

Abril de 2017

Seis maneras de asegurar que la educación superior no deje a nadie atrás

La enseñanza superior es la piedra angular del desarrollo sostenible.¹ Crea nuevos conocimientos, enseña competencias específicas y promueve valores fundamentales como la libertad, la tolerancia y la dignidad. Según la meta 4.3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS4), relativo a las oportunidades de recibir una educación de calidad inclusiva y equitativa y de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos, en 2030 los países deberían proporcionar a todas las mujeres y todos los hombres igualdad de acceso a una enseñanza técnica, profesional y superior asequible y de calidad, incluida la enseñanza universitaria. La consecución de esa meta facilitará no solo la del ODS4, sino también la de todos los demás ODS.

El sector de la enseñanza superior es muy variado. Además de los vastos programas tradicionales de licenciatura y estudios avanzados, existen cursos breves orientados a una carrera laboral, profesionales o técnicos. Aunque sigue predominando la manera tradicional de impartir la enseñanza presencialmente, cada vez son más numerosos los programas de enseñanza a distancia y los que combinan las dos modalidades de docencia. Dentro de los países, las instituciones de enseñanza superior varían enormemente por lo que hace a su tamaño, costo, cursos

que ofrecen, procedimientos, tradiciones, régimen de gobierno y calidad. Las diferentes políticas nacionales sobre criterios de admisión y financiación amplifican esas diferencias.

Una característica definitoria de la mayoría de los sistemas de enseñanza superior son las grandes disparidades en acceso a los estudios y en cuanto a cursarlos enteramente (compleción), especialmente en función de los ingresos y la riqueza. Si no se implantan políticas y programas que den apoyo a los estudiantes cualificados de orígenes desfavorecidos, se corre el riesgo de que los intentos de ampliar los sistemas de enseñanza superior agraven esas diferencias.

Para hacer que la enseñanza superior sea un catalizador de la creación de sociedades sostenibles, innovadoras y equitativas, los gobiernos y las universidades tienen que concebir políticas que hagan que las escuelas superiores y las universidades sean asequibles e inclusivas.

En este documento de política, redactado en asociación con el Instituto Internacional de Planificación de la Educación de la UNESCO (IIPE), se formulan recomendaciones de política con miras a una enseñanza superior equitativa y asequible para apoyar mejor la puesta en práctica de la agenda de los ODS. Con ese fin, se examinan las pautas recientes de la expansión de la enseñanza superior, se señalan las disparidades en lo relativo a la participación de los estudiantes, se examinan los instrumentos políticos y las prácticas aplicadas para fomentar la equidad y se analizan modos de focalizar la asistencia en quienes más la precisan.

1. En este documento de política se emplea la expresión 'enseñanza superior' con el mismo significado que 'enseñanza terciaria' en el manual de 2011 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). La enseñanza superior (niveles 5 a 8 de la CINE) es la continuación de la enseñanza secundaria y propone actividades de aprendizaje en ámbitos especializados de la enseñanza. Propone un aprendizaje de un alto grado de complejidad y especialización.

La demanda mundial de enseñanza superior sigue aumentando

En el mundo, la matriculación en la enseñanza superior ha crecido constantemente: entre 2000 y 2014, la cantidad de estudiantes inscritos en instituciones de enseñanza superior se duplicó con creces, de 100 millones a 207 millones. En el mismo tiempo, aumentó del 19% al 34% la proporción de matriculación bruta en la enseñanza superior en el mundo. Esta proporción expresa la matriculación en forma de porcentaje de la población que se encuentra en el grupo de edad de cinco años que sigue inmediatamente a la graduación en la enseñanza secundaria (habitualmente, de 19 a 23 años de edad).

Las cifras mundiales ocultan las grandes diferencias que hay entre las regiones: la proporción de matriculación bruta en la enseñanza superior varía entre un promedio del 8% en el África subsahariana y el 75% en Europa y América del Norte. Con todo, en los dos decenios últimos, la participación en la enseñanza superior ha ido en aumento en las regiones menos ricas, lo cual se refleja en el hecho de que, desde 1995, en promedio las tasas de participación en la enseñanza superior han aumentado en el mundo aproximadamente un 4% al año.

Los estudiantes de los países de altos ingresos empezaron a acudir a la universidad y a las escuelas superiores en cantidades mayores en los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pero hace unos 20 años, la matriculación en los países de ingresos medios comenzó a aumentar y ha superado a los demás países; en los 20 años últimos, las tasas de matriculación han crecido en un 7% al año en los países de ingresos medios-altos y un 5% en países de ingresos medios-bajos. Incluso los países de bajos ingresos están cobrando velocidad, alcanzando la tasa de crecimiento medio mundial del 4%. En cambio, el aumento de la participación de los países de altos ingresos ha disminuido al 2% anual (véase la **figura 1**).

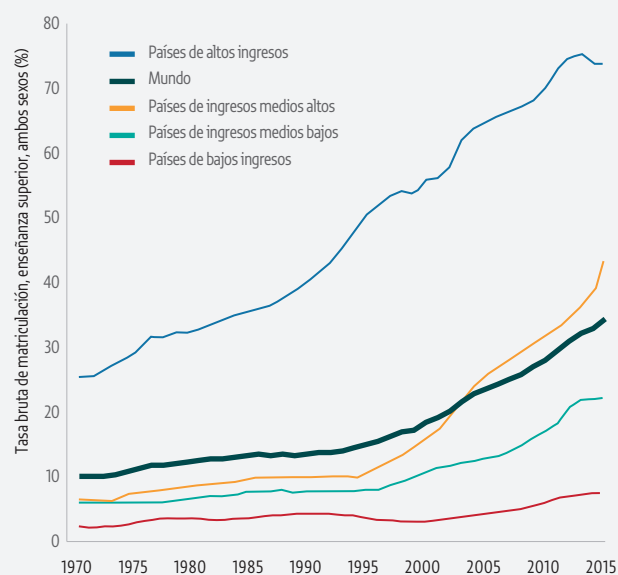
Hay varias razones del aumento de las tasas de participación: una mayor demanda, una mayor riqueza, más unas políticas estatales más propicias y un sentido de responsabilidad cada vez más desarrollado en lo que se refiere a la equidad social (Oketch, 2016). La principal fuerza motriz ha sido el aumento de la demanda de enseñanza superior por parte de las clases medias, al que los gobiernos han respondido hallando modos de apoyar incrementos de la participación y edificando nuevas infraestructuras (IEU, 2014). Las mejores tasas de matriculación en la enseñanza primaria y la secundaria

también son un factor del aumento de la demanda: a medida que más estudiantes completan los ciclos de la enseñanza secundaria, buscan en la enseñanza superior ayuda que les prepare para nuevas carreras, profesiones y oportunidades vitales. Otro factor es el aumento de la participación en la enseñanza superior de estudiantes no tradicionales, esto es, estudiantes a tiempo parcial y adultos que trabajan. Los adultos (personas de más de 25 años) constituyen más de una tercera parte de los estudiantes matriculados en cursos de licenciatura de diez países europeos, mientras que en cinco países por lo menos uno de cada cuatro alumnos cursa estudios a tiempo parcial (Hauschildt et al., 2015).

