



RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGACIONES
EN POLÍTICAS EDUCATIVAS

Equidad e inclusividad en la educación superior en los países andinos: los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Perú

ÓSCAR ESPINOZA
Editor

**EQUIDAD E INCLUSIVIDAD
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR
EN LOS PAÍSES ANDINOS:
LOS CASOS DE BOLIVIA, CHILE,
COLOMBIA Y PERÚ**

Ediciones Universidad UCINF

© Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas, 2013

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS PAISES ANDINOS:
LOS CASOS DE BOLIVIA, CHILE, COLOMBIA Y PERÚ

Derechos reservados

Registro de Propiedad Intelectual N° 229.554

ISBN: 978-956-8330-04-0

Diseño e impresión:

versión | producciones gráficas ltda.

IMPRESO EN CHILE - PRINTED IN CHILE



RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGACIÓN
EN POLÍTICAS EDUCATIVAS

**EQUIDAD E INCLUSIVIDAD
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR
EN LOS PAÍSES ANDINOS:
LOS CASOS DE BOLIVIA, CHILE,
COLOMBIA Y PERÚ**

ÓSCAR ESPINOZA
Editor



PRESENTACIÓN	11
AGRADECIMIENTOS	15
INTRODUCCIÓN	17
MARCO TEÓRICO	21

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN BOLIVIA

Miriam Villegas & Christian Mendizábal

Introducción	33
1. Contexto	33
2. Marco Legal Normativo del Sistema de Educación Superior	37
3. Políticas Nacionales de Educación Superior	40
4. Institucionalidad de la Educación Superior	47
5. Selección de Alumnos	55
6. Régimen de Financiamiento del Sistema de Educación Superior	57
7. Alumnado y Representatividad	64
8. Certificación de Profesionales	70
9. Empleabilidad	77
10. Profesorado e Investigadores	82
Bibliografía.....	90

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR EN CHILE

Óscar Espinoza

Presentación.....	93
1. Contexto	93

2. Marco Legal Normativo	95
3. Políticas Nacionales de Educación Superior	98
4. Institucionalidad de la Educación Superior	104
5. Selección de Alumnos	111
6. Régimen de Financiamiento del Sistema de Educación Superior	112
7. Alumnado y Representatividad	117
8. Certificación de Profesionales	122
9. Empleabilidad	126
10. Profesorado e Investigadores	129
Bibliografía	132

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

*Ángela Santamaría, María Teresa Palacios, Edgar Ricardo Naranjo,
Pedro Nel Rojas Oliveros, Carlos Alberto Guaz-mayan Ruiz,
Mario Alberto Espinoza Rodríguez*

Introducción	135
1. Contexto	136
2. Marco Legal Normativo	140
3. Políticas Nacionales de Educación Superior	141
4. Institucionalidad de la Educación Superior	155
5. Selección de Alumnos	159
6. Régimen de Financiamiento del Sistema de Educación Superior	161
7. Alumnado y Representatividad	172
8. Certificación de Profesionales	179
9. Empleabilidad	181
10. Profesorado e Investigadores	189
Bibliografía	194

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÚ

Carmen Velezmoro, Julio Chávez Achong, Heidi Rodrich, Azril Bacal

Introducción	197
1. Contexto	198
2. Marco Legal Normativo	200
3. Políticas Nacionales de Educación Superior	201
4. Institucionalidad de la Educación Superior	209
5. Selección de Alumnos	215
6. Régimen de Financiamiento del Sistema de Educación Superior	216

ÍNDICE

7. Alumnado y Representatividad	219
8. Certificación de Profesionales	233
9. Empleabilidad	235
10. Profesorado e Investigadores	238
Bibliografía	243
CONCLUSIONES	247

PRESENTACIÓN

ANTONIO TEODORO*

En 2006, un conjunto de centros de investigación, que reúnen a científicos (y militantes) sociales de diferentes campos –educación, sociología, antropología, ciencia política, economía, historia– y de diferentes países, presentó una propuesta de constitución de una Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas (RIAPE) al Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), existente en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA). Aprobado su financiamiento durante un período de cuatro años, la Red comenzó a trabajar a inicios del año 2007.

La red RIAPE tuvo como objetivo central coordinar la investigación desarrollada por sus miembros en el campo del análisis de las políticas educativas. Con ello se pretendió construir un marco teórico y analítico que permitiese mapear y analizar las políticas públicas de educación de las últimas décadas –tanto las conducidas por los gobiernos como las propuestas y proyectos de las más influyentes agencias globalizadoras o de los movimientos sociales y administraciones locales–. La Red estableció como objetivo general el de reforzar (y coordinar) la investigación realizada sobre los impactos de la globalización en las políticas públicas de educación, en particular en las áreas de la inclusión y de la equidad en los países integrantes del espacio iberoamericano a los que los equipos integrantes pertenecían. Tomando como referencia este mapeo, se pretendió desarrollar un conjunto de indicadores que privilegiasen las dimensiones de la inclusión y de la equidad en las políticas públicas, y que pudiesen ser presentados en contraposición a los indicadores hegemónicos contruidos en el ámbito de organizaciones como el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), utilizados hasta el cansancio en informes, encuestas y estudios estadísticos comparados, y que hoy se han convertido en un influyente instrumento de regulación de las políticas públicas¹.

* Profesor visitante de la Universidad Nueve de Julio (UNINOVE) en San Pablo, y catedrático de la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías en Lisboa. Coordinador general de la Red RIAPE.

¹ Véase Teodoro, A. & Jezine, E. (Orgs.) (2012). *Organizações internacionais e modos de regulação das políticas de educação*. Brasília: Liber Livro.

La Red propició la creación de fuertes lazos de cooperación científica y académica, así como el desarrollo de nuevos proyectos, tanto de naturaleza bilateral como multilateral. El resultado más importante del trabajo desarrollado fue, sin duda, la transferencia de conocimientos entre los equipos en términos de epistemologías, metodologías y prácticas. Ese aprendizaje recíproco permitió fortalecer la formación avanzada, la participación de los investigadores en congresos y seminarios internacionales y aumentar las publicaciones de los equipos y, consecuentemente, el impacto dentro de sus comunidades científicas.

Finalizado el vínculo con el Programa CYTED, hubo que buscar otras fuentes de financiamiento. El Programa Alfa, iniciativa de la Comisión Europea que tiene como objetivo principal fomentar la cooperación entre Instituciones de Educación Superior (IES) de la Unión Europea y de América Latina, fue la alternativa buscada, permitiendo ampliar la Red y construir un proyecto de intervención fuerte que pueda contribuir para la mejoría de la calidad, pertinencia y acceso a la enseñanza superior en América Latina, así como también para el proceso de integración regional en el continente, propiciando el avance para la creación de un área común de enseñanza superior en la región y potenciando sus sinergias con el sistema universitario de la Unión Europea².

Al considerar la desigualdad y la exclusión como determinantes en la tendencia de las políticas de equidad e inclusión en las IES de la región latinoamericana, se aborda la problemática con una perspectiva que emana desde el interior de los sistemas de educación superior nacionales (políticas de inclusión en las IES, sistemas de gobierno, pertinencia de los programas universitarios, proyectos de vinculación) y también, de acuerdo con la dinámica externa y del contexto global en el cual nos desenvolvemos, de la necesidad de mantener un elevado grado de colaboración entre las IES para reconocer las diferentes dimensiones del problema (falta de una agenda común para la equidad, políticas y normas comunes adecuadas a cada contexto, implementación de actividades de diagnóstico temático paralelas). Esto ha permitido identificar sus causas, los factores determinantes y el impacto futuro en la región, con el fin de superar la desigualdad y la exclusión como estrategia para alcanzar el desarrollo sustentable de las sociedades.

En este escenario, la acción que estamos llevando a cabo en el ámbito del proyecto RIAIPE3 se adecúa al objetivo del Programa Alfa III: la reforma y modernización de las instituciones y de los sistemas de educación superior en los países beneficiarios, prestando especial atención a los grupos menos favorecidos o vulnerables y a los países más pobres de la región. El objetivo general del proyecto se vincula con el incremento sustantivo y la mejora cualitativa de la equidad y la pertinencia social para la cohesión social en las IES de América Latina, teniendo como objetivo

² En el sitio <http://www.riaipe-alfa.eu> se encuentra información detallada sobre la composición de la Red RIAIPE y de su actividad desde 2011.

específico el desarrollo del Programa Marco Interuniversitario (PMI) con estrategias institucionales comprobadas para favorecer la transformación estructural de las IES de América Latina a través de modelos de intervención que permitan mejorar la pertinencia de las funciones universitarias en el desarrollo social equilibrado, potenciando la equidad y la cohesión social.

La propuesta RIAIPE3 sitúa a las propias universidades en el centro neurálgico de los cambios en los sistemas de educación superior, convirtiéndolas en agentes activos de los procesos de cohesión y desarrollo a partir de una perspectiva de conocimiento situado en los planos local, nacional, regional e internacional. La lógica de las acciones está dirigida al fortalecimiento y consolidación (empowerment) de las universidades como actores sociales y al reforzamiento de sus estructuras, sus posibilidades y su coordinación para establecer criterios de elevado impacto social.

El libro que aquí se presenta es un resultado parcial del trabajo de la Red, que involucra a los equipos de los países que integran la Comunidad Andina y que participan en la Red RIAIPE (Bolivia, Chile, Colombia y Perú). Es un trabajo meticuloso y fundamentado, que busca generar una reflexión comparada entre los sistemas de educación superior de los países referidos y permitir, en un segundo momento, apoyar la elaboración de medidas de política pública, a fin de permitir la construcción de universidades (y otras instituciones de enseñanza superior) más democráticas en su acceso, más diversas en su composición social y cultural, más capaces de fomentar el diálogo de epistemologías, y en último término, más interculturales. Aunque se reconoce la falta de herramientas para estudiar algunas variables clave de caracterización de la situación en las cuatro realidades nacionales consideradas, se hace un notable (y riguroso) esfuerzo de recolección, sistematización y análisis de indicadores que permiten aprehender las diferencias y similitudes en la región y ensayar una presentación de respuestas que permitan una mayor equidad e inclusión en la educación superior.

SAN PABLO, BRASIL, ABRIL DE 2013

AGRADECIMIENTOS

Vayan los agradecimientos para los equipos de la Universidad Loyola, la Universidad del Rosario, la Universidad Nacional Agraria La Molina, la Universidad de Nariño y la Universidad Ucinf. Sin el esfuerzo y compromiso desplegado durante el último año por cada uno de los miembros de estos equipos habría sido imposible culminar este texto.

Se agradece, igualmente, la colaboración desinteresada prestada por los investigadores Luis Eduardo González, Juan Carlos Santa Cruz, Javier Loyola y Pamela Márquez del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad Ucinf quienes revisaron e hicieron valiosos comentarios a la versión previa de los documentos preparados por los colegas de Bolivia, Chile Colombia y Perú que forman parte de este libro que hoy sale a la luz.

INTRODUCCIÓN

El presente libro analiza y discute cómo han evolucionado los sistemas de educación superior en los países andinos (Bolivia, Chile, Colombia y Perú) en la última década y como las normativas, políticas, programas de acción y distintos instrumentos impulsados desde los gobiernos nacionales y desde las propias instituciones han facilitado o entrabado la consecución de sistemas más equitativos e inclusivos.

Se trata de una temática muy poco explorada y trabajada en América Latina por lo complejo que resulta abordar el análisis de la equidad y la inclusividad en el ámbito de la educación terciaria. Usualmente, los escasos estudios existentes que han abordado el fenómeno en cuestión lo han hecho en la perspectiva del acceso al sistema y con un enfoque parcial y algo sesgado del problema –confundiendo incluso los alcances de la equidad con la igualdad–, pero no han considerado los otros estadios del desarrollo educativo que son permeados por el fenómeno de la equidad, a saber: permanencia, desempeño y resultados (empleabilidad). Por ese motivo, elaborar este texto ha representado un enorme desafío en lo personal y en lo colectivo permitiendo, por una parte, estrechar los lazos para continuar el trabajo en red y, por otra, encausar el desarrollo de análisis comparado a nivel de la región andina.

Para conducir el análisis en cada uno de los países participantes en el estudio se apeló al uso de estadísticas descriptivas registradas en bases de datos de organismos nacionales e internacionales, informes ministeriales, informes de agencias vinculadas al tema, y fuentes secundarias.

Es importante destacar que al momento de conducir los análisis en algunos casos hubo dificultades para acceder a información asociada a determinados indicadores. Por ello, algunos equipos optaron por recurrir a resultados publicados en fuentes secundarias lo que no impide en modo alguna la comparabilidad pero obliga a mirar algunos resultados con mayor cautela.

Los equipos de cada país elaboraron y estructuraron los respectivos capítulos a partir de un formato pre establecido que consignó diez dimensiones de análisis:

La primera dimensión se refiere al contexto de cada país. En relación a ello se describen y analizan las variables de la situación contextual, socio-económica y política que determinan las políticas de educación superior. Con este propósito los

antecedentes se organizan en torno a dos variables: el sistema político y el régimen de gobierno, por una parte, y el modelo económico predominante, por otra.

La segunda dimensión hace referencia al marco legal normativo imperante. En este caso se pretende describir y analizar los referentes legales que regulan el accionar del sistema de educación superior de cada país y de sus instituciones. Para estos fines se consideran dos variables como ejes de análisis. Por una parte, el marco legal sobre el cual operan las instituciones de educación superior y, en segundo término, las leyes, decretos leyes, reglamentos y/o convenios que defienden el derecho a la educación de grupos vulnerables.

La tercera dimensión está vinculada a políticas nacionales de educación superior, y tiene como objetivo el describir y analizar las políticas de educación superior en caso de existir y las iniciativas derivadas de éstas. En particular, se analizan aquellas referidas a la equidad, igualdad de oportunidades y cohesión social. En función de lo señalado se plantean para el análisis cinco variables sobre las cuales se estructura la información: las instituciones a cargo del diseño, implementación y seguimiento de políticas; los programas pro equidad y pro género para el acceso y permanencia en la educación superior; los programas de ayuda estudiantil (becas y créditos) para sectores vulnerables destinados a incentivar el acceso y la permanencia en la educación superior; los programas dirigidos a grupos étnicos y minorías; y los programas de apoyo a grupos vulnerables para su inserción en el mercado laboral.

La cuarta dimensión dice relación con la institucionalidad de la educación superior, en la cual se pretende identificar y caracterizar a las instituciones que forman parte de los sistemas de educación superior. Para ello se consideran nueve variables: el tipo de instituciones; el propósito de las instituciones y su población objetivo; el régimen de gobierno de las universidades privadas y públicas; la pertenencia o adscripción a determinados entes afines; el número de instituciones existentes; el número de instituciones universitarias y no universitarias existentes; el número de instituciones universitarias públicas y privadas; el número de carreras ofrecidas por las instituciones universitarias públicas y privadas a nivel de pre grado; y el número de programas ofrecidos por las instituciones universitarias públicas y privadas a nivel de postgrado.

La quinta dimensión está asociada con la selección de alumnos y tiene por propósito describir los procesos y mecanismos de selección utilizados por las instituciones. A nivel de variable se establece la explicitación de los procedimientos e instrumentos de selección usados para estos fines.

La sexta dimensión alude al régimen de financiamiento que guía los destinos del sistema de educación superior en cada uno de los países objeto de análisis. El análisis, en este caso, se lleva a cabo en torno a cinco variables: descripción del tipo de régimen de financiamiento imperante; los recursos totales asignados a la educación superior en la última década; los recursos asignados a programas de asistencialidad (Becas y créditos) desagregados por programa en la última década; el gasto en edu-

cación superior como proporción del gasto total del sector educación; y el gasto en educación superior en relación al Producto Interno Bruto (PIB) de cada país.

La séptima dimensión es la del alumnado y su representatividad y tiene como objetivos los de describir y analizar la composición del alumnado en todos los niveles universitarios (grado, postgrado) y la representación que tienen las minorías indígenas al interior del sistema. Igualmente, se pretende analizar la procedencia geográfica (rural/urbana) del alumnado y la procedencia del alumnado según el tipo de establecimiento secundario al cual asistieron. Otras variables que se exploran en relación con esta dimensión son: la evolución de la matrícula total de pregrado y de postgrado del sistema según género; la distribución de la matrícula entre los niveles universitario y no-universitario según género; la distribución de la matrícula en las instituciones públicas y privadas; la distribución de la matrícula según quintil de ingreso; la cobertura en educación superior para el grupo etareo comprendido entre los 18 y 24 años; y la cobertura en educación superior según nivel de ingresos y género para el grupo 18-24 años de edad.

La octava dimensión que se asocia con la certificación de profesionales, tiene como propósito evaluar cómo ha evolucionado la participación femenina entre los graduados de la educación superior. Para ello se consideran dos variables: Número total de graduados de programas de pregrado según género y número de graduados de pregrado según área del conocimiento.

La novena dimensión que se relaciona con la empleabilidad tiene por finalidad diagnosticar el nivel de participación de los graduados en el mercado del trabajo según género, así como el nivel de renta. Para aproximarse a este fenómeno se plantean dos variables: tiempo que demoran los egresados en insertarse al mercado laboral y el nivel de renta por carrera que perciben los egresados según género.

La décima y última dimensión consignada en el análisis es la del profesorado e investigadores cuyo propósito es el de describir y analizar las políticas sobre profesorado e investigadores/as en relación a las variables de etnia y género. En función de ello se abordan las siguientes cuatro variables: Tipos de régimen de profesorado en las instituciones de educación superior; Distribución de profesores e investigadores por categorías; Carrera docente, y, Estímulos a la investigación.

El texto se ha organizado en seis capítulos. Tras una breve introducción que ilustra el propósito del libro y algunos aspectos metodológicos que guiaron la redacción de los distintos capítulos, se presenta el marco teórico que sirve de base al análisis que desarrollaron los equipos de los cuatro países andinos. A continuación, se presentan los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Perú. En último término, se esbozan las conclusiones derivadas del análisis comparado de experiencias de la región andina.

La noción de ‘equidad’ ha sido objeto de innumerables debates en el ámbito de la política social y pública, y, sin embargo, en muchos contextos parece no estar muy clara la idea acerca de lo que este concepto supone e implica en términos de objetivos y resultados. Han surgido preguntas entre analistas, diseñadores de políticas y evaluadores preocupados de los temas de inequidad y desigualdad con respecto a la factibilidad de alcanzar la equidad o justicia social en una sociedad caracterizada por la inequidad. Esto se manifiesta en el ambiente familiar, en el estatus ocupacional y en el nivel de ingreso; también es evidente en las oportunidades educacionales, en las aspiraciones, el logro y las habilidades cognitivas. Es debatible si podemos tener ‘equidad’ en una sociedad que prioriza la eficiencia en el manejo de los recursos por sobre la justicia social. Ciertamente, tales preguntas han dado forma y han guiado muchas discusiones y debates teóricos entre académicos, analistas y diseñadores de políticas públicas. Sin embargo, en muchos casos el uso del concepto de ‘equidad’ y las distintas dimensiones asociados a este demuestra que hay muchas confusiones y malentendidos incluso entre académicos e investigadores. Consecuentemente, incorporado a este trabajo se encuentra un intento de clarificar la naturaleza de los debates y definiciones sobre ‘equidad’, particularmente aquellos que se desarrollan incluso cuando la gente parece estar mirando el mismo conjunto de información. El primer objetivo de este marco de referencia es lograr una mayor comprensión de tales debates acerca de este concepto que guía el análisis.

Durante las últimas cuatro décadas se han dado una serie de controversias cuando se discute el concepto de ‘equidad’. Este concepto a menudo es invocado por analistas y diseñadores de políticas, así como por autoridades de gobierno y académicos, ya sea para justificar o criticar la asignación de recursos en los diferentes niveles del sistema educacional. Aquí el significado, objetivos y supuestos de la ‘equidad’ serán considerados en términos de sus implicancias para las políticas sociales

³ Este capítulo está basado en Espinoza (2007). “Solving the Equity/Equality Conceptual Dilemma: A New Model for Analysis of the Educational Process”, *Educational Research*, 49, N°4 (December 2007), pp.343-363. London, England; y Espinoza (2013), “The Equity Goal Oriented Model Revisited”. En A. Teodoro & Manuela Guilherme (Eds.), *European and Latin American Higher Education Between Mirrors*. New York, Peter Lang International Academic Publishers (En imprenta).

y educacionales. En vez de abogar por una concepción única o simple de ‘equidad’ se presentan un conjunto de definiciones de este concepto, así como una discusión vinculada a cuestiones de orden teórico y de políticas, propiamente tal. Además, se discutirá un nuevo modelo, formulado por el autor de este documento (Espinoza, 2007; 2013), para el análisis de la equidad en relación a un conjunto de dimensiones y estadios del proceso educativo, el cual podría ser valioso para investigadores, evaluadores, educadores, analistas y diseñadores de políticas.

La ‘equidad’ e ‘igualdad’ deben ser consideradas como la base principal de la justicia distributiva, respecto de la cual Morton Deutsch (1975, p. 137) señala que ‘se asocia con la distribución de las condiciones y bienes que afectan el bienestar individual’. Deutsch (1975, pp. 137-138) argumenta que:

el sentido de la injusticia con respecto a la distribución de beneficios y daños, recompensas y costos, u otros factores que afecten el bienestar de los individuos puede ser asociado a: (a) los valores que subyacen a la normativa que gobierna la distribución (injusticia de valores), (b) las normas empleadas para representar los valores (injusticia de normas), (c) las formas en que las normas son implementadas (injusticia de implementación), o (d) la manera en que se adoptan las decisiones (injusticia de los procedimientos referidos a la toma de decisiones).

En los debates sobre justicia distributiva el concepto de ‘equidad’ es a menudo utilizado como si fuera sinónimo del concepto de ‘igualdad’ (Lerner, 1974; Warner, 1985). Por ejemplo, Secada (1989) presenta una serie de poderosos argumentos para mostrar que ‘igualdad’ no es sinónimo de ‘equidad’ y, por lo tanto, más que esforzarnos por la igualdad entre los grupos de personas deberíamos trabajar en la dirección de desigualdades equitativas que reflejen las necesidades y fortalezas de los distintos grupos. Él postula que con los estudiantes se debe tratar a nivel individual. Desafortunadamente, los seres humanos son criaturas de prejuicio y, por ende, ciertas desigualdades están obligadas a existir. Cuando estas desigualdades pueden ser identificadas a lo largo de la línea de un grupo particular, es importante examinar la fuente de la desigualdad y determinar las razones de ésta.

El concepto de ‘equidad’ es asociado con la imparcialidad o justicia en la provisión de educación u otros beneficios y toma en consideración circunstancias individuales, mientras que la ‘igualdad’ a menudo connota igualdad en el trato afirmando la igualdad fundamental o natural de todas las personas (Corson, 2001).

Mientras que la ‘igualdad’ involucra una evaluación cuantitativa, la ‘equidad’ involucra tanto una evaluación de este tipo como un juicio moral o ético subjetivo que podría evitar la letra de la ley en el interés del espíritu de la ley (Bronfenbrenner, 1973; Gans, 1973; Konvitz, 1973; Jones-Wilson, 1986). Las evaluaciones de equidad son más problemáticas porque la gente difiere en cuanto al significado que asignan a los conceptos de rectitud o justicia y porque el conocimiento de las relaciones causa-efecto vinculadas a la equidad es a menudo limitado (Harvey y Klein, 1985).

La concepción de ‘equidad’, comúnmente asociada con la teoría del capital humano, está basada en consideraciones utilitarias (Bentham, 1948; Rawls, 1971; Strike, 1979; House, 1980). En otras palabras, demanda una competición justa pero tolera y de hecho puede requerir resultados desiguales. Por otro lado, el concepto de ‘igualdad’ asociado con el ideal democrático de justicia social demanda igualdad de resultados (Strike, 1985). En algunos casos ‘equidad’ significa partes iguales, pero en otros casos puede significar partes determinadas por la necesidad, el esfuerzo gastado, la habilidad para pagar, los resultados obtenidos, la adscripción a cualquier grupo (Blanchard, 1986) o por los recursos y oportunidades disponibles (Larkin y Staton, 2001). Una mayor ‘equidad’ por lo general no significa mayor ‘igualdad’; todo lo contrario, una mayor ‘equidad’ puede significar menos ‘igualdad’ (Rawls, 1971; Gans, 1973). Como Samoff (1996, pp. 266–267) ha formulado en relación a los asuntos relacionados con la escolaridad:

La igualdad tiene que ver con asegurar que algunos alumnos sean asignados a clases más pequeñas, o reciban más o mejores libros de texto, o sean preferencialmente promovidos debido a su raza... Alcanzar la igualdad implica asegurar que los niños [estudiantes] no sean excluidos ni tampoco desincentivados de obtener mejores trabajos simplemente por tener la condición de ser mujeres... La equidad, sin embargo, tiene que ver con la imparcialidad y la justicia. Y ahí está el problema... [De hecho] donde ha existido alguna historia de discriminación, la justicia puede requerir proveer un trato especial y el apoyo para aquellas personas que en el pasado estaban en desventaja... Lograr la equidad –justicia– puede requerir la preexistencia de desigualdades ya estructuradas, al menos temporalmente. Consecuentemente, el logro de un acceso igualitario al sistema si bien por sí mismo representa un complejo desafío, constituye el primer paso hacia el logro de la equidad.

A menudo la ‘equidad’ es utilizada como sinónimo de justicia y, especialmente, como una negación cuando la inequidad es igualada con la injusticia. Una interpretación de ‘equidad’ está fundada en la teoría de la ‘equidad’, la cual es una teoría positiva correspondiente a concepciones individuales de justicia (Blanchard, 1986; Wijk, 1993). La idea fundamental subyacente a la teoría de la ‘equidad’ es que la justicia en las relaciones sociales sucede cuando las recompensas, castigos y recursos son asignados en proporción a las contribuciones de uno (Adams, 1965; Deutsch, 1975; Cook y Parcel, 1977; Greenberg y Cohen, 1982; Messick y Cook, 1983; Tornblom, 1992). A este nivel de la discusión es importante clarificar los conceptos de contribución (*input*) y logro (*output*). Mientras el término contribución se refiere a las contribuciones percibidas que los individuos hacen, el logro (que representa una de las principales dimensiones que dan forma al modelo equidad aquí discutido) se refiere a los beneficios percibidos que disfrutan los individuos.

Deutsch (1975), por ejemplo, sugiere que en los sistemas cooperativos puros la cuota de bienes económicos de una persona debería estar determinada por su habilidad relativa en el uso de tales bienes para la riqueza común y que él/ella debe-

ría compartir con otros los bienes de los consumidores de acuerdo a la necesidad. Pero la justicia también sucede cuando las recompensas y los recursos son asignados sobre la base de necesidades individuales. Ya sea tomando en cuenta las necesidades o contribuciones individuales, la ‘equidad’ podría ser definida, de acuerdo con Salomone (1981, p. 11), en términos de tres dimensiones: motivación, desempeño y resultados:

Si la equidad es definida en términos de motivación, y si las recompensas son asignadas en términos de ella, entonces a más profunda y fuerte que sea nuestra motivación, mayores serán nuestras recompensas. Si la equidad es definida en términos de desempeño, y si las recompensas son asignadas en términos de él, mientras más sobresaliente sea el desempeño, mayores serán nuestras recompensas. Si la equidad es definida en términos de resultados, y si las recompensas son asignadas en términos de ellos, frente a mejores resultados, mayores serán nuestras recompensas. En cada caso, las desigualdades pueden ser magnificadas más que reducidas.

Los problemas básicos de la teoría de la ‘equidad’ son que emplea un concepto unidimensional de justicia y enfatiza sólo la justicia en la distribución, ignorando la justicia en el procedimiento. Una alternativa a la teoría de la ‘equidad’ se basa en dos reglas de justicia: la distribucional y la procedimental. Las reglas de distribución siguen ciertos criterios: la contribución del individuo y sus necesidades. Precediendo la distribución final de recompensas, se construye un mapa cognitivo del proceso asignativo. Por lo tanto, la justicia es juzgada en términos de la consistencia del procedimiento, de la prevención de los sesgos personales y de su representatividad de importantes subgrupos (Deutsch, 1975; Leventhal, 1980).

Los principios de ‘equidad’ y la evaluación de ‘equidad’ son frecuentemente aplicados a un nivel individual o a un nivel grupal (incluyendo dentro de este último algunos grupos basados en sus características socioeconómicas, raciales, sexuales, étnicas, residenciales, de edad, educacionales y religiosas). Como Weale (1978, p. 28) ha apuntado, los argumentos de ‘equidad’ y la evaluación de ‘equidad’ ‘son normalmente usados en contextos donde un grupo social está siendo beneficiado en relación a otro’. Por ejemplo, en la mayoría de los países alguna porción del costo de asegurar la formación en el nivel de la educación superior es asumido por la sociedad y el resto por el individuo. La manera en que estas cargas son divididas determina significativamente quien tiene y quien no tiene acceso a la educación superior. En apariencia, la equidad parecería requerir que el acceso a la educación superior sea extendido a la mayor cantidad posible de individuos, y tal vez incluso para todos. Pero hacer eso negaría una de las funciones básicas de la sociedad hoy, esta es, servir como un filtro en la identificación de aquellos presumiblemente más talentosos y por lo tanto los más capaces de asumir posiciones clave en el mercado del trabajo u otros roles en la sociedad.

En este escenario, el acceso a la educación superior (así como la persistencia, el logro y los resultados) ha sido estudiado en términos muy generales desde dife-

rentes perspectivas. Aquellos que asumen una perspectiva crítica consideran que el acceso desigual deriva no de ineficiencias en el desarrollo de la economía de 'libre' mercado, sino que es un resultado directo del funcionamiento del sistema capitalista (Carnoy, 1976a, 1995; Arriagada, 1993; Petras, 1999; Espinoza, 2002, 2007), el cual genera tanto relaciones de clase desiguales dentro de las sociedades (Bowles y Gintis, 1976; Pattnayak, 1996; Petras, 1999) como relaciones de dependencia entre países 'en desarrollo' y 'desarrollados' (Carnoy, 1976b; Espinoza, 2002). En contraste, algunos académicos han enfocado este tema desde una perspectiva del equilibrio o funcionalista, asumiendo que el acceso desigual a la educación superior deriva de diferencias en la habilidad (habilidades cognitivas e intelectuales) y motivación de los individuos (Gardner, 1983; Sternberg, 1985, 1988; Herrnstein y Murray, 1994) o de sesgos o ineficiencias menores en los sistemas educacionales y económicos (Crossland, 1976; Psacharopoulos y Woodhall, 1985; Jiménez, 1986; Blomqvist y Jiménez, 1989; Salmi, 1991; World Bank, 1994, 2000; Johnstone y Shroff-Mehta, 2000).

Ciertamente el desempeño desigual, y por lo tanto la amenaza de recompensas desiguales, se convierte en un asunto social y político sólo cuando la unidad de evaluación cambia desde el individuo hacia los agregados de individuos, tales como los grupos socioeconómicos y étnicos. Usualmente, tales identidades grupales se fortalecen cuando la mayoría de los miembros del grupo son social o económicamente desaventajados. Mientras las diferencias individuales pueden ser analizadas en términos de su desempeño actual, las diferencias en los grupos son vistas en términos de los porcentajes de cada grupo que se ubican sobre (o debajo) algún criterio dado de desempeño exitoso.

El Modelo de Equidad Multidimensional: Adaptación y Operacionalización

El modelo de equidad multidimensional orientado a objetivos representa nuestra comprensión de los objetivos e intentos de la 'equidad' educacional para cumplir dos objetivos: (1) clarificar la noción de 'equidad' entre los investigadores, educadores, evaluadores, analistas y diseñadores de políticas; y (2) facilitar los esfuerzos de investigadores y evaluadores para un examen y síntesis críticos de la investigación sobre equidad mediante el mapeo de interrelaciones que es posible establecer entre distintas dimensiones de la equidad, los recursos disponibles y los diversos estadios del proceso educativo que puede enfrentar un individuo.

Es importante destacar que el modelo es lo suficientemente dúctil y flexible como para ser adaptado y utilizado por cada una de las instituciones del Programa Marco Interuniversitario para la Equidad y la Cohesión Social de las Instituciones de Educación Superior dependiendo de las necesidades institucionales pre establecidas y los planes de acción que hayan definido implementar. En ese sentido, el modelo de equidad constituye una herramienta de fácil uso que permite conducir análisis de distinta índole en cualquier nivel del sistema educacional.

El modelo teórico aquí presentado es una adaptación del original que considera dos ejes: por una parte, los conceptos de igualdad⁴ y equidad en sus diferentes dimensiones, y por otra, los recursos (financieros, sociales y culturales) y los distintos estadios del proceso educativo (acceso, permanencia, desempeño y resultados) (Espinoza, 2002, 2007, 2013).

En lo que concierne al concepto de equidad, el modelo reconoce tres dimensiones, a saber:

- *Equidad para iguales necesidades*: implica intervenir mediante distintos tipos de acciones para garantizar que las personas con requerimientos similares puedan satisfacerlos. Estos incluyen desde las necesidades más simples a las más complejas o superiores (Maslow, 1943; 1991; 1994; McClelland, 1961), en el entendido que todos los seres humanos comparten las necesidades básicas de subsistencia (alimento, vivienda y vestimenta). Pero en la medida que se enriquece la experiencia vital y la sociedad se torna más compleja, las necesidades se diversifican y también se hacen más sofisticadas. Por ejemplo, una persona que se torna más instruida demandará o tendrá la necesidad de mayor independencia y autonomía.
- *Equidad para capacidades iguales*: implica intervenir mediante distintos tipos de acciones para que las personas con potencialidades similares puedan lograr metas equivalentes en diferentes ámbitos de acción. Por capacidad se entenderá el conjunto de funcionalidades que una persona puede alcanzar y, con ellas, la libertad que tiene para elegir entre distintos modos de vida (Sen 1992, 1997; Lorenzeli, 2005). De acuerdo con esta definición, las personas que tengan igual acceso a bienes primarios podrán incrementarlo en forma diferenciada si poseen distintas capacidades. Esto significa que pueden producirse profundas diferencias en la generación y reparto de bienes primarios en función de capacidades diferenciadas. Siguiendo a Sen (1992; 1997), por iguales capacidades se entenderá la libertad equivalente para todas las personas, de modo que logren realizar sus proyectos de vida y puedan cooperar con la sociedad. Esto pone de relieve la importancia de evaluar los objetivos alcanzados (logros o realizaciones), que pueden medirse de diversas formas: utilidad (deseos cumplidos, satisfacciones), opulencia (ingresos, consumo) y calidad de vida. En esta definición, libertad sería contar con la oportunidad efectiva de alcanzar aquello que se valora. Los medios (recursos, bienes

⁴ En relación con el concepto de igualdad el modelo identifica tres dimensiones: (i) Igualdad sin restricciones: implica que haya igualdad de oportunidades para una libre elección sin limitaciones de orden político, legal, social o cultural; (ii) Igualdad sin exclusiones: implica que todas las personas sin distinción de ninguna especie son consideradas iguales para todos los efectos asociados a su calidad de vida, tales como: salud, vivienda, trabajo, previsión, ingresos y educación; (iii) Igualdad sin discriminaciones: implica que todos los grupos sociales (socioeconómicos, étnicos, género, credo y otros) tienen en promedio las mismas posibilidades de obtener una calidad de vida similar y posibilidades de alcanzar posiciones de poder.

básicos) aumentan la libertad para materializar los propios objetivos, pero una igualdad en los medios no supone igualdad en la libertad, ya que existen otros factores involucrados en esa libertad, tales como: el sexo, la posibilidad de embarazo(s) y la exposición a enfermedades, entre otros.

- *Equidad para igual logro*: implica intervenir mediante distintos tipos de acciones para que personas con antecedentes similares de logros puedan alcanzar metas equivalentes en diferentes ámbitos de acción. Por logro se entiende la percepción que tienen las personas acerca del cumplimiento de sus aspiraciones. Cada individuo establece sus propias metas en diferentes áreas, incluyendo los ámbitos familiar, social, laboral. Estas metas se desarrollan y ajustan continuamente desde la infancia sobre la base de las experiencias que a diario son significativas para las personas (Rodríguez, 2004). Por consiguiente, es común que personas que en algún momento de sus vidas aspiraron a determinadas metas, que no alcanzaron, concreten otras opciones que a su juicio resultan equivalentes o mejores que su aspiración inicial. A partir de esta definición puede argumentarse que tienen igual nivel de logro aquellas personas que perciben haber cumplido satisfactoriamente los objetivos o metas que se propusieron, aunque éstas difieran de las aspiraciones iniciales (Ver Cuadro 1).

El segundo eje del modelo contempla dos aspectos: los recursos y los estadios educativos.

- Los recursos se refieren a los bienes tangibles e intangibles a los que pueden acceder las personas. Es posible identificar tres tipos de recursos: financieros, sociales y culturales.
 - Los recursos financieros remiten a los bienes pecuniarios o al capital financiero y consideran tanto los bienes tangibles como intangibles entregados.
 - Los recursos sociales son las redes de apoyo social.
 - Los recursos culturales están asociados a los códigos de comportamiento de la cultura dominante.
- Los estadios del proceso educativo se refieren a las etapas, avances y condiciones de éxito que dan vida a la trayectoria educativa de un individuo. En este sentido, pueden distinguirse cuatro estadios:
 - Acceso: es la posibilidad de incorporarse a un nivel determinado del sistema educativo de calidad acreditable. En el caso del acceso a la educación superior se debe considerar tanto a los estudiantes que ingresan al sistema como a los jóvenes que postulan.
 - Permanencia: es la condición de sobrevivencia y progreso al interior del sistema educativo.
 - Desempeño: es el reconocimiento al rendimiento académico que obtiene el estudiante, medido a través de calificaciones y evaluaciones.

- Resultados: es la consecuencia final del proceso educativo y da cuenta de las implicancias e impacto de las certificaciones académicas obtenidas por las personas, que se traducen en la empleabilidad, el nivel de remuneraciones y la posibilidad de escalar posiciones o vincularse al poder político (Ver Cuadro 1).

CUADRO 1
EL MODELO DE EQUIDAD MULTIDIMENSIONAL

CONCEPTO	DIMENSIONES	RECURSOS	ETAPAS PROCESO EDUCATIVO				RESULTADOS (OUTCOMES)
			ACCESO	PERMANENCIA	DESEMPEÑO		
EQUIDAD	Equidad para iguales necesidades	Garantizar que todas las personas que tienen las mismas necesidades obtengan la misma cantidad de recursos financieros, sociales y culturales a/	Proveer acceso tanto a nivel individual como grupal sobre la base de la necesidad b/	Asegurar que aquellos estudiantes con necesidades iguales tengan igual progreso educativo	Asegurar que los estudiantes con iguales necesidades tengan desempeños académicos similares c/		Asegurar que aquellas personas con necesidades iguales obtengan similares empleos, nivel de ingresos y poder político
	Equidad para iguales capacidades	Asegurar que todos las personas con cierto potencial tengan la misma cantidad de recursos financieros, sociales y culturales d/	Garantizar que todas las personas que tengan similares capacidades y habilidades tengan acceso a una educación de calidad	Asegurar que los estudiantes con igual potencial tengan igual progreso educativo	Asegurar que los estudiantes con iguales habilidades tengan similar desempeño educativo		Asegurar que aquellas personas con el mismo potencial al hacer obtengan similares empleos, nivel de ingresos y poder político
	Equidad para igual logro	Asegurar que las personas que alcanzan o cuyos padres alcanzan el mismo nivel educativo tengan recursos iguales	Proporcionar igual acceso a educación de calidad para los estudiantes que tengan logros pasados iguales	Asegurar que los estudiantes con iguales calificaciones permanezcan en el sistema e/	Facilitar la igualdad de logro para quienes hayan alcanzado el mismo desempeño académico en el pasado		Asegurar que las personas con logro académico similar obtengan similares trabajos, nivel de ingresos y poder político

Fuente: Adaptación sobre la base de Espinoza (2002; 2007; 2013).

a/ Véase *The Reasonable Classification* en Carlson (1983).

b/ Véase *The Goal-Oriented Definition* en Harvey & Klein (1985).

c/ Véase *The Minimum Achievement Definition* en Gordon (1972).

d/ Véase *The Full Opportunity Definition* en Tumin (1965).

e/ Véase *The Competition Definition* en Warner, Havighurst & Loeb (1944).

Las distintas definiciones del concepto 'equidad' identificables en la literatura son frecuentemente utilizadas como si fueran intercambiables por investigadores, evaluadores, diseñadores y analistas de políticas, académicos y educadores. Como resultado, es muy común observar en la literatura ambigüedad y confusión entre los científicos sociales y gobernantes cuando usan este concepto. El modelo de equidad desarrollado en este trabajo sugiere varias nuevas direcciones para el análisis y la investigación. Ha provisto algunas ideas acerca de cómo la 'equidad' (esto es, 'equidad para iguales necesidades', 'equidad para iguales capacidades' y 'equidad para igual logro') podría ser tratada y medida en futuras investigaciones e intervenciones en relación a los recursos (financieros, sociales y culturales) y los diferentes estadios del proceso educacional (acceso, permanencia, desempeño y resultado).

Bibliografía

- Adams, J. (1965). 'Inequity in social exchange', *Advances in Experimental Social Psychology*, 2, 267-299.
- Arriagada, R.P. (1993). *Universidad para los más Capaces sin Discriminación Social*. Santiago, Chile. Documento Mimeografiado.
- Bentham, J. (1948). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. New York: Hafner.
- Blanchard, W. (1986). 'Evaluating social equity: What does fairness mean and can we measure it?', *Policy Studies Journal*, 15 (1), 29-54.
- Blomqvist, A.; Jiménez, E. (1989). *The Public Role in Private Post-Secondary Education. A Review of Issues and Options*. Working Paper Series # 240. Washington, D.C.: World Bank.
- Bowles, S.; Gintis, H. (1976). *Schooling in Capitalist America*. Boston, MA: Routledge & Kegan Paul.
- Bronfenbrenner, M. (1973). 'Equality and equity', *Annals*, 409 (September 1973), 5-25.
- Carlson, K. (1983). 'How equal is equal?', *Journal of Educational Equity and Leadership*, 3 (3), 243-257.
- Carnoy, M. (1976a). 'The role of education in a strategy for social change'. En: M. Carnoy & H. Levin (Eds.) *The limits of educational reform* (New York, Longman), 269-290.
- Carnoy, M. (1976b). 'International educational reform: The ideology of efficiency.' En Carnoy, M.; Levin, H. (Eds.) *The Limits of Educational Reform*. New York: Longman, pp. 245-268.
- Carnoy, M. (1995). 'Structural adjustment and the changing face of education', *International Labour Review*, 134 (6), 653-673.
- Cook, K.S.; Parcel, T.L. (1977). 'Equity theory: Directions for future research', *Sociological Inquiry*, 47, 75-88.
- Corson, D. (2001). 'Ontario students as a means to a government's ends', *Our Schools/Our Selves*, 10 (4), 55-77.
- Crossland, F. (1976). 'The equilibrists's query: Equality, equity or equilibrium? Thoughts on policies of access to higher education', *Prospects*, VI (4), 526-539.

- Deutsch, M. (1975). 'Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice?', *Journal of Social Issues*, 31 (3), 137-149.
- Espinoza, O. (2002). *The Global and National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In)equity in the Chilean Higher Education System (1981-1998)*, Ed. D. dissertation, School of Education, University of Pittsburgh.
- Espinoza, O. (2007). Solving the Equity/Equality Conceptual Dilemma: A New Model for Analysis of the Educational Process. En *Educational Research*, 49, N°4 (December 2007), pp. 343-363. London, England.
- Espinoza, O. (2013), "The Equity Goal Oriented Model Revisited". En A. Teodoro & Manuela Guilherme (Eds.), *European and Latin American Higher Education Between Mirrors*. New York, Peter Lang International Academic Publishers (En imprenta).
- Espinoza, O.; Gonzalez, L.E. (2012). Políticas de Educación Superior en Chile desde la Perspectiva de la Equidad. En *Revista Economía y Sociedad* 22 (Enero-Junio), pp. 69-94. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle. En <http://dintev.univalle.edu.co/revistasunivalle/index.php/SyE/article/viewFile/1563/1503>
- Gans, H.J. (1973). *More Equality*. New York: Pantheon Books.
- Gardner, H. (1983). *Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences*. New York: Basic Books.
- Gordon, E.W. (1972). 'Toward defining equality of educational opportunity.' En: Mosteller, F. & Moynihan, D. (Eds.) *On Equality of Educational Opportunity*. New York: Random House, pp. 423-434)
- Greenberg, J.; COHEN, R. (Eds.). (1982). *Equity and Justice in Social Behavior*. New York: Academic Press
- Harvey, G.; Klein, S. (1985). 'Understanding and measuring equity in education: A conceptual model', *Journal of Educational Equity and Leadership*, 5 (2), 145-168.
- Herrnstein, R.; Murray, C. (1994). *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*. New York: Free Press.
- House, E.R. (1980). 'The role of theories of justice in evaluation - Justice on Strike', *Educational Theory*, 30 (1), 67-72.
- Jensen, A. (1975). 'The price of inequality', *Oxford Review of Education*, 1 (1), 59-71.
- Jimenez, E. (1986). 'The public subsidization of education and health in developing countries: A review of equity and efficiency', *The World Bank Research Observer*, 1, 111-129.
- Johnstone, B.; Shroff-Mehta, P. (2000). *Higher Education Finance and Accessibility: An International Comparative Examination of Tuition and Financial Assistance Policies*. The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project. Buffalo, N.Y.: The Center for Comparative and Global Studies, State University of New York at Buffalo.
- Jones-Wilson, F.C. (1986). 'Equity in education: Low priority in the school reform Movement', *The Urban Review*, 18 (1), 31-39.
- Konvitz, M.R. (1973). 'Equity in law and ethics.' En Wiener, P. (Ed.) *Dictionary of the History of Ideas: Studies of Selected Pivotal Ideas*. New York: Charles Scribner's Sons, Vol.2, pp.148-154.
- Larkin, J.; Staton, P. (2001). 'Access, inclusion, climate, empowerment (AICE): A framework for gender equity in market-driven education', *Canadian Journal of Education*, 26 (3), 361-378.

- LERNER, M. (1974). 'The justice motive: "Equity" and "parity" among children', *Journal of Personality and Social Psychology*, 29 (4), 539-550.
- LEVENTHAL, G. (1980). 'What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships.' En Gergen, K.; Greenberg, M.; Willis, R. (Eds.) *Social Exchange Advances in Theory and Research*. New York: Plenum Press, pp. 27-55.
- Lorenzeli, M. (2005). "Bienes o Capacidades: la polémica entre Rawls y Sen", *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano* (PNUD), Septiembre.
- Maslow, A. (1943). "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review* 50: 370-96.
- Maslow, A. (1991). *Motivación y Personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Maslow, A. (1994). *La personalidad creadora*. Barcelona: Editorial Kairós.
- McClelland, D. (1961). *Achievement society*. New York: Van Nos Company.
- Messick, D.; Cook, K. (Eds.) (1983). *Equity Theory, Psychological and Sociological perspectives*. New York: Praeger.
- Nicholson, L.J. (1984). *Affirmative Action, Education, and Social Class*. Normal, IL: Philosophy of Education Society.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rodríguez, C. (2004). "Macroergonomía: Motivación al Logro y Satisfacción Laboral". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Ergonomía. Guanajuato, Guanajuato, México 26 al 29 de mayo.
- Salmi, J. (1991). *Perspectives on the Financing of Higher Education*. Document # PHREE/91/45. Washington, D.C.: World Bank.
- Salomone, J. (1981). *Equity from the Sociologist's Perspective*. Research and Development Series # 214L. Ohio State University, National Center for Research in Vocational Education: Columbus. Recuperado en Febrero 10, 2001, desde ERIC Database ED215168.
- Samoff, J. (1996). 'Which priorities and strategies for education?', *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 249-271.
- Secada, W. (1989). 'Educational equity versus equality of education: An alternative conception.' En SECADA, W. (Ed.) *Equity and Education*. New York: Falmer, 68-88.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1997). "Justicia: medios contra libertades". En A. Sen (Ed) *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós - ICE - UAB, 109-121.
- Shapiro, J.Z. (1984). 'Social justice and educational evaluation: Normative implications of alternative criteria for program assessment', *Educational Theory*, 34 (2), 137-149.
- Sternberg, R.J. (1988). *The Triarchic Mind: A New Theory of Human Intelligence*. New York: Penguin.
- Sternberg, R.J. (1985). 'General intellectual ability.' En Sternberg, R.J. (Ed.) *Human Abilities: An Information Processing Approach*. New York: W. H. Freeman & Company, pp.5-30.
- Strike, K.A. (1979). 'The role of theories of justice in evaluation: Why a house is not a home', *Educational Theory*, 29 (1), 1-9.
- Strike, K.A. (1985). 'Is there a conflict between equity and excellence?', *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 7 (4), 409-416.
- Tornblom, K. (1992). 'The social psychology of distributive justice.' En: Scherer, K. (Ed.) *Justice: Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, pp.177-236.

- Tumin, M. (1965). 'The meaning of equality in education'. Paper presented at the Third Annual Conference of the National Committee for support of Public Schools. Washington, D.C. Cited in Carlson, K. (1983), How equal is equal? *Journal of Educational Equity and Leadership*, 3 (3), 243-257.
- Warner, J. (1985). 'Equity and social policy: Conceptual ambiguity in welfare criteria', *The International Journal of Sociology and Social Policy*, 5 (2), 16-32.
- Warner, W.; Havighurst, R.; Loeb, M. (1944). 'Who shall be educated?.' En Warner, W.; Havighurst, R.; Loeb, M.: *Who Shall Be Educated? The Challenge of Unequal Opportunities*. New York: Harper, pp. 141-172.
- Weale, A. (1978). *Equality and Social Policy*. London, England: Routledge & Kegan Paul.
- Wijck, P. (1993). 'On Equity and Utility', *Rationality and Society*, 5 (1), 68-84.
- Wood, G. (1984). 'Schooling in a democracy: Transformation or reproduction?', *Educational Theory*, 34 (3), 219-239.
- World Bank (1994). *Higher Education: Lessons from Experience*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank (2000). *Higher Education in Developing Countries: Perils and Promise*. Washington, D.C.: World Bank.

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN BOLIVIA

MIRIAM VILLEGAS

CHRISTIAN MENDIZÁBAL*

Introducción

La educación superior en Bolivia ha estado enfrentando importantes procesos de transformación en los últimos años. En las páginas que siguen a continuación se describen analíticamente algunas de las principales políticas públicas aplicadas en función a promover la inclusión al sistema universitario de la población históricamente vulnerable del país, esto es: pueblos originarios, campesinos, mujeres y personas con capacidades diferentes. Dichas políticas persiguen, en lo medular, el fortalecimiento de la educación superior, procurando responder a los principios de equidad e inclusión social.

En este sentido, el Estado boliviano ha dado un gran paso con la creación de tres universidades indígenas (UNIBOL, Universidades Indígenas de Bolivia) dependientes del Ministerio de Educación, las cuales se emplazan respectivamente en territorio quechua, aimara y guaraní⁵. No obstante lo anterior, ya antes de la fundación de las UNIBOL, existían en el país otras universidades indígenas concentradas en las tierras altas de los departamentos de Oruro y La Paz. Ahora, con las nuevas universidades, se cuenta con presencia académica en los valles y las zonas de tierras bajas.

Además, el presente capítulo describe la gestión de las instituciones de educación superior privadas y públicas, sus procesos de institucionalización y el financiamiento con el que se sustentan. A partir del análisis de su estudiantado, se analizan sus modalidades de ingreso a pregrado y postgrado, según género y tipo de matrícula, en carreras universitarias y no universitarias; y según tipo de institución pública o privada. Del mismo modo, se analiza la titulación por género.

* Universidad Loyola, Bolivia.

⁵ De acuerdo a la UNESCO (2012) la población de habla quechua en Bolivia superaría los dos millones de personas, la aimara un millón y medio, y los distintos dialectos guaraníes unas 150.000 personas.

1. Contexto

1.1. Sistema político y de gobierno

Actualmente, Bolivia es reconocida como un Estado de Naciones y Pueblos Indígenas y Originarios de acuerdo con la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE)⁶, y cuenta con 37 lenguas oficiales⁷. Al respecto la Carta Magna señala:

“Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del País” (Bolivia, 2008).

Geográficamente, Bolivia está situada en el corazón de América del Sur. Limita al norte y noreste con Brasil, al noroeste con el Perú, al sudeste con Paraguay, al sur con la Argentina y al oeste y sudoeste con Chile. Es junto con Paraguay uno de los dos países de Sudamérica sin litoral marítimo. De acuerdo al Censo de 2012 posee una población de 10.426.154 habitantes (INE-Bolivia, 2010), con una densidad de 9,49 habitantes por km². Política y administrativamente Bolivia se subdivide en 9 departamentos⁸, 112 provincias, 337 municipios y 11 territorios indígenas originarios campesinos, todos los cuales se encuentran organizados en el marco de la Ley de Autonomías y Descentralización. La ley en comento da lugar a la autonomía departamental, autonomía regional, autonomía municipal y autonomía indígena originaria campesina.

Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y coexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, en los términos que están establecidos en la Constitución.

Paralelamente, dado el reconocimiento oficial de la existencia prehispánica de las naciones y pueblos indígenas originarios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales. En este sentido, Bolivia se define como un Estado unitario

⁶ La Nueva Constitución Política del Estado fue aprobada el 25 de enero de 2009. Entró en vigencia el 7 de febrero de 2009, siendo promulgada por el Presidente Evo Morales y publicada en la Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁷ Castellano, Aimara, Arano, Baure, Bésiro, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Chimán, Eseeja, Guaraní, Guarasu'we, Guarayu, Itonama, Leco, Machajuyaikallawaya, Machineri, Maropa, Mojeño-trinitario, Mojeño-ignaciano, Moré, Masetén, Movima, Pacawara, Puquina, Quechua, Sirionó, Tacana, Tapiete, Toromona, Uru-chipaya, Weenhayek, Yaminawa, Yuki, Yuracaré y Zamuco.

⁸ Beni, Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro, Pando, Potosí, Tarija y Santa Cruz.

social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomía.

La Constitución Política del Estado establece que el Estado se organiza y estructura su poder público a través de cuatro órganos: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos cuatro órganos. A nivel departamental, se establecen los gobiernos prefecturales o gobernaciones que formulan y ejecutan los planes departamentales, en coordinación con los Gobiernos Municipales, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de la Presidencia. Las prefecturas son los brazos operativos para la implementación de programas sociales a nivel nacional a través de sus servicios departamentales, a las cuales los diferentes ministerios transfirieron algunas funciones técnicas, administrativas y operativas. Por ejemplo, el manejo del personal en los sectores de salud y educación es administrado por los gobiernos departamentales de forma delegada por los ministerios sectoriales. A partir del año 2005 los “Prefectos” son elegidos democráticamente.

Los gobiernos municipales que son liderados por los “Alcaldes” tienen la facultad de promover el desarrollo local. Los “Alcaldes” son elegidos democráticamente desde 1995 y están articulados a través de distintas asociaciones, incluyendo: Federación de Asociaciones Municipales (FAM), y Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), entre otras. Los gobiernos municipales preparan en forma participativa sus Planes Operativos Anuales (POA). Por medio de la Ley 1.654 se transfieren a los municipios los bienes e inmuebles de educación, salud y deportes, cuyos gobiernos tienen la finalidad de administrar, supervisar y controlar los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas para el funcionamiento de los sectores de servicios personales de educación, salud y asistencia social.

1.2. Modelo económico

El modelo de desarrollo impulsado en los últimos años en el país prioriza “la redistribución de ingresos por encima del crecimiento económico, reconoce las diferencias de organización propias y le da un peso a la acción comunitaria y cultural. Con el modelo de desarrollo se considera que las comunidades son un actor central” (Morales, 2005: p.6). En palabras del Ministro de Finanzas: “No es la pretensión del Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo ingresar directamente al cambio del modo de producción capitalista, sino, sentar las bases para la transición hacia el nuevo modo de producción socialista” (Arce, 2011: p.3).

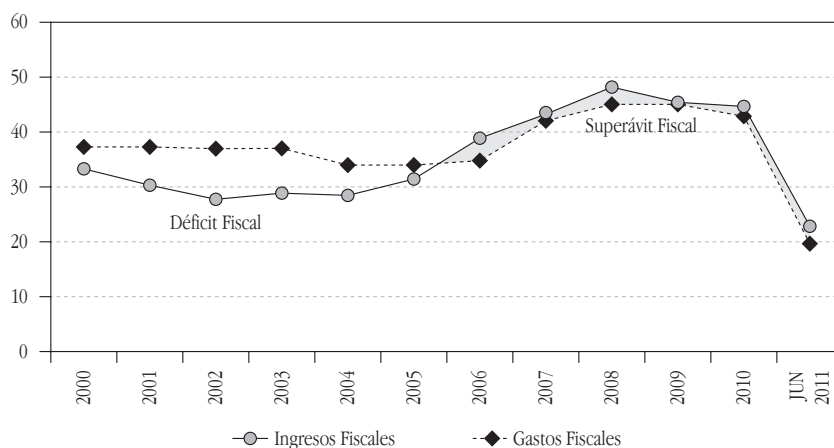
La perspectiva del nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo de Bolivia identifica dos pilares fundamentales: el sector estratégico que genera excedentes y el sector generador de ingresos y empleo. El modelo identifica cuatro sectores estratégicos que tiene Bolivia para generar excedentes económicos para los bolivianos: hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales. Por su parte, entre los sectores generadores de ingreso y empleo están la industria manufacturera,

el turismo, la construcción, y el desarrollo agropecuario. Para llevar a cabo el objetivo de desarrollar una Bolivia productiva, se requiere llevar los excedentes de los sectores de minería, hidrocarburos, energía eléctrica, hacia los sectores generadores de empleo, donde se requiere poner la piedra fundamental. El Estado es el redistribuidor, el que debe tener la capacidad de transferir los recursos de los sectores excedentarios a los generadores de empleo e ingreso, con el objetivo de abandonar el modelo primario exportador y construir una Bolivia industrializada y productiva (Bolivia, 2012: pp.130-134).

La importancia financiera del sector hidrocarburos ya es evidente. En efecto, al analizar el origen de los recursos destinados al gasto público social se corrobora que el 91% proviene de recursos derivados de la Ley de Hidrocarburos de 2005. Ello ha significado que exista una menor dependencia del financiamiento externo y de los fondos del Tesoro General de la Nación.

En la medida que el Producto Interno Bruto (PIB) boliviano ha registrado un incremento sostenido en el último quinquenio, con tasas anuales entre 3% y 6%⁹, se ha logrado a partir de 2006 frenar la histórica tendencia al déficit fiscal. Como consecuencia de ello, al año 2010 se registraba un superávit del 1,7% del PIB, equivalente a Bs 2.315,8 millones (US\$ 335 millones aproximadamente) (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
BALANCE FISCAL BOLIVIANO



Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

⁹ A comienzos de los años 2000 la tasa de crecimiento de Bolivia oscilaba en torno al 2% anual (2,5% en 2000, 1,6% en 2001 y 2,4% en 2002), en los últimos cinco años ha más que duplicado dichas cifras (5,3% en 2007, 6,1% en 2008, 3,3% en 2009, 4,1% en 2010 y 5,1% en 2011); esperándose cifras de crecimiento del 5% anual en los próximos años. (IMF, 2012) World Economic Outlook Database, October 2012. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>

Este crecimiento del PIB se explica, principalmente por el alza de los precios de los hidrocarburos y minerales, a nivel mundial. En este marco, el incremento de los recursos fiscales se explica, además, por la nacionalización de las petroleras (que aún conservan un porcentaje de su patrimonio). Paralelamente, una importante fuente de ingresos fiscales proviene del incremento del impuesto al gas exportado por estas últimas a la Argentina y Brasil. Todo lo anterior ha beneficiado a la economía boliviana traduciéndose en mayor estabilidad económica y crecimiento. La redistribución que realiza el Tesoro General de la Nación para cubrir las necesidades que el Estado establece para la sociedad, ha generado una serie de subsidios y bonos para las poblaciones vulnerables, en paralelo a algunas políticas destinadas a evitar la inflación. Las políticas establecidas en la Constitución que se inscriben en el nuevo modelo de desarrollo económico, político y social, se traducen, por ejemplo, en las normas orientadas hacia la niñez y la adolescencia, en los marcos de la salud y la educación. Ellas se ven respaldadas, por ejemplo, en bonos como el “Juancito Pinto” para los escolares y el bono “Juana Azurduy” que apoya a las madres en estado de gestación y durante el primer año de vida del recién nacido.

2. Marco Legal Normativo del Sistema de Educación Superior

Las normas establecidas para la educación superior se establecen dentro del contexto de protección a las poblaciones vulnerables y persiguen la accesibilidad y la cobertura en todos los ciclos de la enseñanza y aprendizaje. Algunos aspectos cruciales sancionados por la normativa son la gratuidad para la educación primaria, secundaria y terciaria, la interculturalidad, la intraculturalidad y el plurilingüismo. Esto último supone rescatar los saberes ancestrales con el objetivo que los estudiantes tengan un conocimiento local, regional, nacional y global.

2.1. Marcos legales del SES: leyes, decretos leyes, reglamentos y/o convenios que defienden el derecho a la educación de grupos vulnerables

La Constitución proporciona el respaldo para el funcionamiento de las instituciones de educación superior, estatales y privadas. La nueva “Ley de Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez” enfatiza en la pluralidad y la diversidad de los grupos vulnerables y la promoción de la accesibilidad a la educación, al constituir la en una función suprema y de primera responsabilidad económica para el Estado.

En esta dirección, la Constitución Política del Estado, en su Capítulo sexto denominado “Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales”, Sección II, Educación Superior, Artículo 91, indica:

“I. La educación superior desarrolla procesos de formación profesional, de generación y divulgación de conocimientos orientados al desarrollo integral de

la sociedad, para lo cual tomará en cuenta los conocimientos universales y los saberes colectivos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

- II. La educación superior es intracultural, intercultural y plurilingüe, y tiene por misión la formación integral de recursos humanos con alta calificación y competencia profesional; desarrollar procesos de investigación científica para resolver problemas de la base productiva y de su entorno social; promover políticas de extensión e interacción social para fortalecer la diversidad científica, cultural y lingüística; participar junto a su pueblo en todos los procesos de liberación social, para construir una sociedad con mayor equidad y justicia social.
- III. La educación superior está conformada por las universidades, las escuelas superiores de formación docente, y los institutos técnicos, tecnológicos y artísticos, fiscales y privados” (Bolivia, 2008).

La Tabla 1, que sigue a continuación, muestra las diferentes leyes y la descripción de sus artículos específicos que defienden el derecho a la educación, sea de los grupos vulnerables, como de toda la población en el territorio boliviano.

TABLA 1
LEYES, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Constitución Política del Estado	Cap.VI, Secc. I y II, Educación y Educación Superior
Ley N° 70/2010: “Ley de Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez”	Publicado por Ministerio de Educación. Fecha de publicación: 20-12-2010
Reglamento General de Universidades Privadas	Publicado por Dirección de Universidades. Fecha de publicación: 27-12-2005
Reglamento de Funcionamiento de Institutos	Publicado por DGESEFTTLA. Fecha de publicación: 06-10-2010
Resolución Ministerial N° 169/05, Aranceles Universidades Privadas	Publicado por Dirección de Universidades. Fecha de publicación: 06-06-2005
Ley N° 047/2010 (Ley Antirracismo) Fecha de publicación: 20-10-2010	Publicado por la Gaceta Oficial.

Fuente: Ministerio de Educación (2011).

En este marco, las universidades deberán generar centros interculturales de formación y capacitación técnica, de libre acceso, en concordancia con los principios y fines del sistema educativo. Del mismo modo, tienen la obligación de implementar programas para la recuperación, la preservación, el desarrollo, el aprendizaje y la divulgación de las diferentes lenguas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Asimismo, las universidades deberán promover centros de generación de unidades productivas, en coordinación con las iniciativas productivas comunitarias, públicas y privadas (Bolivia, 2008).

Es responsabilidad del Estado la formación y capacitación docente para el magisterio público a través de escuelas superiores de formación. La formación de docentes será única, fiscal y gratuita; se llevará a cabo según los principios rectores de la Constitución, de intraculturalidad, interculturalidad, plurilingüismo, y se desarrollará con compromiso social y vocación de servicio.

La formación post-gradual en sus diferentes niveles tendrá como misión fundamental la cualificación de profesionales en diferentes áreas, a través de procesos de investigación científica y generación de conocimientos vinculados con la realidad para coadyuvar con el desarrollo integral de la sociedad. La formación post-gradual será coordinada por una instancia conformada por las universidades del sistema educativo, de acuerdo con la ley.

En lo referido al Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional, definido en el Capítulo III, Artículos 29 al 30, de la Ley de La Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”, esta dice:

“La Educación Superior de Formación Profesional. Es el espacio educativo de formación profesional, de recuperación, generación y recreación de conocimientos y saberes, expresada en el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación, que responde a las necesidades y demandas sociales, económicas, productivas y culturales de la sociedad y del Estado Plurinacional” (Bolivia, 2008).

En esta dirección, de acuerdo a la Constitución los objetivos que se plantea el Estado respecto de este nivel de educación serían básicamente: a) formar profesionales críticos con compromiso social al servicio de su pueblo; b) desarrollar actividades de investigación científica y tecnológica para responder a las necesidades y demandas sociales, culturales, económicas y productivas del país, articulando los conocimientos y saberes de los pueblos y naciones indígenas originarias con los universales; c) garantizar el acceso democrático al conocimiento, con sentido crítico y reflexivo; d) garantizar programas de formación profesional acorde a las necesidades y demandas sociales y a las políticas públicas; y e) recuperar y desarrollar los saberes y conocimientos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales y afro-bolivianas (Bolivia, 2008).

El régimen de Formación Profesional en Bolivia comprende cuatro estamentos: la formación de maestras y maestros, la formación técnica, la formación artística, y la formación universitaria.

El subsistema de formación superior universitaria¹⁰, se define como el espacio educativo de la formación de profesionales, desarrollo de la investigación científica-tecnológica, de la interacción social e innovación en las diferentes áreas del conocimiento y ámbitos de la realidad. Todo lo anterior, para contribuir al desa-

¹⁰ Definida en la sección IV, Artículos 52 al 67, de la Constitución Política del Estado.

rollo productivo del país en sus dimensiones política, económica y sociocultural, de manera crítica, compleja y propositiva desde diferentes saberes y campos del conocimiento.

En función de esto último los objetivos que se plantea el Estado para la formación superior universitaria son: a) formar profesionales científicos que garanticen un desarrollo humano integral, capaces de articular la ciencia y la tecnología universal con los conocimientos y saberes locales que contribuyan al mejoramiento de la producción intelectual y la producción de bienes y servicios, de acuerdo con las necesidades presentes y futuras de la sociedad y la planificación del Estado; b) sustentar la formación universitaria como espacio de participación, convivencia democrática y práctica intracultural e intercultural que proyecte el desarrollo cultural del país; c) desarrollar la investigación en los campos de la ciencia, la tecnología, las artes, las humanidades y los conocimientos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, para responder a las necesidades sociales del país; d) impulsar la formación de postgrado para la especialización en un ámbito del conocimiento y la investigación científica, para la transformación de los procesos sociales, productivos y culturales; e) promover políticas de extensión e interacción social para fortalecer la diversidad científica, cultural y lingüística del país; y f) participar junto a su pueblo en todos los procesos de liberación social, para construir una sociedad con mayor equidad y justicia social (Bolivia, 2008).

3. Políticas Nacionales de Educación Superior

3.1. Instituciones a cargo del diseño, implementación y seguimiento de políticas

Las instituciones de educación superior, públicas y privadas, están reguladas por el Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación comprende el Viceministerio de Educación Regular, a cargo del sistema educativo formal (educación inicial a secundaria); el Viceministerio de Educación Alternativa y Especial, a cargo de la educación de personas jóvenes y adultas (primaria y secundaria de adultos; educación comunitaria elemental, avanzada, diversificada y especializada; educación técnica alternativa) y de la educación especial; y el Viceministerio de Educación Superior de Formación Profesional (Ver Funciones en Tabla 2).

