



unesco

International Institute for
Higher Education in Latin
America and the Caribbean

25
AÑOS

Promoviendo la
educación superior para
todas las personas

DOCUMENTOS
DE TRABAJO

Avances hacia el ODS 4 en educación superior:

desafíos y respuestas políticas

en América Latina y el Caribe

La UNESCO: líder mundial en educación

La educación es la máxima prioridad de la UNESCO porque es un derecho humano esencial y la base para consolidar la paz y el desarrollo sostenible. La UNESCO es la agencia de las Naciones Unidas especializada en educación. Proporciona un liderazgo a nivel mundial y regional para reforzar el desarrollo, la resiliencia y la capacidad de los sistemas educativos nacionales al servicio de todos los estudiantes. La UNESCO lidera los esfuerzos para responder a los desafíos mundiales actuales mediante un aprendizaje transformador, con un enfoque especial en la igualdad de género y África a través de todas sus acciones.

La Agenda Mundial de Educación 2030

En calidad de organización de las Naciones Unidas especializada en educación, la UNESCO ha recibido el encargo de dirigir y coordinar la Agenda de Educación 2030. Este programa forma parte de un movimiento mundial encaminado a erradicar la pobreza mediante la consecución, de aquí a 2030, de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La educación, fundamental para alcanzar todos estos objetivos, cuenta con su propio objetivo específico, el ODS 4, que se ha propuesto *“garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”*. El Marco de Acción de Educación 2030 ofrece orientación para la aplicación de este ambicioso objetivo y sus compromisos.



Publicado en 2023 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia y el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Edificio Asovincar, Av. Los Chorros con Calle Acueducto, Altos de Sebuacán. Caracas, 1071, Venezuela.

© UNESCO 2023

Código del documento: ED/HE/IESALC/WP/SP/2023/02



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CCBY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Este documento se corresponde con el capítulo 5 del reporte “La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030”. UNESCO, UNICEF y CEPAL, 2022. (ISBN 978-92-3-300196-1). Disponible bajo CC BY-SA 3.0 IGO. *La autoría de este capítulo sobre educación superior corresponde a Mauricio Escribens, Francesc Pedró, Martín Scasso y Alejandro Vera.*

Diseño de portada: Pedro Quintero

Edición y diagramación: Pedro Quintero

Ilustraciones internas: La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe Regional de Monitoreo ODS4-Educación 2030

Para más información, sírvase contactar a:

info-IESALC@unesco.org

www.iesalc.unesco.org

+58 212 2861020

Índice

Presentación	4
La educación superior	6
La educación superior en el ODS 4-Educación 2030	6
Ingreso, egreso y equidad en la educación superior	7
Las principales políticas educativas entre 2000 y 2015	15
Las tendencias de política 2015-2021	21
Desafíos hacia el futuro	24

Listado de figuras y cuadros

Figura 1 Tasa bruta de matriculación (ODS 4.3.2) (en porcentajes) y matrícula total en la enseñanza superior (en millones de personas). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	8
Figura 2 Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2) circa 2015-2020, y porcentaje de matrícula en instituciones públicas circa 2020 (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe	9
Figura 3 Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2), tasa bruta de graduación en enseñanza superior, y porcentaje de matrícula en instituciones públicas (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2020	10
Figura 4 Porcentaje de matrícula en educación superior según campo de formación, y porcentaje de mujeres en la matrícula de cada campo de formación (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2015-2020	11
Figura 5 Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior, por sexo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	12
Figura 6 Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior, por nivel socioeconómico (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	13
Figura 7 Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2), por zona y etnia (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2010, 2015 y 2019	14
Recuadro 1 La situación de la educación superior frente a la pandemia de la COVID-19	15
Recuadro 2 La reforma universitaria en Perú	22
Recuadro 3 La promoción de la alta calidad en Colombia	23
Referencias	26

La encrucijada de la educación superior hacia el 2030

El acelerado crecimiento que ha tenido la demanda para acceder a la educación superior durante las últimas décadas, particularmente en la región de América Latina y el Caribe, es un claro signo del valor económico y social que este nivel educativo representa, tal y como se señala en el recién lanzado reporte de UNESCO, UNICEF y CEPAL *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*.

El Capítulo 5: “La educación superior en el ODS 4-Educación 2030”, liderado por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), brinda una mirada de alto nivel sobre los principales retos, tendencias y mecanismos de políticas públicas gestionados por los gobiernos de la región desde inicios de siglo.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) plantea entre sus metas centrales la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior para toda la población. En esa línea, los Estados latinoamericanos han realizado esfuerzos significativos para democratizar el acceso a través de un amplio abanico de políticas.

Por el lado de la oferta, países como Argentina, Brasil, México y Uruguay optaron por la consolidación y creación de nuevas IES públicas, con el objetivo de cubrir la creciente demanda. Además de ampliar la oferta pública, algunos países han promovido importantes medidas de financiamiento directo a los estudiantes.

La implementación gradual de la gratuidad de la educación superior ha sido un punto clave en las últimas reformas de Chile y México, mientras que países como Argentina, Ecuador, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela ya cuentan con políticas consolidadas de gratuidad universal. El capítulo 5 del informe también aborda las iniciativas regionales enfocadas en fomentar el acceso equitativo de poblaciones minoritarias y los segmentos más vulnerables. Entre estas políticas destacan medidas como las cuotas sociales y étnico-raciales

en las universidades federales de Brasil o la creación de universidades interculturales destinadas a promover el acceso a formas y contenidos propios de los pueblos indígenas.

Una de las grandes tendencias en términos de reformas estructurales ha sido la adopción de políticas enfocadas en fortalecer la rectoría del Estado sobre los sistemas nacionales de educación superior. Para alcanzar dicho objetivo se crearon estructuras político-administrativas especializadas en el sector, las cuales fueron acompañadas por incrementos en el de gasto público, durante ciertos periodos.

En la actualidad son nueve países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay) los que han implementado dentro de sus ministerios, organismos dedicados a gestionar sus sistemas de educación superior, mientras que otros, como Cuba y la República Bolivariana de Venezuela, optaron por la creación de ministerios con un mandato exclusivo para la educación superior.

Por otro lado, el aseguramiento de la calidad educativa, la acreditación institucional y los procesos de mejora constantes se convirtieron en uno de los ejes de política pública prioritarios en los últimos años. Casi todos los países, con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y las naciones caribeñas, han optado por una fórmula de intervención colegiada y para ello implementaron agencias autónomas enfocadas en asegurar la provisión de un servicio educativo con estándares de calidad. El aumento exponencial de la demanda, que se dio a inicios de este siglo conllevó, en muchos casos, a un crecimiento descontrolado que no podía ser cubierto por la oferta pública y, por lo tanto, decantó en sistemas de educación superior abiertos a la mercantilización.

Es precisamente bajo ese contexto que las políticas de aseguramiento de la calidad jugaron un rol fundamental para depurar la oferta educativa poco cualificada, protegiendo así el derecho de los estudiantes a una

educación de calidad. En algunos casos, como el peruano, cuyo proceso de licenciamiento culminó en 2020, más de un tercio de las universidades que solían operar recibieron una denegatoria de licencia, reflejando así la importancia de poner la calidad en la agenda pública.

Finalmente, no puede dejarse de lado el impacto que ha tenido la pandemia por la COVID-19 en los sistemas de educación superior. Si bien la modalidad de educación a distancia presentaba un crecimiento importante previo a la pandemia -ya contaba con 4,3 millones de alumnos en 2017-, la crisis sanitaria forzó una transición rápida hacia la virtualidad para asegurar la continuidad del servicio educativo.

Sin embargo, aún es incierto en qué medida se aprovecharán las eventuales ventanas de oportunidad generadas por la COVID-19, ya que el determinante más importante será saber con qué apoyo público van a contar las instituciones para acometer reformas que optimicen el uso de la tecnología y que desarrollen las capacidades pedagógicas de los docentes en esta modalidad.

Desde la UNESCO se ha promovido un consenso internacional para que la educación superior sea vista como un bien público y social. A pesar de haber múltiples retos en esa línea, los países de América Latina y el Caribe han implementado políticas públicas que reflejan un avance en esa dirección. El capítulo 5 del reporte elaborado por UNESCO, UNICEF y CEPAL refuerza el concepto de la educación superior como un derecho y ofrece una perspectiva general sobre las principales acciones tomadas a nivel regional.

La educación superior

La educación superior en el ODS 4-Educación 2030

La educación superior comprende el conjunto de la oferta después de la secundaria, tanto en formación académica y capacitación profesional como en investigación, desarrollada por instituciones que, como las universidades, son reconocidas como pertenecientes al sector de la educación superior por las autoridades nacionales (UNESCO, 1998). El acelerado crecimiento de la demanda a escala mundial, y específicamente en la región de América Latina y el Caribe, es indicativo de su gran valor económico y social, tanto para los individuos como los Estados que han venido invirtiendo por universalizar la educación en los niveles que preceden a la educación superior. El incremento en bienestar social y económico se evidencia en las diferencias salariales entre los titulados de educación superior y las personas que solo alcanzaron a completar la educación secundaria (Busso y otros, 2017).