Los países de ingresos medios con ritmos rápidos de crecimiento de la enseñanza superior tienen unas cuantas cosas en común. Junto con un conjunto creciente de estudiantes en condiciones de cursar esos estudios, poseen una clase media en aumento con aspiraciones profesionales más elevadas y un entorno normativo que está volviéndose más estable. Proporcionan financiación para la infraestructura educativa y los salarios y el desarrollo profesional de los docentes, el personal y los administradores (Marginson y Smolentseva, 2014).

FIGURA 1:
La matriculación en los países de ingreso medios altos creció en un 7% al año

Tasa bruta de matriculación, enseñanza superior, ambos sexos (%), por nivel de ingresos de los países, 1970-2014



Fuente: Base de datos del IEU.

LOS PROVEEDORES SE ESTÁN DIVERSIFICANDO

Las instituciones de enseñanza superior se están diversificando al mismo tiempo que sus órganos estudiantiles. Las instituciones de enseñanza públicas, privadas y a distancia abiertas han aumentado en cantidad, tamaño, especialización y misión. En lugar de programas de investigación u otros tipos de estudio especializado, muchas instituciones nuevas imparten programas de amplio acceso (Levy, 2013) y han surgido nuevos tipos de proveedores privados, en forma de campus internacionales bajo licencia o filiales y de proveedores internacionales en línea (Kinser et al., 2010). Las matriculaciones en establecimientos privados han aumentado constantemente y en la actualidad son el 30% de las matriculaciones mundiales. En América Latina, son el 49% del total. En el Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y el Perú, en 2015 más del 60% de los estudiantes estaban matriculados en instituciones privadas, y más del 80% de los estudiantes de Chile y Paraguay (Guzmán-Valenzuela, 2016). En Asia, esas matriculaciones ascienden al 36% en promedio y hay países como Indonesia, Malasia y Tailandia en los que se está registrando esa misma tendencia (Yang y McCall, 2014). Los proveedores de enseñanza abierta también están ganando terreno. En Turquía, la tasa bruta de matriculación aumentó del 30% en 2004 al 86% en 2014, debido en parte a las matriculaciones en enseñanza a distancia. Más de 1,7 millones de estudiantes se matricularon en el primer ciclo de licenciatura en la Universidad de Anadolu en 2014, casi una tercera parte de los matriculados en enseñanza superior en todo el país (Tekneci, 2016).

LAS MUJERES ESTÁN CERRANDO LA BRECHA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN...

En promedio, las mujeres y los hombres cursan programas de licenciatura y de maestría en porcentajes más o menos iguales. En cambio, las mujeres todavía están por detrás de los hombres en los estudios de doctorado (44%). Hay grandes diferencias entre los países. Los hombres siguen predominando en los programas de licenciatura en una proporción de tres a uno en los países de bajos ingresos, en los que las tasas de matriculación aún son muy inferiores a la media mundial: de los 3,3 millones de estudiantes de licenciatura de los países de bajos ingresos en 2014, solo el 30% eran mujeres. En algunos países, entre ellos Afganistán, Benín, la República Centroafricana, el Chad y Níger, había menos de 40 mujeres matriculadas en la enseñanza superior por cada 100 hombres.

En la mayoría de los países, la disparidad entre las mujeres y los hombres aumenta entre el ingreso en la enseñanza superior y su compleción, siendo más probable que se gradúen las mujeres. En Costa Rica, en 2014 por cada 100 mujeres se matricularon 80 hombres, pero únicamente se graduaron 55. En los países del Caribe, incluida Aruba, y en el África septentrional y el Asia occidental, comprendido Kuwait, cerca de tres veces más mujeres que hombres se graduaron de la enseñanza superior.

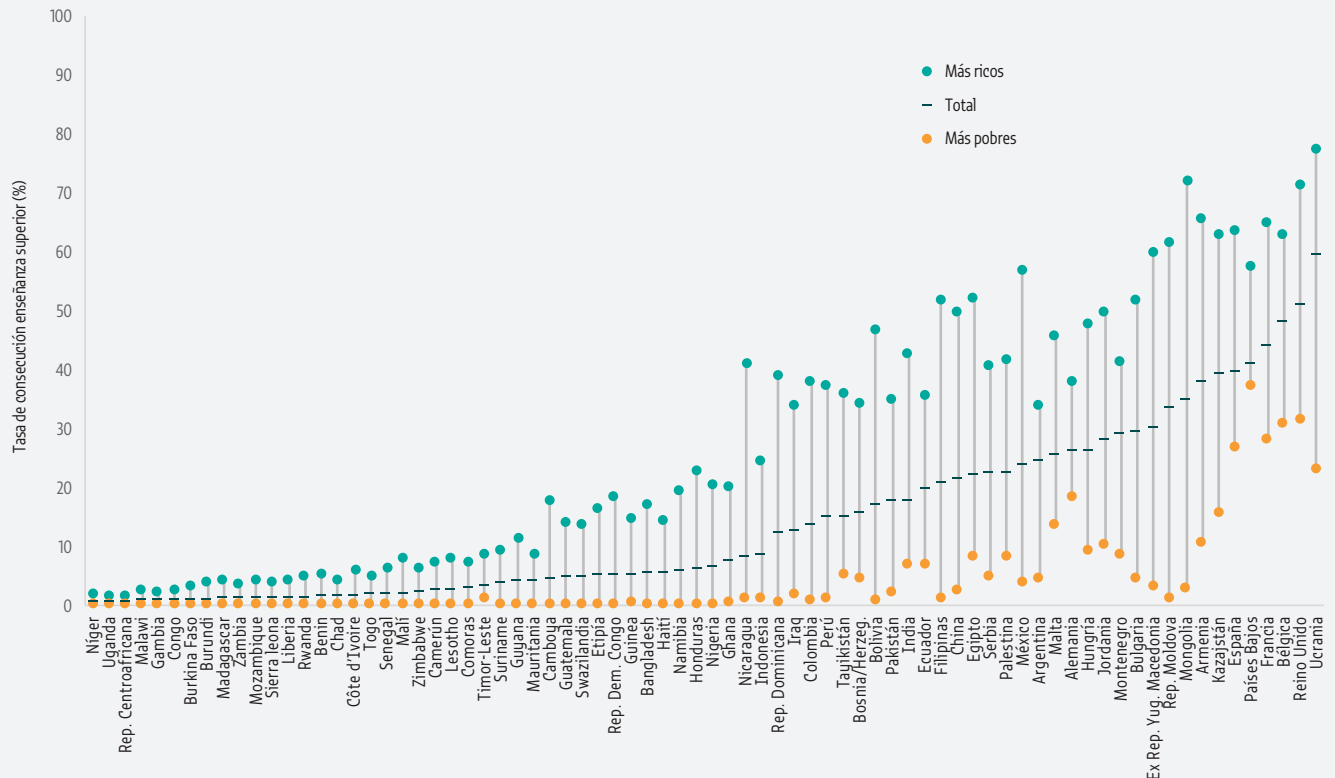
...PERO LOS ESTUDIANTES POBRES, LAS MINORÍAS ÉTNICAS Y LOS GRUPOS INDÍGENAS VAN A LA ZAGA