TABLA 2
FUNCIONES OTORGADAS POR LA CONSTITUCIÓN AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

• Formular, instrumentalizar y fiscalizar políticas y programas de educación en todas sus áreas, niveles y modalidades.	• Formular y coordinar políticas relacionadas con la educación superior en conformidad con la Constitución.
• Velar por la eficiencia y calidad del servicio educativo en todos sus niveles y modalidades, supervisando entidades públicas y privadas.	• Promover y difundir la ciencia, tecnología e investigación.
• Gestionar los recursos necesarios para la educación pública, privilegiando la educación primaria	• Promover y difundir culturas y lenguas originarias.
• Administración del personal de educación así como su remuneración.	• Normar, promover y coordinar el desarrollo de infraestructura educativa, pública y privada.
• Fomentar la formación vocacional y la enseñanza profesional técnica.	• Promover cooperación técnica y financiera externa para ejecución de programas y proyectos.

Fuente: Ministerio de Educación de Bolivia. (<http://www.minedu.gob.bo>)

Las instituciones públicas de educación superior están representadas por el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), que es un organismo ejecutivo de coordinación, planificación y de programación de las actividades que realiza la “Universidad Boliviana”. Su labor está enmarcada de acuerdo a las decisiones de los Congresos y Conferencias Nacionales de Universidades y a las gestiones encomendadas por las Casas de Estudios Superiores; además cumple funciones de representación especialmente ante los poderes del Estado. Se encarga de la elaboración, edición y publicación de libros, documentos, folletos, estadísticas, inventarios, gacetas, boletines, artículos y otros documentos, de directa relación con temas referentes a la educación superior y al accionar universitario.

El artículo 92 de la Constitución determina que las “universidades públicas constituirán en ejercicio de su Autonomía la Universidad Boliviana”, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Universitario. En esa perspectiva, la Universidad Boliviana determinó constituir el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) y la fuente de financiación dependerá del “Estado, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios creados o por crearse”¹¹.

3.2. Programas pro equidad y pro género para el acceso y permanencia en la educación superior

Según Farah y Sánchez (2008) ni en la Constitución de 2009, ni en la Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” de 2010, así como en el Reglamento General de Universidades Privadas de 2005, no se incluye específicamente indicaciones o normas

¹¹ Constitución Política del Estado, Capítulo Sexto, Sección II, Artículo 93, Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, Ed. Ipasme, Caracas, Venezuela, Abril 2011, La Paz, Bolivia.

atingentes a la necesidad de generar un programa de género en el ámbito de la educación superior en Bolivia. Esta problemática tampoco constituiría un aspecto prioritario, traducido en políticas específicas manifestadas, para la sociedad boliviana en su conjunto. La perspectiva de género está considerada solamente al interior del debate del marco educativo en general, por lo tanto, su impacto en la cohesión y la equidad sería hasta el momento solo una proyección indirecta de algún grado de intencionalidad.

Si bien, en el año 2005 se aprueba el Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres, el cual continúa en vigencia, los programas de acceso y permanencia en la Educación Superior no consignan políticas específicas de género. En efecto, en palabras de Farah y Sánchez:

“Gran parte de las inequidades de género derivan de las características del sistema educativo, sean las referidas a relaciones asimétricas en las interacciones educativas o las que generan las fuerzas formativas que emiten mensajes sexistas mediante un lenguaje que se basa con frecuencia en prejuicios de género. Estos aspectos del proceso educativo tienen impacto en las relaciones de cohesión y control sociales que se construyen entre hombres y mujeres, y actúan bajo influencia directa del sistema de ideas sobre el mundo y la vida de los y las maestras y funcionarios del sistema” (Farah & Sánchez, 2008: p.73).

Las políticas públicas para la equidad de género tienen como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, el cual centra su estrategia en cuatro dimensiones: dignidad, democracia, productividad y soberanía (Lanza, 2006). La dimensión “dignidad” contempla, entre otros ámbitos, la educación, la justicia, la salud, y la participación comunitaria. A su vez, el ámbito “justicia” se plantea como objetivo la reducción de las brechas sociales, económicas, políticas y culturales por razón de género, generacionales y personas con capacidades diferentes, a través de dos estrategias: a) ampliación de la inserción laboral en procesos económicos productivos; y b) establecer una cultura de equidad e igualdad donde se garantice el acceso a la justicia, el ejercicio a los derechos fundamentales y una vida sin violencia (Lanza, 2006).

Desde el 2006, se ha visto en instancias del ejecutivo un relativo incremento de la presencia femenina, tanto urbana como campesina, en función del objetivo general de equidad de género y de permitir la participación paritaria de las mujeres en los espacios públicos y de poder. Un efecto de lo anterior puede visualizarse en el Ministerio de Justicia donde se creó un Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales.

Cabe mencionar que en la Constitución y en la Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” existe la preocupación por la utilización de un lenguaje no sexista, la descolonización, el comunitarismo, la intraculturalidad, la interculturalidad y el plurilingüismo. Se hace referencia a la equidad de género para desarrollar una educación productiva y práctica-teórica como factor de formación integral de hombres y mujeres. Esto último, sin embargo, no ha solucionado las brechas e inequidades existentes

respecto de la igualdad de género en el país. En otras palabras, existe el marco normativo para que las mujeres dejen de pertenecer al grupo de vulnerabilidad, pero no existen los instrumentos de la norma para que se nivelen en la práctica las brechas entre hombres y mujeres.

3.3. Programas de ayuda estudiantil (becas y créditos) para sectores vulnerables destinados a incentivar el acceso y la permanencia en la Educación Superior

De acuerdo al procedimiento regular, para ingresar como alumno a las universidades se requiere únicamente haber aprobado los estudios correspondientes al nivel medio de enseñanza, es decir, la secundaria y constituirse en bachiller. Sin embargo, con el objeto de reducir la exclusión por razones económicas, el Estado y las propias universidades poseen una política general de becas y ayuda a los estudiantes. A ello se suma la casi gratuidad de los estudios en las universidades estatales cuyos aranceles son gratuitos, aunque se debe cubrir una matrícula que varía según la carrera a la que postulen.

En las instituciones públicas de educación superior existen dos tipos de becas: a) la “Beca comedor”, que consiste en un apoyo económico con un estipendio mensual a estudiantes de escasos recursos y con buen rendimiento académico; y b) la beca por problemas sociales individualizados, destinada a reducir el costo del servicio solicitado, considerando: la liberación del aporte académico, la liberación de multas establecidas, la prórroga para título de bachiller y el pago fraccionado de la Matrícula y Aporte Académico para estudiantes extranjeros.

En el caso de las Universidades Privadas¹², el apoyo a estudiantes se lleva a cabo a través de diversos programas de ayuda; entre los que destaca un sistema obligatorio de becas equivalente al 10% del total de sus alumnos, en las mismas condiciones que los institutos y academias que extienden certificados de egreso a nivel Técnico Medio y Superior no Universitario. Las solicitudes son evaluadas tanto por las universidades privadas, como por la Secretaría Nacional de Educación. Están destinadas a alumnos que hubieran logrado una nota superior a los 5,0 puntos (en una escala de 1,0 a 7,0) durante el curso de 4º de Secundaria y que demuestren poseer escasos recursos económicos. Los alumnos que accedan a estas becas deberán demostrar un promedio mínimo de 6,0 puntos durante la gestión académica que se encuentren cursando. Adicionalmente, las instituciones de educación superior incluyen otro tipo de convenios con determinados grupos sociales para promover el acceso de grupos vulnerables.

¹² Reguladas por el Decreto Supremo N° 23.425.

3.4. Programas dirigidos a grupos étnicos y minorías

Una de las principales leyes que propende a la protección de los grupos vulnerables es la Ley N° 045 “Contra el Racismo y toda forma de discriminación”, de octubre de 2010, que en su Capítulo II, Artículo 6 (“Prevención y educación”), dice:

“Es deber del Estado Plurinacional de Bolivia definir y adoptar una política pública de prevención y lucha contra el racismo y toda forma de discriminación, con perspectiva de género y generacional, de aplicación en todos los niveles territoriales nacionales, departamentales y municipales” (Bolivia, 2010 b).

A partir de este marco de referencia, existe una particular preocupación por desarrollar programas dirigidos a grupos étnicos y minorías. En este sentido, la Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” debe ser comprendida como un programa educativo que se aplica a los grupos étnicos de Bolivia y de la misma manera promueve la protección a grupos vulnerables con el objetivo de permitir el acceso y la permanencia en los ciclos primarios, secundarios y terciarios.

Partiendo por la creación de Universidades Indígenas elaborada por el Poder Ejecutivo y respaldada por la Asamblea Constitucional, la ley en cuestión reafirma los avances en políticas educativas para un sector mayoritario de la población boliviana considerada vulnerable. Hoy en día existirían, además, otras iniciativas en universidades estatales para una enseñanza intercultural (Wind, 2011). Por ejemplo, la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz cuenta con programas de formación de técnicos superiores dirigidos a personas del área rural y que tienen aval de la comunidad; el sistema se desarrolla en concordancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Derecho Indígena. Por su parte, la Universidad Mayor de San Simón también desarrolla programas de apoyo a los grupos de indígenas con la agroecología, los saberes locales y la sabiduría de los pueblos indígenas originarios.

La creación de la primera escuela de educación superior indígena se remonta a los años 30, cuando se fundó la Escuela Ayllu de Warisata, convirtiéndose en un referente en la historia de la educación boliviana, gracias al modelo formativo que desarrolló. En su momento, contaba con talleres de telares para alfombras, carpintería para muebles, fabricación de tejas, entre otros. Su proyecto educativo consideraba que la responsabilidad productiva tenía raíces en los pensamientos y las prácticas profundas de la cultura andina, a través de las ayudas recíprocas conscientes como el ayni, minka y otros (Wind, 2011).

En la actualidad, existen varias instituciones de educación superior dirigidas a los pueblos indígenas, incluyendo:

La “Universidad Pública de El Alto” (UPEA), nacida en la ciudad de El Alto, fue creada mediante la Ley N° 2.115 del 5 de septiembre de 2000. Es la universidad pública más joven de Bolivia cuyo estudiantado está compuesto mayoritariamente por migrantes de origen aimara y quechua. La UPEA cuenta con 21 carreras, en áreas técnicas, ciencias sociales y economía. Se define como una “Universidad Indígena”

por los lazos que mantiene con los migrantes aimaras, quechuas, guaraníes y otros grupos sociales marginados, discriminados e históricamente excluidos (Wind, 2011).

La “Universidad Indígena Tawantinsuyu Ajila” (UTA), también con base en El Alto, definida como “indigenista y originaria”, fue fundada en el año 1999 en Laja y aprobada por el Ministerio de Educación en 2005. Cuenta con profesores y profesionales aimaras voluntarios/as de la Comunidad Andina. Es una universidad privada que se sostiene con los aportes de estudiantes y miembros de la comunidad pero, al mismo tiempo, el apoyo comunitario y la participación de los *amautas*¹³ y autoridades indígenas le dan su carácter comunitario. Su oferta curricular está basada en los saberes de las culturas andinas, con carreras de licenciatura, tales como: Ciencias de la Educación Indígena, Turismo Indígena, Ciencias Matemáticas, Lingüística Aimara e Historia. Esta última, tiene como objetivo la interpretación y comprensión de la historia desde la perspectiva aimara, quechua o indígena en su globalidad. Tiene su propia revista, Qamasa (“coraje, fuerza, energía de un pueblo”), y dicta además las carreras de Teología, Filosofía Indígena (Amanta) y Derecho Indígena.

La Universidad Indígena Intercultural (UII) trabaja desde 2005 en once países de América Latina y el Caribe, con el apoyo del Fondo Indígena y de la GTZ de Alemania, en programas de Educación Superior en Derechos Indígenas, Salud Intercultural, Educación Intercultural Bilingüe, Desarrollo con Identidad y Revitalización Lingüística. En su red de más de veinte Centros Académicos Asociados, la UII opera a través de instituciones y universidades establecidas que ofrecen varios cursos en el programa. Los primeros programas fueron desarrollados en la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN), con un postgrado en Salud Intercultural; en la Universidad de la Frontera de Temuco (Chile), con un postgrado en Derechos Indígenas; y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima (Perú), con un programa en Revitalización Lingüística y Cultural. La UII ofrece la Cátedra Indígena, en la que se desarrollan el conocimiento, la sabiduría y la cosmovisión indígena, y hacen reconocimiento a los chamanes o equipo de sabios, expertos, académicos, líderes y dirigentes (mujeres y hombres) indígenas.

La Universidad Indígena Intercultural Kawsay¹⁴ (UNIK) plantea un modelo de educación territorial político de interculturalidad, plurilingüismo y pluriculturalidad para la construcción de un Estado plurinacional. En 1997, en la comunidad de Sili Playa, dentro del territorio de la cultura Kallawaya, se lanza este proyecto. La primera carrera con la que se inicia UNIK es Pedagogía Intercultural, con la formación de formadores de la nueva educación comunitaria. Este hito se logró por medio de un convenio con la Universidad de Linköping de Suecia y la Universidad Mayor de San Simón de La Paz. Un año más tarde la Universidad AboAkademi de Finlandia

¹³ En la cultura quechua, los amautas (del quechua hamawt'a: sabio) son tradicionalmente los encargados de transmitir el conocimiento y de educar a las nuevas generaciones (Flores, 2006).

¹⁴ La palabra Kawsay significa vida en quechua.

apoyó el curso de Derechos Indígenas. Desde el año 2006 funciona en la prefectura de Oruro¹⁵. El objetivo del proyecto es profundizar tanto la identidad cultural de cada pueblo como la relación de intraculturalidad e interculturalidad que se da entre los pueblos (Cerruto, 2009). Las áreas de formación de la universidad comprenden: Derechos indígenas y gobiernos comunitarios, Pedagogía intercultural, Turismo comunitario, Eco-producción comunitaria, Control social comunitario y Medicina originaria (Saavedra, 2008: p.121).

Actualmente, la Universidad Kawsay está presente en 3 continentes: América Latina, Europa y África. En América Latina se organiza con proyección regional hacia Ecuador, Perú y Bolivia. Es impulsada conjuntamente con organizaciones indígenas originarias de base y nacionales, como un instrumento por la lucha de los derechos de los pueblos originarios y de educación superior indígena pluricultural, revalorizando y fortaleciendo la identidad cultural, la re-creación y crianza de sabidurías ancestrales (Cerruto, 2009).

En Warisata, el 2 de agosto de 2008, el presidente Evo Morales firmó el Decreto Supremo N° 29.664, que autoriza la creación de las Universidades Indígenas de Bolivia, (UNIBOL), orientadas hacia una educación descolonizadora, productiva y comunitaria bajo los principios de la intraculturalidad e interculturalidad (Tabla 3). Las materias transversales en las tres universidades incluyen economía, ciencias sociales, historia y medio ambiente. Estos centros también promueven el deporte y las artes.

TABLA 3
UNIVERSIDADES INDÍGENAS DE BOLIVIA, UNIBOL

Universidad	Ubicación	Carreras específicas
U. Aymara “Tupak Katari”	Warisata y Cuyahuani Depto. de La Paz	Agronomía Altiplánica Industria de Alimentos y Textil Veterinaria Zootecnia
U. Quechua “Casimiro Huanca”	Chimoré ¹⁶ Depto. de Cochabamba	Agronomía Tropical Industria de Alimentos Forestación Piscicultura
U. Guaraní “ApiaguaikiTümpa”	Kuruyuqui, Depto. de Chuquisaca	Hidrocarburos Forestación Piscicultura Veterinaria Zootecnia

Fuente: <http://www.utupakkatari.edu.bo>/<http://unibolquechua.edu.bo>/<http://unibolguarani.edu.bo/blog>

¹⁵ Casi el 75% de la población del Departamento de Oruro (425.000 hab.), ubicado en el extremo oeste del país, pertenecen a pueblos indígenas u originarios, principalmente aimaras, quechuas y urus.

¹⁶ Funciona en una desmantelada base militar donde operaba la DEA estadounidense.

Las tres universidades tienen como misión la educación “descolonizadora, intracultural e intercultural, productiva, comunitaria y familiar, comunitaria y productivo comunitario” para “transformar el carácter colonial del Estado” y lograr una educación que responda a las necesidades socio-económicas de las regiones con este motivo.

Los docentes necesariamente tienen que dominar el idioma nativo de su universidad (aimara, quechua o guaraní), porque la formación académica en cada universidad se hará en la lengua nativa del pueblo. Además, los estudiantes toman cursos de español e inglés. Para la titulación (técnico superior, licenciatura y maestría), los estudiantes tienen que presentar un proyecto de emprendimiento productivo y los titulados podrán acceder a créditos productivos estatales (OEI, 2008). Bajo el concepto comunitario, el estudiantado debe dedicarse a la creación de un proyecto en su comunidad durante la mitad del tiempo de sus estudios. Lo que se persigue es que vuelvan a sus comunidades después de su graduación para aplicar sus nuevos conocimientos (Wind, 2011).

4. Institucionalidad de la Educación Superior

4.1. *Tipo de instituciones*

En Bolivia existen cuatro tipos de instituciones universitarias reconocidas por el Estado, a saber: i) Universidades Públicas Autónomas, ii) Universidades Privadas, iii) Universidades Indígenas, y iv) Universidades de Régimen Especial.

Las “Universidades Públicas Autónomas” se rigen por lo establecido en la Constitución Política del Estado y son concebidas como entidades autónomas e iguales en jerarquía. Dicha autonomía consiste en la libre administración de sus recursos; el nombramiento de sus autoridades, su personal docente y administrativo; la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales; y la aceptación de legados y donaciones, así como la celebración de contratos, para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Las universidades públicas podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

Es obligación del Estado subvencionar suficientemente a estas universidades, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse. Además, estas universidades, en el marco de sus estatutos, establecerán los mecanismos de participación social de carácter consultivo, de coordinación y asesoramiento. Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de su autonomía, la “Universidad Boliviana”, que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central, de acuerdo con un plan de desarrollo universitario.

Las universidades públicas establecerán mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de sus recursos, a través de la presentación de estados financieros a la Asamblea Plurinacional Legislativa, a la Contraloría General y al Órga-

no Ejecutivo. Finalmente, en el marco de sus estatutos, establecerán programas de desconcentración académica y de interculturalidad, de acuerdo a las necesidades del Estado y de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

Por su parte, las “Universidades Privadas” son definidas como instituciones académico-científicas de formación profesional y de investigación. Tienen como misión generar conocimientos a partir del desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación; y responder a las necesidades y demandas sociales y productivas de las regiones y del país; además de regirse por políticas, planes, programas y autoridades del Sistema Educativo Plurinacional (Bolivia, 2010a). Su funcionamiento será autorizado mediante decreto supremo, previa verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos por la ley. Sin embargo, el Estado no subvencionará a ninguna de estas universidades.

Las universidades privadas estarán autorizadas para expedir diplomas académicos, en todas las modalidades de titulación, a través de la conformación de tribunales examinadores que estarán integrados por docentes titulares nombrados por las universidades públicas, en las condiciones establecidas por la ley. Sin embargo, los títulos profesionales con validez en todo el país solo serán otorgados por el Estado.

A su vez, las “Universidades Indígenas” (descritas en el punto 3.4) son instituciones académico-científicas de carácter público, articuladas en función de la territorialidad y la organización de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos que conforman el país. Al igual que los otros tipos de universidades, desarrollan formación profesional e investigación, científica y tecnológica, a nivel de pregrado y postgrado; estando autorizadas para emitir diplomas académicos. Sin embargo, sus títulos profesionales serán otorgados por el Ministerio de Educación. Además, desarrollan procesos de recuperación, fortalecimiento, creación y recreación de conocimientos, saberes e idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, desde el espacio académico científico, comunitario y productivo. La instancia de definición de políticas institucionales, en las Universidades Indígenas, son las Juntas Comunitarias, compuestas por organizaciones indígenas nacionales y departamentales. Su funcionamiento será reglamentado por el Ministerio de Educación.

Existe en Bolivia, además una cuarta categoría de universidades, las “Universidades de Régimen Especial” que incluyen: i) la Universidad Militar, y ii) la Universidad Policial. Dichas entidades constituyen instituciones académicas de formación superior, de carácter público, administradas y financiadas por el Estado. Institucionalmente, se encuentran bajo tuición del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Gobierno respectivamente, y en lo académico bajo supervisión del Ministerio de Educación. Al igual, que el resto de las instituciones universitarias, están autorizadas para emitir diplomas académicos, pero sus títulos profesionales serán otorgados por el Ministerio de Educación, de acuerdo a reglamentación específica. De acuerdo, a la anterior normativa de la Educación Boliviana, la Universidad Católica Boliviana y la Escuela Militar de Ingeniería pertenecían también a esta categoría.

4.2. Propósito de las instituciones y población objetivo

La educación superior universitaria de carácter público está enfocada a la “formación de un profesional eminentemente social y humano, creativo, productivo con identidad cultural, consciente de su diversidad social y cultural, dispuesto a construir una sociedad, democrática, incluyente, equitativa y con justicia social” (CEUB, 2011: p.35). En este sentido, la formación de los profesionales debería orientarse al desarrollo integral de las personas, de acuerdo a cuatro dimensiones: i) saber ser, ii) saber hacer, iii) saber conocer, y iv) saber convivir. Para ello, el Estado ha definido para la formación universitaria cuatro pilares fundamentales: i) la investigación, ii) la docencia, iii) la interacción social, y iv) la extensión universitaria. Pilares que se deben articular como funciones integradas para responder al encargo social asignado (CEUB, 2011).

En esta dirección, los objetivos específicos planteados por los diferentes tipos de universidades, deben apuntar al desarrollo de programas de formación profesional de acuerdo a las necesidades socioeconómicas y productivas de los distintos Departamentos y del país en su conjunto, en conformidad con las normativas establecidas por el Ministerio de Educación y la Constitución. Desde esta perspectiva, deben contribuir con la formación de profesionales en función de las demandas y tendencias del sector productivo y de las necesidades locales, regionales y nacionales. Y, de este modo, contribuir al desarrollo de la ciencia, investigación, tecnología e innovación en el marco de las demandas y tendencias del sector productivo y sociocultural en el ámbito local, regional y nacional del Estado Plurinacional.

En este sentido, tal como aparece en el artículo 4, capítulo 1 del Reglamento de Universidades Privadas, estas universidades se plantean como finalidad la formación calificada de los recursos profesionales que demanda el sector productivo y el desarrollo sustentable del país, lograda a través de procesos integrados de docencia, investigación, interacción social y difusión cultural (Bolivia, 2005).

A su turno, los propósitos de las Universidades de Régimen Especial (Universidad Militar y Universidad Policial), por su carácter castrense y policial, están al servicio del pueblo, en la formación de profesionales en distintos campos de las ciencias militares y policiales para garantizar la seguridad (interna y externa), la defensa de la soberanía y el desarrollo integral del Estado. Se trata de universidades que se sustentan en una visión integral e histórica de patria en todo el territorio del país y que eliminan toda forma de discriminación tanto en la admisión como en los procesos formativos. Persiguen una formación con vocación democrática, principios éticos y morales, eficientes y honestos al servicio del pueblo.

4.3. Régimen de gobierno de las universidades privadas y públicas

El régimen de gobierno interno que tienen las universidades bolivianas, tal como se puede desprender de las páginas precedentes, depende del tipo de institución del que se trate.

En el caso de las universidades públicas autónomas, de acuerdo a lo estipulado por la Constitución, se trata de entidades que son iguales en jerarquía y no se distinguen tipos ni categorías de universidades en el Sistema de la Universidad Boliviana. El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana es el ente que coordina y programa sus fines y funciones como organismo central. Dicho comité es el ente que tiene como función representar a la Universidad Boliviana ante el Estado para la asignación de presupuestos, y ante el cual las universidades presentan sus planes de desarrollo.

Las diferentes instituciones públicas se manejan por claustros de gobierno paritario (autoridades académicas administrativas, delegados docentes y estudiantes) mediante los Consejos Universitarios, Facultativos o de carrera. La máxima autoridad académica es el Rector, elegido por voto y fórmula, así como los decanos de las facultades y sus equipos de trabajo. Existen asociaciones y/o federaciones de docentes y estudiantes. Cada uno de estos entes posee sus propios estatutos constitutivos y normativa.

Las universidades públicas se rigen por el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana que es revisado y/o modificado cada cuatro años por el Congreso Nacional de Universidades. Este instrumento señala que “la base de su organización democrática descansa en la decisión soberana de docentes y estudiantes expresada mediante el voto universal y la representación paritaria” (Universidad Boliviana, 2005).

En el caso de las universidades privadas, por su parte, las formas de gobierno y gestión consideran el financiamiento y la administración de carácter privado. Como tales, constituyen, personas jurídicas de derecho privado, interés social y función pública. La figura legal bajo las que funcionan son: fundaciones o asociaciones civiles de acuerdo con el Código Civil, o como sociedades anónimas, de conformidad con lo establecido por el Código de Comercio. Según el reconocimiento del Ministerio de Educación se clasifican en: Universidades Privadas Iniciales y Universidades Privadas Plenas.

Las universidades privadas se desenvuelven bajo la supervisión del Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y por mandato constitucional. Al igual, que en las otras universidades, la máxima autoridad académica es el Rector; y en algunas existe la figura de Presidente Ejecutivo. Las autoridades ejecutivas como decanos y jefes de carreras son elegidas por las máximas autoridades o Directorios que los presiden. La mayoría poseen órganos colegiados como Consejos Académicos o Facultativos. Los estudiantes en su gran mayoría no poseen agrupaciones con poder de decisión en las instituciones privadas. Se agrupan, en cambio, en torno a instancias de tipo académico que se hallan limitadas a ciertas actividades extracurriculares.

En lo que respecta a las universidades indígenas, éstas tienen un régimen de gobierno que está basado en un “colectivo comunitario” y que se construye cotidianamente, donde las organizaciones sociales, como el Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qullasuyu (CONAMAQ) o la Federación Nacional de Mujeres Campesinas

de Bolivia “Bartolina Sisa”, apoyan en la tarea de “delinear el horizonte de la universidad”. No existe una inscripción abierta, sino que las comunidades certifican a los estudiantes. Para los docentes la universidad es una “respuesta tangible” a las necesidades de los pueblos indígenas, que viene “por parte del ayllu”¹⁷. Por eso, la universidad tiene “una interacción permanente” con la comunidad, según el sistema de la reciprocidad, el *ayni*, concepto fundamental en la cosmovisión andina.

Por último, las universidades públicas de régimen especial, constituyen un caso particular. Cuentan con financiamiento del Estado, pero no poseen autonomía y su administración está regida por el Ministerio de Educación. No obstante lo anterior, sus estructuras internas de gobierno son muy similares a las universidades públicas.

4.4. Estructuras y formas institucionales

Institucionalmente las universidades públicas autónomas se estructuran de acuerdo a lo que se presenta en la Tabla 4. Por su parte, la estructura de gobierno de las universidades privadas es la que se indica en la Tabla 5.

TABLA 4
ESTRUCTURA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS (UP)

Tipo de Órgano	Organismos y/o unidades	Responsabilidades
Órganos nacionales	Congreso Nacional de Universidades	Órgano supremo de gobierno y máxima autoridad de la UP; se reúne ordinariamente cada 4 años y extraordinariamente a solicitud de 5 o más universidades.
	Conferencia Nacional de Universidades	Órgano de gobierno que entre uno y otro Congreso asume la dirección máxima de la Universidad Boliviana; se reúne ordinariamente 2 veces por año y extraordinariamente cuando 3 o más universidades lo soliciten.
	Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB)	Órgano nacional de programación y coordinación; es el que coordina y ejecuta las resoluciones de los congresos y conferencias y realiza las gestiones que le encomienda el SUB.
Órganos nacionales de asesoramiento	Reunión Académica Nacional de Universidades	Asesorar y guiar a las Universidades del sistema en los procesos académicos administrativos.
	Reuniones Académicas Sectoriales de carrera, facultad y área	
	Reunión Nacional de Postgrado	

¹⁷ La organización andina denominada ayllu, por sus vínculos y su forma de vida, nos presenta un concepto: “la célula social de los pueblos andinos... se formó antes del incario” (Pérez, 1962).

	Comisión Nacional de Planificación, Gestión y Presupuesto Universitario. Reunión Nacional de Evaluación y Acreditación. Reunión Nacional de Gestión y Relaciones Internacionales.	
Órganos electorales	Claustros Universitarios, Facultativos y de Carrera	Velar por el cumplimiento del derecho y obligación de voto universal de la comunidad universitaria para la elección de los órganos de dirección y ejecución.
Órganos de gobierno	La Asamblea General Docente Estudiantil Ponderada. El Congreso Institucional Interno. El Consejo Universitario.	Tomar decisiones institucionales académicas.
Órganos de dirección y ejecución	Autoridades ejecutivas y de representación (Rector y Vicerrector)	Gestionar la actividad académica y administrativa de la Universidad.

Fuente: Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana. CEUB.

TABLA 5
ESTRUCTURA DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

Órgano Institucional	Organismos y/o Unidades	Responsabilidades
Órganos Políticos Normativos	Directorio o Consejo Superior universitario.	Responsables de formulación y cumplimiento de las políticas y normas institucionales, en función de la filosofía, misión, visión, fines y objetivos institucionales.
Órganos de Dirección y Ejecución	Órganos de dirección y ejecución: Rectoría, Vicerrectoría y la Dirección Académica.	Responsables del establecimiento de políticas y normas institucionales generales; orientación de procesos internos de la universidad; de ejecutar políticas, normas institucionales y directrices emanadas del directorio y de ejecutar toda la actividad universitaria.
Órganos de Planificación, Gestión y Desarrollo Académico y Administrativo	Unidades de planificación, gestión y desarrollo académico.	Responsables de asegurar la integración y mejoramiento continuo de los procesos de docencia, investigación, interacción social y difusión cultural.
	Consejo académico y administrativo.	Traducir normas y políticas emanadas del directorio o consejo superior universitario en decisiones de gestión, operación y desarrollo académico, científico y profesional. Tiene carácter deliberativo y resolutorio.

Órganos de Apoyo Académico y de Asesoramiento	Cuerpos consultivos con participación de representantes calificados del sector productivo, público y privado.	Orientar la creación y adecuación de la oferta curricular, planes y programas para la realización de proyectos de investigación.
Órganos de Planificación y Evaluación	Instancias, sistemas e instrumentos de planificación, seguimiento y control académico, administrativo, económico y financiero.	Asegurar el mejoramiento continuo de la calidad institucional
	Unidad especializada de evaluación.	Diseñar y desarrollar un modelo participativo de autoevaluación institucional y de programas académicos, con el fin de mejorar y consolidar gradualmente los niveles de calidad académica y administrativa de la institución.

Fuente: Reglamento General de Universidades Privadas de Bolivia (2005).

4.5. Pertenencia o adscripción a determinados entes afines

Las universidades públicas se adscriben al Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), que es el organismo ejecutivo de coordinación, planificación y de programación de las actividades que realiza la Universidad Boliviana. Su labor está enmarcada de acuerdo a las decisiones de los Congresos y Conferencias Nacionales de Universidades y a las gestiones encomendadas por las Casas de Estudios Superiores; además, el CEUB cumple funciones de representación especialmente ante los poderes del Estado. Se encarga de la elaboración, edición y publicación de libros, documentos, folletos, estadísticas, inventarios, gacetas, boletines, artículos y otros documentos, de directa relación con temas referentes a la educación superior y al accionar universitario.

El CEUB tiene entre sus atribuciones la coordinación de los procesos de evaluación externa por pares académicos y la acreditación de sus gremios afiliados, así como la organización y administración del Registro Nacional de Pares Académicos.

Las universidades privadas están adscritas a la Asociación Nacional de Universidades Privadas de Bolivia (ANUP), que es una organización constituida por rectores de las distintas universidades privadas a nivel nacional y el Ministerio y Viceministerio de Educación que trabajan como red para elevar la calidad académica a nivel nacional e internacional de las instituciones en Bolivia.

El propósito de esta asociación es la de impulsar la investigación científica a nivel nacional, ser reconocidos a nivel internacional, y readecuar el reglamento de Universidades a la nueva Constitución Política del Estado en temas como el concepto de “saberes ancestrales”, que podría ser aplicado a carreras como medicina.

4.6. Número de instituciones de educación superior

En la actualidad en Bolivia existen 42 universidades privadas, 11 universidades públicas, 3 universidades indígenas, cuatro universidades de régimen especial, 103 institutos técnicos y tecnológicos públicos de formación superior y 67 privados. En total, hay 230 instituciones de educación superior.

En el marco de los principios de equidad de acceso de la población vulnerable a la universidad, particularmente de pueblos indígenas y originarios, establecidos en la Constitución, en los últimos años han sido creadas siete nuevas universidades: tres corresponden a las universidades indígenas (aimara, quechua y guaraní), tres son privadas y una pública de régimen especial (Tabla 6).

TABLA 6
NÚMERO DE INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS (2009-2012)

AÑO	2009	2010	2011	2012
Universidades Privadas	39	42	42	42
Universidades Públicas	11	11	11	11
Universidades Indígenas	-	3	3	3
Universidades de Régimen Especial	3	4	4	4
Total de Universidades	53	60	60	60

Fuente: Ministerio de Educación-CEUB.

No obstante lo anterior, tanto las instituciones universitarias privadas como las públicas no han tenido un crecimiento considerable en los últimos años. A la fecha, totalizan 60 instituciones, las cuales se suman a los 170 establecimientos de educación superior no universitarios existentes, la mayor parte de los cuales son públicos.

4.7. Número de carreras ofrecidas por las instituciones universitarias públicas y privadas (pregrado)

En el sistema universitario público y privado se ha incrementado sustancialmente el número de carreras ofrecidas. Existe una variación en cuanto al número porque, como es lógico, no todas las universidades cuentan con el mismo número de carreras y facultades. En la mayoría de las universidades la oferta de carreras es menor al que presenta la Universidad Mayor de San Andrés en la ciudad de La Paz.

La Tabla 7 muestra el crecimiento de la oferta académica exhibido por las universidades durante el último quinquenio (2005-2010). Se verifica que al año 2010 la oferta de pre grado ascendía a 622 carreras lo que representa un incremento del 43,6% respecto del año 2005.

TABLA 7
EVOLUCIÓN DE LA OFERTA ACADÉMICA DE CARRERAS DE PREGRADO (2005-2010)

	AÑO					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Total de Carreras	433	450	492	533	573	622
Tasa de variación anual	-	3,93%	9,33%	8,33%	7,50%	8,55%

Fuente: Estudio del Mercado Laboral en Bolivia (FUNDAPRO, 2011). Datos CEUB, 2010.

*Datos preliminares.

4.8. Número de programas ofrecidos por las instituciones universitarias públicas y privadas (postgrado)

Tal como es posible observar en la Tabla 8, mientras el número de programas de postgrado ofertados por las universidades públicas registró una disminución entre 2005 y 2006, a partir de entonces registra una sostenida recuperación e incremento, llegando a 514 programas para el año 2010. Este comportamiento se refleja también, en buena parte, en el volumen de alumnos matriculados, particularmente entre 2006 y 2009, llegando a 10.661 alumnos; a pesar, de la leve baja registrada en 2010. Un hecho interesante, es que los porcentajes de alumnos titulados por año hayan ido progresivamente disminuyendo. En 2005 se cuenta con un 32% de titulados y en 2010 el volumen de alumnos titulados alcanza solo al 16,6% (CINDA, 2011).

TABLA 8
NÚMERO DE PROGRAMAS Y MATRÍCULA DE POSTGRADO EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Año	Programas de postgrado	Nº de matriculados	Titulados de postgrado	
			Nº	%
2005	367	7.929	2.559	32,3%
2006	343	8.055	2.124	26,4%
2007	348	8.475	1.958	23,1%
2008	452	10.256	2.470	24,1%
2009	487	10.661	2.598	24,4%
2010	514	9.39	1.586	16,6%

Fuente: CINDA (2011).

5. Selección de Alumnos

5.1. Procedimientos e instrumentos de selección usados

Las universidades públicas tienen definidas sus políticas de admisión y se mantienen desde hace varios años sin modificaciones, aplicando mecanismos de selección por Facultades. Es así que estas instituciones aplican una prueba de admisión y para esto los estudiantes deben pasar los cursos de nivelación y responder al examen de ingreso.

El procedimiento de admisión en las universidades públicas está regido por el Reglamento de Régimen Estudiantil, Capítulo II, Artículos 6 al 13. Las modalidades de admisión vigentes en la Universidad pública son: i) Prueba de Suficiencia Académica, ii) Curso Pre Universitario, y iii) Admisión Especial.

La aprobación de la Prueba de Suficiencia Académica o el Curso Pre Universitario, el cumplimiento de requisitos de admisión especial, así como el estar comprendido en la población a ser atendida de manera planificada, son requisitos imprescindibles para iniciar una carrera en el sistema universitario público.

La Prueba de Suficiencia Académica es uno de los mecanismos que permite a los bachilleres postulantes seguir estudios universitarios, sin el requisito de curso pre universitario. Ésta se compone de una prueba de conocimiento y de un diagnóstico psicotécnico. La Prueba de Suficiencia Académica evalúa a los postulantes según al área de estudios, facultad o carrera a la que aspiren. Cada universidad pública, a través de sus diferentes unidades académicas, publicará oportunamente el cronograma, contenidos mínimos y referencias bibliográficas a que se sujetará la Prueba de Suficiencia Académica.

El Curso Pre Universitario tiene como objetivo fortalecer en los postulantes sus capacidades cognoscitivas, desarrollar sus aptitudes y otorgarles instrumentos básicos para realizar estudios superiores. Este curso contempla la relación de actividades de nivelación, aplicación de pruebas parciales y la elaboración de trabajos prácticos, que culminan con la aplicación de una evaluación final.

Se denomina Admisión Especial al procedimiento académico administrativo por el cual las personas que deseen iniciar o continuar estudios universitarios quedan exentas de cumplir con la modalidad de admisión vigente debido a que poseen títulos de Licenciatura, Técnico Superior, Graduados de Colegio Militar, Academia Nacional de Policías, Normal Superior y otros que son resultados de disposiciones y convenios especiales de las Universidades Públicas del Sistema Universitario Boliviano en el marco de rendimiento académico y la equidad social.

Las universidades privadas emplean generalmente entrevistas personales realizadas por docentes especialistas o personal de los departamentos de asesoría al estudiante en el afán de brindar orientación vocacional. Las normativas del Régimen Estudiantil en las Universidades Privadas están establecidas por reglamentaciones permitidas por y de conocimiento del Ministerio de Educación.

6. Régimen de Financiamiento del Sistema de Educación Superior

Las barreras económicas siguen siendo una limitante para el acceso a la educación formal en Bolivia. Si bien las universidades públicas bolivianas son gratuitas, se realizan cobros de matrícula de inscripción para la cobertura de materiales e insumos de registro y trámites administrativos del mismo proceso. Esto, sumado a los costos de materiales, transporte y/o vivienda para los estudiantes que siguen siendo elevados, en particular, para quienes proceden de provincia. Por su parte, los programas de postgrado en las universidades públicas son pagados por los postulantes.

En cuanto a la ubicación geográfica hay que destacar que la mayor concentración de población estudiantil está en las ciudades capitales de los departamentos. Las universidades públicas han realizado esfuerzos por desconcentrarse en unidades, la mayoría técnicas, hacia las provincias. Las universidades públicas estatales de régimen especial están dirigidas a generar oportunidades de formación formal superior a sectores rurales y deprimidos.

Las universidades privadas, en cambio, se manejan en franjas amplias de costos de matrícula. En muchos casos los pagos que realizan los estudiantes solo cubren la escolaridad y deben pagar por otros servicios complementarios. Los estudiantes pueden acceder a financiamiento directo o a través de otras instituciones (bancos, cooperativas, fundaciones que financian programas educativos). Las universidades privadas también cuentan con programas de becas propias o a través de organizaciones financieras públicas o privadas. En consecuencia, tanto los recursos financieros provenientes de la matrícula que se cobra a los estudiantes como el aporte que pueden dar los socios o dueños de las mismas instituciones constituyen las principales vías de financiamiento de las universidades privadas.

6.1. Régimen de financiamiento

La estructura del financiamiento de las universidades públicas (Tabla 9), según el Modelo Académico del Sistema de la Universidad Boliviana (CEUB, 2011), se subdivide en las siguientes fuentes de financiamiento:

- a) **Recursos Propios:** Son los recursos que provienen de ingresos por costos de matrícula, valores y recursos de administración.
- b) **Subvenciones del Tesoro General de la Nación:** Corresponden a los recursos otorgados por el Estado boliviano a sus universidades. Este ítem está contemplado en la Constitución Política del Estado y obliga al Estado a entregar una subvención directa a la Educación Superior Pública.
- c) **Subvención Ordinaria:** Es el financiamiento que se otorga a las Instituciones de Educación Superior en los marcos de incrementos presupuestarios. Como parte de esta subvención extraordinaria se calculan las tasas de crecimiento

y el grado de inflación que afecta de manera directa el ingreso de personal y docentes que trabajan en estas instituciones.

- d) **Impuesto Directo a los Hidrocarburos:** Destinado a fortalecer la infraestructura, investigación y desarrollo tecnológico. Es otorgado a las universidades públicas de acuerdo al Art. 53, Ley N° 2058 del año 2005. Este ingreso está determinado por regulaciones internas del Estado Boliviano y no tiene un monto fijo, sino que está determinado por los ingresos de la venta del gas y petróleo.

Las universidades públicas deben destinar los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos a sus respectivos Planes Operativos Anuales de acuerdo al siguiente detalle: i) Infraestructura y equipamiento académico, ii) procesos de evaluación y acreditación bajo la normativa vigente, iii) programas de mejoramiento de la calidad y el rendimiento académico, y iv) investigación científica, tecnología e innovación en el marco de los planes de desarrollo y producción a nivel nacional, departamental y local.

- e) **Coparticipación Tributaria:** Monto variable, en función de la recaudación de impuestos que desarrolla el Estado en los diferentes Departamentos y que es distribuido de manera regional para la universidad de cada Departamento.

TABLA 9
FINANCIAMIENTO ESTATAL A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Recurso	Origen
I. Financiamiento Público	
1. Subvención Ordinaria	Tesoro General de la Nación
2. Coparticipación Tributaria	Ley Marco de Autonomías
3. Impuesto Directo Hidrocarburos (IDH)	Ley 3058, DS. 28421
II. Recursos Propios	
1. Tasas y Derechos	Autonomía Universitaria
2. Recursos de Capital	Autonomía Universitaria
III. Préstamos (Aut. Legislativa)	Autonomía Universitaria
IV. Donaciones	Autonomía Universitaria

Fuente: Ávila, 2012.

6.2. Recursos totales asignados a la educación superior

El total de recursos percibidos durante 2010 por el Sistema de la Universidad Boliviana alcanzó a U\$ 313.000.000, que corresponde a todas las fuentes de financiamiento que perciben del Estado y a la Subvención Ordinaria, la Coparticipación Tributaria y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

Los recursos asignados a las universidades públicas en la gestión 2010 de subvención ordinaria ascendieron a \$ US 108.000.000 para un total de 341.642 estudiantes de todo el sistema público. El Estado paga por cada estudiante U\$ 316 en promedio como se puede evidenciar en la Tabla 10.

Las universidades públicas generan otros ingresos propios por la venta de servicios de laboratorio, asesoría e investigación, bienes propios, pago de matrículas, programas de postgrado y diplomados, certificaciones, legalizaciones y otros.

En contrapartida, las universidades privadas no perciben ningún aporte del Estado, son autofinanciadas con aportes propios y el pago que realizan los estudiantes. Los aranceles de las universidades privadas oscilan en un rango que va entre los \$ US 500 y los \$ US 1.200 semestrales.

El Reglamento General de Universidades Privadas establece que las instituciones de educación superior pueden organizarse bajo la forma de Fundaciones o Sociedades Anónimas. En el primer caso, sus recursos provienen de aportes voluntarios de los miembros que pertenecen a la fundación, las donaciones que pudieran captar dentro y fuera del país, los ingresos provenientes del cobro de matrícula y venta de servicios de laboratorio, talleres, y los ingresos por servicios de consultoría, asesoría e investigación científica y tecnológica.

TABLA 10
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN RECURSOS FISCALES
DE SUBVENCIÓN ORDINARIA (GESTIÓN 2010)

Grupo	Nº	Universidad	Millones de U\$	%	Número de Alumnos	U\$ / Alumno
Eje Central	1	UMSA	26	24,5	74.838	351
	2	UAGRM	19	17,7	70.176	273
	3	UMSS	20	18,4	62.123	319
	4	UPEA	7	6,5	15.255	460
		Subtotal	72	66,9	222.392	325
Resto del sistema	1	USFX	11	10,2	39.227	282
	2	UATF	5	4,6	16.742	296
	3	UTO	7	6,9	21.129	353
	4	UAJMS	6	5,5	17.724	333
	5	UABJB	4	3,8	14.955	275
	6	UNSXX	2	1,6	7.190	237
	7	UAP	1	0,5	2 283	237
		Subtotal	36	33,1	119.250	300
		Total Sistema	108	100	341.642	316

Fuente: Ávila, 2012.

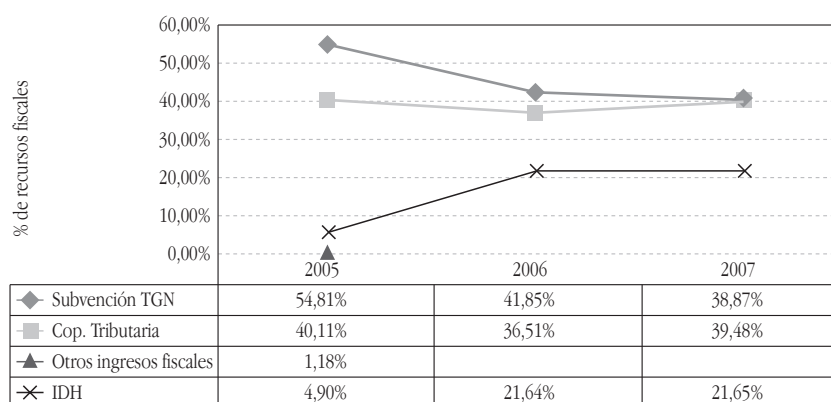
TABLA 11
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN LA ASIGNACIÓN
DE RECURSOS DE SUBVENCIÓN Y COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA
Y EN LA MATRÍCULA NACIONAL (2010)

Grupo	Nº	Universidad	Millones de U\$	%	Número de Alumnos	%	U\$ / Alumno
Eje Central	1	UMSA	66	26,6	74.838	21,9	886
	2	UAGRM	54	21,6	70.176	20,5	765
	3	UMSS	45	17,9	62.123	18,2	718
	4	UPEA	7	2,8	15.255	4,5	460
		Subtotal	172	69,0	222.392	65,1	772
Resto del sistema	1	USFX	20	8,1	39.227	11,5	513
	2	UATF	15	6,1	16.742	4,9	914
	3	UTO	14	5,7	21.129	6,2	669
	4	UAJMS	13	5,0	17.724	5,2	709
	5	UABJB	10	4,1	14.955	4,4	688
	6	UNSXX	4	1,4	7.190	2,1	477
	7	UAP	2	0,6	2.283	0,7	628
		Subtotal	78	31,0	119.250	34,9	648
Total Sistema			250	100,0	341.642	100,0	729

Fuente: Ávila (2012).

En el periodo 2005 al 2007 la composición porcentual de la subvención ordinaria del TGN tuvo un decrecimiento del 16%. Por su parte, la Coparticipación tributaria se mantuvo estable en el mismo lapso, como se observa en el Gráfico 2. Mientras que, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos prácticamente se cuadruplicó el año 2007 en comparación con lo observado en el año 2005, pasando de 4,90% al 21,65%.

GRÁFICO 2
RECURSOS FISCALES PARA EL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO (2005-2007)



Fuente: "Boletín del Sistema de la Universidad Boliviana en Cifras-CEUB", Unidad de Información y Estadística, Secretaría Nacional de Desarrollo Institucional, Enero 2011, Año 1, Nº 1.

Jorge Fuentes Ávila, de la Universidad Francisco Xavier de Chuquisaca, señala que al 2011 la matrícula total de las universidades del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) sería de 222.392 alumnos, es decir, un 65% del total nacional. Mientras que la matrícula total de las ocho universidades restantes sería de 119.250 estudiantes, un 35% del total. El financiamiento total estatal para el sistema en 2010 fue de U\$ 313.000.000, de los cuales las universidades del eje central recibieron un financiamiento de U\$ 203.000.000 (64,5%) y el resto de las universidades U\$ 110.000.000 (35,5%).

En el caso de las transferencias corrientes fiscales (Subvención Ordinaria y Coparticipación) destinadas a gasto corriente de los planteles, las universidades del eje recibieron U\$ 172.000.000 (69%) y las restantes U\$ 78.000.000 (31%).

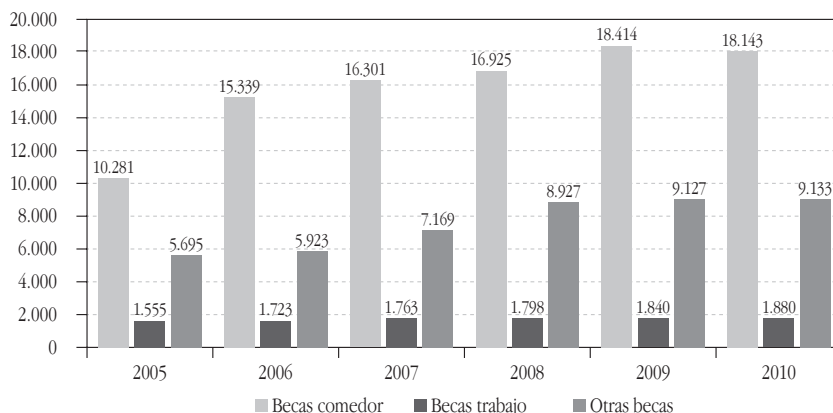
El sistema de financiamiento de las universidades bolivianas, considera una serie de restricciones en materia de ingresos. Por un lado, el congelamiento del valor de la Subvención Ordinaria, que es indexada de acuerdo a la ley de financiamiento en porcentajes menores incluso a los de la inflación anual (3% en 2009, 2% en 2010, y 2% en 2011). Situación, que pone en desventaja a algunas universidades, toda vez que la base de cálculo es la subvención del año 1995. Por otro, la reducción de las estimaciones de los recursos de coparticipación, dada la emisión de Certificados de Crédito Fiscal por parte del Gobierno Nacional para el pago de impuestos, de cuyos recursos las universidades no coparticipan. Así como también, la tendencia a la gratuidad en la Educación con recursos propios en las universidades, situación que es también generada en el sector estudiantil por la exigencia de no pagar matrículas y otros valores o derechos establecidos.

6.3. Recursos asignados a programas de asistencialidad (becas y créditos) desagregados por programa

Tal como se explicó más arriba, las becas en las universidades públicas se dividen en becas socioeconómicas y becas académicas. Las primeras corresponden a las becas de alimentación, trabajo o un pago económico y las segundas, en cambio, pueden ser deportivas y culturales.

Al analizar la evolución de la asignación de becas en las instituciones públicas de educación superior desde 2005 en adelante, se observa un notable incremento en la cantidad de alumnos beneficiarios en los últimos años. Un incremento significativo es el que experimentaron las becas comedor (cercano al 75% en el lapso 2005-2010), mientras que en el mismo periodo las becas de trabajo crecieron tan solo en un 21% y el resto de las becas en conjunto aumentaron en un 60% (Gráfico 3).

GRÁFICO 3
BECAS A ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS DEL SISTEMA PÚBLICO



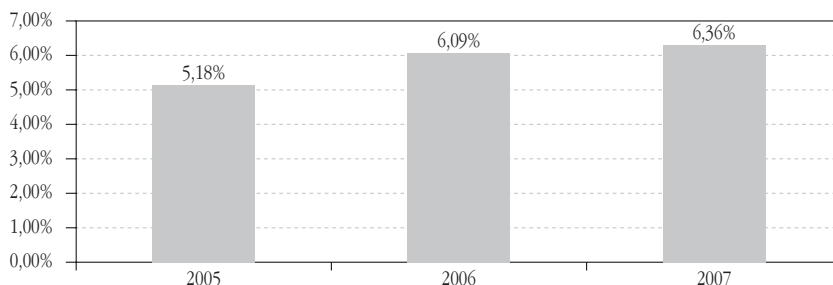
Fuente: "Boletín del Sistema de la Universidad Boliviana en Cifras-CEUB", Unidad de Información y Estadística, Secretaría Nacional de Desarrollo Institucional, Enero 2011, Año I, Nº 1.

6.4. Gasto en Educación Superior en relación al PIB

La Constitución Política del Estado garantiza la educación en los niveles primarios, secundarios y terciarios, por lo que al poder ejecutivo le corresponde disponer de los recursos económicos suficientes para el sostenimiento de la educación pública, anualmente.

Tal como es posible observar en el Gráfico 4, el gasto del PIB para la educación tiene una variación de gestión a gestión, que expresa un incremento progresivo del gasto anual en educación respecto del Producto Interno Bruto del país. En el año 2005, el gasto anual para la educación superior en las instituciones privadas y públicas, representaba el 5,18% del PIB, el 2006 dicho gasto se incrementa en casi un 1% del PIB y el 2007 su aumento es de 0,27% del PIB del país.

GRÁFICO 4
GASTO ANUAL TOTAL EN UNIVERSIDADES, % DEL PIB (2005-2007)

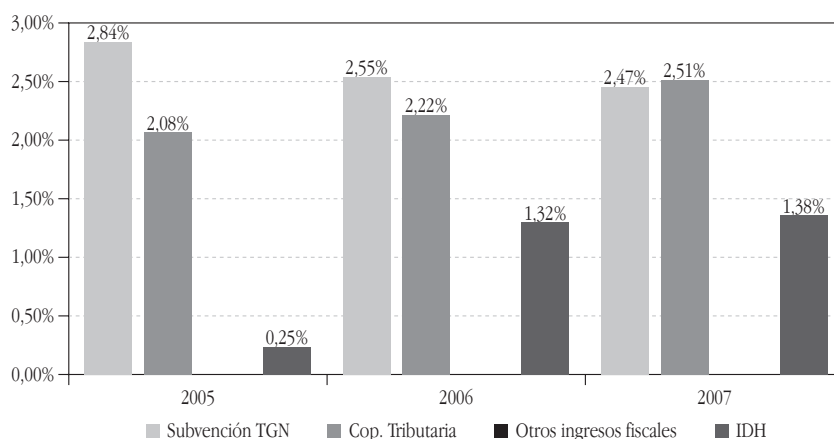


Fuente: CINDA (2011).

“Un factor relevante en los últimos años es que desde el 2005 en adelante se aprecia un incremento de los ingresos de las IES con los aportes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos que se constituyen en el 0,25% del PIB para el 2005, el 1,32% para el 2006 y el 1,38% para el 2007” (CINDA, 2011: p.63). Este volumen de recursos ha permitido incrementar la inversión en infraestructura, así como desarrollar políticas de descentralización de universidades en beneficio de áreas rurales y ciudades intermedias. Empero, aún no hay disponibilidad de estudios donde se evalúe los efectos que ha tenido esta inversión, ya sea en términos de retorno social o de sus resultados (CINDA, 2011).

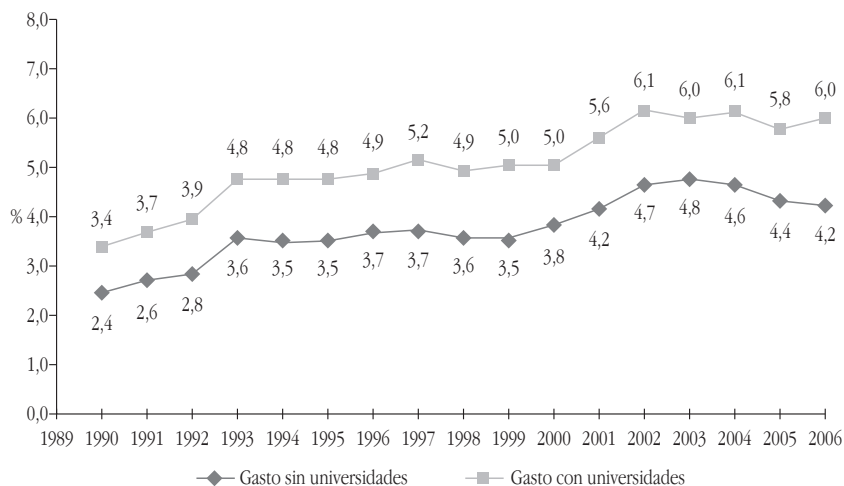
Otra tendencia relevante en el financiamiento fiscal de las IES entre el 2005 y el 2007 es la reducción de la subvención del Tesoro General de la Nación y el incremento de la Coparticipación Tributaria, aspecto que se relaciona con la profundización de la descentralización y la instalación de mecanismos vinculados al proceso de autonomía que vive el país (Gráfico 5).

GRÁFICO 5
FUENTES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS



Fuente: CINDA (2011). *La Educación Superior en Iberoamérica*.

GRÁFICO 6
PRESUPUESTO EJECUTADO CON Y SIN UNIVERSIDADES RESPECTO AL % PIB (1990-2006)



Fuente: Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación, agosto 2009.

El porcentaje de gasto público en educación superior en Bolivia entre 1990 y el año 2006 ha experimentado un incremento del 70,5%, pasando de representar un 3,4% en 1990 a un 6,0% del PIB en 2006 (Gráfico 6).

7. Alumnado y Representatividad

La participación del estudiantado en las instituciones de educación superior públicas y privadas en Bolivia refleja un crecimiento casi del 20% en la última década. En las carreras de pregrado y postgrado alrededor de un 70% de la matrícula se concentra en instituciones públicas a nivel universitario, y en el nivel técnico la relación es totalmente inversa, concentrándose casi un 70% de la matrícula en el sector privado (Tabla 12).

TABLA 12
PROPORCIÓN DE POBLACIÓN MATRICULADA DE 18 A 39 AÑOS DE EDAD,
POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO Y NIVEL DE MATRICULACIÓN (2005-2006)

DESCRIPCION	2005			2006		
	Privado	Público	Convenio	Privado	Público	Convenio
Normal	27,84	72,16	-	-	100,00	-
Universidad (Licenciatura y Postgrado)	30,09	69,91	-	31,07	68,93	-
Técnico (Medio y Superior)	68,48	28,45	3,07	61,79	28,50	9,71
Colegio Militar o Academia Policial	-	100,00	-	-	100,00	-
Otros Cursos	55,81	33,22	10,97	53,42	42,29	4,29
BOLIVIA	13,89	78,34	7,77	14,17	78,36	7,47

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

7.1. Evolución de la matrícula total de pregrado del sistema según género

En las últimas décadas la estructura de género del alumnado de las universidades bolivianas refleja una tendencia similar a la observada en el mundo donde cada vez es más recurrente la masiva incorporación de la población femenina. Lo relevante a este respecto es que el acceso a la universidad es uno de los aspectos que han impulsado a la sociedad hacia la igualdad de género, en un país que históricamente poseía una de las brechas de género más grandes de Sudamérica¹⁸. Mientras en 1970 tan solo un 20% del estudiantado boliviano era femenino, a comienzos de los años 2000 dicha proporción se acercaba al 50% (Papadópulos et al, 2006).

TABLA 13
MATRÍCULA DE PREGRADO EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS SEGÚN GÉNERO
(2005-2007)

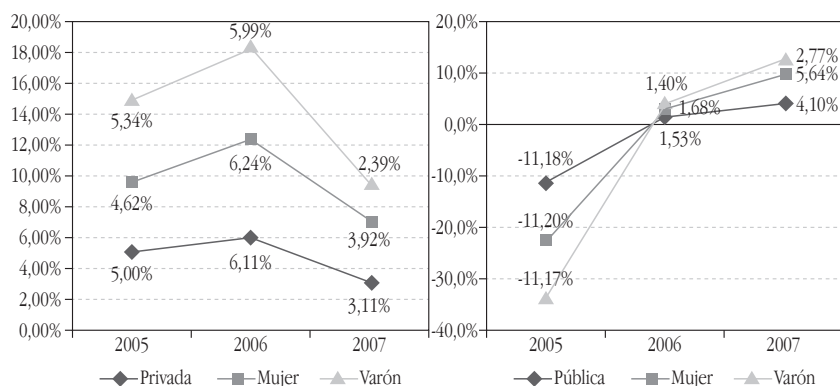
	2005	2006	2007
Privada	85.537	90.763	93.586
Mujer	40.176	42.683	44.356
Varón	45.361	48.080	49.230
Pública	210.344	213.568	222.331
Mujer	97.350	98.988	104.575
Varón	112.994	114.580	117.756
Total	295.881	304.331	315.917
Mujer	137.526	141.671	148.931
Varón	158.355	162.660	166.986

Fuente: CINDA, 2011. *La educación Superior en Iberoamérica 2011*.

En los últimos años, este proceso de “feminización incipiente” de la matrícula en el nivel universitario se ha ido estabilizando, hasta acercarse a la equidad de género en la matrícula, al igual que en países como Perú, Chile o Colombia (Papadópulos et al, 2006). Por ejemplo, en las instituciones privadas de educación superior la evolución de la matrícula según sexo ha tenido una variación entre 2005 y 2006 tan sólo del 0,65%, y en el 2007 un descenso del 3,69% en los varones. La evolución de la matrícula de las mujeres en el 2005 con relación a los hombres tiene una diferencia del 0,72%. Al año 2007 la matrícula de varones aun es superior a la de mujeres tanto en universidades privadas como públicas pero evidentemente se ha ido reduciendo la brecha (Ver Gráfico 7 y Tabla 13).

¹⁸ De acuerdo a los datos del “World Gender Report 2009” Bolivia se ubicaba en la posición 82 (de 134 países) respecto a la igualdad de género. En 2012 se ubicaba en el puesto número 30 (World Economic Forum, 2012).

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE PREGRADO EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS
SEGÚN GÉNERO (2005–2007)



Fuente: Informe sobre Educación Superior en Iberoamérica 2011.
La Educación Superior en Bolivia 2005-2009. CINDA, 2011.

7.2. Evolución de la matrícula total de postgrado del sistema según género

Al igual que en el sistema universitario en su conjunto, la matrícula de estudiantes en cursos de postgrado muestra, durante el último quinquenio, una fuerte tendencia a la paridad de género. Esta situación no era así hace cinco años donde la mayoría de los estudiantes de postgrado eran varones (Tabla 14).

TABLA 14
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE POSTGRADO SEGÚN GÉNERO (2005-2010)

Año	Programas de postgrado	N° de matriculados	Hombres	Mujeres
2005	367	7.929	61,0%	39,0%
2006	343	8.055	55,0%	45,0%
2007	348	8.475	54,0%	46,0%
2008	452	10.256	51,5%	48,5%
2009	487	10.661	53,0%	47,0%
2010	514	9.539	52,0%	48,0%

Fuente: CEUB 2011 La Educación Superior en Iberoamérica 2011.
La Educación superior en Bolivia 2005-2009 CINDA 2011.

7.3. Distribución de la matrícula en las instituciones públicas y privadas

Los últimos diez años ha habido un incremento general de la matrícula en las IES tanto privadas como públicas. Tal como muestra la Tabla 15 se registra un incremento progresivo, año a año, de la población matriculada nueva, sea en las universidades públicas como en las privadas. En efecto, mientras en el sector público se produjo un

crecimiento superior al 20% en la matrícula total en el lapso 2005-2009, en el sector privado dicho incremento bordeó el 30%.

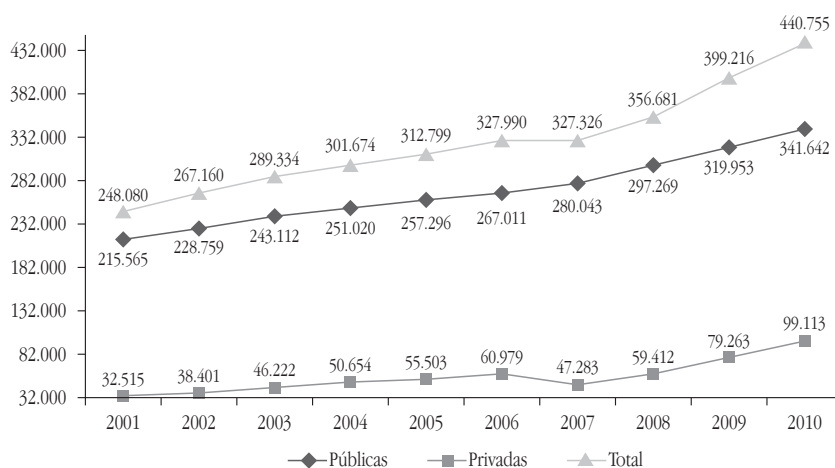
TABLA 15
DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS (2005-2010)

Universidades adscritas al CEUB						
INDICADOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población Matriculada Total	257.396	267.021	280.043	297.269	319.954	338.240
Población Matriculada Nueva	51.371	53.909	60.896	62.995	65.776	70.637
Universidades privadas						
INDICADOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población Matriculada Total	72.307	78.328	80.962	92.471	93.822	-
Población Matriculada Nueva	23.248	25.123	26.397	30.582	34.286	-

Fuente: UDAPE, Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) y del Ministerio de Educación (Viceministerio de Educación Superior de Formación).

El crecimiento de la matrícula en las IES públicas se da dado de manera sostenida como muestra el Gráfico 8. Las IES privadas también presentan, en general, un crecimiento sostenido, aunque en el año 2007 se observa una ligera declinación que luego repunta en los años posteriores.

GRÁFICO 8
DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS



Fuente: Ávila, Jorge Eduardo (2012). *El financiamiento estatal a las universidades públicas autónomas bolivianas. Propuesta de un Modelo de Sostenibilidad Financiera*. Universidad San Francisco de Xavier.

7.4. Distribución de la matrícula en educación superior según establecimiento secundario de procedencia

Las instituciones de educación superior en Bolivia no hacen discriminación de los estudiantes por colegio de procedencia, razón por la cual no existen datos estadísticos sobre la procedencia de los estudiantes en el nivel secundario.

7.5. Cobertura en Educación Superior (grupo 18-24 años)

En comparación con otros países de América del Sur, la tasa de cobertura en educación de la población de más de 15 años de edad, en Bolivia es bastante baja, como se puede apreciar en la Tabla 16. Los mayores niveles de escolaridad promedio (expresado en mayor cantidad de años de estudio) se observan en la población urbana no indígena, con un promedio de 11,1 años de escolaridad en 2009. Mientras que la menor escolaridad promedio la encontramos en la población rural indígena, con apenas 5,1 años de estudio.

TABLA 16
AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD (POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nacional	7,5	7,7	8,1	8,3	8,7	8,6	8,8
Indígena	6,3	6,9	6,8	6,9	7,2	7,3	7,6
No Indígena	9,7	9,1	9,8	10,1	10,5	10,6	10,4
Urbano	9,1	9,0	9,6	10,0	10,2	10,2	10,4
Indígena	7,9	8,2	8,4	8,8	8,9	9,0	9,5
No Indígena	10,5	10,1	10,6	11,0	11,2	11,2	11,1
Rural	4,7	5,3	5,0	5,0	5,6	5,3	5,5
Indígena	4,5	5,1	4,8	4,7	5,1	5,1	5,1
No Indígena	6,0	6,0	5,8	6,0	7,2	6,4	6,6

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

Tal como se puede observar en la Tabla 17, si bien en promedio la población mayor de 15 años con más de 8 años de escolaridad alcanza al 60% este dato esconde una gran dispersión de los datos. En efecto, es posible verificar significativas diferencias entre la población rural y la población urbana, y entre la población indígena y la no indígena. Uno de los principales motivos que explican esta diferencia, radica en las menores oportunidades de acceso a la educación que existen en las zonas rurales que albergan población mayoritariamente indígena. Históricamente, hasta la promulgación de la nueva Constitución, no existían muchas oportunidades para que la población indígena accediera a la educación superior y de esa manera incrementara la cantidad de años de estudio. Lo anterior, se traduce por ejemplo, en que el porcentaje de personas mayores de 15 años con más de 8 años de estudios, proveniente de

contextos urbanos y que no es indígena (82%), casi triplica el porcentaje de personas rurales e indígenas con más de 8 años de escolaridad (30%).

TABLA 17
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN (15 AÑOS O MÁS) CON 8 O MÁS AÑOS DE ESTUDIO

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nacional	50,8	51,6	55,3	56,4	60,8	59,8	61,6
Indígena	40,0	44,3	43,5	44,5	47,6	48,5	50,5
No Indígena	70,5	65,2	71,3	72,7	76,6	76,6	75,5
Urbano	65,1	63,1	68,5	71,6	73,3	73,1	74,5
Indígena	54,4	55,2	57,5	61,7	61,7	63,9	65,6
No Indígena	77,6	74,3	78,5	80,3	82,5	81,7	82,2
Rural	25,1	30,6	27,4	27,0	34,7	31,9	33,1
Indígena	23,2	29,1	25,7	24,7	30,5	29,5	30,1
No Indígena	34,6	35,6	33,6	35,8	47,9	43,5	43,0
Urbano	25,7	40,0	25,8	28,9	20,3	25,9	31,8
Rural	43,1	46,5	42,5	50,9	35,6	47,2	44,7

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas UDAPE.