De hecho, los promedios regionales son muy superiores a los que se dan en los países más desarrollados, pues están por encima del 200% en países como Brasil, Chile, Colombia o México, frente al 150% de promedio en la OCDE (OCDE, 2021). Más allá del retorno individual, desde la perspectiva de la intervención pública el sector es estratégico por los beneficios que representa a escala nacional, debido a su capacidad de desarrollar recursos humanos altamente cualificados al servicio de la sociedad, la iniciativa privada y del Estado, así como de generar nuevos conocimientos, la promoción de la innovación y la dinamización social y económica en contextos encaminados hacia la justicia social, tal como plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su Agenda para 2030.

A diferencia de las agendas mundiales de educación que la antecedieron, como los Objetivos Desarrollo para el Milenio (ODM) o la Educación para Todos (EPT), el ODS 4 toma como una de sus metas centrales la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior para toda la población (UNESCO, 2016a). Bajo el concepto de *aprendizaje a lo largo de la vida*, se incluye la preocupación por dar cuenta de un mayor acceso en condiciones de igualdad a esta etapa

educativa, y de mayores oportunidades de aprendizaje de calidad. Genera para ello un ámbito específico de monitoreo, que se expresa en la meta 4.3, y lo incluye como un eje priorizado en sus recomendaciones de política (UNESCO, 2016a).

Vistos los beneficios que reporta, el sector representa un instrumento catalizador de acciones públicas y privadas dirigidas a lograr la igualdad de oportunidades educativas desde una perspectiva de justicia social. El derecho internacional ya contemplaba a la educación superior como parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); más adelante, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), se estableció que «la enseñanza superior deberá hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad». Si bien esta disposición hace de la no discriminación en las admisiones una obligación absoluta para los Estados, no exige la universalización del acceso, lo que deja la puerta abierta a sistemas con altos índices de oferta privada, cuyas plazas solo son asequibles para una porción restringida y privilegiada de la población por los altos costos económicos (Schendel y McCowan, 2016).

La justificación más común se refiere a que el acceso debe basarse en la noción de mérito y que muchas personas, en virtud de su falta de talento natural o dedicación, no podrían aprovechar las oportunidades inherentes a la educación superior. Se obvia con esta justificación que los determinantes del acceso y del éxito en la educación superior se configuran mucho antes incluso de llegar a ella y tienen su origen en la heterogénea calidad de los sistemas de educación primaria y secundaria, así como las desigualdades de naturaleza social y económica preexistentes. De hecho, por término medio en la región, las probabilidades de acceder a la educación superior son siete veces mayores para los jóvenes de familias de ingresos altos con respecto a los del quintil de menores ingresos, aunque en algunos países centroamericanos la diferencia puede ser equivalente a dieciocho veces (Busso y otros, 2017). Sin embargo, resulta de vital importancia señalar que dichas desigualdades parecieran haberse agudizado en los últimos años debido a los efectos de la pandemia de la COVID-19. Por último, a través de esta justificación

se consigue igualmente mantener contenido el gasto público en educación superior por medio de una aproximación, si no restrictiva, por lo menos no expansiva en relación con el acceso.

La UNESCO ha promovido, en este sentido, un consenso internacional reflejado en las Conferencias Regionales de Educación Superior (UNESCO IESALC, 2018), impartiendo lineamientos para que, en primer lugar, la educación superior sea vista como un bien público y social; en segundo lugar, que el derecho a la educación superior sea parte integral del derecho universal a la educación; en tercer lugar, que los Estados asuman un papel primordial para garantizar el ejercicio de este derecho en un marco de igualdad de oportunidades; y, finalmente, que, en el caso específico de las universidades, debido a su rol como instituciones cuya esencia se basa en la investigación, la producción y transmisión del conocimiento científico, debe garantizarse su autonomía institucional en un marco de libertad académica.

La tensión entre la fuerte tradición de autonomía institucional en la región —plasmada ya en el Grito de Córdoba (1918)— y la intervención estatal convierten a la educación superior en uno de los sectores más complejos de gestionar políticamente, y el saldo resultante ha sido hasta hace poco el de una gobernanza débil con altos niveles de injusticia social (Mendoza, 2020). Sin embargo, si hay algo que caracteriza la educación superior en la región es la heterogeneidad de las políticas, hasta el punto que se da una cierta polarización entre los distintos países (Fernández y Pérez, 2016). De hecho, a veces dentro de un mismo país es posible encontrar tanto una orientación política enmarcada en las constituciones (defensa de la autonomía universitaria) como su contraria en un acto legislativo (predominante representación estatal en las autoridades del gobierno universitario), lo cual pone de manifiesto las tensiones recurrentes y, tal vez, inevitables entre gobiernos e instituciones de educación superior, así como entre el control político y regulatorio con la autonomía académica e institucional.

En este marco, y en función de la información comparada disponible, el monitoreo de la educación superior que propone este capítulo se centra en analizar las tendencias regionales y nacionales de acceso a la educación superior a partir de la tasa bruta de matriculación en educación superior. También se introducen algunos indicadores complementarios para caracterizar el nivel educativo, y se profundiza en

algunas medidas que dan cuenta de la inequidad en el acceso al nivel.

Ingreso, egreso y equidad en la educación superior

Esta etapa educativa abarca a los programas que habitualmente están destinados a estudiantes que han terminado la enseñanza secundaria, y cuyo objetivo educativo es la adquisición de una certificación de educación superior. Incluye diversos tipos de educación, orientaciones y modalidades de cursado (académica o profesional; técnica, artística o pedagógica; presencial o a distancia, etcétera), y aunque las universidades suelen ser los ámbitos privilegiados donde se desarrolla, también se considera a la educación impartida por institutos tecnológicos, instituciones de formación profesional y otros (UNESCO, 1998).

El indicador ODS 4.3.2, «Tasa bruta de matriculación», es el más utilizado a nivel mundial para monitorear el acceso a la educación superior. Esta tasa es una medida de aproximación al acceso que establece una relación entre el total de inscritos como porcentaje de la población que se encuentra en el grupo etario teórico;¹ por lo tanto, no representa estrictamente al porcentaje de población que accede. La información disponible evidencia que en los últimos veinte años se ha dado un incremento significativo del acceso. La tasa bruta aumentó del 19% al 38% a nivel global, y América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo en términos de crecimiento, luego de Asia Oriental y Sudoriental.²

Sin embargo, este crecimiento es desigual entre países, y las tendencias muestran un incremento de las brechas. Un estudio reciente del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) muestra que, en las últimas dos décadas, fueron los países de ingresos medios y altos los que más aumentaron sus tasas de participación, mientras que los países de ingresos bajos tienen a su vez los menores índices de expansión de la educación superior. La pobreza, las situaciones de crisis y emergencia, las altas tasas de matrícula, los exámenes de ingreso, la movilidad geográfica y la discriminación

¹ Si bien la educación superior no posee un rango de edad teórico definido, ya que no tiene una edad límite superior para el ingreso, a los efectos de construir un indicador comparable se considera como población teórica a los jóvenes del grupo etario correspondiente a los cinco años inmediatamente después de culminar la educación secundaria alta (IEU, 2018b).

² Estimaciones sobre la base de datos del IEU.

constituyen los principales obstáculos que restringen el acceso de las comunidades marginadas para acceder a la educación superior (UNESCO IESALC, 2020b).

La **figura 1** muestra esta expansión del acceso a la educación superior a un ritmo constante, con un incremento cercano a los dos puntos porcentuales al año. Cerca de 17 millones de estudiantes han sido incorporados a la educación superior en el período. Este crecimiento comenzó a manifestar una desaceleración en el período de 2015 a 2020, que culminó con el indicador estable en los dos últimos años. Es una alerta que requerirá un monitoreo posterior para establecer en qué medida implica un cambio de tendencia.

