuación se presentarán los

valores, por país, de los principales elementos componentes de los sistemas educativos de nivel superior. Aunque resulte reiterativo, debe tenerse en cuenta que dichos elementos no constituyen un agotamiento de la problemática, pero permiten mostrar distintos escenarios a partir de diagnósticos y pronósticos sobre dichos componentes, en cualquier tipo de análisis. Posteriormente, se enunciarán esencialmente dos líneas de estrategias implementadas en cada caso para posibilitar el acceso, la permanencia de los alumnos y la salida con graduación, en términos de la búsqueda de equidad social a través de una alternativa de igualación de oportunidades, expresada a través de factores básicos de información y financiamiento del gasto educativo. Finalmente, se procederá a la interpretación de los mismos con el objetivo de relacionar y confrontar los distintos sistemas y realizar un juicio lo más general posible.

Identificación de conceptos aplicables

Para identificar la estructura de los países seleccionados se han tomado los datos de cantidad y carácter de las instituciones universitarias, matrículas en la educación superior, tasa de crecimiento cercana de dicha matrícula, tasa bruta de escolarización superior, participación de la matrícula privada en la matrícula total, y porcentaje de asistencia a instituciones de educación superior de personas del último quintil de ingreso. Este conjunto de indicadores, si bien se reconoce como limitado, permite tener una idea elemental de las características de los sistemas educativos universitarios de Argentina, Chile y Colombia, a los efectos del objeto de este trabajo.

Lo expresado se fundamenta en el convencimiento (que puede considerarse una hipótesis para quien lo observe críticamente) del carácter diferencial que resulta de aplicar estrategias de acción iguales en contextos diferentes, y de la diferenciación esencial que significa aplicar estrategias diferentes en entornos diferentes. Resulta claro que, en este caso, solamente se realiza una aproximación al tema.

La interpretación que se realiza de la acción gubernamental sobre el sistema se realiza con los siguientes elementos: Se parte de la idea más general de la necesidad de participación e inclusión de las personas en los procesos sociales, con la consideración de ser un derecho de las mismas y una obligación propositiva de los gobiernos en sus políticas. Sin abundar en esta concepción básica, la misma está inmersa en la idea de la libertad de las personas como aspiración básica de la existencia con las particularidades que presenta la cultura occidental en el ámbito de la educación, esencialmente en los tramos preescolar, primario y secundario. En el ámbito universitario se plantea la cuestión del otorgamiento de la más amplia posibilidad de ingreso y cumplimiento del trayecto educativo. Esto implica necesariamente al no existir el ámbito de la obligatoriedad, la participación esencial de quien demanda educación superior. Ha

sido tradicional en la literatura presentar esta cuestión como la de la igualdad de oportunidades; un concepto sin duda complejo y con numerosas aristas e implicaciones derivadas no solo del propio individuo y sus capacidades naturales y adquiridas, sino también de su entorno y de la calidad y eficacia de los tramos anteriores de la educación; además de las expectativas acerca del futuro posible individual y de su lugar en un futuro colectivo.

De estas consideraciones se verifica claramente que el logro de la educación superior de los ciudadanos es un fenómeno multicausal, con causas algunas contemporáneas al tiempo de la educación superior (que puede ser en cualquier etapa de la vida, como primera educación superior o como actualización o reciclaje) y otras experimentadas en el tiempo anterior. De modo que, en un análisis completo, se debe realizar una consideración que sea integral, mediante un abordaje interdisciplinario, donde la sinergia y la existencia de relaciones recíprocas entre las distintas causas de la misma o diferente área del conocimiento, determinan la expectativa y la decisión del ciudadano que demanda educación superior.

En este análisis se centra la atención en la cuestión de la forma económica que los gobiernos aplican para financiar los costos de la educación superior, que puede realizarse en forma de transferencias de recursos para quienes estudian en el ámbito universitario, tanto de forma individual como colectiva; sin más contraprestaciones que el éxito académico o con contraprestaciones de cualquier tipo, como anticipo de ingresos a lograrse después de la graduación; o con cualquier otras medidas financieras.

Se enfoca esencialmente en las ofertas de becas y de crédito educativo.

Estos elementos pueden considerarse como algunos de los instrumentos que permiten acceder a la educación superior, permanecer en ella y cumplir un trayecto formativo en el ámbito de la educación en el tramo universitario. Estos instrumentos buscan lograr el objetivo de la igualdad de oportunidades que, a su vez, es el instrumento para lograr el objetivo de integrar a los ciudadanos en el desarrollo económico y social, y también político.

