

EQUIDAD E INCLUSIÓN EN EDUCACION SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE CHILE

Oscar Espinoza¹ y Luis Eduardo González²

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La investigación analiza la forma como las políticas gubernamentales abordan el desafío de la equidad en la Educación Superior (ES) y las direcciones que caracterizan contemporáneamente su evolución, particular sobre el acceso.

Los países en vías de desarrollo necesitan enfrentar una serie de desafíos en el ámbito de las políticas de equidad e inclusión en la ES, tales como: Profundizar las políticas de equidad para el ingreso y permanencia. Ofrecer mayores opciones a los estudiantes a través de currículos flexibles. Superar la segmentación y desarticulación entre carreras e instituciones. Desconcentrar y regionalizar la oferta educativa Articular las políticas de ES con aquellas dirigidas al sistema escolar. Proporcionar información sobre las oportunidades laborales Prioriza una educación de calidad para todos. (Latorre, González & Espinoza 2009)

REVISIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA

Alcances sobre la equidad en la ES

La OECD (2008) señala un conjunto de factores que afectan el desarrollo de políticas de equidad en el sector terciario. Entre ellos : a) financiamiento; b) antecedentes familiares; c) el factor escuela; d) el efecto de los pares; e) la articulación con la educación secundaria; f) la organización de la educación terciaria; g) los procedimientos de selección; y h) la participación de los estudiantes con discapacidades.

En ese contexto, en los últimos años se han formulado un conjunto de directrices de política destinadas a potenciar el acceso de los sectores más postergados y erradicar de una vez la exclusión, destacando entre otras: Valorar el origen y alcances de la equidad;

¹ Investigador del Programa Anillo (SOC-1) en Políticas de ES, U. Diego Portales e Investigador del PIIE Director del Centro de Políticas Educativas de la UNICINF

² Director del Área de Políticas y Gestión Universitaria de CINDA e Investigador PIIE

Adoptar una política en los niveles previos y destinar recursos a aquellos estudiantes con mayores necesidades (OECD 2007a). Fortalecer los servicios de orientación y (OECD 2004b). Dar también oportunidades en la educación terciaria a estudiantes de la enseñanza media técnico-vocacional. Diversificar la oferta académica de la educación terciaria Considerar ofertas para distintos grupos étnicos y culturales de la sociedad. Mejorar el acceso en áreas remotas. Diversificar los requerimientos de admisión Considerar políticas de discriminación positiva, a grupos particulares con desventajas educacionales claramente identificadas. Considerar distintas vías de elegibilidad para acceder a la ES. Mejorar la transferencia y articulación entre los distintos sub niveles del sistema de educación terciario Otorgar incentivos a las instituciones que fomenten el acceso de grupos desaventajados Mantener la paridad de género. Enfatizar la equidad de resultados.

En la misma dirección, la OECD (2008) ha identificado tendencias referidas a la equidad en la ES tales como: Escasa información para dimensionar la inequidad. (Martin 1994). Acceso a la ES asociada al nivel socio económico (Espinoza 2002; Espinoza et. al 2007; OECD 2007b). Los antecedentes socio económicos de la educación secundaria impactan las aspiraciones (OECD 2004a). Los estudiantes más desaventajados están sobre representados entre quienes no son elegibles para acceder a la educación terciaria por no haber alcanzado las calificaciones necesarias (Groenez et. al 2003). Los estudiantes más desaventajados se matriculan mayoritariamente en instituciones de menor prestigio o estatus y orientadas a la formación técnica (Martins et. al. 2005). Las mujeres continúan estando sub representadas en áreas como Tecnología e Ingeniería y sobre representadas en Pedagogía y Enfermería. En algunos países los grados que obtienen las mujeres al graduarse estarían siendo subvalorados por el mercado laboral (Berner 2002). La inclusión de minorías étnicas presupone serios desafíos (Espinoza 2004); Malatest 2004). En la mayoría de los países se hace poco énfasis a la equidad asociada a resultados. (OECD 2008).

Estrategias para mejorar la equidad e inclusión en ES

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. La inclusión y la equidad de acceso a la ES es un acontecimiento reciente en el ámbito internacional. (Mendes, Piscoya, Celton & Macadar 2008). A pesar

de los avances experimentados, las políticas de inclusión y equidad han estado principalmente vinculadas a criterios de mérito (aptitud), capacidad, necesidad y diversidad de los grupos marginados.