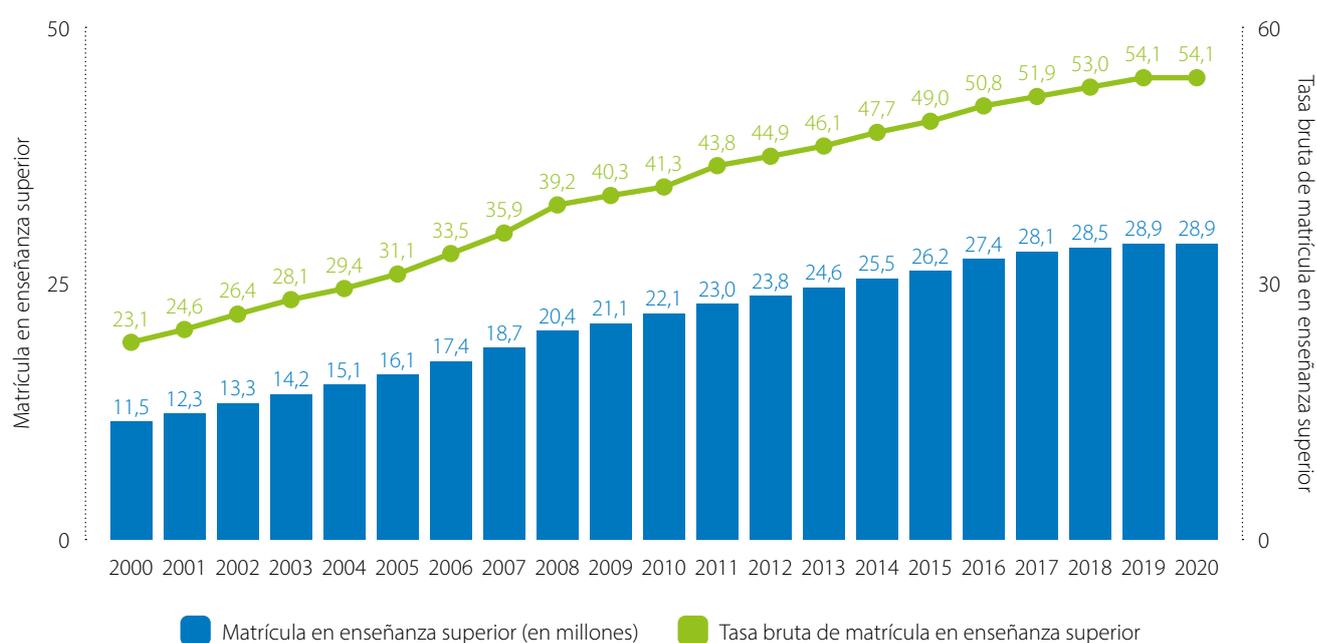
Para el último año del período, asisten a educación superior 28,9 millones de jóvenes y adultos. De ellos, el 10% asiste a programas de CINE 5 (educación terciaria de ciclo corto), el 84% a CINE 6 (programas con certificación de grado o equivalente), el 5% a CINE 7 (maestría, especialización o equivalente), y el 1% a CINE 8 (programas de doctorado).

La mirada desagregada por país (**figura 2**) muestra que aquellos que son parte del Cono Sur tienden a presentar niveles de acceso a la educación superior mayores al resto de los países de la región, mientras que en el grupo de menor acceso tienden a primar países del Caribe y de Centroamérica.

Las tendencias de los últimos cinco años muestran un comportamiento generalizado a la mejora, mientras que solo en algunos casos las diferencias son nulas o negativas. Lo que constituye un comportamiento preocupante es el hecho de que los países con mayores niveles de acceso son, a su vez, los que muestran mayor crecimiento: los cinco países con mayor tasa de matriculación en educación superior —excluyendo Uruguay, que muestra un aumento excepcionalmente alto— incrementaron el acceso en ocho puntos en promedio entre 2015 y 2020, mientras que los cinco países con los indicadores más bajos crecieron en promedio un punto —exceptuando a las Islas Vírgenes Británicas, que muestran una caída excepcionalmente alta—. De no revertirse esta tendencia, las desigualdades entre países serán cada vez más marcadas. Para los países que disponen de información cercana al 2010, esta tendencia se sostiene en el tiempo: las oportunidades de acceso crecen más en los países que ya poseen un mayor desarrollo de la educación superior.

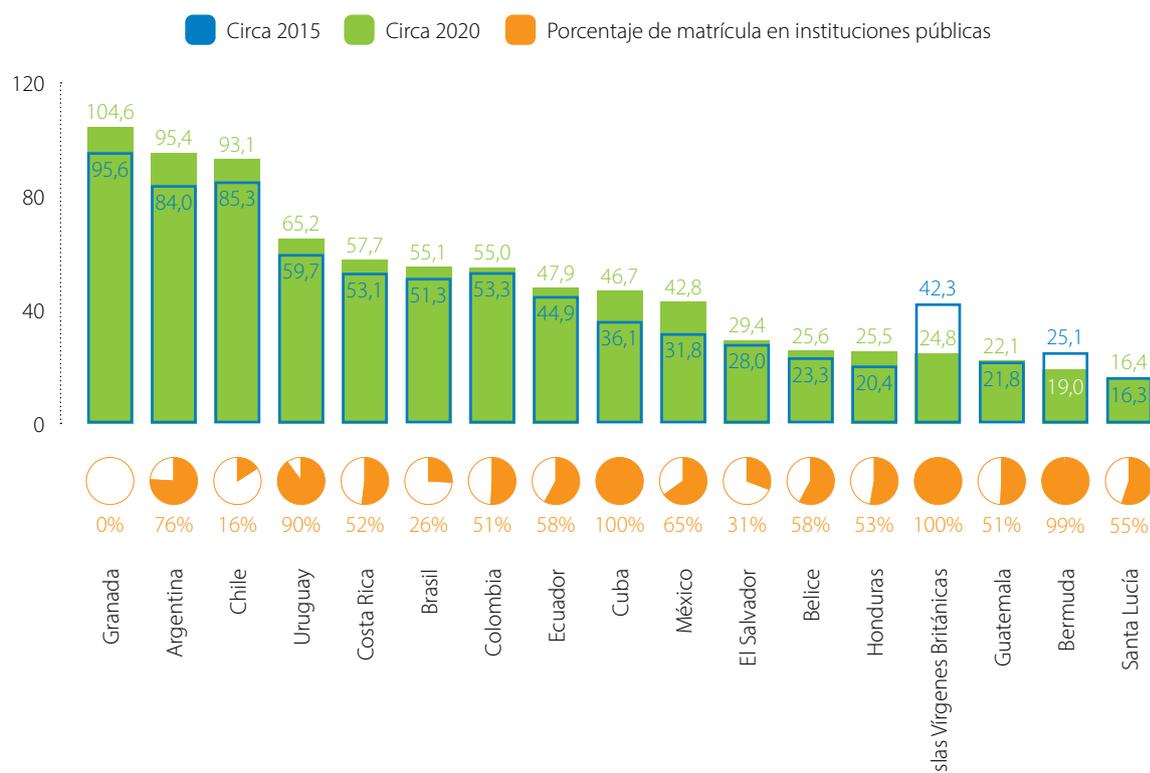
No se observa una relación directa entre el nivel de acceso de la población a la educación superior y la existencia de ofertas educativas públicas: hay países con una participación mayoritaria de matrícula en instituciones públicas que alcanzan niveles altos de acceso, como Argentina y Uruguay, mientras que otros

Figura 1. Tasa bruta de matriculación (ODS 4.3.2) (en porcentajes) y matrícula total en la enseñanza superior (en millones de personas). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 2. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2) circa 2015-2020, y porcentaje de matrícula en instituciones públicas circa 2020 (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe



Nota: En el indicador de tasa bruta de matriculación, para los años circa 2020 se utilizaron datos del 2020, excepto para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, México y Uruguay (2019), y para Bermuda, El Salvador y Granada (2018). Para los años circa 2015 se utilizaron datos del 2015. En el indicador de porcentaje de matrícula en instituciones públicas se utilizó información del 2019, excepto Belice y Santa Lucía (2020), Granada y El Salvador (2018), Cuba, Islas Vírgenes Británicas y Bermuda (2015).

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU. <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

países como Perú y Chile también muestran valores altos con una oferta de educación superior fuertemente privatizada.

El hecho de que haya países con mayor participación de educación pública en el nivel superior no implica necesariamente la gratuidad del acceso. Algunas universidades públicas cobran tasas o aranceles de matriculación, o poseen otros costos directos, lo que constituye una de las principales barreras para garantizar la equidad en el acceso (UNESCO IESALC, 2020b). Según datos recientes, en la región más de 50% de la matrícula de educación superior la financian los hogares (Bustamante Chán, Passailaigue Baquerizo y Silva Gómez, 2021).

Si se analizan las tendencias de participación de la oferta privada en educación superior para el conjunto de 17 países que posee información completa y consistente en el período de 2010 a 2020, puede reconocerse en la primera mitad de la década un incremento de la matrícula privada (del 52,2% al 54,3% entre 2010 y

2015), y luego una cierta estabilidad del indicador en la segunda mitad (desciende levemente a 54,1%).³ Cabe señalar que estudios recientes en la región dan cuenta de la conformación de circuitos diferenciados de calidad de la oferta de educación superior que se manifiestan tanto en el conjunto de las instituciones públicas como en las privadas. Estos circuitos tienden a generar, en cada uno de estos universos, trayectos «de élite» y «de masas» (Ezcurra, 2020).

En forma complementaria al acceso, resulta relevante analizar los niveles de graduación que alcanza la población en la educación superior. La relación entre el acceso, la retención y la progresión para alcanzar la titulación es clave para caracterizar el avance de los países hacia la universalización del derecho a la educación superior.