No se desconoce, obviamente, que la calidad de estos instrumentos puede variar intrínsecamente, a través de la eficacia de la administración y de la ética asignativa que se imponga; y por ende afectar directamente la posición individual; como puede hacerlo indirectamente con sus efectos sobre la estructura y el comportamiento social, interpretado como el entorno y el reconocimiento social del individuo, pero también como la consideración de la propia consideración y estructura de la sociedad, o de los distintos agentes sociales, de alta o baja relevancia o poder. De cualquier manera, aceptando la complejidad de las relaciones y de los efectos de las intervenciones gubernamentales, los efectos inducidos pueden ser de mayor relevancia que los directos, pero son de mucha más difícil identificación y evaluación; pero es innegable que son absolutamente relevantes.

Aspectos relevantes de los sistemas de educación superior de los países seleccionados

El sistema de educación superior de los países bajo análisis es binario respecto a los prestadores del servicio educativo y su conformación institucional es semejante.

En Argentina, los alumnos pueden cursar estudios de tercer nivel en Universidades, Institutos Universitarios e Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional o provincial. Desde la sanción de la Ley de Educación Superior las instituciones tienen plenas facultades para determinar los sistemas de admisión, con arreglo a sus estatutos específicos.

En Chile, el sistema está integrado por Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica clasificadas en tradicionales y no tradicionales. Forman parte de las instituciones tradicionales 25 universidades que cuentan con plena autonomía, coordinadas por el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y se adscriben a un sólo proceso de admisión, la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

La formación superior en Colombia se realiza mediante ciclos con carácter propedéutico en Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Universidades siendo requisito para ingresar a todos los programas de pregrado presentar el Examen de Estado. En promedio en los tres países el 70% de los alumnos cursa carreras dictadas en universidades.

En el Cuadro 1 se presentan los valores para los principales elementos que constituyen la estructura de los sistemas de educación superior en los países correspondientes.

Cuadro 1. Sistemas de educación superior. Características de los países

| | | Argentina | Chile | Colombia |
|--|-----------|-----------|---------|-----------|
| Instituciones universitarias | Publicas | 55 | 16 | 81 |
| | Privadas | 60 | 44 | 201 |
| Matricula en educación superior | 1990 | 1.008.000 | 262.000 | 176.098 |
| | 2000 | 1.767.000 | 452.000 | 576.540 |
| | 2010 | 2.306.346 | 940.164 | 1.587.928 |
| Tasa de crecimiento de la matricula en educación superior (%) | 2000-2010 | 2.7 | 7.6 | 10.7 |
| Tasa bruta de escolarización superior (%) | | 71 | 55 | 37 |
| Participación de la matricula privada en la matricula total (%) | | 26 | 77 | 45 |
| Asistencia a instituciones de educación superior de personas del último quintil de ingreso (%) | | 19.0 | 21.4 | 9.9 |

Fuente: elaboración propia en base a Brunner et al (2011), Garcia de Fanelli, (2012), Orozco Silva, (2011), Zapata, (2011)¹

¹ A los efectos de homologar la información se utilizaron datos estadísticos elaborados para cada uno de los países publicados en el marco del proyecto *La educación superior en Iberoamerica 2011* publicado

El ratio de Kuznets (20/20) muestra que en Colombia las personas de mayores ingresos tienen 10.4 veces más posibilidades de asistir a alguna institución educativa de nivel superior que las personas pertenecientes al quintil de menores ingresos. Según este indicador en Argentina (3.1) y Chile (3.9) la población de menores ingresos tiene mayor posibilidad de ingresar al nivel superior (Brunner, 2011). Esta caracterización, resultante de la transformación operada en la educación superior; permitió un aumento significativo en la cantidad de alumnos que accedieron a estudios de nivel terciario. Sin embargo este aumento en la cobertura no ha contribuido a mejorar la equidad, debido a otras causas, entre las que se identifican el clima educativo del hogar y la formación recibida en el nivel medio. Tienen más posibilidades de sortear las pruebas de ingreso y/o permanecer en el sistema, los alumnos que cursaron sus estudios medios en escuelas privadas, dado que las escuelas públicas suelen tener una mayor variabilidad en la creación de condiciones educativas para el acceso. También se observa razones estrictamente económicas relacionadas con las posibilidades de afrontar con recursos propios o mediante financiación los costos de la matrícula y manutención (Cerioni, et al, 2007, García de Fanelli, 2005, OCDE, 2012)

Además de atender a la inequidad en el acceso por un lado y en propiciar la permanencia de los alumnos por el otro, en todos los países de América Latina (no solo en los que se presentan en este trabajo) se ha generado la preocupación por la calidad y pertinencia de la educación superior, una situación resultante del proceso de globalización y la internacionalización de los procesos económicos y educativos, que ha sido impulsada por el mundo desarrollado, particularmente Estados Unidos y los países sajones, y que ha afectado también a los sistemas del resto de los países desarrollados. El impulso de UNESCO al respecto ha sido sumamente importante, y ha provocado multitud de acciones en América Latina a nivel gubernamental y de las instituciones de educación superior, no siempre con resultados significativos

Estrategias tendientes a lograr la igualdad de oportunidades

En **Argentina** se han implementado una serie de medidas tendientes a **mejorar la información y otorgar capacidades a los alumnos** para morigerar las problemáticas experimentadas por los alumnos en su tránsito hacia y por la universidad. Estas medidas esencialmente están dirigidas a disminuir el impacto de los requerimientos universitarios respecto a los de la educación secundaria, con la motivación de otorgar mayor información y capacitación acerca de las

CINDA. Asimismo y a los efectos de clarificar y corroborar la información presentada en dicho informe fueron consultados la información estadística publicada por los ministerios de educación de cada uno los países bajo análisis.

decisiones que deben tomar los alumnos en el ingreso a la universidad, esencialmente respecto a los conocimientos anteriores necesarios para comprender la enseñanza universitaria.

