

TRAYECTORIA Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

JUAN PABLO VALENZUELA (CIAE/IE UNIVERSIDAD DE CHILE) Y NATALIA YÁÑEZ

AGOSTO 2022



OBJETIVOS

- Describir la evolución en los resultados y en las políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe a través del tiempo (una perspectiva de dos décadas)
- Analizar potenciales impactos y proyecciones de los efectos de la pandemia por el COVID-19 en los sistemas de educación superior y la inclusión en éstos

I. HACIA EL DERECHO UNIVERSAL A LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO EJE DE POLÍTICA DE INCLUSIÓN

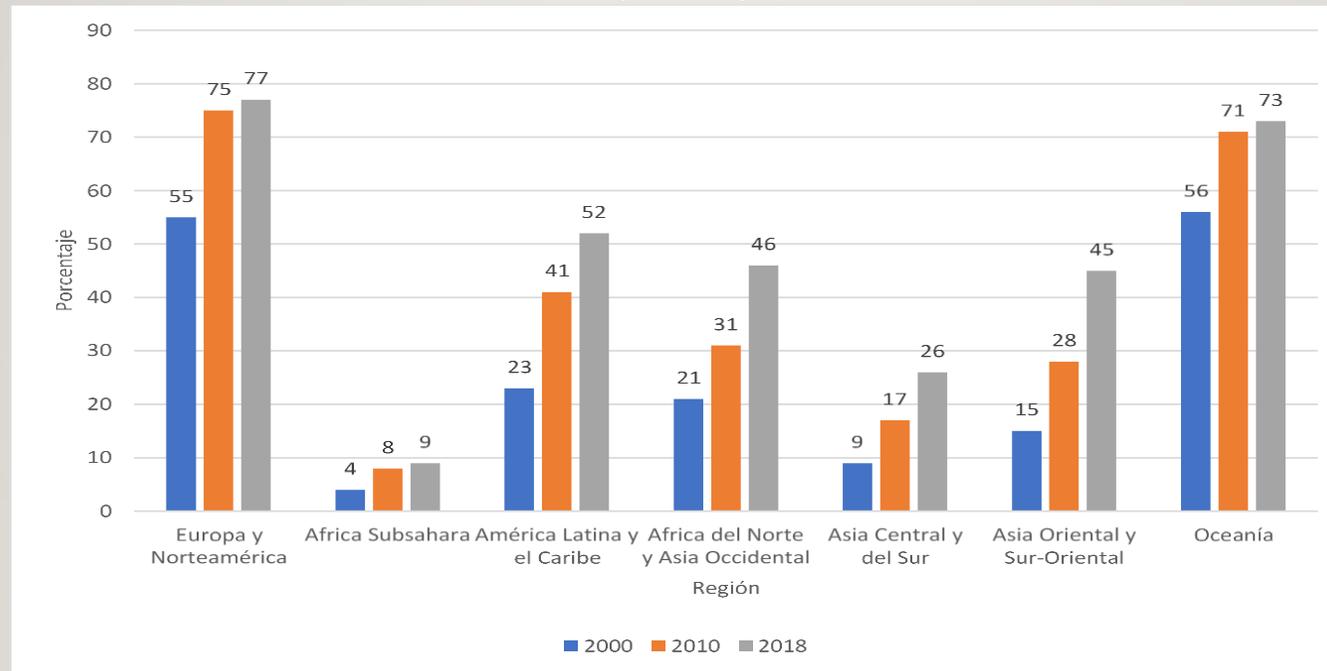
1. Múltiples ventajas individuales y sociales en el acceso y retención en la ES
2. Acceso, retención y graduación inequitativamente distribuidas, lo cual puede profundizar la desigualdad en el bienestar generado por el desarrollo.
3. **Prioridad en garantizar un acceso igualitario para acceder y concluir una ES de calidad** (ODS 4.3 de la Agenda 2030), y **una preocupación particular por lo que históricamente se han quedado rezagados** (UNESCO, 2007) – Convención Contra la Discriminación en Educación. Dos principios orientadores de las políticas en ES antes, durante y después de la pandemia.
4. Considerar que la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior puede reflejar las ventajas iniciales de clase (Sandel, 2020).
5. El acceso universal a la ES es un objetivo que se refiere a la igualdad de oportunidades que deben tener las personas para participar en el sistema educativo, independientemente de sus características.