Las tasas de graduación permiten representar el resultado final del proceso educativo que se desarrolla

³ Estimaciones a partir de la base de datos del IEU.

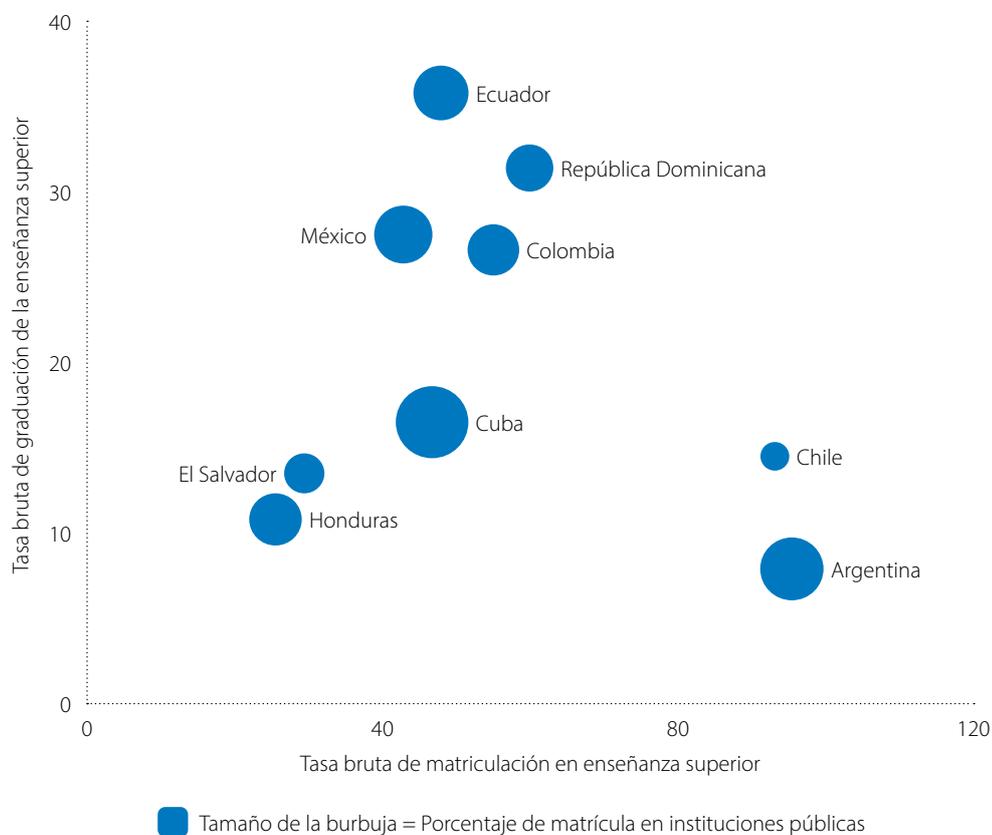
en las instituciones de educación superior. Representa la relación entre el total de graduados de los programas de grado (CINE 6 y 7) como porcentaje de la población en la edad teórica de graduación considerando la duración del programa de grado más común.

A pesar de que solo un conjunto pequeño de países posee información para esta dimensión, su análisis permite presentar algunas observaciones. No existe una relación clara entre el acceso y la graduación en la educación superior (figura 3): hay países que poseen niveles intermedios de acceso, pero altas tasas de graduación, mientras que en otros casos los altos niveles de acceso no redundan en una mayor graduación. En este último grupo, se trata de países con muy altos niveles de desgranamiento. A medida que se avanza hacia un acceso masivo a la educación superior, las inequidades se manifiestan con más frecuencia al interior del nivel, se expresan en abandono, en dificultades asociadas a las trayectorias, y cada vez se vuelve más importante monitorear la retención y culminación.

Uno de los mensajes clave del informe «Hacia el acceso universal a la educación superior: Tendencias internacionales» del IESALC es la promoción de que las instituciones de educación superior desarrollen estrategias para reducir la brecha entre la matrícula y la graduación, especialmente entre los grupos desfavorecidos, y reforzar la recopilación de datos sobre las tasas de culminación para ofrecer un escenario claro de retención (UNESCO IESALC, 2020b).

Otro aspecto relevante del análisis es la distribución de la matrícula según campo de formación. La figura 4 muestra estos datos, junto con información sobre la presencia relativa de mujeres en cada campo. Aproximadamente una cuarta parte de los estudiantes que asisten a educación superior se inscriben en carreras de administración de empresas y derecho, y entre 14% y 16% en carreras de salud y bienestar, ingeniería, industria y construcción y educación, en el promedio de países. Entre 2015 y 2018 ha crecido levemente la participación en algunos grupos de carreras con menor peso relativo en la matrícula, como

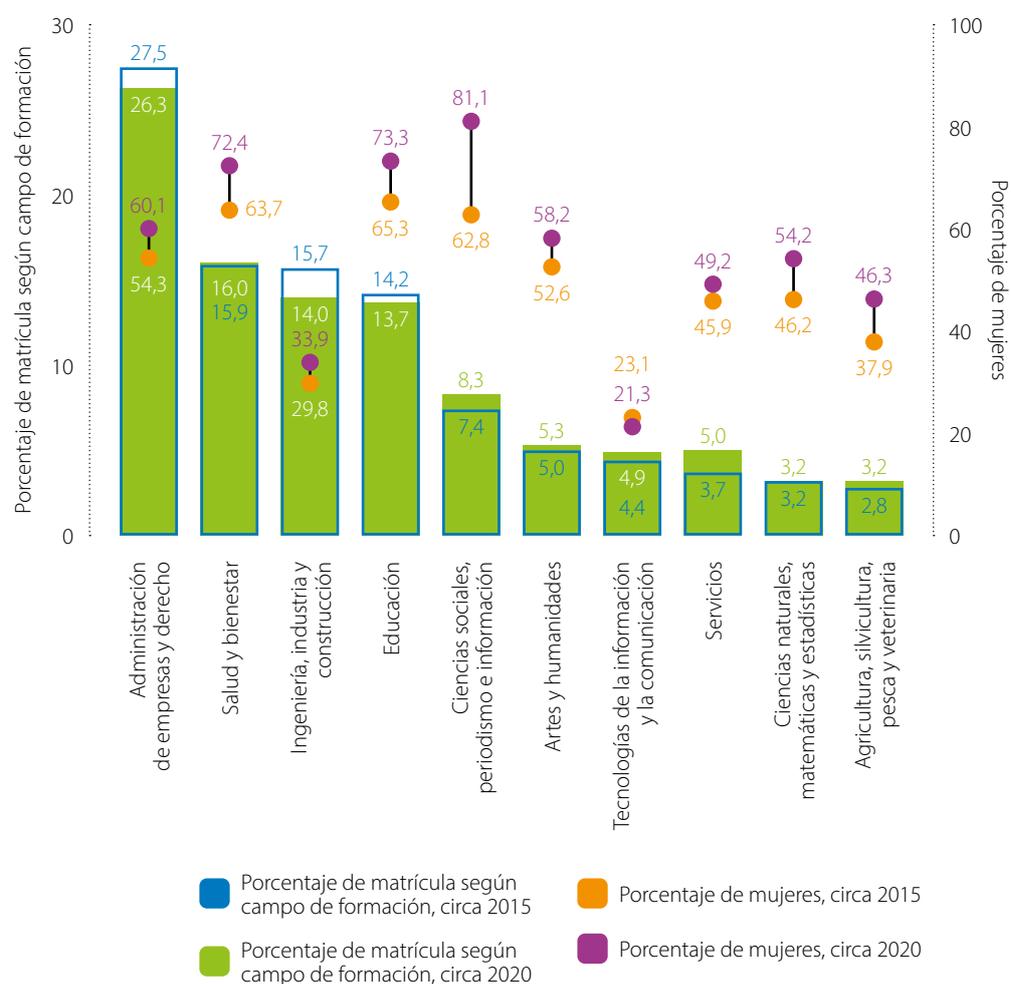
Figura 3. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2), tasa bruta de graduación en enseñanza superior, y porcentaje de matrícula en instituciones públicas (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2020



Nota: Para los años circa 2020 se utilizaron datos del 2019, excepto para Cuba, Ecuador y El Salvador (2018) y para México y República Dominicana (2017).

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 4. Porcentaje de matrícula en educación superior según campo de formación, y porcentaje de mujeres en la matrícula de cada campo de formación (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2015-2020



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible para el período. Se utilizaron datos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, México, Panamá y Uruguay. Los datos circa 2015 corresponden al 2015, excepto Cuba y Uruguay (2016). Los datos circa 2020 corresponden a 2019, excepto Argentina (2018). Se excluye la categoría «campos de educación desconocidos o no especificados», que se presenta en algunos países y representa menos del 0,5%.

