

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS PAÍSES ANDINOS*

César García García**

REVISTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
ISSN: 0185-2760
Vol. XLII (2), No. 166
Abril - Junio de 2013, pp. 137 - 144

* Espinoza, Óscar (editor) (2013). *Equidad e inclusividad en la educación superior en los países andinos: los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Perú*. Ediciones Universidad UCINF, Chile. 249 pp.

** Posgrado en pedagogía, UNAM. Correo electrónico:
Correo e: cesargarcia1810@gmail.com

En los últimos años, uno de los temas que ha cobrado importancia en la agenda internacional y nacional ha sido la equidad y la inclusión en la educación. En este marco, miembros de una gran red de instituciones de educación superior de 15 países de América Latina y 6 de la Unión Europea, denominada Red Iberoamericana de Investigaciones en Políticas Educativas (RIAPE), publican: *Equidad e inclusividad en la educación superior en los países andinos: los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Perú*.

La obra citada pretende describir y analizar comparativamente las políticas educativas (si las hay) de equidad e inclusividad de los países andinos miembros. Para ello se dibujan dos propuestas para el estudio: la primera consiste en construir y tener como referente un marco teórico que considere, para el análisis del fenómeno de la equidad, múltiples dimensiones (equidad para iguales necesidades; equidad para capacidades iguales; equidad para igual logro), recursos (financieros, sociales y culturales) y estadios (como el acceso, la permanencia, el desempeño y la empleabilidad). Todos estos puntos se encuentran tratados en la parte introductoria de la obra.

La segunda propuesta del estudio de la equidad e inclusión en la educación superior parte de la necesidad de establecer algunos criterios metodológicos para la comparatividad de los países estudiados. Para ello se plantea un formato preestablecido que consigna diez dimensiones de análisis que parten del contexto político y económico, y terminan en la descripción de las acciones de las instituciones de educación superior de cada país. Esta segunda propuesta atraviesa propiamente los cuatro capítulos que componen el estudio y que tienen una estructura fija; aún cuando puede parecer reiterativa la lectura de los objetivos y los indicadores de las distintas dimensiones de análisis, los resultados de las investigaciones son de gran interés por la forma en que cada país aborda la problemática de la equidad y la inclusión social mediante leyes, normas y programas orientados a la atención de los grupos vulnerables (por género, origen social, condición económica o étnica) que intentan ingresar y permanecer en la educación superior.

El capítulo 1 está dedicado a Bolivia, país que llama la atención sobre los otros estudiados por su alta composición indígena. Lo que ha hecho el Estado boliviano en las últimas décadas (de los 80 a la fecha) es crear un marco legal normativo para el sistema de educación superior donde se reconocen y establecen leyes y normas de protección a las poblaciones vulnerables, por ejemplo, la Ley de Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez y la Ley Antiracismo No. 047/2010 que persiguen la accesibilidad y la cobertura en todos los ciclos de enseñanza y aprendizaje.

El Estado boliviano, dicen los autores, creó un marco que sostiene “casi la gratuidad de los estudios de las universidades estatales” (aunque se cobran cuotas de ingreso a cada facultad). Sin embargo, considerando que este marco de gratuidad no es equitativo para el acceso y la permanencia a la educación superior, el Estado, por medio de las instituciones de educación superior pública, ofrece un programa de becas para estudiantes de escasos recursos y buen rendimiento académico (las becas-comedor y las becas-por problemas sociales individualizados) y un conjunto de mecanismos de ingreso a partir

del Plan de suficiencia académica (una especie de examen para ingresar a la universidad). Estos mecanismos son el Curso preuniversitario y la Admisión especial. El primer mecanismo sirve para desarrollar capacidades cognoscitivas para realizar estudios superiores, mientras que el segundo es un

procedimiento académico administrativo por el cual las personas que deseen iniciar o continuar estudios universitarios quedan exentas de cumplir con la modalidad de admisión vigentes debido a que poseen títulos de licenciatura, Técnico Superior y otros que son resultado de disposiciones y convenios de las Universidades públicas del sistema Universitario Boliviano en el marco de rendimiento académico y equidad social (56).