7.6. Cobertura en Educación Superior según género

Como ya se ha indicado con anterioridad, la matrícula en las universidades ha tenido un importante incremento, el que se explica por participación cada vez más equitativa de hombres como mujeres en el sistema universitario, tal como se puede observar en la Tabla 18. No obstante, al año 2007 aun existía predominio de la población masculina por sobre la femenina en el sistema (55% versus 45%).

TABLA 18
MATRÍCULA DE PREGRADO EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS SEGÚN GÉNERO
DE LOS ALUMNOS/AS (2005-2007)

	2005	2006	2007
Privada	85.537	90.763	93.586
Mujer	40.176	42.683	44.356
Varón	45.361	48.080	49.230
Pública	210.344	213.568	222.331
Mujer	97.350	98.988	104.575
Varón	112.994	114.580	117.756
Total	295.881	304.331	315.917
Mujer	137.526	141.671	148.931
Varón	158.355	162.660	166.986

Fuente: CINDA (2011).

8. Certificación de Profesionales

La Constitución Política del Estado aprobada el 2009 en Bolivia postula en varios de sus artículos la búsqueda de la equidad de género en distintos niveles, como también respalda y garantiza la educación en todos sus niveles como eje fundamental del desarrollo del Estado. Esta carta magna pretende establecer parámetros de prevención de la exclusión social.

La población que vive en Bolivia está conformada por “hombres y mujeres que somos diferentes y diversos y tenemos capacidades y necesidades también distintas, pero ser diferentes no quiere decir ser inferior” (Bolivia, 2008). A partir de esta premisa se busca una mayor equidad que representa una mayor igualdad en distintos niveles incluyendo por cierto en la educación superior. En esta perspectiva, se plantea en la carta constitucional en el artículo 14 lo siguiente: “asumiendo la diversidad de los grupos poblacionales y personas que habitan el país, se ofrece una educación oportuna y pertinente a las necesidades, expectativas e intereses de todas y todos los habitantes del Estado Plurinacional, con igualdad de oportunidades y equiparación de condiciones, sin discriminación alguna” (Bolivia, 2008). La nueva política pública de educación referente al acceso e inclusión expresa, principalmente, la promoción de estrategias diversas que pasan por cambios en el currículo y el rol de la educación universitaria en la inclusión social.

El incremento de la participación de la mujer en la educación superior se ha producido en la última década. Las carreras que tradicionalmente fueron masculinas han ido cambiando su fisonomía. Ante una mayor presencia de la mujer en la educación superior se ha producido una recomposición de la población estudiantil por género, transformándose carreras como las ingenierías, derecho y otras, y fortaleciéndose también las carreras mixtas como medicina, enfermería, etc.

La certificación profesional en Bolivia se conoce como Título en Provisión Nacional (TPN). Es la certificación oficial para el ejercicio de la profesión en el país. En el sistema universitario son las universidades públicas autónomas las que otorgan el TPN en coordinación con el CEUB. En el caso de las demás universidades (privadas, indígenas y de régimen especial) es el Ministerio de Educación el que otorga el TPN una vez emitido el respectivo diploma académico por cada una de estas universidades. Para el caso de los institutos y centros tecnológicos ocurre de manera similar: el Ministerio de Educación otorga a los centros privados el TPN y en los públicos es otorgado por ellos mismos.

8.1. Evolución del número de titulados del sistema universitario en algunas carreras

El desarrollo de la educación superior en Bolivia ha pasado por distintas etapas. En los últimos veinte años se pueden identificar diferentes períodos que tienen relación directa con la interacción de las instituciones de educación superior con

los procesos de desarrollo social y transformaciones políticas en el país. El acceso a la educación terciaria se ha incrementado, permitiendo una mayor presencia de diferentes grupos marginados por género, origen, condición económica o étnica, desarrollándose así procesos de mayor integración social.

El proceso de titulación de las universidades también ha desarrollado una serie de transformaciones. Las modalidades de titulación se han ampliado. La Tesis, que fuera la única modalidad de titulación hasta hace pocos años, ha dado paso a otras modalidades como el Proyecto de Grado, el Trabajo Dirigido, etc. Esta apertura en las modalidades de titulación a partir del 2000 ha permitido el incremento de titulados a nivel nacional. Tanto en las universidades públicas como en las privadas estas modalidades de titulación se han aplicado y hoy son parte del proceso de graduación.

Desde el 2005 las facultades y carreras han incrementado sus indicadores de graduación y titulación. La participación de la mujer en la educación superior se ha incrementado notablemente como ya se ha reiterado con anterioridad: su presencia en carreras tradicionalmente masculinas es más notoria y hoy es parte de un proceso de integración en diferentes áreas del conocimiento. Las áreas de formación con mayor incremento de titulación están en directa relación con el incremento de la población estudiantil. Una de las características comunes con el desarrollo de los demás Estados latinoamericanos es el crecimiento en la cobertura de salud. Bolivia ha registrado un incremento en la demanda de personal de salud, dentro del marco de una mayor cobertura de salud a la población pero tomando en cuenta que ésta es todavía insuficiente. Sin embargo, el nivel de graduación y titulación en las carreras de salud es todavía limitado frente al mayor requerimiento.

En otras áreas de formación el incremento de titulación se ha desarrollado entre un 10% y un 20%, como es el caso de ciencias jurídicas y derecho. Esta área de formación no solamente es una de las más ofertadas de las universidades en Bolivia, sino también en Latinoamérica. Una de las razones del incremento de la población estudiantil en las distintas carreras que comprenden esta área de formación es la eventualidad de la profesión libre en una economía abierta informal. El desarrollo de la economía de un Estado influye sobre sus procesos de formación y las tendencias de empleo. De 13.032 titulados en las universidades públicas, el 2005 los mayores porcentajes de titulación se presentaron en áreas de formación como derecho, ciencias económicas, ciencias de la salud, ingenierías y áreas técnicas. Esta tendencia de mayor titulación en estas áreas responde a condiciones internas de graduación, así como también a su mayor asimilación al mercado laboral.

Las carreras que comprenden las ciencias sociales han mantenido una constante de titulación creciente en los últimos años. No obstante, no se puede pasar por alto que los índices de titulados en las universidades públicas alcanzan entre un 5% y un 8% con relación a la población estudiantil. Este porcentaje de titulación está por debajo del promedio.

Pese a la apertura en las modalidades de graduación, el sistema de universidades públicas mantiene una baja tasa de graduación en los últimos años. Si se suma a este elemento que un 10% de la población accede a la formación superior, se constata que la cantidad de graduados o titulados en las universidades públicas representa un 0,02% de la población.

La incorporación de áreas técnicas de formación ha planteado para el sistema de educación superior un avance paulatino. Los primeros años de las facultades técnicas en el país se establecieron con el grado de técnico superior. En los últimos años las distintas facultades han desarrollado propuestas para ofrecer la licenciatura en carreras vinculadas a las áreas técnicas. El incremento de las tasas de titulación en esta área que comprende diferentes carreras, desde electrónica hasta mecánica, se debe a los dos niveles de titulación tanto en grado de técnico medio como –también en los últimos años– al grado de licenciatura (Tablas 19 y 20).

TABLA 19
NÚMERO DE TITULADOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS POR ÁREA DEL CONOCIMIENTO
(2005-2010)

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Áreas de conocimiento	Total de Tit.	Total %	Total de Tit.	Total %	Total de Tit.	Total %	Total de Tit.	Total %	Total de Tit.	Total %	Total de Tit.	Total %
Ciencias Jurídicas y Derecho	1.694	13	2.063	14	2.019	13	2.293	14	2.293	14	2.226	13
Ciencias Económicas	1.433	11	1.327	9	1.554	10	1.474	9	1.497	9	1.540	9
Ciencias Sociales	651	5	885	6	776	5	983	6	998	6	856	5
Ciencias Técnicas	521	4	737	5	776	5	655	4	665	4	1.027	6
Ciencias Humanas y Letras	1.042	8	1.178	8	1.088	7	1.310	8	1.330	8	1.199	7
Ciencias Exactas	390	3	442	3	467	3	491	3	499	3	513	3
Ciencias de la Salud	1.824	14	2.062	14	2.020	13	2.293	14	2.328	14	2.054	12
Pedagogía	1.433	11	1.474	10	1.865	12	1.801	11	1.829	11	2.054	12
Ciencias Agronómicas	651	5	884	6	777	5	984	6	998	6	856	5
Arquitectura y Artes	1.300	10	1.620	11	1.864	12	1.802	11	1.829	11	2.054	12
Ingenierías	912	7	884	6	776	5	983	6	998	6	1.027	6
Química y Biología	651	5	589	4	777	5	655	4	665	4	856	5
Otras áreas	521	4	589	4	776	5	655	4	665	4	856	5
TOTAL	13.032	100	14.734	100	15.535	100	16.380	100	16.635	100	17.122	100

Fuente: CINDA (2011).

La incorporación del sistema de universidades privadas ha contribuido a ampliar las opciones de formación frente a un panorama educativo saturado y restringido que las universidades públicas han impuesto a partir de los años noventa. El incremento de titulados en las universidades privadas representa entre un 30% y un 40% de graduados en Bolivia. Las capitales de departamento del eje central son las que concentran el mayor número de alumnado y de titulados: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba representan el 90% de la cantidad de titulados en todo el país.

En los últimos años las universidades privadas han desarrollado programas hacia otras regiones, lo que implica que en un futuro cercano la cantidad de titulados en otras regiones del país tienda a crecer. Tarija es un caso concreto de incremento de oferta académica por parte de las universidades privadas, lo que a su vez representa un crecimiento en la matrícula y un incremento de personas graduadas en esta región (Tabla 20).

TABLA 20
NÚMERO DE ESTUDIANTES TITULADOS EN LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS,
SEGÚN DEPARTAMENTO (2001-2009)

Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LA PAZ	419	574	1.341	2.018	2.070	2.059	1.951	2.066	2.101
SANTA CRUZ	1.186	1.325	1.508	1.656	1.594	1.386	1.575	2.331	2.123
COCHABAMBA	717	983	763	906	1.041	815	830	1.071	905
CHUQUISACA	56	64	98	90	85	139	123	172	139
ORURO	32	30	81	100	95	116	38	147	215
TARIJA	0	0	0	0	3	1	2	3	2
POTOSÍ									29
BENI	11	28	25	12	41	13	38	75	59
TOTAL	2.421	3.004	3.816	4.782	4.929	4.529	4.557	5.865	5.573

Fuente: Ministerio de Educación (2010).

8.2. Número total de graduados de programas de pregrado según género

Las instituciones de educación superior públicas están en un proceso de incorporación de políticas de equidad de género. En los últimos diez años se han venido produciendo una serie de cambios en distintos niveles de la educación pública con relación a una mayor presencia de la mujer en distintos ámbitos que trasciende las funciones tradicionalmente ejercidas. La mayor presencia de la mujer en el mundo universitario responde obviamente a la necesidad de incorporar la igualdad de género en los marcos del desarrollo social.

De una población matriculada de 77.019 estudiantes el año 2010, en la Universidad Gabriel René Moreno de la ciudad de Santa Cruz se tiene un total de 3.050 titulados. La cantidad de titulados representa el 4% con relación a la población estu-

diantil. La presencia de la mujer entre los titulados en la gestión 2010 llega a un 49%, lo que representa una mayor presencia de equidad de género tanto en el proceso de educación superior como en la profesionalización. Esta universidad se constituye en una muestra representativa de lo que se viene desarrollando en el sistema de universidades públicas del país. En algunos casos, como la Universidad Mayor de San Andrés, se aprecia una mayor presencia de la mujer en la cantidad general de titulados (Ver Tabla 21). En general, a nivel nacional estos resultados tienden a mantener la paridad e igualdad de género y de oportunidad para los hombres y las mujeres en la educación superior.

TABLA 21
ESTUDIANTES TITULADOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS (2010)

Univ.	Estudiantes							
	Nuevos	Total	Titulados	Hombres	Mujeres	Nv/Ti	Hombres	Mujeres
		Matriculados				%	%	%
UMSFX	10.305	39.991	2.523	1.337	1.185	6,3	3,3	3,0
UMSA	7.800	74.500	3.500	1.610	1.890	4,8	2,2	2,6
UMSS	12.900	59.226	3.299	1.847	1.451	5,9	3,2	2,7
UATF	2.378	15.676	1.270	673	597	8,2	4,2	4,0
UTO	3.717	20.867	1.131	610	520	5,5	3	2,5
UAGRM	17.837	77.019	3.050	1.586	1.464	4,1	2,1	2,0
UAJMS	3.435	17.580	1.450	739	710	8,5	4,3	4,2
UABJB	3.000	12.724	532	287	244	4,6	2,5	2,1
UNSXX	2.253	6.241	234	129	105	4,0	2,2	1,8
UAP	842	2.375	111	57	54	9,7	4,9	4,8
UPEA	4.942	13.372	22	12	10	2,0	1,4	0,6
TOTALES	69.409	339.571	17.122	8.887	8.235	4,9	2,5	2,4

Fuente: CINDA (2011).

Como se ha mencionado, el incremento de la presencia de la mujer en la educación superior ha sido una constante en los últimos años. A partir del 2007 se ha incrementado el número de estudiantes mujeres matriculadas en el sistema universitario como también la cantidad de mujeres docentes, además del hecho de que muchas carreras y facultades son dirigidas por mujeres. En general, la presencia de la mujer en el sistema de educación público no sólo garantiza mayor igualdad de oportunidades de formación sino que también asegura una inserción más equitativa al mercado laboral desde la perspectiva del género.

El desarrollo de una mayor equidad de género en la educación superior se presenta de manera progresiva en el sistema, con menos diferencias en el caso de instituciones de educación superior que se ubican en regiones. Sin embargo, y manteniendo la diferencia con relación al resultado nacional, se constata hoy mayor presencia de la mujer en los procesos de titulación. Esto representa una mayor oportunidad

para las mujeres en el mercado laboral y mejores perspectivas de crecimiento económico y social para uno de los sectores que históricamente ha sido relegado.

En instituciones de educación superior que se localizan en regiones en departamentos como Beni o Sucre, que son sociedades de tradición patriarcal, se observa una orientación al cambio en materia de género tanto en la matrícula como en el egreso del sistema universitario. Las tendencias crecientes de mayor presencia de la mujer evidencian una mayor participación en el acceso a oportunidades por medio de la educación.

En las universidades privadas el comportamiento de la titulación muestra que en el año 2001 ya existía una mayor participación de la mujer en comparación con los varones lo que evidencia la existencia de igualdad de oportunidades en el proceso de formación y en el ámbito de la graduación. En los últimos años se ha consolidado la presencia de la mujer en la titulación desde universidades privadas y por lo tanto en la profesionalización de su quehacer superando con creces la tasa de titulación observada a nivel de varones (Tabla 22).

TABLA 22
NÚMERO DE ESTUDIANTES TITULADOS EN LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS
SEGÚN GÉNERO (2001-2009)

GENERO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
VARÓN	1.207	1.496	1.759	2.261	2.313	2.097	2.107	2.750	2.505
MUJER	1.214	1.508	2.057	2.521	2.616	2.432	2.459	3.133	3.068
TOTAL	2.421	3.004	3.816	4.782	4.929	4.529	4.557	5.865	5.573

Fuente: Ministerio de Educación (2010).

8.3. Número de graduados de pregrado por área del conocimiento y género

En los últimos años han sido distintos los factores que han permitido un mayor acceso de la mujer en los procesos de formación profesional, como también en la profesionalización. La democratización de la educación a partir de la apertura de oportunidades en formación terciaria se ha desarrollado con mayor intensidad durante los últimos veinte años. La mayor presencia de la mujer en la educación primaria y media se ha incrementado significativamente en las últimas décadas, dando como resultado una mayor cantidad de mujeres que tienen la posibilidad de acceso a la educación superior.

Otro fenómeno que no puede obviarse es el incremento de población estudiantil en carreras que son tradicionalmente femeninas. Ello es tangible, por ejemplo, en las carreras del área de trabajo social que han experimentado un crecimiento en más de un 50% en el número de matriculados en los últimos cinco años. En ese marco, las carreras de enfermería o bioquímica también tienen un mayor número de matriculados.

Durante la gestión 2005 y 2006 existe entre las universidades públicas una mayor presencia de mujeres en la titulación. Dentro de las carreras con mayor presencia de la mujer existe un mayor porcentaje de titulación lo que a su vez repercute sobre el resultado total. La presencia de mujeres incrementa el avance hacia una equidad de género en la formación profesional (Tabla 23).

TABLA 23
NÚMERO DE TITULADOS DE PREGRADO POR ÁREA Y GÉNERO
EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS (2005-2006)

Áreas del conocimiento	2005				2006			
	Total de Titulados	Total %	Hombres %	Mujeres %	Total de Titulados	Total %	Hombres %	Mujeres %
Ciencias Jurídicas y Derecho	1.694	13,0	6,7	6,3	2.063	14,0	7,5	6,5
Ciencias Económicas	1.433	11,0	6,0	5,0	1.327	9,0	5,0	4,0
Ciencias Sociales	651	5,0	2,0	3,0	885	6,0	2,5	3,5
Ciencias Técnicas	521	4,0	2,5	1,5	737	5,0	3,0	2,0
Ciencias Humanas y Letras	1.042	8,0	3,8	4,2	1.178	8,0	4,0	4,0
Ciencias Exactas	390	3,0	2,0	1,0	442	3,0	2,0	1,0
Ciencias de la Salud	1.824	14,0	8,0	6,0	2.062	14,0	7,0	7,0
Pedagogía	1.433	11,0	4,5	6,5	1.474	10,0	5,0	5,0
Ciencias Agronómicas	651	5,0	2,8	2,2	884	6,0	3,5	2,5
Arquitectura y Artes	1.300	10,0	6,0	4,0	1.620	11,0	6,0	5,0
Ingenierías	912	7,0	4,0	3,0	884	6,0	3,5	2,5
Química y Biología	651	5,0	2,0	3,0	589	4,0	2,0	2,0
Otras áreas	521	4,0	2,0	2,0	589	4,0	2,0	2,0
TOTAL	13.032	100,0	53,0	47	14.734	100,0	54,0	46,0

Fuente: CINDA (2011).

En las gestiones 2009 y 2010 la presencia de las mujeres en los resultados de titulación ha mantenido el crecimiento. En el caso de derecho la diferencia se ha reducido entre hombre y mujeres. En tanto que en el área de las ciencias económicas se mantiene la paridad de titulación entre hombres y mujeres en carreras como auditoría o administración de empresas, con mayor presencia de estas últimas. En ciencias sociales se ha consolidado la presencia de las mujeres en los procesos de titulación y tiende a crecer con relación a la presencia de hombres en esta área. En áreas técnicas se ha incrementado la presencia de mujeres tituladas, constituyendo éstas una muestra de la transformación del panorama educativo en la educación superior. En tanto que en carreras como psicología o lingüística han cobrado mayor presencia las mujeres en un área que corresponde a las ciencias humanas y letras. En el área de ciencias de la salud la presencia de las mujeres en el proceso de profesionalización se ha consolidado con una mayor presencia de éstas con relación a los titulados varones. En general, los procesos de equidad e igualdad que se generaron en las distintas áreas de formación avanzan hacia una consolidación de la presencia de la mujer en la educación superior (Tabla 24).

TABLA 24
NÚMERO DE TITULADOS DE PREGRADO POR ÁREA Y GÉNERO
EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS (2009-2010)

Áreas del conocimiento	2009				2010			
	Total de Titulados	Total %	Hombres %	Mujeres %	Total de Titulados	Total %	Hombres %	Mujeres %
Ciencias Jurídicas y Derecho	2.293	14,0	7,5	6,5	2.226	13,0	7,0	6,0
Ciencias Económicas	1.497	9,0	4,5	4,5	1.540	9,0	4,5	4,5
Ciencias Sociales	998	6,0	3,0	4,0	856	5,0	2,0	3,0
Ciencias Técnicas	665	4,0	2,5	1,5	1.027	6,0	3,0	3,0
Ciencias Humanas y Letras	1.330	8,0	4,0	4,0	1.199	7,0	2,5	3,5
Ciencias Exactas	499	3,0	2,0	1,0	513	3,0	2,0	1,0
Ciencias de la Salud	2.328	14,0	6,0	8,0	2.054	12,0	5,0	7,0
Pedagogía	1.829	11,0	6,0	5,0	2.054	12,0	6,0	6,0
Ciencias Agronómicas	998	6,0	3,5	2,5	856	5,0	3,0	2,0
Arquitectura y Artes	1.829	11,0	5,5	5,5	2.054	12,0	6,5	5,5
Ingenierías	998	6,0	3,0	3,0	1.027	6,0	3,0	3,0
Química y Biología	665	4,0	2,0	2,0	856	5,0	2,2	2,8
Otras áreas	665	4,0	2,0	2,0	856	5,0	2,0	2,0
TOTAL	16.635	100,0	52,0	48,0	17.122	100,0	53,0	47,0

Fuente: CINDA (2011).

9. Empleabilidad

En el caso de empleos que corresponden a la formación profesional la presencia de la mujer es minoritaria a la presencia de hombres con la misma formación. Existe una diferencia de un 20% de ocupación laboral profesional de la mujer con relación a los hombres, sin embargo, se proyecta que en los próximos años esta diferencia tienda a disminuir. De manera general, la inclusión de la mujer profesional en el mercado laboral no es equitativa ni igualitaria debido a diferentes causas, entre ellas, la permanencia de costumbres y estereotipos de índole machista en las sociedades latinoamericanas como también en la sociedad boliviana.

En el *Estudio del Mercado Laboral en Bolivia: Oferta y Demanda de Profesionales y Técnicos* (FUNDAPRO, 2005) se señala que la diferencia por género en el empleo se va ampliando en función del grado de calificación profesional: en los niveles de técnico medio y superior la predominancia masculina se refleja en 2 y 16 puntos porcentuales de diferencia, respectivamente. La brecha se incrementa a 28 y 45 puntos porcentuales en licenciatura y maestría, respectivamente; en particular, el 64% de quienes alcanzaron hasta la licenciatura son varones y el 36% mujeres.

9.1. Tiempo en insertarse al mercado laboral tras el egreso de la ES

Para desarrollar un análisis de la demanda y oferta laboral se acudió a instituciones especialistas en el área, así como a estudios como los desarrollados por la Fun-

dación para la Producción (FUNDAPRO). Esta Institución analiza y cuantifica a fondo la problemática del empleo en Bolivia a través de un estudio (FUNDAPRO, 2005) que presentó respecto a esta problemática. En dicho estudio, afirma Raúl España Smith, presidente de FUNDAPRO (2005): “Está demostrado que el capital humano –es decir, aquellas personas que han recibido una adecuada educación– es fundamental para el desarrollo sostenible y es la piedra angular de un aumento constante tanto de la productividad como de la competitividad; no por casualidad los mejores talentos humanos provienen de aquellas naciones que están a la vanguardia de la economía global”.

Además de cuantificar algunos resultados esperados –como la correlación positiva entre retorno y calificación, jerarquía del cargo y nivel salarial y otros–, el *Estudio del Mercado Laboral en Bolivia* (FUNDAPRO, 2005) ha permitido cuantificar las peculiaridades más importantes de la demanda del mercado laboral de profesionales y técnicos, así como la modalidad de acceso a un empleo.

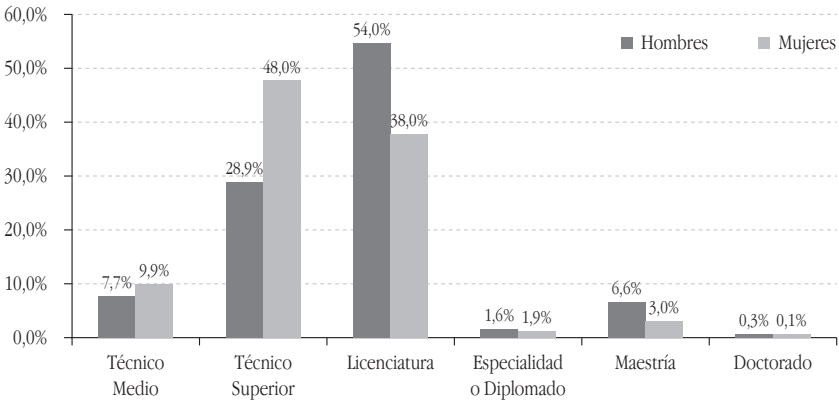
Es por lo demás relevante que la mujer tenga un mayor acceso de empleo en áreas técnicas, debido principalmente a la vulnerabilidad del trabajo y la precariedad de las condiciones en que desarrollan sus actividades. La mayor parte de los empleos técnicos están en directa relación con áreas fabriles o de actividad terciaria en las cuales no existe un seguro laboral y mucho menos las garantías como seguro médico o prestaciones de subsidio por embarazo.

En la mayor parte de los casos, los costos de formación en Maestría y Doctorado son asumidos por el estudiante. La baja presencia de postgraduados con Maestría o Doctorado en el mercado laboral de profesionales estaría mostrando que el retorno en términos de remuneración no ha alcanzado niveles que incentiven estudios de postgrado y posibiliten mayor eficiencia y productividad capaces de orientar al país hacia los mercados internacionales.

La presencia de personal altamente calificado es aún precaria en el mercado laboral boliviano, reflejando falta de competitividad en las empresas e instituciones. La demanda esperada a mediano plazo para profesionales se concentra en carreras de servicios, mientras que la demanda por disciplinas técnicas es requerida principalmente a nivel de técnico y no de licenciatura.

A pesar de que la educación en el país registra índices de paridad y equidad, la presencia de personal altamente calificado no es tomada en cuenta. Solamente el 5% de los profesionales y técnicos ocupados tiene Maestría y el 0,2% Doctorado; casi la mitad (47%) tiene Licenciatura; poco más de un tercio (38%) es Técnico Superior; y 9% Técnico Medio (Gráfico 7). Contrariamente a requerimientos de profesionales, el mercado laboral se inclina hacia la formación técnica, entre otras causas por los costos de remuneración.

GRÁFICO 7
PROFESIONALES Y TÉCNICOS OCUPADOS SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN



Fuente: FUNDAPRO (2005).

El proceso de incorporación de profesionales al mercado laboral oscila entre las edades de 21 a 30 años. En este tramo de edad se registra un mayor índice de participación en las ofertas laborales con un 74% de participación en el mercado laboral. El 85% de los profesionales logra ingresar al mercado laboral a partir de su titulación con una edad promedio de 22 a 35 años. Tanto el sector público como privado tienen sus propios mecanismos de selección e incorporación de profesionales titulados (Tabla 25).

TABLA 25
EDAD DE TITULACIÓN DE PROFESIONALES Y TÉCNICOS EN BOLIVIA (2005)

EDAD	SECTOR		
	Público	Privado	Total
15 a 19	5,9%	7,6%	7,2%
20 a 24	35,9%	39,5%	38,5%
25 a 29	37,3%	35,9%	36,3%
30 a 34	13,1%	10,4%	11,1%
35 a 39	4,2%	4,2%	4,2%
> 40	3,7%	2,4%	2,8%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: FUNDAPRO (2005).

El sector privado tiene proporcionalmente más personal calificado que el sector público. En el sector público el 57% de los directivos tienen Licenciatura, frente a un 69% del sector privado; en cuanto al personal de apoyo, 16% tiene Licenciatura y trabaja en el sector público, mientras que en el sector privado este porcentaje alcanza el 21%.

9.2. Tasa de empleo de la población de 25 a 64 años con educación terciaria según género

La estructura económica del Estado Boliviano se ha desarrollado de manera parcelada, con mayor énfasis en algunas áreas. En los últimos treinta años el desarrollo de distintos sectores de la economía ha permitido una mayor alternativa de formación y ocupación laboral. El Estado Boliviano ha pasado de ser un país monoprodutor de materias primas a uno con mayor diversificación, principalmente en la producción agrícola que agrupa a uno de los sectores económicos de mayor crecimiento como el sector agroindustrial del oriente boliviano. En los últimos cinco años, gracias a la explotación de materias primas como el gas o la intensificación de la explotación minera, se han planteado proyectos de diversificación económica ya sea en el campo de la explotación y procesamiento de los derivados de litio como en el desarrollo industrial en la agricultura de valles y tierras altas.

La generación de empleo corresponde al desarrollo integral de los Estados, los mismos que desarrollan políticas económicas orientadas a la integración y articulación de las políticas públicas de Bolivia. En lo que concierne a la formación profesional corresponde al Estado brindar las condiciones necesarias para que su población la alcance. Sin embargo, el crecimiento de la economía no está alineado con la oferta laboral. En muchos Estados latinoamericanos, pese a la necesidad de mayor desarrollo por parte de sus sociedades, la oferta laboral para profesiones en distintas áreas es reducida.

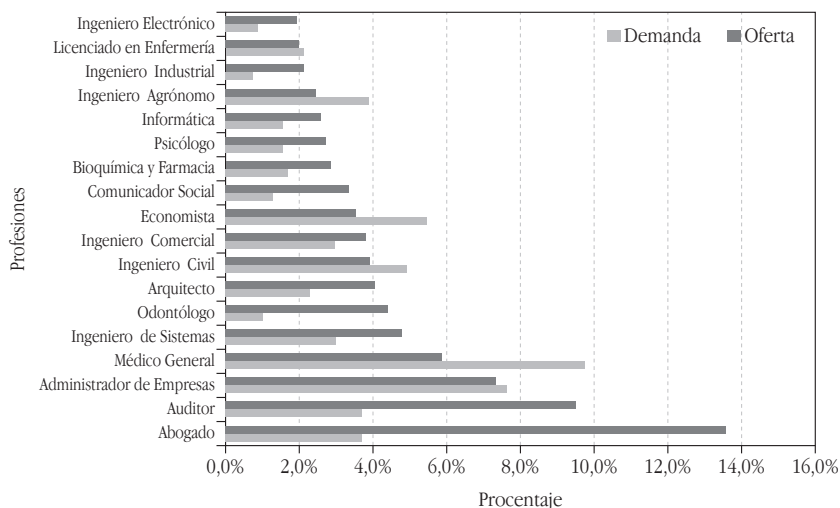
En el caso de las ingenierías se aprecia que hay correspondencia con los sectores de mayor desarrollo en los últimos años. En efecto, existe una mayor demanda laboral en áreas como la ingeniería agronómica y la ingeniería civil, debido al desarrollo de la producción agrícola y la construcción. Contrariamente, los profesionales graduados de carreras como ingeniería electrónica e ingeniería industrial tienen una demanda que bordea entre el 50 y 60% lo que implica que en este caso no hay un equilibrio entre la oferta y demanda laboral.

Uno de los sectores económicos que ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos diez años ha sido el sector de la banca. El desarrollo de las entidades financieras, asociado al impulso del micro crédito, ha generado una constante demanda de trabajo en estas áreas. La demanda de economistas y administradores de empresas se ha incrementado con relación a la oferta laboral.

En este proceso también se debe mencionar el papel que tiene el Estado con la aplicación de políticas públicas para atender las necesidades de la población. El gobierno boliviano ha desarrollado una política sostenida en los últimos años dirigida a fortalecer el sector salud, lo que a su vez ha generado una mayor demanda de profesionales en el área. Como consecuencia de ello, existe una mayor demanda de médicos: en la actualidad solo el 60% de la demanda actual es cubierto por la oferta de profesionales. En el caso de otras carreras del área como enfermería se aprecia que hay un alineamiento entre la oferta y la demanda de profesionales (Gráfico 8).

En otros casos como derecho, auditoría, bioquímica y farmacia o psicología se observa una mayor oferta de profesionales con relación a la demanda real de empleo (Gráfico 8). Empero, la diferencia entre demanda y oferta se mantiene constante. Estos resultados muestran las desigualdades del crecimiento económico en la sociedad boliviana y las contradicciones que se presentan en ausencia de políticas económicas que respondan a planes de desarrollo social integral.

GRÁFICO 8
OFERTA Y DEMANDA DE PROFESIONALES (%)



Fuente: FUNDAPRO (2005).

9.3. Nivel de renta por carreras según género

La calificación profesional tiene relación directa con el nivel salarial, lo cual muestra que el mercado laboral boliviano de profesionales sigue el comportamiento esperado de mayor retorno a mayor calificación. El 75% de los técnicos medios y superiores percibe salarios menores a Bs. 2.000; a nivel de profesionales con licenciatura los salarios presentan mayor heterogeneidad, pues casi la mitad (42%) de profesionales con especialidad o diplomado tienen un salario entre Bs. 2.000 y Bs. 4.000, y un 33% entre Bs. 4.000 y Bs. 7.000; y si se considera profesionales con formación de maestría y doctorado se constata que un 31% alcanza salarios entre Bs. 7.000 y Bs. 15.000.

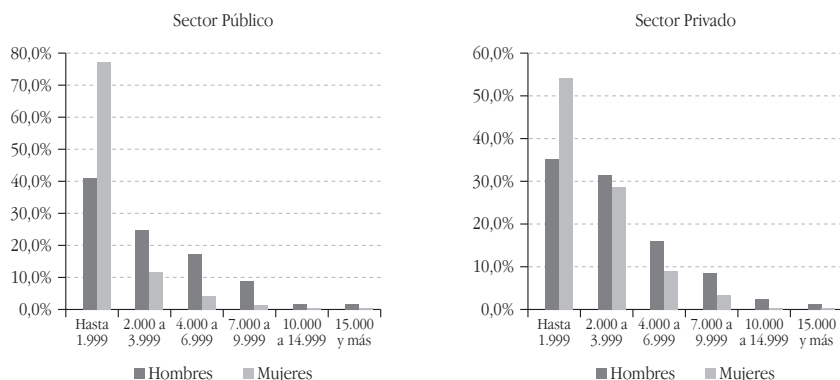
El retorno por calificación es menor en el caso de las mujeres con menor calificación y la diferencia salarial por género tiende a desaparecer a medida que se incrementa el nivel de calificación. La mayoría de las mujeres que alcanzó la licenciatura percibe un salario menor a Bs. 2.000 frente a sus similares varones que tienen salarios entre Bs. 2.000 a Bs. 4.000; la realización de una especialización, ubica a ambos (mu-

jeros y varones) en rangos similares de ingresos: de Bs. 2.000 a Bs. 3.999; mientras que la posesión de una maestría y o doctorado permite a los profesionales percibir una renta que oscila entre Bs. 4.000 y Bs. 6.999 (Gráfico 9).

Casi dos tercios (64%) de los profesionales y técnicos que trabaja en el sector público percibe un salario menor a Bs. 2.000, mientras que en el sector privado el 31% percibe un salario que oscila entre Bs. 2.000 a Bs.3000, comparado con el 19% del sector público; y el 11% de profesionales y técnicos del sector privado tiene un salario mayor a Bs.7.000, comparado con el 6% en el sector público.

Además de confirmar la existencia de correlación positiva entre cargo y salario, los datos muestran que, en el sector público, un mayoritario 39% de directivos tiene un salario entre Bs. 2.000 y Bs. 3.999; el 90% de técnicos y el 84% de empleados de oficina y apoyo percibe menos de Bs. 2.000 (Gráfico 9).

GRÁFICO 9
NIVEL DE RENTA DE LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS SEGÚN GÉNERO



Fuente: FUNDAPRO (2005).

10. Profesorado e Investigadores

Las universidades privadas y públicas delegan en los docentes la responsabilidad de lograr una gestión académica eficiente y de calidad, aspectos que determinan la tarea de cumplir con el proceso de enseñanza y aprendizaje, la investigación y la extensión universitaria, elementos importantes para los fines y propósitos que persiguen las instituciones de educación superior.

En las instituciones de educación superior públicas se manifiesta con mayor intensidad el desarrollo de la labor docente e investigativa dado que reciben un importante apoyo estatal y sus académicos ostentan mayor estabilidad laboral. Por otra parte, son muy pocas las instituciones de educación superior privadas que ofrecen una remuneración que permita al docente dedicación exclusiva a la academia.

Los docentes, en general, deben cumplir con un programa y cronograma académico para dar cumplimiento al plan de trabajo pre establecido y que permita hacer un seguimiento académico que puede ser anual o semestral.

10.1. Régimen docente en las universidades públicas

La universidad pública desarrolla el régimen docente a partir de estatutos y reglamentos establecidos que reconocen la periodicidad y la evaluación al docente.

En la docencia universitaria¹⁹ se reconocen las siguientes categorías:

- a) *Docentes ordinarios*: son aquellos que cumplieron los requisitos reglamentarios de concursos de méritos y exámenes de competencia y/u oposición.
- b) *Docentes extraordinarios*: En esta categoría es posible visualizar a los docentes interinos y los docentes invitados.
- c) *Docentes honoríficos*: Son los docentes eméritos y los docentes honorarios.

LOS DOCENTES ORDINARIOS

Se consideran docentes ordinarios aquellos profesionales que participan de una convocatoria pública para optar a la docencia universitaria, y que consta de dos fases: el concurso de méritos y el examen de competencia.

El profesional que logra la mayor nota en estas dos instancias logra ingresar como docente ordinario en calidad de docente contratado por la institución y con todas las obligaciones establecidas en ley. Los docentes ordinarios son docentes de planta de las universidades públicas y a partir de su incorporación como docentes contratados están sometidos a una serie de evaluaciones periódicas para ascender de categoría sobre las cargas horarias de la materia que regenta. A partir del ingreso como docentes ordinarios se tiene la categoría de docente contratado, para que al finalizar la evaluación de la gestión académica que corresponda pase a ser docente titular de la universidad.

Las categorías de los docentes ordinarios están establecidas a partir de evaluaciones periódicas, en las que se desarrolla el cumplimiento de planes curriculares. También se deben tomar en cuenta evaluaciones internas desarrolladas al final de cada gestión. Una vez establecidos los promedios mínimos, en los docentes que logren los puntajes necesarios se procede a un cambio de categoría. Existen tres categorías, A, B, C, siendo la última categoría aquella que establece al docente como docente en mérito.

¹⁹ Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana.

LOS DOCENTES EXTRAORDINARIOS

Los docentes extraordinarios en las universidades públicas son aquellos que son contratados por espacio de una gestión académica y que al finalizar la misma pierden toda relación contractual con la institución. Se consideran docentes interinos aquellos que se presentan ante una convocatoria pública para optar a la docencia previa evaluación de méritos. Los docentes invitados son aquellos profesionales destacados que son invitados por la institución para dictar clases por una gestión académica y, terminada la misma, pierden cualquier relación contractual con la universidad.

Entre los requisitos exigidos para alcanzar la categoría de docente extraordinario se cuentan: Título en provisión nacional, Diplomado en educación superior, Estudios de posgrado académico, Experiencia mínima de dos años y Publicaciones realizadas con relación al área en que se postula.

10.2. Régimen docente de las universidades privadas

En el sistema de universidades privadas los reglamentos de régimen docente están establecidos de acuerdo a cada institución en los marcos que establece el Ministerio de Educación. De manera general, se pueden identificar los siguientes aspectos de la actividad docente en las instituciones de educación superior privadas en Bolivia:

- Es función del docente enseñar y orientar a los alumnos en áreas que contribuyan a su formación profesional, realizar investigación científica y tecnológica, además de prestar servicios de extensión a la comunidad.
- Al inicio del período académico los docentes en ejercicio tiene obligación de presentar y actualizar su currículum vitae documentado así como hacer entrega del programa de la materia correspondiente tomando en cuenta el programa analítico y el cronograma de avance por clase en los formatos establecidos por cada universidad.
- El docente debe enseñar la materia asignada de acuerdo a las normas pedagógicas de la universidad con la correspondiente evaluación.
- El docente debe asistir a reuniones periódicas de evaluación y consejos de carrera cuando sea requerido por autoridades superiores.

Los docentes tendrán las siguientes sanciones de acuerdo a la gravedad de la falta: amonestación oral, censura escrita, remoción. La amonestación oral se impone por causas de incumplimiento y negligencia en el desarrollo de sus funciones. La censura escrita se impone por tres amonestaciones orales, por faltas graves de consideración respecto a las personas y al trabajo, o por incurrir en más de tres atrasos al mes en sus horarios de ingreso a clases. El motivo de la remoción es incurrir por tercera vez en incumplimiento de una resolución o disposición universitaria o

no hacerla ejecutar sea por negligencia u omisión, por tres censuras escritas, o por inasistencia injustificada al trabajo. Se conceden licencias extraordinarias en casos debidamente justificados por escrito en los cuales se requerirá la autorización de las direcciones correspondientes.

En cuanto a la evaluación docente es indispensable tener en cuenta dos aspectos fundamentales del proceso:

- a) Al final de la gestión, el Consejo Rectoral realizará la evaluación del docente donde se considera: cumplimiento de actividades académicas curriculares, cumplimiento del sistema de evaluación, cumplimiento de actividades académicas extracurriculares y asistencia.
- b) Los resultados de esta evaluación se utilizarán para la adecuación y mejoramiento de las actividades del docente.

El procedimiento para la admisión de docentes en las universidades privadas está determinado por convocatoria y evaluación de comisión académica a los profesionales que postulan a la docencia universitaria. Los requisitos mínimos que deben cumplirse al momento de optar a una plaza docente son contar con: Título en provisión nacional, Diplomado en educación superior, Experiencia en docencia universitaria, Publicaciones realizadas y Estudios de postgrado.

10.2. Distribución académica según género

En los últimos seis años se ha incrementado la participación de la mujer en el plano de la docencia universitaria lo que ha redundado en el logro de mayor equidad de género e igualdad de oportunidades para este actor. La mayor parte de las universidades tanto públicas como privadas tienen hoy una mayor presencia de profesionales mujeres que se dedican a impartir docencia en las distintas carreras o unidades académicas. En las universidades públicas es más notorio el papel que desempeñan las mujeres, ya sea en instancias de dirección académica como en cargos de responsabilidad que años atrás estaban delegados en los hombres. Hoy las mujeres son parte integrante de procesos de transformación y su aporte es crucial para cambios curriculares y para el desempeño académico en las universidades.

El proceso de incorporación de la mujer en el ámbito académico se ha desarrollado de manera paulatina. Las mujeres siempre han estado presentes en la docencia universitaria, sin embargo, su presencia estaba circunscrita a áreas de especialidad y con preferencia en actividades destinadas hacia este género. Durante la gestión 2005 la relación entre docentes varones y docentes mujeres era de dos a uno, es decir, por cada mujer docente se tienen dos académicos. Dicha relación supone que un tercio de la población docente está compuesta por mujeres y dos tercios está compuesta por hombres (Tabla 27).

En las universidades públicas las mujeres en la docencia universitaria tienen mayor participación en comparación con las universidades privadas. De manera paulatina las mujeres en la docencia universitaria han cobrado mayor importancia. Sin embargo, no se puede hablar de una igualdad de género en el ámbito de la docencia universitaria debido a las diferencias que todavía existen. Se debe reconocer que el crecimiento de la población estudiantil en las universidades, tanto públicas como privadas, ha generado una mayor demanda de docentes, tanto de hombres como de mujeres, razón por la cual se percibe un mayor crecimiento en este plano.

La presencia de la mujer en la docencia universitaria representa también el grado de formación y de oportunidad que tiene este género en la sociedad. La docencia universitaria es parte de un área ocupacional en la que se percibe el avance en igualdad de oportunidades y equidad de género. Sin duda, la docencia universitaria representa un área de oportunidad para avanzar en estos temas.

En la gestión 2008, en el caso de las universidades públicas, de 13.209 docentes en el sistema de universidades públicas 5.592 son docentes mujeres lo que representa casi el 40% de participación. En tanto en las universidades privadas de 8.546 docentes 3.021 son mujeres, lo que representa una presencia de un 38% de participación de la mujer en la docencia universitaria. En la gestión 2009 y 2010 si bien la presencia de la mujer ha aumentado con relación a años anteriores, ello se ha dado en el marco de un crecimiento vegetativo regular en las instituciones de educación superior. Tanto las universidades públicas como las universidades privadas han registrado un crecimiento de un 30% a un 40%, lo que representa un incremento de docentes en estas instituciones. La diferencia que se tiene en los últimos años se ha conservado como una constante que registra entre un 12% y un 9% de diferencia con relación a la presencia de docentes hombres en comparación con la presencia de docentes mujeres en las instituciones de educación superior (Tabla 27).

En las gestiones 2008 al 2010 se puede percibir un incremento de la mujer en la docencia universitaria, tanto en las universidades públicas como en las universidades privadas. A partir de la segunda mitad del período analizado se encuentra una mayor presencia de la docencia femenina en áreas predominantemente masculinas, como es el caso de las ingenierías, derecho y otras. Hoy la presencia de la mujer en la docencia universitaria se ha consolidado pese a las diferencias que todavía prevalecen. Cabe destacar que la mayor presencia de la mujer en la educación superior tiene como reflejo una mayor presencia de la mujer en la docencia universitaria. Este efecto, aunque no mecánico, tiene una influencia en la apertura de espacios de equidad de género e igualdad de oportunidades en la sociedad boliviana (Tabla 27).

TABLA 26
DISTRIBUCIÓN DE DOCENTES SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD Y GÉNERO (2005-2010)

Gestión	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Universidad	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.
Hombres	8.390	4.855	7.955	4.848	7.463	4.854	7.617	5.525	7.851	5.228	7.974	5.320
Mujeres	3.155	2.330	4.247	2.477	5.150	2.629	5.592	3.021	5.675	2.976	5.720	3.322
Total	11.545	7.185	12.202	7.325	12.613	7.483	13.209	8.546	13.526	8.204	13.694	8.642

Fuente: CINDA (2011).

10.3. Distribución de los académicos según género y nivel de formación

El proceso de adecuación de la docencia universitaria dentro de parámetros de mayor exigencia académica se ha desarrollado de manera paulatina. Si bien hoy se establece como requisito para optar a la docencia el haber cursado el Diplomado en Educación Superior, su aplicación se ha desarrollado a la par de otorgar a los docentes las posibilidades de dicha formación. A mediados de los noventa surgen los institutos descentralizados en formación de postgrado, con la ventaja de otorgar a los profesionales cursos de postgrado a bajos precios.

En la gestión 2005 el 90% de los docentes contaban con el Diplomado en Educación Superior, tanto en las universidades públicas como privadas. Durante la gestión 2006 se avanza en otorgar facilidades con precios accesibles y se alcanza un 95% de cobertura en Diplomados en Educación Superior. Complementariamente, cabe señalar que sólo un 50% de los docentes universitarios ha cursado otro diplomado en áreas diferentes y con relación a su profesión y área de conocimiento (Tabla 27).

En el caso de las especialidades, se ha avanzado con una mayor cobertura en la medida que las universidades han tomado la tarea de desarrollar centros de especialización en formación superior y cursos de postgrado. El porcentaje de desarrollo de la especialidad como opción de formación en postgrado se ha incrementado de un 0,5% a un 2% en los últimos años. La especialidad sigue siendo un título intermedio entre diplomado y maestría, razón por la que no existe mayor demanda con relación a la maestría (Tabla 27).

TABLA 27
DISTRIBUCIÓN DE DOCENTES SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD,
GÉNERO Y NIVEL DE FORMACIÓN (2005-2006)

Nivel de formación	2005				2006			
	Públicas		Privadas		Públicas		Privadas	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Licenciatura	8.390	3.155	4.855	2.330	7.955	4.247	4.848	2.477
Diplomado	7.551	2.840	4.369	2.097	7.557	4.034	4.605	2.353
Especialidad	45	21	23	11	52	28	30	22
Maestría	580	252	226	141	640	386	332	162
Doctorado	19	9	12	8	28	16	16	11

Fuente: CINDA (2011).

En las gestiones 2009 y 2010 se consolida la presencia de diplomado como requisito mínimo para la docencia universitaria. También se observa un incremento en la cantidad de especialidades cursadas por los docentes universitarios, tanto hombres como mujeres. La maestría es el área que tiene mayor crecimiento con relación a las otras áreas de formación en postgrado. La formación asociada al nivel de Doctorado ha tenido un lento desarrollo en el cuerpo académico, tanto para las universidades públicas como para las privadas. Las causas principales de este fenómeno son el tiempo de estudio y los costos elevados que implica optar al grado de Doctor. En el periodo 2009-2010 la proporción de académicos que trabajan en el sistema universitario que se ha graduado de programas de doctorado se ha incrementado de un 0,5 a un 2% (Tabla 28).

TABLA 28
DISTRIBUCIÓN DE DOCENTES SEGÚN GÉNERO Y NIVEL DE FORMACIÓN (2009-2010)

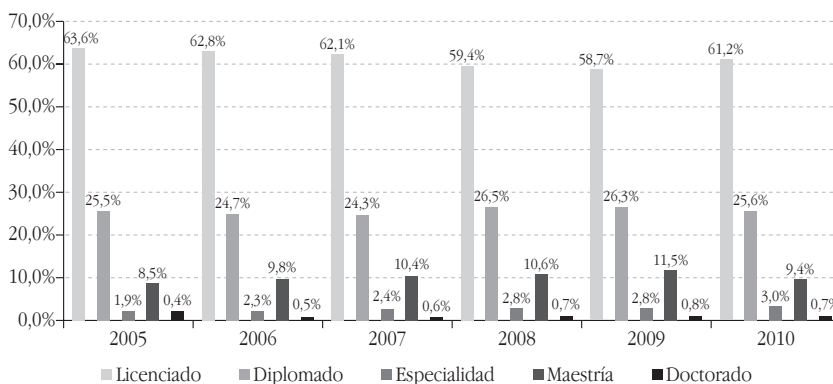
Nivel de formación	2009				2010			
	Públicas		Privadas		Públicas		Privadas	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Licenciatura	7.851	5.675	5.228	2.976	7.974	5.720	5.320	3.322
Diplomado	7.851	5.675	5.228	2.976	7.974	5.720	5.320	3.322
Especialidad	190	139	96	64	225	150	120	83
Maestría	755	535	506	256	856	608	603	231
Doctorado	56	45	31	28	60	51	38	35

Fuente: CINDA (2011).

La diferencia que se presenta entre los hombres y las mujeres en la tenencia de estudios de postgrado se mantiene con un 30% de diferencia entre docentes varones y docentes mujeres que optan a un título de Especialidad, Maestría y/o Doctorado. Pese a haberse incrementado la cantidad de mujeres docentes que se graduaron en cursos de formación superior de postgrado, la diferencia permanece y el incremento

responde a un crecimiento vegetativo más que a parámetros de equidad e igualdad de oportunidades. No cabe duda que los índices de formación de postgrado en los ámbitos académicos es uno de los más bajos de la región latinoamericana. Pese a ello, debe resaltarse el paulatino crecimiento que ha experimentado el cuerpo docente en formación de postgrado (Gráfico 10).

GRÁFICO 10
PORCENTAJE DE DOCENTES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
SEGÚN SU NIVEL FORMATIVO Y DE PERFECCIONAMIENTO (2005-2010)



Fuente: CINDA (2011).

10.4. Carrera docente

La carrera docente se promueve en las universidades privadas y estatales. Los requisitos para acceder a ella son: estudios de licenciatura, diplomado en educación superior, postgrado y publicaciones.

La selección de docentes en las instituciones de educación superior privadas está supeditada a la demostración de experiencia laboral y específica por parte del candidato. Son muy pocas las universidades privadas que tienen docentes a tiempo completo.

Para ser un docente titular en las instituciones de educación superior públicas se debe tener experiencia laboral y específica en el área para la materia que se postula, y se debe pasar un concurso de méritos y un examen en aula con un jurado paritario docente-estudiantil e invitados.

10.5. Estímulos a la investigación

En Bolivia el desarrollo de la investigación científica en las instituciones de educación superior es una cuestión compleja por todo lo que ella implica y por las restricciones que debe enfrentar. Entre las últimas cabe destacar: la falta de recursos

humanos, económicos e infraestructura; la duplicación de esfuerzos; y la inexistencia de coordinación entre diferentes instancias –sean académicas, públicas y privadas–, etc.

Las instituciones de educación superior públicas cuentan con recursos de la subvención del Estado que les permiten fortalecer la investigación en diferentes áreas del conocimiento. El avance de la investigación científica en la universidad pública es diverso y disperso, dado que no se cuenta con mecanismos de coordinación para organizar temáticas, recursos, ejecución y difusión de los resultados, ni tampoco se propicia la interacción de los distintos equipos de investigadores.

La falta de una política a nivel nacional para promover la investigación en las diferentes instancias va creando círculos cerrados. Además, al no existir difusión de resultados se duplican muchas veces los esfuerzos y como resultado no se genera el oportuno conocimiento que requiere la sociedad que está sumida en un cambio permanente influenciado por la tecnología y por sus tejidos sociales.

La construcción de políticas para la investigación desde los entes normadores podrá establecer en las universidades la identificación de sus propias políticas y prioridades de investigación, de manera que se establezcan lineamientos bien definidos y a largo plazo. Por ello es importante que todo esto se enmarque en una política más general, tanto a nivel departamental como nacional, en función de qué se quiere, qué se espera de la investigación, lo que implica el esfuerzo coordinado y el compromiso entre diferentes instancias, con una visión de colaborar más que de competir entre sectores, entre universidades o entre institutos de investigación. Son muy pocas las instituciones de educación superior privadas que cuentan con centros e institutos de investigación por factores económicos y de recursos humanos.

Bibliografía

- Arce Catacora; Luis Alberto (2011). “El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo”. En *Economía Plural*, Revista del Ministerio de Economía y Finanzas, La Paz, Bolivia. Año 1, N° 1, pp.3-7.
- Ávila, Jorge Eduardo (2012). “El financiamiento estatal a las Universidades públicas autónomas bolivianas. ‘Propuesta de un Modelo de Sostenibilidad Financiera’”. En *Proyecto SUMA, Gestión Financiera Sostenible de las Universidades en América Latina*. pp. 9-42.
- Bolivia (2012). Decreto Supremo N° 1152, Capítulo IV “Bolivia Productiva”, 1 de marzo de 2012. En *Gaceta Oficial de Bolivia*, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo
- Bolivia (2010 a). Ley N° 070 de la Educación “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, 20 de diciembre de 2010. En *Gaceta Oficial de Bolivia*, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo
- Bolivia (2010 b). Ley N° 045 “Contra el Racismo y toda forma de discriminación”, 8 de octubre de 2010. En *Gaceta Oficial de Bolivia*, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo
- Bolivia (2008). *Nueva Constitución Política del Estado*. Versión oficial. Vicepresidencia de la República. Consultable en www.bolivia.infoleyes.com
- Bolivia (2005). Decreto Supremo N° 28.570, “Reglamento de Universidades privadas”, 15 de diciembre de 2005.

- Canavire-Bacarreza, Gustavo; Mirna Mariscal Ayaviri (2010). *Informe Final de Investigación del Proyecto: Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos, y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe: Políticas macroeconómicas, choques externos y protección social en Bolivia*, CEPAL, División de Políticas y Análisis del Desarrollo, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE).
- Cerruto A.; Leonel (2009). *La experiencia de la Universidad Indígena Intercultural Kawsay (UNIK)*. En Daniel Mato (coord.): *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. UNESCO-IESALC, Caracas, pp.123-154.
- CEUB (2011). *Nuevo Modelo Académico en el Sistema de la Universidad Boliviana* (SUB), Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), La Paz.
- CINDA (2011). *La educación superior en Iberoamérica: La educación superior en Bolivia 2005-2009*, Informes Nacionales, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Santiago.
- Farah Henrich, Ivonne & Carmén Sánchez García (2008). *Bolivia. Perfil de género*, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales/CIDESUMSA, Ed. Plural, La Paz, Bolivia.
- Flores Q., Gustavo (2006). *Los Amautas filósofos: un ensayo de filosofía prehispánica*, Instituto de Investigación para la Paz, Cultura e Investigación de América Latina, Editorial IIPCA. Perú.
- FUNDAPRO (2005). *Estudio del Mercado Laboral en Bolivia: Oferta y Demanda de Profesionales y Técnicos*, FUNDAPRO, Bolivia.
- International Monetary Fund (2012). *World Economic Outlook Database*, October 2012. En: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>
- Lanza, Martha (2006). *Bolivia: perfil de género*, JICA, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, Ed. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación (2010). *Estadísticas de las Universidades Privadas de Bolivia*, Ministerio de Educación, La Paz.
- Morales, Natasha (2010). *La Política Social en Bolivia. Un Análisis de los Programas Sociales (2006-2008)*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de la Protección Social y Salud. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35177440>. Consultado 16/08/11.
- Papadópulos, Jorge; Rosario Radakovich (2006). "Educación Superior y Género en América Latina y el Caribe". En: *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior*, Capítulo 8, IESALC, UNESCO. Caracas.
- Saavedra, José Luis (2008). Universidad Intercultural Indígena Originaria Kawsay (Bolivia): *Datos descriptivos básicos sobre la experiencia de la Univeridad Kawsay*. En Daniel Mato (coord.): *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina*. UNESCO-IESALC, Caracas, pp.115-124.
- UNESCO (2012). *Atlas of the World's Languages in Danger*. En: <http://www.unesco.org/culture/languages-atlas/index.php>
- Universidad Boliviana (2005). *Estatuto orgánico de la Universidad Boliviana*, II Congreso. La Paz.
- Wind, Astrid (2011). *Las universidades indígenas en el mundo 1960-2010*, Instituto Internacional de integración del Convenio Andrés Bello, Fondo Editorial Ipasme. La Paz, Bolivia.
- World Economic Forum (2012). *The Global Gender Gap Report 2012*, World Economic Forum, Ginebra, Suiza.

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

OSCAR ESPINOZA*

Introducción

El presente capítulo tiene un doble propósito: caracterizar el sistema de educación superior chileno y verificar si en él ha habido avances en materia de equidad e inclusividad en dicho nivel. Para ello, el análisis considera distintas dimensiones, incluyendo las que se enumeran a continuación: contexto, marco legal normativo, políticas nacionales de educación superior, institucionalidad, procesos de selección de alumnos, régimen de financiamiento, alumnado y representatividad, certificación de profesionales, empleabilidad, profesorado e investigadores. Cada dimensión, a su vez, se descompone en un conjunto de indicadores relevantes los cuales permiten configurar un diagnóstico más certero en torno a la equidad e inclusividad en el nivel terciario entendiendo que este fenómeno, según Espinoza (2007), alude a distintos estadios del proceso educativo de un individuo, incluyendo: acceso, permanencia, desempeño y resultados (empleabilidad).

De este modo, el capítulo a diferencia de muchos otros estudios busca caracterizar la equidad e inclusividad en la educación superior desde distintos estadios del desarrollo educativo lo que asigna al estudio una connotación más integral y sistémica.

1. Contexto

Para entender el contexto en el cual se desarrolla el sistema terciario chileno en este apartado del capítulo se analizan dos variables: a) el sistema político y el régimen de gobierno imperante; y b) el modelo económico que guía los destinos del país. Ambos aspectos constituyen los cimientos sobre los cuales se fundamenta el origen

* Director del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad Ucinf, e investigador asociado del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales.

y posterior desarrollo del sistema de educación superior, así como de las políticas y normativas que guían su quehacer. Sin estos antecedentes es sumamente difícil entender por qué el sistema de educación chileno ha llegado a ser lo que es hoy día; y, por qué erróneamente todavía es visto por algunos gobiernos latinoamericanos como el ejemplo a seguir.

1.1. Sistema político y gobierno

De acuerdo a la Constitución política del Estado, Chile posee un sistema político republicano, democrático y representativo, con un gobierno de carácter presidencial. El Estado está dividido en tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A la cabeza del Poder Ejecutivo se encuentra el Presidente de la República, quien es elegido por sufragio popular y directo por todos los ciudadanos chilenos mayores de 18 años, por períodos de 4 años, sin derecho a reelección. El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, y su sede está en el puerto de Valparaíso (Región de Valparaíso). Tiene atribuciones fiscalizadoras y colegisladoras, y es bicameral: Senado (38 miembros) y Cámara de Diputados (120).

El Poder Judicial es un órgano independiente y autónomo que tiene la responsabilidad de la administración de justicia. El tribunal superior de este poder, es la Corte Suprema, integrada por 21 miembros, uno de los cuales es elegido presidente cada tres años.

1.2. Modelo económico

Desde mediados de la década de 1970 Chile se embarcó en un profundo cambio estructural de su economía. Como consecuencia de ello, se transitó desde un modelo de inspiración keynesiana con una fuerte presencia estatal en la planificación de la economía a un modelo neoliberal. A comienzos de los años 80 se institucionalizan las reformas legales, que sobre la base de las ideas de los “Chicago Boys”, ponen en marcha el modelo económico inspirado en la doctrina desarrollada por Milton Friedman, la cual impera hasta el día de hoy. En lo medular el modelo económico vigente se fundamenta en la libertad económica y en la asignación al sector privado del liderazgo de crecimiento y desarrollo del país. Se sustenta, igualmente, en la exportación de materias primas, en la liberalización de las actividades comerciales y en el control del gasto social.

De acuerdo a esta doctrina económica, al Estado le corresponde asumir el rol de subsidiario. Vale decir, podrá complementar la actividad de los privados en función del bienestar y de mantener la estabilidad económica, social y política pero no podrá jamás intervenir, salvo que la iniciativa privada de cualquier índole fracase y sea inevitable. En otras palabras, el Estado va en subsidio del Mercado y asume aquellas funciones y tareas que este último no es capaz de realizar en forma eficiente. Se consagró, de ese modo, la política del “*laissez faire*” (dejar hacer).

En el contexto antes descrito se implementaron a comienzos de la década del ochenta un conjunto de políticas educativas que derivaron en la privatización del sistema de educación superior y en la instauración del régimen de autofinanciamiento.

2. Marco Legal Normativo

En este apartado se analiza y describe los marcos legales que regulan el accionar del Sistema de Educación Superior (SES) y de sus instituciones. Para ello se discute brevemente los alcances de la normativa que guía los destinos del sistema de educación superior en Chile.

2.1. Marcos legales del SES (Leyes, decretos leyes, reglamentos y o convenios que defienden el derecho a la educación de grupos vulnerables)

El sistema chileno de educación superior se reformó drásticamente con la legislación del año 1981²⁰, año en el que pasó de estar conformado por ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas) a un sistema diversificado con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las fuerzas armadas y de orden²¹. La legislación permitió, además, la creación de nuevas instituciones privadas.

Existen dos grandes diferencias jurídicas entre las instituciones civiles de la educación superior. Por un lado, las universidades pueden ser públicas o privadas y todas deben ser corporaciones sin fines de lucro; y por otro, los institutos profesionales y los centros de formación técnica (CFT) son instituciones privadas y pueden ser organizaciones con fines de lucro. En relación a su misión, el otorgamiento de grados (bachiller, licenciado, magíster y doctor) es un privilegio reservado a las universidades, así como el otorgamiento de títulos profesionales que requieran de un grado académico previo. Los institutos profesionales sólo pueden otorgar títulos profesionales que no requieran de un grado académico previo. Finalmente, los CFT pueden otorgar títulos técnicos solamente.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 19 n° 10, establece el derecho a la educación postulando que es indispensable: "... fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural del país. Por su parte, la constitución política asegura la libertad de enseñanza, que consagra el

²⁰ A través de los DFL n° 1 de diciembre de 1980, DFL n° 5 de febrero de 1981 y DFL n° 24 de abril de 1981.

²¹ Dada la especificidad de las funciones de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden, éstas no se consideran en el presente estudio.

derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, y el derecho para participar en los procesos de enseñanza y aprendizaje” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2005).

La libertad de enseñanza, en cuanto implica la libre apertura, organización y mantenimiento de establecimientos educacionales, en conjunto con el artículo 1° inciso 3° de la Constitución, que reconoce y ampara el ejercicio de la adecuada autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad, para el cumplimiento de sus propios fines, constituyen la base de la autonomía académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior (tanto las estatales, como las privadas reconocidas por el Estado). En el caso de las universidades del Estado, su grado de autonomía es amplio: pueden establecer sus misiones, presupuestos, personal, salarios, crear y modificar programas de estudio, entre muchos otros.

En marzo de 1990 se publica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), la que regula la creación y la disolución de las instituciones de educación superior. Esta ley insta los requisitos para el reconocimiento oficial de las instituciones. Asimismo, se reafirman los cuatro tipos de instituciones que constituyen el sistema chileno de educación superior. Esta ley crea el Consejo Superior de Educación (CSE), organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de administrar el sistema de acreditación (que en realidad es más bien un sistema de licenciamiento), para las nuevas instituciones de educación superior.

Para lograr la plena autonomía la LOCE estipula un camino que debe seguir toda institución. Primero, la creación, que consiste en la obtención de personalidad jurídica, el reconocimiento oficial, por medio del cual se faculta a la entidad a iniciar las actividades académicas. Luego viene un proceso largo de examinación por una universidad autónoma o un proceso de acreditación por parte del CSE o del Ministerio de Educación, al término del cual se concede la autonomía.

Todas las instituciones estatales están bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República, órgano fiscalizador de la administración del Estado. Por ende, las instituciones estatales de educación superior deben someter sus actos y contratos al control previo de legalidad.

Anualmente, el gobierno envía al congreso las leyes de financiamiento en las que se fijan los presupuestos de las universidades con aporte estatal. En el año 2005 se estableció una ley que crea un nuevo sistema de financiamiento de los estudios de pre grado, paralelo al crédito universitario actualmente existente, que otorga la garantía del Estado a los créditos que los alumnos reciben de la banca privada (Ver Tabla 1).

TABLA 1
CLASIFICACIÓN DE NORMAS SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR

NORMAS MARCO	• Ley n° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza
	• DFL n° 1, fija normas sobre Universidades
	• DFL n° 5, fija normas sobre Institutos Profesionales
	• DFL n° 24, fija normas sobre Centros de Formación Técnica
	• DL n° 3.631, fija normas sobre Universidades
	• Ley n° 20.129, crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
NORMAS SOBRE FINANCIAMIENTO	• Ley n° 20.027, normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior
	• DFL n° 4, fija normas sobre financiamiento de Universidades
	• Ley n° 19.287, modifica Ley n° 18.591, y establece normas sobre fondos solidarios de Crédito Universitario
	• Ley n° 19.899, modifica Ley n° 19.848
	• Decreto n° 95, de Educación, aprueba reglamento Ley n° 19.848
	• Ley n° 19.765, modifica Ley SENCE
	• Leyes n° 18.591 y n° 18.768
NORMAS INSTITUCIONALES	• Ley n° 16.746, estatuto orgánico de CONICYT
	• DFL n° 2, estatuto orgánico del Consejo de Rectores
	• Ley n° 18.956, reestructura el Ministerio de Educación
	• Ley n° 19.074 autoriza ejercicio profesional a personas que obtuvieron título en el extranjero
NORMAS DE AYUDA ESTUDIANTIL	• Decreto n° 500, Beca Presidente de la República
	• Ley n° 19.496, establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores
	• Reglamento de becas de educación superior
ESTATUTOS UNIVERSIDADES	• Ley n° 19.305, modifica estatutos de universidades en materia de elección de Rector, y establece normas para la actuación de los mismos

Fuente: Datos Sitio web del Ministerio de Educación (<http://www.mineduc.cl>)

Por otra parte, en el año 1999 se establecieron por un decreto interno del Ministerio de Educación las normas sobre acreditación experimental y voluntaria de programas de pregrado y de postgrado (creación de CNAP y CONAP). El 23 de octubre de 2006 se promulgó la Ley n° 20.129 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ley de Acreditación), basado en las experiencias piloto de las acreditaciones de la CNAP en el pregrado y de la CONAP en el postgrado, consistente en la acreditación voluntaria de las instituciones autónomas y de sus programas de postgrado. En síntesis, la educación superior chilena se rige esencialmente por la normativa que se consigna en la Tabla 1.

3. Políticas Nacionales de Educación Superior

Esta sección busca describir y analizar las políticas de educación superior, en caso de existir, y las iniciativas derivadas de éstas, en particular las referidas a la equidad, igualdad de oportunidades y la cohesión social. Con ese objetivo se indaga acerca de los siguientes aspectos: a) instituciones a cargo del diseño, implementación y seguimiento de políticas; b) programas pro equidad y pro género para el acceso y permanencia en la educación superior; c) programas de ayuda estudiantil (becas y créditos) para sectores vulnerables destinados a incentivar el acceso y la permanencia en la educación superior; d) programas dirigidos a grupos étnicos y minorías; y e) programas de apoyo a grupos vulnerables para su inserción en el mercado laboral.