En el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de 2016 se examinaron las disparidades entre los estudiantes más ricos y los más pobres en cuanto a terminar o no los estudios superiores. En 76 países, el 20% de las personas de 25 a 29 años de edad más ricas habían terminado por lo menos cuatro cursos de enseñanza superior, frente a menos del 1% de las más pobres (véase la **figura 2**). En Filipinas, por ejemplo, el 21% de las personas de 25 a 29 años había terminado por lo menos cuatro cursos de enseñanza superior en 2013, pero la realidad variaba enormemente en función de la riqueza de las familias de los estudiantes: el 52% de las personas más ricas, pero solo el 1% de las más pobres, cursaron cuatro cursos completos. En Mongolia, el 72% de los más ricos cursaron al menos cuatro cursos de enseñanza superior en 2010, frente al 3% de los más pobres. También hay una gran disparidad según la riqueza de los hogares en determinados países de Europa oriental: Bulgaria, la República de Moldova y la ex República Yugoslava de Macedonia.

Una mirada más de cerca a unos cuantos ejemplos de países nos muestra que persisten las bajas tasas de matriculación entre los grupos desfavorecidos. Por ejemplo, en Sudáfrica, en 2013, la tasa de participación de los africanos fue del 16% y la de las personas de color el 14%, considerablemente inferiores al objetivo nacional del 20% y mucho menores que las de los blancos (55%) y los indios (47%) (CHE, 2013). En México, menos del 1% de los miembros de la población indígena estaban matriculados en la enseñanza postsecundaria, a pesar de los intentos de abrirles vías impartiendo una enseñanza focalizada a los niños indígenas de las escuelas primarias (UNICEF e INEE, 2016). En China, los jóvenes que viven en las zonas rurales tienen siete veces menos probabilidades de cursar estudios universitarios que los de las zonas urbanas (Hongbin et al., 2013).

FIGURA 2:**Existen enormes diferencias entre los años de estudios de los pobres y los ricos en la enseñanza superior**

Porcentaje de personas de 25 a 29 años de edad que han cursado por lo menos cuatro cursos de enseñanza superior, por riqueza, en una selección de países, 2008-2014



Fuente: Equipo del Informe GEM: análisis de datos de encuestas de hogares.

Los gobiernos poseen muchos instrumentos políticos para fomentar la equidad

Las políticas de equidad de los diferentes países tienen por objetivo diferentes grupos, para lo cual recurren a diversas estrategias. A fin de crear oportunidades para estudiantes con necesidades y expectativas más variadas, muchos países están tratando de ampliar y diversificar las ofertas de enseñanza superior y de crear múltiples vías de conexión entre la enseñanza secundaria y la enseñanza superior. Los marcos legislativos y los órganos de seguimiento y supervisión son instrumentos políticos clave de este esfuerzo. Se puede modificar los requisitos de admisión para que ayuden a alcanzar objetivos en materia de equidad. Y acercar la enseñanza superior a sus posibles beneficiarios mediante la creación de nuevas instituciones de enseñanza superior en regiones infra-atendidas ha demostrado ser una estrategia eficaz para promover una mayor equidad en muchos países (véase el **recuadro 1**).

Los autores de un estudio realizado en 15 países de Asia y el Pacífico, Europa y América del Norte sobre el nexo entre la expansión y la desigualdad en la enseñanza superior (Shavit et al., 2007) llegaron a la conclusión de que se puede conseguir una mayor inclusión si se combinan expansión y diferenciación, y esto es así porque, en palabras simples, más matriculaciones incluyen a más estudiantes. Sin embargo, la inclusión puede ser relativa y una importante pregunta es: ¿un mayor acceso a qué? Investigaciones efectuadas en varios países desarrollados muestran que los estudiantes de orígenes desfavorecidos tienden a concentrarse en la enseñanza superior de menor prestigio. La expansión aumenta la competencia por una cantidad limitada de puestos de elevada categoría y con frecuencia lleva a un proceso de 'desviación', en virtud del cual los grupos desfavorecidos tienden a inscribirse en materias de menor prestigio y en instituciones en la misma situación, como politécnicos, escuelas superiores de sus comunidades y otras escuelas técnicas superiores (Marginson, 2016).

LOS MARCOS LEGISLATIVOS NACIONALES PUEDEN PROPORCIONAR UNA BASE A LA EQUITAD

Legislar en favor de la igualdad de oportunidades y en contra de la discriminación es una estrategia fundamental que los gobiernos utilizan para fomentar la equidad y la asequibilidad en sus sistemas de enseñanza superior. Ahora bien, hay una gran variación en cómo se emplean tales medidas en los distintos países: son pocos los países que garantizan el acceso universal a la enseñanza postsecundaria y en aquellos que lo hacen, varía el grado de inclusividad.

El Ecuador y Grecia están obligados por su Constitución a proporcionar enseñanza postsecundaria gratuita a todos sus ciudadanos, mientras que Túnez garantiza la enseñanza superior pública gratuita por medio de una ley en lugar de por la Constitución (Ley N.º 19-2008). Las constituciones del Brasil, Finlandia, la República de Corea y la Federación de Rusia garantizan el acceso a la enseñanza superior en función de la capacidad. Por ejemplo, la Constitución de la República Federativa del Brasil garantiza la educación gratuita conforme a la capacidad individual (Art. 208 de la Ley N.º 59 de 2009) y la Constitución de la República de Corea dispone que ‘todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a recibir una educación que corresponda a sus capacidades’ (Art. 31(1), 1987).