II. CONTEXTO GENERAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ALC

A. Un periodo de alto crecimiento, pero con alta diversidad entre los países de la región: 1/3 universalización ES (Trow, 2006)

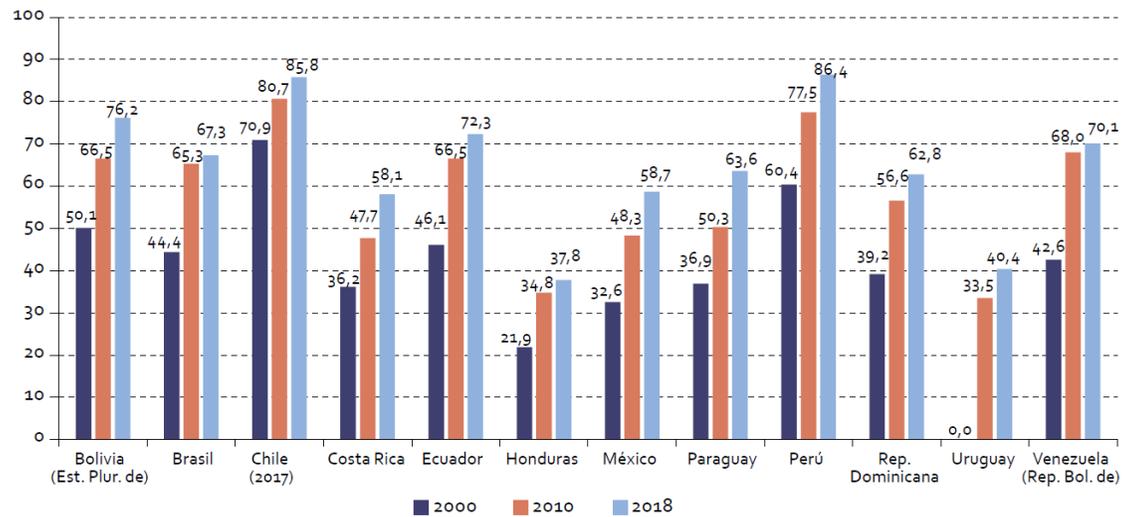
Evolución en la tasa de cobertura bruta de matrícula en educación superior en diferentes regiones del mundo 2000-2018
(En porcentajes)



Fuente: Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-UIS).

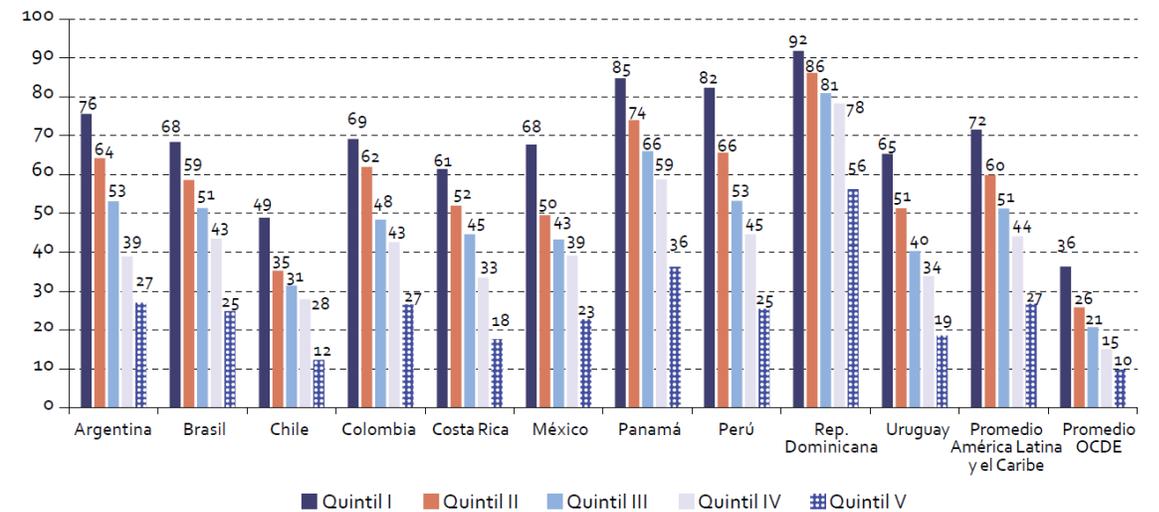
B. LAS BRECHAS EN EL SISTEMA ESCOLAR SE REPLICAN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Gráfico 2
América Latina (12 países): evolución en las tasas de finalización de la secundaria superior en torno a 2000, 2010 y 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: F. Acosta (2021), sobre la base de Instituto de Estadísticas de la UNESCO.
^a Para Chile la estimación del último año corresponde a 2017.