La literatura reciente busca explicar por qué prevalece la exclusión de determinados sectores en la ES y la inequidad en la distribución de las oportunidades de acceso. (Machin 2006). La expansión de la educación terciaria ha tenido consecuencias positivas para la equidad. (Shavit et. al 2007; Koucky et. al 2008) La diferenciación y diversificación de los sistemas de educación terciaria genera nuevos desafíos en materia de equidad (Shavit et al. 2007), Los desarrollos demográficos, intensifican la necesidad de focalizar las políticas en temas de equidad. (Clancy & Goastellec 2007).

RESULTADOS

Análisis de las políticas y estrategias de equidad e inclusión en ES en AL

El acceso a la educación terciaria en los países de América Latina ha estado condicionado por la trayectoria previa de los estudiantes. 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 oscila entre un tercio o más en Venezuela y menos de un 15% en Argentina, Brasil y Costa Rica (CINDA 2007). Las oportunidades de estudio en los sistemas de educación postsecundaria en la región, están condicionadas por el incremento de la oferta académica que trae aparejada la masificación de la ES, y que se concentra de preferencia en el sector privado, y la situación socioeconómica del estudiantado. La participación del quintil más pobre (quintil I) en el nivel terciario oscila entre un tercio en países como República Dominicana y Bolivia, y menos de un 15% en países como Colombia, México y Uruguay (Banco Mundial 2006; CINDA 2007).

Conscientes del boom y de la masificación de los sistemas terciarios los gobiernos y las propias instituciones han venido implementando políticas de inclusión, acceso y equidad asociadas a mecanismos para dar respuesta a las crecientes demandas del entorno que incluyen, entre otras iniciativas: programas de acción afirmativa (Brasil,

Chile, México, por ejemplo), programas de becas y créditos estatales, fortalecimiento de programas de créditos vinculados a la banca, etc.

Para implementar estas políticas se han establecido en la región diversas estrategias principalmente focalizadas en el acceso. En tal sentido, se pueden identificar: (i) países que no tienen barreras de entrada (Argentina y Uruguay que poseen esquemas de acceso irrestricto, (ii) países que poseen sistemas mixtos (República Dominicana) y (iii) aquellos que disponen de un sistema selectivo (Chile, Brasil, Costa Rica, México y Venezuela). Asimismo, se han generado iniciativas en la mayoría de los países de la región tendientes a fortalecer los programas. A su turno, las universidades privadas latinoamericanas 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.

Otra de las estrategias para generar mayor equidad dice relación con los subsidios y programas especiales orientados hacia los sectores más vulnerables. Por ejemplo, en el caso de Argentina existe el Programa Nacional de Crédito Educativo que se orienta a estudiantes vulnerables en general, y el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNUB), uno de cuyos subprogramas está destinado a alumnos indígenas. Recientemente se creó, además, el Programa Nacional Becas Bicentenario.

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.

En Brasil, el Programa de Financiamiento de la ES (FIES), tiene como objetivo auxiliar con créditos a estudiantes en situación económica desfavorecida en instituciones no gratuitas. El Programa Universidad para Todos (PROUNI) tiene como finalidad posibilitar el acceso a la ES 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 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 ES.

En Uruguay 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 creó el 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.

Por otra parte, los resultados de las políticas y estrategias se pueden expresar, entre otros, en tres indicadores claves: el índice de paridad por género para tasa bruta de cobertura en ES; el índice de paridad por género respecto de estudiantes que terminan estudios de pre grado en el nivel terciario (CINE 5A); y, la cobertura en ES según nivel socioeconómico.

Con respecto a la paridad de género, la tendencia en América Latina indica que existe mayor cobertura en la ES de mujeres que de hombres lo que ocurre en Argentina, Brasil, Paraguay y, en Uruguay. Únicamente, Bolivia y Chile aparecen con una proporción levemente mayor de hombres respecto de las mujeres matriculadas en el sistema de educación terciario.

En cuanto a las tasas de graduación por género en el pregrado se corrobora que con excepción de Chile donde se da una cobertura homogénea para hombres y mujeres en relación al nivel CINE 5A, tanto en Argentina, Brasil como en Uruguay se aprecia un predominio de las mujeres respecto de los hombres.