Ahora bien, en el caso de los programas dirigidos a grupos étnicos y minorías en Bolivia, se reflejan en la promulgación de la Ley antirracista No. 047/2010 y la creación de varias universidades indígenas, como la Universidad Pública de El Alto (UPEA), creada en el 2000; la Universidad Indígena Tawantinsuyu Ajila (UTA) creada en 1999; la Universidad Indígena Intercultural (UII) creada en el 2005; la Universidad Indígena Intercultural Kawsay (UNIK) y otras universidades indígenas más que surgieron a raíz de la autorización del presidente Evo Morales en 2008 y que están orientadas hacia “una educación descolonizadora, productiva y comunitaria bajo los principios de la intraculturalidad e interculturalidad” (p. 46).

Finalmente, resaltan en el estudio dedicado a Bolivia las políticas públicas para la equidad de género. Si bien hay un marco normativo que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 para que las mujeres dejen de pertenecer al grupo de vulnerabilidad, no existen los instrumentos de la norma para que se niveleen en la práctica las brechas entre hombres y mujeres. Si bien es cierto que actualmente en la educación superior la composición hombre-mujer casi se ha nivelado en una especie de tendencia social, se nota la ausencia de políticas de equidad de género en lo que sucede al interior de la universidad pública bolivariana donde la participación de la mujer y los niveles de formación en la docencia siguen siendo marcadamente desiguales.

El segundo capítulo estudia las políticas de equidad en la educación superior de Chile; en este apartado puede leerse el gran influjo del marco político económico neoliberal que privilegia la educación superior privada y el régimen de autofinanciamiento en la educación superior. De acuerdo con este estudio, desde la década de los 90 (cuando se retornó a la democracia) se generaron alrededor de doce programas de becas y tres programas de créditos educativos (estos últimos destinados a las clases medias, dado que se deben devolver los recursos obtenidos más un interés) para lograr una mayor equidad en el acceso y permanencia al interior del sistema de educación terciario.

Según datos e indicadores que aparecen en el estudio sobre Chile, en los últimos años (considérese el quinquenio 2005-2010) hubo un incremento de alrededor del 400% a los programas de ayuda estudiantil en becas y créditos. Nada mal, salvo que dos terceras partes de los recursos estuvieron destinados a los fondos de créditos, mientras el tercio restante a los programas de

becas. A este respecto, en este estudio se lee que “Es precisamente este uno de los temas más controversiales que ha motivado a los estudiantes universitarios y secundarios a movilizarse contra el gobierno de Sebastián Piñera desde mayo del 2011, solicitando la gratuidad de los estudios terciarios en el sector público” (115). Con este referente, habría que poner en tela de juicio la existencia de la Prueba de Selección Universitaria como único mecanismo de acceso a la educación superior chilena, y ver con reservas otros programas para la equidad y la inclusión, por ejemplo el Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables para su inserción en el mercado laboral, designado como Programa PAIS, del cual el capítulo 2 registra sólo su noble objetivo, pero no sus alcances.

En el caso de las políticas educativas pro género, lo inusual es que, aún cuando Chile no considera complejo este problema (razón por la cual no hay programas pro género), la presencia femenina en la educación superior es muy significativa (cercana del 50%). Pero no ocurre así con la empleabilidad, las tasas de retorno y con la docencia e investigación en las universidades chilenas, lo cual indica la necesidad de una política educativa al respecto.