Estudiantes de bajo desempeño en prueba PISA lectura por quintil del índice de NSE y cultural definido por PISA-OCDE, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes (CIMA), del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible [en línea] <https://cima.iadb.org/es/regional-overview/learning/PISA>.

C. El desafío de la graduación en ES: Más allá del acceso

- En ALC cerca del 40% de los que acceden a ES no se gradúa (Szekely, 2016; Haimovich, 2017). Perdiendo gran parte de los beneficios de este nivel (Urzúa, 2017)
- 36% de tiempo extra para graduarse, incrementando el costo de formar un técnico o profesional (Haimovich, 2017)

D. Desigualdad vertical y horizontal en la oferta de la ES

- Desigualdad vertical: >80% matriculados en programas de +4 años, solo Chile, Colombia y Perú con >30% matriculado en ETP (Sevilla, 2017). Se desaprovecha una alternativa de alta efectividad, menor duración y costo (Urzúa, 2017)
- Desigualdad horizontal: ALC parte de su incremento ha sido en programas de baja calidad, con programas de certificación y acreditación débiles (OEI, 2021). Creciente participación del sector privado y de modalidades a distancia, muchas veces de baja calidad (McCowan y Bertolín, 2020). Muchas veces con una mayor concentración de estudiantes vulnerables en estas alternativas.

E. Vinculación con el mundo del trabajo y la productividad

- En ALC graduarse de la ES implica en promedio un 104% de retorno adicional en los ingresos, pero existe una alta heterogeneidad por tipo de institución y área de formación (Ferreyra et al., 2017), donde las carreras STEM (con menor proporción de mujeres), son las más rentables (Urzúa, 2017).
- Los programas e IES más prestigiosos tienen menor proporción de estudiantes vulnerables.
- La calidad de las instituciones es altamente heterogénea, y en muchas ocasiones no generan las competencias necesarias para el mercado del trabajo (muchos graduados no consiguen empleo o están sobrecalificados para las funciones que cumplen, OCDE, 2019).



III. TRAYECTORIA DE INCLUSIÓN EN EL ACCESO Y TITULACIÓN A ES SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE VULNERABILIDAD DE LA POBLACIÓN

- Se analizan según atributos personales (sexo y condición étnico-racial), socioeconómicos de la familia y territoriales (urbano-rural)
- Dos indicadores: i) acceso: asistencia a programas de ES según edad; ii) Finalización de programas de 4+ años
- **Cinco conclusiones relevantes**

I) Durante 2000-2020 se incrementa la cobertura en el acceso de los grupos de menor NSE (quintil más pobre), pero aún muy pocos asisten y la brecha respecto al quintil 5 se acrecienta. Igualmente sucede en la tasa de titulación en programas 4+. **Sigue siendo el atributo más inequitativo en LAC**

Cuadro 3
América Latina (14 países): evolución en la tasa de asistencia promedio a la educación superior por quintiles de ingresos extremos y grupos edad (2000-2019)^a
(En porcentajes)

	Quintiles de ingreso						Diferencia 2019-2000 (en puntos porcentuales)	
	Quintil I			Quintil V			Quintil I	Quintil V
	2000	2010	2019	2000	2010	2019		
20-25 años	3,3	6,5	9,2	33,8	39,2	41,7	5,9	7,9
26-30 años	1,0	2,0	2,6	15,0	17,5	17,2	1,6	2,2
31-35 años	0,4	0,7	0,8	7,4	9,2	8,6	0,4	1,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio simple de los porcentajes de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

- Se aprecian grupos diferenciados de países en el periodo: Algunos con escaso avance en asistencia (Argentina); en otros con avances equitativos (Perú); con mayor incremento para el quintil más rico (Paraguay); y en aquellos donde es mayor en el quintil más pobre (México). ~~Aún solo en 4/14 la asistencia entre los jóvenes del 20% más vulnerable supera el 10%.~~

2) El acceso y titulación es sistemáticamente mayor **entre las estudiantes que entre los estudiantes**, una brecha que se acentúa en las dos décadas. **Sin embargo, esta situación esconde importantes inequidades en contra de las mujeres en la ES**, no solo con menores coberturas en las carreras STEM, menores salarios y menor participación en los puestos directivos, de liderazgo y académicos (UNESCO-IESALC, 2021; CEPAL, 2019).