Entre las estrategias destinadas a mejorar el desempeño de los alumnos pueden citarse el *Programa de Articulación Escuelas Medias Universidad y los Proyectos de Apoyo*.-programas PACENI y PROHUM. Estos proyectos fueron impulsados dentro del ámbito de acción de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

En 2003, la SPU ante la evidencia de que las mayores tasas de abandono en el nivel universitario ocurren en el primer año de las carreras, con el objetivo de intervenir sobre este fenómeno, convocó a las universidades a presentar proyectos integrales de articulación con el nivel medio. En el marco de este programa se han aprobado 43 proyectos de 40 universidades nacionales alcanzando a más de 700 escuelas de nivel medio y se han realizado jornadas de capacitación y trabajo conjunto de los docentes universitarios y de nivel medio en las que se debatió, tanto sobre aspectos curriculares como acerca de la innovación pedagógica en disciplinas claves para los estudios superiores. Además se elaboraron distintos documentos, desde libros de texto y material de trabajos prácticos, hasta guías y trabajos de difusión universitaria y se desarrollaron actividades de información y orientación sobre la vida universitaria

Los participantes de estos proyectos reconocen como logros de la implementación del mismo, entre otros, la conformación de equipos de trabajo con integrantes de ambos niveles educativos que permitió discutir y analizar con distintas visiones las problemáticas que enfrenta cada sistema. Asimismo, la conformación de canales de comunicación continuos y el conocimiento de las necesidades reales de los estudiantes.

En la continuidad de esta experiencia se ha ampliado la articulación de las escuelas secundarias y técnicas con empresas nacionales, especialmente de los sectores telecomunicaciones y energía, como así también con el CONICET y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Además, después de estas primeras experiencias, en los años siguientes se realizaron nuevas convocatorias en las que participaron 31 universidades y 2.000 instituciones de nivel medio.

El programa PACENI fue diseñado con el objetivo de mejorar la inserción, promoción y rendimiento académico de los estudiantes del primer año de las carreras de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática mediante la implementación de tutorías. Posteriormente, fue concebido el PROHUM, para desarrollar actividades orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza en carreras de la Rama de Ciencias Humanas.

Las medidas orientadas a solucionar **las dificultades de orden económico** que enfrentan los alumnos para el acceso, la permanencia y el logro de graduación; esencialmente se han planteado en diseño de programas de becas. Además, dado que las instituciones estatales de educación. Es necesario puntualizar que la educación superior argentina tienen como fuente principal de financiamiento los aportes del gobierno nacional, y la cantidad mayor de alumnos concurre a las universidades de este sector. En los últimos años se ha duplicado –en términos porcentuales- el gasto en presupuestos de educación superior, destinándose cerca del 1% del PBI. Las universidades privadas, en forma variada, existen también ayudas para soportar los gastos de matrícula, aunque no parece ser una situación fuertemente significativa.

Respecto a las dificultades económicas que dificultan el acceso, permanencia y egreso de alumnos provenientes de hogares con bajos ingresos desde la SPU se ofrecen diversos programas de becas: el *Programa Nacional de Becas Universitarias* (PNBU), el *Programa de Becas Bicentenario para Carreras Científicas y Técnicas* y el *Programa Nacional de Becas para Carreras de grado en Área TICS* (PNBTICS)².

El *PNBU* implementado en 1996 está orientado tanto a alumnos como a ingresantes a una carrera de grado de una Universidad Nacional o de un Instituto Universitario Nacional. Es requisito cursar la carrera bajo la modalidad presencial y acreditar un buen desempeño en el nivel medio para los ingresantes.

El *Programa de Becas Bicentenario para Carreras Científicas y Técnicas* (PBBCT) que ha lanzado su quinta convocatoria está destinado a alumnos o ingresantes al nivel de educación superior en la rama de las carreras vinculadas a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y a las ciencias básicas (carreras de grado, tecnicaturas universitarias y no universitarias y profesorados terciarios), consideradas estratégicas para el desarrollo productivo. En el marco de este programa se prevé además realizar una serie de acciones organizadas en tres niveles con la finalidad de lograr una mejor y mayor incidencia del apoyo económico otorgado a los alumnos. Estas acciones tenderían al a) fortalecimiento de las condiciones de base de los alumnos para acceder a la educación superior, b) mejoramiento de las carreras de grado y tecnicaturas prioritarias, c) acompañamiento de los becarios a lo largo de su trayectoria

El *PNBTICS* instituido en 2008, además del objetivo principal de los programas de becas tiene como finalidad fortalecer la formación de recursos humanos en el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

²Cabe señalar que los alumnos que asisten a IES cuentan con un menú de becas provinciales, municipales y otorgadas por las propias instituciones, como así también pasantías rentadas ofrecidas por empresas.