Pasando al tercer capítulo, dedicado a Colombia, aparece ya una repetición que puede ser comparable con una de las dimensiones de análisis que nos proporciona toda la obra: el marco político económico. Colombia tiene una historia similar a la de Chile con respecto a la equidad e inclusión en la educación superior y el contexto neoliberal alentado por los últimos gobiernos. En Colombia se modificó la Constitución de 1991, lo cual supuso cambios en el andamiaje del Estado y sus instituciones. A ello habría que agregar la intención, que se agregó en el 2012, de incorporar variaciones sustanciales a la Ley 30 de 1992 relativa a “crear instituciones de educación superior con ánimo de lucro, así como la autorización de sociedades mixtas, esto quiere decir abrir las universidades públicas para que entidades privadas pudieran invertir dinero (alianzas público-privadas)” (157).

Es en este sentido que puede leerse entre líneas que las políticas nacionales de educación superior colombiana y las instituciones a cargo del diseño, implementación y seguimiento de políticas están a favor de la equidad, pero que su concepto de equidad sea bastante neoliberal al plantear el acceso y permanencia a la educación superior mediante procesos de evaluación y créditos educativos. Ello explica la existencia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (que evalúa mediante pruebas a estudiantes antes de su ingreso a la educación superior y al finalizar el programa académico) y del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), el cual promueve créditos educativos para financiar las matrículas y el sostenimiento de los estudiantes, en especial de aquellos que carecen de recursos económicos. Para tener una perspectiva de las funciones del ICETEX cabría mencionar dos cosas: primero, que en el año 2005 este instituto se vuelve una entidad financiera de naturaleza especial (una especie de segundo banco, dicen los autores); segundo, que la mitad de los recursos del ICETEX provienen de préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En términos más claros, los programas que se destinan a incentivar el acceso y la permanencia a la educación superior colombiana se remiten a créditos educativos. Colombia ofrece cinco programas de crédito, dos más mediante alianzas con el ICETEX, y dos programas de beneficios adicionales (Crédito para mi Computador-Mi PC y Programa de Idiomas Sin Fronteras). Aunque no es de extrañar que los programas de ayuda estudiantil estén centrados en becas-crédito y el autofinanciamiento de la educación superior, sobre todo cuando el 71% de la composición de la educación superior en Colombia es privada.

Un matiz o contraste con respecto a la equidad y la inclusión en la educación superior colombiana son los programas para grupos minoritarios y las políticas pro género. Los programas dirigidos a grupos étnicos y minorías (en este caso indígenas y afrocolombianos) adquirieron relevancia desde 1985 cuando se creó la oficina de Etnoeducación, la cual desarrolló una política de capacitación y profesionalización de maestros indígenas y no indígenas, y permitió el acceso de estudiantes indígenas a la educación superior (sobre todo a las universidades nacionales).

Las acciones gubernamentales también se centraron en la contratación, por parte del Ministerio de Educación, de varios funcionarios indígenas y afrocolombianos para descentralizar la educación a las regiones; en la creación de fondos condonables para estudiantes afrocolombianos de bajos recursos económicos y buen desempeño; en acuerdos específicos con algunas universidades para el otorgamiento de becas y descuentos; en el establecimiento de mecanismos especiales de acceso de estudiantes afrocolombianos a la educación superior; en la creación del Programa Especial a Mejores Bachilleres de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal; en algunas convocatorias para conseguir la inclusión educativa de minorías con alguna discapacidad física a través del uso de las TIC así como en el Fondo Álvaro Alcué Chocué, también para facilitar el acceso de indígenas colombianos a los programas de posgrado en instituciones de educación superior terciaria.

Un segundo matiz para comprender las acciones del gobierno colombiano en cuanto a equidad de género fue su reconocimiento a la no discriminación, al derecho a la participación en las instancias del Estado, a la igualdad de derechos y deberes, la condena a la violencia intrafamiliar y la protección especial a la maternidad en distintos artículos de la Constitución de 1991 (Artículos 42, 43 y 53) y en los subsecuentes Planes Nacionales de Desarrollo. ¿Estas acciones gubernamentales se reflejan en la educación superior? Los datos estadísticos que aparecen en este capítulo muestran que en los últimos años, en el pregrado y educación superior, la participación de la mujer se acerca al 50% y en algunos momentos lo sobrepasa. Aunque nuevamente falta ver si esta política de equidad de género adquiere un balance en la empleabilidad y tasas de retorno y si estas políticas de equidad de género logran cambiar la tendencia docente “masculinizada” de las universidades colombianas.