3) **El acceso a la ES se incrementó sostenidamente en las zonas rurales, sin embargo, se mantiene una brecha significativa con las zonas urbanas** (15 puntos en 2019 para la población entre 20-25 años). Perú y Chile son casos interesantes, con incrementos de más de 10 puntos en zonas rurales.

4) Las desigualdades étnico-raciales son uno de los ejes de la desigualdad social en ALC (CEPAL, 2020). En América Latina uno de cada cinco habitantes es afrodescendiente y ~~8,5% pertenece a un grupo indígena.~~

El periodo muestra un **sostenido incremento en el acceso de la población indígena y afrodescendiente a la ES**, aunque no logra revertir las brechas absolutas respecto del resto. Importantes avances se observan en Bolivia y Chile entre la población indígena y en Brasil y Ecuador entre la población afrodescendiente. También Uruguay muestra tasas de titulación bastante similares entre los diferentes grupos.

5) La mayor parte de los avances evidenciados fueron más sostenidos en el acceso entre 2000-2010, que entre 2010-2018. **Identificando que los desafíos deben superar el ciclo económico.**



IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN EN EL ACCESO A LA ES EN ALGUNOS PAÍSES DE ALC

- ALC presenta una situación histórica de desigualdad estructural, con una matriz productiva poco diversa y una cultura del privilegio (CEPAL/UNFPA, 2020).
- De esta forma, la matriz de desigualdad social de la región (CEPAL, 2020), conlleva a que la desigualdad se manifieste en diversas condiciones que afectan las personas. Políticas inclusivas de ES orientadas a personas de bajo NSE también beneficiarán a estudiantes con otras vulnerabilidades (género, territorio, de pueblos indígenas, afrodescendientes o con alguna discapacidad). A pesar de ello, se hace indispensable implementar políticas para estos grupos en particular.
- Al revisar políticas de inclusión en 15 países de ALC identificamos acciones vinculadas al apoyo financiero y no financieras.

- Inclusión por NSE. Sobre temas de acceso financiero, en algunos países las IES públicas son gratuitas, reduciendo las barreras de acceso a los grupos más vulnerables. En los que no existe gratuidad, se cuenta con sistemas de becas, pero generalmente son acotados a las entidades públicas y en muchas ocasiones en función del desempeño académico. Los sistemas de créditos operan en una lógica similar, pero con apertura al sector privado (como Colombia, Costa Rica, Perú y Chile).
- Las medidas no financieras por NSE son más escasas, pero se destaca la experiencia de Brasil (Programa de Cuotas de acceso a entidades públicas, 50% de cupos para familias de menores ingresos) y el programa PACE en Chile.



- **Las políticas relativas a territorio y género son más escasas que las vinculadas a NSE, condición étnico-racial y situación de discapacidad.** En algunos países se asocian al acceso retención de las mujeres, como también el incremento en las carreras de STEM. Las políticas hacia la comunidad LGBTI+ son muy reducidas (UNESCO, 2021), aunque algunas acciones de Argentina sobre identidad son precursoras (Becas Progresar).
- **Inclusión según condición étnico-racial,** se encontraron experiencias en 9/15 países. En la gran mayoría uno de los grupos priorizados son los estudiantes indígenas y se refiere a la asignación de diferentes tipos de becas. También 7 de estos países cuentan con grupos priorizados por raza, mayoritariamente afrodescendientes (por ejemplo, en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Uruguay). En todos los casos, la mayor parte de las becas se refieren a costos de aranceles, en las menos, se incluyen aportes para otros gastos.