Son muchas las leyes y disposiciones legislativas que garantizan el acceso a la enseñanza superior, prohíben la discriminación y alientan el acceso de las minorías y los grupos desfavorecidos. La Ley N.º 10.558 del Brasil promueve el acceso a la enseñanza superior de los miembros de los grupos desfavorecidos socialmente, señalando específicamente a los afrodescendientes y los pueblos indígenas (Art 1, 2002). De manera similar, el marco educativo instaurado por el Ministerio de Educación de la República Democrática Popular Lao pone énfasis en la igualdad de acceso en las 17 provincias del país (Marco de Desarrollo del Sector de la Educación, 2009–, §2.4).

Los marcos jurídicos mencionan el costo y la asequibilidad de la enseñanza superior con menos frecuencia, pero, cuando lo hacen, los términos en que se expresan pueden ser un instrumento útil para establecer las expectativas sobre el equilibrio entre las inversiones públicas y el gasto de las familias. En las constituciones y marcos jurídicos de Kenya, el Perú, Filipinas y Uganda figuran cláusulas acerca de la asequibilidad.

RECUADRO 1

Equidad, igualdad de derechos e igualdad de oportunidades en la enseñanza superior

Equidad significa ser justos y dar un trato parejo cuando existen condiciones comparables. No quiere decir que tenga que haber una igualdad de representación exacta en todos los ámbitos de la enseñanza superior. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) define los sistemas de enseñanza superior equitativos como aquellos que garantizan que los únicos factores que determinan el acceso de una persona a la enseñanza superior, su participación en ella y sus resultados son su capacidad innata y el esfuerzo que dedique al estudio. Los sistemas equitativos como este garantizan que el potencial de una persona de obtener buenos resultados en niveles superiores de educación no depende de sus circunstancias personales y sociales, como su condición socioeconómica, su género, sus orígenes étnicos, el que sea inmigrante, su lugar de residencia, su edad o que tenga una discapacidad.

Las perspectivas sobre la equidad en el acceso a la enseñanza superior han cambiado con el paso del tiempo. En el siglo XIX, la norma era el ‘mérito heredado’, que se fundaba en las circunstancias particulares de una persona, como su género y la clase social. Actualmente, la mayoría de los países han adoptado, o bien la ‘igualdad de derechos’, o bien la ‘igualdad de oportunidades’, como enfoque del acceso a sus sistemas de enseñanza superior. La ‘igualdad de derechos’ significa que se debe tratar a todos del mismo modo, con independencia de las circunstancias personales. La ‘igualdad de oportunidades’, que se justifica un trato desigual, por ejemplo, la discriminación positiva, si es para corregir una grave desventaja social achacable a un trato desigual de otros tiempos.

Fuentes: Goastellec (2010); McCowan (2016); Santiago et al. (2008).

La Ley de la Junta de Préstamos para la Enseñanza de 1995 de Kenya aumenta el acceso de los estudiantes desfavorecidos socioeconómicamente ‘conced[iendo] con cargo al Fondo los préstamos ... que la Junta considere pertinentes a toda persona que reúna las condiciones exigibles, para que pueda sufragar el costo de la enseñanza superior, o para ayudar a todo estudiante a hacerlo’ (Capítulo 213A, §6(g)). La Constitución del Perú considera que el costo puede ser un instrumento de discriminación y garantiza el ‘derecho a la educación gratuita’ basado en el rendimiento escolar de quienes ‘no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación’ (1993, Artículo 17, Congreso de la República). La finalidad de la Ley de Enseñanza Superior de Filipinas de 1994 es ‘proteger, fomentar y promover el derecho de todos los ciudadanos a una educación de calidad asequible’ (Ley de la República N.º. 7.722, §2).

LAS CAPACIDADES DE DIRECCIÓN Y EJECUCIÓN SON ESENCIALES

Los marcos jurídicos y normativos son un primer paso importante, pero no bastan: los países necesitan autoridades que ejerzan la labor de seguimiento y verificación de la observancia de esos marcos, comisiones y organismos que apoyen las políticas de equidad y aseguren la asequebilidad en la enseñanza superior. En los países que tienen unos marcos de equidad robustos (por ejemplo, Australia, el Brasil, la India y Sudáfrica), los organismos encargados de certificar la garantía de calidad también apoyan el seguimiento de las políticas nacionales de equidad y de ese modo crean una sinergia entre la concepción de las políticas y su ejecución (Martin, 2010). Australia, por ejemplo, obliga a las instituciones de enseñanza superior a comunicar sus estadísticas de manera sistemática para ayudar a hacer el seguimiento de las actividades encaminadas a implantar la equidad (Stella, 2010).

El seguimiento en los países de las políticas de equidad es especialmente importante cuando son las instituciones de enseñanza superior las que determinan sus políticas de admisión y gestionan el reclutamiento de los estudiantes. La comunicación de datos estadísticos permite a los gobiernos comparar el comportamiento y los resultados de las instituciones y determinar si se ha avanzado, y en qué medida, hacia la consecución de las metas nacionales. Ahora bien, por sí solas, las estadísticas no pueden dar una visión desde el interior de la eficacia de las políticas y prácticas de las instituciones por lo que se refiere a aplicar las políticas de equidad de esas instituciones. Esta clase de perspectiva adicional se puede generar por medio de auditorías de las instituciones o de mecanismos de comunicación periódica de datos cualitativos (Martin, 2010).

Algunos países, para ayudar a alcanzar los objetivos en materia de equidad, utilizan la financiación mediante fórmulas, algunas de las cuales ponen en relación las asignaciones de fondos públicos con indicadores de rendimiento (Salmi y Hauptmann, 2006).

En Sudáfrica, las instituciones de enseñanza superior nacionales reciben una parte de su financiación en función de su éxito en obtener matriculaciones de estudiantes negros desfavorecidos históricamente (Lang y Singh, 2010). Los estudiantes desfavorecidos necesitan muchas veces apoyo complementario que les ayude a graduarse en la enseñanza superior, y los incentivos especiales a las instituciones para que recluten a estudiantes de

grupos específicos pueden contribuir a que se les dé ese apoyo. Los estudiantes con necesidades especiales también pueden recibir un apoyo específico mediante las asignaciones financieras: los gobiernos pueden proveer financiación para fines especiales a instituciones de enseñanza superior a fin de que adapten sus edificios u otros servicios. Por ejemplo, en 2015, Polonia destinó 11,5 millones de dólares estadounidenses a intérpretes en la lengua de signos y formación de sensibilización sobre la discapacidad impartida a profesores y alumnos con objeto de contribuir a concienciarles (OCDE, 2015).