Desde instauración de los diferentes programas de becas ha crecido sustancialmente el número de beneficiarios como si también el presupuesto destinado a cubrir las mismas que pasó de representar el 0,002% del PBI 0,015% (Cuadro 2). Estudios realizados por la SPU evidencian que los becarios en promedio se gradúan en menor tiempo que el resto de los alumnos y que el 45% lo hace con calificaciones superior a 8 puntos.

Cuadro2. Argentina. Becas Educación Superior.

| | PBNU | | PBBCT | | PNBTICS | |
|------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|
| | Beneficiarios | Monto (mill. \$) | Beneficiarios | Monto (mill. \$) | Beneficiarios | Monto (mill. \$) |
| 1996 | 1550 | 4,5 | | | | |
| 2001 | 2502 | 7,2 | | | | |
| 2009 | 10960 | 33,0 | 29164 | 140,0 | 2193 | 15,0 |
| 2010 | 15021 | 45,07 | 34370 | 169,0 | 1099 | 6,7 |
| 2011 | 18712 | 56,14 | 29224 | 158,8 | 656 | 5,9 |
| 2012 | 15899 | 47,70 | 28956 | 137,2 | 117 | 0,95 |

Fuente: elaboración propia en base Ministerio de Educación

En **Chile** con el propósito de ampliar las posibilidades de ingreso a la educación superior de jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos además de instituir nuevos programas asistenciales de becas y créditos y ampliar los existentes, se desarrollo entre 1999 y 2003 el *Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior (MECESUP)*. En el marco del mismo se creó un Fondo Competitivo para asignar recursos para el mejoramiento de la enseñanza de pregrado, de postgrado y de formación de técnicos superiores; se dieron los primeros pasos para la redacción y establecimiento por ley de un sistema de aseguramiento de la calidad; se gestionaron recursos para el fortalecimiento de las instituciones, se diseñaron nuevos instrumentos de financiamiento público y se elaboraron las bases para un sistema de información pública de la educación superior (Brunner, 2008).

Si bien se definen líneas de acción para posibilitar el acceso y permanencia de los alumnos provenientes de los grupos socioeconómicos más desfavorecidos, cabe señalar que en los últimos años el 65% de los gastos educativos es asumido por las familias, en consecuencia las políticas de equidad se aplican solo a un tercio de los recursos gastados en educación superior (Latorre et al, 2009).

El Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), las becas y créditos para los estudiantes, y otros fondos concursables, constituyen los mecanismos mediante los cuales el Estado financia a las instituciones de nivel superior.

Los fondos destinados a la financiación de la educación superior crecieron a tasas decrecientes, registrando un incremento entre 1990 y 2007 cercano al 77%, presentando las ayudas

estudiantiles el mayor crecimiento, aumentando su participación en el total de aportes en más de 8 puntos porcentuales (Cuadro 3).

Cuadro 3. Chile. Financiamiento educación superior

| Tipo de financiamiento | 1990/94 | 2006/07 |
|------------------------|---------|---------|
| | % | % |
| AFD | 57,1 | 44,8 |
| AFI | 15,7 | 7,2 |
| Ayudas estudiantiles | 22,4 | 30,8 |
| Otros | 4,7 | 17,2 |

Fuente: elaboración propia en base a Latorre et al, 2009

El AFD es un subsidio exclusivo para las CRUCH cuyo monto se establece en el presupuesto nacional, alcanzando en promedio el 45% del total de la financiación otorgada a las instituciones. Dado que la docencia directa es costada por el cobro de aranceles, el AFD tiene como destino cubrir los gastos derivados de la realización de inversiones complementarias y de las actividades desarrolladas para la promoción de la investigación y extensión.

El 95% del monto recibido por cada institución en concepto de AFD se fija sobre la base de referentes históricos y el 5% restante varía anualmente en virtud de indicadores de rendimiento y producción académica. Los aportes recibidos por la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Concepción dan cuenta de más del 40% del AFD.

A través del AFI las instituciones reciben un subsidio por cada alumno que ingresa a la misma que se encuentra entre los postulantes que obtuvieron los mejores puntajes –entre 591,5 a 829,5 puntos- en las pruebas nacionales de admisión. Fue diseñado como un mecanismo para incentivar el mejoramiento de la calidad de las instituciones. Se asigna según cinco tramos siendo la contribución recibida por la incorporación de alumnos del tramo de mayor puntaje doce veces más alto que el conseguido por la inscripción de un alumno que ha obtenido el menor puntaje de la escala.