Fuente de datos: Red Iberoamericana de Educación Superior (Red INDICES). <https://on.unesco.org/39kGBqW> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

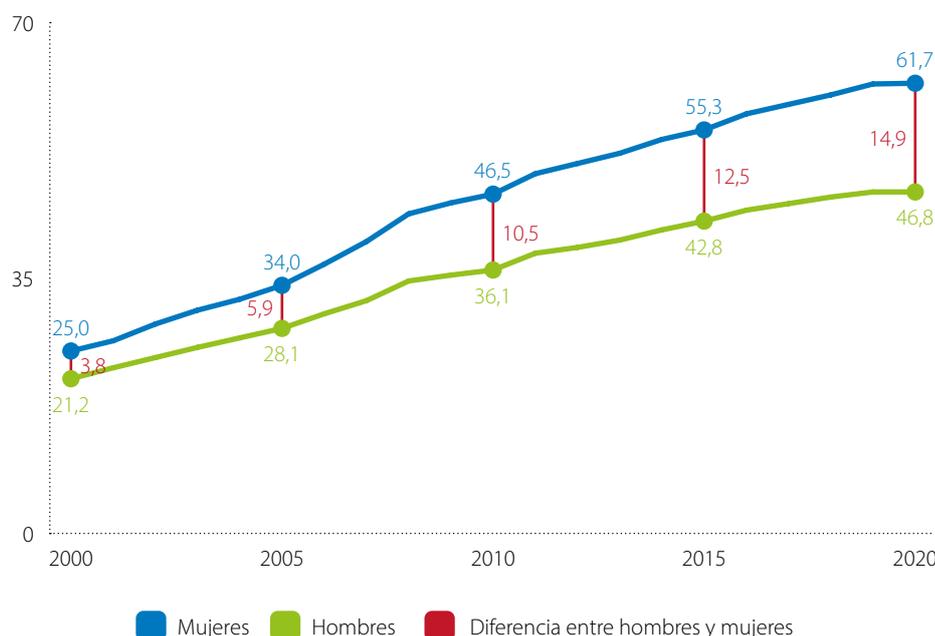
las carreras de servicios (1,3 puntos) o ciencias sociales, periodismo e información (0,9 puntos).

La participación relativa de las mujeres permite identificar aquellas orientaciones que presentan mayor desigualdad de acceso en función del género: las orientaciones vinculadas con las tecnologías de la información y la comunicación, y con la ingeniería, industria y construcción, son aquellas en las que hay menos población femenina. Por el contrario, las carreras más asociadas con los roles de cuidado (salud y bienestar y educación) y a las ciencias sociales muestran mayor presencia femenina.

Entre 2015 y 2019 se observa un incremento generalizado de la participación de las mujeres en las

distintas orientaciones. Este indicador crece menos en las carreras en que la población femenina tiene menor participación, lo que indica no solo la persistencia, sino la profundización de las inequidades de acceso asociadas al género. Es llamativo el incremento en casi 20 puntos en la participación de las mujeres en las carreras de ciencias sociales. Para el 2020, el 81% de la matrícula fue femenina en estas carreras.

Al respecto, es relevante analizar las tendencias generales de participación de las mujeres en la matrícula. La **figura 1** mostraba un incremento sostenido en la tasa de matriculación, mientras que la desagregación entre varones y mujeres presentada en la **figura 5** muestra que esta expansión no se ha

Figura 5. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior, por sexo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds>.

manifestado en forma similar entre ambos. A lo largo de los últimos veinte años, se manifiesta una participación creciente de la población femenina.

Si para el año 2000 el indicador mostraba un nivel alto de paridad entre ambos sexos, con una diferencia de 3,8 puntos porcentuales, esta se ha incrementado en forma sostenida en el período. Entre 2000 y 2020, la tasa de matriculación ha crecido 36,6% para las mujeres y 25,6% para los varones.

Se estima que en la región asisten 128 mujeres a educación terciaria por cada 100 varones. Los datos no presentan indicios de que esta tendencia vaya a desacelerarse en los próximos años. Por el contrario, las brechas se incrementan progresivamente.

Uno de los factores más fuertemente vinculados a las oportunidades de acceso a la educación terciaria es el nivel socioeconómico. Los datos de los países de la región (figura 6) muestran que el acceso a este nivel educativo beneficia en su mayoría a los sectores medios y altos de la población, mientras que el acceso de la población más pobre es reducido.

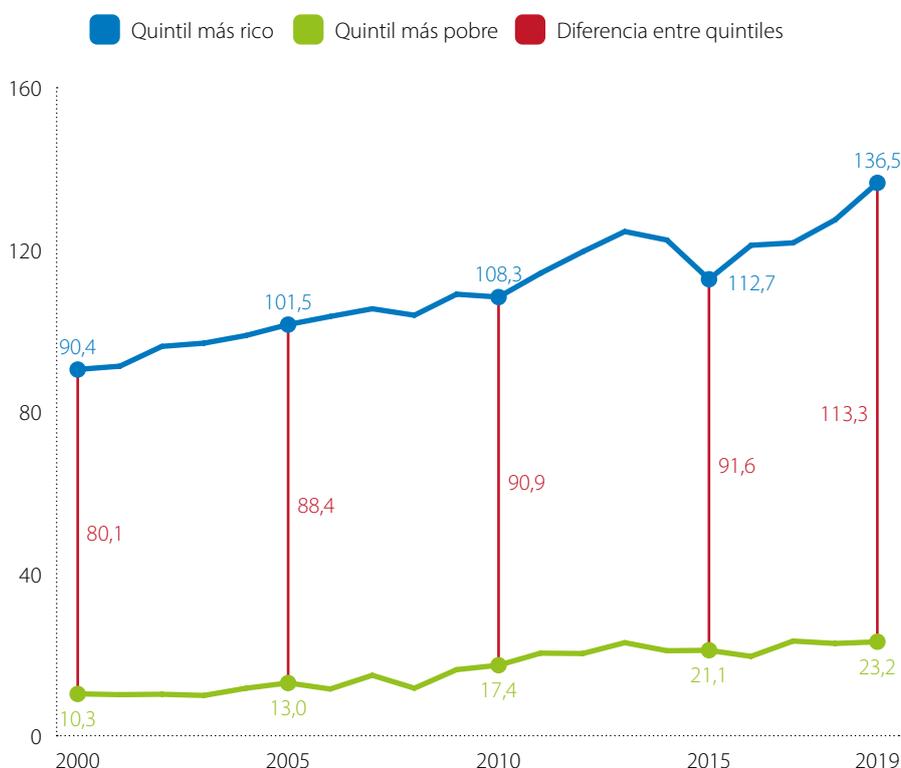
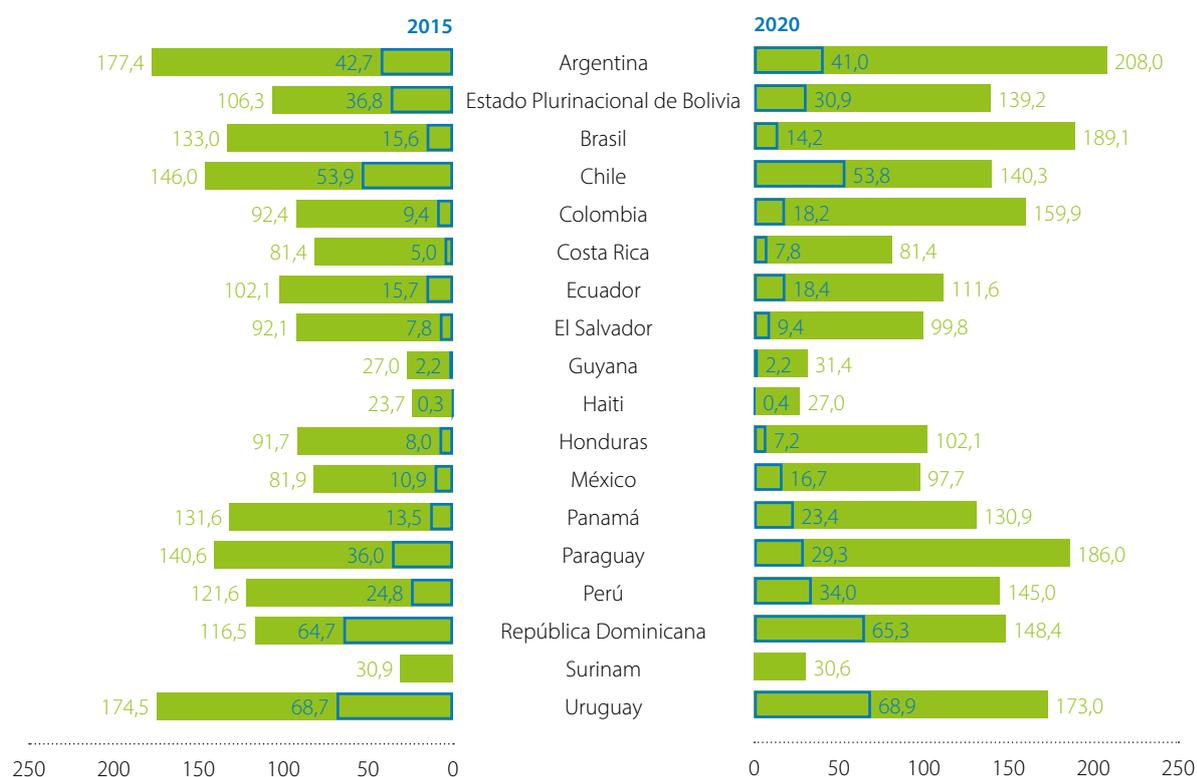
La tasa bruta de matriculación es del 23,2% en 2019 para la población de menores ingresos, considerando el promedio simple de países que poseen información, y del 136,5% para la población del quintil más alto. Dadas

las características del indicador —que relaciona a la matrícula en educación superior con la población del quinquenio de edad superior a la finalización teórica de la educación secundaria—, estos porcentajes indican que las oportunidades de acceso de la población de mayores ingresos son muy amplias, mientras que alrededor de uno de cada cuatro jóvenes del quintil de menores ingresos accedería a esta etapa. Estas brechas incluso se han ampliado en los últimos años de manera intensa: si en el 2000 la diferencia en las tasas era de 80 puntos, se incrementó a 113 puntos en 2019.