3.1. Instituciones a cargo del diseño, implementación y seguimiento de políticas

Por ley la institución responsable del diseño, implementación y seguimiento de las políticas en el ámbito de la educación superior es el Ministerio de Educación (Mineduc) a través de la División de Educación Superior. En los últimos 30 años es posible constatar que ha existido una política orientada a la privatización del sistema terciario privilegiándose el régimen de autofinanciamiento.

3.2. Programas pro equidad y pro género para el acceso y permanencia en la ES

Desde el retorno a la democracia, en el año 1990, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia generaron distintos instrumentos (becas) orientados al logro de mayor equidad en el acceso y la permanencia al interior del sistema de educación terciario. Ello dada la enorme inequidad en el acceso al sistema terciario observada hasta fines de los años ochenta.

Como contrapartida, cabe mencionar que en las últimas décadas no se ha diseñado ningún programa pro género desde el nivel central dado que esta dimensión no es concebida como compleja en Chile. En efecto, en la actualidad el acceso a la educación superior en términos de género es bastante paritaria, no evidenciándose diferencias significativas que hagan presumir que existe algún grado de discriminación hacia la población femenina en relación al acceso a la educación superior.

3.3. Programas de ayuda estudiantil (becas y créditos) para sectores vulnerables destinados a incentivar el acceso y la permanencia en la ES

Existe una diversidad de ayudas estudiantiles dirigidas a los alumnos de las instituciones de educación superior. Por un lado, está el sistema de crédito universita-

rio creado en 1981, vigente hasta hoy con algunas modificaciones. Este régimen de ayuda, restringido sólo a estudiantes matriculados en las universidades del Consejo de Rectores²², fue prácticamente el único existente en la década de los ochenta para solventar gastos de matrícula y arancel. Además, persiste hasta el presente la beca Presidente de la República, de carácter complementario y que provee apoyo para gastos de mantención, tales como alimentación y transporte.

A partir de 1991 los gobiernos de la Concertación fueron creando, de manera gradual y progresiva, nuevos programas de becas y créditos tendientes al logro de mayor equidad en el acceso y la permanencia en el sistema.

Al año 2010 estaban vigentes quince programas de ayuda estudiantil para estudios en educación superior (doce programas de becas²³ y tres programas de créditos). Las becas varían según tipo, monto y administración del beneficio que entregan, así como la población objetivo. No todas son exclusivas de la educación universitaria.

Entre los programas de becas, se pueden mencionar los siguientes según la fecha de creación:

- *Beca Presidente de la República*, dependiente del Ministerio de Interior, fue creada en 1981 y está orientada a estudiantes destacados que ingresan a la educación superior. Consiste en una beca de mantención que asciende a aproximadamente a una UTM (\$ 39.500)²⁴.
- *Beca Bicentenario* (ex Mineduc), creada en 1991 y destinada a incentivar a los estudiantes de más bajos recursos que hayan tenido un buen rendimiento académico para que continúen estudios de educación superior. Las distribuye el Estado entre alumnos meritorios de escasos recursos para el pago del arancel de las carreras de las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH).
- *Beca para víctimas de violaciones a los derechos humanos*, creada en 1992 y destinada a compensar a quienes sufrieron la trasgresión de sus derechos fundamentales en la dictadura.
- *Beca Zonas Extremas* (ex Primera Dama), creada en 1994 con el propósito de contribuir a que los estudiantes de zonas aisladas sigan sus estudios en establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, sean de educación superior, enseñanza técnica profesional, educación especial o diferencial, como también de instituciones y centros formadores de personal de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad.

²² El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) incluye a 16 universidades estatales y 9 universidades privadas.

²³ La Beca Mantención de Exonerados creada en 1991 y destinada a jóvenes provenientes de familias que sufrieron exoneraciones o el exilio fue discontinuada en 1999.

²⁴ El precio de la UTM, Unidad Tributaria Mensual, en octubre de 2012 ascendía a \$ 39.649 (aproximadamente US\$ 80).

- *Beca indígena*, creada en 1995 y destinada a facilitar el acceso al sistema educativo a los estudiantes pertenecientes a pueblos originarios de enseñanza básica, media y superior.
- *Beca Juan Gómez Millas*, creada en 1998 y orientada a apoyar a estudiantes de buen rendimiento, egresados de establecimientos de enseñanza media municipal, particulares subvencionados y corporaciones educacionales (independientemente del año de egreso), que tengan una situación socioeconómica deficitaria y que pretendan continuar estudios superiores en alguna institución de educación superior del CRUCH o en una institución privada con plena autonomía (universidad, instituto profesional o centro de formación técnica). Estas becas benefician hasta por \$ 1.000.000 anuales (US\$ 2.000, aproximadamente) a alumnos meritorios egresados de la enseñanza subvencionada y en condiciones socioeconómicas deficitarias. Desde 2006 se hizo extensiva a alumnos extranjeros de comprobada necesidad económica. Estos deben cumplir con requisitos de admisión de calidad académica asimilables a los puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) en las universidades chilenas.
- *Beca para estudiantes destacados/as que ingresan a pedagogía*, creada en 1998 y orientada a incentivar a alumnos de buen rendimiento para que ingresen a pedagogía. Benefician hasta por \$ 1.000.000 anuales (US\$ 2.000, aproximadamente) a estudiantes meritorios egresados de la enseñanza subvencionada y condiciones socioeconómicas deficitarias que optan por carreras del área pedagógica.
- *Beca para estudiantes hijos/hijas de profesionales de la educación*, creada en 1999 y destinada a apoyar a los hijos de profesionales de la educación y del personal co-docente, que se desempeña en establecimientos educacionales regidos por el DFL (ed.) n° 2 de 1996, y por el Decreto Ley n° 3.166 de 1980, para que continúen estudios superiores. Entregan un beneficio de \$ 500.000 anuales (US\$ 1.000, aproximadamente) a alumnos meritorios egresados de la enseñanza subvencionada y condiciones socioeconómicas deficitarias, hijos de profesionales de la educación.
- *Beca nuevo milenio*, creada en 2001 para apoyar la continuación de estudios técnicos de nivel superior o carreras profesionales en institutos profesionales, de egresados de la enseñanza media. Beneficia a estudiantes de educación superior de nivel técnico, de escasos recursos por un monto de hasta \$ 300.000 (US\$ 600, aproximadamente).
- *Beca de Alimentación para la Educación Superior – JUNAEB*, que busca apoyar la subsistencia de estudiantes necesitados, para que puedan continuar estudios de educación superior.
- *Beca de Excelencia Académica*, anunciada en junio de 2006 y destinada al 5% de mejores egresados de la enseñanza media de cada establecimiento

subvencionado por el Estado (particulares subvencionados, municipalizados o corporaciones educacionales regidas por el DFL n°3.166 de 1980), según su promedio de notas de primero a cuarto medio, para que tengan la posibilidad de obtener ayuda para el pago de arancel, mantención y alimentación. Se aplicó a los postulantes a alguna beca o crédito de arancel para la enseñanza superior del año académico 2007. La beca de arancel es de hasta \$ 1.000.000 anuales (US\$ 2.000, aproximadamente), para estudiantes que ingresen a universidades, y hasta de \$ 400.000 (US\$ 800, aproximadamente) para estudiantes que ingresen a institutos profesionales y centros de formación técnica. Adicionalmente, si el estudiante pertenece a los dos quintiles de menores ingresos, se le entrega una beca de alimentación por \$ 250.000 (US\$ 500, aproximadamente) y una beca de mantención por \$ 145.000 (US\$ 290, aproximadamente), ambas anuales. Un indicador adicional muy interesante es que la beca es por toda la carrera.

- *Beca para Puntajes Nacionales*, creada en 2006 y destinada a alumnos de los primeros cuatro quintiles que hayan egresado de establecimientos municipales, particular subvencionados o corporaciones de administración delegada y que obtengan obtenido puntaje máximo en la PSU. Financia total o parcialmente el arancel anual de la carrera con un tope de \$ 1.000.000 anuales (US\$ 2.000, aproximadamente). Puede complementarse con el Fondo Solidario de Crédito Universitario y con el Crédito con Garantía del Estado hasta el máximo definido por el arancel de referencia²⁵ (Latorre, González & Espinoza, 2009).

Las becas, anteriormente descritas, se pueden clasificar de acuerdo a cuatro criterios:

- Según el beneficio que cubren*: se pueden distinguir las becas de arancel y de mantenimiento. Las primeras consisten en la asignación de dinero para el pago del arancel y matrícula de la carrera del estudiante. En cambio, las segundas entregan un monto de dinero mensual que el estudiante administra para sus gastos operativos (por ejemplo, gastos de movilización, gastos de alimentación, fotocopiado, compra de libros, etc.). Actualmente, cinco programas consisten en becas de matrícula, es decir, para el pago parcial o total de la matrícula y arancel: los programas de becas Bicentenario (BB), becas Juan Gómez Millas (BJGM), becas para estudiantes destacados que ingresen a Pedagogía (BDP), becas Nuevo Milenio (BNM) y becas para Estudiantes

²⁵ Adicionalmente, existe la beca PSU, que es un subsidio entregado por el gobierno a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que consiste en el pago de 100% del arancel de inscripción a la PSU. Busca generar igualdad de oportunidades para alumnos con algún nivel de vulnerabilidad que terminan la enseñanza media y desean rendir esta prueba.

Hijos(as) de Profesionales de la Educación (BHDP). Cuatro programas son asistenciales y se dirigen a gastos complementarios al arancel: beca Presidente de la República, beca Primera Dama (BPD), beca Indígena (BI) y beca JUNAEB.

- ii) *Según la lógica de otorgamiento*: desde 2004 se hace una nueva distinción, entre becas por mérito y becas de fomento. Las primeras son todas aquellas ayudas –como la beca Juan Gómez Millas, la beca Bicentenario (ex beca MINEDUC) y la beca Presidente de la República– entregadas a alumnos de excelencia académica y que evidencian necesidad de apoyo económico. Las becas de fomento, en cambio, buscan incentivar el ingreso de estudiantes a áreas de interés nacional como acontece, por ejemplo, con la beca para estudiantes de pedagogía y la beca Nuevo Milenio, esta última orientada a apoyar a jóvenes que cursan carreras técnicas.
- iii) *Según la institución pública que la entrega*: si bien el mayor número de becas proviene de la división de educación superior del Ministerio de Educación, existen otros programas de becas administrados por otras instituciones, como la beca Indígena que es otorgada por el Departamento de Educación Intercultural bilingüe del Mineduc; la beca Primera Dama de la Nación, asignada por medio de la Junta Nacional de Auxilio y Becas (JUNAEB); y la beca Presidente de la República, administrada por el Ministerio del Interior.
- iv) *Según la población objetivo a la que están orientadas y/o los requisitos que exigen para su obtención*: en esa perspectiva, es posible distinguir tres tipos de becas: para estudiantes de pedagogía, que considera sólo requisitos académicos (puntaje alto en la PSU); otras becas ya descritas requieren además de antecedentes que muestren un nivel socioeconómico deficiente; un tercer tipo de beca, además define el grupo objetivo al que está destinada, como ocurre con la beca Indígena (para jóvenes que acrediten pertenecer a algún pueblo originario); la beca Primera Dama de la Nación (para estudiantes provenientes de zonas aisladas); o la beca para hijos de profesores.

Por su parte, entre los programas de créditos, pueden mencionarse los siguientes:

- *Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU)*, el programa de créditos para la educación superior que ha tenido mayor duración, aunque con ciertas modificaciones en su operación. Consiste en aportes a los Fondos Solidarios de Crédito Universitario de las universidades del CRUCH para el otorgamiento de créditos a los estudiantes dirigido a pago de aranceles, distribuidos en virtud de antecedentes socioeconómicos;
- *Crédito con garantía estatal* (Ley N° 20.027). Promulgada en 2004, se puso en práctica a fines de 2005, con el fin de facilitar el acceso y mantención en la educación superior de alumnos de cierto rendimiento académico y con

situación socioeconómica familiar que requiera crédito (de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica acreditados).

- *Créditos CORFO*, destinados a facilitar el pago de estudios superiores a estudiantes de pregrado, fundamentalmente de clase media.

A diferencia de las becas los créditos apuntan a otro tipo de público, puesto que los alumnos deben comprometerse a devolver los recursos obtenidos. Por esta razón son solicitados, fundamentalmente, por jóvenes pertenecientes a familias de clase media. Además, dadas las diversas condiciones de cada crédito, se podría incluso categorizar a la población potencialmente demandante de acuerdo a cinco criterios.

- Según la institución donde se matricula el alumno*: universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) versus instituciones de educación superior que no pertenecen a esta entidad. El Fondo Solidario de Crédito Universitario se aplica sólo a alumnos de universidades del CRUCH. En cambio, los créditos con garantía estatal y CORFO son tanto para alumnos del CRUCH, como para estudiantes que concurren a universidades privadas nuevas, CFT e IP acreditados.
- Según el nivel académico requerido*: según el puntaje mínimo exigido en la PSU o en la enseñanza media. El Fondo Solidario de Crédito Universitario exige un puntaje igual o superior a 475 puntos en la PSU²⁶; los créditos con garantía estatal exigen puntaje PSU igual o mayor a 475 puntos a los jóvenes que se matriculen en universidades y notas de enseñanza media superior a 5,3²⁷ o PSU mayor a 475 puntos a los que se matriculan en CFTs e IPs. Finalmente, los créditos Corfo son otorgados a alumnos de las universidades, institutos profesionales y CFT que “reúnan los requisitos establecidos por el Mineduc”, para el funcionamiento como tal, por lo que se da crédito a un alumno aceptado, con el mínimo exigido por la respectiva institución.
- Según el aval exigido*: en el Fondo Solidario de Crédito Universitario y en del crédito con garantía estatal, el Estado es el aval. En cambio, en los créditos CORFO, el aval lo presenta el alumno y debe ser calificado por el banco que otorga el crédito.
- Según el período de gracia y duración del crédito*: el Fondo Solidario de Crédito Universitario se empieza a cancelar después de dos años del egreso (pagando anualmente una suma equivalente al 5% del total de ingresos que haya obtenido el año anterior); el crédito con garantía estatal se paga en cuotas que comienzan a ser exigidas luego de 18 meses desde que egresa, no obstante, si deserta, el crédito se hace exigible doce meses después de dejar

²⁶ La PSU es una prueba estandarizada con promedio de 500 puntos y cada desviación estándar representa aproximadamente 100 puntos.

²⁷ En una escala de 1,0 a 7,0 donde 1,0 es la nota mínima; 7,0 la máxima; y 4,0 la nota de aprobación.

los estudios. Una vez iniciado el período de pago, el alumno tiene 20 años para pagar el crédito (240 cuotas); el crédito CORFO se comienza a pagar un año después del egreso y el plazo de otorgamiento es de quince años.

- v) *Según el costo real del crédito*: en el Fondo Solidario de Crédito Universitario el crédito es otorgado en UTM con tasa de interés anual del 2%; en el crédito con garantía estatal, la tasa de interés no puede sobrepasar el 8% real anual; y, en el caso del crédito CORFO el banco aplica una tasa de interés del 8,5% anual.

Las becas y créditos no son necesariamente incompatibles entre sí. En efecto, algunos estudiantes obtienen recursos de dos o más programas de ayuda, aunque en la gran mayoría de los casos se apoya al estudiante por una sola vía (Latorre, González y Espinoza, 2009).

3.4. Programas dirigidos a grupos étnicos y minorías

Como ya se indicó en el apartado previo, en el año 1995 durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle creó el programa Beca Indígena, que tuvo por propósito facilitar el acceso al sistema educativo a los estudiantes pertenecientes a pueblos originarios de enseñanza básica, media y superior. Esta es la única iniciativa emanada desde el nivel central que apunta a las minorías étnicas, dentro de las cuales la principal beneficiaria es la población mapuche que, de acuerdo al Censo de Población de 2002, representa aproximadamente el 4% de la población del país.

3.5. Programas de apoyo a grupos vulnerables para su inserción en el mercado laboral

Una de las iniciativas más relevantes y trascendentes impulsadas en el último tiempo es el Programa PAIS que busca el logro de tres objetivos fundamentales: a) contribuir a la inserción laboral de los jóvenes profesionales que están egresando del sistema universitario; b) apoyar las necesidades de la población que vive en zonas alejadas, distintas a la Región Metropolitana de Santiago; y c) mejorar el acceso a bienes y servicios de personas, familias y organizaciones sociales afectadas por la pobreza y la exclusión social. Cabe destacar que los profesionales universitarios que se enroлан en el programa son jóvenes que en su mayoría provienen de familias de escasos recursos y que ven en esta iniciativa, por una parte, una posibilidad real para iniciar su trayectoria laboral, y por otra, la opción de ayudar a personas y familias con muchas carencias (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, 2011).

4. Institucionalidad de la Educación Superior

El propósito de esta dimensión es identificar y caracterizar a las instituciones que forman parte del sistema de educación superior. En esa perspectiva, se discuten los siguientes indicadores: a) tipo de instituciones; b) propósito de las instituciones y

población objetivo; c) régimen de gobierno de las universidades privadas y públicas; d) estructuras y formas institucionales; e) pertenencia o adscripción a determinados entes afines; f) número de instituciones de educación superior; g) número de instituciones universitarias y no universitarias; h) número de instituciones universitarias públicas y privadas; i) número de carreras ofrecidas por las instituciones universitarias públicas y privadas (pre grado); y j) número de programas ofrecidos por las instituciones universitarias públicas y privadas (postgrado).

Un aspecto que es crítico en el desarrollo de todo sistema de educación superior es la institucionalidad que sirve de soporte al régimen terciario, vale decir, el tipo de instituciones que conforman el sistema, el régimen de gobierno, la estructura organizacional, el propósito y los objetivos que persiguen las instituciones, entre otros.

4.1. Tipo de Instituciones

El sistema chileno de educación superior se reformó drásticamente con la legislación del año 1981²⁸, año en el que pasó de estar conformado sólo por ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas) a un sistema diversificado con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las fuerzas armadas y de orden.

La legislación permitió, además, la creación de nuevas instituciones privadas. En efecto, existen dos grandes diferencias jurídicas entre las instituciones de educación superior. Por un lado, las universidades pueden ser estatales o privadas y todas deben ser corporaciones sin fines de lucro y, por otro, los institutos profesionales y los centros de formación técnica (CFT) son instituciones privadas y pueden ser organizaciones con fines de lucro.

Las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) son autónomas y tienen plena libertad para crear títulos y grados académicos de acuerdo a lo dispuesto por la Ley n° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza y sus modificaciones detalladas en las leyes n° 19.584 y n° 19.054. Además, las universidades privadas nuevas que han alcanzado la plena autonomía están en idéntica condición. Estas instituciones pueden crear sedes en diferentes partes del país, sin autorización previa del Ministerio de Educación. De igual forma, pueden tomar sus decisiones, crear carreras, postgrados, y definir sus lineamientos estratégicos sin ningún tipo de injerencia del sistema central. Es el mercado, y no la administración pública la que valida o no el accionar de estas instituciones (Espinoza, González et al, 2006).

²⁸ A través de los DFL n° 1 de diciembre de 1980, DFL n° 5 de febrero de 1981 y DFL n° 24 de abril de 1981.

4.2. Propósito de las instituciones y población objetivo

En relación a su misión, el otorgamiento de grados (bachiller, licenciado, magíster y doctor) es un privilegio reservado a las universidades, así como el otorgamiento de títulos profesionales que requieran de un grado académico previo. Los institutos profesionales imparten carreras de cuatro años de duración y sólo pueden otorgar títulos profesionales que no requieran de un grado académico previo. Finalmente, los centros de formación técnica imparten carreras de dos años de duración y pueden otorgar títulos técnicos solamente (Espinoza, González et al, 2006).

Mientras las universidades atienden preferentemente –aunque no en forma exclusiva- a estudiantes de mayores recursos, los institutos profesionales y centros de formación técnica reclutan mayoritariamente a estudiantes de los quintiles más pobres (Espinoza y González, 2007).

4.3. Régimen de gobierno de las universidades privadas y públicas

En las universidades privadas las autoridades son definidas centralmente. El rector es nombrado por el Consejo Superior o Junta Directiva y las demás autoridades se generan en base a su calificación técnica y a la confianza.

En las universidades públicas la elección del rector, decanos, directores de departamentos, escuelas o institutos, se efectúa en forma habitual por parte de sus pares académicos. Por lo tanto, las autoridades universitarias tienen una condición transitoria, y en esencia se constituyen en la representación de sus electores.

La evidencia muestra que en Chile es común la reelección de autoridades en el sistema público. Esta situación implica al menos dos consideraciones: primero, a las autoridades no les desagrada su condición transitoria y parece atractivo mantener dicha condición por un tiempo mayor al de la elección inicial; segundo, una elección y una posterior reelección supone una base de apoyo entre sus pares y una correcta representación de los intereses corporativos y de los intereses individuales. No obstante, dichos intereses, los corporativos e individuales, no siempre están correlacionados ni en perfecta armonía.

La elección de autoridades por los pares tiene algunos riesgos desde la perspectiva de la dirección estratégica, ya que el diseño y la implementación de estrategias puede verse influenciada por aspectos políticos y por intereses privados no coligados con los intereses corporativos. En las universidades públicas los académicos, los funcionarios y los estudiantes tienen una influencia decisiva sobre el curso estratégico de sus instituciones. Por su parte, los gobiernos regionales, las autoridades provinciales y las administraciones municipales, los establecimientos escolares del entorno específico, las autoridades del gobierno central, y la comunidad en general tiene opinión y algún grado de influencia sobre el accionar de las instituciones públicas.

Las universidades privadas se ven sometidas a las presiones e influencias propias de una institución que opera bajo condiciones de mercado.

4.4. Estructuras y formas institucionales

Los órganos de dirección y gestión son de dos naturalezas distintas. Por un lado, están los organismos colegiados y, por otro lado, están las autoridades unipersonales.

Las universidades públicas se caracterizan por disponer de organismos colegiados con real poder de decisión, tales como: juntas directivas o consejos superiores, y por la existencia de organismos de corte académico que delinean las políticas académicas de las universidades. En estos organismos participan principalmente académicos y, en algunos casos funcionarios o estudiantes, pero sólo con derecho a voz. En las juntas directivas existen representantes de la presidencia de la república y destacados personeros del ámbito público o privado. Un matiz, en este sentido, se observa en la Universidad de Chile donde la constitución de su senado universitario, incluye la participación de estudiantes y funcionarios en la toma de decisiones a un nivel estratégico.

En las instituciones privadas, los organismos colegiados suelen estar a nivel de una junta directiva definida principalmente por los propietarios. Una excepción al respecto, lo constituye la Universidad Diego Portales, la cual recientemente ha impulsado la creación de un Consejo Académico, liderado por los académicos, pero con participación de estudiantes y funcionarios.

Los principales cargos unipersonales de dirección y gestión tanto en universidades públicas como privadas son el rector, los vicerrectores, y los decanos de facultades o directores de institutos (Espinoza, González et al., 2006).

4.5. Pertenencia o adscripción a determinados entes afines

Entre las universidades se puede distinguir aquellas que reciben financiamiento directo del Estado (que se agrupan en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH) y aquellas que se autofinancian. Entre las primeras hay entidades estatales y privadas que existían antes de la reforma de 1981 o que se generaron como entidades derivadas de éstas después de dicha fecha.

Por otra parte, las universidades privadas nuevas o sin financiamiento público directo se encuentran agrupadas en la Agrupación de Universidades Privadas mientras que los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales, todos de carácter privado, se aglutinan en torno al Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior (CONIFOS).

4.6. Número de instituciones de educación superior

En Chile desde la reforma de 1981 se ha producido un crecimiento explosivo de instituciones de educación superior. De ocho instituciones de educación superior existentes al año 1981 (sólo había universidades) se pasó a 221 en el año 2005, incluyendo universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Estos dos últimos sub niveles no existían previo a la reforma. Hacia el año 2010 el número total de instituciones de educación superior había decrecido hasta 177, como consecuencia del decantamiento y consolidación que se está produciendo a nivel de sistema (Ver Tabla 2). Se estima que la cifra de instituciones continuará reduciéndose en los próximos años dados los problemas de financiamiento que evidencian una cantidad importante de institutos profesionales y centros de formación técnica que difícilmente estarán en condiciones de auto-sustentarse en el corto y mediano plazo.

4.7. Número de instituciones universitarias y no universitarias

El crecimiento del sistema de educación superior también se ha visto por cierto reflejado en el crecimiento del número de instituciones universitarias y no universitarias. En efecto, en el ámbito de las universidades se pasó de 8 en el año 1981 a 63 en el año 2005 y a 60 en el 2010 lo que denota un aumento significativo en este nivel que se ha visto acompañado de un sustantivo aumento de la matrícula como se analizará luego, particularmente entre las entidades privadas.

TABLA 2
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2005-2010)

Tipo de Instituciones		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Universitarias	Universidades	63	61	61	61	61	60
	Institutos Profesionales	47	43	44	45	45	44
No universitarias	Centros de Formación Técnica	111	105	100	90	74	73
	TOTAL	221	209	205	196	180	177

Fuente: Mineduc, SIES. <http://www.mineduc.cl>

En el sector no universitario también se ha producido un aumento notable de instituciones pasándose de 0 en 1981 a 44 en el año 2010 en el caso de los institutos profesionales, mientras que en el caso de los centros de formación técnica se pasó de 0 a 73 en el periodo 1981-2010. Es importante destacar que en este último sub nivel se observa una caída notable en el universo de instituciones en el lapso 2005-2010 pasándose de 111 a 73 (Ver Tabla 2).

4.8. Número de instituciones universitarias públicas y privadas

Como se puede observar en la Tabla 3 el número total de instituciones de educación superior ha tendido a disminuir en las últimas dos décadas pasando de 221 entidades a un total de 177. Este decrecimiento se explica, en parte, por la disminución de los institutos profesionales (de 47 a 44) pero sobre todo por la caída que experimentaron los centros de formación técnica que disminuyeron en un total de 38 en al lapso 2005-2010.

Ahora bien, si las instituciones se agrupan según sostenedor puede verificarse que las universidades públicas (universidades del CRUCH) se mantuvieron constantes en el periodo abordado con un total de 25 entidades. En cambio, en el sistema chileno es posible constatar que la oferta privada abarca los tres sub niveles, es decir, universidades (35), institutos profesionales (44) y centros de formación técnica (73) (Ver Tabla 3).

TABLA 3
NÚMERO DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS
(2005-2010)

Categoría institucional	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Universidades estatales	16	16	16	16	16	16
Universidades privadas con financiamiento público directo (públicas)	9	9	9	9	9	9
Nuevas universidades privadas	38	36	36	36	36	35
Institutos Profesionales (privados)	47	43	44	45	45	44
Centros de Formación Técnica (privados)	111	105	100	90	74	73
Total	221	209	205	196	180	177

Fuente: Mineduc SIES.

A la fecha no existe en Chile en el ámbito de los institutos profesionales y centros de formación técnica alguna entidad que dependa del Estado.

4.9. Número de carreras ofrecidas por las instituciones universitarias tradicionales y privadas (pre grado)

Al año 2008 había en Chile poco más de 3.400 programas de pregrado cifra muy similar a la observada en los años precedentes. Al respecto cabe mencionar que en las universidades que conforman el Consejo de Rectores (universidades tradicionales) el total de programas ha tendido a reducirse en el periodo 2005-2008. En tanto que en el caso de las universidades privadas nuevas se ha mantenido constante la oferta de programas duplicando prácticamente el número de programas ofrecidos por las universidades del CRUCH (ver Tabla 4).

TABLA 4
NÚMERO DE PROGRAMAS DE PREGRADO SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN (2005-2008)

Categoría institucional	2005	2006	2007	2008
Universidades estatales	895	860	672	710
Universidades privadas con financiamiento público directo	518	525	394	432
Nuevas universidades privadas	2.239	2.233	2.090	2.279
Total	3.652	3.618	3.156	3.421

Fuente: INDICES, CSE.

4.10. Número de programas ofrecidos por las instituciones universitarias tradicionales y privadas (postgrado)

Si el análisis de la oferta de programas de postgrado (magíster y doctorado) se circunscribe al tipo de institución que la ofrece, se puede concluir que en el período 2003-2010 la oferta de programas de maestría ha estado fuertemente concentrada en las universidades tradicionales. Aunque en los últimos años se ha incrementado de manera significativa la oferta de las universidades privadas. En efecto, mientras en el año 2003 las universidades tradicionales concentraban el 79% de la oferta de los programas de maestría, en el año 2010 esta bordeaba el 64% (Ver Tabla 5).

TABLA 5
OFERTA DE PROGRAMAS DE MAGÍSTER Y DOCTORADO, POR TIPO DE INSTITUCIÓN
(2003-2010)

Tipo de universidades	Magister		Doctorado	
	2003	2010	2003	2010
Universidades tradicionales (Consejo de Rectores)	393	589	115	157
Universidades Privadas nuevas	102	330	10	15
Total	495	919	125	172

Fuente: El Mercurio (2003); CNED (2011). Programa de Posgrado. En <http://posgrado.cned.cl>

Por su parte, la Tabla 5 también deja entrever que la oferta a nivel de programas de doctorado se ha mantenido mayoritariamente albergada al interior de las universidades públicas en el lapso 2003-2010, oscilando entre el 92% y 91%, respectivamente (Espinoza & González, 2009, 2010).

La oferta de programas de doctorado entre las universidades del Consejo de Rectores se concentra principalmente en tres instituciones: la Universidad de Chile (24%), la Pontificia Universidad Católica de Chile (22%) y la Universidad de Concepción (13%). En cambio, la oferta de programas de doctorado al interior de las universidades privadas es bastante restringida y limitada. Al respecto resulta interesante observar el liderazgo asumido por la Universidad Andrés Bello, la cual al año 2003 albergaba el 40% de la oferta de doctorados de universidades privadas a nivel nacional. Cabe destacar que prácticamente la mitad de las universidades privadas no dispone aún de programas de doctorado.

En relación a la oferta de programas de magíster, dentro de las universidades del Consejo de Rectores, la Universidad de Chile concentra alrededor del 30%, mientras que en conjunto, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Concepción albergan un 22%. Entre las universidades privadas se aprecia un claro predominio de la Universidad Adolfo Ibáñez (18%), la Universidad del Mar (15%) y la Universidad Nacional Andrés Bello (13%) (Espinoza & González, 2009, 2010).

5. Selección de Alumnos

El corazón de todo sistema de educación superior es su alumnado y el cuerpo académico. En esa perspectiva, en este apartado del capítulo se analizan los procesos y mecanismos de selección de alumnos utilizados por las instituciones en el proceso de admisión.

5.1. *Procedimientos e instrumentos de selección usados*

Cada año cursan el último grado de la educación media alrededor de 200.000 estudiantes. En la educación superior se ofrecen aproximadamente 230.000 vacantes, pero en total ingresan cada año a dicho nivel educativo alrededor de 190.000 alumnos nuevos, considerando entre ellos a los rezagados que egresan de la educación media en promociones anteriores. De ellos cerca de 60.000 lo hacen a las universidades del Consejo de Rectores donde efectivamente hay selección y, por ende, en promedio, reclutan a los mejores alumnos. A las universidades privadas ingresan alrededor de 60.000 postulantes de los cuales un porcentaje no tan significativo son seleccionados sobre la base de la Prueba de Selección Universitaria. A su vez, poco más de 70.000 postulantes van a las instituciones no universitarias (institutos profesionales y centros de formación técnica) año tras año.

Las universidades del Consejo de Rectores, 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. La ponderación de las notas de la enseñanza media más los resultados de la PSU le da a cada estudiante un determinado puntaje de postulación mediante el cual puede optar a la carrera de su interés quedando seleccionados dentro de las universidades más prestigiosas aquellos jóvenes con mejor rendimiento académico. (Espinoza, González, et al. 2006).

La actual PSU opera como referente nacional y es utilizada por las universidades más selectivas. Este grupo de universidades mantiene un sistema conjunto y simultáneo de postulación y selección, en el que la ponderación de diferentes elementos permite construir un puntaje de selección, no incluyéndose prácticamente otros criterios. En este sistema las universidades informan una oferta académica, constituida por las carreras, sus vacantes y las ponderaciones exigidas para cada una. Una vez conocidos los resultados de los exámenes de ingreso, los postulantes realizan una declaración de carreras ordenadas según su preferencia. Esa información – puntajes ponderados y preferencias de cada postulante – es procesada por una unidad central que entrega los resultados de selección, bajo determinadas normas de operación acordadas por las instituciones.

Conviene consignar que un número importante de universidades privadas nuevas, institutos profesionales y la totalidad de los centros de formación técnica, que ostentan baja o nula selectividad al momento de reclutar a los nuevos ingresantes,

establecen como requisito de ingreso la entrega de certificado de notas de la enseñanza media, la licencia de enseñanza media y el haber rendido la PSU. Junto con ello disponen de procedimientos especiales de ingreso que incluyen en algunos casos entrevistas con los postulantes o pruebas de conocimientos generales en algunos casos.

6. Régimen de Financiamiento del Sistema de Educación Superior

Siguiendo el planteamiento hecho en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe se asume que “la educación superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta ésta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de educación superior públicas y que éstas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado” (UNESCO, 2008).

Complementando lo anterior es importante recalcar que de acuerdo a la teoría económica clásica toda actividad humana tiene un costo y alguien tiene que financiarlo. Partiendo de este supuesto la pregunta clave es quien debe financiar la educación, particularmente la educación terciaria.

Frente a esta afirmación, hay dos concepciones contrapuestas. La primera indica que los estudios post secundarios generan una tasa privada de retorno positiva por lo cual debe ser financiada por los propios beneficiarios que la reciben. La segunda, es que la educación constituye una inversión de carácter social que redundará en un crecimiento de la economía y el desarrollo y bienestar de toda la población por lo cual el Estado debe hacerse cargo de su financiamiento. Ambas posturas suelen ser irreconciliables y reflejan posturas ideológicas incompatibles. De ahí que haya surgido una combinación de opciones intermedias, una de las cuales es la coexistencia del auto financiamiento con las ayudas estudiantiles (Espinoza & González, 2011).

Todas las entidades de educación superior -tanto públicas como privadas- en Chile cobran aranceles y matrículas a sus estudiantes. Las universidades estatales y las privadas tradicionales que conforman las Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) reciben además aportes basales y otros beneficios por parte del Estado. Asimismo, los alumnos de las universidades del CRUCH tienen acceso a ayudas estudiantiles expresadas en becas y créditos blandos estos últimos a una tasa de interés del 2%. En la actualidad, alrededor de dos tercios de los estudiantes de estas universidades reciben algún tipo de apoyo. Paralelamente, los estudiantes de las entidades privadas tienen acceso a un tipo de crédito denominado Crédito con Aval del Estado (CAE) que es un crédito con la banca privada en el cual durante los primeros años asume como aval la institución a la cual pertenece el alumno y luego progresiva-

mente va asumiendo como aval el Estado. Ello le permite a las entidades bancarias otorgar créditos con un bajísimo riesgo de no cumplimiento. Estos créditos tienen en la actualidad una tasa del 5,6%²⁹.

En el terreno del financiamiento una de las demandas del estudiantado hacia el Estado apunta a incrementar el gasto público en el sector educación, y en particular en el nivel terciario. Junto con ello, propicia incrementar los aportes basales a las Universidades del CRUCH. La demanda de los estudiantes se justifica al observar los niveles de inversión que han impulsado los gobiernos en las últimas décadas que han estado muy por debajo de la inversión observada en países desarrollados y que han llevado a muchas universidades estatales a endeudarse con la banca comprometiéndose parte de sus pasivos. El deterioro que han experimentado en materia de infraestructura, equipamiento, laboratorios y talleres es otra muestra del pobre apoyo que ha brindado el Estado a estas instituciones en los últimos 30 años (Espinoza & González, 2011).

6.1. Régimen de financiamiento

Hacia 1980 el financiamiento público representaba alrededor del 80% de los ingresos del sector universitario, en tanto que en 2001 no alcanzaba al 30% (Espinoza, 2002). En la actualidad el financiamiento fiscal equivale al 17,3% de los ingresos totales de las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH, 2006a; Latorre, González & Espinoza, 2009).

Los aportes fiscales se dan básicamente a través del Ministerio de Educación por la vía de aportes basales o directos, que corresponden al 45% de los aportes públicos entregados a las instituciones y a los cuales sólo acceden las universidades del Consejo de Rectores. Otros fondos estatales corresponden al aporte fiscal indirecto que representa el 7% y está dirigido a la captación de aquellos estudiantes de mejores resultados en la prueba de selección universitaria. Las ayudas estudiantiles representan el 35% de los aportes y se otorgan mediante becas y créditos a los estudiantes, a través de las instituciones. Además, existe un conjunto de otros fondos estatales, en su mayoría concursables, que se otorgan para investigación y mejoramiento de las condiciones de enseñanza.

Los aportes del sector privado se canalizan básicamente a través de aranceles y matrículas que cancelan los estudiantes de las instituciones públicas y privadas, cuyo valor, en ambos casos, es del orden de US\$ 2.000 anuales. A contar de la reforma de la educación superior de 1981, se establece que los estudiantes paguen arancel puesto que la educación universitaria tiene una alta rentabilidad privada y los alumnos que llegaban a ella pertenecían mayoritariamente a los sectores de mayores ingresos.

²⁹ Como consecuencia de las protestas estudiantiles acaecidas en los años 2011 y 2012 el gobierno de Piñera bajó la tasa de interés del CAE al 2,0%.

Esta ha sido la fuente fundamental para cubrir los gastos directos de docencia de las instituciones. El Estado garantizaría el acceso de los sectores de menores ingresos vía becas y créditos.

En los últimos años el gasto privado en educación superior alcanza a 65% del gasto total en educación superior. Como este último es asumido básicamente por las familias, la incidencia de las políticas de equidad se limita sólo a un tercio de los recursos que se gastan en educación superior (Espinoza, González, et al., 2006).

El estado transfiere recursos a las instituciones de educación superior a través de mecanismos específicos, tales como: el aporte fiscal directo (AFD), el aporte fiscal indirecto (AFI), las becas y créditos para los estudiantes, y otros fondos concursables.

El AFD es, hasta ahora, un subsidio sobre el cual las instituciones no rinden cuenta, exclusivo para las universidades que integran el Consejo de Rectores. Es la vía más significativa de aporte fiscal, que alcanza a alrededor del 40% del total que el fisco entrega a las instituciones de educación superior, aunque como se señaló ha ido disminuyendo gradualmente su importancia relativa entre 1990 y 2007.

Otro mecanismo de financiamiento es el aporte fiscal indirecto. Dirigido a todas las instituciones que pertenecen al sistema de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), el AFI se entrega como un monto por alumno que constituye un incentivo a las entidades que reclutan a los estudiantes que obtienen los mejores 27.500 puntajes en la prueba nacional de admisión (PSU), rendida anualmente por alrededor de 180.000 jóvenes.

Fue creado en 1981 como un mecanismo para incentivar el mejoramiento de la calidad de la educación al impulsar a las universidades a competir por captar a los “mejores” estudiantes. Con el propósito de ampliar la competencia y el incentivo a la “calidad”, en 1988 la Ley N° 18.768 estableció que desde 1990, el AFI sería aplicable también a los alumnos que se matricularan en institutos profesionales y centros de formación técnica. Actualmente se asigna según cinco tramos, con una cantidad aproximada de 20% de los alumnos en cada uno: a) tramo 1, de 591,5 a 609 puntos; b) tramo 2, de 609,5 a 630,5; c) tramo 3, de 631 a 655; d) tramo 4 de 655,5 a 690,5, y e) tramo 5, de 691 a 829,5 puntos.

Con el paso de los años el AFI ha perdido importancia como instrumento de apoyo a las instituciones de educación superior, pasando de 18,2% en 1990 a 6,3% en 2007 (Latorre, González & Espinoza, 2009).

6.2. Recursos totales asignados a la Educación Superior

Respecto de los recursos asignados a la educación superior, la Tabla 6 da cuenta de las distintas fuentes de financiamiento estatal existentes entre los años 2005-2010. Las cifras revelan que la partida ayudas estudiantiles es la única que presenta un incremento sostenido dentro del presupuesto de nivel post-secundario, llegando

a cuadruplicarse en el periodo 2005-2010. En cambio, tanto el AFD como el AFI se mantienen prácticamente constantes en el mismo lapso.

TABLA 6
RECURSOS PRESUPUESTADOS POR ÍTEM DE EDUCACIÓN SUPERIOR, EN MONEDA REAL
(2005-2010)

Ítem	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Aporte Fiscal Directo	134.824.654	138.021.918	134.664.091	131.026.590	143.458.807	150.793.167
2. Aporte Fiscal Indirecto	21.565.646	20.700.976	20.141.808	21.495.929	21.188.112	21.475.130
3. Ayudas Estudiantiles	101.390.231	136.560.282	169.530.550	204.955.224	279.816.301	447.570.612
4. Fondo de Desarrollo Institucional y MECESUP	29.713.768	30.736.267	30.708.081	25.194.260	24.482.157	24.156.639
5. Convenio U. de Chile	8.131.594	8.165.868	7.838.460	7.626.729	8.139.470	8.022.914
Total Aportes	295.535.378	335.049.981	363.442.157	388.944.610	477.392.664	731.674.862

Fuente: Mineduc, SIES.

6.3. Recursos asignados a programas de asistencialidad (becas y créditos) desagregados por programa

Como ya se indicó previamente en el periodo 2005-2010 hubo un incremento sustancial de recursos (superior al 400%) asignados a programas de ayuda estudiantil (becas y créditos) orientados a favorecer el acceso de población más desventajada en términos socioeconómicos. En ese contexto, es importante consignar que los recursos asignados a los fondos de crédito se han mantenido en torno al 66%, vale decir, dos tercios de los recursos se han destinado a este canal de financiamiento. En cambio, los distintos programas de becas han absorbido alrededor de un tercio de los recursos entre los años 2005 y 2010 (Ver Tabla 7).

Es precisamente éste 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 de 2011. En efecto, los estudiantes solicitan la gratuidad de los estudios terciarios en el sector público, lo que supone transformar la actual estructura de financiamiento privilegiándose la inyección de mayores recursos a becas en lugar de créditos.

TABLA 7
RECURSOS ASIGNADOS A PROGRAMAS DE ASISTENCIALIDAD DESAGREGADOS
POR PROGRAMA (2005-2010)

Ítem	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fondo de Crédito	67.053.848	77.971.027	81.974.244	89.763.105	96.045.476	97.358.793
Crédito con Garantía del Estado	-	12.187.259	25.824.388	45.699.161	78.021.320	213.586.070
Becas Bicentenario	19.690.635	26.716.309	29.052.487	36.904.763	58.310.914	78.323.440
Fondo de Reparación y Otras	213.376	214.276	5.057.724	4.921.106	8.173.387	5.229.780
Becas de Pedagogía	1.215.810	916.252	1.049.555	759.161	1.122.532	804.783
Becas Juan Gómez Millas	6.715.400	9.344.726	8.970.052	4.973.379	3.317.022	2.360.361
Beca Hijos de Prof. de la Educación	3.094.707	3.107.751	2.983.147	2.902.567	3.726.408	4.687.046
Beca Nuevo Milenio	3.406.456	6.102.681	6.183.228	11.428.803	18.639.179	32.908.131
Beca Excelencia Académica	-	-	8.435.725	7.603.178	12.460.063	12.312.208
Total ayudas estudiantiles	101.390.231	136.560.282	169.530.550	204.955.224	279.816.301	447.570.612

Fuente: Mineduc, SIES.

6.4. Gasto en educación superior (%) en relación al sector educación (2005-2008)

Tal como ha venido ocurriendo desde comienzos de la década del ochenta el gasto en educación superior en relación al sector educación se ha mantenido constante bordeando el 15% (Tabla 8). Dicha proporción, se asemeja a la observada en otras naciones latinoamericanas y responde a la priorización que dieron algunos de los gobiernos de la región a la educación primaria en desmedro de la educación terciaria que, en general, se ha visto permeada además por los criterios del autofinanciamiento en un marco de creciente privatización de la oferta.

TABLA 8
PROPORCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR
EN RELACIÓN AL SECTOR EDUCACIÓN (2005-2008)

2005	2006	2007	2008
14,0	14,8%	15,3%	14,5%

Fuente: UNESCO (2011). Statistics. En <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>

6.5. Gasto en educación superior en relación al PIB (%) (2005-2010)

Para ilustrar el aserto anterior basta con analizar lo sucedido con el gasto en educación superior como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) según tipo de fuente. En este sentido, las cifras consignadas en la Tabla 9 revelan que Chile comparado con algunos países de la OECD presenta un nivel de gasto público en educación en relación con el PIB que está muy por debajo de naciones como Dinamarca, Nueva Zelanda o Alemania, entre otras. En efecto, el gasto público no supera al 0,3% del PIB entre los años 2005 y 2010 lo que deja en evidencia el abandono del cual ha sido objeto el sector terciario por parte del Estado chileno en materia de financiamiento. Estas cifras dejan al desnudo la política privatizadora impulsada por los últimos gobiernos y que ha sido fuertemente cuestionada por los estudiantes.

TABLA 9
GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR COMO % DEL PIB SEGÚN TIPO DE FUENTE (2007)

2005		2006		2007		2008	
Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
1,7	0,3	1,5	0,3	1,4	0,3	1,7	0,3

Fuente: UNESCO (2011). Statistics. En <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>

7. Alumnado y representatividad

Conocer cómo se conforma el estudiantado de las IES, sus peculiaridades y los distintos niveles de representación que poseen los diferentes grupos (mujeres, pueblos originarios) al interior del sistema es el propósito de este apartado. El análisis permitirá ir despejando algunas interrogantes que son cruciales para determinar si las políticas educacionales promovidas en las últimas décadas por los gobiernos han tenido algún impacto en materia de equidad e inclusividad.

7.1. Evolución de la matrícula total de pregrado del sistema según género

Como se observa en la Tabla 10 en el quinquenio 2005-2010 la matrícula total en el nivel postsecundario en el ámbito del pregrado ha experimentado un fuerte incremento, cercano al 50%. Sin embargo, si las cifras se descomponen por género no deja de sorprender que mientras la matrícula femenina en el sistema terciario chileno absorbía el 48% el año 2005, cinco años más tarde alcanzaba el 51%, lo que es reflejo de una tendencia de carácter universal.

TABLA 10
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL DE PREGRADO EN EDUCACIÓN SUPERIOR
POR GÉNERO (2005-2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Masculina	336.362	336.146	384.918	403.055	431.882	483.974
Femenina	310.077	324.996	377.612	401.926	444.361	503.669
TOTAL	646.439	661.142	762.530	804.981	876.243	987.643

Fuente: Mineduc, SIES.

7.2. Evolución de la matrícula total de postgrado del sistema según género

En términos globales es posible verificar que la matrícula a nivel de postgrado prácticamente se ha duplicado en el quinquenio 2005-2010. Ahora bien si se considera la matrícula tomando como referencia la variable género se corrobora que la presencia de las mujeres se ha elevado de manera significativa pasando de tener un peso relativo del orden del 40% en el año 2005 a un 48% en el 2010 (Ver Tabla 11).

TABLA 11
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL DE POSTGRADO SEGÚN GÉNERO (2005-2010)

Tipo de Universidad	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem
Privada	3.117	1.707	3.368	1.885	2.542	2.203	3.770	3.585	4.279	4.299	5.638	6.275
CRUCH	6.101	4.332	7.823	6.025	8.644	6.598	9.965	8.028	9.969	8.928	11.970	9.543
Total general	9.218	6.039	11.191	7.910	11.186	8.801	13.735	11.613	14.248	13.227	17.608	15.818

Fuente: Mineduc, SIES.

7.3. Distribución de la matrícula entre los niveles universitario y no-universitario según género

Tal como se aprecia en la Tabla 12 en la última década ha habido un ostensible predominio de la matrícula en el nivel universitario por sobre el nivel no universitario. Al desagregar el análisis según género se verifica que mientras en el año 2005 la matrícula masculina en el nivel no universitario era muy superior a la femenina en el año 2009 prácticamente se había equiparado lo que da cuenta del gran incremento que experimenta la matrícula femenina en este nivel. De igual forma, en el ámbito universitario se ha mantenido un leve predominio de la matrícula femenina por sobre la masculina en el periodo 2005-2009.

TABLA 12
DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA ENTRE LOS NIVELES UNIVERSITARIO
Y NO-UNIVERSITARIO SEGÚN GÉNERO (2005-2009)

Tipo específico de Institución	2005		2009	
	Masc	Fem	Masc	Fem
Centros de Formación Técnica	31.870	31.306	51.945	58.062
Institutos profesionales	69.498	45.048	99.490	90.107
Sub total nivel no universitario	101.368	76.354	151.435	148.169
Universidades privadas	97.957	109.139	119.117	139.843
Universidades tradicionales (CRUCH)	123.404	113.905	141.975	134.708
Sub total nivel universitario	221.361	223.044	261.092	274.551
Total General	322.729	299.398	412.527	422.720

Fuente: Mineduc, SIES.

7.4. Distribución de la matrícula en las instituciones públicas y privadas

Como ya se ha observado con anterioridad la matrícula ha tenido un aumento explosivo en las últimas décadas y, particularmente, en los últimos años. Si ésta se descompone según tipo de institución es posible concluir que la participación de la matrícula en las instituciones privadas de carácter terciario pasó del 62% al 70% en el lapso 2005-2010 (Ver Tabla 13). Ello deja en evidencia con total claridad el impacto que ha tenido el proceso privatizador impulsado desde el año 1981 a la fecha.

TABLA 13
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE PREGRADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
EN INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS (2005-2010)

Tipo de Institución	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Universidades (CRUCH)	237.309	244.086	265.596	270.655	276.683	281.528
Sub total instituciones públicas	237.309	244.086	265.596	270.655	276.683	281.528
Centros de Formación Técnica	63.176	69.933	86.847	95.891	110.007	128.566
Institutos Profesionales	114.546	113.134	156.126	162.848	189.597	224.301
Universidades privadas	207.096	207.798	226.823	240.168	258.960	305.769
Sub total instituciones privadas	384.818	390.865	469.796	498.907	558.564	658.636
TOTAL GENERAL	622.127	634.951	735.392	769.562	835.247	940.164

Fuente: Mineduc, SIES.

7.5. Distribución de la matrícula en educación superior según establecimiento secundario de procedencia (2011)

La Tabla 14 permite formarse una visión panorámica del comportamiento antes mencionado. A partir de ella es posible concluir que los estudiantes provenientes

de colegios particulares subvencionados (50%, aproximadamente) están predominando en la matrícula de primer año en las universidades del CRUCH, seguidos por los estudiantes que cursaron sus estudios secundarios en establecimientos municipalizados (32%). Empero, cabe relevar que los estudiantes provenientes de colegios particulares no subvencionados que ingresaron a las universidades del CRUCH en el proceso de admisión 2011 (16%) están claramente sobre representados en relación al peso que tiene la matrícula de este segmento en el nivel secundario (8%); mientras que los estudiantes que egresan del sector municipal estarían sub-representados en la matrícula observada en las universidades del CRUCH.

TABLA 14
MATRICULADOS EN UNIVERSIDADES DEL CRUCH SEGÚN DEPENDENCIA DEL
ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL DE PROCEDENCIA (PROCESO DE ADMISIÓN 2011)

Dependencia	Postulantes	Seleccionados	Matriculados	% (Matriculados /Postulantes)	% (Matriculados /Seleccionados)
Municipal	27.590	22.467	16.587	60,1	73,8
Subvencionado	43.291	34.190	25.525	59,0	74,7
Particular	13.124	10.791	8.321	63,4	77,1
Sin Información	507	355	262	51,7	73,8
TOTAL	84.512	67.803	50.695	60,0	74,8

Fuente: Universidad de Chile, DEMRE (2011). Compendio Estadístico Proceso de Admisión 2011.

En http://www.demre.cl/text/pdf/p2011/compendio_p2011/compendio2011.pdf

7.6. Cobertura en Educación Superior (grupo 18-24 años)

La cobertura en educación superior para el grupo etareo comprendido entre los 18 y 24 años experimentó, igualmente, un aumento notable en los últimos 30 años, pasando del 7% al 39%. Ahora bien, si se toma como parámetro de referencia el periodo 2003-2009 se constata que la tasa de cobertura se incrementa levemente pasando del 37,6% al 39,7%. Resulta incesante mencionar que algunas proyecciones indican que la cobertura rondará el 60% el año 2020 lo que pondría a Chile a la par con lo observado en países desarrollados, particularmente, aquellos agrupados en torno a la OCDE (Ver Tabla 15).

TABLA 15
COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE POR GRUPO ETARIO 18-24 AÑOS
(2003-2020)

2003	2006	2009	2020 (Proyectada)
37,6%	38,3%	39,7%	60,0%

Fuente: Mineduc.

Empero, a diferencia de lo que acontece en los países desarrollados, hay que hacer la salvedad que este creciente nivel de cobertura no ha estado acompañado de una oferta de calidad en muchos casos por lo que la cobertura observada debe ser vista con cautela y con preocupación (Espinoza & González, 2011).

7.7. Cobertura en educación superior según nivel de ingresos (grupo 18-24 años)

La composición socioeconómica de los alumnos de las instituciones de educación superior es registrada por las encuestas de caracterización socioeconómica (CASEN). Si se mide la inequidad por la participación relativa de los distintos grupos sociales en la educación superior, los resultados de las encuestas CASEN 1990-2006, reflejan que si bien se ha producido una cierta reducción del problema, persiste aún en materia de acceso y permanencia. Mientras el quintil I (de menores ingresos) casi cuadruplica su participación en este período (de 4,4% a 17,3%), el quintil V (de mayores ingresos) prácticamente lo duplica (de 40,7% a 80,0%) (Ver Tabla 16).

TABLA 16
VARIACIÓN DE LA COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA POBLACIÓN
DE 18 A 24 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, 1990-2006 a/

Quintil	1990	1992	1994	1996	1998	2003	2006
I	4,4	7,9	9,1	8,8	8,7	14,7	17,3
II	7,7	9,8	10,2	15,4	13,3	21,4	22,4
III	12,4	13	17,4	21,5	23,2	33,1	31,7
IV	22,0	23,9	32,1	35,2	38,9	46,9	49,6
V	40,7	41,2	54,8	60,0	65,4	73,6	80,0
TOTAL	16,2	17,8	24,1	28,2	29,4	37,6	38,3
Índice Dispersión quintiles V/I	9,3	5,2	6,0	6,8	7,5	5,0	4,6

Fuente: Mideplan, División Social, encuestas Casen de los años respectivos.

a/ Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar

El índice de dispersión entre los quintiles extremos de ingreso es un instrumento útil para abordar el fenómeno de la equidad en el acceso. Para 2006 este índice es de 4,6. Esto significa que un joven proveniente de una familia del quintil V tenía casi cinco veces más posibilidades de ingresar a la educación superior que un joven del quintil I. No debe desconocerse, sin embargo, que han ocurrido avances, puesto que en 1990, un joven del quintil V tenía nueve veces más posibilidades de acceder a la educación superior que el del quintil I (Espinoza & González, 2011), tal como evidencia la Tabla 16.

7.8. Distribución porcentual del alumnado en universidades según pertenencia a alguna etnia

Tal como se observa en la Tabla 17 la participación de pueblos originarios en la educación superior universitaria es, en términos generales, representativa de la estructura general de la población. La presencia de población indígena en las universidades privadas es baja. Dicha representación está por debajo del porcentaje de población a nivel nacional de los pueblos originarios que asciende a aproximadamente el 4,6% según lo que informa el Censo de 2002³⁰, de los cuales un 87,3% declaró ser mapuche (INE-MIDEPLAN, 2005).

TABLA 17
DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES EN EDUCACIÓN SUPERIOR PERTENECIENTES
A PUEBLOS ORIGINARIOS SEGÚN DEPENDENCIA DE LAS UNIVERSIDADES (2003)

Pertenencia a Pueblo Originario	Universidades (CRUCH)	Universidades privadas nuevas
NO	94,9%	97,2%
SÍ	5,1%	2,8%
Total casos	2.857	1.514

Fuente: Extractado de Donoso y Cancino (2007) quienes a su vez se basaron en datos CASEN 2003.

La menor presencia de población indígena en las universidades privadas obedecería a varias razones, incluyendo: (i) el bajo nivel socio económico que ostenta esta población; (ii) el alto costo que implica estudiar en una universidad privada; (iii) la existencia de políticas especiales de admisión en algunas instituciones públicas, orientadas a favorecer el ingreso de minorías étnicas (por ejemplo, el programa RUPU en la Universidad de la Frontera); y, (iv) una mayor identificación de las minorías con las universidades del Estado.

8. Certificación de Profesionales

Sin lugar a dudas que la graduación y posterior certificación que alcanzan los nuevos profesionales que egresan del sistema terciario representa un hito sumamente importante en la trayectoria de todo individuo. La certificación, por cierto, marca el término de un ciclo formativo y el inicio de un nuevo ciclo, en este caso el laboral. Acá, muchas veces, las trayectorias de unos y otros diverge dependiendo de la calidad de la docencia recibida y el prestigio de la institución donde se cursaron los estudios. Por lo anterior es indispensable evaluar cómo ha evolucionado la participación femenina entre los graduados de la educación superior chilena. Para tal efecto, se han considerado los

³⁰ En el Censo de 2002 la pregunta de auto identificación étnica decía “¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?”, dando como alternativas: alacalufe (kawaskar), atacameño, aymara, colla, mapuche, quechua, rapa nui, yámana (yagán) y ninguno de los anteriores.

siguientes descriptores: a) evolución del número de titulados del sistema universitario en algunas carreras; b) número total de graduados de programas de pregrado según género; y c) número de graduados de pregrado por área del conocimiento y género.

8.1. Evolución del número de titulados del sistema universitario en algunas carreras (1996-2009)

La indignación de los jóvenes también se asocia al incremento sostenido y acelerado que se aprecia en la oferta de profesionales titulados en distintas áreas del conocimiento que se ha suscitado en la última década y que ha producido un preocupante desbalance entre las demandas de mercado de los distintos sectores productivos y los niveles de empleabilidad (Ver Tabla 18).

Dicho desbalance ha comenzado a derrumbar las expectativas laborales, profesionales y remuneracionales de los actuales estudiantes y egresados del sistema de educación superior. Quienes observan y experimentan con mucha impotencia las consecuencias de un modelo económico que no ha hecho otra cosa sino privilegiar las reglas impuestas por el régimen de oferta y demanda donde el Estado, en su capacidad de ente regulador, ha estado completamente ausente.

Como consecuencia de esto último se está en presencia de una sobreoferta de profesionales alarmante, tal como ocurre, por ejemplo, en carreras como Psicología y Pedagogía en Educación Básica que han sextuplicado el número de titulados entre los años 1996 y 2009; o bien, en carreras como Odontología y Arquitectura que han cuadruplicado dicho universo; y también, en carreras como Periodismo, Ingeniería Comercial, Agronomía y Medicina que han duplicado el citado indicador. No menos preocupante es lo que se observa en carreras como Derecho e Ingeniería Civil donde el universo de titulados se ha triplicado en el período 1996-2009 (Ver Tabla 18).

TABLA 18
TITULADOS DESDE UNIVERSIDADES DEL CRUCH Y PRIVADAS (1996-2009)

Carrera	Titulados 1996	Titulados 2009	Matrícula 2010
Derecho	726	2.426	36.610
Periodismo	648	1.370	6.466
Psicología	519	3.072	24.723
Ingeniería Comercial	1.675	4.106	31.921
Agronomía	540	953	8.069
Enfermería	S/I	1.785	28.479
Medicina	566	1.179	12.007
Odontología	156	615	11.429
Ped. en Educ. en Básica	1.142	5.868	18.583
Arquitectura	332	1.365	12.405
Ingeniería Civil	1.685	4.718	55.318

Fuente: González, Espinoza y Uribe (1998); Futuro Laboral (2011).

S/I = Sin información

No menos preocupante es el pobre nivel de formación que están recibiendo muchos de los nuevos profesionales, particularmente, aquellos que están egresando de algunas universidades privadas nuevas. Ello, naturalmente, está generando profesionales clase A, B y C con todo lo que ello implica tanto en términos de expectativas salariales como de desarrollo profesional (Espinoza & González, 2011).

La saturación que se está observando en la oferta de profesionales en algunas disciplinas encuentra explicación, en gran medida, en la inexistencia de información relativa a la ocupabilidad de los egresados. En efecto, en los últimos treinta años no se han conducido estudios de ocupabilidad desde el Ministerio de Educación, con excepción del realizado por González, Espinoza y Uribe (1998) a solicitud de la División de Educación Superior, que analizó dicho tema para el caso de diez carreras profesionales y la carrera de Pedagogía.

La creciente oferta de carreras y consiguiente saturación de determinadas disciplinas también deja en evidencia la nula regulación que tiene el sector por parte del Estado.

Complementando el panorama anterior no puede ignorarse un reciente estudio de Patricio Meller (2010) donde a partir de una muestra de carreras se demuestra que los profesionales que están egresando de las universidades del CRUCH están percibiendo rentas que superarían en un 40% aproximadamente las rentas de aquellos profesionales que están egresando de las nuevas universidades privadas.

Este desbalance entre oferta y demanda está produciendo, paralelamente, un incremento de la frustración entre las nuevas generaciones de profesionales que no pueden satisfacer sus expectativas salariales y no están en condiciones de pagar las cuantiosas deudas contraídas con las instituciones de educación superior y con la banca privada.

Según cifras de la última encuesta del INJUV (2011) el 60% de los profesionales universitarios no estaba trabajando en lo que estudió. Dicha cifra no dista mayormente de una encuesta aplicada por la plataforma informática de reclutamiento de personal “Laborum” el año 2006 y que concluía que el 66% de los profesionales no estaba trabajando en ámbitos relacionados a su área de formación (Espinoza & González, 2011).

8.2. Número total de graduados de programas de pregrado según género

En el análisis previo se constataba como la matrícula femenina ha estado ganando terreno gradualmente, superando incluso en los últimos años a la masculina. Pues bien ese fenómeno también está produciendo, obviamente, consecuencias en el terreno de los graduados del sistema de educación terciario.

TABLA 19
EVOLUCIÓN DE TITULADOS DE PREGRADO, SEGÚN GÉNERO (2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Masculino	33.177	36.270	37.659	41.058	47.067
Femenino	37.992	41.186	44.761	49.889	58.101
TOTAL	71.169	77.456	82.420	90.947	105.168

Fuente: MINEDUC, SIES.

Las cifras consignadas en la Tabla 19 nos llevan a concluir que la tasa de graduación femenina se ha elevado en tres puntos porcentuales en el periodo 2005-2009, pasando del 52% del total de graduados al 55%.

8.3. Número de graduados de pregrado por área del conocimiento y género

Con excepción de las áreas agropecuaria y tecnologías donde hay una participación y graduación predominante y hegemónica de los profesionales hombres a lo largo del período 2005-2009, en áreas como arte y arquitectura y ciencias básicas se aprecia una tasa de graduación bastante homogénea en el lapso estudiado. En cambio, en áreas como administración y comercio, ciencias sociales, derecho, educación, humanidades y salud la tasa de graduación de mujeres supera con creces a la masculina (Ver Tabla 20).

TABLA 20
NÚMERO DE GRADUADOS DE PREGRADO POR ÁREA DEL CONOCIMIENTO Y GÉNERO (2005-2009)

Área	2005		2006		2007		2008		2009	
	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem
Adm. y Comercio	5.272	6.798	5.268	6.919	5.288	6.766	5.181	6.507	5.704	7.659
Agropecuaria	1.470	964	1.534	1.082	1.568	1.201	1.564	1.197	1.851	1.454
Arte y Arquitectura	2.102	1.890	2.274	2.097	2.449	2.608	2.537	2.562	2.662	2.956
Ciencias Básicas	458	462	472	532	355	453	436	514	275	354
Ciencias Sociales	4.130	7.134	4.188	7.370	4.473	8.069	5.017	8.780	5.728	9.786
Derecho	1.051	1.322	1.419	2.083	2.007	2.821	1.953	3.015	2.277	3.371
Educación	2.409	9.262	2.907	9.622	3.483	11.260	4.169	12.498	4.970	14.169
Humanidades	271	561	328	668	357	628	383	777	389	675
Salud	1.622	5.588	2.096	6.677	2.205	6.896	3.022	10.121	3.680	12.895
Tecnología	14.392	4.011	15.784	4.136	15.474	4.059	16.796	3.918	19.531	4.782
Total general	33.177	37.992	36.270	41.186	37.659	44.761	41.058	49.889	47.067	58.101

Fuente: MINEDUC, SIES.

9. Empleabilidad

El propósito de este apartado es dimensionar la participación femenina en el mercado del trabajo y el nivel de renta que perciben los egresados. En este caso, la perspectiva de género permitirá ilustrar si se han registrado avances en materia de equidad e inclusividad de la población que está incorporándose al mercado laboral. Con ese objetivo en mente, el análisis que a continuación se presenta se circunscribe a tres indicadores: i) tiempo en insertarse al mercado laboral tras el egreso de la Educación Superior; ii) tasa de empleo de la población de 25 a 64 años con educación terciaria según sexo; y iii) nivel de renta por carreras según género.

9.1. Tiempo en insertarse al mercado laboral tras el egreso de la educación superior

En fecha reciente un estudio conducido por Meller, Lara & Valdés (2009) realizó algunas estimaciones de la probabilidad de encontrar trabajo tras el egreso de la universidad³¹. Para ello se basaron en los datos disponibles para la cohorte 2006/2007.

TABLA 21
PROBABILIDAD DE TENER UN TRABAJO REMUNERADO DESPUÉS DE TITULACIÓN
PARA CARRERAS UNIVERSITARIAS, 2006/07 (AL 1^{ER} AÑO DE TITULACIÓN)

Carreras	P(empleo) 2006/07
Administración Pública	0,85
Agronomía	0,80
Arquitectura	0,79
Biología Marina	0,75
Bioquímica	0,68
Construcción Civil	0,91
Contador y Auditor	0,91
Derecho	0,80
Diseño	0,65
Educación Diferencial	0,92
Educación Parvularia	0,68
Enfermería	1,00
Fonoaudiología	1,00
Geología	0,99
Ingeniería Civil	0,94
Ingeniería Civil en Computación	0,94

³¹ La probabilidad de encontrar empleo fue calculada sobre la base del número de trabajadores que estaban ocupados (con un nivel de remuneraciones superior al salario mínimo del respectivo año) y el total de egresados de una carrera determinada.

Ingeniería Civil Industrial y menciones	0,94
Ingeniería Civil Mecánica y Metalurgia	0,91
Ingeniería Civil Minas	0,97
Ingeniería Civil Obras Civiles	0,91
Ingeniería Civil Química	0,94
Ingeniería Comercial	0,88
Ingeniería Eléctrica	0,95
Ingeniería Electrónica	0,92
Ingeniería en Alimentos	0,86
Ingeniería en Construcción	0,89
Ingeniería Forestal	0,73
Kinesiología y Terapia Ocupacional	0,91
Licenciatura en Arte	0,51
Licenciatura en Historia y Letras	0,57
Medicina	0,91
Medicina Veterinaria	0,62
Nutrición y Dietética	0,91
Obstetricia y Puericultura	0,93
Odontología	0,95
Pedagogía Artes, Música y Danza	0,77
Pedagogía en Castellano y Filosofía	0,86
Pedagogía en Ciencias	0,88
Pedagogía en Educación Básica	0,83
Pedagogía en Educación Física	0,74
Pedagogía en Historia y Geografía	0,74
Pedagogía en Matemáticas	0,96
Pedagogía en Religión	0,88
Pedagogía en Idiomas	0,92
Periodismo	0,75
Psicología	0,77
Química y Farmacia	0,99
Sociología	0,74
Tecnología Médica	0,96

Fuente: Meller, Lara & Valdés (2009).

Los resultados consignados en la Tabla 21 revelan que las carreras vinculadas al área de salud (Enfermería, Fonoaudiología, Kinesiología y Medicina) y tecnologías (ingenierías en sus distintas menciones) son las que presentan mejores índices de acceso a un trabajo remunerado en un plazo no superior a un año tras la titulación. En contraste, los egresados de carreras como arte (0.51), historia (0,57) y diseño (0.65) presentan menores probabilidades de insertarse al mercado laboral.

9.2. Tasa de empleo de la población de 25 a 64 años con educación terciaria según sexo

Según datos de la OCDE la tasa de empleo en la población de 25 a 64 años con educación terciaria es predominante en el caso de la población masculina en comparación con la femenina. Ello es válido tanto en el caso de la población que ostenta formación terciaria de tipo A (formación universitaria y de investigación avanzada) como en el caso de la educación terciaria tipo B (Tabla 22).