UNOS REQUISITOS DE ADMISIÓN DIVERSIFICADOS PUEDEN APOYAR A LOS GRUPOS DESFAVORECIDOS

Los requisitos de admisión son una importante palanca política para aumentar la equidad en la enseñanza superior. Las políticas de admisión en la enseñanza superior se pueden decidir a nivel de todo el país o de las instituciones, o bien, en algunos casos, conjuntamente (Stead, 2015). Dejar a las instituciones de enseñanza superior cierto margen para que decidan acerca de las admisiones puede ser útil para los grupos desfavorecidos. Cuando el ingreso en la enseñanza superior es selectivo, por ejemplo, mediante exámenes centralizados, los grupos desfavorecidos obtienen a menudo peores calificaciones. En Turquía, a los estudiantes de bajos ingresos les es difícil competir en los exámenes de ingreso con candidatos de orígenes favorecidos que tienen más recursos para gastar en clases de preparación privadas. Cuando las políticas de admisión se deciden en las instituciones, resulta más fácil tener en cuenta las circunstancias individuales.

Algunos países con desigualdades sociales profundamente arraigadas, como el Brasil, la India y los Estados Unidos, han considerado necesario establecer políticas que dan un acceso especial a los grupos infrarrepresentados. Esta clase de discriminación positiva en el acceso ha suscitado mucho debate. La expresión 'discriminación positiva' describe políticas orientadas a grupos sociopolíticamente no dominantes, por ejemplo, minorías culturales o las mujeres.

Las políticas de discriminación positiva pueden consistir en cupos numéricos reservados a miembros de grupos desfavorecidos o en un trato preferente de otro tipo, como bonificaciones en las calificaciones de admisión, becas fundadas en las necesidades, o bien programas de extensión educativa. El Brasil, donde rige un sistema de admisiones en base a exámenes centralizados,

promulgó en 2012 una ley nacional que impuso cupos a las 63 universidades federales, que están entre las instituciones más prestigiosas del país. En virtud de esa ley, la mitad de las plazas universitarias quedaban reservadas a estudiantes de establecimientos públicos de enseñanza secundaria o de ascendencia africana o indígena. Se cambiaron las políticas de admisión de las universidades para reflejar el perfil étnico de la población del estado en que estaban situadas. Los estudiantes de menos ingresos empezaron a recibir bonificaciones en los exámenes de ingreso, que ayudaron a multiplicar el número de matriculados en esas condiciones (McCowan, 2016). Los análisis iniciales de este programa muestran que los estudiantes que se acogen a los cupos proceden de familias que tienen hasta un 50% menos dinero que otros estudiantes (Norões y McCowan, 2016).

La India tiene uno de los sistemas de cupos en la admisión a la enseñanza superior más antiguos del mundo, consagrado en la Constitución del país adoptada en 1950. El sistema social de la India está conformado grandemente por el sistema de 2.500 años de antigüedad que divide la población en cinco castas hereditarias y específicas de profesiones. A las inferiores, denominadas dalits, pertenece el 16% de la población. A pesar de la abolición por ley de la discriminación de las personas 'intocables' y pertenecientes a determinadas castas, los miembros de este grupo siguen viéndose empobrecidos y son objeto de discriminación, opresión, violencia y exclusión. Además, 50 millones de indios pertenecen a comunidades tribuales. Viven al margen de la sociedad y con frecuencia están excluidos de los procesos de desarrollo generales.

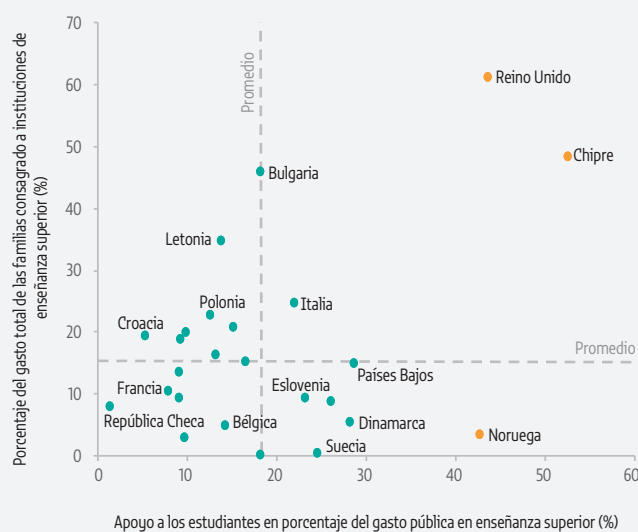
El programa de discriminación positiva mediante cupos de la India se dirige a las tribus, las castas inferiores y otras clases tenidas por 'atrasadas' reconocidas en la lista de castas desfavorecidas y tribus desfavorecidas. En aplicación de ese sistema, el 22,5% de las plazas de las instituciones educativas que se financian total o parcialmente con fondos públicos se reserva a jóvenes de esas castas y tribus. La inclusión de esta norma en la Constitución hace que no se pueda cambiar fácilmente, pero en 2005 se amplió la política de modo que abarcara tanto a las privadas instituciones de enseñanza superior privadas como a las públicas. Un examen empírico de la política de admisiones de 225 escuelas superiores de ingeniería indias muestra que las matriculaciones preferentes han aumentado casi tres veces.

Aun así, las castas más desfavorecidas todavía cursan estudios superiores en porcentajes menores que los que corresponderían a su población, lo cual quiere decir que sigue habiendo margen para mejorar (Bagde et al., 2016).

Las políticas de discriminación positiva siguen suscitando controversia en los países en que se ponen en práctica, pues preocupa el que los estudiantes beneficiarios de ellas no estén preparados académicamente o no se ajusten a las universidades de elite y si los programas se aplican a los estudiantes que más lo necesitan realmente o bien benefician a minorías privilegiadas que de todas maneras hubiesen podido cursar estudios superiores. La comparación de una política fundada en la raza en los Estados Unidos y una política basada en la clase social en Israel muestra que ambas sirven para mejorar la situación del colectivo al que van destinadas, pero que ninguna puede mejorar por sí misma una amplia diversidad que trascienda tanto la raza como la clase social. Para hacerlo, la política de discriminación positiva tendría que incluir la diversidad socioeconómica desde su fase de diseño (Alon, 2015). En ese estudio se ha constatado asimismo que los estudiantes de minorías rinden más en las instituciones de elite que en establecimientos menos prestigiosos, lo que reduce a nada la crítica basada en el desajuste.

FIGURA 3:
Hay distintas maneras de hacer que la enseñanza superior sea asequible.

Gasto de las familias en porcentaje del gasto total en las instituciones de enseñanza superior y apoyo a los estudiantes matriculados en enseñanza superior en porcentaje del gasto público en enseñanza superior, una selección de países, 2011



Fuente: Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2015).