En relación con la cobertura según nivel socioeconómico se puede constatar que hay una estrecha relación entre oportunidades de acceso al sistema terciario y la pertenencia a distintos estratos socioeconómicos, lo que muestra las dificultades que enfrentan los sectores de menores ingresos para acceder a la ES

Resultados sobre Políticas y Estrategias de Equidad e Inclusión en ES en Chile

Chile no ha contado con una política de acceso consistente y coherente a lo largo de la últimas tres décadas. Por el contrario, con la reforma estructural de 1981 bajo el

régimen militar se impuso la privatización del sistema y con ello se derogó el régimen de arancel diferenciado que había predominado en el sistema universitario chileno por décadas. Como consecuencia de ello, se aranceló la ES y se modificó significativamente el régimen de financiamiento universitario. El acceso, por ende, quedó supeditado preferentemente a la capacidad de pago que tuvieran las familias de los jóvenes que accedieron al sistema. Prácticamente, el único mecanismo de financiamiento que dispusieron los jóvenes en los años 80 fue el crédito universitario en tanto que no hubo programas de becas para apoyar el ingreso de postulantes talentosos de escasos recursos. En consecuencia, desee entonces los estudiantes pagan aranceles en todas las instituciones, incluidas las universidades estatales. Por ello, con el retorno a la democracia se crearon diversos programas de apoyo estudiantil que han permitido acortar en parte las inequidades existentes en materia de acceso (Espinoza, 2002; Espinoza y González 2007; Latorre, González & Espinoza 2008), lo cual ha posibilitado incluir a sectores sociales históricamente excluidos.

Entre los programas asistenciales más relevantes –considerando el volumen de recursos invertidos por el Estado y el número de beneficiarios- cabe mencionar el Programa de Becas del Ministerio de Educación (hoy denominado Programa Bicentenario) y el Programa de Becas Juan Gómez Millas. Dichos programas están dirigidos a financiar total o parcialmente los estudios superiores de aquellos jóvenes que acceden a las universidades del Consejo de Rectores³ que tengan méritos académicos y una situación económica deficitaria. Otros programas de ayudas estudiantiles impulsados por el gobierno en la década pasada y que siguen vigentes en la actualidad son el Programa de Becas Indígena, el Programa de Becas Presidente de la República, el Programa de Becas para Estudiantes de Pedagogía y los Créditos CORFO. A mediados de la década del 90 se reformó el régimen de crédito universitario y se reemplazó por el Fondo Solidario de Crédito Universitario. Dicho Fondo financia a estudiantes que no disponen de recursos para costear los aranceles de las universidades del Consejo de Rectores. A comienzos del año 2006 se creó un nuevo programa de ayuda estudiantil: el Crédito con Aval del Estado al cual pueden acceder estudiantes de todas las instituciones de ES con lo cual también se pretende apoyar el acceso de jóvenes que deseen ingresar a instituciones de carácter privado y que no pueden costear sus estudios.

³ El Consejo de Rectores es un ente que agrupa a las 25 universidades tradicionales o existentes antes de 1981 y sus derivadas, las cuales reciben financiamiento directo del estado.

En términos de los recursos invertidos y el universo de beneficiarios cabe acotar que entre los años 1991 y 2005 los recursos invertidos en los programas de becas se han septuplicado, en tanto que el número de beneficiarios pasó de 10.000 a 65.000 en el mismo lapso.

Todos los programas de asistencia de una u otra forma han permitido incrementar el acceso de jóvenes de escasos recursos al sistema con lo cual las brechas de inequidad en el acceso se han reducido, en alguna medida, aunque aún queda mucho por avanzar para alcanzar un mayor nivel de equidad. De cualquier manera, las iniciativas antes nombradas, si bien no constituyen la esencia de alguna política puntual relativa al acceso, dan cuenta de la enorme preocupación que ha existido en los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia para incrementar la cobertura en todos los estratos socioeconómicos.

Complementando lo anterior, en Chile, desde 1980 la cobertura de la ES ha aumentado sostenidamente, ubicándose la tasa bruta de escolaridad, en los primeros años del presente siglo por sobre el 35% para el grupo de 18 a 24 años de edad (Espinoza y González, 2006). Mientras, que las proyecciones del Ministerio de Educación chileno, indican que esta tasa se ubicará en algo más de 41% en el año 2010. Desde el punto de vista de la variable género, la matrícula de mujeres en el sistema terciario ya en el año 2001 alcanzaba al 47% del total.