TABLA 22
TASA DE EMPLEO DE LA POBLACIÓN DE 25 A 64 AÑOS CON EDUCACIÓN TERCIARIA
SEGÚN GÉNERO (2008)

Género	Educación Terciaria (Tipo A y programas de investigación avanzada)	Educación Terciaria (Tipo B)
Masculino	86,5%	90,7%
Femenino	73,6%	67,1%

Fuente: Panorama OCDE 2010 (Tabla A6, 1a).

Ahora bien, si se analiza el indicador tasa de participación de hombres y mujeres en la actividad económica según años de instrucción se comprueba, al igual que en el indicador anterior, que el género masculino predomina con amplitud por sobre el femenino en materia de empleabilidad durante el período 2003-2009 (Ver Tabla 23)

TABLA 23
TASA DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN ACTIVIDAD ECONÓMICA,
SEGÚN NÚMERO DE AÑOS DE INSTRUCCIÓN (2003 – 2009)

Año	Hombres 13 años y más de escolaridad	Mujeres 13 años y más de escolaridad
2003	80	65
2006	81	66
2009	78	64

Fuente: CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina. Cuadro 16.
Santiago, CEPAL. En <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

9.3. Nivel de renta por carreras según género

Entre los años 2003 y 2009 el ingreso promedio de las mujeres en comparación con el ingreso de los hombres chilenos apenas supera el 66%. En otras palabras, aquello significa que las mujeres obtienen una renta que equivale a dos tercios del nivel de rentabilidad promedio que poseen los hombres con educación superior (Tabla 24).

TABLA 24
INGRESO MEDIO DE MUJERES, COMPARADO CON EL DE HOMBRES,
SEGÚN NÚMERO DE AÑOS DE INSTRUCCIÓN, TOTAL NACIONAL (2003-2009)

Año	Disparidad salarial por años de instrucción (13 años y más de escolaridad)
2003	63
2006	71
2009	67

Fuente: CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina. Cuadro 23. Santiago, CEPAL. En <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Los niveles de renta mensual por carrera son muy variables en Chile. Un estudio reciente muestra que tras cinco años de titulación los egresados de las carreras del área educación (Educación Parvularia, Pedagogía en Educación Básica, Educación Diferencial, Pedagogía en Historia y Geografía, Pedagogía en Arte, Música y Danza, Pedagogía en Idiomas, Pedagogía en Educación Física y Pedagogía en Castellano y Filosofía), así como carreras, tales como Traducción e Intérprete y Actuación Teatral son los que perciben un menor nivel de renta mensual, oscilando entre los \$ 400.000 (US\$ 800 aproximadamente) y \$ 550.000 (US\$ 1.100). En cambio, al cabo de cinco años de haberse titulado, los egresados de carreras ligadas al área de la tecnología (Ingeniería Civil en computación, Ingeniería Civil Mecánica y Metalúrgica, Ingeniería Electrónica, Ingeniería Eléctrica, Ingeniería Civil, Ingeniería Civil Industrial e Ingeniería Civil en Minas), la salud (Medicina) y el derecho perciben niveles de renta mensual muy superiores, oscilando entre \$ 1.500.000 (US\$ 3.000) y \$ 2.800.000 (US\$ 5.600) (Mineduc, 2010).

10. Profesorado e Investigadores

En esta última sección se analizan y describen las políticas que guían el accionar del cuerpo académico (profesorado e investigadores) en relación a las variables de etnia y género. En este sentido, algunos descriptores abordados son los siguientes: a) tipos de régimen que guían el quehacer del profesorado; b) distribución de los académicos según género y nivel de formación; c) carrera docente; y d) estímulos a la investigación.

Los académicos constituyen uno de los principales protagonistas en los procesos de enseñanza, investigación y gestión en la educación superior. Ellos juegan un rol preponderante, tanto en la formación de nuevos profesionales e investigadores, como en el desarrollo de nuevo conocimiento. Por lo anterior, contar con información respecto de los parámetros relativos a este grupo, representa una necesidad esencial para el conjunto de actores involucrados en el sistema de educación superior.

Se ha definido como *personal académico* aquel cuya función primaria o principal es la realización de actividades académicas como la docencia y/o investigación, incluyendo las labores de gestión de autoridades académicas, tales como: rector, vicerrector, decano, vicedecano, director de escuela, director de departamento, etc. No se considera dentro de la categoría de personal académico a aquel cuya principal función es administrativa o de gestión institucional no relacionada con la actividad académica.

10.1. Tipos de régimen de profesorado en las instituciones de educación superior

La mayor parte de las instituciones privadas (que no recibe financiamiento público directo) contrata a sus docentes en calidad de académicos a honorarios. Dado ello un porcentaje menor de académicos (docentes de planta) ostenta un contrato de plazo indefinido. Lo anterior tiene varias implicancias para el caso de los académicos que trabajan a honorarios, incluyendo: no realizan actividades de investigación ni de extensión, prácticamente no publican, y evidencian un escaso o nulo compromiso con la institución.

En cambio, el cuerpo docente que labora en las universidades tradicionales ostenta un perfil totalmente contrapuesto al anterior. Ello porque se trata de un estamento que en un alto porcentaje posee contrato indefinido con la universidad y por tanto tiene la posibilidad de desarrollar las tres actividades propias de toda universidad, esto es, docencia, investigación y extensión.

10.2. Distribución de los académicos según género (2007-2009)

Con relación a los años anteriores, el número de académicos aumentó un 7,4% respecto del año 2008 y un 15,0% respecto del año 2007. El incremento en el número de académicos por género muestra algunas diferencias importantes a considerar, pues en el período 2007-2009 el número de académicos mujeres aumentó un 19,0%, mientras que el número de hombres sólo creció un 12,4%. Del total de académicos trabajando en el sistema terciario, las mujeres representan alrededor del 40% (Ver Tabla 25).

TABLA 25
NÚMERO DE ACADÉMICOS EN LAS IES (INCLUYE UES, IPS Y CFTs)
SEGÚN GÉNERO (2007-2009)

Género	2007	2008	2009
Femenino	21.064	22.730	25.067
Masculino	33.334	35.492	37.481
Total General	54.398	58.222	62.548

Fuente: Salamanca y Rolando (2010) / Mineduc SIES.

10.3. Distribución de los académicos según género y nivel de formación (2009)

En el año 2009 hubo 5.703 académicos con grado de doctor en las instituciones de educación superior (un 7,2% más que en el año 2008), los que representaron el 9,1% del total. El mayor porcentaje de académicos estuvo compuesto por aquellos con título profesional, que representaron el 50,3% del total. Al sumar los académicos con grado de doctor, de magíster y aquellos con título profesional, ellos representaron casi el 80% del total de académicos 2009 (Ver Tabla 26).

TABLA 26
NÚMERO DE ACADÉMICOS POR NIVEL DE FORMACIÓN Y GÉNERO (2009)

	Femenino	Masculino	Total
Doctorado	1.426	4.277	5.703
Magíster	4.681	6.994	11.675
Especialización Médica u odontológica	861	1.723	2.584
Título Profesional	13.315	18.137	31.452
Licenciatura	3.163	3.583	6.746
Técnico Nivel Superior	591	1.366	1.957
Técnico Nivel Medio	18	87	105
Sin Título ni grado	498	831	1.329
Sin información	514	483	997
Total general	25.067	37.481	62.548

Fuente: Salamanca y Rolando (2010) / Mineduc SIES.

Si en el análisis del cuerpo académico según nivel formativo se incorpora la variable género se corrobora que la mayor diferenciación se produce entre aquellos docentes con grado de doctor, donde los hombres ostentan una participación del 75% sobre el 25% que representan las mujeres. En otras palabras, en Chile uno de cada cuatro académicos con grado de doctor es mujer. Por otro lado, entre los académicos con licenciatura las mujeres representan el 47% del total, siendo la participación más alta de este grupo considerando los distintos niveles de formación (Tabla 26).

10.4. Carrera docente

Los docentes de las universidades tradicionales (CRUCH) y de algunas pocas universidades privadas nuevas están adscritos a la carrera académica. Ello supone que la categorización de los académicos está supeditada a su experiencia laboral y su desempeño al interior de la universidad. Esto es medido a través de su actividad como docente y su nivel de productividad dimensionado a través de su participación en proyectos de investigación, publicaciones en revistas indexadas y actividades de extensión.

10.5. Estímulos a la investigación

El profesorado que realiza investigación de punta se concentra de preferencia en las universidades tradicionales que son las que producen el grueso de la investigación en Chile. Para ello las propias universidades a través de fondos internos como algunos fondos concursables relevantes financiados por la Comisión Nacional de Investigación Científica (CONICYT) constituyen los principales recursos que nutren investigaciones de distinta índole y envergadura. En tal sentido, destacan los siguientes fondos concursables: FONDEF (Fondo de Desarrollo y Fomento), FONDECYT (Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología) y Proyectos Bicentenario.

Bibliografía

- CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina*. Santiago, CEPAL. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- CNED (2011). *Programa de Posgrado*. En: <http://posgrado.cned.cl>
- El Mercurio (2003). “Suplemento INDICES 2004. Tomo 3 de 3: Indicadores, números y datos sobre instituciones y carreras de educación superior”. Miércoles 19 de noviembre de 2003. Santiago, Empresa Periodística El Mercurio (Ed.).
- Espinoza, O. (2007). “Solving the equity/equality conceptual dilemma: A new model for analysis of the educational process”. En: *Educational Research*, 49, N° 4 (December 2007), pp. 343-363. London, England.
- Espinoza, O., González, L.E., et ál. (2006). *Informe: Educación superior en Iberoamérica. El caso de Chile*. Santiago, Cinda-Universia. En: http://www.cinda.cl/download/informes_nacionales/chile.pdf
- Espinoza, O.; González, L.E. (2007). “Perfil socioeconómico del estudiantado que accede a la educación superior en Chile (1990-2003)”. En: *Revista Estudios Pedagógicos*, Vol. 33, N° 2, pp. 45-57. Valdivia, Universidad Austral. En: <http://www.scielo.cl/pdf/estped/v33n2/art03.pdf>
- Espinoza, O.; González, L.E. (2009). “Desarrollo de la Formación de Postgrado en Chile”. En: *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Vol. 5 N° 13, (noviembre), pp. 207-232. OEI-AECL. Buenos Aires, Argentina. En: http://www.revistacts.net/files/Volumen%205%20-%20n%C3%BAmero%2013/espinoza_gonzalez_editado.pdf
- Espinoza, O.; González, L.E. (2010). “Desarrollo de la formación de posgrado en Chile”. En: Lucas Luchilo (comp.). *Formación de posgrado en América Latina: Políticas de apoyo, resultados e impactos*, pp. 87-116. Buenos Aires: Eudeba.
- Espinoza, O.; González, L.E. (2011A). “La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal”. En: *Barómetro de Política y Equidad, Nuevos actores, nuevas banderas*, Vol. 3, octubre, pp. 94-133). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. En: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro03.pdf>
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (2011). *Servicio País*. En: http://www.fundacionpobreza.cl/programa.php?id_programa=8
- Futuro Laboral (2011). *44 Carreras por Institución*. En: <http://www.futurolaboral.cl/fies/40index.php>

- González, L.E.; Espinoza, O.; Uribe, D. (1998). *Disponibilidad y ocupabilidad de recursos humanos con estudios superiores en Chile. Informe de avance. Primera etapa*. Santiago, Mineduc.
- INE, MIDEPLAN (2005). *Estadísticas Sociales de los pueblos indígenas en Chile Censo 2002*. Santiago. Ministerio de Planificación Nacional - Programa Orígenes MIDEPLAN-BID.
- INJUV (2011). *Sexta Encuesta Nacional de Juventud*. En: http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/encuestas_juventud
- Meller, P.; Lara, B.; Valdes, G. (2009). *Comparación Intertemporal de Ingresos y Probabilidad de Empleo por Carrera, al Primer Año de Titulación*. Santiago, Ministerio de Educación. En: <http://www.futurolaboral.cl>
- MINEDUC (2009). *Compendio estadístico*. En: http://www.divesup.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=60
- MINEDUC (2010). *Futuro Laboral 2009-2010. Profesionales y Técnicos en Chile: Información Fundamental*. Santiago, Mineduc.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005). “Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República”. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. En: *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>
- OCDE (2011). *Panorama OCDE 2010*. Paris, OCDE.
- UNESCO (2008). *Conferencia Regional sobre Educación Superior de América Latina y el Caribe*. Cartagena de Indias, IESALC.
- UNESCO (2011). *Statistics*. En: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableView/tableView.aspx>

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

ÁNGELA SANTAMARÍA*

MARÍA TERESA PALACIOS*

EDGAR RICARDO NARANJO*

PEDRO NEL ROJAS OLIVEROS*

CARLOS ALBERTO GUAZ-MAYAN RUIZ**

MARIO ALBERTO ESPINOZA RODRÍGUEZ**

Introducción

Para la realización de este informe se acudió a documentos oficiales de diferentes ministerios, departamentos e institutos del Estado colombiano, así como a otros estudios sobre la educación superior en Colombia elaborados primordialmente por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) y el Centro de Investigación de Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia. Por otra parte, se contó con antecedentes de algunos entes especializados para obtener una información más veraz y actualizada.

La elaboración del presente texto se realizó en un ambiente tenso para la educación superior en Colombia, ya que el gobierno actual busca incorporar variaciones sustanciales sobre la Ley 30 de 1992 con el ánimo de convertir a las instituciones universitarias en entidades con fines de lucro. Pese a la coyuntura, ninguna modificación ha sido aún aprobada y sancionada, por lo tanto, aunque expectantes de esa situación y sus resultados, se acude a los marcos legales y políticos vigentes.

* Universidad del Rosario, Colombia.

** Universidad de Nariño Colombia.

1. Contexto

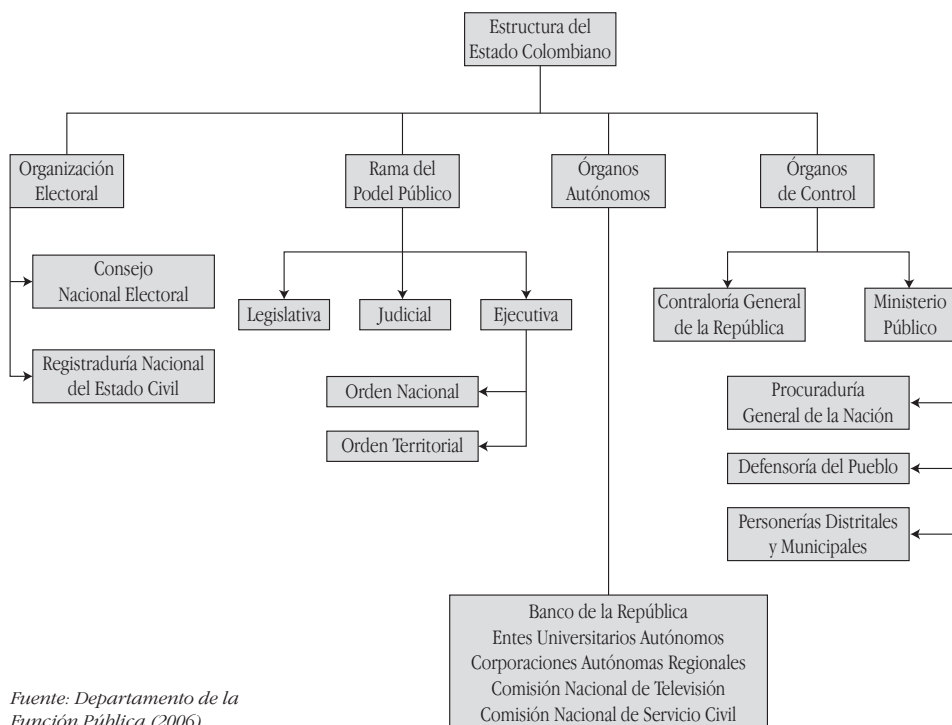
El propósito de esta dimensión es analizar/describir las variables de la situación contextual, socioeconómica y política que determinan las políticas de educación superior a nivel nacional. Para ello se analizan dos variables: el sistema político y el régimen de gobierno imperante, así como el modelo económico que guía los destinos de cada nación, en este caso Colombia.

1.1. Sistema político y de gobierno

Con el fin de describir y demarcar los componentes estructurales del sistema político, se identifican algunos de los principios fundamentales del Estado colombiano, los cuales están consagrados en la Constitución Política dictada en 1991. Por este motivo y para reconocer la misión, el funcionamiento y la organización del Estado, el artículo primero de la Constitución reconoce que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

En este sentido, el artículo 113 define las siguientes ramas de poder público: rama legislativa, rama ejecutiva y rama judicial. Cabe precisar la existencia de otros organismos “denominados autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado” (Departamento de la Función Pública, 2006: p. 18) (Cuadro 1).

CUADRO 1
ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO



Rama legislativa: el poder legislativo se encuentra representado por el Congreso de la República. De acuerdo con el artículo 114 de la Constitución Política de 1991, “le corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político”. Por este motivo, el Congreso de la República se encuentra integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado está compuesto por ochenta y tres miembros y la Cámara de Representantes está integrada por ciento sesenta y seis representantes. Según el artículo 132 de la Constitución, “los Senadores y Representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.

Rama ejecutiva: el poder ejecutivo colombiano está compuesto a nivel nacional por el Presidente la República, el Vicepresidente, los ministros y los directores de los departamentos administrativos; a nivel departamental por los gobernadores y secretarios de gabinete, mientras que a nivel municipal o distrital por los alcaldes y sus secretarios:

“El Presidente de la República es el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Presidente de la República y el Vicepresidente son elegidos por sufragio universal para un período de cuatro años, por la mitad

más uno de los votos. En caso de que ninguna candidatura obtenga la mayoría absoluta, se celebrará una nueva votación tres semanas después de la primera en la cual participarán las dos candidaturas más votadas. Será ganadora aquella candidatura que obtenga la mayoría de los votos. La Constitución Colombiana también establece que nadie podrá ser elegido Presidente de la República por más de dos períodos consecutivos” (Presidencia de la República, 1991).

Rama judicial: según el artículo 228 de la Constitución Política de Colombia, “la administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”. Según el Departamento de la Función Pública (2006), el poder judicial está compuesto por los siguientes órganos y entidades: i) la Corte Constitucional; ii) la Corte Suprema de Justicia; iii) el Consejo de Estado; iv) el Consejo Superior de la Judicatura; v) la Fiscalía General de la Nación; vi) los Tribunales; y vii) los Juzgados.

Organización electoral: está representada por los siguientes organismos: i) el Consejo Nacional Electoral; y ii) la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Organismos de control: los componen: i) el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo); ii) la Contraloría General de la República; y iii) la Auditoría General de la Nación.

1.2. Modelo económico

Un lugar común al momento de hablar de la historia reciente de Colombia es el de acudir a la Constitución de 1991 para referenciar los cambios, en todos los campos, que sufrió el país. Luego de más de 100 años de vigencia, la Constitución Política de 1886, que significó para la historia colombiana el inicio de la “Regeneración”³², quedó relegada a los libros de historia.

La actual Constitución de Colombia supone cambios en el andamiaje del Estado: nuevas instituciones y nuevos mecanismos de participación. En tanto los derechos de las minorías chocaron con las nuevas medidas en lo que respecta al modelo económico del país. Lo que se conoce como “La apertura” obedece a la entrada en vigencia del modelo económico neoliberal; el Consenso con Washington en su

³² “El período histórico conocido como la Regeneración va de 1878 hasta 1900, cuando en medio de la guerra civil de los Mil Días, los conservadores históricos realizan un golpe de Estado contra el gobierno de Manuel Antonio San Clemente; también es cierto que el proyecto político inspirado por la Regeneración hunde raíces en el proceso político previo, y tiene sus mayores desarrollos durante el gobierno de Rafael Reyes y lo que se conoce como la Hegemonía Conservadora que se prolonga hasta 1930, dejándonos un legado que, como el presidencialismo y el decisionismo inspirado en los estados de excepción, pervive hasta nuestros días” (Ver González, 2009: p. 11).

versión colombiana significó un profundo cambio con respecto al modelo anterior: el proteccionismo, las nociones de desarrollo endógeno y un Banco Central fuerte abrieron paso a la liberación de la economía. En palabras del economista colombiano Salomón Kalmanovitz (2001):

“Los elementos económicos del nuevo pacto social de 1991 fueron un mayor compromiso con el gasto público social, la privatización de algunas empresas del Estado, una descentralización relativa, mayor libertad económica y un banco central comprometido a reducir la inflación. Aunque el grado de protección de la economía no está tratado en ninguna constitución, incluyendo a la colombiana, había un consenso de varios gobiernos a favor de reducirla y prepararse para una economía más abierta”.

Si bien el debate durante los 20 años de vigencia de la Carta Magna nacional ha girado en torno, principalmente, a la contradicción entre la amplia gama de derechos individuales y colectivos (la constitución del Estado Social de Derecho en Colombia) y el establecimiento de un modelo económico en contravía. Para algunos estudiosos del tema como Rodrigo Uprimny y César Augusto Rodríguez (2005) la Constitución Política del 91 no establece un modelo económico definido para el país:

“La Constitución colombiana es vinculante como norma jurídica, en cuanto establece límites legales a la acción de los poderes públicos, y es valorativa porque consagra principios y valores específicos. Sin embargo, sostenemos que la Constitución es también abierta, porque no constitucionaliza un modelo económico preciso, sino que admite políticas económicas diversas, aunque dentro de ciertos límites normativos y valorativos”.

Hasta aquí se observan entonces dos maneras de interpretar el modelo económico del país, por una parte, la de Kalmanovitz quien otorga unas características específicas y, por otro lado, la propuesta de Rodrigo Uprimny y César Augusto Rodríguez (2005), para quienes el Estado se enmarca dentro un modelo abierto, ambiguo (entre lo social y lo individual), donde la caracterización es compleja. Si bien ambas visiones son ricas y aportan elementos de análisis distintos, se ha optado por la postura del estudio de Kalmanovitz, (2001), con el ánimo de no divagar y ofrecer unas variables de análisis más puntuales.

Las características fundamentales del cambio de modelo económico son: i) eliminación del sesgo anti exportador; ii) estimulación a la modernización de la infraestructura; iii) fortalecimiento de la competitividad interna; iv) devaluación de la moneda; y v) eliminación progresiva de los aranceles y del sistema de permisos a la importación.

En Colombia las cifras indican que la mayoría de hogares en el país son pobres o apenas tienen los ingresos suficientes para subsanar sus necesidades básicas. El 16% de la población está por debajo de la línea de extrema pobreza, mientras que el 45% es pobre. Si bien existen programas y políticas puntuales en cuanto al acceso de los sectores económicos más vulnerables al sistema terciario, se observa, por ejemplo,

que la población femenina es la más afectada pues en muchas ocasiones las mujeres tienen que cumplir el rol de cabeza de familia (32,7% de los hogares a nivel nacional para el 2010), situación que muchas veces no es tomada en cuenta para la realización de políticas de educación que apuntan a subsidiar el acceso, pero que no contemplan las realidades socioeconómicas de las personas.

2. Marco Legal Normativo

El objetivo de esta dimensión es describir los marcos legales que regulan el accionar del sistema de educación superior y de sus instituciones. Para ello se discuten brevemente los alcances de la normativa que guía los destinos del sistema de educación superior.

2.1. Marcos legales del sistema de educación superior (leyes, decretos, leyes, reglamentos y convenios que defienden el derecho a la educación de grupos vulnerables)

En Colombia, la mayoría de las instituciones de educación superior se rigen por el principio de “autonomía universitaria”, inscrito en el artículo 69 de la Constitución Política de 1991, donde se indica que:

“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Además, la educación superior está regulada por la Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, donde se la define con una función pública ligada a la finalidad social del Estado y se asegura el acceso si se cumplen las condiciones académicas exigidas:

“Artículo 1°. La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.

Artículo 2°. La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.

Artículo 5°. La Educación Superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso”.

3. Políticas Nacionales de Educación Superior

El propósito de esta dimensión es describir y analizar las políticas de educación superior en caso de existir (y las iniciativas derivadas de éstas), en particular las referidas a la equidad, igualdad de oportunidades y la cohesión social. Con ese objetivo en mente se indaga acerca de los siguientes aspectos: i) instituciones a cargo del diseño, implementación y seguimiento de políticas; ii) programas pro equidad y pro género para el acceso y permanencia en la educación superior; iii) programas de ayuda estudiantil (becas y créditos) para sectores vulnerables destinados a incentivar el acceso y la permanencia en la educación superior; iv) programas dirigidos a grupos étnicos y minorías y, v) política pública de la educación virtual en Colombia.

3.1. Instituciones a cargo del diseño, implementación y seguimiento de políticas

En el caso de Colombia, el Ministerio de Educación Nacional trabaja en diversos frentes en aras de constituir un cuerpo de políticas con respecto a la equidad, la igualdad y la cohesión social. A continuación, se enumeran algunas de esas instituciones, así como también se especifican sus funciones principales:

- i) El Ministerio de Educación Nacional a través de su *Viceministerio de Educación Superior* tiene entre otras responsabilidades las de: apoyar la formulación, reglamentación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la educación superior; coordinar las relaciones intersectoriales con todos los estamentos que participan en la planeación, regulación, vigilancia y control de la educación superior; proponer al Ministro las políticas de fomento y desarrollo de la educación superior, particularmente las de aseguramiento y evaluación de la calidad de programas académicos e instituciones, el ejercicio de la inspección y vigilancia, los lineamientos para la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la eficiencia administrativa; apoyar al Ministro en la regulación y reglamentación del servicio público especial de la educación superior; fijar los criterios técnicos para su prestación y las condiciones de calidad de las instituciones y de los programas académicos de educación superior; promover los mecanismos de participación de las instituciones de educación superior, las entidades territoriales y otras instancias del gobierno y del sector productivo en la formulación de la política educativa en este nivel; y dirigir y coordinar estudios sectoriales para el mejoramiento de la calidad, cobertura y pertinencia de la educación superior. En la estructura organizacional del Viceministerio de Educación Superior, la Dirección de Calidad y la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior se encargan de la evaluación de las condiciones mínimas para el funcionamiento de instituciones y programas académicos y de otorgamiento de las autorizaciones respectivas.

- ii) *Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior* (ICFES): evalúa el sistema educativo colombiano a través de pruebas a estudiantes antes de su ingreso a la educación superior y al finalizar el programa académico. Evalúa los resultados como apoyo al mejoramiento del sistema de educación superior.
- iii) *Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior* (ICETEX): promueve el ingreso y la permanencia en la educación superior a través del crédito educativo para financiar las matrículas y el sostenimiento de los estudiantes, en especial de aquellos que carecen de recursos económicos. Esto se realiza con recursos propios o de terceros a la población con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico. Este organismo no sólo otorga créditos para que los colombianos cursen sus estudios de educación superior dentro del país, sino que parte importante de su enfoque es el de facilitar “el acceso a las oportunidades educativas que brinda la comunidad internacional para elevar la calidad de vida de los colombianos y así contribuir al desarrollo económico y social del país”.
- iv) *Observatorio Laboral para la Educación* (OLE): realiza un seguimiento permanente de los graduados de la educación superior en Colombia. Reúne variedad de datos para interpretar las relaciones entre el mundo de la educación superior y el mundo laboral.
- v) *Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior* (SPADIES): permite el seguimiento a cada estudiante para calcular el riesgo de la deserción y prevenirlo.
- vi) *Asociación Colombiana de Universidades* (ASCUN)³³: en esta asociación se congrega a las universidades colombianas, tanto públicas como privadas, y tiene como fin la representación de las universidades frente a las instituciones del Estado, la comunidad internacional y el sector privado. Podría decirse que la ASCUN no es precisamente una institución en cuya espalda recaigan las responsabilidades de implementar políticas de educación, sin embargo, como asociación de universidades y por medio del principio de autonomía universitaria, su labor se centra con mayor precisión en el seguimiento de dichas políticas, tal como rezan algunos de sus objetivos asociativos:
 - Afirmar y divulgar los principios fundamentales de la educación superior, para contribuir a la convivencia nacional y el progreso espiritual y material de la Nación.
 - Evaluar, proponer y concertar políticas públicas para la planeación, fomento, aseguramiento de la calidad y desarrollo de la educación superior colombiana.

³³ Información disponible en: <http://www.ascun.org.co/?idcategoria=1184>

- Divulgar las distintas expresiones del pensamiento universitario colombiano.
- Contribuir al desarrollo de actividades y proyectos de las instituciones de educación superior, orientados al logro de la excelencia académica.
- Promover la consolidación y fortalecimiento del sistema nacional de educación superior y su articulación con los distintos sectores de la sociedad.

vii) *Departamento Nacional de Planeación* (DNP)³⁴: es un organismo técnico que sirve como asesor del Gobierno Nacional. El DNP “impulsa una visión estratégica de país, lidera y orienta la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y la programación y seguimiento de los recursos de inversión dirigidos al logro de los objetivos de mediano y largo plazo, orienta, formula, monitorea, evalúa y hace seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental del país a través de un trabajo interinstitucional coordinado con las entidades del orden nacional y territorial, con sentido de responsabilidad frente a la ciudadanía”. El DNP cuenta con la Dirección de Desarrollo Social (DDS), encargada de “generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social (...) la DDS contribuye a dar los lineamientos generales al Gobierno Nacional, para que las diferentes entidades que componen el ramo social ejecuten la política encaminada a la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad”.

3.2. Programas pro equidad y pro género para el acceso y permanencia en la educación superior

En los años 90 se produjeron varios cambios importantes en términos de los derechos reconocidos a las mujeres en la Constitución de Colombia de 1991, lo que implicó posteriormente cambios en los planes de desarrollo. La presencia de los movimientos de mujeres en el proceso de Asamblea Constituyente logró el reconocimiento en el artículo 43 de que la mujer no puede ser víctima de discriminación; en el artículo 40 el derecho a tener acceso a una adecuada y efectiva participación en las instancias de decisión del Estado y el reconocimiento de igualdad de derechos y deberes de la pareja en las relaciones familiares; la condena a la violencia intrafamiliar y el derecho a la pareja (artículo 42); y la protección especial de la maternidad (artículos 43 y 53).

Durante la presidencia de César Gaviria (1990-1994) se fortaleció la capacidad científica del país con la conformación de la Misión de Ciencia, Tecnología y Desarrollo. En 1994 se aprobó la Ley General de Educación, la cual ordena un Plan de Desarrollo Educativo al menos cada diez años con el fin de dar continuidad a las

³⁴ Información disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/Misi%C3%B3nvisi%C3%B3norigen.aspx>

transformaciones educativas. Se generaron planes decenales, entre los que se puede destacar el Plan Decenal 1996-2005. Este Plan incluyó la equidad de género como estrategia, y se consideró que el sistema educativo reproduce prejuicios y prácticas cotidianas basadas en la idea de superioridad de uno de los sexos, por tanto es necesario que el sector educativo tenga en cuenta el impacto diferencial que las políticas, programas y proyectos educativos tienen en las niñas para que de ese modo atienda situaciones de inequidad derivadas de las propias condiciones socioculturales. Además, se fundó la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 el énfasis está en cobertura, equidad, eficiencia y calidad. En él la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer fue eliminada, al igual que se eliminaron las oficinas de la mujer en ministerios, alcaldías y municipios y el Plan de Igualdad para las Mujeres se quedó sin presupuesto. En su reemplazo se creó la Consejería para la Equidad de la Mujer. Se llevaron a cabo, además, las siguientes acciones: creación del Comité de Educación No-sexista (1996); publicación de materiales co-educativos (1995); realización y promoción de investigación con el Ministerio de Educación Nacional, el sector privado y el magisterio colombiano; y promoción de capacitación en igualdad de oportunidades de género para educadores y educadoras, introductores e instructoras del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Pese a la creación de todas estas instancias y el avance frente a la situación de inequidad de las mujeres, no se ha permeado la estructura institucional estatal ni las políticas macroeconómicas y sociales en su conjunto.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 se incluyó el Programa Nacional en Educación y Diversidad, el cual busca superar los obstáculos culturales para la equidad de género teniendo en cuenta la multiculturalidad y el desarrollo local. El cumplimiento de la Ley de Cuotas ha abierto caminos para presionar y negociar en los planes de gobierno la inclusión de mujeres en la gestión local y agendas de equidad de género en ellas.

El Programa Nacional en Educación y Diversidad –impulsado por la Consejería para la Equidad de la Mujer en 2003– incluye el cambio cultural en materia de género teniendo en cuenta toda clase de discriminaciones. A cargo de la Consejería para la Equidad de la Mujer se cuenta: poner en marcha el Programa Nacional en Educación y Diversidad; capacitar en los temas eje de la política a funcionarios(as) y mujeres; elaborar un boletín sobre pedagogía de género; realizar convenios con las universidades en los temas de interés para la Consejería; realizar encuentros con mujeres escritoras y artistas; y concertar con las editoriales la publicación de textos antisexistas y antidiscriminatorios.

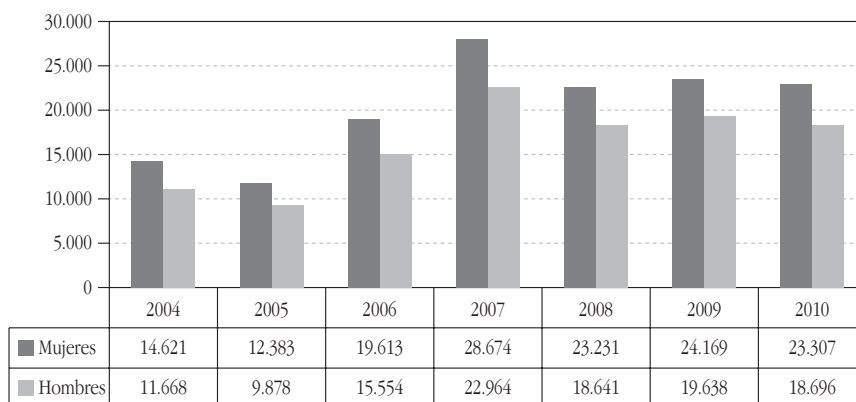
Igualmente, se implementaron programas educativos especializados para comunidades afrocolombianas, indígenas y bilingües. Sin embargo, no existían todavía en ese momento políticas educativas de equidad que articularan las diferencias por opción sexual, raza, etnia, clase social y discapacidad, las cuales deben concretarse en acciones positivas para la eliminación de prejuicios en la escuela.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 afirma que para lograr la construcción de una equidad entre mujeres y hombres es necesario introducir de manera transversal y eje conductor “el enfoque de género” como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades en las políticas públicas de equidad, los planes, programas y proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública. En este sentido, el concepto de género hace referencia al tipo de relaciones que se establecen e identifica diferencias y relaciones determinadas culturalmente susceptibles de ser transformadas, y no particularidades biológicas determinadas por el sexo. El gobierno planeó durante este período desarrollar una política que garantizara la equidad de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para disminuir gradualmente fenómenos como la violencia intrafamiliar, las desigualdades en materia salarial y de calidad de empleo, y las relativas a la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. Lo anterior por supuesto está relacionado con el acceso de las mujeres a los niveles más altos de la educación superior.

Entre las estrategias que se plantean en este Plan de Desarrollo 2006-2010 se pueden mencionar las siguientes:

- i) Observatorio de Asuntos de Género, adscrito a la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPeM). En el documento de *Seguimiento a la política social del gobierno e indicadores poblacionales, con enfoque de género* (2011), aparecen las siguientes cifras que llaman la atención: Entre el 2004-2010 las mujeres han sido beneficiarias en un 55% de los créditos universitarios ACCESS (42.003 créditos), como lo muestra el Gráfico 1.

GRÁFICO 1
CRÉDITOS UNIVERSITARIOS ACCESS APROBADOS POR SEXO
2004-2010



Fuente: ICETEX

Procesado por: Observatorio de Asuntos de Género, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

- ii) Desarrollo de una política afirmativa de “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” mediante el desarrollo de planes estratégicos y programas específicos a favor de las mujeres (principalmente destinados a mujeres cabeza de familia, emprendedoras, maltratadas, en situación de pobreza o vulnerabilidad social y económica). Tras esto hay un enfoque de género de manera transversal.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 la educación busca ser la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y garantizar la igualdad de condiciones para la generación de ingresos. El primer paso para alcanzar una educación completa y de calidad, según el Plan, es asegurar una atención total e integral a la primera infancia. Sin este primer paso la igualdad de oportunidades nunca será una realidad. En Colombia existe una cobertura insuficiente de atención integral a la primera infancia que, para la población pobre y vulnerable, ronda el 23%. Asimismo, algunas encuestas señalan que cerca del 50% de los padres considera que los niños menores de cinco años no están en edad de asistir a centros de atención integral de primera infancia.

Una vez que culmina la formación durante las primeras etapas de vida, el reto es continuar el proceso de aprendizaje con una educación básica y media de calidad. Aunque en los últimos años se lograron avances sustanciales en aumentar coberturas en Colombia, todavía existen grandes retos por llegar a algunas regiones apartadas, así como por mejorar la calidad y pertinencia de la educación durante todas sus etapas. Existe además una baja cobertura de educación superior, baja participación en la educación técnica y tecnológica, e insuficiente número de graduados de maestrías y doctorados, especialmente en áreas científicas (Tablas 1 y 2).

TABLA 1
TASA BRUTA DE COBERTURA (CENSO 2005)

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Matrícula en pregrado	996.688	1.063.183	1.137.772	1.219.954	1.306.520	1.424.631	1.493.525	1.587.928	1.743.907
Población 17-21 años	3.885.777	3.942.893	4.001.081	4.064.849	4.124.212	4.180.964	4.236.086	4.285.741	4.327.036
Tasa de Cobertura	25,6%	27,0%	28,4%	30,0%	31,7%	34,1%	35,3%	37,1%	40,3%

Fuente: Subdirección de Desarrollo Sectorial (2012).

Entre las estrategias que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 destacan:

- i) Desarrollar una Política Nacional Integral de Género que atienda el carácter transversal de dicha temática en la política pública y adopte las acciones afirmativas que resulten necesarias.
- ii) Crear el Observatorio Nacional de Violencias con el objetivo de investigar, analizar, visibilizar y hacer seguimiento a esta problemática, con especial énfasis en la violencia de género intrafamiliar y sexual.
- iii) Identificar la magnitud del trabajo no remunerado y la discriminación laboral a través de encuestas y estudios sobre sus determinantes.

- iv) Fomentar y aumentar los niveles de participación política de las mujeres: acciones afirmativas que garanticen la equidad de género como principio, campañas nacionales de promoción de la participación política de las mujeres, entre otras.
- v) Aplicar el principio de igualdad y del respeto por las diferencias basadas en la orientación sexual y la dignidad de la persona, protegiendo el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

TABLA 2
OBJETIVOS ESTRATEGICOS E INDICADORES A LARGO PLAZO EN POLÍTICA INTEGRAL
DE DESARROLLO

Objetivos / Indicadores estratégicos	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
A. Política integral de desarrollo y protección social				
1. Primera infancia y niñez				
Atención integral a Primera Infancia (Niños atendidos - Población vulnerable)	556.429	1.200.000		
Niños con desnutrición crónica (porcentaje - ENSIN 2010)	13,2%	8,0%		
2. Formación del capital humano				
Cobertura bruta educativa				
a) Transición	90,7%	100,0%		
b) Media	79,3%	91,0%	100,0%	
c) Superior	35,3%	50,0%		
Calidad educativa Saber Grado 11				
a) Estudiantes con desempeño alto lenguaje	27,1%	37,0%		
b) Estudiantes con desempeño alto matemáticas	27,2%	37,0%		
c) Incremento del nivel de desempeño de la población evaluada en las pruebas Saber 5°, y 9° respecto a los resultados de 2009	0	25,0%		

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

3.3. Programas de ayuda estudiantil (becas y créditos) para sectores vulnerables destinados a incentivar el acceso y la permanencia en la educación superior

Existen algunos subsidios a la demanda, los cuales han demostrado ser eficaces para ampliar la cobertura en la educación superior, mejorar su calidad y disminuir la inequidad en su acceso. Ellos han permitido el aumento y democratización de las oportunidades de acceso a este nivel educativo, han favorecido la permanencia en el mismo, y, adicionalmente, implican incentivos para las instituciones de educación superior.

Existen diversos tipos de créditos para estudios de pregrado con los que se puede financiar la educación técnica profesional, tecnológica o universitaria con tasas de interés bajas de acuerdo al mercado, y que tienen una garantía que mantiene fijas las cuotas durante toda la etapa de reembolso del crédito. Las alternativas son las siguientes:

- *Crédito a Mediano Plazo*: se paga el 60% del crédito durante la época de estudios y el 40% restante cuando ya se es profesional.
- *Crédito a Largo Plazo-ACCES*: dirigido a estudiantes de estratos 1, 2 ó 3 que se caractericen por su excelente desempeño académico.
- *Crédito para Curso de Oficial*: dirigido a bachilleres y profesionales que quieran hacer carrera como oficiales de la Fuerza Pública de Colombia.
- *Crédito para Curso de Suboficial*: estudiantes que quieren adelantar el curso de suboficial de las Fuerzas Armadas de Colombia, o de patrullero en la Policía Nacional.
- *Crédito para estudiantes de los CERES*: para estudiantes de poblaciones vulnerables en zonas rurales del país.
- *Alianzas-ACCES*: créditos dirigidos a estudiantes de poblaciones específicas, las cuales son determinadas por los aportantes que han establecido una alianza con el ICETEX.
- *Alianzas-CERES*: créditos dirigidos a estudiantes de poblaciones determinadas por los aportantes que han establecido una alianza con el ICETEX para financiar estudios en los CERES.

Además, existen otros programas de beneficios adicionales, entre los que se cuentan:

- *Crédito para computador-Mi PC*: dirigido a los beneficiarios de crédito educativo del ICETEX para estudios en el país, facilitándoles la adquisición de su primer computador.
- *Programa Social de Idiomas Sin Fronteras*: usuarios del ICETEX y docentes de instituciones públicas o privadas que quieran aprender o perfeccionar otros idiomas.

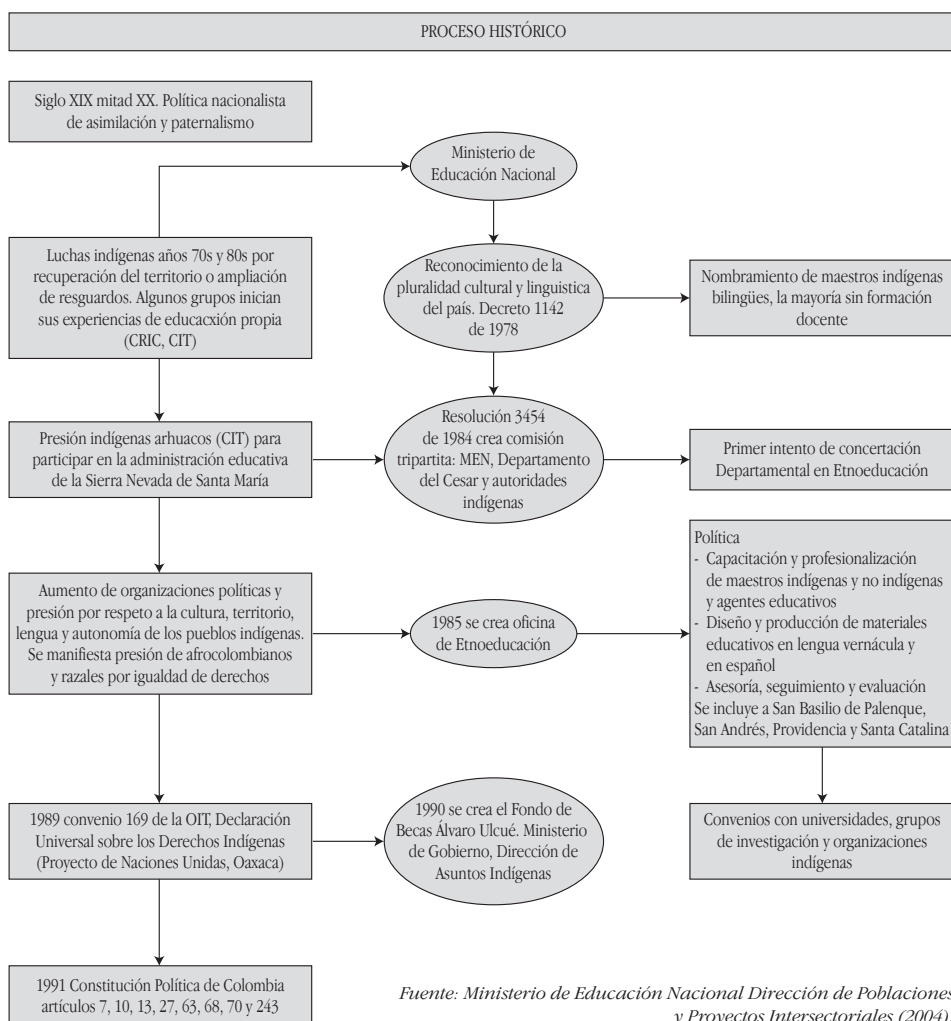
3.4. Programas dirigidos a grupos étnicos y minorías

En el año 1985 se creó la Oficina de Etnoeducación y se desarrolló una política de capacitación y profesionalización de maestros indígenas y no indígenas y agentes educativos en lenguas indígenas y en español. Desafortunadamente esta política no llegó a incidir en la educación superior, si bien permitió el acceso de los estudiantes indígenas a la educación superior y simultáneamente se consolidaron algunos procesos de educación propia en varias regiones de Colombia. Estos procesos serían el germen de un proyecto de educación superior indígena en Colombia y han sido realizados mancomunadamente por varias universidades públicas y privadas y por las principales organizaciones indígenas del país.

El Ministerio en los años posteriores contrató varios funcionarios indígenas y afrocolombianos y creó Comités Departamentales, descentralizando la educación básica a las regiones, lo que hacía difícil el acceso de intelectuales indígenas como profesores a las universidades. Todo el trabajo durante la primera década del 2000 se centró en la creación de algunos materiales, tales como, el Atlas Etnográfico Afrocolombiano, las bases para la implementación de un diagnóstico educativo del Pueblo Rom, etc.

En este sentido, los movimientos indígenas y afrocolombianos se centraron en que sus propuestas propias fueran reconocidas y en el acceso de las universidades, lo que tomó varias décadas para su plena implementación (Cuadro 2).

CUADRO 2
POLÍTICA EDUCATIVA PARA GRUPOS ÉTNICOS DESDE UNA PERSPECTIVA INDÍGENA



En 1996 se creó el Fondo de Créditos Condonables para estudiantes afrocolombianos de bajos recursos económicos y buen desempeño académico, administrado por el ICETEX. Entre el año de su creación y el 2008 cinco mil afrocolombianos accedieron a recursos de este Fondo.

En la línea de posgrados, bajo el liderazgo de los Ministerios de Educación y de Cultura, con la participación del Ministerio del Interior y de Justicia y la cooperación internacional, en particular de USAID y de la Comisión Fullbright Colombia, en 2008 se asignaron recursos para 38 becas de estudios de posgrado en el exterior a jóvenes afrocolombianos, acción equivalente a US\$ 4,5 millones para un período de tres años; de éstos, 3 millones son del presupuesto nacional y 1,5 millones de dólares de cooperación estadounidense.

Paralelamente, a instancias del Ministerio del Interior y de Justicia y de diversas organizaciones sociales de comunidades negras, se han suscrito acuerdos específicos con algunas universidades y se han definido criterios para el otorgamiento de becas, descuentos y el establecimiento de mecanismos especiales de acceso de estudiantes afrocolombianos a la educación superior. Lo más reciente es la creación del Programa de Admisión Especial a Mejores Bachilleres de la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, el cual prevé la admisión de cerca de 200 afrocolombianos por semestre a la Universidad Nacional, adicionales a los que ingresan por los mecanismos ordinarios.

Considerando a las minorías con alguna discapacidad física, durante el año 2009 el Ministerio de Educación Nacional lanzó la primera convocatoria para el Programa de Innovación en Educación Superior para Personas con Discapacidad, que pretende que las instituciones de educación superior establezcan y diseñen mecanismos que a través del uso de TICs promuevan la inclusión educativa. Fueron elegidas cinco iniciativas. En paralelo, se han venido articulando acciones con el Instituto Nacional para Sordos-INSOR y la Universidad Nacional de Colombia tendientes a la elaboración de pruebas para la acreditación de intérpretes de lengua de señas colombianas.

Para la población indígena existe el Fondo Álvaro Ulcué Chocué, que fue creado en 1990. Fue suscrito entre el Ministerio del Interior y el ICETEX, y su objetivo es facilitar el acceso de los indígenas colombianos a los programas de posgrado en instituciones de educación terciaria.

3.5. Política pública de la educación virtual en Colombia

Una política, en sentido general, sirve para definir estrategias o guías para realizar acciones en torno a un determinado tema. Una política pública va más allá: está relacionada con la voluntad de un gobierno que permita reglamentar o normar algo para que sea un parámetro de desarrollo. Como plantean Mény y Thoenig (Citados por Muller, 2002: 48): “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”

Se considera por lo tanto, que la política pública es una línea de acción, es decir, no como una simple y formal declaración de principios. Quienes se comprometen a impulsar una política pública deben expresar su vocación por hacer y concretar su deseo en realidades. No hay política pública si no tiene resultados en la práctica. El poder, concepto íntimamente ligado al de política, es, fundamentalmente, poder hacer.

EL PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN (2006-2016)

Lo primero que se debe destacar del Plan Decenal, tiene que ver con uno de los cuatro desafíos de la educación en Colombia: la renovación pedagógica y el uso de TIC en educación. Este desafío se aborda a partir de siete macro objetivos, uno de los cuales es:

Fortalecer los procesos pedagógicos a través de las TICs. Es decir, reforzar aquellos procesos pedagógicos que reconozcan la transversalidad curricular del uso de las TICs, apoyándose en la investigación pedagógica y tiene entre sus objetivos:

- Promover procesos investigativos que propendan a la innovación educativa para darle sentido a las TIC desde una constante construcción de las nuevas formas de ser y de estar del aprendiz.
- Fortalecer los procesos pedagógicos a través de la mediación de las TICs, en aras de desarrollar las competencias básicas, laborales y profesionales para mejorar la calidad de vida.
- Incorporar el uso de las TICs como eje transversal para fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje en todos los niveles educativos.
- Desarrollar a nivel nacional y territorial programas de apoyo para la aplicación de las TICs que den respuesta a las necesidades institucionales de cada región.

De este macro objetivo se desprenden nueve macro metas. Una de ellas hace referencia a Estándares y Competencias. En 2009 el Ministerio de Educación Nacional (MEN) formuló políticas que regulaban programas con componentes virtuales, no presenciales. Además, promulgó estándares de competencias pedagógicas que incorporaban las TICs para docentes, así como competencias de uso de las TIC para estudiantes de todos los niveles. A partir de esto, se precisaron tres metas:

- En el año 2008 el MEN definió estándares y competencias básicas pedagógicas, didácticas y técnicas de los docentes frente a las TICs.
- En el año 2009 el sistema educativo nacional estableció criterios, indicadores y políticas que regularan los programas que incorporaran las TICs (modalidad presencial, modalidad virtual o su combinación).
- En el año 2009 el Ministerio de Educación Nacional promulgó los estándares de competencia en uso de las TIC para todos los niveles de educación.

Con relación al fortalecimiento de procesos pedagógicos a través de las TIC, en el año 2010 el *MEN promulgó políticas nacionales tendientes al uso de estrategias didácticas activas que facilitarían el aprendizaje autónomo, colaborativo y el pensamiento crítico y creativo mediante el uso de las TICs*. Las metas que se establecieron fueron:

Para el año 2010 se planteó promulgar por parte del MEN políticas nacionales tendientes al uso de estrategias didácticas activas que facilitasen el aprendizaje autónomo, colaborativo y el pensamiento crítico y creativo mediante el uso de las TICs como alternativa pedagógica de los procesos de enseñanza y aprendizaje. A raíz de ello, muchas instituciones educativas renovaron sus proyectos educativos en torno a la transformación de sus ambientes de aprendizaje con el apoyo de las TICs, los cuales son presentados en redes virtuales educativas.

Para el año 2012, se procuraría que las TICs fueran una herramienta natural de mediación en los procesos pedagógicos dentro y fuera del aula. De igual manera, se propuso caracterizar de forma contextualizada para el 2008, en un 100%, las necesidades de renovación pedagógica y uso de las TIC en cada institución educativa. Anualmente, las instituciones presentarán en redes educativas los proyectos cons-truidos que evidencian el uso transversal de las TICs.

Para el año 2016, se propuso que los distintos grupos étnicos y poblaciones vulnerables contaran con modelos pedagógicos propios mediados por las TICs de modo de garantizar la preservación de su diversidad cultural y la conservación de su medio ambiente. Asimismo, para el año 2016, se planteó que el 100% de las instituciones educativas y municipios hubieran renovado sus proyectos educativos en torno a la transformación de sus ambientes de aprendizaje con apoyo de las TICs, y tuvieran bases para hacer uso ético y responsable de las mismas. Además que incentivarán e implementarán el uso de las TICs como estrategia básica para el desarrollo de competencias tecnológicas e informáticas aplicables en los diferentes ámbitos educativos.

En cuanto al fortalecimiento del proceso pedagógico a través de TICs, el Plan se propuso 16 acciones:

- Crear bancos de objetos de aprendizaje virtuales y repositorios de actividades de aula y aprendizajes altamente interactivos, con una oferta de contenidos para todos los niveles y áreas del conocimiento, vinculados al portal educativo de Colombia.
- Elaborar un diagnóstico permanente a nivel nacional relacionado con las necesidades de renovación pedagógica y las TICs.
- Hacer uso de diversidad de medios de última generación para el aprendizaje incluyendo las TICs.
- Respetar el derecho de autor en el uso de las TICs que se realiza al interior de las instituciones y centros educativos.

- Implementar y socializar proyectos colaborativos en todas las instituciones y centros educativos, en las instituciones de educación superior con sus diferentes opciones y modalidades que generen experiencias significativas.
- Sistematizar y difundir de las experiencias significativas identificadas en la línea de base construida.
- Socializar experiencias innovadoras en el uso de TICs que retroalimenten y evidencien la participación activa del docente mediante foros educativos presenciales o virtuales, de orden local, departamental y nacional.
- Promover encuentros periódicos presenciales y virtuales a nivel regional y nacional para la divulgación de actividades que apelan al uso de las TICs y la innovación educativa.
- Implementar mecanismos de acompañamiento para apoyar los procesos de renovación pedagógica y uso de TICs con calidad y pertinencia, por parte de las entidades de vigilancia de orden municipal, departamental y nacional.
- Entregar periódicamente de información de carácter público sobre el estado de desarrollo de los planes de uso de TICs y renovación pedagógica, por parte de los entes territoriales.
- Multiplicar las redes virtuales para los diferentes actores del sistema de tal manera que se puedan generar procesos de interacción y comunicación significativa en situaciones de aprendizaje y apropiación de conocimiento.
- Promover el uso de las TICs para favorecer la interacción entre los miembros de las comunidades educativas (locales y virtuales).
- Formular las orientaciones pedagógicas que propicien la creación de ambientes de aprendizaje con el uso de las TICs.
- Diseñar y poner en marcha modelos pedagógicos y educativos con la participación del sector productivo.
- Fortalecer las comunidades virtuales de cada grupo étnico para que sean administradas por ellas mismas.

Para la formación inicial y permanente de docentes en el uso de las TICs, en el Plan se propuso:

- Desarrollar programas de formación que orienten y comprometan a docentes y directivos docentes en la aplicación de los estándares de usos de TICs.
- Realizar convenios de enseñanza virtual con instituciones reconocidas a nivel nacional e internacional para los procesos de formación y actualización docente.
- Diseñar y poner en marcha rutas de formación profesional para docentes y directivos docentes, con diversidad de enfoques pedagógicos y estrategias metodológicas.

- Definir políticas que apunten a un nivel óptimo de conocimiento y capacitación en las TICs desde la definición en competencias para mejorar las prácticas docentes.
- Identificar y establecer metodologías y prácticas pedagógicas orientadas a la promoción de habilidades de nivel superior.
- Preparar en cada grupo étnico el talento humano necesario para apropiarse, diseñar y utilizar modelos pedagógicos apoyados en las TICs para su proceso educativo.

Finalmente, otros objetivos que se encuentran formulados en el Plan, y que hacen referencia a lo virtual dicen relación con:

- Fortalecer la formación pedagógica de las escuelas normales y facultades de educación para que direccionen el quehacer educativo centrando su labor en el estudiante como sujeto activo, la investigación educativa y el uso de las TICs.
- Implementar programas de formación permanente para el uso apropiado y responsable de las TICs desde la perspectiva del desarrollo humano en el marco de la globalización para los docentes y demás actores del sistema educativo.
- Promover la formación permanente de docentes mediante modelos, planes y programas que desarrollen la investigación y el uso crítico y reflexivo de las TICs para la transformación continua de sus prácticas.

Se observa, entonces, una constante referencia a lo virtual en el Plan Decenal de Educación. Además, se percibe que la Educación Virtual se ve como una importante opción de respuesta para atender las necesidades educativas de un alto número de colombianos.

EL SENTIDO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EDUCACIÓN VIRTUAL EN COLOMBIA

La política pública para la Educación Virtual en Colombia, se enmarca en las cinco acciones que el gobierno tiene formalizadas para propiciar la transformación de la Educación en Colombia, a saber:

- Educación incluyente a lo largo de toda la vida. La Educación Virtual es una opción para muchos colombianos que, por situación geográfica o circunstancias de tiempo, no pueden asistir físicamente a la institución educativa. Con la educación en línea muchas personas que tienen obstáculos para formarse encuentran una alternativa. Igualmente, esta modalidad educativa permite que cualquier persona pueda darle continuidad a sus procesos educativos. Así, sin tener que abandonar su trabajo, su familia o su región, puede seguir estudiando a lo largo de toda su vida.

- Educación de calidad para innovar y competir. La Educación Virtual nace en el seno de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
- Educación que permita el desarrollo de competencias muy propias de la sociedad contemporánea, tales como: abstracción, pensamiento sistémico, experimentación, trabajo colaborativo, pensamiento crítico, resolución de problemas. Esas y otras competencias que tienen en lo virtual un especial ámbito de desarrollo son claves para la innovación y la competitividad.
- Fortalecimiento de la institución educativa. La diversidad de opciones pedagógicas, didácticas, tecnológicas y comunicativas que permite la educación virtual, favorecen la consolidación de los modelos propios de las instituciones educativas y, por tanto, el fortalecimiento de su identidad a partir de la puesta en escena de sus proyectos pedagógicos particulares.
- Modernización permanente del sector. La calidad de una propuesta de educación virtual pasa necesariamente por estar en la avanzada de modelos de gestión, pedagógicos y tecnológicos. La dinámica propia de la virtualidad hace que, para mantenerse vigente en el concierto educativo, deba estar en permanente actualización consultando la velocidad de los cambios que caracterizan a las Tecnologías de Información y Comunicación.
- Gestión participativa. Una de las características diferenciadoras de la Educación Virtual tiene que ver con la posibilidad que ella brinda para la construcción de redes. Estos entramados sociales propician la participación, la colaboración, el diálogo y la argumentación; la responsabilidad individual y colectiva.

La formulación de esta política apunta también en la dirección de pertinencia que, en el Plan Sectorial 2006-2010, se “ha concebido para que el sistema educativo forme el recurso humano que pueda responder al reto de aumentar la productividad y competitividad del país”.

Apunta, igualmente, en la dirección del Plan Nacional Decenal 2006-2016 que, para la educación superior, muestra la importancia de transformar el pensamiento de lo enciclopédico a lo creador, mediante el fortalecimiento de la capacidad de análisis, el razonamiento y la argumentación. Justamente, competencias que se fortalecen especialmente en la dinámica propia de la educación virtual.

4. Institucionalidad de la Educación Superior

El propósito de esta dimensión es identificar y caracterizar a las instituciones que forman parte del sistema de educación superior. En esa perspectiva, se discuten los siguientes indicadores: i) tipo de instituciones; ii) propósito de las instituciones y población objetivo; iii) régimen de gobierno de las universidades privadas y públicas; iv) estructuras y formas institucionales; y v) número de instituciones de educación superior.

4.1. *Tipo de instituciones*

En Colombia existen tres tipos de instituciones de educación superior:

- i) Las Instituciones Técnicas Profesionales: son aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel.
- ii) Las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas: son aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.
- iii) Las Universidades: Son aquellas instituciones actualmente reconocidas como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: la investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas; y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.

4.2. *Propósito de las instituciones y población objetivo*

Los campos de acción de la educación superior son el de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía.

En estas instituciones se pueden desarrollar diversos programas, de pregrado y posgrado, los cuales deben hacer referencia a los campos de acción señalados, de conformidad con sus propósitos de formación.

Los programas de pregrado preparan para el desempeño de ocupaciones y para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía. También son programas de pregrado aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos también como estudios de artes liberales.

Los programas de posgrado son las especializaciones, las maestrías, los doctorados y los post-doctorados. Son aquellos, por tanto, que se desarrollan con posterioridad a un programa de pregrado y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias. Los programas de maestría, doctorado y post-doctorado tienen a la investigación como fundamento y ámbito necesarios de su actividad. Las maestrías buscan ampliar y desarrollar los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales y dotar a la persona de los instrumentos básicos que la habilitan como investigador en un área específica de las ciencias o de las tecnologías o que le permitan profundizar teórica y conceptualmente en un campo de la filosofía, de las humanidades y de las artes.

La población objetivo a la cual están dirigidos estos programas son:

- i) Para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado el examen de estado para el ingreso a la educación superior.
- ii) Para los programas de especialización referidos a ocupaciones, poseer el título en la correspondiente ocupación u ocupaciones afines.
- iii) Para los programas de especialización, maestría y doctorado referidos al campo de la tecnología, la ciencia, las humanidades, las artes y la filosofía, poseer título profesional o título en una disciplina académica.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario recordar que legalmente está definido que la educación superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso.

4.3. Régimen de gobierno de las universidades privadas y públicas

La autonomía universitaria está consagrada en la Ley 30 y reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos; definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes; seleccionar a sus profesores; admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes; y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. En el caso de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales esta autonomía estará determinada por su campo de acción.

En Colombia esta normativa es aplicable tanto a las instituciones de educación superior públicas como privadas. Sin embargo, vale mencionar que en el primer trimestre del año 2011 el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos presentó al poder legislativo nacional una propuesta para modificar la ley vigente. El gobierno buscaba entonces 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) bajo el argumento de que: “La educación pública, si quiere ser competitiva, no puede negarse a la posibilidad de tener fuentes de inversión privada. Y eso, que quede claro, no significa privatizar, sino invertir”.

4.4. Estructuras y formas institucionales

Existen instituciones oficiales que son las públicas e instituciones privadas; las primeras corresponden a un 29% y las segundas a un 71% de las instituciones de educación superior. Tal como se indica más arriba, se distinguen cuatro formas de instituciones: institución técnica profesional, institución universitaria/escuela tecnológica, institución tecnológica propiamente tal y universidad.

4.5. Número de instituciones

De acuerdo a datos del estudio presentado por CINDA, en septiembre de 2009 en Colombia el número de instituciones de educación superior era de 290, al cual se le agregarían 2 creadas el año 2010 (Tabla 3).

TABLA 3
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR CARÁCTER ACADÉMICO

Año	Institución técnica profesional	Institución tecnológica	Institución universitaria/ escuela tecnológica	Universidad	Total
2000	44	47	82	73	246
2001	44	49	94	73	260
2002	43	47	104	73	267
2003	42	49	110	80	281
2004	42	48	106	80	276
2005	41	50	106	80	277
2006	41	49	105	80	275
2007	42	51	106	80	279
2008	42	53	109	80	284
2009	42	55	113	80	290
2010*	42	55	115	80	292

Fuente: MEN-SNIES.

*Dato preliminar sujeto a modificación

A continuación, se presenta la Tabla 4 que muestra el crecimiento total de instituciones desde el año 2000 al 2010:

TABLA 4
TOTAL DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Año	Total de instituciones
2000	246
2001	260
2002	267
2003	281
2004	276
2005	277
2006	275
2007	279
2008	284
2009	290
2010*	292

Fuente: MEN-SNIES.

*Dato preliminar sujeto a modificación.

El tipo de instituciones que ha presentado mayor crecimiento desde el año 2000 en adelante han sido las instituciones privadas, que eran 174 el año 2000 y al año 2008 alcanzan a 201. En contraste, las instituciones públicas eran 79 el año 2000 y al 2008 llegan a 81 (Tabla 5).

TABLA 5
NÚMERO DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pública	79	79	80	81	81	74	74	81	81
Privado	174	182	187	189	190	190	196	197	201
Total	253	261	267	270	271	264	270	278	282

Fuente: SNIES.

Entre las instituciones que han tenido mayor crecimiento en número en este último decenio se encuentran las instituciones universitarias/institutos tecnológicos con casi un 30% de aumento; específicamente, los institutos tecnológicos con poco más de un 17% y las universidades con casi un 10%. Por el contrario, las instituciones técnico profesionales descendieron en un 5% aproximadamente en el mismo período.

5. Selección de Alumnos

El propósito de este apartado es describir los procesos y mecanismos de selección utilizados por las instituciones. Para ello se identifican los principales procedimientos e instrumentos de selección usados por las instituciones de educación superior para orientar el acceso.

5.1. Procedimientos e instrumentos de selección utilizados

Dado el principio de autonomía universitaria existente en el país, las instituciones universitarias gozan de la discrecionalidad correspondiente para realizar los procesos de selección de los aspirantes, lo cual queda evidenciado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30:

“Artículo 28: La autonomía universitaria consagrada por la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Artículo 29: La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos (...) e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos”.

En el marco citado en el punto anterior, cada institución establece, previo aviso al Ministerio de Educación a través del ICFES, las maneras en las que realizará sus procesos de selección. Existen, sin embargo, algunas generalidades a partir de la diferenciación entre instituciones de educación superior públicas y privadas. En el caso de las públicas el procedimiento común es la previa inscripción y, posteriormente, la presentación de un examen de conocimiento³⁵ general realizado por las mismas universidades. Como ejemplo se presenta el caso específico del proceso de admisión de la Universidad Nacional de Colombia, pues resume de manera precisa las generalidades de selección de estudiantes en las instituciones de educación superior públicas:

- i) Pagar los derechos de inscripción (es posible realizarlo en bancos y de manera virtual).
- ii) Formalizar la inscripción vía internet.
- iii) Publicación de la cita para el examen.
- iv) Presentar el examen.
- v) Consultar los resultados de la prueba de admisión y la lista de convocados a pruebas específicas.
- vi) Consultar el calendario del proceso de registro de matrícula.
- vii) Presentar las pruebas para los programas curriculares con pruebas específicas.
- viii) Consultar el listado de admitidos a programas curriculares con pruebas específicas.
- ix) Prueba de clasificación de inglés.
- x) Resultado de la prueba de clasificación de inglés.

Por otro lado, en el caso de las universidades privadas (donde se aprecia en mayor medida el principio de autonomía) el proceso de selección está, principalmente, enmarcado bajo el siguiente procedimiento:

- i) Inscripción.
- ii) Resultados de la prueba de conocimientos del Estado (ICFES o Saber).
- iii) Calificaciones de estudios de secundaria.
- iv) Entrevista.
- v) Examen específico.

Los programas de artes, medicina y algunas ingenierías requieren de un examen específico de habilidades y conocimientos.

vi) Estudio socioeconómico.

No obstante lo anterior, esto debe estar supeditado a lo que dictamina la legislación correspondiente que indica lo siguiente en los “Requisitos para ingresar a la educación superior” dispuestos por el Ministerio Nacional de Educación:

- i) Título de Bachiller que certifica haber culminado la educación media.
- ii) Prueba de Estado (o equivalente internacional).
- iii) Requisitos señalados por cada institución de educación superior.

6. Régimen de Financiamiento del Sistema de Educación Superior

El propósito de este acápite es describir los rasgos más relevantes del régimen de financiamiento que guía al sistema de educación superior, así como su pertinencia. Para ello se analizan cinco aspectos cruciales: i) rasgos que caracterizan al régimen de financiamiento vigente; ii) recursos totales asignados a la educación superior; iii) recursos asignados a programas de asistencialidad (becas y créditos) desagregados por programa; iv) gasto en educación superior (proporción) en relación al sector educación; y, v) gasto en educación superior en relación al PIB (proporción).

6.1. Régimen de financiamiento

De acuerdo con el artículo 84 de la Ley 30 de 1993, “El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia”.