Los alumnos con mejor desempeño en las pruebas de ingreso prefieren las universidades para continuar sus estudios, en promedio el 25 % elige la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, en tanto que más del 20% escoge instituciones privadas.

A partir de 1991 de manera gradual y progresiva los gobiernos chilenos instituyeron nuevos programas de becas y créditos estudiantiles que se sumaron al sistema de crédito universitario, creado en 1981, que se otorgaba solo a los estudiantes matriculados en las universidades del CRUCH. Hacia 2007 los beneficiarios de becas daban cuenta del 44% de las ayudas estudiantiles entregadas.

De los doce programas de becas y tres de créditos vigentes hacia 2007 que, en su mayoría son otorgados por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, algunos

consisten en la asignación de un monto mensual destinado a cubrir los gastos de manutención de los estudiantes y otros en la asignación de dinero para el pago del arancel y matrícula de la carrera del joven. Algunas becas se otorgan considerando la excelencia académica y la situación socioeconómica –becas por merito- del postulante, otras tienen como propósito fomentar el ingreso de estudiantes a áreas de interés nacional y otro grupo de becas están destinadas a grupos específicos -alumnos provenientes de comunidades indígenas, de zonas aisladas o hijos de profesores (Latorre, et al 2009).

Cuadro 4: Educación superior en Chile. Ayudas estudiantiles

| | Crédito universitario | | Becas | |
|------|-----------------------|---------------|---------------|---------------|
| | Beneficiarios | Monto (M. \$) | Beneficiarios | Monto (M. \$) |
| 1990 | 71986 | 29554627 | | |
| 1997 | 82372 | 27993202 | 33197 | 46987482 |
| 2007 | 129279 | 74700000 | 101739 | 167160310 |

Fuente: elaboración propia en base a Latorre et al, 2009

Desde la implementación de los nuevos programas de becas se triplicó el número de beneficiarios de las mismas, representando en promedio del 0,5 al 0,8% de la población total.

El monto que cada estudiante recibe en concepto de becas es superior al correspondiente a los créditos y ambos han aumentado a lo largo del periodo analizado, siendo estos últimos los que han presentado un incremento mayor (Cuadro 4). Cabe señalar que en promedio el ajuste en los montos se corresponde con la variación en el nivel de precios.

En **Colombia**, la elección de la universidad por parte de los jóvenes, en general está condicionada por el monto de la matrícula, por tal motivo generalmente se inscriben en universidades públicas antes que privadas, donde la matrícula es de menor valor. Dado que los programas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) son gratuitos se constituyen en una alternativa para aquellos jóvenes que no pueden costear sus estudios superiores, pero como los cupos no cubren el número de solicitudes los requisitos de entrada suelen ser bastante exigentes.

Con la finalidad de facilitar el acceso a los estudiantes con menores ingresos a los programas técnicos, tecnológicos, de pregrado o de posgrado dictados por instituciones de educación superior nacionales o internacionales, el gobierno colombiano a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo³ (ICETEX) ofrece créditos educativos y gestiona becas financiadas por organizaciones públicas y privadas. En el marco del proyecto de mejoras en la educación el ICETEX implementó el programa *Acceso con Calidad a la Educación Superior* (ACCES) con el objetivo de mejorar la eficiencia del sistema, contribuir a la mejora de su calidad y pertinencia y favorecer el acceso equitativo a la educación superior.

³Colombia fue pionera en este ámbito, no solo en Latinoamérica sino a escala internacional, ya que el ICETEX fue creado en 1950 como primera institución del mundo de este tipo.

La asignación de ayudas se realiza en base al nivel socioeconómico del solicitante y al tipo de institución de educación superior ya que el ICETEX paga hasta el 100% de los valores de matrícula en institutos técnicos y tecnológicos, pero solo hasta el 75% de los valores de matrícula en las universidades. Si bien el ICETEX concede la mayoría de los créditos a estudiantes de pregrado, el 14% de los nuevos créditos adjudicados en 2010 fueron entregados a estudiantes de posgrado y para realizar estudios en el extranjero.

En 2012, casi el 80% de los recursos se destinó a financiar estudios universitarios de grado, y considerablemente menos (el 13.4%) a financiar estudios Técnico y Tecnológicos (TyT). Esto se debe en parte al costo relativamente inferior de este tipo de estudio. Si bien se conceden menos de una sexta parte de los recursos totales a estudiantes de TyT, estos estudiantes reciben cerca de un tercio de todos los créditos.