LAS UNIVERSIDADES ESPECIALIZADAS PUEDEN AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN

Otra estrategia que algunos gobiernos siguen para atajar las graves desventajas de determinados grupos es crear universidades especiales para grupos desfavorecidos, como las universidades femeninas de Asia meridional (India y Pakistán) y las universidades para minorías étnicas (por ejemplo, en Australia, México y Nueva Zelanda). Esas universidades especiales ayudan a establecer un entorno que es culturalmente más familiar a los grupos infrarrepresentados, los cuales a menudo controlan y gestionan las instituciones mismas.

En América Latina, se han concebido las Universidades Interculturales para acabar con los problemas de acceso de las poblaciones indígenas o afrodescendientes en países como la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México y Nicaragua. México, por ejemplo, creó varias de esas universidades en 2004 en regiones con una importante población indígena. Las Universidades Interculturales están abiertas a todos los estudiantes, pero se fundan en la cultura o el saber indígena (Mato, 2009). En 2015, estaban matriculados en las 11 universidades interculturales mexicanas unos 10.750 alumnos, entre los cuales las indígenas eran casi 1,5 veces más numerosas que los estudiantes varones, lo que demuestra que esos campus pueden dar acceso a estudiantes que normalmente no se matriculan en otras instituciones de enseñanza superior (Cortina, 2016).

La enseñanza superior debe ser asequible, así como accesible

Ante el aumento de la demanda de plazas en la enseñanza superior, los gobiernos han respondido desplazando parte de la carga de su costo a las personas: han aumentado las matriculaciones y el gasto por alumno, pero el gasto público por estudiante no lo ha hecho en igual medida (OCDE, 2016).

Desde mediados de los años 1990, los países han adoptado una de estas dos estrategias para incrementar la compartición de los costos: la primera consiste en aumentar el precio de los derechos de matrícula y de escolaridad, ya sea con carácter general, ya sea implantando sistemas de matrículas 'duales' en las universidades públicas, conforme a las cuales hay estudiantes que pagan derechos y otros están

subvencionados. La segunda estrategia alienta al sector privado a impartir programas de licenciatura.

Estas dos estrategias tienen diferentes finalidades. Las políticas que permiten aumentos de los derechos de matrícula, ya sean generales o para un grupo escogido de alumnos, permiten a las universidades públicas compensar las menores asignaciones directas de fondos públicos pidiendo a las familias que cubran una parte del costo de su educación. Las políticas que alientan la enseñanza privada amplían el número de opciones de matriculación de los estudiantes al tiempo que permiten a los gobiernos concentrar sus esfuerzos financieros en el sistema público. Pero, sea como fuere, las dos estrategias desplazan el costo de la enseñanza superior del Estado a las familias. Esta pauta refleja una tendencia mundial a disminuir el gasto público e incrementar la privatización y que se compartan los costos de financiar la enseñanza superior (Yang y McCall, 2014).

A medida que se ha vuelto más habitual compartir los costos, la asequibilidad de la enseñanza superior ha cobrado más importancia. Mas recopilar información sobre los costos directos de la enseñanza superior no es nada sencillo. Los derechos de matrícula, inscripción y exámenes difieren a menudo en función de la materia y de la institución de que se trate, especialmente entre los prestatarios de enseñanza públicos y privados. No existe mucha información sistemática sobre los costos indirectos que soporta el Estado, como las deducciones fiscales a los padres que tienen hijos estudiando. Es más probable que haya datos nacionales detallados cuando la política estatal consiste en prestar asistencia financiera para hacer más asequible la participación en la enseñanza superior, por medio, por ejemplo, de subvenciones, préstamos reembolsables y alojamiento, comida o transporte a precio reducido.

La asequibilidad de la enseñanza superior también depende de la relación entre los costos y los ingresos –actuales, anteriores o futuros–. Se pueden utilizar las encuestas de hogares para comparar los costos de la enseñanza superior con los niveles de ingresos medios de las familias. Por ejemplo, el costo total de la enseñanza superior en México es 1,75 veces el de los ingresos medios de las familias del país y solo es la mitad en el Canadá y Nueva Zelanda (Usher y Medow, 2010). Si bien estas cifras son una guía útil que ayuda a comprender la asequibilidad, no muestra cómo ni por qué muchos jóvenes no pueden permitirse cursar estudios superiores.

FIGURA 4:

Los países se sirven de subvenciones y préstamos que conceden en función del nivel de renta junto con distintas estrategias en materia de derechos de matrícula para ampliar el acceso equitativo

Formas de asistencia financiera a los estudiantes por política de derechos de matrícula

		Criterio del apoyo financiero							
		En función del nivel de renta		Otro		En función del nivel de renta		Otro	
Apoyo financiero	Préstamos	Bolivia, E.P. Dinamarca Ghana Islandia Perú	Alemania Brasil Finlandia Francia México	Rwanda R.U. Tanzania	Australia Etiopía Inglaterra (R.U.) Namibia Nueva Zelanda	Malawi	Hungría Lituania Fed. Rusia Viet Nam	Hong Kong (China) Japón Malasia Tailandia Turquía	Chile Colombia India Italia Mongolia Países Bajos Portugal Singapur Tailandia
	Subvenciones	Alemania Argentina Austria Brasil Francia Irlanda México Marruecos Nigeria	Arabia Saudita	Australia Inglaterra (R.U.) Nueva Zelanda		Croacia Rep. Checa Hungria Lituania Rumania Fed. Rusia Viet Nam	Ucrania	India Indonesia Italia Mozambique Mongolia Países Bajos Singapur	Malasia
	Préstamos y subvenciones	Noruega Suecia				Kenya Pakistán Polonia	Letonia	Burkina Faso Canadá Chile China Colombia Rep. Corea Estados Unidos Sudáfrica	
		Gratuidad		Sistema dual		Pago diferido		Pago por anticipado	
Tasas de matrícula									

Fuente: Marcucci (2013).

Notas: las categorías de derechos de matrícula se refieren a los planes de las instituciones públicas. "Gratuidad" significa que los estudiantes no pagan derechos de matrícula. "Sistema dual", que unos estudiantes no pagan derechos de matrícula y otros sí. A menudo la matrícula es gratuita para los estudiantes que obtuvieron calificaciones más bajas en los exámenes de ingreso, se matriculan en cursos profesionales o nocturnos o son alumnos internacionales. "Pago diferido" quiere decir que no se pagan los derechos de matrícula en el momento de matricularse y que más tarde se reembolsan a modo de préstamo, tras finalizar los estudios. "Pago por anticipado" significa que los estudiantes pagan derechos de matrícula al principio de cada semestre o curso académico.