De igual manera, la Ley establece la manera en que estarán constituidos los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales (oficiales):

- i) Las partidas que le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- ii) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.
- iii) Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.
- iv) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

Esta responsabilidad del Estado se implementa a través del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, los cuales “otorgan una bolsa anual al Ministerio de Educación que es indexada de acuerdo con la inflación vigente (...) Las universidades públicas lo distribuyen internamente a través de los Consejos Superiores” (CINDA, 2009). Y, por otra parte, los ingresos propios están regulados por los estatutos de cada universidad, siendo coherente con el principio de autonomía universitaria varias veces citado.

6.2. Recursos totales asignados a la educación superior

RECURSOS TOTALES ASIGNADOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

Teniendo como referente lo trazado por la Ley 30, a continuación se presenta una tabla que muestra los aportes de la nación a las universidades públicas entre 2004 y 2011.

TABLA 6
APORTES DE LA NACIÓN A UNIVERSIDADES PÚBLICAS (FINANCIAMIENTO)³⁶

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Univ. nacionales	814.892	882.767	951.520	1.015.427	1.066.833	1.150.040	1.213.803	1.234.328
Univ. territoriales	605.056	624.359	662.662	690.728	725.873	798.729	846.688	860.089
Total universidades	1.419.948	1.507.126	1.614.182	1.706.155	1.792.706	1.948.769	2.060.492	2.094.417

Fuente: Ministerio de Hacienda-Departamento Nacional de Planeación.

En los últimos 6 años se observa un aumento de casi un 68% de los aportes. Si se analiza este crecimiento según tipo de universidad pública se tiene que las universidades nacionales tuvieron un incremento del presupuesto de un 66% y la territoriales un 70%, lo que muestra que se ha tratado de mantener un aumento bastante equitativo entre ambos tipos de universidades.

RECURSOS ASIGNADOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA

Es importante resaltar que durante el año 2012 se intentó legislar la materia a través de la Ley 30, la cual en su artículo 32 establecía la creación y funcionamiento de instituciones de educación superior en calidad de sociedades anónimas con ánimo de lucro, las cuales podían repartir dividendos y vender acciones. Después de un fuerte proceso de movilización social y estudiantil, el proyecto de ley fue retirado. Sin embargo, es importante resaltar que éste contemplaba que las instituciones de educación superior privadas fueran entidades con ánimo de lucro. Para ello, los expertos consultados como Martha Lucía Villegas y José Maximiliano Gómez proponían que el Gobierno destinara recursos con criterios objetivos de elegibilidad a través de fondos competitivos o convenios de desempeño (Tabla 7). Estos recursos tendrían un crecimiento anual en términos reales del 1% en 2011, 2% en 2012 y 3% a partir del 2013 (Ministerio de Educación Nacional, 2011).

³⁶ Ministerio de Hacienda. Funcionamiento = aporte ordinario + concurrencia pensiones + diferencial IPC + artículo 87 + votaciones. El 2011 incluye las partidas apropiadas en el PGN. Las bolsas de artículos 87 y votaciones se incluyen en total del sector pero no en la discriminación de origen.

TABLA 7
PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO DE LA OFERTA

Pública	Privada
Esquema actual de financiamiento de las universidades para todas las IES oficiales	Recursos asignados a través de bolsas competitivas o convenios de desempeño.
Se autorizan aportes para financiar proyectos específicos de no ingresar a la base.	Se destinarán recursos para IES acreditadas de alta calidad.
Recursos adicionales para las públicas: 1%, 2% y 3%.	
Transformación FODESEP a instancia estructuradora de proyectos	
Fondo de garantías para garantizar los créditos otorgados a las IES destinados a calidad.	
Líneas de crédito con tasa compensada para inversión en infraestructura física y tecnológica.	

Fuente: Ministerio de Educación Colombia.

En cuanto a los recursos asignados a la educación superior privada en Colombia, es importante resaltar que se trata de organizaciones sin ánimo de lucro hasta el momento de redacción de este capítulo. Es importante también agregar que con la entrada en vigencia del TLC con los Estados Unidos la universidad privada encontrará allí nuevas formas de financiamiento. Es importante resaltar que, a diferencia de otros países de la región como Chile, el 51,7% de las matrículas en Colombia son privadas en el 2012.

En Colombia existen, por ejemplo, Bonos de Ahorro Educativo (TAE) para financiar los estudios superiores en instituciones privadas. Estos certificados de ahorro funcionan a través de depósitos anuales desde el momento del nacimiento del “futuro estudiante”.

Las universidades privadas tienen otros ingresos por transferencia de tecnología, servicios y asesorías de alto nivel prestados para el desarrollo de proyectos públicos o privados, y también por capacitaciones y actualización en todos los niveles a empresas o al Estado; transferencia de tecnología y prestación de modalidades; generación de empresas de base tecnológica que producen bienes y servicios a particulares; contratos y centros de investigación; cooperación internacional; y legados y donaciones.

Los avances logrados a nivel de la educación superior en términos de cobertura han sido muy importantes en términos del crédito educativo de largo plazo (ICE-TEX). El Gobierno Nacional tomó una serie de medidas para que los estudiantes de los quintiles 1 y 2 tuvieran un respaldo para sus gastos de transporte, fotocopias y almuerzos. Igualmente, esta beca crédito será condonada del 25% de todo el capital girado a lo largo de su programa académico.

Como ya se ha dicho, las fuentes de financiación de las universidades privadas provienen de la generación de recursos propios, por ingreso de matrícula, donacio-

nes, asesorías, consultorías e investigación, financiación de entidades financieras, cooperativas y otros establecimientos de crédito. Son también beneficiarias de líneas de crédito creadas por el Ministerio de Educación Nacional. En la tabla 9 se entregan algunas cifras al respecto:

TABLA 8
ESCENARIO DE NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO 2011-2020
(EN BILLONES DE PESOS 2010)

	Metas MEN -Sin reforma Ley 30	Metas MEN -Con Reforma Ley 30	Metas MEN -Sin reforma Ley 30 (Con capacidad ociosa)	Metas MEN -Con reforma Ley 30 (Con capacidad ociosa)	Metas MEN -Sin reforma Ley 30 (Con pertinencia y capacidad ociosa)	Metas MEN -Con reforma Ley 30 (Con pertinencia y capacidad ociosa)
IES públicas	30,9	22,0	18,9	16,2	24,6	20,8
IES privada	16,8	16,8	15,0	15,0	22,5	22,5
Total	47,7	38,8	33,9	31,2	47,1	43,3
Instituciones técnicas	10,5	10,4	8,0	8,0	10,0	9,9
Instituciones tecnológicas	6,1	6,0	2,3	2,2	2,3	2,3
Instituciones universitarias	14,8	14,3	12,2	12	20,6	20,3
Universidades	16,3	8,1	11,5	9,1	14,3	10,8
Total	47,7	38,8	34	31,3	47,2	43,3

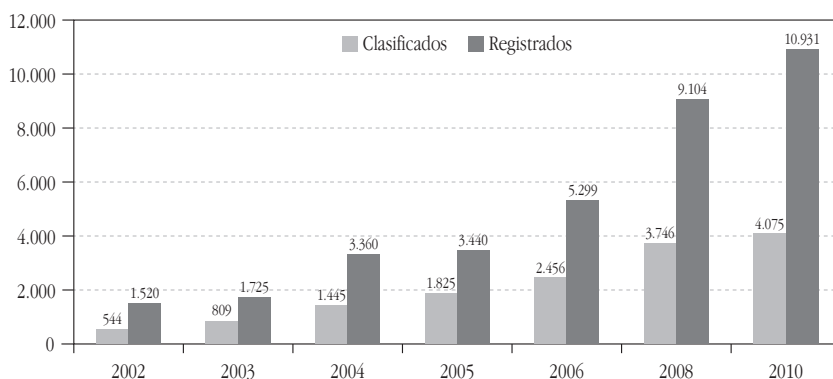
Fuente: Spadies-MEN 2010. Cálculo de los autores.

Esta Tabla consigna las estimaciones de las necesidades de financiación para el cumplimiento de las metas del Ministerio de Educación Superior en términos de cobertura, calidad y pertinencia. Ahora bien, como lo muestra el informe de CINDA *Educación Superior en Iberoamérica* (2011), existe en el país financiamiento público de universidades privadas.

COLCIENCIAS, a partir del año 2009 bajo la Ley 1286, se encarga también de coordinar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI). Con tal fin COLCIENCIAS realiza una serie de *programas estratégicos* como el *Programa Nacional de Fomento a la Formación de Investigadores*, el cual se desarrolla para las instituciones de educación superior y otras instituciones educativas.

La base para la selección de los candidatos a los beneficios son los planes de investigación que presenten las instituciones de educación (tanto públicas como privadas) y los centros de investigación, además de cumplir una serie de requisitos, incluyendo: estar constituidas legalmente, poseer grupos de investigación y estrategias de formación de investigadores (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
GRUPOS DE INVESTIGACIÓN REGISTRADOS Y CLASIFICADOS (2002-2010)



Fuente: Salazar, Mónica (2010). *Indicadores de ciencia y tecnología, Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, Colombia*, p. 53.

Entre otros programas que realiza COLCIENCIAS se encuentra el fomento a las investigaciones en educación, el cual ha financiado desde 1991 hasta el momento 331 investigaciones en diferentes líneas temáticas en educación (con recursos de COLCIENCIAS por valor de \$ 24.359.800 en pesos constantes) que en su mayoría pertenecen a las universidades públicas y, en menor proporción, a las universidades privadas, ONGs y otros centros educativos (Tablas 9 y 10). Las cuantificaciones de los fondos otorgados por COLCIENCIAS hacia las universidades privadas no fueron posibles de obtener, pues no se discriminan las cifras entre instituciones de educación superior públicas y privadas.

TABLA 9
GRUPOS DE INVESTIGACIÓN SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN AVALADORA (2000-2009)

Tipo de institución	Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IES públicas	Activos	912	1.111	1.355	1.564	1.797	1.991	2.163	2.319	2.356	2.279
	No activos	316	351	443	507	573	693	359	996	1.180	1.376
IES privadas	Activos	512	665	908	1.110	1.350	1.594	1.818	1.967	2.091	2.099
	No activos	169	214	237	357	450	601	748	921	1.069	1.267
Centros de investig. desarrollo tecnológico	Activos	98	120	146	163	175	184	183	182	175	166 y
	No activos	53	46	46	51	59	73	88	103	122	138
ONGr asociaciones y agremiaciones prof.	Activos	20	27	39	48	58	65	64	61	68	67
	No activos	21	21	19	28	37	43	60	73	91	108
Hospitales y clínicas	Activos	14	19	26	33	47	49	56	57	55	53
	No activos	14	21	19	18	17	21	27	38	46	50
Entidades gubernamentales	Activos	19	20	22	22	28	30	37	39	42	40
	No activos	11	12	16	17	21	32	37	58	84	121
Empresas	Activos	13	14	17	20	24	31	36	45	42	38
	No activos	7	6	9	13	18	18	26	38	53	68
IPSFL al servicio de las empresas	Activos	2	3	4	5	11	19	21	22	21	19
	No activos	4	5	10	10	10	9	12	12	20	27
Otras entidades de educación	Activos	6	7	6	5	6	7	10	12	10	10
	No activos	3	2	4	7	10	11	11	15	20	21
Internacional	Activos	3	4	4	4	5	6	6	7	7	7
	No activos	3	2	2	2	1	1	1	0	1	1
Sin clasificar	activos	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
	No activos	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2

Fuente: Salazar, Monica (2010). *Indicadores de ciencia y tecnología, Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, Colombia*, p. 56.

TABLA 10
PORCENTAJE DE INVESTIGADORES ACTIVOS SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN AVALADORA DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN (2000-2009)

Tipo de institución	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IES públicas	55,93	55,12	53,12	51,47	50,33	49,53	48,67	48,61	47,60	46,43
IES privadas	32,02	33,26	35,1	37,09	38,38	39,72	41,12	41,66	43,05	44,36
Centros de investigación y desarrollo tecnológico	7,36	6,93	7,3	6,84	6,45	5,99	5,56	5,11	4,71	4,59
ONG, asociaciones y agremiaciones profesionales	1,23	1,28	1,44	1,49	1,41	1,31	1,21	1,20	1,23	1,22
Hospitales y clínicas	0,70	0,85	0,89	1,04	1,20	1,20	1,32	1,22	1,13	1,10
Entidades gubernamentales	1,85	1,72	1,50	1,28	1,16	1,01	0,87	0,86	0,90	0,84
Empresas	0,43	0,39	0,30	0,31	0,42	0,47	0,5	0,55	0,48	0,51
IPSFL al servicio de las empresas	0,20	0,15	0,15	0,15	0,30	0,40	0,44	0,45	0,51	0,48
Internacional	0,10	0,10	0,09	0,23	0,27	0,27	0,22	0,23	0,22	0,24
Otras entidades de educación	0,18	0,17	0,10	0,10	0,03	0,10	0,09	0,13	0,17	0,21
Sin clasificar	0,00	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02

Fuente: Salazar, Mónica (2010). *Indicadores de ciencia y tecnología, Observatorio Colombiano de ciencia y tecnología, Colombia*, p. 62

Por otra parte, el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP) es una entidad sin ánimo de lucro, organizada en economía solidaria, cuyo objetivo principal es plantear y promover el financiamiento o el co-financiamiento de planes y proyectos en beneficio de las instituciones de educación superior tanto públicas

como privadas. Entre sus múltiples funciones está también el establecimiento de convenios, contratos y acuerdos con entidades públicas mixtas y privadas que manejen recursos o fondos para administrarlos en actividades relacionadas con la educación superior.

Entre otras fuentes de financiamiento a las instituciones de educación superior privadas (y públicas) para así poder tomar sus decisiones de inversión, se encuentra la colaboración de la Financiera para el Desarrollo Territorial (FINDETER S.A.) mediante una línea de crédito con tasas de redescuento compensada con recursos de la Nación, para que las instituciones puedan realizar inversiones tanto en infraestructura física y tecnológica como en dotación y equipamiento que contribuyan al mejoramiento de las mismas. Entre los años 2008 y 2009 fue posible aprobar 30 proyectos, de los cuales 13 son de universidades oficiales y 17 son de privadas.

BREVE EVALUACIÓN GENERAL DE LAS TENDENCIAS DE EVOLUCIÓN Y CAMBIOS
EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PAÍS OCURRIDOS
DURANTE EL PERÍODO 2005-2010

En el año 2010 las transferencias del Estado, sumados los aportes centrales y territoriales, representan el 55% del total, mientras que los ingresos propios llegan al 45%.

Para otorgar créditos y subsidios, como se comentó antes, el ICETEX, Instituto de Estudios Técnicos en el Exterior, creado en el año 1950, se transforma, en el año 2005, en una entidad financiera de naturaleza especial, una especie de banco de segundo piso. Con recursos provenientes de créditos otorgados por el BID, el ICETEX incrementa los créditos y subsidios para matrícula y sostenimiento que se focalizan hacia las personas más pobres (quintiles I y II) en miras a cumplir las metas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y disminuir la inequidad en el acceso al sistema de educación superior de los sectores sociales con menos ingresos.

Un cambio importante que se produce en el año 2009 fué la promulgación de la Ley 1289 o Ley de Ciencia y Tecnología, mediante la cual COLCIENCIAS se transformó de un establecimiento público de orden nacional en un Departamento Administrativo y se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Mediante estos mecanismos, el Estado busca incrementar la inversión en ciencia y tecnología ya que en Colombia se invierte menos del 0,5 del PIB en estos sectores y el apoyo a la investigación en las universidades y centros de investigación es apenas de 0,16 del PIB (CINDA, 2007: p. 171). Se espera que los mayores recursos para este sistema provengan de la modificación del sistema de regalías por la explotación minera. En el Congreso de la República se cursa un proyecto de ley que modifica el actual sistema de regalías y propone que el 10% de éstas se destine a la ciencia, la tecnología y la innovación mediante el mecanismo de bolsas concursables.

6.3. Recursos asignados a programas de asistencialidad (becas y créditos) desagregados por programa

La Ley 30 de 1992 establece en su capítulo II que el Estado colombiano -con el ánimo de financiar y mantener las matrículas de los alumnos de bajos recursos- crea el Instituto Colombiano de Crédito Educativo en el Exterior (ICETEX).

De acuerdo a lo definido en el artículo 114 de la Ley mencionada, “Los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración”. Esta entidad adjudicará los créditos y las becas teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes parámetros: i) excelencia académica; ii) escasez de recursos económicos del estudiante; iii) distribución regional en proporción al número de estudiantes; y iv) distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento.

Como se aprecia en la Tabla 11 la entrega de becas y créditos para estudiantes afrocolombianos se cuadruplicó en el periodo 2004-2007, mientras que en el caso de los estudiantes indígenas ella se quintuplicó.

TABLA 11
RECURSOS ADMINISTRADOS POR ICETEX EN CRÉDITOS Y BECAS
EN EL PERÍODO 2004-2007, A ESTUDIANTES AFROCOLOMBIANOS E INDÍGENAS,
COMPARADO CON EL RESTO DE BENEFICIARIOS (LEY 100)

Programa	2004	2005	2006	2007	Total
Otros beneficiarios	15.450.000.000	16.000.000.000	18.938.380.000	19.719.588.175	70.107.968.175
Afrocolombianos	2.415.700.000	2.500.249.500	3.171.000.000	3.305.767.500	11.392.717.000
Indígenas	1.200.000.000	1.242.000.000	1.928.000.000	2.009.940.000	6.379.940.000
Total	19.065.700.000	19.742.249.500	24.037.380.000	25.035.295.675	87.880.625.175

Fuente: En <http://www.icetex.gov.co/portal>. El 50% corresponde al ICETEX y el otro 50% al Programa de Protección Social.

6.4. Gasto en educación superior en relación al gasto total en el sector educación

Es importante aclarar las características de la asignación directa del presupuesto nacional. Este sistema está basado sobre una partida presupuestaria preestablecida, y es ésta la fuente de financiamiento por excelencia de las instituciones de educación superior. El aporte estatal directo se funda en la rentabilidad social de la educación.

6.5. Gasto en educación superior en relación al PIB (Proporción)

Como se puede observar en la Tabla 12, el 66% del presupuesto ajustado se destina a las funciones de protección social, educación y atención de la salud. Esto es consecuencia, principalmente, del efecto de las pensiones y de la mayor atención que se está brindando a la población vulnerable a través de diversos programas.

TABLA 12
ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL A EDUCACIÓN (2011-2012)
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

Funcional	2011	2012	Variación porcentual 12/11 (3)=(2/1)	Participación porcentual		Como porcentaje del PIB	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2011 (4)	2012 (5)	2011 (6)	2012 (7)
Protección Social	43.177	50.419	16,8	38,7	40,4	7,2	7,7
Educación	17.546	18.971	8,1	15,7	15,2	2,9	2,9
Salud	11.832	12.945	3,4	10,6	10,4	2,0	2,0
Actividades y servicios de la defensa nacional	9.255	9.954	7,6	8,3	3,0	1,5	1,5
Actividades de Orden Público y seguridad ciudadana	9.518	9.759	2,5	8,5	7,8	1,6	1,5
Infraestructura básica productiva y prestación de servicios	6.702	7.607	13,5	6,0	6,1	1,1	1,2
Función Pública General	4.651	5.312	14,2	4,2	4,3	0,3	0,8
Fomento y regulación del desarrollo económico	3.041	3.988	31,1	2,7	3,2	0,5	0,6
Vivienda y espacio público	1.777	2.222	25,0	1,6	1,8	0,3	0,3
Recreación, deporte, cultura y comunicación	1.112	1.158	4,1	1,0	0,9	0,2	0,2
Medio Ambiente	989	1.285	29,9	0,0	1,0	0,2	0,2
Actividades públicas n.c.a	1.919	1.324	(31,0)	1,7	1,1	0,3	0,2
Total sin deuda	111.519	124.944	12,0	100,0	100,0	18,5	19,2

Fuente: Dirección general del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de análisis y consolidación presupuestal.

Al comparar esta clasificación con la clasificación por entidad del presupuesto, se destaca la concentración del gasto en las entidades que lideran, como parte de su propia misión, el desarrollo de las funciones identificadas en el clasificador funcional. Así, los Ministerios de Protección Social y Educación manejan recursos del orden de los \$ 55,9 billones, el 44,7% de los recursos del PGN excluyendo el servicio de la deuda. En su orden siguen el Ministerio de Defensa con \$ 16,5 billones (13%), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con \$ 12,6 billones (10%) y el Ministerio de Transporte con \$ 6,7 billones (5%) (Tabla 13).

TABLA 13
CONCENTRACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PRINCIPALES ENTIDADES 2012
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

Entidad	2011	2012	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	12/11 (3)=(2/1)	2011 (4)	2012 (5)
Ministerio de Protección Social	30.477	32.829	7,7	27,3	26,3
Ministerio de Educación	21.249	23089	8,4	19,1	18,4
Ministerio de Defensa	15.331	16.470	7,4	13,7	13,2
Ministerio de Hacienda	9.161	12.601	37,6	8,2	10,1
Ministerio de Transporte	5.358	6.684	9,1	4,8	5,3
Policía Nacional	6.060	6.611	24,7	5,4	5,3
Presidencia	3.884	4.322	11,3	3,5	3,5
Ministerio de Minas	2.734	3.384	23,8	2,5	2,7
Ministerio de Ambiente Vivienda	2.734	2.793	14,1	2,5	2,2
Ministerio de Interior y Justicia	2.352	2.683	2,2	2,1	2,1
Rama judicial	2.110	2.217	5,1	1,9	1,8
Fiscalía	1.675	1.850	10,4	1,5	1,5
Ministerio de Agricultura	1.685	1.774	5,3	1,5	1,4
Resto	6.709	7.686	14,6	6,0	6,2
Total	111.519	124.944	12,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

EDUCACIÓN

El servicio educativo está dirigido a un espectro más amplio de la población que incluye la atención integral a los niños menores de 5 años (primera infancia), niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y a personas que requieren rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos). Asimismo, se destinan recursos para el mantenimiento y construcción de establecimientos educativos en los que se incluyen fondos para la ola invernal, la contratación del servicio educativo, la aplicación de modelos flexibles, programas que incentiven la asistencia y permanencia escolar, tales como: la alimentación escolar, subsidios educativos y la gratuidad educativa. Se destacan los recursos destinados a la primera infancia, educación preescolar, básica y media que son el 68,2% del total presupuestado. También son importantes las asignaciones para la educación superior destinadas a la financiación de las universidades públicas (13,5%) del total de recursos asignados para educación. Por su parte, las apropiaciones para educación para el trabajo, desarrollada fundamentalmente por el SENA, representan el 12,5%. En conjunto, estos tres agregados concentran el 94,2% del presupuesto para educación.

Por entidades, el Ministerio de Educación Nacional concentra el 82,5% de los recursos asignados; el SENA el 10,6%; el Ministerio de Hacienda el 3,2% correspondientes a los recursos provenientes de las regalías y del SGP para propósito general; la ESAP el 0,6%; el Fondo de Comunicaciones el 0,6%; y el resto, el 2,5%, se distribuye entre otras entidades, como se observa en la Tabla 15. En el Ministerio de Educación Nacional se presupuestan \$ 15,6. De esta cifra, \$ 349,4 mm se destinan a garantizar el objetivo de atención integral a niños en edad preescolar; \$ 379,5 mm para educación básica para subsidiar sostenimiento y matrículas de poblaciones vulnerables y afectados por la ola invernal, así como para el fortalecimiento de la cobertura en el sector educativo rural y para el mejoramiento de la enseñanza de las lenguas extranjeras; y \$ 12,3 billones, correspondientes al SGP, se destinan a la atención en educación media, vocacional, y formación universitaria de pregrado y posgrado.

Con estos recursos se espera continuar con la atención de cerca de 400.000 menores en primera infancia y garantizar la continuidad en la matrícula de más de 9,3 millones de estudiantes en educación básica y media. Simultáneamente se aspira a ampliar los programas destinados al mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación, eficiencia y modernización del sector, infraestructura educativa y ampliación de la cobertura de la educación superior. Cabe mencionar que se asignarán a las universidades públicas \$ 2,3 billones en cumplimiento de la Ley 30 de 1992. En el SENA se incluyen \$ 2 billones para capacitación técnica no profesional de cerca de 10.100.000 personas en 114 centros de formación profesional a nivel nacional y del Fondo Emprender.

TABLA 14
PRINCIPALES ENTIDADES EJECUTORAS DEL GASTO EN EDUCACIÓN 2012
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

Entidad	2011	2012	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	12/11 (3) = (2/1)	2011 (4)	2012 (5)
Ministerio de Educación	14.780	15.646	5,9	84,2	62,5
SENA	1.888	2.013	6,6	10,8	10,6
Ministerio de Hacienda	308	614	99,3	1,0	3,2
ESAP	98	109	11,2	0,6	0,6
Fondo de Tecnologías de la Información y las comunicaciones	62	108	31,0	0,5	0,6
Resto	390	482	(145,9)	2,2	2,5
Total	17.546	18.971	8,1	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y consolidación Presupuestal.

GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN RELACIÓN AL PIB³⁷ (UNIVERSIDADES PÚBLICAS)

TABLA 15
 APORTES DE LA NACIÓN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS (OFICIALES).
 EVOLUCIÓN PIB-(5)

	2004	2005	2006	2007
Universidades del orden Nacional	857.509	926.702	945.372	1.012.333
Universidades del orden Territorial	605.056	624.359	649.331	672.242
Total aportes Universidades públicas	1.462.565	1.551.061	1.594.703	1.685.080
PIB en COP	225.104.157	237.982.297	254.552.919	275.390.831
PIB en USD	113.887	144.570	160.299	202.459
% PIB de aportes nacionales a UP	0,49	0,46	0,42	0,40

Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Departamento Nacional de Planeación. Fuente sobre PIB Real. Base de Cuentas Nacionales-DANE: DNP-DEE, Banco de la República.

7. Alumnado y Representatividad

El propósito de este apartado es describir la composición del alumnado en todos los niveles universitarios (grado, posgrado) y la representación de las minorías indígenas. Junto con ello busca analizar la procedencia geográfica (rural/urbana) del alumnado y analizar la procedencia del alumnado según tipo de establecimiento secundario. Para ello se tienen en cuenta los siguientes indicadores: i) evolución de la matrícula total de pregrado del sistema según género; ii) evolución de la matrícula total de posgrado del sistema según género; iii) distribución de la matrícula entre los niveles universitario y no-universitario según género; iv) distribución de la matrícula en las instituciones públicas y privadas; v) tasa de cobertura en educación superior (grupo 18-24 años); vi) cobertura en educación superior según nivel de ingresos (grupo 18-24 años); y vii) distribución porcentual del alumnado en universidades según pertenencia a alguna etnia.

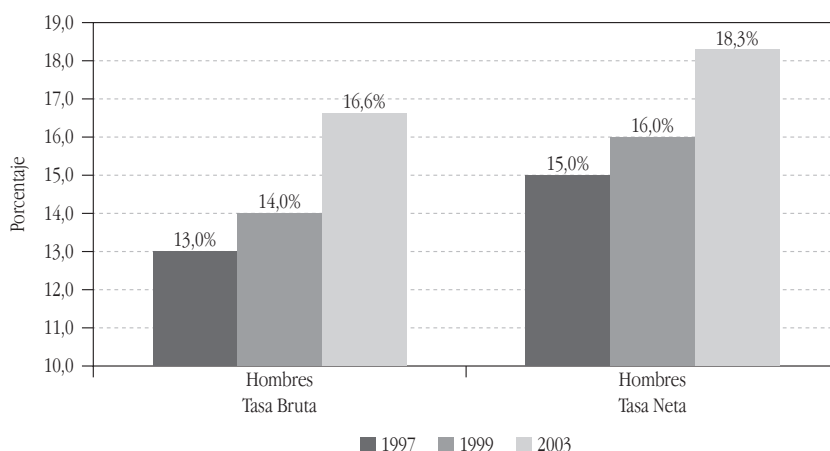
7.1. Evolución de la matrícula total de pregrado del sistema según género

Según Radakovich y Papadópulos (2006), durante los últimos 25 años la participación del hombre y de la mujer al interior del sistema educativo superior en Colombia ha sufrido una leve variación. Es así que en 1984 se aprecia un total de 139.309 estudiantes en la educación superior: el 50% correspondía a mujeres y el 50% restante a hombres; en 1990 de un total de 165.933 estudiantes el 51% eran mujeres y el 49% hombres, lo que evidenciaba un leve incremento de la participación de la mujer en este sector. En el año 2000 la variación fue en sentido contrario, ya que la participación de la mujer disminuyó: de 267.950 estudiantes, bajando a un 49% de

³⁷ Tanto la tabla expuesta a continuación como la aclaración que sigue fueron extrapoladas del documento de CINDA (2009). Cifras en COP millones, precios corrientes. USD millones. Para el PIB en dólares se utiliza la serie de tasa de cambio nominal anual promedio.

mujeres. Para el año 2001 esta diferencia se acrecentó aún más, bajando las mujeres a un 47% (Gráfico 3).

GRÁFICO 3
TASAS BRUTA Y NETA DE COBERTURA POR GÉNERO POBLACIÓN 18 A 24 AÑOS
(PERÍODO 1997-2003)



Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre de 1997 y 1999; Encuesta de Calidad De Vida, 2003.

Fuente: Casa editorial El Tiempo, Corporación Región, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, Plan Internacional UNICEF. Situación de la Educación Preescolar, Básica, Media y Superior en Colombia. Bogotá, 2006.

Desde esta perspectiva se puede señalar que en el año 2010, según la información obtenida de la base de datos de la CEPAL, el porcentaje de mujeres que se encuentran en el nivel terciario en Colombia es de 40,9% y el de hombres es de 37,4% (Tabla 16).

TABLA 16
PORCENTAJES DE HOMBRES Y MUJERES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR (2010)

Países	Ambos Sexos 2010	Hombres 2010	Mujeres 2010
Antigua y Barbuda	16,4	9,0	23,2
Aruba	30,7	26,7	34,6
Barbados	65,9	39,7	94,7
Belize	21,5	16,7	26,2
Colombia	39,1	37,4	40,9
Cuba	95,2	72,2	119,3
Guyana	11,9	6,3	17,2
Puerto Rico	86,0	69,6	102,8
Santa Lucía	11,3	6,3	16,2

Fuente: CEPAL (online), disponible en: "<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=11&idTem a=193&idioma=e>

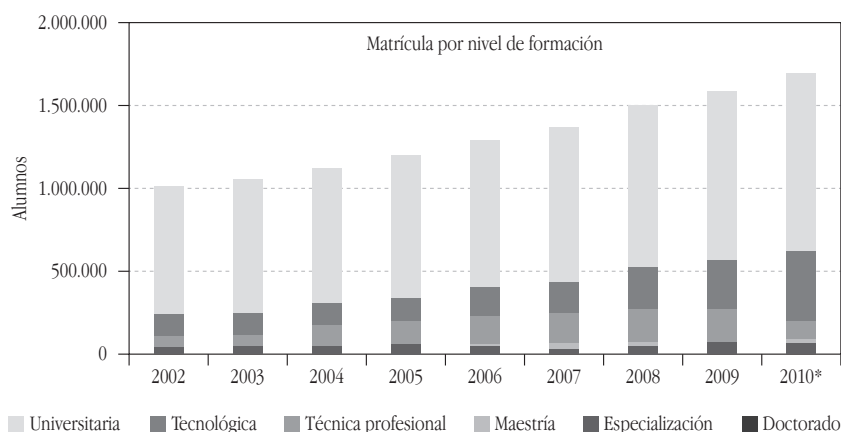
7.2. Evolución de la matrícula total de posgrado del sistema según género

Durante 2005 y tomando como referencia el CENSO general llevado a cabo por el DANE, se identificó que del total de la población colombiana el 51,2% corresponde a mujeres y el 48% a hombres. Por otra parte, la participación por género en cada sector de la educación superior es la siguiente:

- Nivel de Doctorado: se registró un total del 0,1% de mujeres y hombres inscritos en este tipo de programa.
- Campo de la Especialización: se registró un 1,9% de estudiantes inscritos, en donde el 1,0% eran mujeres y el 0,9% eran hombres.
- Nivel de Maestría: se registró un 0,4% de estudiantes inscritos, cuya cifra para este año representó el 0,2% para las mujeres y el 0,2% para los hombres.
- Nivel Técnico Profesional: se puede observar que hay un total del 4,1% de estudiantes inscritos, en donde el 2,5% eran mujeres y el 1,6% eran hombres.
- Nivel de Tecnología: el total de inscritos en este nivel era del 2,9%, lo cual sumó para el año 2005 el 1,6% de la participación de las mujeres y el 1,3% de la participación de los hombres.
- Nivel de la Formación Profesional: se registró un 13,7% de estudiantes inscritos, en donde el 7,0% eran mujeres y el 6,7% eran hombres.

Esta información se puede visualizar, más claramente, en el Gráfico 4 y la Tabla 17:

GRÁFICO 4
ESTADÍSTICAS SECTORIALES EN EDUCACIÓN SUPERIOR



Fuente: MEN-SNIES.

TABLA 17
MATRÍCULA POR NIVEL DE FORMACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Nivel de Formación	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Técnica Profesional	54.808	84.657	120.496	136.400	171.338	206.791	224.024	185.826	93.519
Tecnológica	128.177	130.116	142.394	158.573	175.748	188.789	239.798	315.311	448.250
Universitaria	755.016	781.853	800.209	842.634	875.237	910.541	963.960	1.005.006	1.053.080
Especialización	55.023	43.845	39.977	46.045	47.513	41.204	45.349	57.685	70.247
Maestría	6.776	8.978	9.975	11.980	13.107	14.380	16.617	19.660	24.309
Doctorado	350	583	675	968	1.122	1.433	1.546	1.807	2.392
Total	993.024	1.040.471	1.103.076	1.195.632	1.282.943	1.363.138	1.491.294	1.585.295	1.691.797

Fuente: MEN-SNIES

7.3. Distribución de la matrícula entre los niveles universitarios y no-universitarios según género

En este punto se presentará la evolución de la matrícula total de pregrado y posgrado según género desde 1984 hasta el año 2005; de esta forma se identificarán las cifras generales de la participación de los hombres y de las mujeres en el sistema educativo superior por cada nivel universitario (Tabla 18).

TABLA 18
MATRICULAS POR SEXO EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERIODO 1984-2001

Períodos	Año	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres	% Hombres	Total
1980-1989	1984	69.224	70.085	139.309	50,00	50.00	100
1990-1999	1990	83.819	82.114	165.933	51.00	49.00	100
	1995	131.586	125.653	257.239	51,00	49.00	100
2000 y más	2000	131.319	136.631	267.950	49.00	51.00	100
	2001	124.021	140.436	264.457	47,00	53.00	100

Fuente: Papadopoulos, Jorge y Radakovich, Rosario. *Estudio comparado de Educación Superior y Género en América Latina y el Caribe*.

En cuanto a la población urbana, del total de mujeres (51,2%) y hombres (48%) registrados en el año 2005 por el DANE:

- Nivel de Doctorado: se registró un total del 0,1% de mujeres y hombres inscritos en este tipo de programa.
- Campo de la Especialización: se registró un 2,4% de estudiantes inscritos, en donde el 1,2% eran mujeres y el 1,2% eran hombres.
- Nivel de Maestría: se registró un 0,5% de estudiantes inscritos, cuya cifra para este año representó el 0,2% para las mujeres y el 0,3% para los hombres.
- Nivel Técnico Profesional: hay un total del 5,1% de estudiantes inscritos, en donde el 3,0% eran mujeres y el 2,1% eran hombres.
- Nivel de Tecnología: el total de inscritos en este sector era del 3,7%, lo cual sumó para el año 2005 el 2,0% de la participación de las mujeres y el 1,7% de la participación de los hombres.

- Campo de la Formación Profesional: se registró un 17,5% de estudiantes inscritos, en donde el 8,8% eran mujeres y el 8,7% eran hombres.

7.4. Distribución de la matrícula en las instituciones públicas y privadas

Respecto a la matrícula en instituciones públicas y privadas, se toman como referencia los años 2005 y 2010 para el análisis. Con base a estos datos, según el Ministerio Nacional de Educación el total de matriculados en el año 2005 fue de 1.196.690 estudiantes. El 49,1% se encontraba matriculados en una entidad pública y poco más del 50% se encontraba matriculado en una entidad privada. En cambio, en el año 2010, de 1.691.797 estudiantes inscritos, el 55% se encontraban matriculados en una entidad pública y el 45% estaban en una entidad privada, factor que refleja el aumento significativo de la matrícula en el sector público (Gráfico 5/Tabla 19).

GRÁFICO 5
MATRÍCULA POR SECTOR EN EDUCACIÓN SUPERIOR (2002-2010)

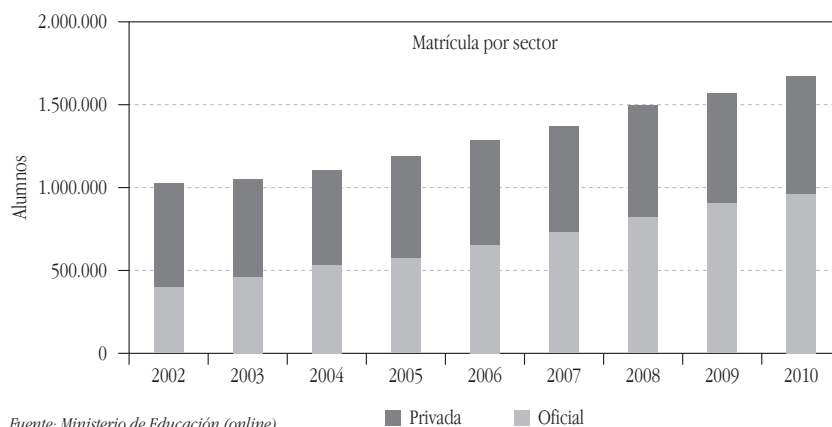


TABLA 19
MATRÍCULA POR SECTOR EN EDUCACIÓN SUPERIOR (2002-2010)

Año	Oficial	Privado	Total	Oficial(%)	Privada (%)
2002	416.722	583.426	1.000.148	41,67%	58,33%
2003	470.532	579.500	1.050.032	44,81%	55,19%
2004	541.274	572.452	1.113.726	46,80%	51,40%
2005	588.051	608.839	1.196.690	49,14%	50,86%
2006	661.612	622.453	1.284.065	51,52%	48,48%
2007	739.468	621.680	1.361.148	54,33%	45,67%
2008	627.259	665.035	1.492.294	55,44%	44,56%
2009	877.346	707.949	1.585.295	55,34%	44,66%
2010*	930.307	761.490	1.691.797	54,99%	45,01%

Puente: Ministerio de Educación (online).

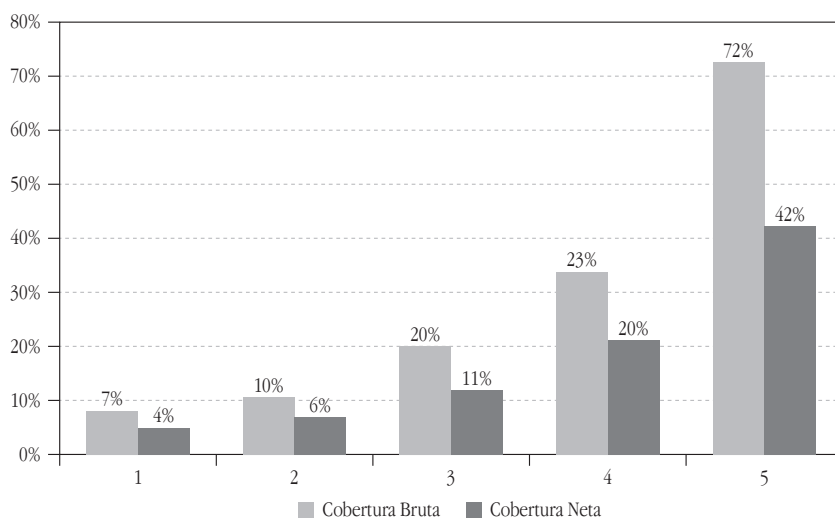
7.5. Tasa de cobertura en educación superior (grupo 18-24 años)

Para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) la tasa de cobertura en la última década ha aumentado de una manera significativa. En este sentido, y con los datos presentados por la institución, se puede establecer que la tasa de cobertura pasó de 24,5% en el año 2002 al 37% en el año 2010³⁸.

7.6. Cobertura en educación superior según nivel de ingresos (grupo 18-24 años)

Según la Asociación Colombiana de Universidades (2005), aunque la información de la distribución de la matrícula según quintil de ingreso es escasa, las tasas netas y brutas de la cobertura por quintiles reflejan claramente un elevado porcentaje de inequidad; en este sentido, “mientras que en el quintil más bajo tan solo se logra un 4% de la población de 18 a 24 años matriculado en educación superior, para el quintil más alto se logra el 42%” (ASCUN, 2005: p.17) (Gráfico 6).

GRÁFICO 6
COBERTURA BRUTA Y NETA EN EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN QUINTILES DE INGRESO DE LOS HOGARES COLOMBIANOS (2003)



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta de Calidad de Vida - DANE (2003).

Fuente: Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN). Foro: Financiamiento y gestión de la Educación Superior. Pensamiento Universitario N° 15, 2005.

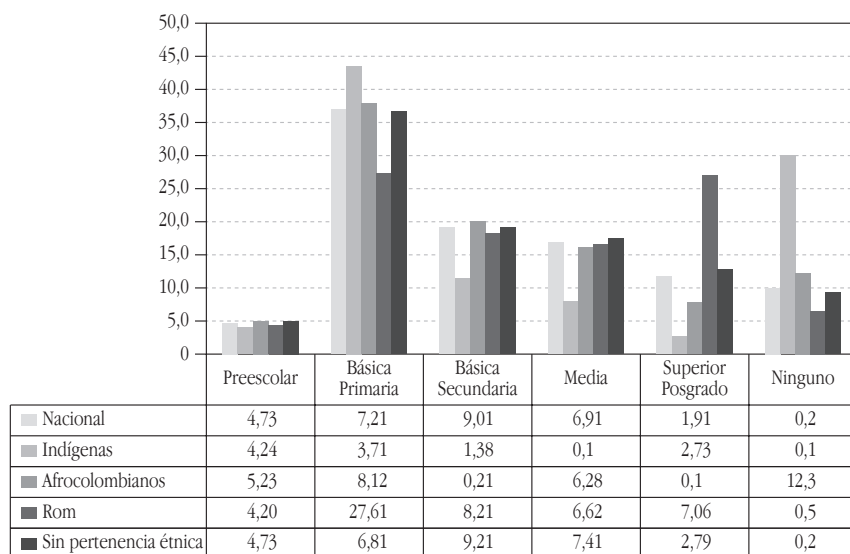
³⁸ Ver DNP (online), disponible en: <http://www.dnp.gov.co/>

Por otra parte, según el Ministerio de Educación la cifra general del acceso a la educación superior ha presentado un cambio en la población estudiantil durante los últimos años. En esta medida, y producto de las posibilidades que hoy se ofrecen (como la línea de crédito para el fortalecimiento de sistemas de información de las instituciones de educación superior), la participación de nueva población se ha ido incrementando (Ministerio de Educación, 2010: pp. 1-2). Frente a esta situación, y tomando como referencia las cifras emitidas por el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior del Ministerio de Educación, mientras que en el año 2005 el 31,66% de la población que llegaba a la educación superior provenía de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, en el 2010 dicha proporción fue cercana al 45,20%.

7.7. Distribución porcentual del alumnado en universidades según pertenencia a alguna etnia (2003)

Frente a la representatividad de los sectores vulnerables al interior del campo de la educación superior en Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2006) en el CENSO general de 2005 presentó las siguientes cifras: en la educación superior se registró un 2,7% de participación de estudiantes indígenas y, en este mismo sentido, un 8,1% de los estudiantes era afrocolombiano. Esto refleja la escasa participación de estos sectores en el campo de la educación superior, dado que en términos poblacionales corresponden al 3,4% (1.392.623 personas) y 10,6% (4.311.757 personas), respectivamente (Gráfico 7).

GRÁFICO 7
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN NACIONAL
POR NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO Y PERTENENCIA ÉTNICA (2005)



Fuente: DANE, Censo General 2005.

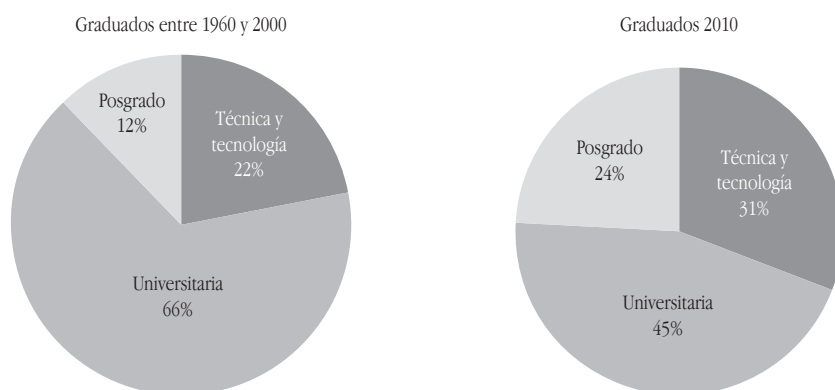
8. Certificación de Profesionales

El propósito de esta dimensión es evaluar cómo ha evolucionado la participación femenina entre los graduados de la educación superior. Para tal efecto, se han considerado los siguientes descriptores: i) evolución del número de titulados del sistema universitario en algunas carreras; ii) número total de graduados de programas de pregrado según género; y iii) número de graduados de pregrado por área del conocimiento y género.

8.1. Evolución del número de titulados del sistema universitario en algunas carreras

A manera de información general, en el gráfico siguiente se puede observar que el porcentaje de graduados de instituciones de educación superior en el país ha variado su proporción según tipo de graduación, tomando como base el período 1960-2000 comparado con los graduados al año 2010, donde se verifica un aumento en las graduaciones técnicas y tecnológicas en detrimento de la formación universitaria. También se observa una duplicación de los posgrados en el último período.

GRÁFICO 8
DISTRIBUCIÓN DE GRADUADOS 1960-2000 VS 2010



Por otra parte, en términos generales en los últimos 8 años casi se ha duplicado el número de graduados en instituciones de educación superior, pasando de 131.896 el año 2002 a 258.183 el año 2010 (Tabla 20).

TABLA 20
TOTAL DE GRADUADOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR (2002-2010)

Año	Total graduados
2002	131.896
2003	151.641
2004	145.889
2005	154.028
2006	147.393
2007	160.241
2008	169.894
2009	197.007
2010*	258.183

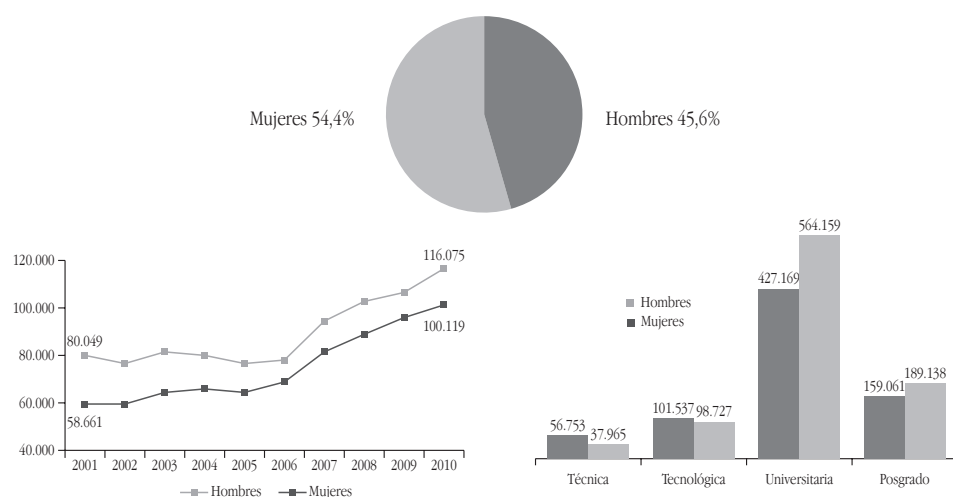
Fuente: MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Superior.

*Dato preliminar sujeto a modificación.

8.2. Número total de graduados de programas de pregrado según género

Desde la perspectiva de género, las mujeres graduadas del sistema terciario han presentado un aumento significativo. Mientras en 2001 el total era de 80.049, para el 2010 (última información disponible) fue de 116.075, cerca de 16.000 graduadas más que los hombres. Debido a la proporción de hombres y mujeres en la población total de Colombia, favorable a las mujeres, esta cifra no llama mucho la atención y podría ser caracterizada como una mera consecuencia de la distribución poblacional por género. Sin embargo, como se insistió en el análisis previo, el acceso de mujeres a las instituciones de educación superior en Colombia refleja, de algún modo, la creciente inclusión de éstas, y las cifras del gráfico 9 muestran dicho fenómeno.

GRÁFICO 9
GRADUADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR POR SEXO (2001-2010)



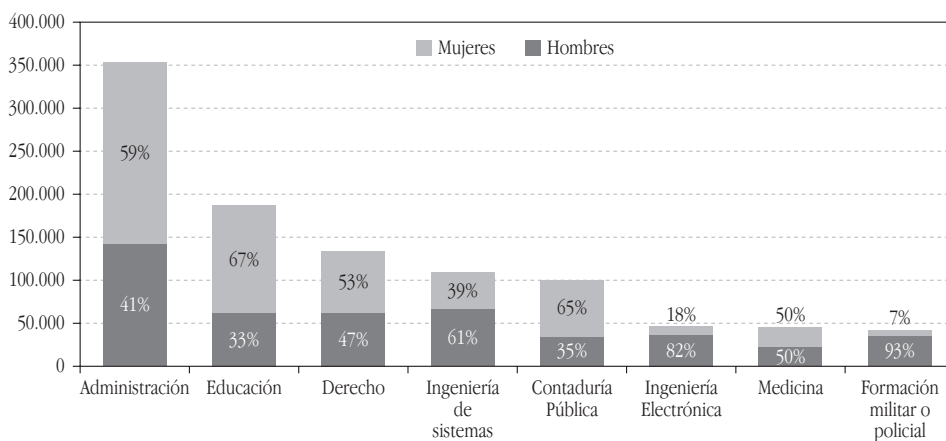
Fuente: MEN-SNIES

Los datos muestran que las mujeres lideran la participación en el total de graduados del país. Del total de graduados entre 2001 y 2010, el 54,4% son mujeres y el 45,6% son hombres. En estos años, 564.159 mujeres y 427.169 hombres se graduaron de un programa universitario y 159.061 y 189.138, respectivamente, lo hicieron de programas de posgrado; pero la proporción es inversa en los niveles tecnológicos y técnicos, donde los hombres llevan la delantera. En formación tecnológica, se graduaron en este período 101.537 hombres y 98.727 mujeres; y en formación técnica el número de hombres graduados fue de 56.753 y de mujeres 37.965. En general, las mujeres tienen una participación superior, especialmente en áreas de administración, educación y contaduría, mientras que en programas de ingeniería y formación militar es mayor la participación de los hombres (Observatorio Laboral para la Educación, 2011).

8.3. Número de graduados de pregrado por área del conocimiento y género

Desde la perspectiva de los programas que tienen mayor participación femenina, estos son los de administración, educación, contaduría, ciencias de la salud y derecho, principalmente, mientras que en la formación en las instituciones militares y policiales tienen una mínima participación (Gráfico 10).

GRÁFICO 10
COMPOSICIÓN POR SEXO DE LOS PROGRAMAS CON MAYOR NÚMERO DE GRADUADOS (2001-2010)



Fuente: Observatorio Laboral para la Educación (2011).

9. Empleabilidad

El propósito de este apartado es dimensionar la participación de los graduados en el mercado del trabajo y el nivel de renta que perciben. Con este objetivo, el análisis se circunscribe a tres indicadores: i) tiempo en insertarse al mercado laboral tras el

egreso de la educación superior; ii) tasa de empleo de la población de 25 a 64 años con educación terciaria, según sexo; y iii) nivel de renta por carreras según género.

9.1. *Tiempo en insertarse al mercado laboral tras el egreso de la educación superior*

Para el desarrollo de este acápite se dará inicio dando algunos datos sobre el acceso al sector formal de la población trabajadora en Colombia. En una segunda parte se mostrará la evolución del sector formal y el ingreso de los egresados con datos del 2010.

Los datos recogidos en este estudio del Centro de Pensamiento de Justicia (2012) muestran que hay un “mercado laboral para pobres” y “otro para personas de mayor ingreso” (Tabla 21). Según este estudio lo que diferencia a las personas por encima y por debajo de la línea de pobreza son las diferencias en términos del acceso a la educación superior. Esto implica para los sectores más pobres la imposibilidad de conseguir empleos en el sector formal y la ampliación de las brechas frente a los ingresos de los trabajadores cualificados. La cobertura en educación superior para los segmentos más pobres de la población representa un 8% y un 11%, mientras que para la población más rica la cobertura es del 48%.

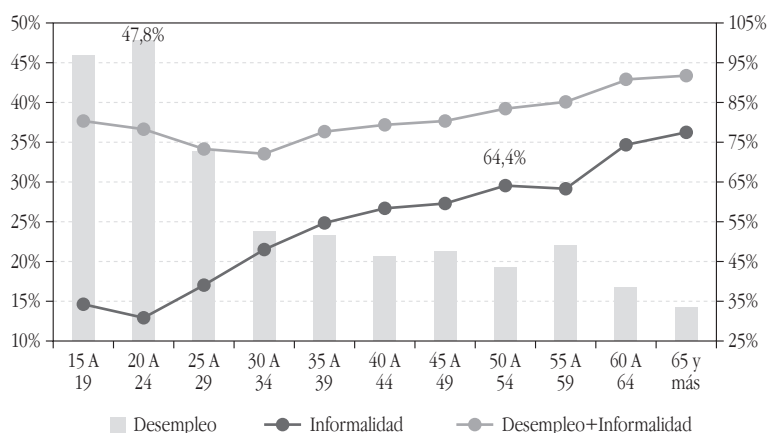
TABLA 21
ALGUNOS INDICADORES DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA FUERZA LABORAL OCUPADA
POR DECILES DE INGRESO (2008)

Decil	Años de educación	Horas semanales trabajadas	Afiliación contributiva a Salud (%)	Afiliación a Pensión (%)	Cuenta propia o indpte. (%)	Trabajadores remuneración de 1 SMM I/tri. 2009**	Asalariados remuneración de 1 SMM I/Tri. 2009**
1	7,5	31,2	33,9%	3,5%	77,5%	94%	85%
2	7,5	41,4	26,5%	3,2%	65,1%		
3	7,7	47,6	30,2%	6,2%	62,8%		
4	8,0	51,2	31,0%	8,1%	60,3%	72%	45%
5	9,3	52,0	77,5%	63,4%	15,7%		
6	9,3	52,8	62,9%	41,4%	42,4%		
7	9,9	54,3	71,4%	52,4%	37,2%	30%	11%
8	11,2	52,7	80,1%	61,3%	34,7%		
9	12,8	51,1	80,0%	69,6%	34,9%		
10	14,9	49,9	85,2%	69,7%	42,7%	11%	1,5%
Total	9,8	48,4	58,3%	38,5%	46,8%		

Fuente: Pineda & Acosta, 2009 y López, *El mercado laboral colombiano: problemas de corto y largo plazo*, 2010**.

La baja cobertura de educación superior para la población pobre y el cambio técnico sufrido por el país hace que las tasas de desempleo de estas poblaciones sean las más altas. Así, el 20% más pobre de la población debe afrontar tasas de desempleo 5 veces mayores que el 20% de la población más rica proveniente de instituciones de educación superior privada (Gráfico 11).

GRÁFICO 11
INSERCIÓN PRECARIA (DESEMPLEO + INFORMALIDAD) EN EL MERCADO LABORAL
DEL 20% MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR EDADES
13 CIUDADES (2009)



Fuente: López, Empleo moderno y empleo informal urbano: dinámica de corto y largo plazo, 2011b.

Las mujeres rurales, sobre todo las jóvenes-pobres, alcanzan un desempleo de niveles superiores al 30% (Uprimny et al., 2011). Esta discriminación por género opera tanto entre las mujeres más pobres y las mujeres educadas y con mayores ingresos. El deterioro en la distribución equitativa de los ingresos en contra de trabajadores y trabajadoras sin educación superior muestra un retroceso en la repartición de los ingresos laborales. De esta forma, la estructura ocupacional del país es una de las más inequitativas de la región, como lo muestra la siguiente gráfica.

TABLA 22
DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS LABORALES
EN 13 ÁREAS METROPOLITANAS (2001-2008)

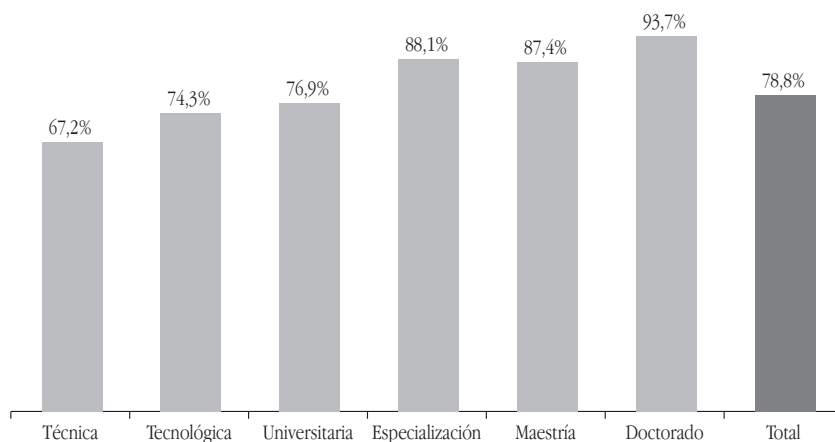
Decil	a) Distribución de los ingresos laborales entre deciles (Total)		b) Crecimiento porcentual de los ingresos mensuales de asalariados		c) Crecimiento porcentual ingreso/hora de independientes	
	% de ingresos totales 2001	% de ingresos totales 2008	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1	0,7%	0,5%	25,4%	30,1%	-2,3%	-10,7%
2	2,2%	1,4%	46,1%	41,7%	-15,2%	-15,6%
3	2,8%	2,6%	43,5%	48,8%	-18,1%	-17,4%
4	5,6%	3,6%	11,9%	11,7%	-18,0%	-17,5%
5	5,4%	5,1%	10,2%	9,1%	-19,8%	-19,2%
6	8,9%	6,4%	14,8%	14,7%	-22,6%	-21,4%
7	5,2%	7,3%	16,4%	17,8%	-21,2%	-21,0%
8	11,3%	9,2%	15,1%	15,9%	-20,89%	-21,6%
9	15,2%	13,8%	13,7%	13,1%	-21,4%	-23,1%
10	42,7%	50%	34,6%	28,1%	-25,0%	-22,5%
Promedio			23%	25,6%	-19,9%	-25,8%

Fuente: Pineda & Acosta, 2009.

Una vez que se han mostrado algunas cifras sobre la compleja situación que vive Colombia en términos de acceso de las clases más pobres a la educación superior, lo que repercute directamente en su ingreso al mercado laboral, se buscará en la parte final de este acápite mostrar la inserción de los graduados al sector formal de la economía.

La siguiente gráfica cruza datos del Ministerio de Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los resultados arrojados tras la interpretación es que entre el 2001 y 2010 el 78,8% de los graduados durante ese período se encuentran vinculados al sector formal. Estos porcentajes van aumentando en la medida en que se van obteniendo niveles de educación superiores (Gráfico 12).

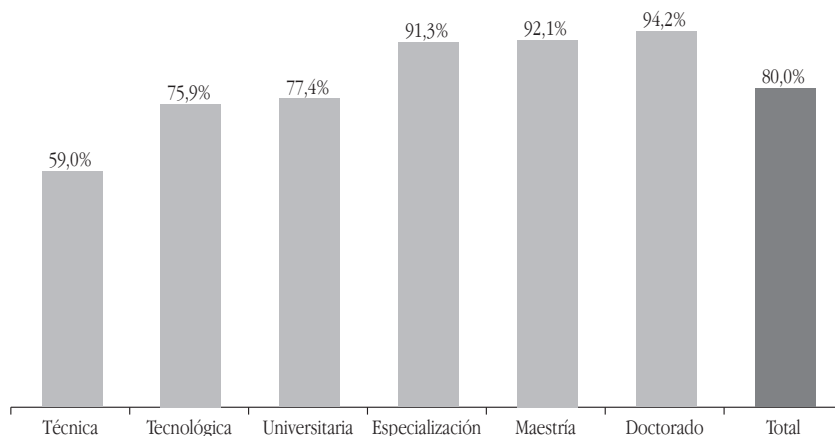
GRÁFICO 12
PORCENTAJE DE GRADUADOS 2001-2010 QUE SE ENCUENTRAN VINCULADOS
AL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMÍA



Fuente: Observatorio Laboral de Graduados de Colombia (OLGC), 2011.

Como lo muestran los datos del Observatorio Laboral de Graduados de Colombia-OLGC (2011), para los graduados del 2009, el porcentaje de éstos que han ingresado al mercado laboral es del 80%. Es decir, de cada 100 graduados del 2009, 80 ingresaron a trabajar en el 2010 (Gráfico 13).

GRÁFICO 13
RECIÉN GRADUADOS VINCULADOS AL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMÍA



Fuente: OLGC, 2011.

Según los datos del OLGC, los ingresos muestran un aumento exponencial en relación con la experiencia del graduado (Tabla 23).

TABLA 23
SALARIO PROMEDIO EN 2010 PARA GRADUADOS DE PREGRADO ENTRE 2001 Y 2010

Año de Grado	Ingreso en 2010
2001	\$2.298.521
2002	\$2.314.910
2003	\$ 2.217.774
2004	\$2.243.206
2005	\$2.241.482
2006	\$2.196.603
2007	\$ 2.000.070
2008	\$1.892.976
2009	\$1.783.049
2010	\$ 1.724.471

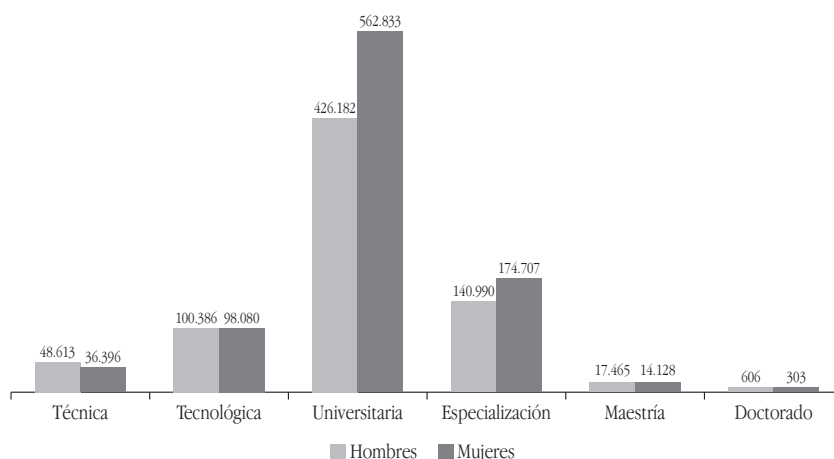
Fuente: OLCG, 2011.

9.2. Tasa de empleo de la población de 25 a 64 años con educación terciaria según sexo

El desarrollo de este aspecto se centra en una primera parte en la distribución de los graduados por sexo, según los datos del OLCG, durante el período 2001-2010.

Las cifras aquí presentadas muestran como durante el período estudiado las mujeres egresadas de la educación superior representan el 54,7% y los hombres el 45,3% (Gráfico 14).

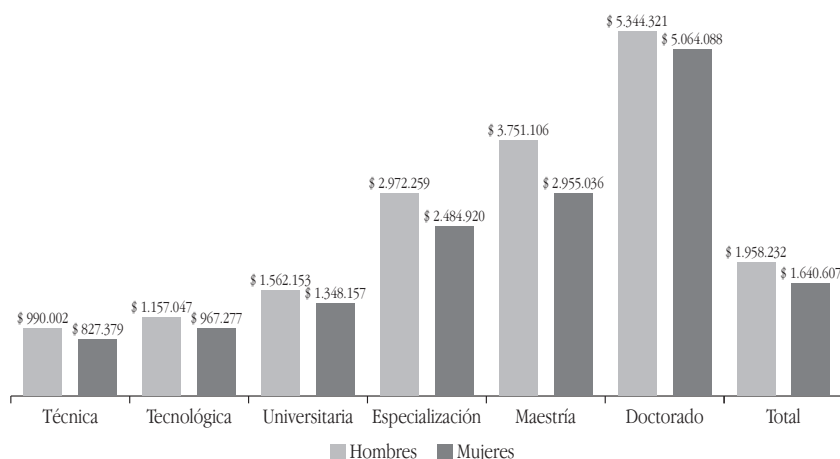
GRÁFICO 14
DISTRIBUCIÓN DE LOS GRADUADOS POR SEXO (2001-2010)



Fuente: OLCG, 2011.

El gráfico 15 muestra el tema de la discriminación salarial, ya que las recién graduadas entre 15 y 20 años trabajan como dependientes con un salario de \$ 1.640.607. Lo anterior equivale a un 12,6% menos que los hombres de la misma edad que egresaron con ellas, y que ganan alrededor de \$ 1.958.232.

GRÁFICO 15
SALARIO DE ENTRADA DE RECIÉN GRADUADOS POR SEXO



Fuente: OLCG, 2011.

9.3. Nivel de renta por carreras según género

De acuerdo a la información presentada en el marco del “Foro de seguimiento a graduados y necesidades del sector productivo”³⁹, en la conferencia “Diferencias salariales de género de los graduados en Colombia”, Juan David Barón (2010), teniendo como base los datos del Observatorio Laboral para la Educación⁴⁰, explicó cómo es el comportamiento de las brechas salariales entre hombres y mujeres en los últimos años y el por qué de estas diferencias. Según el experto, varias investigaciones reflejan que existe una marcada diferencia entre los salarios de hombres y mujeres, donde la tendencia muestra que los hombres son los que reciben mejores ingresos. La diferencia salarial de género se debería, entre otras razones, a las diferencias en la experiencia laboral, a las diferencias en las características personales y familiares, en el nivel educativo, las tasas de promoción o ascenso laboral e incluso la discriminación basada en el género.

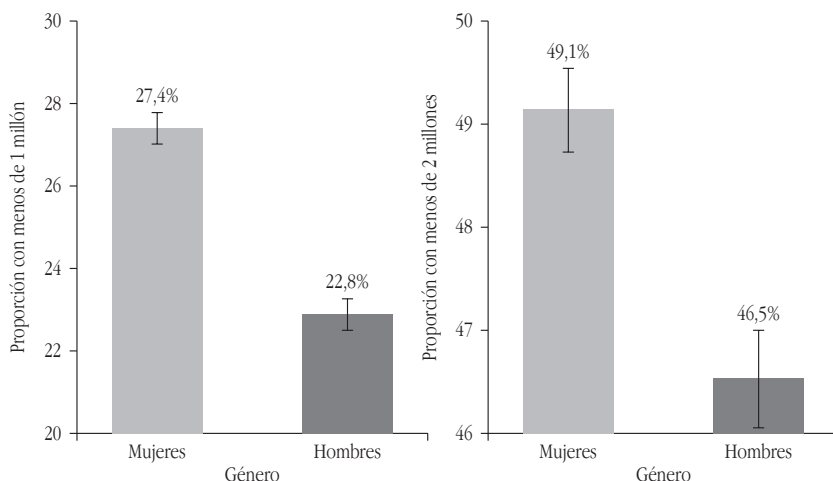
Utilizando los datos del Observatorio, el experto entregó un análisis sobre la vinculación de los recién graduados de la educación superior, donde destaca que las

³⁹ Desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional en el mes de junio de 2011.

⁴⁰ Ver <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/chanel.html>

mujeres recién graduadas ganan en promedio \$ 1.253.000 y los hombres \$ 1.444.000, lo que representa una brecha salarial del 15%. Por otro lado, destacó que también hay amplias diferencias cuando se comparan los recién graduados hombres y mujeres que ganan menos de un millón de pesos. El 27,4% de las graduadas reciben estos ingresos, mientras que el porcentaje de hombres con este salario es de 22,9%. De igual forma, mientras los hombres que ganan menos de dos millones de pesos, alcanzan el 46,5%, en el caso de las mujeres dicha tasa es de 49,1% (Gráfico 16). Esto, según el autor, sugiere que los hombres ganan en todos los niveles más que las mujeres. Regionalmente, la zona con ingresos más altos es Bogotá, donde se presentan brechas de 17,7% entre hombres y mujeres. La región de la Amazonía y la Orinoquía presenta una brecha de 13,9% y la Pacífica de 10,3%. La región Caribe es la que presenta una menor brecha con 6,9%.