Cuadro 5. Colombia. Créditos educativos

| | Beneficiarios | Beneficiarios/ Población objetivo ⁴ | Beneficiarios/estrato (%) | |
|------|---------------|---|---------------------------|------|
| 2002 | 53 969 | 9% | Estrato 1 | 33 |
| 2011 | 155 199 | 20% | Estrato 2 | 57.1 |
| | | | Estrato 3 | 6.9 |

Fuente: elaboración propia en base a OCDE, 2012

Los créditos educativos otorgados por el ICETEX entre 2002 y 2011 tuvieron un incremento superior al 180%, como consecuencia de ello la proporción de beneficiarios de créditos con respecto a la población estudiantil objetivo, que en su mayoría pertenecen a los estratos 1 y 2, aumento en 11 puntos porcentuales (Cuadro 5).

Desde el año 2006 como una estrategia complementaria del crédito educativo el ICETEX propuso la realización de “acciones afirmativas”. La elaboración de programas de tutorías y acompañamiento académico a estudiantes y de Programas remediales en diversas áreas, la entrega de subsidios a las familias para cubrir los gastos educativos, el diseño de programas de articulación y colaboración entre las instituciones de nivel medio y superior y la búsqueda de oportunidades laborales para los estudiantes, constituyen algunas de las modalidades de acciones afirmativas (Gómez Campo et al, 2009).

En un estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia (UN) en el año 2006, se “encontró que las tasas de deserción eran un 30 por ciento menores entre los

⁴La población objetivo excluye a los estudiantes del SENA, a los estudiantes de universidades públicas que pagan menos de un salario mínimo y a los estudiantes de universidades privadas pertenecientes a los estratos 5 y 6.

beneficiarios que entre los no beneficiarios con las mismas características observables” (Cerdán-Infantes y Blom 2007).

Acceso y políticas para la equidad: similitudes y diferencias

En primer lugar, resulta claramente establecido que en los últimos años, los tres países están experimentando un crecimiento de demanda de educación superior. Resulta esperable, que aunque cualquier país pueda experimentar inconvenientes para ofrecer nuevas y más modernas carreras, e incorporar los adelantos teóricos y científicos y la aparición de nuevas concepciones y tecnologías; más tarde o más temprano tenderán a incorporar la nueva situación. Ello significa, siempre, tanto equipamientos de nueva generación, como tecnologías de enseñanza y como capacitación de profesores. La presión de costos se hace sensible y se constituye en un factor limitante en volumen de recursos y de tiempo. Lo más perceptible es que se vayan consiguiendo mejoramiento en algunos factores, pero que ese mejoramiento no alcance a todo el universo de las instituciones universitarias.

La expansión territorial de las instituciones de educación superior, más allá de las ciudades capitales y grandes centros urbanos de cada país, ya sea mediante la instalación de nuevas instituciones o la apertura de sedes y programas de instituciones cuyo campus principal se halla ubicado en otra ciudad, ha sido un factor importante en la respuesta de los gobiernos de los tres países respecto al incremento de la demanda de estudios. De esta forma el incremento de oferta no tiene sólo una manifestación de innovación y diversificación en los lugares universitarios tradicionales, sino también en nuevos territorios, lo que a sectores de la población les permite acceder a las instituciones de educación superior.

Debe tenerse en cuenta que esta descentralización de oferta educativa, provoca además incrementos adicionales en la demanda; por cuanto se plantea como una nueva opción de futuro para muchos jóvenes o mayores que no tuvieron oportunidades educativas de formación superior en etapas anteriores de su vida.

Los guarismos correspondientes a la evolución de la matrícula de tercer nivel de los países bajo estudio muestran un notable crecimiento en las últimas décadas. La tasa de crecimiento de la misma supera a la media para América Latina en la última década (6.8%) en Colombia y Chile. Si bien la distribución de la matrícula por subsectores institucionales solo en Chile muestra una participación de la educación privada superior a la media para Latinoamérica (48,2%) (Brunner et al, 2011), en Argentina donde la mayoría de los alumnos asisten a instituciones de gestión pública la tasa de crecimiento de la matrícula en instituciones de gestión privada supera en 5.1

puntos porcentuales a la correspondiente a las instituciones de gestión pública (Ministerio de Educación, 2012).

Como una forma de diferenciar los sistemas de los tres países, puede decirse que el sistema argentino es de tamaño grande y ha llegado a un grado de masificación bastante significativo, en tanto que en Colombia el nivel es medio-bajo en un sistema que se considera medio-grande en cuanto a su tamaño respecto a la cantidad de instituciones existentes⁵.

Se observa que todos los países han diseñado programas de financiamiento de los alumnos. Colombia y Chile, lo han hecho con programas de becas y de crédito educativo. Argentina posee prácticamente sólo programas de becas en este orden de instrumentos de financiamiento. En términos del costo de matrícula, la gratuidad para el estudiante es universal en Argentina, mientras que tiene diferentes niveles de impacto en Chile y Colombia. Por el peso relativo del sector privado en la educación superior de estos dos países, los costos de matrícula tienen impacto diferente sobre los alumnos al existir derechos de estudios diferenciales, sea en el nivel de los mismos, como en el alcance y modalidades de pago.