Uruguay y República Dominicana, y en menor medida Chile y Argentina, son países que muestran las menores brechas de acceso. Aun así, las brechas son muy marcadas en todos los casos: incluso donde las diferencias son más bajas, la tasa bruta de matriculación en el quintil más pobre de ingresos representa menos de la mitad, e incluso una cuarta parte de la tasa en el quintil de mayores ingresos.

En parte, esta exclusión se asocia a los bajos niveles de finalización de la educación secundaria, que inhabilitan el acceso a estudios superiores. En la medida en que los sistemas educativos no logren revertir las profundas desigualdades en el acceso a la certificación de secundaria alta, la educación superior permanecerá inaccesible para amplios sectores de la población.

Figura 6. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior, por nivel socioeconómico (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Nota: Para los años circa 2020 se utilizaron datos del 2019, excepto para Costa Rica, Haití y Uruguay (2018). Para los años circa 2015 se utilizaron datos del 2015, en México estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Los promedios simples se calcularon sobre la base de los países con información disponible para el período: el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Las estimaciones del 2019 se obtuvieron de los procesamientos de la CEPAL para este proyecto. En algunos países estas estimaciones mostraron diferencias leves en relación a los datos publicados por el IEU, lo que puede incidir en la comparación. Los datos de Argentina corresponden a zonas urbanas.

Fuentes de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021), y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Sin embargo, las brechas no alcanzan a explicarse exclusivamente por ello. Muchos jóvenes de sectores medio bajos y bajos que culminan sus estudios de nivel secundario no continúan en la educación terciaria o, en algunos casos, los continúan y pronto los abandonan, lo que refuerza el carácter segregativo del nivel y refleja las desigualdades acumuladas a lo largo de la trayectoria educativa escolar.

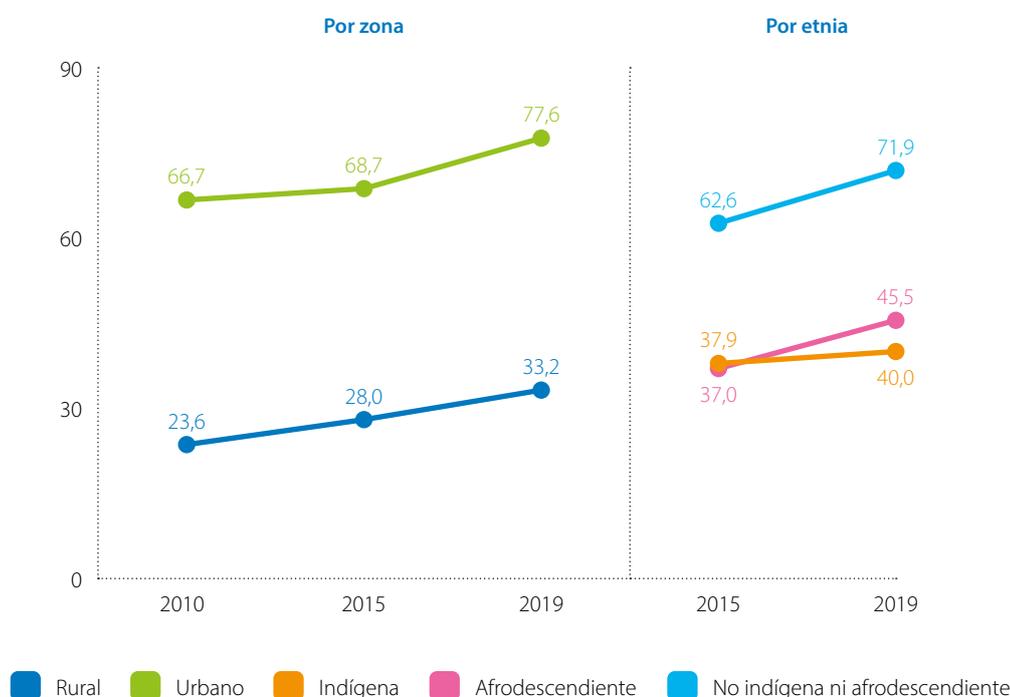
Los datos muestran que estas oportunidades desiguales de acceso a la educación superior también afectan a la población rural, a la población indígena y a la afrodescendiente. La **figura 7** revela una situación de marcada inequidad: las menores oportunidades de acceso de la población rural se expresan en el hecho de que la tasa bruta tiene diferencias marcadas entre zonas rurales y urbanas, que alcanzan los 44 puntos para el conjunto de países que posee información. Por su parte, la tasa bruta de matriculación es del 40% para la población indígena, 45,5% para la población afrodescendiente y 71,9% para el resto de la población,

en el conjunto de países para los que se dispone de esta información.

Un aspecto preocupante que presentan estas tendencias es el incremento de las brechas en el último quinquenio: aunque el indicador mejora en los grupos de población más excluidos, crecen a un ritmo menor que el resto de la población, lo que provoca que la inequidad en el acceso sea cada vez mayor. Por ejemplo, la brecha de acceso entre la población indígena respecto de la población que no es indígena ni afrodescendiente era de casi 25 puntos en 2015, y se incrementó a 32 puntos en 2019. Algo similar ocurrió entre la población rural y la urbana.

De esta forma, puede reconocerse que entre 2015 y 2020 se ha expandido el acceso a la educación superior en la región, a costa de un incremento sostenido de la desigualdad, tanto entre países como al interior de cada uno de ellos, ampliando cada vez más las brechas. Este comportamiento es una continuación de las tendencias observadas en los quinquenios anteriores.

Figura 7. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2), por zona y etnia (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2010, 2015 y 2019



Nota: Los datos circa 2019 corresponden al 2019, excepto México (2018) y Chile (2017). Los datos circa 2015 corresponden al 2015, excepto Argentina y México (2016). Los datos circa 2010 corresponden al 2010, excepto el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile y Panamá (2011). Los promedios simples se calcularon sobre la base de los países con información disponible para el período: para los datos por zona, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; para los datos de la población indígena, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay; para los datos de la población afrodescendiente, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden a zonas urbanas.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Recuadro 1**La situación de la educación superior frente a la pandemia de la COVID-19**

Se estima que el cierre de las instituciones de educación superior como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 afectó aproximadamente a unos 23,4 millones de estudiantes de educación superior (CINE 5, 6, 7 y 8) y a 1,4 millones de docentes en América Latina y el Caribe (Pedró, 2021b).

Si bien la educación superior tenía una tradición mayor de ofertas educativas a distancia antes de la pandemia, esta modalidad de enseñanza se concentraba en unas pocas universidades y, en particular, en los posgrados (UNESCO IESALC, 2018). Por lo tanto, la mayoría de las instituciones no se encontraba preparada para el pasaje masivo a la educación remota.

Existen indicios de que este contexto puede haber afectado negativamente la participación de la población en la educación superior, lo cual habría llevado a una caída de los indicadores analizados.

Varios factores justifican esta percepción: por un lado, no todos los estudiantes y docentes acceden a los recursos tecnológicos necesarios para llevar adelante esta modalidad de enseñanza y aprendizaje. Por otro lado, el impacto económico negativo de la pandemia puede constituirse en causa de abandono de los estudios superiores. También puede hacerse referencia al efecto desalentador del *corona teaching*, término que hace referencia a los esfuerzos de los docentes por usar los escasos recursos tecnológicos disponibles para trasladar sus clases presenciales a formato virtual, sin modificar el currículo ni la metodología, es decir, como si siguieran en situación de aula (Pedró, 2021b).