GRÁFICO 16
BAJOS INGRESOS POR GÉNERO



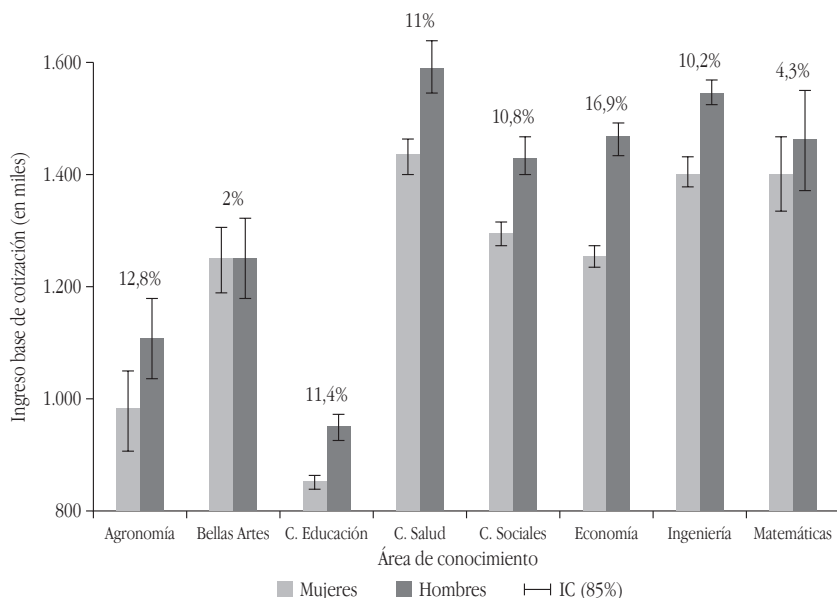
Fuente: Los salarios de los graduados, Juan David Barón, Banco de la República, 2011, Cartagena.

El análisis presentado muestra una diferencia salarial de los recién graduados hombres y mujeres de instituciones de educación superior públicas y privadas de 16,4% y 15,6%, respectivamente. Los hombres graduados de instituciones de educación superior públicas ganan en promedio \$ 1.334.000 y las mujeres \$ 1.146.000. Por su parte, los hombres recién graduados de instituciones de educación superior privadas ganan en promedio \$ 1.528.000 y las mujeres \$ 1.322.000.

Por áreas del conocimiento, el experto encontró una brecha importante en áreas como economía, agronomía, ciencias de la salud e ingeniería, donde los salarios entre hombres y mujeres presentan unas diferencias de 16,9%, 12,8%, 11,0% y 10,2%, respectivamente, siendo los hombres los mejor remunerados. Por el contrario, en

áreas como bellas artes y matemáticas la diferencia salarial es bastante menor, siendo del 0,2% y 4,3%, respectivamente (Gráfico 17).

GRÁFICO 17
INGRESO POR ÁREA DE CONOCIMIENTO Y GÉNERO



Fuente: Los salarios de los graduados, Juan David Barón, Banco de la República, 2011, Cartagena.

10. Profesorado e Investigadores

El propósito de esta dimensión es analizar las políticas sobre profesorado e investigadores/as en relación a las variables de raza, etnia y género. En este caso, las siguientes son las categorías analíticas abordadas: i) tipos de régimen que guían el quehacer del profesorado; ii) distribución de los académicos según género; iii) carrera docente; y iv) estímulos a la investigación.

10.1. Tipos de régimen profesorado

De acuerdo a la Ley 30 de 1992 al organizar el servicio público de la educación superior, teniendo como presupuesto principal el principio constitucional de la autonomía universitaria, se estableció en su título tercero un régimen especial para las universidades del Estado, señalando que éstas debían organizarse como entes universitarios autónomos. Asimismo, en el capítulo tercero de dicho título se regula lo referente al personal docente y administrativo de las mismas, señalando tres categorías para la vinculación de docentes:

- i) Los profesores de carrera, empleados públicos, los cuales no son de libre nombramiento y remoción e ingresan por concurso de méritos. Están sujetos a un régimen especial consagrado para los docentes vinculados a universidades del orden nacional, en el Decreto 1444 de 1992, y para aquellos vinculados a universidades públicas del orden territorial en el Decreto 055 de 1994, que adoptó el régimen salarial y prestacional consagrado en el primero.
- ii) Los profesores de cátedra, los cuales se vinculan por contrato de prestación de servicios, celebrados por períodos académicos.
- iii) Los profesores ocasionales, categoría que define el artículo 74 de la citada Ley 30 de 1992 de la siguiente manera: “Serán profesores ocasionales aquellos que con dedicación de tiempo completo o medio tiempo, sean requeridos transitoriamente por la entidad para un período inferior a un año”.

Se trata de tres modalidades que permiten la vinculación de docentes universitarios que cubrirán las distintas necesidades propias de una institución de educación superior:

- i) Así, los profesores empleados públicos, quienes ingresan por concurso de méritos, constituyen uno de los estamentos esenciales y más reconocidos de la comunidad académica que conforma e identifica a la institución, hacen parte activa de ella y se desarrollan profesionalmente a su servicio.
- ii) Los profesores de cátedra, que se vinculan por contratos de prestación de servicios, atienden funciones o tareas docentes de carácter especializado o coyuntural que no exigen su dedicación de medio tiempo o de tiempo completo.
- iii) Los profesores ocasionales, que transitoriamente se vinculan a la institución con dedicación de medio tiempo o tiempo completo para realizar actividades inherentes a la naturaleza de la institución, incluyendo y/o investigación.

En los tres casos, los docentes deben acreditar el cumplimiento de los requisitos y condiciones mínimas exigibles para el desarrollo de una actividad académica de calidad, pues no se trata de labores que se diferencien por los niveles de exigencia o cualificación de quienes las asumen, sino por su origen en necesidades y expectativas, unas permanentes y otras eventuales, que dentro de las instituciones confluyen al logro del objetivo esencial de las mismas: propender hacia la creación, generación y adecuación del conocimiento y educar integralmente a los individuos que acuden a ella.

La comunidad científica que conforma el estamento universitario es autónoma en la dirección de sus destinos, aunque tal autonomía no es absoluta y no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación, pues éste tiene el deber de “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar

por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos”⁴¹.

10.2. Distribución de los académicos según género

En lo concerniente a la participación docente de las mujeres en la educación superior, ésta es menor al 25% de los académicos. Su dedicación es parcial o de hora cátedra. Sin embargo, la formación escolar se encuentra feminizada, mientras que los hombres ocupan mayoritariamente los niveles universitarios de ejercicio de la actividad docente.

10.3. Carrera docente

Según el artículo 75 de la Ley 30 de 1992 el estatuto universitario dictado por el Consejo Superior Universitario introduce el siguiente escalafón, de menor a mayor, para la carrera docente: i) profesor auxiliar; ii) profesor asistente; iii) profesor asociado; y iv) profesor titular.

Para ascender a la categoría de profesor asociado, además del tiempo de permanencia determinado por la universidad para las categorías anteriores, el profesor deberá haber elaborado y sustentado ante homólogos de otras instituciones un trabajo que constituya un aporte significativo a la docencia, a las ciencias, a las artes o a las humanidades.

Para ascender a la categoría de profesor titular, además del tiempo de permanencia como profesor asociado determinado por la universidad, el profesor, al igual que en el caso anterior, deberá haber elaborado y sustentado ante homólogos de otras instituciones trabajos diferentes que constituyan un aporte significativo a la docencia, a las ciencias, a las artes o a las humanidades.

10.4. Estímulos a la investigación

La política de “Apoyo al fortalecimiento y consolidación de los grupos y centros de investigación del país” está consagrada en la Ley 29 de 1991 de Ciencia y Tecnología, para lo cual el Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) construye un modelo conceptual de manera conjunta con la comunidad científica y académica, el cual está en permanente análisis, evaluación y ajuste.

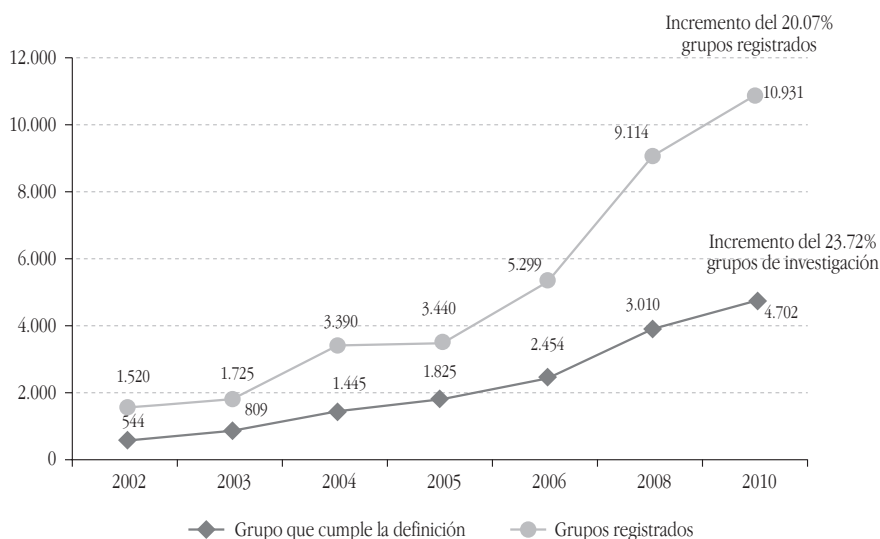
Actualmente, Colombia cuenta con la base de datos más completa sobre producción científica y académica, en la que se identifican los actores que intervienen en los procesos de investigación y generación de nuevo conocimiento. Dicha base de datos se denomina Plataforma ScienTI-Colombia, la cual permite registrar en línea, a

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-195 de abril de 1994, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

partir de sistemas de acumulación y procesamiento de información, las actividades de la comunidad científica y tecnológica nacional, lo que contribuye con la definición de políticas, estrategias y mecanismos que apoyan la consolidación de capacidades científicas en el país. En 2010 los grupos de investigación eran 4.705, de los cuales 4.072 estaban clasificados.

El Gráfico 18 muestra el incremento año a año de los grupos de investigación, observándose un incremento de un 20,07% en el año 2010 en comparación con el año 2008, tanto en las universidades públicas como privadas.

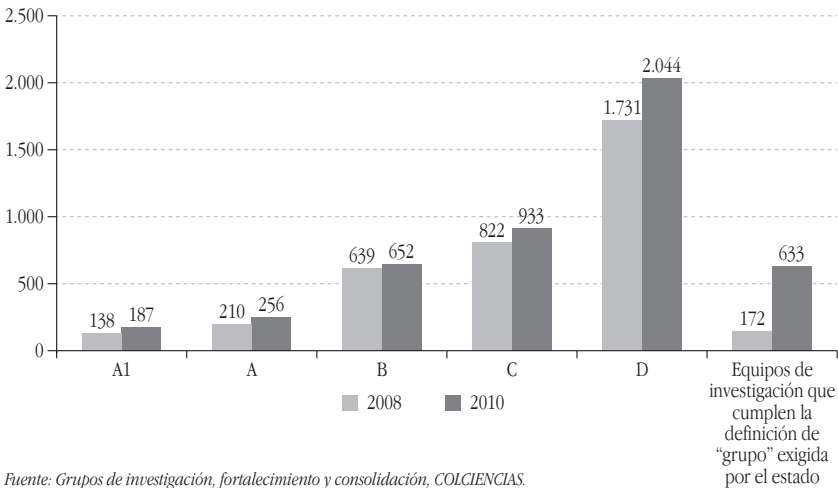
GRÁFICO 18
INCREMENTO DE LOS GRUPOS DE INVESTIGACIÓN REGISTRADOS POR COLCIENCIAS
EN EL PERIODO 2002-2010



Fuente: Grupos de investigación, fortalecimiento y consolidación, COLCIENCIAS.

El sistema de incentivos está ligado a las exigencias que hace COLCIENCIAS a las universidades privadas y públicas para hacer investigación, y que ésta tenga un lugar importante en la vida cotidiana de las instituciones. En este sistema de incentivos se clasifica a los grupos de investigación científica, tecnológica o de innovación en un escalafón (Gráfico 19 y Tabla 24).

GRÁFICO 19
DISTRIBUCIÓN DE GRUPOS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA POR CATEGORÍAS
(2008-2010)



Fuente: Grupos de investigación, fortalecimiento y consolidación, COLCIENCIAS.

TABLA 24
DISTRIBUCIÓN DE GRUPOS DE INVESTIGACIÓN POR CATEGORÍAS
(2008-2010)

Categoría	Total-año 2008	%	Total Año 2010	%
A1	138	4	187	5
A	210	6	256	6
B	639	18	652	16
C	822	23	933	23
D	1731	49	2.044	50
Equipos de investigación que cumplen la definición de "grupo" exigida por el estado	172		633	
Total general	3712		4705	

Fuente: Grupos de investigación, fortalecimiento y consolidación. COLCIENCIAS.

La creación de este escalafón ha generado interés de las universidades por invertir en sus equipos, creándose fondos universitarios para apoyo a la investigación; premios; apoyo para asistir a concursos; incentivos económicos por publicación de artículos en ciertas revistas indexadas internacionalmente; incentivos económicos por negociación y consecución de recursos externos para financiar proyectos y grupos de investigación, etc.; y apoyo económico para la constitución de redes y publicaciones internacionales, todo lo anterior en el marco de la autonomía universitaria de cada institución.

Además, existe otra política de COLCIENCIAS enfocada al compromiso de apoyar el mejoramiento de la productividad y la competitividad mediante acciones concretas que promueven la innovación y el desarrollo tecnológico en las empresas, de acuerdo a los lineamientos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Según el Plan de Desarrollo, la necesidad de elevar el crecimiento de la economía exige aumentar la competitividad y la productividad, lo cual hizo necesaria la adopción de políticas complementarias en innovación y educación para extender sus beneficios al resto de sectores y regiones. En este sentido, se entiende que desde la educación se puede incrementar la capacidad innovadora de un país, promoviendo el crecimiento mediante el uso de nuevas tecnologías, productos y procesos.

Según los lineamientos de COLCIENCIAS para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, en Colombia es posible la inversión o donación en estas áreas. En caso de inversión, los contribuyentes del impuesto de renta que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios dentro del país, y que realicen inversiones en proyectos de investigación o de innovación, podrán beneficiarse de este incentivo (artículo 12 de la Ley 633 de 2000). Por otra parte, las donaciones pueden realizarse a centros de investigación o centros de desarrollo tecnológico constituidos como entidades sin ánimo de lucro, así como también a centros y grupos de investigación de instituciones de educación superior reconocidos por COLCIENCIAS.

El que invierta o done en programas o proyectos de ciencia y tecnología tendrá derecho a deducir de su renta el 125% del valor invertido en el período gravable en que se realizó la inversión. Esta deducción no podrá exceder el 20% de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión. Todas las personas naturales o jurídicas que inviertan en proyectos calificados por COLCIENCIAS como de ciencia y tecnología a través del Fondo Francisco José de Caldas podrán solicitar el beneficio tributario para deducir de la renta el valor de su inversión o donación.

Igualmente, frente al desarrollo de nuevos productos medicinales y de software elaborados en Colombia que den origen a nuevas patentes registradas ante la autoridad competente, siempre que tengan un alto contenido de investigación científica y tecnológica nacional (certificado por COLCIENCIAS o quien cumpla su rol por 10 años), se le otorgará un beneficio fiscal al contribuyente que consistirá en eximir del pago de impuestos el 100% de los ingresos recibidos por comercializar el software certificado.

Bibliografía

- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2011). Seguimiento a la política social del gobierno e indicadores poblacionales, con enfoque de género, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Bogotá, disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/OAG/Documents/Salud-Estado-Embarazo-maternidad-Adolescentes.pdf>
- Asociación Colombiana de Universidades (2005). "Foro: Financiamiento y gestión de la educación superior", *Pensamiento Universitario*, N°15.

- Barón, Juan David (2010). *Diferencias de género en los salarios de los graduados en Colombia*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- Barón, Juan David (2011). *Los salarios de los graduados*, Banco de la República, Cartagena.
- Blázquez, Norma y Javier Flórez (2005). *Ciencia, tecnología y género en Iberoamérica*, CEIICH/UNAM/UNIFEM/Plaza y Valdés, México.
- CINDA (2007). *Educación superior en Iberoamérica*, CINDA, Santiago de Chile.
- CINDA (2009). *Informe nacional Colombia*, CINDA, Santiago de Chile.
- DANE (2005). *Análisis regional de los principales indicadores sociodemográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del censo general del 2005*, DANE, Bogotá.
- DANE (2005). Censo general 2005, disponible en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/gene_15_03_07.pdf
- DANE (2006). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, DANE, Bogotá.
- DANE (2011). Proyecciones de la población 1985-2011, disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Edades_Simples_1985-2020.xls
- Dejusticia (2012). *Pobreza y mercado Laboral: inserción precaria, estancamiento estructural*, Dejusticia, Bogotá.
- Departamento de la Función Pública (2006). Estructura del Estado Colombiano.
- Domínguez Blanco, María Elvia (2005). “Equidad de género en la educación: ¿qué hemos logrado las mujeres colombianas?”, *Cuadernos del CES*, N°12.
- González, David (2009). *El concepto de hegemonía y su aplicación a los períodos históricos de la Regeneración y el Frente Nacional: Una arqueología del ‘uribismo’*, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Gracia, Orlando; Piedad Urdinola (2000). *Una mirada al mercado laboral colombiano*, Departamento de Planeación Nacional, Bogotá.
- Kalmanovitz, Salomón (2001). “Constitución y modelo económico”, *Seminario Diez años de la Constitución colombiana, 1999-2001*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional e ILSA, 14 y 15 de junio, disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-discursos/pdf/cmodelo.pdf>
- López, Hugo (2010). *El mercado laboral colombiano: problemas de corto y largo plazo*, Banco República-Medellín, Ibagué.
- López, Hugo (2011). “Empleo moderno y empleo informal urbano: dinámica de corto y largo plazo”, Banco de la República, *Seminario de Economía*, N°2, Bogotá.
- Ministerio de Educación, Direcciones de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, Sub-dirección de poblaciones (2004). Estado del arte de la etnoeducación en Colombia con énfasis en política pública.
- Ministerio de Educación (2010). “Jaque a la deserción”, *Boletín Informativo*, N°14, febrero.
- Ministerio de Educación (2011). Mesa de Trabajo-Financiación de la Educación Superior, disponible en: http://aplicaciones.contactenoscolombiaaprende.info/ley30/sites/default/files/documentos/relatorias/mesa_trabajo_villegas.pdf
- Observatorio Laboral para la Educación (2011). Observatorio Laboral para la Educación. Seguimiento a los graduados de la educación superior en los últimos años, disponible en: <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/printer277950.html>
- Organización de Estados Americanos (2007). Sistema Político de la República de Colombia, disponible en: <http://www.oas.org/electoralmissions/MisionesElectorales/Colombia2010/FichaT%C3%A9cnica/SistemaPol%C3%ADtico/tabid/910/language/enUS/Default.aspx>

- Papadópulos, Jorge; Rosario Radakovich (2006). *Estudio comparado de educación superior y género en América Latina y el Caribe*, disponible en http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionRevistaCalidad/doc/52/CSE_resumen520.pdf
- Presidencia de la República (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*, disponible en <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>
- Presidencia de la República (1992a). Ley 24 de 1992.
- Presidencia de la República (1992b). Ley 30 de 1992.
- Salazar, Mónica (2010). “Indicadores de ciencia y tecnología”, *Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología*, Colombia.
- Sarmiento Gómez, Alfredo; Luz Perla Tovar; Carmen Alam (2001). *Situación de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo/Fundación Corona/Fundación Antonio Restrepo Barco, Plan Internacional UNICEF, Bogotá, disponible en: http://64.76.85.59/sitio-/images/institucional/arc_386.pdf
- Subdirección de Desarrollo Sectorial (2012). Estadísticas de Educación Superior.
- Uprimny, Rodrigo; César Augusto Rodríguez (2005). “Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho”, *Debates de Coyuntura Económica*, Vol. 62, N°1, pp. 23-40.
- Uprimny, Rodrigo; S. Chaparro; D. Guzmán; C. Sánchez, C. (2011). *Mujeres, sector rural y tierras en Colombia*, Dejusticia, Bogotá.

EQUIDAD E INCLUSIVIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÚ

CARMEN VELEZMORO*
JULIO CHÁVEZ ACHONG*
HEIDI RODRICH*
AZRIL BACAL*

Introducción

El presente capítulo constituye un esfuerzo por resumir las principales tendencias de la educación superior en el Perú, haciendo hincapié en aquellos puntos fundamentales para avanzar hacia la equidad, la inclusión y la cohesión social, tomando en cuenta los distintos estadios del proceso de educación superior: acceso, permanencia, conclusión, logro educativo e impacto.

La elaboración de este capítulo toma como referencia el planteamiento de CIN-DA (2010), fundamentándose en los principios de igualdad y equidad: *La igualdad* como reconocimiento de que toda persona, independientemente de su nivel socioeconómico, sexo, credo, identidad cultural y color de piel, debiera tener los mismos derechos, opciones y oportunidades. *La equidad*, que apunta a la búsqueda de justicia para construir situaciones de igualdad a partir de un trato específico a quienes se encuentran en desventaja o experimentan discriminación y exclusión social. La equidad debe, además, comprenderse desde un enfoque multidimensional, persiguiendo la igualdad para los distintos estadios del proceso de educación superior.

Asimismo, la equidad considera las situaciones diferenciadas y estratificadas de partida en cuanto a recursos económicos (ingresos, gastos, calidad de vida), sociales (redes de apoyo), culturales (identidades etno-lingüísticas), educativos (calidad de los niveles básicos, capacidades y potencialidades), psicológicos y físicos. En esta lógica, se hace propio el concepto de *inclusión* (CEPAL, 2007: p. 18) como una versión ampliada de la “integración”, considerando las formas de adaptación de los individuos al sistema; pero también las formas de adaptación de un sistema que tome en

* Universidad Nacional Agraria La Molina, Perú.

cuenta las diversidades de individuos y actores. Así, la *inclusión* supone mejorar las condiciones de acceso a canales y mecanismos de integración, pero también la promoción de mayores capacidades de gestión. Finalmente, se apuesta por continuar trabajando bajo una conceptualización amplia de *cohesión social* (CEPAL, 2007: p. 18) entendida como la “dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”. Conseguir altos niveles de *cohesión social* constituye un fin, así como también un medio para el desarrollo social y económico. Un nivel alto de cohesión social supondría que los actores se perciban como parte del todo y sientan confianza en las instituciones, estando dispuestos a ceder sus intereses personales en beneficio del conjunto, siendo solidarios con los grupos excluidos y vulnerables. Asimismo, debe existir una disposición de los ciudadanos para apoyar la democracia, así como para participar en asuntos públicos y en espacios de deliberación.

En cuanto al contexto país, es crucial tomar en cuenta que el Perú es una nación que durante los últimos años ha venido experimentando un crecimiento económico importante (con un 7,2% de incremento promedio del PBI durante los últimos 6 años), impactando en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida (PNUD, 2011). Sin embargo, la inequidad en la distribución de los ingresos constituye un problema estructural persistente (Jaramillo y Saavedra, 2011). Esta inequidad se da en un contexto de gran diversidad lingüística y cultural (INDEPA, 2010) y en el que la discriminación es aún notoria en distintos ámbitos, incluido el educativo (MINJUS, 2005). Así, se encuentra gran heterogeneidad entre los jóvenes en edad de realizar sus estudios superiores, existiendo grupos particularmente vulnerables, principalmente los inmigrantes de zonas rurales; los residentes en las periferias urbanas; los pobres y pobres extremos; los egresados de escuelas públicas de muy baja calidad; quienes tienen por lengua materna una originaria y quienes tienen algún tipo de discapacidad.

Para efectos de una lectura que permita un análisis comparativo con la situación de los otros países de la zona andina, el capítulo está organizado en torno a diez puntos denominados dimensiones, los cuales van desde lo contextual/territorial del Perú, pasando por el marco legal normativo, las políticas nacionales de educación superior, la institucionalidad de la educación superior, los mecanismos de selección de alumnos, el régimen de financiamiento del sistema de educación superior, la descripción del alumnado y su representatividad, lo referido a la certificación de profesionales, la empleabilidad de los egresados de la educación terciaria y lo referido al profesorado e investigadores de las instituciones de educación superior.

1. Contexto

El propósito de esta dimensión es analizar/describir las variables de la situación contextual, socioeconómica y política que determinan las políticas de educación supe-

rior a nivel nacional. Para ello se analizan dos variables: el sistema político y el régimen de gobierno imperante, así como el modelo económico que guía los destinos de cada nación.

1.1. Sistema político y de gobierno

Perú tiene un sistema político democrático. El presidente de la República es elegido por todos los ciudadanos mayores de 18 años inscritos en el Registro Nacional de Identidad. Además del presidente se elige a un vicepresidente y a los representantes del Congreso. A partir del año 1993 las cámaras de senadores y diputados fueron cerradas y se creó una sola cámara denominada Congreso de la República. Esta cámara está formada por 130 congresistas, representantes de las diversas regiones del país y que se eligen también por los ciudadanos con derecho a voto, en forma preferencial.

En el gobierno del Perú existen 3 poderes: el Ejecutivo, representado por el presidente de la República; el Legislativo, representado por el Congreso de la República; y el Judicial, representado por la Corte Suprema, de acuerdo a lo determinado por la Constitución Peruana. La Constitución Peruana vigente fue aprobada en el año 1993 por el Congreso Constituyente Democrático elegido con tal fin.

1.2. Modelo económico

Entre 1992 y el 2000, el régimen dictatorial encabezado por Alberto Fujimori estuvo marcado por una fuerte corrupción en todos los niveles y poderes del Estado peruano, así como por la implantación de un modelo neoliberal que apostó fuertemente por la privatización de los servicios básicos, incluyendo la educación, lo cual redundó en un debilitamiento de su calidad.

A partir del año 2000 el país inició una transición democrática mediante la cual comenzó a recuperarse la independencia de los poderes del Estado. Este proceso estuvo acompañado por una lenta estabilidad económica. En la última década, principalmente en años más recientes, el Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido, liderado por las ganancias de la productividad y la inversión privadas (MEF, 2011). Así, en el quinquenio 2006-2011, y pese a la crisis internacional, el PBI creció a un ritmo promedio anual de 7,2%, el mayor registrado desde el quinquenio 1961-1965. La economía peruana creció por encima del promedio de la región latinoamericana y, a nivel mundial, se ubicó entre los países de crecimiento más rápido (MEF, 2011). Las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de medición de la pobreza muestran una reducción persistente de ésta a lo largo de la última década, que va desde 54,8% en el año 2001 -con 24,4% de pobreza extrema-, hasta 31,3% en 2010 -con 9,8% de pobreza extrema (INEI, 2011)-. Con una mirada de más largo plazo, y según lo calculado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a lo largo de las tres últimas décadas el

Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁴² creció en el Perú desde 0,560 en 1980 a 0,723 en 2010, situándose por encima del promedio latinoamericano que, en el mismo período, evolucionó desde 0,578 hasta 0,706 (PNUD, 2011). Sin embargo, un problema persistente del crecimiento en la región, y particularmente del Perú, es la inequidad reflejada en la desigual distribución de los ingresos y la capacidad de gasto per cápita. Sobre la base de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) para el IV trimestre del año 2006, Jaramillo y Saavedra (2011: p. 29) señalan que el 53,7% del ingreso total y el 46,9% del gasto total se distribuyen en el quintil más rico. Para el quintil más pobre, estos porcentajes se reducen a 4,2% y 5,9%, respectivamente. Según cálculos del Banco Mundial (2009)⁴³, el coeficiente de Gini⁴⁴ para el Perú es de 40,8, lo que refleja una desigualdad muy alta a nivel global, si bien levemente menor a la de los otros países de la región andina, con excepción de Venezuela.

El Partido Nacionalista liderado por Ollanta Humala, actualmente en el gobierno, logró captar votos de los sectores más vulnerables de la población, expresándose el descontento por un crecimiento económico que no ha estado acompañado por políticas consistentes para enfrentar las desigualdades. El actual Gobierno se ha definido como seguidor de un paradigma de inclusión social e igualdad de oportunidades.

En agosto del año 2011 se aprobó el Proyecto de Ley que dispone la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MINDIS), que se constituye en una entidad encaminada a “reducir la pobreza, las desigualdades, vulnerabilidades y riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal, regular, de competencia sectorial” (Proyecto de Ley 125-2011 PE). La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social constituye una apuesta seria por generar políticas amplias, consistentes e intergubernamentales para promover el acceso a oportunidades, el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades. Ello bajo los principios de equidad social y desarrollo humano, buscando la articulación con entidades del Estado, con el sector privado y con la sociedad civil (artículo 9).

2 Marco Legal Normativo

El objetivo de esta dimensión es describir los marcos legales que regulan el accionar del sistema de educación superior y de sus instituciones. Para ello se discuten brevemente los alcances de la normativa que guía los destinos del sistema de educación superior.

⁴² Índice elaborado a partir de la medición de indicadores en salud, educación e ingresos.

⁴³ En: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI/countries?display=map>

⁴⁴ Mide el grado en que la distribución de los ingresos (o del consumo) entre individuos u hogares de un país se desvía respecto de una distribución en condiciones de perfecta igualdad. El valor 0 representa igualdad absoluta y 100 desigualdad absoluta en la distribución de los ingresos (o del consumo) entre individuos u hogares de un país. Ver PNUD: <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/67106.html>

2.1. Marcos legales del sistema de educación superior (leyes, decretos leyes, reglamentos y/o convenios que defienden el derecho a la educación de grupos vulnerables)

Todas las universidades e instituciones de educación superior no universitaria se rigen por la Ley General de Educación 28.044 (2003). Las universidades públicas y privadas están normadas también por la Ley Universitaria (1983).

En cuanto a las instituciones de educación superior no universitaria, éstas se dividen en Institutos Superiores Pedagógicos, Institutos Superiores Tecnológicos, Escuelas de Educación Artística y Escuelas de Educación Técnico-Profesional de los sectores Defensa e Interior.

Sean de administración pública o privada, estas instituciones se encuentran reguladas por la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior 29.394 (2009).

Por otro lado, gran parte de las universidades privadas e instituciones de educación superior no universitaria se rigen también por el Decreto de Ley 882 (1996), en el que se promueve la participación e inversión privada en todos los niveles del sistema educativo.

En la Ley General de Educación (2003) se estipula que la educación superior debe consolidar la formación integral de las personas, producir conocimiento, desarrollar investigación, innovación y formación de profesionales con el más alto nivel de especialización en todos los campos del saber, la cultura, el arte, la ciencia y la tecnología, cubriendo así la demanda de la sociedad y contribuyendo al desarrollo y la sostenibilidad del país.

3. Políticas Nacionales de Educación Superior

El propósito de esta dimensión es describir y analizar las políticas de educación superior en caso de existir (y las iniciativas derivadas de éstas), en particular las referidas a la equidad, igualdad de oportunidades y la cohesión social. Con ese objetivo en mente se indaga acerca de los siguientes aspectos: i) instituciones a cargo del diseño, implementación y seguimiento de políticas; ii) programas pro equidad y pro género para el acceso y permanencia en la educación superior; iii) programas de ayuda estudiantil (becas y créditos) para sectores vulnerables destinados a incentivar el acceso y la permanencia en la educación superior; y iv) programas dirigidos a grupos étnicos y minorías.

3.1. Instituciones a cargo del diseño, implementación y seguimiento de políticas

La Asamblea Nacional de Rectores (ANR) –organismo público autónomo constituido por los rectores de las universidades públicas y privadas– es el ente rector de

estudio, coordinación y orientación de las actividades universitarias del país. Entre sus atribuciones y funciones destacan⁴⁵:

- Estudiar, coordinar y orientar las actividades de las universidades.
- Elaborar y publicar un informe anual sobre la realidad y política universitaria.
- Elaborar y difundir estándares académicos.
- Intervenir y adoptar medidas correctivas en universidades públicas y privadas sobre irregularidades.
- Evaluar y emitir pronunciamiento favorable para la creación de escuelas de posgrado o sección de igual carácter.
- Auspiciar con estímulo económico la realización de investigación científica por los docentes universitarios, incluida la adquisición de equipos y su transferencia en uso a las universidades nacionales.
- Apoyar el otorgamiento de becas a los estudiantes universitarios que acrediten buen rendimiento académico durante su formación profesional y no cuenten con los recursos económicos suficientes.

La ANR cuenta con los siguientes organismos descentralizados⁴⁶: el Consejo Regional Interuniversitario del Norte (CRI-Norte); el Consejo Regional Interuniversitario del Sur (CRI-Sur); el Consejo Regional Interuniversitario de Lima (CRI-Lima); el Consejo Regional Interuniversitario del Centro (CRI-Centro); y el Consejo Regional Interuniversitario Amazónico (CRI-Amazónico).

La Dirección General de Educación Superior y Técnico-Profesional del Ministerio de Educación es la encargada de formular y proponer la política, objetivos y lineamientos pedagógicos del nivel de educación superior no universitaria, en particular, la política de funcionamiento de los institutos y escuelas de educación superior.

Por otra parte, la Sub-Dirección de Educación Superior Tecnológica y Técnico-Productiva tiene a su cargo el diseño de la estructura curricular de la educación superior tecnológica y técnico-productiva. Entre sus funciones se encuentran⁴⁷:

- Formular y aprobar los diseños curriculares básicos y orientaciones metodológicas.
- Formular y aprobar los criterios técnicos para la elaboración de perfiles técnico-profesionales.
- Aprobar normas académicas y administrativas referidas al ingreso, promoción y certificación.

⁴⁵ En: http://www.anr.edu.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=54

⁴⁶ Constituidos por los rectores de las universidades públicas de un determinado grupo de departamentos. Por ejemplo, en CRI-Norte participan los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad y Ancash.

⁴⁷ En: <http://www.minedu.gob.pe/dinesutp/>

- Diseñar, apoyar la implementación y coordinar a nivel nacional la red de observatorios socioeconómicos laborales.

En el año 2006 se creó el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), “conjunto de organismos, normas y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación a fin de asegurar los niveles básicos de calidad”⁴⁸ que deben brindar las instituciones de educación. El SINEACE está constituido por órganos operadores, los cuales deben garantizar idoneidad, independencia e imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones:

- El Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Universitaria (CONEAU), con competencia en las instituciones de educación superior universitaria.
- El Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación No Universitaria (CONEACES), con competencia en los institutos y escuelas de educación superior.
- El IPEBA, con competencia en las instituciones educativas de educación básica y técnico-productiva.

En la Ley de creación del SINEACE (2006) se establecen los siguientes procesos de evaluación y acreditación:

- Autoevaluación de la gestión pedagógica, institucional y administrativa, a cargo de cada institución educativa.
- Evaluación externa con fines de acreditación, requerida voluntariamente por cada institución.
- Acreditación, entendida como el reconocimiento público y temporal de una carrera, programa, área o institución educativa.

3.2. Programas pro equidad y pro género para el acceso y permanencia en la educación superior

Los conceptos de equidad, inclusión e igualdad de oportunidades están presentes en la legislación vigente de educación superior en Perú. Entre los principios de la educación, establecidos en el Artículo 8 de la Ley General de Educación (LGE), aprobada en julio de 2003, destacan los de equidad, inclusión, democracia y gobernabilidad. En este sentido, la LGE establece medidas de equidad orientadas a compensar desigualdades en el ejercicio del derecho a la educación. Así, estipula que las autoridades educativas:

⁴⁸ En: http://www.coneaces.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=87

- Priorizan la asignación de recursos por alumno en las zonas de mayor exclusión.
- Aseguran mecanismos que permitan la matrícula oportuna, permanencia y reincorporación de los estudiantes y establecen medidas especiales para retener a los que se encuentran en riesgo de exclusión del sistema educativo.
- Implementan programas de educación para personas con problemas de aprendizaje o necesidades educativas específicas.
- Adecúan la prestación de servicios educativos a las necesidades de la población, con énfasis en el apoyo a los menores trabajadores.
- Establecen un sistema de becas y ayudas para garantizar el acceso o la continuidad de los estudios de aquellos alumnos con alto rendimiento académico que no puedan cubrir los costos de su educación.
- Desarrollan programas de bienestar y apoyo técnico con el fin de fomentar la permanencia de los maestros que prestan servicios en las zonas rurales, y en aquellas económica y/o socialmente vulnerables.

En la Ley Universitaria (1983) no se encuentran referencias puntuales a la equidad o a la igualdad de oportunidades, aunque se estipula el rechazo a toda forma de violencia, discriminación e intolerancia en la actividad de las universidades.

Para los institutos y escuelas de educación superior, en el artículo 43 de la Ley que los rige (del 2009) se consigna que los estudiantes son el centro del proceso educativo y, previo cumplimiento de los requisitos establecidos, tienen derecho a acceder al mismo sin discriminación de ninguna naturaleza, recibir una educación de calidad, así como un buen trato y una adecuada orientación, entre otros. Asimismo, la práctica de la tolerancia, la solidaridad, el diálogo y el respeto a los otros miembros de la comunidad educativa se constituyen como deberes de los estudiantes. En la misma legislación se establece que la evaluación de los alumnos es de carácter integral y flexible, acorde a sus características socioeconómicas y culturales.

La Ley 26.772 contra Actos de Discriminación (1997) dictamina que el acceso a los centros de formación educativa, así como la oferta de empleo, no podrá contener requisitos que constituyan discriminación y alteren la igualdad de oportunidades o trato. Se considera discriminación a “un trato diferenciado desprovisto de una justificación objetiva y razonable, basado en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión, ascendencia nacional u origen social, condición económica, política, estado civil, edad o de cualquier otra índole” (artículo 2).

Respecto a las personas con discapacidad, en su artículo 23 la Ley General de la Persona con Discapacidad (1998) señala que la educación de la persona con discapacidad persigue su “integración e inclusión social, económica y cultural”, estipulando que los centros educativos especiales, pero también los regulares, deben incorporar a personas con discapacidad previa evaluación de las aptitudes de la persona y la naturaleza de la discapacidad, así como las posibilidades e intereses del estudiante y su familia.

Respecto a la discriminación de género, el año 2005 el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) aprobó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010⁴⁹, buscando otorgar a la igualdad de oportunidades y la no discriminación una perspectiva más integral. Se plantea como uno de sus resultados esperados que “en todos los niveles del sistema educativo se fomentan valores, actitudes y relaciones que promuevan la equidad entre mujeres y varones” (p. 40). Entre otras, se definen las siguientes acciones estratégicas:

- Realizar acciones de sensibilización y capacitación especializada sobre equidad de género e igualdad de oportunidades a funcionarios de todos los niveles del sistema educativo.
- Formular e implementar planes curriculares que contengan contenidos de género, equidad e interculturalidad.
- Difundir la coeducación y promover su generalización.
- Elaborar y distribuir a nivel nacional textos y guías metodológicas y material educativo para docentes y alumnos(as), que promuevan relaciones familiares equitativas, los derechos de los niños(as) y el respeto a la diversidad cultural y lingüística.

Por otra parte, se cuenta con un Plan Integral de Reparaciones creado por Ley 28.592 (2006), que establece distintos programas de reparaciones –entre ellos, uno en educación– destinados a las víctimas y familiares de víctimas de la violencia política ocurrida en el país entre los años 1980 y 2000.

3.3. Programas de ayuda estudiantil (becas y créditos) para sectores vulnerables destinados a incentivar el acceso y la permanencia en la educación superior

La Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC) del Ministerio de Educación ofrece algunos programas de becas para cursar estudios de pregrado y posgrado, incluyendo:

- a) El Programa Piloto “Bicentenario de la Independencia del Perú”: Orientado a egresados de instituciones secundarias públicas con excelencia académica, financia estudios de pregrado en especialidades de ciencias e ingeniería en universidades privadas prestigiosas (Universidad Peruana Cayetano Heredia, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Universidad del Pacífico, Universidad de Piura).
- b) El Programa Anual “Santiago Antúñez de Mayolo Gómero”: Orientado a quienes cuentan con grado de bachiller o título profesional y no poseen los recursos económicos para realizar estudios de posgrado. Deben pertenecer

⁴⁹ Aún no se cuenta con una evaluación del cumplimiento de este Plan.

al tercio superior y haber cursado sus estudios en universidades e institutos superiores tecnológicos públicos.

- c) Las becas “Haya de la Torre”: Orientadas a jóvenes de escasos recursos económicos, entre 21 y 29, con grado de bachiller o título profesional, que hayan ocupado el quinto superior en la universidad y que no puedan costear una maestría. Otorgan financiamiento en universidades públicas y privadas, en campos “útiles al desarrollo del país”, en especialidades relacionadas a la informática, biología y biotecnología, y a problemáticas ambientales o ecológicas. Se establece como condición el que una vez egresados los becarios trabajen en el sector público del país por un mínimo de cuatro años.

Con el inicio del actual gobierno se promulgó el programa “Beca 18”, que en su primera etapa (año 2012) benefició a 5.000 jóvenes peruanos con alto rendimiento y escasos recursos. Dicho programa cubre la totalidad de las cuotas de admisión y académicas, materiales de estudio, atención médica, alimentación, habitación y movilidad.

Desde la Oficina de Becas y Crédito Educativo también se promueve el acceso a becas nacionales e internacionales otorgadas por diversas instituciones. Así, en su portal de internet se cuenta con un buscador de becas vigentes y con información sobre resultados de convocatorias y becados seleccionados de ciertos programas⁵⁰.

Como señalan el INEI y la ANR (2011), está poco extendida la asignación de becas entre los alumnos de universidades públicas y privadas. Así, sólo 1.623 (0,6%) de los alumnos de pregrado de universidades públicas y 7.728 (2,2%) de universidades privadas han recibido becas de instituciones públicas como CONCYTEC u OBEC, de la empresa privada, de organismos internacionales u otras instituciones distintas a sus universidades de origen (Tabla 1).

TABLA 1
TOTAL DE ALUMNOS DE PREGRADO QUE SE HAN BENEFICIADO DE ALGUNA BECA
OTORGADA POR OTROS ORGANISMOS DIFERENTES A SUS UNIVERSIDADES,
SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD

Tipo de universidad	Total	Beneficiados	Otros organismos diferentes a las universidades que brindan beca				
			CONCYTEC	OBEC	Empresa privada	Organismos internacionales	Otro
Total	614.059	9 351	459	496	2.976	621	4.799
	100,0	1,5	4,9	5,3	31,8	6,6	51,3
Públicas	260.267	1.623	106	163	597	262	495
	100,0	0,6	6,5	10,0	36,8	16,1	30,5
Privadas	353.792	7.728	353	333	2.379	359	4.304
	100,0	2,2	4,6	4,3	30,8	4,6	55,7

Fuente: INEI-ANR (2011).

⁵⁰ En: <http://www.minedu.gob.pe/obec/internacionales.php>

El número de alumnos beneficiados por becas de sus instituciones educativas es algo más elevado que el de aquellos que se benefician por alguna institución externa. Como puede apreciarse en la Tabla 2, según el Censo Nacional Universitario (INEI-ANR, 2011) un total de 68.910 alumnos (11,2%) se beneficiaron de algún tipo de beca, principalmente de estudio.

Existen diferencias en el acceso a becas entre los estudiantes de pregrado en universidades privadas y en universidades públicas. Así, mientras el 13,7% de los alumnos de universidades privadas acceden a algún tipo de beca, el porcentaje de alumnos de universidades públicas que reciben algún tipo de beca –de estudio, alimentación, vivienda u otra– desciende a 7,8%.

TABLA 2
TOTAL DE ALUMNOS DE PREGRADO QUE SE BENEFICIAN DE BECAS QUE OFRECE LA UNIVERSIDAD, SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD

Tipo de universidad	La universidad ofrece beca					
	Total	Se beneficia	De estudio	De alimentación	De vivienda	Otro
Total	614.059	68.910	53.427	16.600	1.791	1.124
	100,0	11,2	77,5	24,1	2,6	1,6
Públicas	260.267	20.425	6.686	15.102	800	183
	100,0	7,8	32,7	73,9	3,9	0,9
Privadas	353.792	48.485	46.741	1.498	991	941
	100,0	13,7	96,4	3,1	2,0	1,9

Fuente: INEI-ANR (2011).

En cuanto al acceso a créditos educativos, el Ministerio de Educación, a través de OBEC, ofrece un programa orientado a financiar estudios en centros preuniversitarios, universidades e institutos técnicos de nivel superior del Perú y el extranjero, cubriendo:

- El valor de la matrícula y/o pensión de estudios.
- Los costos de los estudios para bachiller, título profesional o técnico, y/o colegiatura.
- Los costos de los estudios de Maestrías, doctorados, diplomados, especializaciones y otros estudios de posgrado.
- Los costos de pasajes y estadía para estudios en el extranjero.
- La adquisición de material, herramientas y equipos de estudio.

Para acceder a los créditos, los estudiantes deben contar con un garante (aval) con ciertos requisitos económicos. El crédito se otorga con un interés anual de 12,5%, tasa estándar para los créditos personales que otorgan los principales bancos.

Los programas pro equidad deberían buscar superar las distintas vulnerabilidades a las que deben hacer frente los jóvenes universitarios, asociadas, por ejemplo, a bajos niveles de capital cultural, deficiente calidad de la educación básica, déficits de aprendizaje, necesidades educativas específicas y diferencias lingüísticas y culturales. Sin embargo, más allá de las “facilidades económicas” que se han venido mencionando, a nivel nacional no se cuenta con políticas o programas destinados a superar estas vulnerabilidades.

A nivel nacional existen algunas experiencias insitucionales importantes, pero que no son muy numerosas. Entre ellas pueden destacarse las siguientes:

- Presencia de guardería en algunas universidades, orientadas a apoyar a las docentes y estudiantes con hijos pequeños.
- Realización de festivales universitarios, en los que se busca destacar la presencia de diversas identidades culturales en la institución.
- Programas de tutorías (acompañamiento académico) brindados por docentes o alumnos con alto rendimiento.
- Servicios de apoyo psicológico.

3.4. Programas dirigidos a grupos étnicos y minorías

De acuerdo a Sanborn y Arrieta (2011), los programas de apoyo a grupos étnicos en el Perú para su inclusión en la educación superior no han sido prioritarios para los gobiernos de los últimos años. Sin embargo, los autores refieren que existen cerca de diez programas dirigidos a grupos étnicos, los que han sido canalizados a través de universidades e institutos de educación superior por convenios con las mismas comunidades indígenas. Entre éstas últimas cabe destacar a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), que está organizada a nivel nacional y representa a 1.350 comunidades indígenas. Dentro de los programas que mantiene esta organización en favor de los indígenas se destaca el programa de Formación de Maestros Bilingües Intercultural de la Amazonía Peruana (FORMABIAP).

En noviembre del 2010 se promulgó la Ley de creación de la Universidad Intercultural de la Selva Central “Juan Santos Atahualpa”, promovida por la Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central. Ya en el año 2004, Chirinos y Zegarra (2004) reconocen que no hay programas nacionales dirigidos a promover la inclusión de los pueblos indígenas en la educación superior; sólo algunas Universidades han creado programas de apoyo por iniciativa propia, por ejemplo, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, ubicada en Lima, otorga becas para el centro preuniversitario a los postulantes que provienen de pueblos amazónicos.

En los períodos 1983-1987 y 1991-1995, 61 indígenas amazónicos han recibido apoyo de instituciones internacionales, ONGs y otras entidades, para estudiar en universidades peruanas, de los cuales 29 abandonaron los estudios, 8 terminaron los cursos pero no obtuvieron el bachillerato, 14 se titularon y 4 obtuvieron el gra-

do de bachiller. En el año 2003, 6 aún continuaban estudiando (Chirinos y Zegarra, 2004).

4. Institucionalidad de la Educación Superior

El propósito de esta dimensión es identificar y caracterizar a las instituciones que forman parte del sistema de educación superior. En esa perspectiva, se discuten los siguientes indicadores: i) tipo de instituciones; ii) propósito de las instituciones y población objetivo; iii) régimen de gobierno de las universidades privadas y públicas; iv) estructuras y formas institucionales; v) pertenencia o adscripción a determinados entes afines; vi) número de instituciones de educación superior; vii) número de instituciones universitarias y no universitarias; viii) número de instituciones universitarias públicas y privadas; ix) número de carreras ofrecidas por las instituciones universitarias públicas y privadas (pregrado); y x) número de programas ofrecidos por las instituciones universitarias públicas y privadas (posgrado).

4.1. *Tipo de instituciones*

Siguiendo lo establecido en la Ley Universitaria (1983), las universidades pueden ser públicas o privadas, según se creen por iniciativa estatal o de particulares. Según esta Ley, las universidades no persiguen fines de lucro. Así, según estipula en su artículo 6, los excedentes resultantes del ejercicio anual no pueden ser distribuidos entre sus miembros, debiendo ser reinvertidos a favor de la institución y en becas de estudios.

Posteriormente, “con la finalidad de contribuir a modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura” el Decreto de Ley 882 (1996) fomenta la iniciativa e inversión privada en todos los niveles de educación. Según establece este Decreto en su artículo 4, las instituciones educativas particulares pueden organizarse bajo cualquiera de las formas establecidas en el derecho común, incluyendo las de fundación, asociación civil, cooperativa, empresa unipersonal o empresa individual de responsabilidad limitada. Estas instituciones se rigen por las normas tributarias del Régimen General de Impuesto a la Renta, aunque aquellas que realizan reinversiones en infraestructura y equipamiento didáctico reciben una eliminación de sus tributos equivalente al 30% del valor de su reinversión.

El Decreto de Ley 882 también estipula que es el propietario -personal o jurídico- quien establece, conduce, organiza, gestiona y administra el funcionamiento de la institución educativa, ello con sujeción a los lineamientos generales de los planes de estudio y a los requisitos mínimos de organización establecidos por el Estado. Así, en las instituciones educativas particulares universitarias la modalidad de participación de la comunidad universitaria –profesores, alumnos y graduados– se rige de acuerdo a su Estatuto o Reglamento Interno. Este documento debe permitir la participación de la comunidad universitaria en asuntos vinculados al régimen académico, de investigación y proyección social (artículo 5).

En el sistema de educación superior también se identifican instituciones de educación superior no universitaria, definidas por la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (2009). La Dirección de Educación Superior Tecnológica del Ministerio de Educación reconoce diferentes categorías a nivel nacional, tanto públicas como privadas: institutos de educación superior tecnológica, institutos de educación superior, centros educativos ocupacionales, asociaciones culturales para la educación y centros de educación superior técnico-productiva. Entre los años 2001 al 2005 se llevó a cabo el programa piloto de formación profesional técnica MECEP-BID a través de un préstamo nacional. Se trabajó con cinco institutos superiores tecnológicos públicos en diferentes regiones del Perú. Las lecciones aprendidas se vienen implementando actualmente para la mejora de la calidad de los centros de educación superior a través de la Dirección de Educación Superior Tecnológica y Técnico-productiva del Ministerio de Educación⁵¹.

4.2. Propósito de las instituciones y población objetivo

En la Ley General de Educación (2003) se estipula que la educación superior debe consolidar la formación integral de las personas, producir conocimiento, desarrollar investigación, innovación y formación de profesionales con el más alto nivel de especialización en todos los campos del saber, la cultura, el arte, la ciencia y la tecnología, cubriendo así la demanda de la sociedad y contribuyendo al desarrollo y la sostenibilidad del país.

En cuanto a los fines de la educación universitaria, la Constitución Política del Perú (1993) en su artículo 18 establece como propósitos la formación profesional la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. Asimismo, entre los fines definidos en el artículo 2 de la Ley Universitaria (1983) se encuentran:

- Realizar investigación en las humanidades, las ciencias y las tecnologías, y fomentar la creación intelectual y artística.
- Formar humanistas, científicos y profesionales de alta calidad académica, de acuerdo con las necesidades del país, desarrollar en sus miembros los valores éticos y cívicos, las actitudes de responsabilidad y solidaridad social y el conocimiento de la realidad nacional, así como la necesidad de la integración nacional, latinoamericana y universal.

En cuanto a las instituciones de educación superior no universitaria, la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (2009) establece como sus fines:

- Contribuir a la formación integral de los estudiantes en las dimensiones socioeducativa, cognitiva y física.

⁵¹ En: <http://destp.minedu.gob.pe/docum/resumen-Sistematizacionfinalbid.pdf>

- Desarrollar en los estudiantes capacidades personales, profesionales, comunitarias y productivas.
- Realizar investigación científica e innovación educativa, tecnológica y artística para el desarrollo humano y de la sociedad.
- Desarrollar competencias profesionales y técnicas basadas en la ciencia y la ética para el (auto) empleo considerando los requerimientos del desarrollo sostenido en el ámbito nacional y local, la diversidad nacional y la globalización.

4.3. Régimen de gobierno de las universidades privadas y públicas

Según establece la Constitución Política del Perú (1993) en su artículo 18, la universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados, siendo autónoma en cuanto a su régimen de gobierno, académico, administrativo y económico. Así, en el marco de la Constitución y las leyes, cada universidad se rige por sus propios estatutos.

De acuerdo al artículo cuarto de la Ley Universitaria vigente 23.733, la autonomía inherente a las universidades se ejerce de conformidad con la Constitución y las leyes de la República e implica los derechos siguientes: i) aprobar su propio estatuto y gobernarse de acuerdo con él; ii) organizar su sistema académico, económico y administrativo; y iii) administrar sus bienes y rentas, elaborar su presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que impone la Ley. Según el artículo 27 de la misma Ley, el gobierno de las universidades y de las facultades se ejerce por: i) Asamblea Universitaria, ii) Consejo Universitario, iii) Rector y iv) Consejo de Facultad y Decano. Todas las autoridades son elegidas; en primera instancia los docentes eligen a sus representantes ante los consejos y los consejos de facultad eligen a los decanos, la asamblea, al rector y vicerrectores. Los estudiantes tienen representación en la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario y el Consejo de Facultad en un tercio de sus miembros, con voz y voto. Los estudiantes eligen a sus representantes en procesos electorarios convocados por el Comité Electoral de la universidad.

4.4. Estructuras y formas institucionales

La universidad está conformada por facultades, que a su vez contienen departamentos académicos, de acuerdo a los artículos 9 al 11 de la Ley Universitaria 23.733 vigente. Además, en el artículo 12 la Ley menciona que las universidades pueden organizar institutos, escuelas, centros y otras unidades con fines de investigación, docencia y servicios. Asimismo, si la universidad tiene las condiciones necesarias puede organizar una escuela de posgrado o secciones de carácter similar dentro de las facultades.

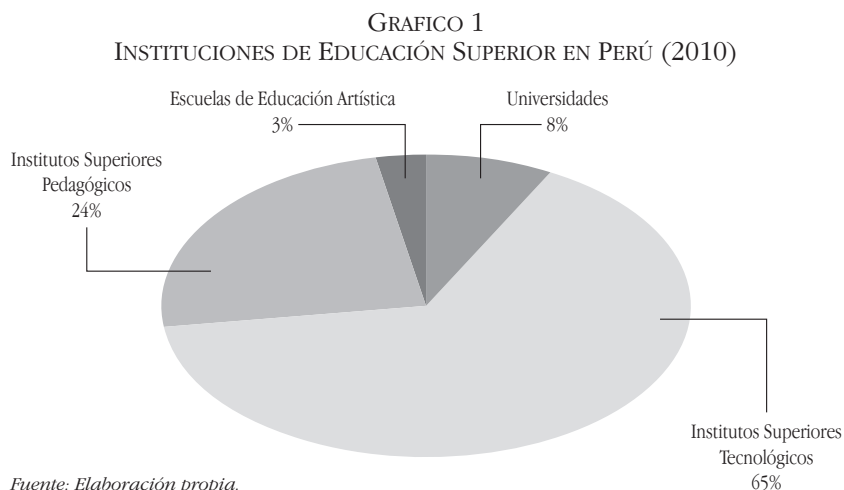
4.5. Pertenencia o adscripción a determinados entes afines

Todas las universidades, tanto públicas como privadas, están adscritas a la Asamblea Nacional de Rectores, de acuerdo a la Ley Universitaria 23.733 vigente. Sin embargo, solamente las universidades públicas reciben financiamiento del Estado a través del Ministerio de Educación, en tanto que las universidades privadas se auto-financian. Los institutos de educación superior no universitarios dependen directamente del Ministerio de Educación.

4.6. Número de instituciones de educación superior

Durante la última década se produjo un importante incremento en el número de universidades. Según datos de los Censos Nacionales Universitarios⁵², mientras en el año 1996 funcionaban 57 universidades de manera formal, en el 2010 el número asciende a 100, lo que representa un incremento de un 75%. En el año 2012 se contaba con 102 universidades; de las cuales 77 se encontraban acreditadas y bajo jurisdicción de la ANR, mientras que 25 se encontraban en proceso de institucionalización bajo la jurisdicción del Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (CONAFU).

Además, en el Perú al año 2010 se cuenta con un total de 1.103 instituciones de educación superior no universitaria, de las cuales 778 son institutos superiores tecnológicos, 284 son institutos superiores pedagógicos y 41 son escuelas o institutos de educación artística (Gráfico 1).



⁵² Los datos de los Censos Nacionales Universitarios incluyen todas las universidades que vienen funcionando formalmente en el sistema universitario peruano.

4.7. Número de instituciones universitarias y no universitarias

Según los cálculos de Haya de la Torre (2005) en base a datos de ESCALE-MINEDU, entre los años 1993 y 2004 la oferta de educación superior no universitaria –principalmente de los Institutos Superiores Tecnológicos (ISTEs) e Institutos Superiores Pedagógicos (ISPs)– creció sostenidamente a un promedio de 9,6% anual.

Posteriormente, entre los años 2003 y 2010, el número de institutos superiores tecnológicos se ha incrementado y el número de escuelas e institutos de educación artística ha permanecido casi igual, mientras que el número de institutos pedagógicos se ha reducido en alrededor de 20% (pasando de 354 en el año 2003 a 284 en el 2010) (Tabla 3).

TABLA 3
NÚMERO DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2003-2010)

Año	Tipo de institución		
	Institutos superiores tecnológicos	Institutos superiores pedagógicos	Escuelas e institutos de educación artística
2010	778	284	41
2003	673	354	39

Fuente: ESCALE-MINEDU: *Padrón de Instituciones Educativas (datos de 2010)*; *Proyecto Educativo Nacional-Consejo Nacional de Educación (datos de 2003)*.

4.8. Número de instituciones universitarias públicas y privadas

Como se aprecia en las siguientes tablas, el crecimiento en el número de universidades se ha dado en una mayor magnitud en el ámbito privado. Así, entre los años 1996 y 2010 el número de universidades privadas ha venido creciendo a una tasa de 6% anual, mientras que en las universidades públicas este incremento ha sido de 1,6%.

TABLA 4
NÚMERO DE UNIVERSIDADES Y MATRÍCULA DE PREGRADO Y POSGRADO
SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD (1996)

Tipo de universidad	N° de Universidades	Matrícula de Pregrado	Matrícula de Posgrado
Total	57	335.714	10.818
Públicas	28	199.943	7.109
Privadas	29	135.771	3.709

Fuente: INEI-ANR (2011).

TABLA 5
NÚMERO DE UNIVERSIDADES Y MATRÍCULA DE PREGRADO Y POSGRADO
SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD (2010)

Tipo de universidad	N° de Universidades	Pregrado	Posgrado
Total	100	782.970	56.358
Públicas	35	309.175	24.591
Privadas	65	473.795	31.767

Fuente: INEI-ANR (2011).

TABLA 6
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS UNIVERSIDADES (PERÍODO 1996-2010)

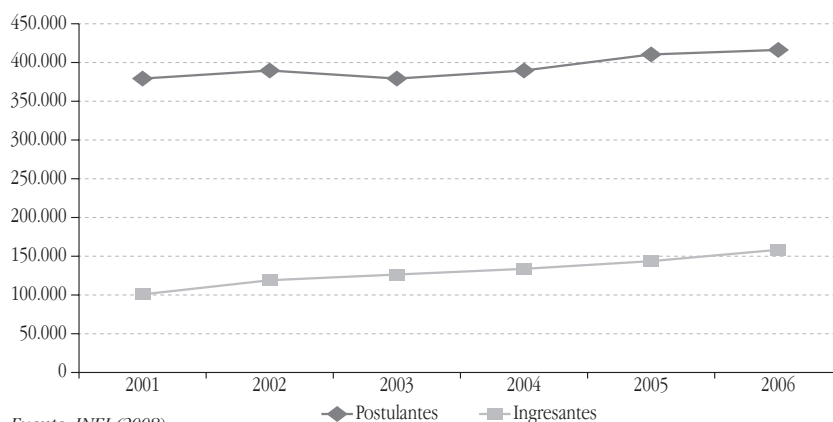
Total	4,2	6,2	12,4
Públicas	1,6	3,1	9,2
Privadas	6,0	9,3	16,5

Fuente: INEI-ANR (2011).

Entre las universidades privadas se han venido incrementando aquellas que persiguen fines de lucro, sea por la apertura de nuevas instituciones o porque universidades que antes se encontraban bajo el régimen de la Ley Universitaria (1983) ahora se rigen también por el Decreto de Ley 882 (1996). Según información recabada en la Asamblea Nacional de Rectores, para el año 2010 eran sólo 14 de las 65 universidades privadas aquellas que no perseguían fines de lucro, mientras la mayor parte se rige por el Decreto de Ley 882.

El notorio crecimiento en la oferta de educación universitaria privada ha encontrado su justificación en la fuerte brecha entre el número de postulantes e ingresantes a las universidades públicas, diferencias que se han mantenido constantes entre los años 2001 y 2006 (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
RELACIÓN ENTRE POSTULANTES E INGRESANTES UNIVERSITARIOS (AÑOS 2001 A 2006)



4.9. Número de carreras ofrecidas por las instituciones universitarias públicas y privadas (pregrado)

Las instituciones universitarias en el Perú ofrecen 214 carreras profesionales en diferentes áreas, tanto a nivel público como privado. Según el Portal Perú Educa del Ministerio de Educación, en la ciudad de Lima se ofrecen 40 carreras, en Loreto 15, en Tumbes 4, en Piura 15, en Lambayeque 20, en La Libertad 26, en Ancash 18, en Ica 17, en Arequipa 23, en Moquegua 5, en Tacna 16, en Cajamarca 16, en Amazonas 3, en San Martín 9, en Huánuco 16, en Pasco 12, en Junín 19, en Huancavelica 11, en Ayacucho 14, en Apurímac 10, en Cuzco 18, en Puno 17, en Madre de Dios 1 y en Ucayali 5.

Las carreras profesionales más ofrecidas son: contabilidad (41 privadas y 24 públicas); administración (35 privadas y 28 públicas); ingeniería de sistemas (34 privadas y 24 públicas); enfermería (32 privadas y 25 públicas) y derecho (39 privadas y 13 públicas).

Díaz (2008) menciona las siguientes carreras profesionales con mayor número de alumnos matriculados al 2004 -de mayor a menor (en miles)-: derecho (48,3); educación secundaria (38,4); contabilidad (32); administración (28,7); ingeniería de sistemas (23,7); enfermería (16,7); ingeniería industrial (16,5); ingeniería civil (16,2); economía (16,2); medicina humana (15,2); educación primaria (12,9); odontología (12,8); y psicología (11,8).

4.10. Número de programas ofrecidos por las instituciones universitarias públicas y privadas (posgrado)

De acuerdo al Portal Educa Perú, los programas de posgrado a nivel de maestría ofrecidos por universidades peruanas se dividen en las siguientes áreas a nivel nacional: ciencias agrarias (9); artes-bellas artes (1); biología-biotecnología (13); medicina-salud (20); administración-negocios (8); comunicación-periodismo (3); computación-informática (5); geografía-geología (7); educación-enseñanza (14); ingeniería-tecnología (20); medio ambiente (19); y ciencias sociales-humanidades (14).

5. Selección de Alumnos

El propósito de este apartado es describir los procesos y mecanismos de selección utilizados por las instituciones. Para ello se identifican los principales procedimientos e instrumentos de selección usados por las instituciones de educación superior para orientar el acceso.

5.1. Procedimientos e instrumentos de selección usados

En cuanto a los procesos de selección de alumnos, la admisión a las universidades públicas y privadas se rige por la Ley Universitaria 23.733 (1983), en la que se establece la rendición de un examen de admisión.

Buscando compensar diversas vulnerabilidades, desde distintas legislaciones el Estado ha establecido las siguientes normativas:

- La Ley Universitaria vigente (1983) exige del examen de admisión a los alumnos(as) que hayan obtenido el primer y segundo puesto en el último año de educación secundaria en un colegio público ubicado en la misma región que la universidad a la que postulan.
- La Ley General de la Persona con Discapacidad (1998) estipula que las universidades públicas y privadas, en el marco de su autonomía, deberán establecer mecanismos especiales de admisión. Además, determina que los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que hayan quedado discapacitados en actos de servicio y tengan que interrumpir sus estudios superiores tendrán un período de hasta cinco años de matrícula vigente para reincorporarse a sus estudios superiores. Esta misma facilidad se aplicará a los alumnos que, durante sus estudios de pregrado, hayan sufrido alguna discapacidad ocasionada por una enfermedad o accidente.
- La Ley 27.277 (2000) establece una cuota de plazas vacantes de ingreso para las víctimas del terrorismo.
- La Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte 28.036 (2003) en su artículo 21 dictamina que las universidades e institutos superiores, así como las escuelas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán establecer en sus estatutos y reglamentos “normas promocionales” para la incorporación de deportistas calificados de alto nivel y a aquellos jóvenes calificados como “talentos deportivos”. Asimismo, estimula que se otorguen facilidades en sus procesos de matrícula y horarios de estudio.

La Ley Universitaria 23.733 (1983) también señala que, con la finalidad de atender a la formación previa que requieren sus estudiantes, cada universidad tiene la facultad de establecer centros preuniversitarios en los que se estipulan cuotas para el ingreso a la universidad sin la necesidad de rendir un examen externo de admisión⁵³.

6. Régimen de Financiamiento del Sistema de Educación Superior

El propósito de este acápite es describir los rasgos más relevantes del régimen de financiamiento que guía al sistema de educación superior, así como su pertinencia. Para ello se analizan cinco aspectos cruciales: i) rasgos que caracterizan al régimen de financiamiento vigente; ii) recursos totales asignados a la educación superior; iii) recursos asignados a programas de asistencialidad (becas y créditos) desagregados

⁵³ Tal como sucede en las universidades, la organización y funcionamiento del (los) centro(s) preuniversitarios se determinan en el estatuto y reglamentos de cada universidad. En el país existe una amplia oferta de centros pre-universitarios, de distinta calidad y precio.

por programa; iv) gasto en educación superior (proporción) en relación al sector educación y en relación al PIB (proporción).

6.1. Régimen de financiamiento

Según establece el Artículo 17 de la Constitución Política del Perú (1993), el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a aquellos estudiantes de las universidades públicas que mantengan un “rendimiento satisfactorio” y no posean los recursos económicos suficientes para cubrir los costos de su educación.

La Ley Universitaria vigente 23.733 (1983), en sus artículos 76 al 89, norma el régimen económico de las universidades. En el caso de las universidades públicas menciona que la enseñanza es gratuita, sin embargo, la gratuidad puede ser suspendida en el semestre siguiente a aquel donde el estudiante presente deficiente rendimiento académico. Las universidades privadas norman sus pensiones a través de un sistema de escalas en beneficio de los estudiantes con menores recursos económicos. Los ingresos de las universidades públicas corresponden a las asignaciones provenientes del tesoro público, los ingresos por conceptos de leyes especiales y los ingresos propios. Estos últimos pueden ser el resultado de actividades productivas o de servicios afines a la universidad, cuyas utilidades son consideradas como recursos propios.

La misma Ley permite la creación de fondos especiales como el Fondo de Ayuda Profesional, creado con los aportes de los egresados, y el Fondo de Desarrollo y Promoción Universitaria, creado con donaciones. Asimismo, menciona la posibilidad de crear una corporación financiera universitaria con la finalidad de sostener programas de becas estudiantiles, becas para docentes y actividades de bienestar estudiantil. Sin embargo, estos fondos y corporaciones que deberían ser reglamentados por la Asamblea Nacional de Rectores y aprobados por el poder ejecutivo no han sido creados hasta la fecha.

6.2. Recursos totales asignados a la educación superior

Entre los años 2007 y 2010, el gasto en educación superior ha representado alrededor del 16% del gasto total del sector, aunque dicho porcentaje ha venido disminuyendo: mientras que en el año 2007 era de 17,2%, en el 2010 fue de 14,8% (Tabla 7). Como señala el CNE (2011), esta disminución se vincula con un crecimiento más dinámico del sector educación en su conjunto que el de la educación superior de gestión estatal, tendencia que puede interpretarse como una pérdida de la prioridad que le otorga el Estado a la educación superior.