Comparar la carga financiera que soportan las familias con la asistencia financiera que se les presta puede ayudar a poner de relieve las diferencias entre los países (Orr, 2016). En 26 países de Europa, las familias aportaron en promedio el 15% del gasto total de las instituciones de enseñanza superior en 2011, y la asistencia a los estudiantes fue el 18% del gasto público en enseñanza superior (véase la **figura 3**).

Hubo una considerable variación entre los países. Chipre, Noruega y el Reino Unido aportaron bastante más del 40% del gasto público en enseñanza superior en forma de asistencia a los estudiantes. En Noruega, casi no hay derechos de escolaridad y se utilizó la ayuda para compensar las diferencias de capacidad de los estudiantes de costearse la vida durante sus estudios. En Chipre y el Reino Unido, se utilizó la ayuda para compensar el efecto de los elevados derechos de escolaridad de la enseñanza superior (Comisión Europea/ EACEA/Eurydice, 2015).

Las cuentas nacionales de la educación de 2013 muestran que el porcentaje de las familias sobre el total del gasto en enseñanza superior fue incluso superior en los países de altos ingresos no europeos: por ejemplo, ascendió al 40% en Australia, al 52% en el Japón, al 42% en la República de Corea y al 46% en los Estados Unidos. En Chile, donde se efectuaron recientemente reformas en respuesta a enérgicas protestas políticas, fue del 55% (OCDE, 2016).

LA UNIFORMIDAD DE LOS PROGRAMAS NO FUNCIONA

Una manera de enfocar la asequibilidad es hacer que la enseñanza superior sea gratuita para todos. Ante el aumento de los costos, 'gratuita' les parece a muchos estudiantes y familias que es exactamente el precio correcto. Por ese motivo, la matrícula gratuita es un

tema candente en Alemania, Estados Unidos y Sudáfrica. Ahora bien, una política de matrícula gratuita para todos que no esté combinada con apoyo adicional a los grupos desfavorecidos puede excluir a los estudiantes pobres y subvencionar a los ricos.

En Filipinas, en 2016 se promulgó una ley que abolió los derechos de matrícula de 1,6 millones de estudiantes inscritos en 112 universidades y escuelas superiores estatales, cerca del 40% del total de estudiantes del país (Comisión de Enseñanza Superior, CHED, de Filipinas, 2017). La nueva ley de gratuidad universal no se aplica a ninguno de los 2,45 millones de estudiantes matriculados en instituciones privadas o en otras instituciones públicas, como las escuelas superiores locales o especiales. Tampoco cubre esta política los costos conexos a la asistencia a los cursos, como los libros, el transporte y los gastos de subsistencia.

La política parece un paso adelante hacia la asequibilidad, pero, en realidad, los estudiantes que se matriculan en una escuela superior estatal ya es más probable que puedan sufragar los estudios superiores que sus homólogos de las instituciones privadas (Orbeta y Paqueo, 2017). Dicho de otro modo: las subvenciones se destinan a los estudiantes que ya pueden pagar mejor la matrícula. Esas subvenciones no focalizadas dejan atrás los derechos de matrícula en establecimientos privados, que pueden ser hasta tres veces más elevados que los de las instituciones públicas (ADB, 2012). Existen programas de préstamos y subvenciones públicos para ayudar a abonar la matrícula privada, pero los programas de financiación determinan las condiciones que deben reunir los estudiantes basándose en una combinación de ingresos familiares y rendimiento académico, lo que excluye a los estudiantes de escasa capacidad que se matriculan en instituciones privadas. En 2015, menos del 4% de los estudiantes matriculados en instituciones privadas recibió una subvención (CHED, 2017).

La propuesta de Filipinas refleja la crítica habitual de que la matrícula gratuita para todos en las universidades públicas de elite desfavorece a los estudiantes pobres. En la Argentina, en las universidades públicas la matrícula es gratuita, pero casi el 90% de sus alumnos tienen unos ingresos familiares per cápita superiores a la mediana y casi el 50% estudió la secundaria en establecimientos privados de matrícula financiada (Rozada y Menendez, 2002). Así pues, para incrementar la equidad, las medidas que mantengan bajos los derechos de matrícula en las universidades públicas tienen que darse junto con vías para la admisión de estudiantes con talento de

orígenes desfavorecidos y programas de asistencia financiera para todos.

HABRÍA QUE COMBINAR LOS DERECHOS DE MATRÍCULA BAJOS CON PROGRAMAS DE AYUDA FINANCIERA

Los programas de ayuda financiera hacen más asequibles las escuelas superiores y las universidades mediante una combinación de subvenciones, préstamos y deducciones fiscales. Esos programas se han vuelto aún más esenciales porque, incluso donde pueda estarse cerrando la brecha en materia de acceso, la diferencia de acceso a instituciones de buena calidad cada vez está más relacionada con la capacidad de pago de los estudiantes.

Varios estudios de China, la India y la Federación de Rusia muestran que, a medida que se expandían los sistemas de enseñanza superior de esos países, las universidades de elite que realizan investigaciones recibían más fondos públicos y a menudo cobraban derechos de matrícula y escolaridad más altos (Carnoy et al., 2014). En cambio, las escuelas superiores y los institutos técnicos que no seleccionan a sus alumnos en función de sus aptitudes o que no son de elite recibieron menos financiación pública y cobraban a sus estudiantes derechos de matrícula más bajos. Los datos de Chile demuestran que una combinación de subvenciones basadas en las necesidades basadas no solo ayuda a aumentar el acceso equitativo de los estudiantes de bajos ingresos, sino que además mejora la persistencia hasta la graduación (Santelices et al., 2016).

Los derechos de matrícula bajos, las becas basadas en las necesidades y los préstamos condicionados a los ingresos actúan de consuno para cerrar la brecha calidad-asequibilidad. El Proyecto Comparativo Internacional de la Financiación y la Accesibilidad de la Enseñanza Superior (ICHEFP) analiza las políticas de pago de derechos y asistencia financiera a los estudiantes. Los países combinan diferentes planteamientos de la matrícula – gratuita, sistema dual de gratuidad o pago, pago diferido o pago por adelantado – con subvenciones y préstamos para proporcionar un conjunto completo de medidas de ayuda financiera (véase la **figura 4**). La ayuda condicionada al nivel de renta distribuye la asistencia en función de los ingresos del estudiante o de su familia o de otros atributos como la etnia, el género o la región de origen. Los préstamos y las subvenciones pueden cubrir la matrícula y el costo de la escolaridad, facilitar dinero para libros, alojamiento y transporte (Marcucci, 2013). Pueden distribuirse

selectivamente según las necesidades financieras o los méritos académicos, o bien concederse a una población desfavorecida o para estudios de los que haya gran necesidad, por ejemplo, tecnología o atención de salud.