- **Población con discapacidad:** Se identifican políticas diversas en 9/15 países, tanto con medidas financieras como no financieras. Es más frecuente medidas para adecuar la rendición de las pruebas de acceso a esta población que políticas de apoyo para la adecuación de los procesos de aprendizaje (Brasil). También se identifican políticas de financiamiento que definen a este grupo en particular (Beca Social NEE en Bolivia) o junto a otros grupos (Brasil, con Universidad para Todos –ProUni- y Créditos para comunidades con protección constitucional de Colombia).
- En términos generales, **se aprecia un sostenido avance en medidas de inclusión financieras, pero más reducido en aquellas no financieras** (Salmi y D'addio, 2020).
- Otro desafío relevante es que dada la menor tasa de graduación de los **estudiantes con diferentes vulnerabilidades** (Zhou, 2019), **se hace indispensable complementar las acciones financieras con estrategias no financieras como propedéuticos, mentorías/tutorías, nivelación de estudios.**
- **No se identificaron acciones hacia un grupo creciente en la región, como son los migrantes.**
- También que la legislación y orientaciones nacionales que promueven una mayor inclusión en la ES **debe ser acompañada con políticas públicas adecuadas y en magnitud suficiente que aseguren sus objetivos.**



V. DESAFÍOS PARA LA IGUALDAD E INCLUSIÓN EN ES EN ALC EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

A. Contexto general de la pandemia en el sector educativo

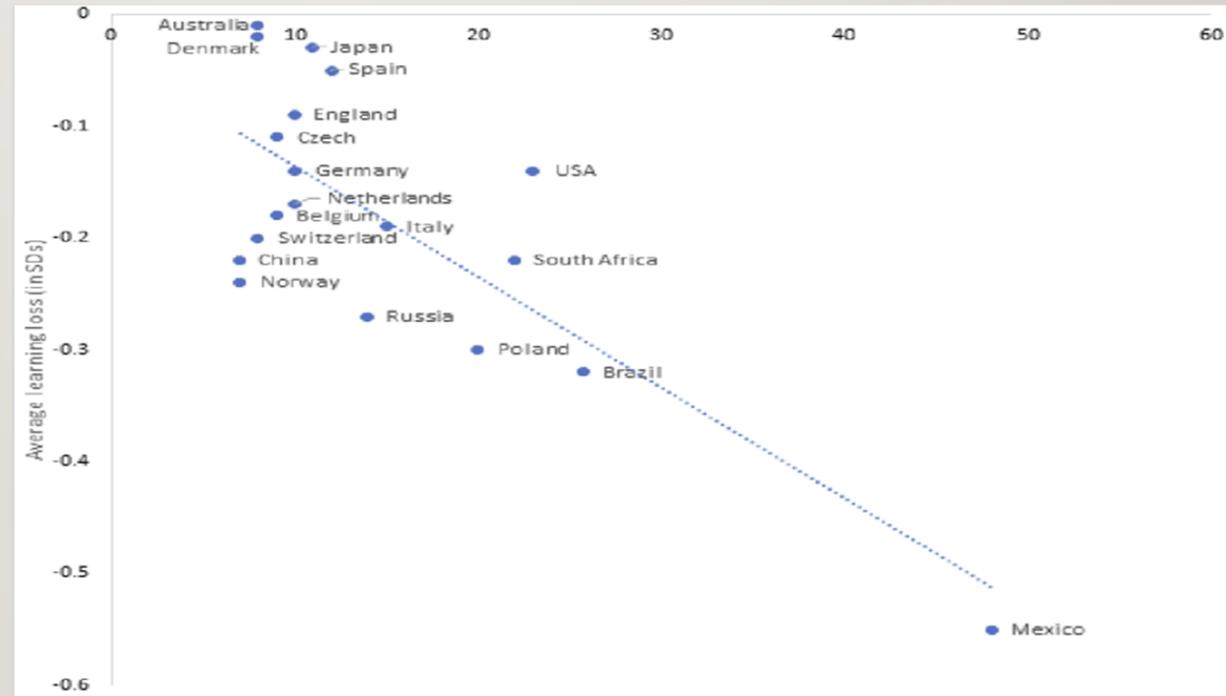
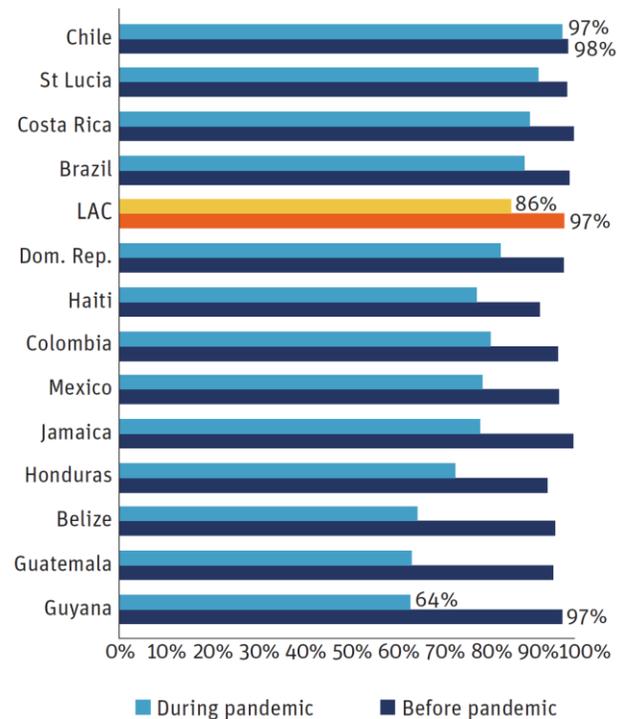
- COVID-19 llevó al cierre generalizado del sistema escolar y de las IES. 97% de los y las estudiantes tuvieron un cierre parcial o total durante 56 semanas a sept 2021 (Banco Mundial, 2021). A mediados del 2021 11 países estaban completamente cerrados, 10 con modalidades híbridas y solo 1 completamente abierto.
- Efectos nocivos en crecimiento y empleo, especialmente entre las mujeres (CEPAL, 2022). También en bienestar socioemocional y aprendizajes.
- La urgencia de la pandemia en ES obligó a priorizar la vinculación y la generación de enseñanza a distancia (para lo cual no estaba preparado, Salmi, 2020). La extensión de la pandemia ha profundizado la urgencia de tres focos previos: i) lograr mayores tasas de titulación; ii) asegurar calidad de los programas de formación; iii) asegurar que los conocimientos y competencias adquiridas sean las relevantes para participar en una nueva economía.