Las principales políticas educativas entre 2000 y 2015

Las políticas desarrolladas en el nuevo siglo pueden ser vistas, en parte, como una inevitable consecuencia de la evolución de la educación superior en las décadas anteriores, la disponibilidad de recursos y las orientaciones políticas hacia una respuesta a la creciente demanda por acceder a un servicio educativo que responda a las necesidades sociales y cadenas de valor nacionales. Por un lado, las condiciones económicas, aunque volátiles, ofrecieron una mayor disponibilidad de recursos para el gasto público, el cual, en términos relativos, creció prácticamente en todos los países ofreciendo mayores oportunidades para la intervención pública. Sin embargo, ese mismo ímpetu en el desarrollo económico dejaba en evidencia la necesidad de que la educación superior ganara en calidad y pertinencia, así como las incesantes demandas de los mercados laborales cada vez más exigentes y ávidos de titulados técnicos y profesionales.

En segundo lugar, el crecimiento descontrolado de la oferta, en respuesta a una demanda también incesante, careció de una regulación enfocada en garantizar estándares mínimos de calidad que conlleven a un servicio educativo pertinente. Por lo tanto, a comienzos de siglo, se exigía el desarrollo de políticas que ordenaran y regularan el sector, que establecieran prioridades nacionales y que contribuyeran a

la depuración de la oferta. Todo ello solo podía conseguirse reforzando el papel del Estado como rector y único regulador del sector, en ocasiones en contravía de la libertad académica.

En tercer lugar, las demandas sociales —y en particular de los jóvenes— de democratización y universalización del acceso a la educación superior encontraron en algunos gobiernos una respuesta parcialmente positiva. En síntesis, por una parte, un buen número de países coincidieron en reforzar el papel del Estado como rector del sistema por medio de estructuras político-administrativas y, de forma mediada, a través del estímulo al desarrollo de ciertas carreras profesionales y la creación de agencias especializadas en el aseguramiento de la calidad, en lo que se ha dado en llamar un *neostatismo colegiado* (Moreno y Aguirre, 2020). Por otra parte, algunos gobiernos optaron por desarrollar políticas de democratización del acceso en línea con su apuesta por la igualdad de oportunidades, así como con la creación de agencias para el fortalecimiento de mecanismos de financiación como créditos educativos y becas. En último lugar, también se desarrollaron iniciativas para diversificar la educación superior, en un intento de introducir programas profesionalizadores más pertinentes y en consonancia con las necesidades de los mercados, en paralelo a la oferta estrictamente universitaria.

Para reforzar el papel rector del Estado en educación superior, han sido varios los países que han seguido

una doble estrategia. Por una parte, aumentaron progresivamente la inversión pública en educación superior y, por otra, se dotaron de estructuras político-administrativas especializadas para gestionar el sector. Desde el punto de vista financiero, el crecimiento de la inversión pública en los últimos veinte años ha sido leve (García de Fanelli y Adrogué, 2019) y, en algunos casos, también irregular, como lo ha sido el comportamiento de las economías nacionales. En aquellos casos en los que se logra identificar un claro aumento de la inversión pública en educación superior, por lo general dicha tendencia ha sido acompañada con reformas enfocadas en la creación de estructuras político-administrativas para afianzar la función rectora del Estado. Este aumento de los niveles de gasto se debe, en gran medida, a que la especialización de los órganos técnico-políticos genera un mayor grado de autonomía y participación en la definición de agendas políticas a través de un trabajo más cercano con el correspondiente ministro. Todo ello resulta fundamental para la asignación de recursos en temas estratégicos para la gobernanza del sector.

La inversión de los Estados como entes rectores ha ganado mayor importancia en el funcionamiento de los sistemas nacionales de educación superior. Estimaciones recientes señalan que, en promedio, el 61% de los recursos con los que cuentan las universidades públicas a nivel regional provienen de los gobiernos, lo cual implica una alta dependencia en los presupuestos institucionales (Arias Ortiz y otros, 2021). Si bien esto podría representar un riesgo ante la volatilidad de las economías latinoamericanas, el gasto público como porcentaje del PIB en educación superior ha crecido en forma sostenida en algunos países de la región. Este es el caso de Chile, cuya inversión se triplicó de 0,44% en 2006 hasta 1,37% del PIB en 2017, para lo cual la aprobación de sus primeras reformas universitarias fueron puntos de inflexión significativos. De igual manera, Brasil aumentó 0,77% su gasto en relación con el PIB entre 2004 y 2017, mientras que Argentina creció del 0,62% (2005) hasta el 1,2% (2017), en ambos casos duplicando la proporción de gasto público tras la aprobación de importantes reformas estructurales.⁴

A la fecha, nueve países de la región cuentan con organismos con mayor o menor grado de especialización en educación superior dentro de los correspondientes ministerios: Colombia, Chile,

Brasil, Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay, México y Uruguay. Perú ha dado los primeros pasos para integrarse a esta lista al aprobar la creación de un Viceministerio de Educación Superior, cuya implementación aún es tarea pendiente. Además, es importante resaltar que, por su parte, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela cuentan con ministerios enteramente dedicados a la educación superior. En todos los casos, la razón fundamental aducida para la especialización ha sido el fortalecimiento del sector, como se comprueba en los textos normativos de referencia en Brasil (2003), México (2002), Argentina (2005), Colombia (2003), Chile (2006 y 2010) y, más tardíamente, Perú (2021). En todos los países mencionados, los procesos de reformas estructurales en los ministerios de la región coinciden con períodos de incremento en los niveles de gasto del sector de educación y de educación superior. También debe destacarse la evolución en las relaciones entre los gobiernos de la región y los organismos financieros internacionales, pasando del conocido modelo de préstamos de rescate a cambio de ajustes estructurales, a un modelo de planificación compartida (Ledesma, 2014).

Por último, pero no menos importante, para fortalecer los procesos de decisión, monitoreo y coordinación, muchos países decidieron generar sistemas de información específicamente para el sector (Moreno y Aguirre, 2020). Chile, Ecuador y Perú fueron países pioneros en la organización centralizada de los sistemas de información, lo cual contribuyó a reforzar la posición de los gobiernos frente a las instituciones y su capacidad de orientar estratégicamente las políticas públicas sectoriales. Estos sistemas representan, a su vez, un avance notable en materia de transparencia e información pública.

Si hay un terreno en el que la educación superior ha cambiado en forma radical en las dos últimas décadas en la región, y probablemente en todo el mundo, este ha sido sin duda el del aseguramiento de la calidad y de la acreditación (Pedró, 2021a). El crecimiento incesante de la demanda de educación superior desde finales del pasado siglo —caracterizado en el análisis de datos desarrollado en el apartado anterior—, al que pocos países pudieron dar salida con un aumento de la oferta pública o con una regulación apropiada, se saldó muchos casos con un desarrollo descontrolado, abierto a la mercantilización, sin mecanismos de aseguramiento de la calidad. Dicha explosión de la demanda se ve reflejada, por ejemplo, en el caso del Perú, donde el

⁴ Véase también el capítulo 8, sobre financiamiento de la educación.

volumen de estudiantes se triplicó entre 1995 y 2014 (Wells y otros, 2018); o aún más en Brasil, donde entre 2003 y 2016 pasó de 3,8 a 8 millones de estudiantes (Douglass, 2021).

En una marcada tendencia a reforzar el papel rector del Estado, se desarrolló un esfuerzo para depurar la oferta y acreditar programas e instituciones, para así promover los procesos de mejora institucional continua y proteger los intereses de los estudiantes, sus familias y las respectivas sociedades locales y nacionales en las que los egresados prestarían sus servicios. No obstante, en la actualidad, el tamaño, la diversificación y la complejidad de los sistemas de educación superior hacen necesaria la introducción de mecanismos sofisticados y estandarizados de gestión de la calidad educativa. Este es un aspecto presente en los nuevos marcos legales de educación superior de Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En estos países, las legislaciones más recientes abordan específicamente la cuestión del licenciamiento, evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior, haciendo del refinamiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad un aspecto sumamente relevante.

No obstante, para que el Estado pudiera tener una mayor capacidad de actuación, por lo menos en el terreno del aseguramiento de calidad, la mayoría de los países de la región siguieron la tendencia internacional y optaron por una fórmula de intervención colegiada. El recurso a las agencias, en cuyo gobierno tanto está representado el Estado como las propias instituciones, y con una progresiva tecnificación y profesionalización, permitió a los gobiernos avanzar al tiempo que se respetaba la autonomía institucional. En casi todos los países se crearon agencias especializadas de aseguramiento de la calidad, con el Estado Plurinacional de Bolivia como la única excepción, además de los países caribeños, que siguen procesos de acreditación y de aseguramiento de la calidad basados en patrones anglosajones. Dejando de lado las agencias que todavía se encuentran en los inicios de su ejercicio, como son las de Nicaragua y República Dominicana, o los casos de Honduras y Uruguay, con leyes que aprueban la creación de estas agencias, pero cuya implementación está pendiente, la gran mayoría ya cuenta con más de un decenio de historia, o en algunos casos incluso dos.