TABLA 7
PARTICIPACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCACIÓN

Sector/Nivel	Año							
	2007		2008		2009		2010	
	Millones S/.	%	Millones S/.	%	Millones S/.	%	Millones S/.	%
Educación y Cultura	9.960	100,0	11.796	100,0	13.217	100,0	14.107	100,0
Educación superior	1.713	17,2	1.984	16,8	2.153	16,3	2.084	14,8

Fuente: CNE (2011).

Según puede apreciarse en la Tabla 8, entre los años 2007 y 2010 el presupuesto destinado al nivel de educación superior se incrementó en poco más del 6%, pasando del 15,8% al 21,7%, en tanto que en el sector educación y cultura, el presupuesto se duplicó en términos porcentuales pasando del 18,4% al 41,6%.

TABLA 8
TASA DE CRECIMIENTO EN EL PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCACIÓN Y DEL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Sector/Nivel	2008/07 %	2009/08 %	2010/09 %	2010/07 %
Educación y Cultura	18,4	12,0	6,7	41,6
Educación Superior	15,8	8,5	-3,2	21,7

Fuente: CNE (2011).

6.3. Recursos asignados a programas de asistencialidad (becas y créditos) desagregados por programa

No se ha encontrado información detallada sobre el gasto de las entidades del gobierno que ofrecen programas de becas. Sin embargo, la Unidad Coordinadora del Programa de Ciencia y Tecnología, que depende de la presidencia del Consejo de Ministros, ha dirigido fondos del BID para financiar 20 becarios de doctorado en diferentes universidades del mundo en el año 2009.

Asimismo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) ha otorgado 23 becas de maestría y 9 becas de doctorado en el año 2010, y 10 becas de doctorado en el año 2011 para cursar estudios en universidades peruanas.

De otro lado, el portal de consulta amigable del presupuesto del Estado reporta un gasto de S/ 2.015.695 soles en el año 2010 y S/ 2.724.456 soles en el año 2010 ejecutados para cumplir el Programa de Promoción de Recursos Humanos en Ciencia y Tecnología del CONCYTEC. En tanto que el Programa de Asistencia Educativa ha ejecutado al 2011 la cantidad de S/ 6.702.672 soles correspondientes al 26,2% del presupuesto asignado para la actividad (Concesión de Créditos Educativos), así

como S/ 5.766.587 soles que corresponden al 47,4% del presupuesto asignado para la actividad (programa de becas). Ambas actividades son realizadas a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo que pertenece al Ministerio de Educación. Para el año 2012, el gobierno del presidente Humala, implementó el programa Beca 18, que pretende apoyar a cinco mil jóvenes peruanos de bajos recursos económicos que ingresaron a la universidad a partir del 2012. Para este fin el plan cuenta con S/135 millones de soles⁵⁴.

6.4. Gasto en educación superior (proporción) en relación al sector educación y gasto en educación superior en relación al PIB (proporción)

Según datos del Ministerio de Educación, para el año 2011 el presupuesto destinado al sector fue de S/ 14.166,80 millones de soles, que representa el 16% del presupuesto total del sector público, y tan solo el 3,15% del PBI (Tabla 9).

TABLA 9
PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCACIÓN RESPECTO AL PBI
Y AL PRESUPUESTO PÚBLICO

Concepto	Total (millones de soles)
Total sector educación	14.166,80
Producto Bruto Interno	450.200,0
Presupuesto del sector público	88.461,0

Fuente: "Presupuesto del Sector Educación", Exposición del Ministro de Educación ante el Pleno del Congreso, 2011.

Como señala CINDA (2007), el gasto público total expresado como porcentaje del PBI muestra las prioridades de los países. En comparación con el resto de países de Iberoamérica, el Perú se encuentra entre aquellos con menores porcentajes de inversión, en un nivel cercano al de Ecuador y Uruguay.

7. Alumnado y Representatividad

El propósito de este apartado es analizar la composición del alumnado en todos los niveles universitarios (grado, posgrado) y la representación de las minorías indígenas. Junto con ello, se busca analizar la procedencia geográfica (rural/urbana) del alumnado y analizar la procedencia del alumnado según tipo de establecimiento secundario. Para ello se apela a los siguientes indicadores: i) evolución de la matrícula total de pregrado del sistema según género, etnia y discapacidad; ii) evolución de la

⁵⁴ En: <http://elcomercio.pe/politica/1316977/noticia-gobierno-iniciara-diciembre-programa-estudios-beca-18>

matrícula total de posgrado del sistema según género; iii) distribución de la matrícula entre los niveles universitario y no universitario según género; iv) distribución de la matrícula en las instituciones públicas y privadas; v) distribución de la matrícula en educación superior según establecimiento secundario de procedencia; vi) tasa de cobertura en educación superior (grupo 18-24 años); vii) cobertura en educación superior según nivel de ingresos (grupo 18-24 años); y viii) distribución porcentual del alumnado en universidades según pertenencia a alguna etnia.

7.1. Evolución de la matrícula total de pregrado del sistema según género, etnia y discapacidad

En el año 2010, según datos del II Censo Nacional Universitario (INEI-ANR, 2011), había 782.970 estudiantes de pregrado, de los cuales 400.145 (51,1%) eran hombres y 382.825 (48,9%) mujeres. Ese mismo año los estudiantes de posgrado, eran 56.358 entre los cuales había una ligera preeminencia (51,8%) de alumnas mujeres (Tabla 10).

TABLA 10
POBLACIÓN UNIVERSITARIA DE PREGRADO Y POSGRADO SEGÚN SEXO

Pregrado			Posgrado		
Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
782 970	400.145	382.825	56.358	27.158	29.200

Fuente: INEI-ANR (2011).

Pese al incremento en la oferta educativa de educación superior, el número de estudiantes que ingresa a la universidad al año siguiente de haber culminado sus estudios secundarios disminuye en alrededor de 4% entre los años 1996 y 2010. Vale recalcar que es mayor el porcentaje de quienes, luego de un año o menos de haber culminado sus estudios, logran ingresar en universidades privadas (37,1%) y quienes, durante ese mismo período de tiempo, ingresan a universidades públicas (28,4%) (Tabla 11).

TABLA 11
PORCENTAJE DE ALUMNOS DE PREGRADO QUE INGRESÓ A LA UNIVERSIDAD
AL AÑO SIGUIENTE DE HABER CONCLUIDO SUS ESTUDIOS SECUNDARIOS,
POR AÑO CENSAL Y SEXO, SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD Y LUGAR DONDE RECIBE
SUS CLASES (2010)

Tipo de universidad y lugar donde recibe sus clases	Año censal y sexo					
	1996			2010		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	37,2	33,4	41,7	33,7	30,2	37,3
Públicas	34,0	30,3	39,9	28,4	26,0	31,5
Privadas	41,8	38,5	44,9	37,1	33,4	40,4
Lima Metropolitana	30,4	27,3	34,1	30,5	27,8	33,2
Públicas	18,8	16,3	22,5	14,6	13,9	15,6
Privadas	38,9	37,1	40,6	37,1	34,9	39,1
Resto del país	42,8	38,4	47,9	35,7	31,7	39,9
Públicas	41,2	37,5	46,1	34,1	31,2	37,7
Privadas	46,7	41,1	51,9	37,0	32,2	41,5

Fuente: INEI-ANR (2011).

Siguiendo la tabla anterior, en el interior del país se observa una disminución en el porcentaje de alumnos que ingresan a la universidad al año siguiente de haber culminado sus estudios secundarios. Durante este período de tiempo, han sido las mujeres quienes en mayor proporción logran ingresar a la universidad al año siguiente de haber culminado sus estudios. Cabe destacar que, tanto para los totales nacionales como en el desagregado entre Lima Metropolitana y el resto del país, se observa que el ingreso al año siguiente de concluir los estudios secundarios es más frecuente en las universidades privadas que en las públicas, lo cual parece vincularse a desigualdades socioeconómicas.

En cuanto al acceso a la educación superior universitaria de los jóvenes con lengua materna indígena, según datos del II Censo Nacional Universitario (INEI-ANR, 2011) sólo alrededor del 3% del total de alumnos de pregrado tienen una lengua materna originaria. Así, para el año 2010 se encuentran 4.267 alumnos con lengua materna quechua; 2.238 con lengua materna aymara; y 4.480 con alguna otra lengua materna originaria⁵⁵ (Tabla 12).

⁵⁵ El II Censo Nacional Universitario (INEI-ANR, 2011) no proporciona datos que permitan comparar el número de matriculados por lengua materna y el total de población por lengua materna. Si comparamos de manera bastante referencial los datos de población de entre 17 y 21 años (a partir del Censo Nacional del 2007) con el total de matriculados según lengua materna, encontramos grandes diferencias: la población total entre 17-21 años que aprendió a hablar quechua es de 417.901 y el total de matriculados en universidades es de 14.267; el total de población aymara en ese rango de edad es de 56.026, mientras que el total es de 2.238.

TABLA 12
TOTAL DE ALUMNOS DE PREGRADO, POR IDIOMA O LENGUA CON EL QUE APRENDIÓ
A HABLAR, SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD (2010)

Tipo de universidad	Total	Idioma o lengua con el que aprendió a hablar			
		Castellano	Quechua	Aymara	Otro
Total	782.970	761.985	14.267	2.238	4.480
		97,32%	1,82%	0,29%	0,57%
Públicas	309.175	297.770	8.907	1.189	1.309
		96,31%	2,88%	0,38%	0,42%
Privadas	473.795	464.215	5.360	1.049	3.171
		97,98%	1,13%	0,22%	0,67%

Fuente: INEI-ANR (2011).

Dado que la matrícula total es mayor en las universidades privadas, no es extraño que haya más estudiantes cuya lengua materna no es el castellano, en el sector privado en comparación con el estatal. Esto se cumple tanto entre quienes asistieron a una institución educativa secundaria pública como a una institución privada. Cabe señalar que los egresados de secundarias estatales acceden en proporciones similares a la educación superior universitaria pública y privada.

Poco menos del 9% del total de estudiantes matriculados en universidades en el Perú posee algún tipo de discapacidad. El 64% de quienes poseen alguna discapacidad asiste a universidades privadas. El tipo de discapacidad más frecuente (casi el 90%) entre los alumnos matriculados es de tipo visual. El restante 10% está compuesto por alumnos y alumnas que poseen discapacidades de diversos tipos, incluyendo: auditivas, relacionadas con el habla, el uso de sus extremidades u otras (Tabla 13).

TABLA 13
TOTAL DE ALUMNOS DE PREGRADO, POR TIPO DE DISCAPACIDAD,
SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD (2010)

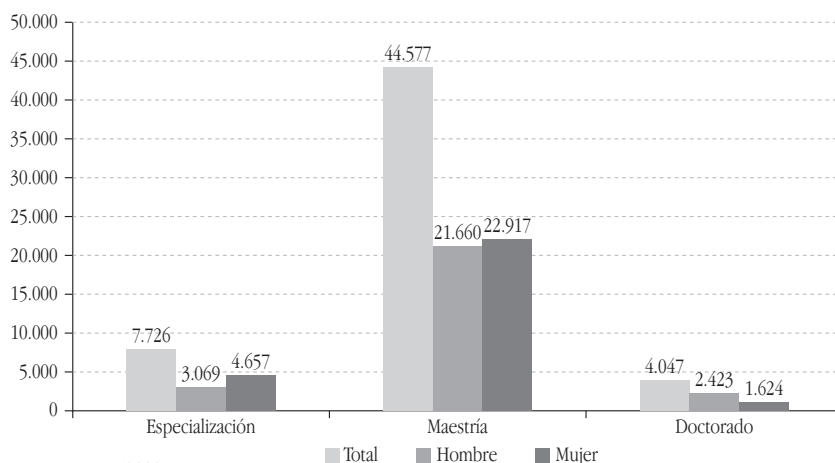
Tipo de universidad	Total	No tiene discapacidad	Con discapacidad	Tipo de discapacidad				
				Visual	Auditiva	Para hablar	En extremidades	Otra
Total	782.970	716.171	66.799	59.939	1.231	5.323	1.947	357
		91,47%	8,53%	89,73%	1,84%	7,97%	2,91%	0,53%
Públicas	309.175	284.899	24.276	21.317	479	2.344	775	134
		92,15%	7,85%	87,81%	1,97%	9,66%	3,19%	0,55%
Privadas	473.795	431.272	42.523	38.622	752	2.979	1.172	223
		91,03%	8,97%	90,83%	1,77%	7,01%	2,76%	0,52%

Fuente: INEI-ANR (2011).

7.2. Evolución de la matrícula total de posgrado del sistema según género

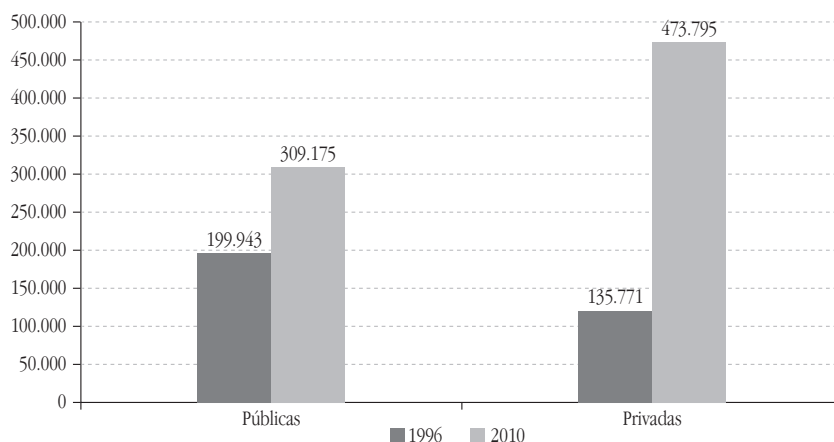
De acuerdo con el II Censo Nacional Universitario (INEI-ANR, 2011), para el año 2010 56.350 estudiantes estaban cursando estudios de postgrado o post título, ya sea de Segunda Especialidad, de Maestría o de Doctorado. De ellos, 44.577 eran estudiantes de maestría, representando a alrededor del 80% del total la matrícula de posgrado. A esa fecha existían algunas diferencias importantes según género. Mientras 4.657 estudiantes de segunda especialidad era mujeres (representando alrededor del 60% del total), solo 3.069 eran varones. En el caso de los estudios de maestría, los porcentajes de hombres y mujeres son bastante cercanos, con una ligera preeminencia de la matrícula femenina (51,41%). Por el contrario, se encuentra una predominancia masculina (59,87%) entre los estudiantes de doctorado (Gráfico 3).

GRÁFICO 3
TOTAL DE ALUMNOS DE POSTGRADO, POR ESTUDIOS DE POSTGRADO Y SEXO



En el nivel de posgrado las tasas de crecimiento son aún más altas que en pregrado, alcanzando el 9,2% anual en las universidades públicas, y el 16,5% en aquellas de gestión privada. Así, mientras en 1996 habían 199.943 estudiantes matriculados en programas de posgrado en universidades privadas, en el 2010 el número se incrementó a 309.175. Por su parte, entre los años 1996 y 2010 el número de estudiantes de universidades públicas aumentó en más del triple, pasando de 135.771 a 473.795 (Gráfico 4).

GRÁFICO 4
POBLACIÓN UNIVERSITARIA DE POSGRADO, POR AÑO CENSAL,
SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD (1996 Y 2010)



Fuente: INEI (2008).

A nivel general, sin desagregar según tipo de administración (público o privada), el número de estudiantes de posgrado se quintuplicó en el mismo período, extendiéndose los programas a todos los departamentos. Tomando como referencia la información del índice de pobreza juvenil, se observa incluso que algunos de los departamentos con las mayores tasas de crecimiento de estudiantes de pregrado tienen índices de pobreza juvenil superiores al 50% como es el caso de Apurímac, Huancavelica, Cajamarca y Puno.

7.3. Distribución de la matrícula entre los niveles universitario y no universitario según género

Según cálculos del Consejo Nacional de Educación (2011), entre los años 2007 y 2010 la matrícula total en instituciones y escuelas de educación superior se redujo en 8%, aunque con bastantes diferencias según tipo de institución. Así, mientras la matrícula de los institutos superiores tecnológicos se incrementó en 6%, la de los institutos superiores pedagógicos se redujo en 68%, y la de los institutos superiores y escuelas artísticas se redujo en 16%⁵⁶.

Según cifras de la Oficina de Estadística del Ministerio de Educación, para el año 2010 a nivel nacional se contaba con 337 Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) de gestión pública, que agrupaban a 101.200 estudiantes. Alrededor del 88% de ellos

⁵⁶ Cálculos del Consejo Nacional de Educación (2011) en base a datos de ESCALE y la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, el Censo Nacional Universitario (INEI-ANR, 2011) y la Dirección de Estadística de la Asamblea Nacional de Rectores.

se distribuían en las regiones, mientras que 27% se ubicaban en Lima-Metropolitana y Callao y 12% en Lima-Provincias (Tabla 14).

TABLA 14
DISTRIBUCIÓN DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES TECNOLÓGICOS PÚBLICOS
SEGÚN REGIÓN (2010)

Educación Superior Tecnológica			
Departamentos	Institutos	Alumnos	Docentes
Total	337	101.222	7.589
Lima-Metropolitana y Callao	27	20.847	1.536
Lima-Provincias	12	1.997	196
Regiones	298	78.378	5.857

Fuente: ESCALE-MINEDU: Padrón de Instituciones Educativas.

Por otra parte, había en esa fecha 441 Institutos Superiores Tecnológicos de gestión privada a las cuales asistían 233.197 estudiantes. Esto es, más del doble de quienes realizan sus estudios en ISTs del sector público. Como puede apreciarse en la Tabla 15, la distribución de los ISTs públicos y privados es distinta. Los Institutos Tecnológicos de gestión pública se concentraba preferentemente en las regiones (298) mientras que solo había 27 en Lima-Metropolitana y Callao y 12 en Lima-Provincias. Por su parte, los Institutos Superiores Tecnológicos de gestión privada que se encontraban en las regiones eran 271, número cercano al de Institutos de gestión pública; sin embargo, los 163 ISTs privados ubicados en Lima-Metropolitana y Callao muestran una presencia mucho más fuerte del sector no estatal en esa zona (Tabla 15).

TABLA 15
DISTRIBUCIÓN DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES PRIVADOS SEGÚN REGIÓN (2010)

Educación Superior Tecnológica		
Departamentos	Institutos	Alumnos
Total	441	233.197
Lima Metropolitana y Callao	163	132.119
Lima Provincias	7	1.544
Regiones	271	99.534

Fuente: ESCALE-MINEDU: Padrón de Instituciones Educativas.

En cuanto a los Institutos Superiores de gestión pública, tal como puede observarse en la tabla 16, para el año 2010 un total de 116 ISPs operaban a nivel nacional, agrupando a 13.103 alumnos y 2.128 docentes. Desde la gestión privada, según datos del 2010, eran 168 los institutos dedicados a la formación de docentes, gran parte (47) de los cuales se concentraba en la capital (Tabla 16).

TABLA 16
DISTRIBUCIÓN DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES PEDAGÓGICOS PRIVADOS
SEGÚN DEPARTAMENTO (2010)

Departamentos	Institutos	Alumnos
Total	168	8.244
Ancash	6	433
Apurímac	2	111
Arequipa	5	257
Ayacucho	4	162
Cajamarca	6	449
Callao	2	118
Cusco	14	672
Huancavelica	2	68
Huánuco	3	133
Ica	10	929
Junín	18	369
La Libertad	11	561
Lambayeque	3	88
Lima	47	2,514
Lima Provincias	9	199
Loreto	3	260
Moquegua	1	16
Piura	7	172
Puno	11	607
San Martín	1	21
Tumbes	1	52
Ucayali	2	53

Fuente: ESCALE-MINEDU: Padrón de Instituciones Educativas.

Como se ha señalado, tanto el número de institutos superiores pedagógicos como de los estudiantes matriculados en ellos ha venido disminuyendo. Esa tendencia podría explicarse, como ha señalado el Consejo Nacional de Educación (2007), por el hecho que desde finales del año 2003 y durante todo el año 2004 la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD) estableció un proceso de autoevaluación institucional –con verificación externa–, producto del cual se cerraron 44 ISPs, uno se encontró en receso y a 78 de ellos no se les autorizó la matrícula correspondiente al año 2006 (CNE, 2011: p. 114). Sin embargo, la mayor caída en la matrícula en los Institutos Superiores Pedagógicos se produjo a partir del año 2007, cuando el gobierno de turno puso en marcha una medida de restricción estableciendo la “Nota 14” como requisito de ingreso en la prueba única nacional para los ISPs mediante el Decreto Supremo 006-2007-ED. Aunque esta medida buscaba establecer parámetros de calidad para la formación de futuros docentes, a decir del CNE (2011) tuvo dos implicancias negativas: primero, las facultades de educación

de las universidades se han beneficiado captando a quienes ya no postulan o no logran ingresar a los institutos; y segundo, son muy pocos los postulantes con lengua materna indígena que logran ingresar a las especialidades de educación intercultural bilingüe (sólo cuatro de estos postulantes lograron el ingreso en el 2007, ocho en el año 2008, cuatro en el 2009 y cuatro en el año 2010, lo cual implicó que no se pudiera abrir la especialidad por falta de alumnos). Con ello, los estudiantes de comunidades indígenas se han visto imposibilitados de contar con docentes con lengua materna indígena.

En cuanto a las escuelas no universitarias de educación artística, según datos del Ministerio de Educación para el año 2010 operaban 41 escuelas a nivel nacional, agrupando a 5.421 alumnos. De ellas, la mayor parte (34) eran públicas, mientras que siete eran privadas. En este caso, las instituciones públicas cubrían casi la totalidad de la demanda en las regiones (Tabla 17).

TABLA 17
ESCUELAS DE EDUCACIÓN ARTÍSTICA SEGÚN TIPO DE GESTIÓN Y UBICACIÓN (2010)

	Escuelas	Alumnos
Total	41	5421
• Públicas	34	4.90
• Privadas	7	521
Lima Metropolitana	9	1.265
• Públicas	4	785
• Privadas	5	480
Regiones	32	4.156
• Públicas	30	4.115
• Privadas	2	41

Fuente: ESCALE-MINEDU: Padrón de Instituciones Educativas.

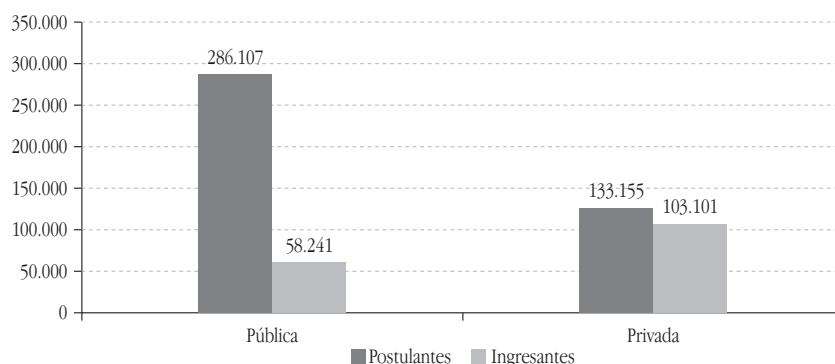
Según refiere IESALC (2006), la expansión de las instituciones de educación superior ha estado acompañada por una débil capacidad de regulación por parte del sector público. Asimismo, Burga (2005) señala que el crecimiento en la oferta de carreras y programas de educación superior a lo largo del país se ha dado en condiciones en las que no ha existido una preocupación articulada por la excelencia y la calidad educativa. Para Burga, la falta de bases y regulación compromete a todo el sistema de educación superior.

En la misma línea, en el Proyecto Educativo Nacional se señala que “el crecimiento en la oferta ha generado una ilusión de mayor acceso a la educación superior, pues está fuertemente privatizada y muy lejos de garantizar empleos. No ayuda, entonces, a mejorar ni al país ni la vida de las personas” (CNE-MINEDU, 2007: p. 115).

7.4. Distribución de la matrícula en las instituciones públicas y privadas

Para el año 2006 el número de postulantes a universidades de gestión pública fue de 286.107, mientras que el número de ingresantes fue sólo de 58.241. Por su parte, en las universidades privadas esta proporción es muy distinta en el año 2006 donde hubo 133.155 postulantes, de los cuales ingresaron 103.101 (Gráfico 5).

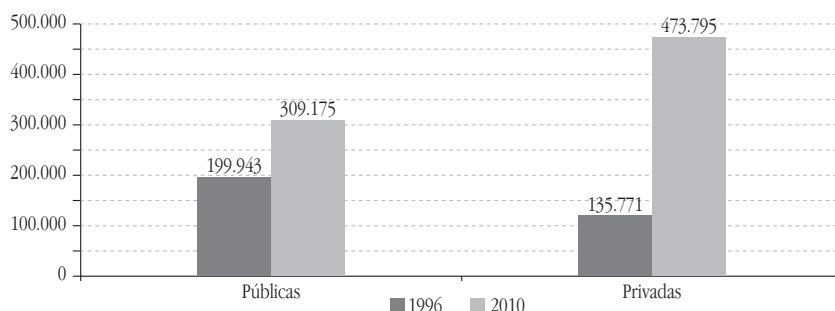
GRÁFICO 5
NÚMERO DE POSTULANTES E INGRESANTES A UNIVERSIDADES SEGÚN TIPO DE GESTIÓN (2006)



Fuente: INEI (2008).

En este contexto de incremento de universidades y oferta de carreras, se ha dado un fuerte crecimiento en el número de estudiantes de los niveles de pregrado y posgrado. Como se ha señalado, y según puede apreciarse en el gráfico 6, el incremento de la oferta educativa de educación superior se ha dado principalmente en el ámbito privado. Así, entre los años 1996 y 2010 el número de estudiantes de pregrado de las universidades públicas ha pasado de 199.943 a 309.175, experimentando una tasa de crecimiento 3,1% anual. Por su parte, las universidades privadas han pasado de tener 135.771 alumnos de pregrado en 1996 a 473.795 en el año 2010, creciendo a un promedio de 9,3% anual.

GRÁFICO 6
POBLACIÓN UNIVERSITARIA DE PREGRADO, POR AÑO CENSAL,
SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD (1996 Y 2010)



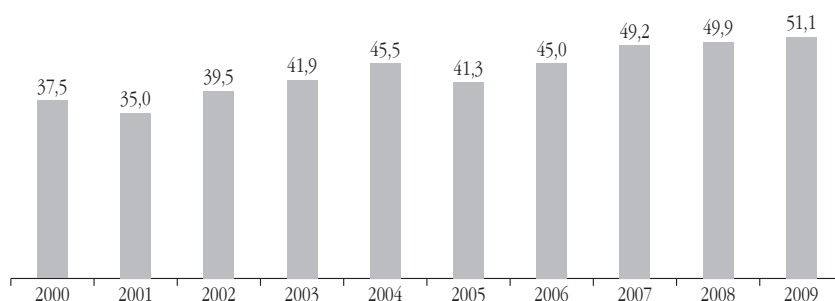
Fuente: INEI (2008).

Según lo que señala IESALC (2006), la expansión de las universidades públicas y privadas ha sido fuerte, desordenada y ha incluido el surgimiento de filiales y sub-sedes en el interior del país. Además, como señalara el Foro Educativo (2011)⁵⁷, se han creado universidades públicas sin garantía de financiamiento y sin un cuerpo docente que se encuentre altamente calificado.

7.5. Distribución de la matrícula en educación superior según establecimiento secundario de procedencia

Entre los años 2005 y 2009, la tasa de matrícula en educación superior de los jóvenes en edad normativa de asistir a la secundaria -17 a 21 años- se ha incrementado en alrededor de 14 puntos porcentuales, pasando de 37,5% a 51,1% (Gráfico 7).

GRÁFICO 7
TASA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR
(% DE LA POBLACIÓN CON EDADES ENTRE 17-21 AÑOS)



Fuente: INEI (2008).

⁵⁷ En: <http://foroeducativo.org/observatorioforo/archives/1234>

El crecimiento, sin embargo, no se ha dado en forma homogénea en todas las instituciones de educación superior. Así, según datos del Consejo Nacional de Educación (2011), entre los años 2007 y 2010 la matrícula en educación universitaria, en la que se concentran alrededor del 63% de los estudiantes de nivel superior, ha experimentado un crecimiento de 18%. En cambio, en los institutos superiores tecnológicos la matrícula solo se ha incrementado en 6%, porcentaje bastante menor que el correspondiente a las instituciones universitarias. Por su parte, y para los mismos años, los institutos superiores pedagógicos y las escuelas e institutos de educación artística han experimentado una reducción en el número de estudiantes matriculados.

Por otra parte, como puede observarse en la tabla 18, pese al aumento de la matrícula que se ha dado a nivel general, se mantienen grandes brechas de acceso entre las áreas urbanas y rurales, siendo el área urbana la que tenía mayor participación en el acceso a la educación superior al inicio de la década y la que más aumentó durante el período en estudio. Puede señalarse además que son las mujeres rurales quienes presentan la menor tasa de acceso a la educación superior hacia el final del período.

TABLA 18
TASA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR
(% DE LA POBLACIÓN CON EDADES ENTRE 17-21 AÑOS)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	37,5	35,0	39,5	41,9	45,5	41,3	45,0	49,2	49,9	51,1
Sexo										
Femenino	43,4	34,6	40,7	44,8	44,3	43,0	45,8	49,1	50,5	53,4
Masculino	31,7	35,4	38,3	39,2	46,5	39,8	44,2	49,2	49,4	49,0
Área y sexo										
Urbana	49,1	44,7	50,6	54,6	58,9	56,2	60,2	63,0	65,1	66,9
Femenino	55,3	43,5	52,4	57,6	56,9	58,1	59,2	61,6	65,5	69,6
Masculino	42,4	45,8	48,7	51,8	60,8	54,4	61,3	64,6	64,8	64,4
Rural	13,1	13,7	14,6	12,8	16,3	13,3	13,5	18,9	17,1	18,6
Femenino	14,4	13,5	13,5	13,5	14,3	11,9	14,4	18,3	14,1	18,2
Masculino	12,0	13,8	15,6	12,2	17,9	14,3	12,8	19,5	19,7	18,9
Nivel de Pobreza										
No pobre	-	56,8	63,8	65,5	67,6	-	-	66,2	64,9	66,9
Pobre	-	17,6	21,3	21,8	23,8	-	-	19,6	19,5	18,8
Pobre extremo	-	2,8	6,0	5,8	6,6	-	-	4,9	5,9	6,5

Fuente: ESCALE-MINEDU: Encuesta Nacional de Hogares del INEI.

Por su parte, los estudiantes que provienen de instituciones secundarias particulares tienden a acceder más a las universidades privadas, tanto si provienen de instituciones particulares religiosas, laicas o no escolarizadas (Tabla 19).

TABLA 19
TOTAL DE ALUMNOS DE PREGRADO POR TIPO DE INSTITUCIÓN EDUCATIVA
DONDE TERMINÓ LA SECUNDARIA, SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD

Tipo de Universidad	Total	Tipo de institución educativa donde terminó la secundaria				
		Estatal	Particular	Particular/Religioso	No escolarizado	Otro
Total	782.970	491.689	208.854	75.875	6.059	487
Públicas	309.175	235.629	54.579	17.202	1.587	178
Privadas	473.795	256.060	154.275	58.673	4.472	309

Fuente: INEI-ANR (2011).

7.6. Cobertura en educación superior (grupo 15-24 años)

Tomando en cuenta las estadísticas del INEI (2001) acerca de la población y sus proyecciones 1950-2050 junto con el Censo Universitario del año 2010, se ha establecido que la cobertura de la educación superior entre jóvenes de 15 a 24 años fue de 8,3% en el año 2000, aumentando hasta 13,9% en el año 2010.

7.7. Cobertura en educación superior según nivel de ingresos (grupo 18-24 años)

De acuerdo a la situación de pobreza también puede observarse (Tabla 18) una ampliación de la brecha entre “pobres” y “pobres extremos” frente a los considerados “no pobres”. Como muestra la investigación “Crecimiento económico y demanda por educación superior en el Perú: un estudio para el período 2004-2006” (Castro et al., 2007), la desigualdad en el crecimiento tiene un impacto en la demanda por educación superior. Así, a pesar de que hay un aumento efectivo en la tasa de asistencia a la educación superior, los sectores menos favorecidos por el crecimiento –los más pobres– son quienes menos incrementan su demanda en educación pues, a pesar del contexto de crecimiento, no han incrementado su capacidad de consumo de manera suficiente para acceder a este nivel educativo.

Aunque los resultados del II Censo Nacional Universitario (INEI-ANR, 2011) no proporcionan datos sobre los niveles de pobreza de los estudiantes, se puede hacer referencia al “acceso a servicios” como un indicador de nivel socioeconómico. Las diferencias más significativas entre estudiantes de universidades públicas y privadas no aparecen dentro de los tradicionalmente llamados “servicios básicos” (agua, luz, alcantarillado). Hay un acceso bastante extendido a dichos servicios, con porcentajes que pasan el 90% en todos los casos, tanto a nivel de estudiantes de universidades públicas como de universidades privadas. Sin embargo, las diferencias se acentúan en los servicios relacionados a la comunicación y la conectividad, como son internet, teléfono fijo, acceso a TV y al servicio de cable, en donde los estudiantes de las universidades privadas tienen mayores tasas de acceso. Final-

mente, son muy pocos los estudiantes de educación superior universitaria que no acceden a ningún servicio en su vivienda.

7.8. Cobertura en educación superior según género

De acuerdo al análisis de las proyecciones de la población del Instituto Nacional de Estadística⁵⁸ y el Informe del Censo Universitario Nacional del 2011, se ha establecido que la cobertura de la educación superior es de 13,5% para mujeres y 14,2% para hombres entre 15 a 24 años en el año 2010.

7.9. Distribución porcentual del alumnado en universidades según pertenencia a alguna etnia

La casi totalidad de estudiantes matriculados en posgrados tienen como lengua materna el castellano. Se observa que menos del 5% del total de alumnos y alumnas matriculadas en estudios de posgrado tienen como lengua materna el quechua, aymara u otra lengua nativa, encontrándose leves diferencias entre los tres niveles de posgrado: Segunda Especialización (5,68%), Maestría (3,88%) y Doctorado (5,58%).

A su vez, una mayoría (56%) de los estudiantes de posgrado están matriculados en universidades privadas. Asimismo, en los niveles de Segunda Especialización y Maestría el número total de matriculados –y según lengua materna indígena– refleja una preferencia por las universidades privadas, mientras que sólo en el nivel de Doctorado existe un número mayor de matriculados en universidades públicas (Tabla 20).

⁵⁸ En: <http://www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0466/Libro.pdf>

TABLA 20
TOTAL DE ALUMNOS DE POSTGRADO, POR IDIOMA O LENGUA MATERNA,
SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD

Nivel de estudios/lengua	Tipo de universidad		
	Públicas	Privadas	Total
II Especialización			
Castellano	3.042	4.245	7.287
Quechua	86	223	309
Aymara	16	57	73
Otro	16	41	57
Total	3.160	4.566	7.726
Maestría			
Castellano	18.191	24.652	42.843
Quechua	538	689	1 227
Aymara	84	156	240
Otro	115	152	267
Total	18.928	25.649	44.577
Doctorado			
Castellano	2.357	1 464	3.821
Quechua	95	50	145
Aymara	20	18	38
Otro	25	18	43
Total	2.497	1.550	4.047
Total General	24.591	4.566	56.358

Fuente: INEI-ANR (2011).

8. Certificación de Profesionales

El propósito de esta dimensión es evaluar cómo ha evolucionado la participación femenina entre los graduados de la educación superior. Para ello, se han considerado los siguientes descriptores: i) evolución del número de titulados del sistema universitario en algunas carreras; y ii) número total de graduados de programas de pregrado según género.

8.1. Evolución del número de titulados del sistema universitario en algunas carreras

De acuerdo al informe publicado por CINDA (2009), entre los años 2005 al 2007 la tasa de titulados en carreras de las diferentes áreas se mantuvo casi constante, aumentando ligeramente sólo en el caso de las ciencias naturales, de 5,8% en el 2006 a 7% en el 2008, en tanto que hubo una ligera disminución en las demás áreas (Tabla 21).

TABLA 21
PORCENTAJE DE EVOLUCIÓN DE TITULADOS

Área	2005	2006	2007
Ciencias Agrícolas	2,3	3,5	2,8
Ciencias Médicas	17,7	17,7	17,4
Ciencias Naturales	6,6	5,8	7
Ciencias Sociales	50,3	47,4	48,2
Humanidades	1,7	1,4	1,4
Ingeniería y Tecnología	14,2	14,8	13,6

Fuente: CINDA (2009)

8.2. Número total de graduados de programas de pregrado según género

Entre 2005 y 2010 se observa un aumento en la tasa de conclusión de la educación superior de los jóvenes de 22 a 24, y de 25 a 34 años. Las diferencias por sexo arrojan una mayor tasa de conclusión para las mujeres de ambos grupos etareos; asimismo, en el período analizado se mantiene una brecha entre las tasas de las áreas urbana y rural.

A nivel de lengua materna, si bien aumenta la tasa de conclusión para ambos grupos –castellano y lenguas indígenas–, se mantiene la desigualdad. Lo mismo ocurre a nivel de pobreza, siendo la gran mayoría de quienes concluyen “no pobres”, y registrándose los menores aumentos de la tasa de conclusión en los grupos “pobre” y “pobre extremo” (Tabla 22).

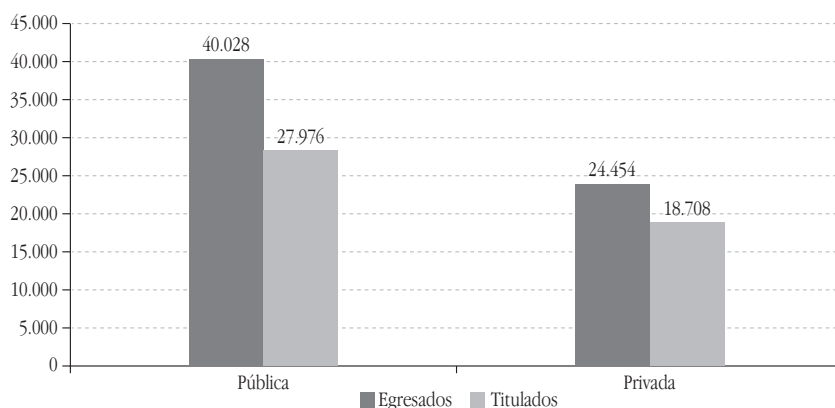
TABLA 22
TASA DE CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (% DEL GRUPO DE EDADES)

	22-24 años		25-34 años	
	2005	2010	2005	2010
Total	13,7	16,1	20,9	25,4
Sexo				
Femenino	14,4	18,6	21,9	26,3
Masculino	13,0	13,7	19,9	24,6
Área y sexo				
Urbana	16,6	18,5	26,4	30,5
Femenino	16,9	21,7	27,5	31,6
Masculino	16,3	15,5	25,3	29,4
Rural	5,9	6,4	6,0	6,8
Femenino	7,4	6,0	5,2	5,3
Masculino	4,4	6,9	6,7	8,0
Lengua Materna				
Castellano	14,9	17,1	23,9	28,0
Indígena	4,9	8,2	6,0	10,1
Nivel de Pobreza				
No Pobre	-	19,0	-	31,3
Pobre	-	7,4	-	9,1
Pobre Extremo	-	0,9	-	1,7

Fuente: MINEDU-ESCALE: Encuesta Nacional de Hogares del INEI.

Por otro parte, como se observa en el Gráfico 6, para el año 2006 se encuentran diferencias importantes entre la cantidad de estudiantes que egresan de sus estudios universitarios de pregrado y aquellos que logran titularse. Así, en el año 2006 egresaron 40.028 alumnos de universidades públicas y se titularon 27.976⁵⁹, lo que representa una razón entre la cohorte de ingreso y la cohorte de egreso para ese año de cerca del 70%. En las universidades privadas las cantidades de alumnos egresados y titulados fue de 24.454 y 18.708, respectivamente, lo cual representa una proporción algo mayor (76,5%) que la observada en las universidades públicas.

GRÁFICO 8
ALUMNOS UNIVERSITARIOS EGRESADOS Y TITULADOS SEGÚN TIPO DE GESTIÓN DE LA UNIVERSIDAD



Fuente: INEI (2008).

Según CINDA (2007), la poca proporción de egresados que obtienen su titulación se vincula con el hecho de que el país no lo constituya como un requisito para desarrollar actividades profesionales.

9. Empleabilidad

El propósito de este acápite es dimensionar la participación femenina en el mercado del trabajo y el nivel de renta que perciben los egresados. Con ese objetivo, el análisis se circunscribe a tres indicadores: i) tiempo en insertarse al mercado laboral tras el egreso de la educación superior; ii) tasa de empleo de la población de 25 a 64 años con educación terciaria según sexo; y iii) nivel de renta por carreras según género.

⁵⁹ Estas cifras deben tomarse como referenciales, no pretenden una comparación rigurosa.

9.1. *Tiempo en insertarse al mercado laboral tras el egreso de la educación superior*

El “Barómetro Empresarial”, encuesta sobre la demanda de profesionales en las empresas del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2007), sugiere que las carreras más solicitadas por los estudiantes no son aquellas que tienen mayor demanda en el mercado laboral –administración, contabilidad, ingeniería industrial, marketing, telecomunicaciones, etc.–.

Por su parte, Yamada (2007: p. 2) encuentra que actualmente la educación universitaria ofrece tasas de retorno privado y social comparables con otras alternativas de inversión financiera y económica disponibles en el país. Señala que, en relación con la década de 1980, el retorno de la educación universitaria ha aumentado en un 50%, ello en un contexto en el que la brecha en el retorno de la educación privada versus la educación pública sigue ampliándose⁶⁰. El autor se muestra escéptico frente a la educación impartida por los institutos de educación superior, considerándola poco atractiva e incluso irrelevante en términos de retornos.

Yamada, asimismo, encuentra que el retorno a la educación femenina es de “un punto porcentual menor que el retorno a la educación masculina”; y, por otro lado, señala también que la brecha que separa los retornos de la educación superior entre Lima Metropolitana y las regiones es de tres puntos porcentuales (2007: p. 45). Cabe recalcar además que existen diferencias importantes en los niveles de ingreso que se alcanzan entre los profesionales de distintas carreras. En este sentido, la carrera de educación, una de las que tiene mayores niveles de oferta y cantidad de estudiantes, tiene uno de los peores salarios promedio en relación con otras carreras universitarias.

Existen iniciativas de políticas que buscan articular la oferta educativa y la demanda laboral. En este sentido, en el año 2005, según Decreto Supremo 057-2005-PCM, se aprobó el Plan Nacional de Competitividad liderado por el Consejo Nacional de Competitividad, ente coordinador impulsado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, y como ya se ha señalado, desde el “Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú” (CNE-MINEDU, 2007) y las “Metas e Indicadores al 2021” (MINEDU, 2010a), se persigue que la educación superior sea de calidad y se convierta en un factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional⁶¹.

⁶⁰ El autor ensaya como una explicación posible el deterioro de la educación pública en el país, señalando que los nacidos luego de 1960 serían quienes habrían sido más afectados por este proceso.

⁶¹ En un sentido similar, en el “Plan Bicentenario: Perú al 2021”, elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), se establece como uno de los lineamientos de política al 2021 el “impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación superior y su aporte al desarrollo socioeconómico y cultural, para que a través de la formación profesional y una oferta que corresponda a las prioridades del desarrollo se logre la inserción competitiva del Perú en la economía mundial” (CEPLAN, 2011, p. 93).

Sin embargo, en el balance realizado por el CNE (2011) sobre la implementación del Proyecto Educativo Nacional, se señala que durante el período 2007-2010 es muy poco lo que se ha avanzado para que la educación superior se constituya como un factor favorable para el desarrollo y la competitividad laboral. Ello en relación con la aún baja calidad que se imparte en el nivel superior, pero también con la tendencia de crecimiento de la matrícula en las universidades, en detrimento de la de los institutos. El CNE enfatiza que esta tendencia es opuesta a las necesidades del Perú de formar mandos medios en tecnología para poder sostener su desarrollo.

El único programa estatal articulado a nivel nacional orientado a promover la inserción laboral de los jóvenes que se ha desarrollado durante los últimos años ha sido Pro Joven. Este programa está dirigido a jóvenes de 15 a 29 años, y se realiza en alianza con grandes empresas e instituciones de formación técnica y técnico productivo. El programa ofrece capacitación laboral, asistencia técnica para el emprendimiento e intermediación laboral de manera gratuita. Actualmente, en el marco del nuevo gobierno, se plantea una reestructuración del programa que pasará a ser “Jóvenes a la Obra” y promoverá el “empleo con sostenibilidad y de calidad en sectores excluidos de nuestra sociedad, así como capacitaciones estratégicas que coincidan con la demanda del mercado laboral”⁶².

Por otra parte, vale la pena recalcar que existen iniciativas institucionales de gran parte de las universidades del país y de los principales institutos para impulsar la inserción al mercado laboral. Así, las instituciones cuentan con bolsas de trabajo mediante las cuales sus estudiantes y egresados pueden acceder y postular a convocatorias laborales. Varias instituciones, además, realizan ferias laborales a las que acuden las principales empresas, desarrollan talleres de orientación laboral, o brindan orientaciones a sus egresados para la elaboración de su currículum vitae, así como para desenvolverse adecuadamente en las entrevistas de trabajo. Las bolsas de trabajo que parecen ser más amplias y efectivas en el país son las de instituciones privadas con orientación empresarial y de alta calificación como la Universidad del Pacífico (UP) o la de Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN). Por su parte, el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) se encuentra comprometido con lograr altos índices de inserción laboral en sus egresados, contando con una amplia bolsa de trabajo y con un sistema dinámico de contacto con las empresas para la elaboración de convenios de prácticas pre-profesionales y profesionales⁶³. Sin embargo, reconocidas universidades públicas como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos o la Universidad Nacional Agraria La Molina no cuentan con este servicio.

Otro dato que entrega la encuesta “Barómetro Empresarial: Encuesta de Demanda de Profesionales en las Empresas” (Universidad de Lima, 2007) es que el 55% de empresas que contratan profesionales afirman realizarlo por medio de las uni-

⁶² En: <http://www.projoven.gob.pe/noticia.php?id=197>

⁶³ Ver: <http://escuela.ipae.pe/oportunidades/oportunidades-laborales/>

versidades, mientras que un 42% señalaron hacerlo a través de bolsas de trabajo en internet⁶⁴.

9.2. Tasa de empleo de la población de 25 a 64 años con educación terciaria según sexo

La tasa de empleo para la población con educación superior universitaria se presenta siempre mayor para el sexo masculino, la que se ha mantenido constante y en un nivel del 82% entre los años 2001 y 2009. En tanto que para el sexo femenino la tasa de empleo se ha incrementado desde 65,4% en el año 2001 hasta 72,3% en el año 2009. En el caso de la población con educación superior no universitaria se ha presentado un incremento en la tasa de empleo masculina, de 85,9% en el 2001 a 91,2% en el 2009. Asimismo, en el caso del sexo femenino hubo un incremento desde 68,2% en el año 2001 hasta 72,8% en el 2009 (INEI, 2010).

9.3. Nivel de renta por carreras

Un informe preparado por la compañía reclutadora de profesionales y la bolsa de empleo BUMERAN.com en mayo del 2011 identificó que las carreras profesionales mejor pagadas son medicina, odontología y química, con salarios entre S/.5.000 a S/.7.500. En las carreras de ingeniería se percibe en promedio S/.5.500. Otras carreras como ecología, arquitectura, computación e informática, economía, geografía, hotelería, relaciones públicas, turismo, veterinaria, geología y medio ambiente se encuentran en el mismo rango. De otro lado, en carreras como derecho, administración, contabilidad, comunicaciones, sociología, trabajo social, gestión pública, antropología, nutrición, finanzas, marketing, psicología, recursos humanos/relaciones industriales, abastecimiento/compras y comercial/ventas se ofrecen salarios de hasta S/.4.000.

10. Profesorado e Investigadores

El propósito de esta dimensión es analizar las políticas sobre profesorado e investigadores/as en relación a las variables de raza, etnia y género. En este caso, las siguientes son las categorías analíticas abordadas: i) tipos de régimen que guían el quehacer del profesorado; ii) distribución de los académicos según género; iii) distribución de los académicos según género y nivel de formación; iv) carrera docente; y v) estímulos a la investigación.

⁶⁴ El Portal Universia (<http://empleo.universia.edu.pe/>) quizá sea la más amplia bolsa de trabajo. Una gran ventaja de este portal es que no es exclusivo para egresados de alguna institución en particular. Además de contar con una extensa bolsa de trabajo, el portal publica ofertas internacionales y artículos con orientaciones para insertarse en el mercado laboral.

10.1. Tipos de régimen del profesorado en las instituciones de educación superior

Según la Ley Universitaria 23.733 vigente, los profesores universitarios pueden ser nombrados y contratados. Los profesores nombrados comienzan la carrera docente en la categoría Auxiliar, después de tres años pueden ascender a la siguiente categoría, Asociados, en la que permanecen por cinco años para concursar a la categoría de Profesores Principales. Los profesores contratados tienen un régimen similar; los niveles se reconocen como C (similar a Auxiliar), B (similar a Asociado) y A (similar a Principal). Los jefes de práctica son contratados para apoyar la enseñanza; después de tres años pueden aplicar la docencia. Las universidades públicas se acogen a este régimen donde la mayor parte de los profesores son nombrados (de planta), en tanto que las universidades privadas tienen en mayor número profesores contratados a honorarios a tiempo parcial o a tiempo completo.

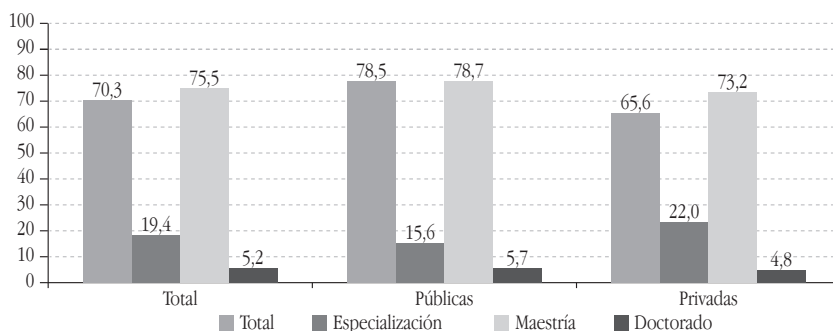
10.2. Distribución de los académicos según género

El Instituto Nacional de Estadística e Informática en su portal Web señala que el número de docentes universitarios al 2008 era de 44.524, de los cuales 21.514 trabajaban en universidades públicas y 23.010 en universidades privadas. Además, el Censo Universitario (INEI-ANR, 2011) indicaba que de 59.085 docentes universitarios del sistema universitario peruano, el 68,2% eran hombres y el 31,8% mujeres.

10.3. Distribución de los académicos según género y nivel de formación

De acuerdo al Censo Universitario (INEI-ANR, 2011), se determinó que el 53% del total de docentes poseía el grado de maestría, 3,6% tenían grado de doctor y 43,3% no tenían posgrado. En el Gráfico 9 se muestra la distribución de acuerdo a la universidad donde trabajan.

GRÁFICO 9
PORCENTAJE DE DOCENTES UNIVERSITARIOS CON POSTGRADO CONCLUIDO (2010)



Fuente: INEI-ANR (2011).

Se puede observar que existe un aparente mayor número de docentes con grados avanzados en las universidades privadas. Sin embargo, cabe señalar que muchos docentes que trabajan en universidades públicas también trabajan en universidades privadas, por lo que se debería sincerar esta situación para tener datos precisos al respecto. En la Tabla 23 se muestra también el número de docentes en institutos de educación superior no universitarios del sector público.

TABLA 23
INSTITUTOS SUPERIORES PEDAGÓGICOS PÚBLICOS (2010)

Departamentos	Institutos	Docentes
Total	116	2.128
Amazonas	3	55
Ancash	6	126
Apurímac	7	58
Arequipa	3	114
Ayacucho	6	127
Cajamarca	16	303
Callao	1	25
Cusco	11	137
Huancavelica	3	47
Huánuco	4	71
Ica	4	63
Junín	5	128
La Libertad	8	128
Lambayeque	2	64
Lima	3	135
Lima Provincias	2	22
Loreto	5	73
Madre De Dios	1	7
Moquegua	2	49
Pasco	2	34
Piura	3	35
Puno	9	162
San Martín	6	77
Tacna	1	30
Tumbes	1	38
Ucayali	2	20

Fuente: ESCALE-MINEDU: Padrón de Instituciones Educativas.

10.4. Carrera docente

La carrera docente se da principalmente en las universidades públicas. Para ascender, los docentes son evaluados en cuanto a los trabajos de investigación realizados, evaluaciones en encuestas de los alumnos, tareas administrativas realizadas, publicaciones en revistas científicas, congresos, etc. El ascenso en la carrera docente se determina por acuerdo del departamento a donde pertenece el docente, el Consejo de Facultad y el Consejo Universitario. Para evaluar a los docentes ordinarios existe una comisión de docentes en cada facultad que propone la ratificación y el ascenso. En el caso de los docentes contratados el ascenso se realiza por concurso público.

10.5. Estímulos a la investigación

El Proyecto Educativo Nacional (CNE-MINEDU, 2007) estipula que la educación superior debe ser de calidad, constituyéndose como un factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional. Bajo este marco, se otorga gran importancia a la investigación, la producción del conocimiento y su vinculación con la innovación y el desarrollo tecnológico en actividades competitivas. Así, se entiende que la inversión en investigación e innovación debe ser el eje conductor de una reforma de la educación superior para que ella cumpla su aporte a la construcción de un camino propio de desarrollo.

En el año 2007, CINDA identificaba que en el Perú, pese a haberse incrementado el número de estudiantes de doctorado, la investigación continuaba siendo muy restringida, siempre realizada por las mismas instituciones e investigadores, en un contexto en el que el financiamiento para la investigación es principalmente externo y captado individualmente.

Para el mismo año, según puede observarse en la tabla 24, de acuerdo a datos del II Censo Universitario (INEI-ANR, 2011) sólo el 42,8% de los docentes universitarios habían realizado investigaciones entre los años 2008 y 2010. Es en las universidades públicas donde un mayor porcentaje de docentes lleva a cabo investigaciones. Así, mientras el 62,5% (13.394) de docentes de universidades públicas desarrollan investigaciones, en las universidades privadas el porcentaje se reduce a 31,5% (11.870). En promedio, solo el 61,7% de los académicos había realizado investigaciones entre los años 2008 y 2010.

TABLA 24

TOTAL DE DOCENTES UNIVERSITARIOS QUE HAN REALIZADO INVESTIGACIONES ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2010 POR NÚMERO DE INVESTIGACIONES, SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD

Tipo de universidad	Total	Número de investigaciones			
		Total	1	2	3
Total	59.085	25.264	15.580	6 570	3 114
	100,0	42,8	61,7	26,0	12,3
Públicas	21.434	13.394	7.020	4.366	2.008
	100,0	62,5	52,4	32,6	15,0
Privadas	37.651	11.870	8.560	2.204	1.106
	100,0	31,5	72,1	18,6	9,3

Fuente: INEI-ANR (2011).

Entre las investigaciones realizadas por los docentes universitarios, la mayor parte corresponden a las áreas de ciencias de la salud y psicología; ingeniería y tecnologías; educación; y economía, empresariales y afines (Tabla 25).

TABLA 25

INVESTIGACIONES DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS QUE CONCLUYERON ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2010, SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD Y ÁREA DE CONOCIMIENTO

Tipo de universidad y área de conocimiento	Total	
	ABS	%
Total	25.264	100
Públicas	13.393	53,0
Economía, empresariales y afines	1.632	12,2
Derecho y ciencias políticas	359	2,7
Educación	2.059	15,4
Ciencias sociales y humanidades	1.601	12,0
Ciencias básicas	1.440	10,8
Ciencias biológicas y ambientales	1.546	11,5
Ciencias de la salud y psicología	2.143	16,0
Ingeniería y tecnologías	2.844	21,2
Arte y arquitectura	297	2,2
Agropecuaria, veterinaria y afines	913	6,8
Privadas	11.868	47,0
Economía, empresariales y afines	1.656	14,0
Derecho y ciencias políticas	1.441	12,1
Educación	2.077	17,5
Ciencias sociales y humanidades	1.791	15,1
Ciencias básicas	584	4,9
Ciencias biológicas y ambientales	626	5,3
Ciencias de la salud y psicología	2.649	22,3
Ingeniería y tecnologías	1.375	11,6
Arte y arquitectura	357	3,0
Agropecuaria, veterinaria y afines	133	1,1
No Especificado	3	0,0

Fuente: INEI-ANR (2011).

Bibliografía

- Benavides, M. (2007). “Lejos aún de la equidad: la persistencia de las desigualdades educativas en el Perú”, en *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*, GRADE Lima.
- Burga, Manuel (2005). “Temas de reflexión en torno a la universidad peruana”, *Conversatorio Por una nueva Reforma universitaria*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 10 de mayo, Lima.
- Castro, J. F., P. Casavilva y R. Lizarzaburu (2007). *Crecimiento económico y demanda por educación superior en el Perú: un estudio para el periodo 2004-2006*, CIUP, Lima.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA (2007). *La Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007*, CINDA, Santiago de Chile.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA (2009). “Informe sobre el sistema de educación superior universitaria en el Perú”, Proyecto ALFA N° DCI-ALA-2008-4: *Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria*.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA (2010). *Diagnóstico y diseño de intervenciones en equidad universitaria*, CINDA, Santiago de Chile.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN (2011). *Plan Bicentenario: Perú al 2021*, CEPLAN, Lima.
- Chirinos A. y M. Zegarra (2004). *Educación indígena en el Perú*, Ministerio de Educación, Lima.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Educación, CNE (2011). *Proyecto Educativo Nacional 2007-2010. Balance y Recomendaciones*, CNE, Lima.
- Consejo Nacional de Educación, CNE, y Ministerio de Educación, MINEDU (2007). *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú*, CNE-MINEDU, Lima.
- Defensoría del Pueblo (2011). *Los afrodescendientes en el Perú: una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*, Informe de Adjuntía 003-2011-DP/ADHPD, Defensoría del Pueblo, Lima.
- Díaz, J.J. (2008). “Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta”, en M. Benavides (ed.): *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*, GRADE, Lima, pp. 83-129.
- Escobar, Javier y Carmen Ponce (2007). *Economic Opportunities for Indigenous People in Rural and Urban Peru*, The World Bank, Washington D.C.
- Foro Educativo (2011). *Gobernabilidad Educativa. Fortaleciendo la Democracia*, Foro Educativo, Lima.
- Haya de la Torre, R. (2005). *Estudio sobre la situación de la educación superior tecnológica en el Perú. Informe Final*, OEI, Lima.
- Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC (2006). *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. La metamorfosis de la educación superior*, IESALC-UNESCO, Caracas.
- Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, INDEPA (2010). *Aportes para un enfoque intercultural*, INDEPA, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (1998). *Perú. Compendio estadístico*, INEI, Lima.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2001). “Perú: Estimaciones y proyecciones de la población 1950-2050” *Boletín de análisis demográfico*, N° 35.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2007). *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*, Sistema de Consulta de Datos, en: <http://iinei.inei.gob.pe/iinei/RedatamCpv2007.asp?id=ResultadosCensales?ori=C>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2010). *Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamentos 2001-2009*, Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2011). *Evolución de la pobreza en el Perú al 2010*. Informe Técnico, en: http://www.inei.gob.pe/documentosPublicos/Pobreza2010/Presentacion18_Mayo_2011.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, y Asamblea Nacional de Rectores, ANR (2011). *II Censo Nacional Universitario. Principales resultados*, INEI-ANR, Lima.
- Jaramillo, M. y J. Saavedra (2011). “Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales”, *Documento de Trabajo*, N° 59, GRADE, Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2011). *Informe Preelectoral. Administración 2006-2011*, MEF, Lima.
- Ministerio de Educación, MINEDU (2010a). *Propuesta de Metas Educativas e Indicadores al 2021*, MINEDU-CNE, Lima, en http://www.minedu.gob.pe/Publicaciones/Folleto_Metas2021_setiembre.pdf
- Ministerio de Educación, MINEDU (2010b). *Resultados de la evaluación censal de estudiantes*, MINEDU, Unidad de Medición de la Calidad, Lima.
- Ministerio de Justicia, MINJUS (2005). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*, Ministerio de Justicia, Consejo Nacional de Derechos Humanos, Lima.
- PNUD (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, PNUD, Nueva York.
- Sanborn, C. y A. Arrieta (2011). *Universidad y acción afirmativa: balance y agenda pendiente*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Secretaría Nacional de la Juventud (2011). *Juventud rural, indígena y afroperuana. Estado Situacional*. Lima.
- Secretaría Nacional de la Juventud, SENAJU (2010). *Perú: Estudio de la Pobreza Juvenil*, SENAJU, Lima.
- Universidad de Lima (2007). *Barómetro Empresarial: Encuesta de Demanda de Profesionales en las Empresas*, Grupo de Opinión Pública, Lima.
- Yamada, G. (2007). *Retornos a la Educación Superior en el mercado laboral: ¿Vale la pena el esfuerzo?*, CIUP, Lima.

Leyes y Decretos:

- Constitución Política del Perú (1993).
- Decreto de Ley 882 (1996).
- Decreto Supremo 006-2007-ED (2007).
- Ley de creación del SINEACE (2006).
- Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior 29.394 (2009).
- Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte 28.036 (2003).

- Ley General de Educación 28.044 (2003).
- Ley General de la Persona con Discapacidad (1998).
- Ley Universitaria (1983).
- Ley 26.772 contra Actos de Discriminación (1997).
- Ley 27.277 (2000).
- Proyecto de Ley 125-2011 PE (2011).

CONCLUSIONES

Un primer aspecto a considerar es que las políticas económicas de los países andinos difieren en sus énfasis. Por ejemplo, explícitamente en el capítulo de Bolivia se señala que la distribución del ingreso está por encima del crecimiento económico y reconoce las diferencias organizacionales asignándole mayor preponderancia a la acción comunitaria y cultural. En el caso de Perú, se reconoce en la ley general de educación el derecho a la educación y destacan como principios fundamentales la equidad, inclusión, democracia y gobernabilidad en el marco de un Estado más protagonista. En el otro extremo, está el caso chileno y el colombiano donde explícitamente se ha privilegiado una orientación neo liberal de la educación superior supeditada a los vaivenes del mercado. Ello se expresa en el hecho que tanto las universidades públicas como las privadas son financiadas en gran medida por los propios estudiantes o por intermedio de la venta de servicios. En Colombia, a diferencia de Chile, las minorías han tenido en el último tiempo un trato más preferencial que en el pasado y que tensiona de alguna forma los postulados del modelo neo liberal.

Una forma de mirar los resultados de este estudio es utilizando los estadios de desarrollo educativo consignados en el modelo de equidad multidimensional de Espinoza (2007, 2013), esto es, acceso, permanencia, resultados y empleabilidad.

En general, la equidad desde el punto de vista de los gobiernos y las instituciones de educación superior está circunscrita como fenómeno al ámbito del acceso obviándose los otros estadios del desarrollo educativo. Algo similar ocurre al revisar la literatura existente en América Latina donde el acceso a la educación superior, como objeto de análisis, es un tema más recurrente, mientras que aspectos como la permanencia, el desempeño, los resultados y la empleabilidad no han sido abordados con la misma intensidad y profundidad por los especialistas. Esta situación se explica por la mayor complejidad que supone trabajar con indicadores de deserción, logro y empleabilidad, así como también por la falta de voluntad de los gobiernos por sistematizar datos e información asociados con estos indicadores desde los ministerios de educación.

En relación con el acceso a la educación terciaria en todos los países consignados en el estudio se cuenta con políticas de Estado implementadas de distinta manera. En efecto, en Bolivia, Chile, Colombia y Perú se privilegia el acceso según nivel

socioeconómico de los estudiantes. Puntualmente, en los casos de Bolivia, Perú y Colombia se apoya el acceso por la vía de programas de educación pública gratuita y en lo que a Chile respecta por intermedio de los programas de asistencialidad (becas y créditos). A pesar de estos esfuerzos, se constata que aún persisten enormes desigualdades en el acceso para los estudiantes que provienen de familias con distintos niveles de ingreso, lo que puede explicarse por el tipo de educación que reciben los alumnos de mayores recursos en las etapas previas del ciclo escolar. En otras palabras, el acceso a las universidades más prestigiosas sigue estando reservado para los estudiantes que provienen de familias de mayores ingresos lo que deja en evidencia que la inequidad en el acceso sigue siendo una tarea pendiente para los gobiernos de la región y las propias instituciones.

El acceso de las minorías étnicas al sistema de educación superior es una bandera de lucha de Bolivia y Perú, en tanto que en Colombia se han desplegado algunos esfuerzos particulares como la creación de una Oficina de Etnoeducación y el Proyecto Superior Indígena Colombia que involucra a universidades públicas y privadas y a las organizaciones indígenas del país. En Chile no constituye una prioridad por tratarse de una población diezmada numéricamente aun cuando existen algunas iniciativas aisladas impulsadas desde el gobierno y desde un grupo reducido de universidades (por ejemplo, el Programa RUPU que viene ejecutando la Universidad de la Frontera desde el año 2002 y que busca incentivar el acceso de población mapuche).

Desde la perspectiva del género, el acceso a la educación terciaria en los cuatro casos estudiados se ha constituido en una preocupación de las propias instituciones que han visto y dimensionado la importancia que reviste propiciar un acceso más equitativo al sistema por parte de hombres y mujeres de modo de evitar un trato discriminatorio que vaya contra la esencia de la sociedad del siglo XXI. En Chile, Colombia y Perú en la actualidad hay predominio de la población femenina por sobre la masculina en el alumnado aunque en el caso Bolivia la presencia de mujeres en el sistema terciario ha ido repuntando paulatinamente en los últimos años.

El acceso al sistema terciario por parte de la población discapacitada también representa un aspecto relevante cuando se habla de equidad aun cuando es una faceta muy poco estudiada. En esta perspectiva, Bolivia, Chile, Colombia y Perú disponen de leyes generales que intentan normar el quehacer de los discapacitados y que promueven que las instituciones den las facilidades para que esta población rinda pruebas y exámenes en condiciones similares a la población no discapacitada. En Perú, existe una ley general que busca apoyar el acceso de la población discapacitada al nivel terciario.

Si bien existen algunas normativas para promover el acceso a la educación superior de la población discapacitada, pareciera que su impacto es limitado. En los cuatro países analizados la implementación de acciones queda supeditada preferentemente a las decisiones que adopten las instituciones de educación superior, que por lo general no evidencian una preocupación sustantiva por este aspecto.

En lo que a permanencia al interior del sistema terciario se refiere, es posible concluir que ésta es una preocupación más bien reciente en los sistemas de educación superior de la región. Ello a pesar que las tasas de deserción observables son significativas, tomando en consideración que alrededor del 50% de las personas que ingresan a una carrera no la terminan.

Las políticas para asegurar la permanencia y evitar la deserción en los cuatro países andinos se canalizan mediante la entrega de un apoyo económico a los estudiantes universitarios por la vía de becas, créditos y subsidios (gastos de alimentación y transporte).

En cuanto a los resultados es posible verificar que la preocupación de las instituciones en los cuatro países se focaliza principalmente en las tasas de titulación. En todos los países se constata que ha habido un incremento notable del número de graduados con una participación creciente de las mujeres cuestión que era impensada veinte años atrás.

Finalmente, en lo que concierne a la empleabilidad de los egresados existen políticas nacionales insuficientes para asegurar equidad en cuanto al acceso al trabajo y la incorporación en los procesos productivos. Cabe destacar, en este sentido, las experiencias de dos observatorios del empleo implementados en la última década en Chile (Futuro Laboral) y Colombia (Pro Joven).

Los datos de empleabilidad revelan que en los cuatro casos analizados se aprecia una tasa mayor de empleo en las distintas disciplinas. Adicionalmente, existen diferencias importantes en el nivel de ingresos si se considera la carrera cursada lo que podría explicarse por la duración de los estudios y el prestigio social, ambos ligados al nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes. Por ejemplo, carreras como ingeniería y medicina que son las de mayor costo y selectividad, son obviamente las carreras más demandadas por los estudiantes de mayores ingresos familiares y las que generan una mayor tasa de retorno privado tras el egreso. Ello, naturalmente, produce un acceso sesgado a este tipo de oferta, lo cual no contribuye a promover equidad.