Finalmente, el cuarto capítulo está dedicado a Perú. Si bien este país andino también muestra, *grossó modo*, huellas del modelo neoliberal en los

programas enfocados a la equidad y la inclusión en la educación superior, hay otras acciones gubernamentales donde no se nota esta influencia, por ejemplo: en los programas pro género que aparecen en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2015; en los programas dirigidos a grupos étnicos (de los cuales se mencionan diez); en algunas leyes en contra del racismo (Ley contra Actos de discriminación de 1997, Ley General de la Persona con Discapacidad, 1998, Ley 2006 destinada a las víctimas y familiares de víctimas de violencia política ocurrida en el país entre los años 1980 y 2000) y en varias normas establecidas en distintas legislaciones que eximen del examen a alumnos destacados de pregrado, a aquellos con discapacidad, a víctimas de terrorismo y a talentos deportivos.

En el caso de las acciones gubernamentales, donde sí se nota la influencia del marco neoliberal es en los programas de ayuda estudiantil para sectores vulnerables destinados a incentivar el acceso y la permanencia de jóvenes sin recursos económicos, estudiantes indígenas y otras minorías. El capítulo dedicado al caso del Perú resalta cuatro programas de ayuda para estudiantes de excelencia académica, escasos recursos, con perfiles de egreso de universidades e institutos públicos, y con perfiles de ingreso a universidades públicas y también privadas. Los programas de ayuda estudiantil suenan bien salvo algo que aparece entre líneas en uno de los datos que ofrece este capítulo con información de 2011: del total de alumnos de pregrado (614,059) beneficiados por el Consejo de Ciencia y Tecnología y la Oficina de Becas y Créditos Educativos (ambos organismos públicos colombianos), 269 estudiantes eran de universidades públicas y 686 estudiantes de privadas.

Lo anterior significa que son realmente pocos los que se benefician de algún tipo de becas y que las universidades privadas son las que se ven mayormente beneficiadas. Y es aquí donde está el peso del marco neoliberal. La importancia que le ha dado el gobierno peruano a la educación superior privada es desproporcionada y esto se observa en distintos factores: el mayor número de instituciones de educación superior es privado; el mayor número de la matrícula de la educación superior es privada y la mayor cantidad de posgrados están en la educación superior privada. Los programas de ayuda estudiantil, como las becas crédito, se obtienen con un aval y una tasa de interés del 12,5% anual y desde 1996 se da un decreto de ley (Decreto de Ley 882) que permite a las universidades privadas actuar como instituciones con fines de lucro.

La docencia e investigación, unas de las últimas dimensiones de este análisis, pueden ser útiles para comprender la equidad y la inclusión en la educación superior. ¿Qué ha hecho la universidad peruana al respecto de estos dos factores? De acuerdo con los datos que toma el estudio del Instituto Nacional de Estadística e Informática, para el 2011 cabe extraer lo siguiente: el 68,2% de los docentes eran hombres y el 31,8% mujeres, lo que significa que menos de la mitad de las mujeres participa en actividades docentes en uno de los espacios desde donde se discute, se piensa y se actúa en torno a la equidad, la universidad. Esto deja abierta la siguiente interrogante: ¿la mayor presencia

masculina en la docencia y la investigación en las universidades andinas se debe a una mayor capacidad intelectual o a una falta de acciones pro género al interior de la universidad?

Esta y otras preguntas les surgirán a quienes se acerquen a revisar las distintas dimensiones de análisis de la obra que publica la Red RIAPE, obra que sin duda será de gran interés para los estudiosos de las políticas públicas en educación superior interesados en cuestiones teóricas y metodológicas de la educación comparada y, por supuesto, para aquellos cuyo tema de interés central sean los grupos marginados de la educación superior por género, origen social, condición económica o étnica.