B. PRINCIPALES EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LA IGUALDAD E INCLUSIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA EVALUACIÓN EN DESARROLLO

1. Efectos en procesos de enseñanza/aprendizaje: Educación a distancia precaria en implementación y con poca claridad en su impacto en aprendizajes y competencias.
2. Exámenes de admisión y tasas de graduación en la educación superior
3. Implicancias para la oferta y demanda por educación superior (estrategias múltiples para hacer frente a problemas de financiamiento para estudiantes matriculados, para el sector privado). También se espera una reducción en la tasa de finalización de secundaria (Neidhofer et al., 2021) en ALC de hasta 14%: puede tener un efecto directo en la tasa de matrícula en educación superior.
*Efectos con rostro de mujer: desempleo, cuidados, violencia.
4. Todos ellos anticipan una situación diferenciada para la población con mayores dificultades de inclusión. Efectos intertemporales.

EVIDENCIA MUNDIAL DA CUENTA DE ALTOS EFECTOS EN APRENDIZAJE POR NO PRESENCIALIDAD ESCOLAR (BANCO MUNDIAL, UNESCO & UNICEF, 2022). EN CASI TODOS LOS ESTUDIOS MAYOR DETERIORO ENTRE LOS ESTUDIANTES MÁS VULNERABLES

Figure 2.17. Attendance rates before and during the pandemic, for selected countries (%), February 2020 vs. May/July 2021



Source: Own elaboration on the basis of LAC's HFPS, Phase II, Wave 1.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA INCLUSIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAC EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

A. En el marco general de los avances en la inclusión en ES

1. Graduarse de la educación secundaria y mejorar su calidad
 2. Compatibilizar políticas generales de acceso a la educación superior en conjunto con políticas focalizadas para la inclusión de grupos vulnerables
 3. Igualdad de género conlleva desafíos diferenciados para hombres y mujeres
 4. Avanzar con mayor velocidad en el aseguramiento de la calidad en la educación superior
 5. Aprendizaje a lo largo de la vida
 6. Rol estratégico de programas cortos de orientación técnica y profesional
- 

B. En el marco de la pandemia del COVID-19 y los avances en la inclusión de la educación superior

1. Cerrar las brechas de aprendizajes generados por la pandemia y reinsertar a los estudiantes que abandonen el sistema escolar.
2. Cerrar las brechas de competencias no adquiridas durante la pandemia en la formación de las IES.
3. Innovar en el financiamiento en un contexto de restricción de recursos públicos
4. Fortalecer el trabajo interinstitucional (ej. Coordinación en Colombia; identificación de mejores prácticas de inclusión, ej Minas Gerais en Brasil, o surgidas en pandemia, como MetaRed y ESIAL)
5. Prepararse para un escenario de alta incertidumbre