La situación de no disponibilidad de estudios acerca de impacto de las políticas del financiamiento vía gratuidad de la enseñanza para los estudiantes, la existencia de bajos o altos costos de matrícula, la disponibilidad de becas de distintos tipos y el otorgamiento de créditos educativos, además de la eficacia y la transparencia de la administración de las distintas alternativas, que puedan permitir un análisis comparativo; hace complicado emitir un juicio acerca de las ventajas e inconvenientes con base empírica.

Las estrategias de políticas de mejorar la formación de los estudiantes para acceder a la universidad y de facilitar el habitualmente traumático cambio, para muchos de ellos, de ingresar a la universidad y no desertar rápidamente; a través de articulación con las instancias anteriores de educación, de brindar información acerca de los requerimientos universitarios para todo el sistema educativo; claramente existen en los tres países, pero tampoco se conocen trabajos detallados acerca de su impacto, que permitan análisis comparativos. De cualquier forma puede expresarse que la existencia de distintos mecanismos de ingreso vía examen habilitante al

⁵El nivel de masificación de un sistema de educación superior se estima a partir de los valores alcanzados por la tasa bruta de escolarización en el nivel superior, de modo que si la misma supera el 55% , se considera alto o de acceso universal, en tanto que si la tasa está por debajo del 25% el nivel es bajo. El nivel es medio-alto si la tasa alcanza guarismos entre el 46 a 55%, medio si la tasa se ubica entre el 36 a 45% y medio-bajo para tasas entre el 26 a 35%.

El tamaño de un sistema de educación superior depende del número de alumnos que participan del mismo, de modo que si más de 2 millones de alumnos se encuentran inscriptos en IES se considera grande, en tanto que el tamaño será medio si la inscripción se encuentra entre 500 y 1 millón de alumnos. La masificación no significa necesariamente un mejoramiento en la inclusión y permanencia más alta, para los hogares de menores ingresos y posibilidades.

finalizar el secundario o vía examen de ingreso a las instituciones de educación superior, que existen en Chile y Colombia, deberían facilitar la permanencia y el logro de la graduación; aunque para asegurar requisitos de igualdad de oportunidades se necesitan condiciones estructurales o mecanismos remediales respecto a los postulantes. Esto marca una diferenciación significativa respecto al sistema de Argentina de ingreso irrestricto, que presenta costos de otro tipo que se manifiestan en problemas de operación por masificación en los cursos iniciales, deserción, saturación de mecanismos de educación, baja graduación, etc.

Reflexiones finales

Como conclusión básica puede expresarse que Argentina, Chile y Colombia están incluidos en un proceso que se está verificando en los tres países, con reacciones que muestran ciertas semejanzas y diferencias. El incremento de la demanda educativa de nivel superior, ha tenido como respuesta la ampliación de la cantidad de instituciones y de carreras y alternativas de formación.

Los tres países tenían estructura de educación superior diferente, respecto a diversos parámetros: proporción de instituciones públicas y privadas, organización diferente de los mecanismos de relación entre gobierno y universidades, mecanismos de ingreso y permanencia en la educación superior, requerimientos diferentes para graduarse, distintos planes de estudio, etc.,.

En este trabajo se ha pretendido comparar dos tipos de estrategias políticas para enfrentar la nueva situación ya indicada de ampliación de la demanda educativa, pero también su actualización. La globalización desatada desde la década de los 80 en el mundo, ha llevado a las necesidades de los países de América Latina a avanzar en el sentido de incorporarse a las características de las universidades modernas, a las que los correspondientes países les solicitan adecuación institucional y tecnológica, obtención de resultados, etc., en un marco en el cual a las universidades se les reclama la provisión de elementos que permitan a los países incorporarse a la sociedad de la información y el conocimiento. Como elementos a analizar y comparar se han seleccionado las estrategias de información y operatividad para el acceso y permanencia de los alumnos al sistema de educación superior, y las alternativas de financiamiento de los costos de la educación que debe enfrentar el alumno.

Respecto al primer grupo de medidas, los tres países han desarrollado instrumentos de información y operatividad para los alumnos, particularmente para los de menor ingreso, aspecto más fuerte en Argentina y Chile. Respecto al financiamiento de la educación, los tres países han diseñado mecanismos de acceso a fondos para financiar los costos. Particularmente todos tienen mecanismos de becas, con diferentes requerimientos, siendo más exigentes los

diseñados para el ingreso por Colombia y Chile; y bastante semejantes en todos para la permanencia en el sistema. Argentina no tiene significativamente mecanismos de crédito educativo, que si lo tienen Chile y Colombia; este último país con un régimen que parece ser más exigente. En lo que hace al pago de matrícula, Colombia y Chile tienen establecido el pago de matrícula de diferente nivel medio, pero ambos con variabilidad significativa; lo que resulta lógico dado el porcentaje de instituciones de educación que son de educación privada. En Argentina, la gratuidad de la enseñanza para los estudiantes deviene de una vieja tradición y se ha mantenido, aunque el lento crecimiento del sector de educación privado genera un subconjunto con similitudes a las universidades privadas de Chile y Colombia, aunque muchas características parecen ser diferentes entre ellas, propias de diferentes idiosincrasias.