El incremento en la cobertura en ES para el periodo 2000-2003 no se distribuye en forma igualitaria para los distintos quintiles de ingreso. En el quintil más rico alcanza a un 74% creciendo 8% en el periodo, en cambio en el quintil más pobre la matrícula llega al 15% lo que representa un aumento del 5% respecto de lo observado el año 2000. No obstante las diferencias entre los quintiles extremos, llama la atención el grado de cobertura del nivel más pobre en donde 1 de cada 7 jóvenes estaría accediendo a la ES mientras que 3 de cada 4 jóvenes del quintil más rico se encuentra estudiando en el nivel terciario.

Por otra parte, vale la pena indicar que el sistema de selección y admisión en Chile difiere dependiendo del tipo de institución, si bien el único requisito común de ingreso exigible es la licencia secundaria. En efecto, las universidades del Consejo de Rectores y algunas universidades privadas (las de mayor prestigio), utilizan como instrumento de

selección la prueba nacional denominada Prueba de Selección Universitaria (PSU) que se compone de una parte verbal, una parte matemática, y una prueba específica para las distintas áreas del conocimiento. Otras instituciones, incluyendo universidades privadas e instituciones no universitarias utilizan como principal mecanismo de selección una entrevista personal y el haber rendido la PSU.

Paralelamente, las instituciones han impulsado un conjunto de programas de acción afirmativa para promover el acceso y o desempeño académico para favorecer la inclusión de las minorías étnicas tal como ocurre, por ejemplo, con: la Beca de la Municipalidad de Frutillar para costear la mantención de los estudiantes indígenas; el programa compensatorio de la U. Católica de Temuco, el proyecto RUPU de la Universidad de la Frontera; el Programa Thakhi de la U. de Tarapacá; y el Programa Kuikuitu de la U. del Bio-bio. Estos programas incluyen: la nivelación de conocimientos, el apoyo académico, el fortalecimiento de la cultura autóctona, el desarrollo de sistemas de información especializado, actividades de diagnóstico y la generación de redes de apoyo.

Mediante estas iniciativas los estudiantes reciben financiamiento, ingresan por la vía de procesos especiales y desarrollan otras actividades tales como: cursos de formación general, jornadas de vinculación con líderes de su comunidad, lo cual les permite ser más autónomos y ampliar sus redes de apoyo.

De igual manera, existen programas de acción afirmativa a nivel de género destinado a promover el acceso o desempeño académico de estudiantes, particularmente mujeres, que por condiciones asociadas a su género ven dificultado el acceso, permanencia y participación en los procesos formativos.

COMENTARIO FINAL

Los países de América Latina han experimentado un significativo aumento de la cobertura en ES. Del mismo modo, este aumento en la cobertura se ha traducido en una creciente democratización en el acceso, pues, el incremento de estas cifras también se refleja en el aumento de la población que, histórica y proporcionalmente, registraban la participación más baja de acceso al sistema de enseñanza terciario.

El incremento del acceso a la ES en los países de la región podría atribuirse al aumento de la matrícula del sector privado que en la actualidad aporta la mitad de la cobertura. Sin embargo, ello implica una mayor inequidad toda vez que la educación ofrecida en estas instituciones es pagada por las familias y los propios estudiantes. En consecuencia, el incremento de la cobertura observado en los últimos años no necesariamente ha permitido garantizar equidad en el acceso.

Ciertamente, una política pública de aporte financiero indirecto, a través de créditos bancarios o becas estatales, puede incrementar el acceso a la ES, sobre todo si estos sistemas de financiamiento son accesibles para los sectores de clase media y de menores recursos. Empero, dicho mecanismo no asegura en modo alguno la calidad del servicio ni la inserción posterior al sector productivo. Cuando el Estado interviene en los mecanismos de mercado, estas medidas deben estar acompañadas de sistemas de monitoreo laboral y de acreditación de la calidad de los servicios prestados.

El caso de Chile no ha estado ajeno a estos procesos. Pese a los logros alcanzados en materia de acceso y cobertura (incremento de las becas y créditos, aumento de la cobertura por quintil de ingresos, e inclusión de minorías étnicas) existe conciencia entre los distintos actores que es necesario propiciar medidas e iniciativas que apunten a un mejoramiento de la calidad de la educación ofertada a todo nivel, esto es, educación básica, media y superior.

Los resultados revelan que las brechas existentes en el acceso y la permanencia deben reducirse aun más. Una de las tareas pendientes, sin duda, pasa por mejorar la asistencia económica a los jóvenes que cursan (o desean cursar) estudios de carácter técnico (en su mayoría asociados a los quintiles más pobres) que a la fecha todavía no disponen de suficiente apoyo para costear sus estudios.