Polonia es un ejemplo de país que combina derechos de matrícula bajos, becas y préstamos para ofrecer un amplio acceso a la enseñanza superior. En 2011, Polonia amplió el sistema de becas cambiando la proporción entre las subvenciones por méritos y las condicionadas a los ingresos en favor de las segundas y elevando un 30% el umbral de los ingresos que dan derecho a solicitar una subvención para cubrir otros costos de escolaridad, como la vivienda y el transporte (OCDE, 2015).

China cobra por adelantado la matrícula, pero recientemente ha mejorado su política de ayuda financiera, que reciben más de 27 millones de estudiantes. El costo neto de la escolaridad de los estudiantes chinos de bajos ingresos asciende al 187% de los ingresos per cápita, y los estudiantes de bajos ingresos de instituciones menos selectivas tienen mayores necesidades no satisfechas que los estudiantes más ricos de las universidades más elitistas (Yang y Cheng, 2013). Las reformas abordaron esta brecha de equidad aumentando la cantidad de estudiantes que reúnen las condiciones para recibir asistencia estatal, ampliando el plazo de reembolso de los préstamos a 20 años y añadiendo un año de asistencia para el reembolso en el caso de los estudiantes de bajos ingresos (ICHEFP, 2017).

La asistencia para el reembolso de los préstamos a los estudiantes de bajos ingresos o bajas ganancias a lo largo de la vida es un importante mecanismo para incrementar las opciones asequibles. Los préstamos condicionados a los ingresos limitan la cuantía del reembolso a un porcentaje de los ingresos discretivos de la persona (por ejemplo, entre el 8% y el 15% de los ingresos mensuales) (Baum y Schwartz, 2005; Chapman et al., 2010) y estos planes de reembolso flexibles pueden ajustarse en consonancia con los ingresos de la familia del estudiante durante el período de vida del préstamo.

La experiencia de Tailandia demuestra por qué se necesita esta clase de flexibilidad. Las instituciones de enseñanza superior tailandesas cobran derechos de matrícula muy elevados por adelantado y el Estado ofrece un préstamo de cuantía uniforme para reembolso que ayuda a sufragar los costos. Las cargas del reembolso para los graduados con ingresos medianos son bajas: aproximadamente el 3% en el caso de los varones y el 5% en el de las mujeres, porcentajes muy por debajo del objetivo del 8–15%. En comparación, los estudiantes más pobres dedican un porcentaje mucho mayor de sus ingresos a devolver sus

préstamos, en torno al 9% los varones y al 14% las mujeres (Chapman et al., 2010). En 2006, la Comisión Tailandesa de Enseñanza Superior probó a instaurar préstamos condicionados a los ingresos para acabar con esas diferencias, pero al cabo de un año se canceló el programa porque era caro y difícil de poner en práctica.

Tomar por objetivo a las poblaciones de bajos ingresos es fundamental para desarrollar una política de asistencia financiera sólida, pero puede ser difícil comprobar el nivel de renta en países con menos mediciones fiables de las finanzas de los hogares, como son muchos países de bajos ingresos. La mayoría de los gobiernos del África subsahariana no tienen acceso a los datos completos de las finanzas de los hogares, motivo por el cual hay algunos que utilizan indicadores sustitutos para calibrar las necesidades, por ejemplo, el nivel de estudios de los padres, las características de la vivienda o los bienes de la familia (ICHEFP, 2003).

Otro problema es la inexistencia de un mecanismo de recaudación eficaz, ya que los préstamos condicionados a los ingresos exigen normalmente un sistema integral de imposición de los ingresos. Las juntas de préstamos y los fondos fiduciarios para educación de Ghana, Kenya, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania han logrado afrontar algunos de estos retos administrativos ordenando a los empleadores que deduzcan los reembolsos de los salarios (Pillay, 2013).

Recomendaciones

La enseñanza superior equitativa y asequible es esencial para la consecución de los ODS. La demanda de enseñanza superior seguirá creciendo y los gobiernos deben responder garantizando que todos los grupos puedan tener acceso a programas de calidad asequibles. Para ayudar a asegurar una buena política y una ejecución efectiva, proponemos seis recomendaciones fundamentales:

- **Saber quién es el objetivo de sus políticas de equidad.** Examinar periódicamente las políticas de equidad para asegurarse de que los grupos que más necesitan ayuda la reciben. Servirse de las encuestas de hogares y otros instrumentos de supervisión para hacer el seguimiento de diferentes grupos.
- **Inscribir la equidad y la asequibilidad en la ley.** Asegurar la equidad y la asequibilidad en los distintos sistemas de enseñanza superior garantizando los principios de acceso en los marcos normativos.

- **Establecer organismos de dirección y supervisión.** Garantizar la protección de los estudiantes mediante la creación de organismos nacionales que elaboren y sigan políticas de igualdad de oportunidades, equidad y asequibilidad en la enseñanza superior. Los órganos encargados de certificar la garantía de calidad pueden desempeñar un papel en la supervisión de las políticas de equidad.
- **Establecer condiciones de igualdad.** Combinar diversos criterios de admisión para conseguir que todos los estudiantes tengan una oportunidad justa de ingresar en las mejores universidades, con independencia de sus orígenes. Elaborar políticas eficaces de discriminación positiva que sitúen la equidad como prioritaria en el proceso de admisión.
- **Combinar los derechos de matrícula con subvenciones y préstamos condicionados al nivel de renta.** Concentrar la ayuda financiera pública en los grupos de estudiantes desfavorecidos. Crear un organismo que coordine el desembolso de la asistencia financiera a los estudiantes y unos mecanismos de recaudación eficaces.
- **Limitar los reembolsos de los estudiantes.** Combinar derechos de matrícula y escolaridad bajos con préstamos basados en los ingresos para limitar las cargas de los reembolsos de los estudiantes a menos del 15% de los ingresos mensuales.

Las referencias de este documento pueden consultarse en línea en la dirección siguiente: <https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/HigherEdPolicyPaperReferences.pdf>

Informe de Seguimiento de la educación en el Mundo
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 París 07 SP, Francia
Correo electrónico: gemreport@unesco.org
Tel: +33 (1) 45 68 10 36 Fax: +33 (1) 45 68 56 41
www.unesco.org/gemreport

Elaborado por un equipo independiente y publicado por la UNESCO, el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* es una referencia autorizada encaminada a informar, ejercer influencia y promover un compromiso genuino en pro de las metas mundiales de educación en el marco de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

© UNESCO
ED/GEMR/MRT/2017/P/30