Una apreciación interesante es la siguiente: según las estadísticas del Banco Mundial, el coeficiente de Gini calculado para los tres países, presenta una secuencia de mejor distribución del ingreso de las personas en Argentina, después en Chile y posteriormente en Colombia. La expresión dinámica de este coeficiente, en los últimos años, da un mejoramiento de mayor magnitud para Chile. Estos números podrían permitir emitir una apreciación, por cierto que absolutamente preliminar, acerca de las ventajas y los beneficios de participar de la educación superior para los ciudadanos que consiguen acceder a ella y graduarse (e incluso aunque no consigan una graduación). Esta aseveración, que es una de las expresiones tradicionales respecto a la educación superior; y que se presenta habitualmente como un aporte a la inclusión en el bienestar, en la cultura y en la calidad de la democracia, se refiere a un fenómeno complejo (y variable) que depende de una gran cantidad de factores, estáticos y dinámicos. Dicho esto sin olvidar, las restricciones y limitaciones de los métodos de medición, siempre diferencial entre los países e incluso entre los distintos sectores y agentes dentro de cada país.

Una situación similar puede expresarse con respecto a lo que en este trabajo se ha denominado como instrumentos de información y coordinación en beneficio de los estudiantes, y por vía secundaria (aunque no menos importante) en el quehacer cotidiano del alumno y profesor universitario y en el desempeño institucional.

Con las limitaciones indicadas, Argentina y Chile parecen tener instrumentos más coadyuvantes a mejorar su distribución del ingreso a través del quehacer educativo de las instituciones de educación superior. El presente trabajo no avanza sobre la incidencia de la calidad educativa en todos los niveles y del desarrollo de los posgrados, que van asumiendo una posición cada vez mayor en los problemas que se presentan en esta situación de globalización e internacionalización para los países.

Como comentario final, es apreciable que existe un gran espacio de investigación respecto a las distintas políticas que los países latinoamericanos aplican en la educación superior. Pero

además, se plantea la necesidad de estudios de impacto de las diferentes estrategias que se lleven adelante. Para una adecuada comprensión de los resultados y el uso eficiente de determinados instrumentos de política, resulta sumamente útil la posibilidad de comparar las estrategias, pero ello implica la definición de ciertos conceptos e indicadores que permitan esa comparación; y además una comparación de tipo contextual, respecto a estructuras sociales, económicas y políticas, a estrategias de comportamiento interno e internacional de los gobiernos, y aspiraciones de las sociedades y su capacidad de actuar y ejercer influencias significativas.

Referencias Bibliográficas

- Brunner, J. J. (2008). El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), 451-486.
- Brunner, J. J., & Ferrada Hurtado, R. (2011). *Educación superior en Iberoamérica: informe 2011*. RIL.
- Cerdán-Infantes, P. & Blom, A. (2007) Colombia: apoyando a estudiantes de familias de bajos ingresos a acceder a la Educación Superior. *En Breve 100*: 1-4.
- Cerioni, L., & Morresi, S. (2007). Condicionamientos al ingreso a la educación superior y equidad: Algunos resultados empíricos. *Estudios Económicos*, 24 (48), 1-20.
- García de Fanelli, A. (2005). Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina. *Educación superior. Acceso, permanencia y perfil social de los graduados comparados con los egresados de la educación media*. SITEAL
- García de Fanelli, A. (2012). *La educación superior en Iberoamérica 2011*. CINDA-Universia. Banco Mundial. Recuperado de: <http://www.cinda.cl/>
- Gómez Campo, V. M., & Celis Giraldo, J. E. (2009). Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista de estudios sociales*, (33), 106-117.
- Latorre, C., González, L., Espinoza, O. (2009) Chile: equidad en educación superior. Políticas públicas 1990-2007 / Santiago de Chile: Editorial Catalonia Ltda.
- Ministerio de Educación. Secretarías de Políticas Universitarias. (2012). *Anuario de estadísticas universitarias*. Buenos Aires: Ministerio de Educación
- OCDE-Banco Mundial (2012) *La Educación Superior en Colombia 2012*
- Orozco Silva, L., Castillo Gómez, C. & Roa Varelo, A. (2011) *La educación superior en Iberoamérica*. CINDA-Universia. Banco Mundial. Recuperado de: <http://www.cinda.cl/>
- Zapata, Gonzalo (Coord.); Tejeda, I & y Rojas, Álvaro (2011) 'Educación Superior en

Chile-Informe Nacional'. En: CINDA *'Educación Superior en Ibero América: Informe 2011'*.
Centro Interuniversitario de Desarrollo. Santiago de Chile