Hay experiencias muy consolidadas, como las de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Cuba y Perú. A medida que se afianzan, también se hace más evidente la necesidad de ajustar su funcionamiento al cambiante contexto de la educación superior: este es el caso de

Chile, con una modificación reciente en 2018 de su Ley de Educación Superior, que implicó cambios profundos en el sistema; Ecuador, con cambios en su normativa interna; México, con su nueva Ley General de Educación Superior de 2021; y Perú, en un período todavía convulso de su sistema de educación superior. En Costa Rica se están debatiendo en la actualidad proyectos de cambios legislativos que podrían tener importantes implicaciones para el aseguramiento de la calidad (Strah, 2020).

De la vitalidad de esta tendencia da buena cuenta el hecho de que a escala regional se han creado ya una red de agencias (RIACES) y, más recientemente, el Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad (SIACES), establecido en 2019 en cumplimiento de los acuerdos de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Entre sus objetivos se incluyen la promoción del aprendizaje entre iguales y la propuesta de criterios de evaluación y acreditación de alcance regional, que quedan enmarcados en el Convenio Regional para el Reconocimiento de Títulos y Diplomas de Educación Superior (2019) que promueve la UNESCO. En definitiva, el trabajo de las agencias, por lo general financiadas por el Estado, pero gestionadas de forma independiente por comités especializados, autónomos y seleccionados bajo un principio de meritocracia, ha dado como resultado una oferta mucho más cualificada, que ha llevado en muchos casos a una cierta depuración de instituciones y programas de baja calidad, en su mayoría destinados a estudiantes de estratos socioeconómicos más bajos.

La consideración de la educación superior como un sector estratégico para el desarrollo económico y social ha llevado a muchos Estados a hacer esfuerzos importantes para favorecer la democratización del acceso, aumentando en particular la cobertura pública y el fortalecimiento de los mecanismos de financiación para cursar estudios superiores en instituciones privadas. La región sigue siendo, a escala internacional, la que junto a Asia meridional cuenta con la mayor participación de la iniciativa privada en la provisión de educación superior (UNESCO IESALC, 2020b). Esta característica regional puede explicarse, en cierta medida, por las políticas que flexibilizaron los marcos regulatorios a finales del siglo pasado y el hecho de que las instituciones privadas suelen cubrir la demanda insatisfecha por la limitada oferta pública.

La creación de nuevas instituciones o la consolidación de otras en instituciones de mayor escala y capacidad ha respondido en muchos casos al objetivo de lograr

una mayor diferenciación de los programas mediante la creación o la ampliación de sistemas nacionales de universidades o institutos tecnológicos en zonas que antes carecían de servicios educativos a este nivel y, por consiguiente, con un notable impacto sobre la cobertura. Por ejemplo, el gobierno federal del Brasil implementó una política activa de ampliación de la oferta pública en el marco de un plan nacional de reestructuración y expansión de las universidades federales, fundando dieciséis nuevas universidades públicas —a veces mediante la consolidación de instituciones preexistentes— y unos 200 campus universitarios. Al mismo tiempo, el gobierno federal también apoyó la creación de cientos de institutos federales de educación, ciencia y tecnología —es decir, institutos técnicos terciarios—, que pretendieron consolidar la presencia del sector público en el segmento nacional no universitario en zonas alejadas de las grandes ciudades.

A diferencia del Brasil, en México los subsistemas con mayor crecimiento relativo, debido a la creación de nuevas instituciones, fueron las universidades politécnicas, las universidades interculturales, las universidades tecnológicas y los institutos tecnológicos descentralizados, mientras que, en términos absolutos, el mayor incremento de matrícula se dio en las instituciones de educación superior particulares y en las universidades públicas estatales (ANUIES, 2018). En la actualidad, la enseñanza superior técnica en México está organizada en cuatro grandes subsistemas, con diferentes orígenes y estructuras, que abarcan alrededor de 400 instituciones en total. Una de ellas, por ejemplo, está dirigida por el Instituto Politécnico Nacional, que ofrece programas prioritarios de licenciatura, mientras que otros subsistemas federales y estatales tienden a ofrecer programas más cortos. Desde 2009, estos últimos han establecido mecanismos de coordinación que facilitan el reconocimiento de las titulaciones otorgadas, la transferencia de estudiantes, la movilidad entre instituciones y la posibilidad de contar con sistemas compartidos de evaluación de la calidad educativa (Ruiz-Larraguivel, 2011).

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, 52 de las 71 universidades públicas existentes fueron creadas bajo el período de la llamada «Revolución bolivariana» (1999-2021). En Uruguay, el incremento de la oferta se dio a través de la construcción de nuevas sedes de la Universidad de la República (UDELAR) y el surgimiento de un segundo actor público, la Universidad Tecnológica (UTEC). Finalmente, en

Argentina, a pesar del continuo predominio de las instituciones públicas federales dentro de la oferta universitaria y de las altísimas tasas de matrícula en la educación superior en el contexto latinoamericano, el gobierno federal enfrentó una nueva ola de expansión de la oferta pública en la primera década de este siglo. Entre 2005 y 2010, se crearon 11 universidades e institutos universitarios, todos ellos con contribuciones federales, y 145 institutos superiores no estatales, ampliando significativamente la presencia de la oferta pública en diferentes áreas del país a través de la creación de centros regionales, subsedes, extensiones y educación a distancia (Brunner y Ferrada Hurtado, 2011).

Junto a la ampliación de la oferta, muchos países promovieron el acceso con medidas relativas a la financiación de los estudiantes, empezando por la gratuidad. Ecuador optó por decretar la gratuidad de la educación superior pública en 2008, mientras que México aprobó la transición gradual hacia la gratuidad de los servicios educativos a partir de 2022, uniéndose así a los otros países de la región donde también existe, Argentina, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y las universidades federales de Brasil. El caso ecuatoriano ofrece también algunas peculiaridades, pues la política de gratuidad se acompañó en 2010 con el refuerzo de la meritocracia a través de la introducción de un examen de ingreso a las universidades y una política decidida de eliminación de la oferta de baja calidad, aunque ambas fueron revisadas a partir de 2017 (Rivera, 2019).

Sin embargo, la mayoría de los países prefirieron modular los mecanismos de financiación sin llegar a proclamar la gratuidad. El pago por parte de los estudiantes para subvenir en todo o en parte el costo de la enseñanza que reciben puede ser directo, mediante créditos otorgados por el Estado bajo condiciones —en principio— favorables, aunque la magnitud de la deuda acumulada por muchos estudiantes en países como Chile o Colombia no parece acreditarlo así. La mayoría de los países de la región prefirieron desarrollar una variedad de programas de créditos para estudiantes destinados a ayudar con la matrícula a aquellos pertenecientes a grupos de bajos ingresos, pero —con algunas excepciones— se sabe poco sobre su cobertura y sostenibilidad (Espinoza, 2013). Abundan las críticas basadas en lecturas muy contradictorias de las experiencias más grandes y conocidas de la región, como las de Chile y Colombia, que en parte son una respuesta a las demandas de los movimientos

estudiantiles, en el marco de movilizaciones sociales más amplias (Torres y Sánchez, 2019).

Brasil, por su parte, desarrolló un conjunto de programas federales en la región, aunque hay informes contradictorios en cuanto a su verdadero alcance y peso dentro de la financiación de la matrícula. Uno de ellos, el Programa Universidad para Todos (PROUNI), otorga subsidios fiscales a instituciones privadas que admiten a estudiantes de bajos ingresos de las escuelas secundarias públicas, ofreciendo un reembolso completo o medio de la matrícula —según los ingresos— a los estudiantes que logren una aprobación aceptable en las pruebas al final de la escuela secundaria y que cumplan con los requisitos de ingresos familiares.

En su apuesta por la democratización, junto al aumento de la oferta pública y la modulación de los mecanismos de ayuda financiera a los estudiantes, algunos países tomaron medidas para apoyar el acceso a la educación superior de jóvenes desfavorecidos o vulnerables fundadas en su potencial de éxito (mérito, esfuerzo o capacidad personal). Estas medidas se orientan a combatir la exclusión social (Darity, William y Weisskopf, 2011; Balán, 2020), ya sea mediante un sistema de trato preferencial o la aplicación de cuotas para segmentos identificables de la población de origen. La formulación de estas políticas responde siempre a condicionantes y contextos nacionales que tienen diferentes raíces históricas en cada caso.

Una experiencia de política notable es la del Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE) en Chile, que ofrece acceso directo a la educación superior a estudiantes académicamente destacados de la enseñanza media que hayan egresado de las escuelas con mayor índice de vulnerabilidad educacional de cada una de las comunas del territorio nacional desde 2014 (UNESCO, 2020b). Otra experiencia reciente destacada es la del Brasil, que, en un período de solo dos decenios, pasó de un sistema de «derechos universales», que prácticamente ignoraba las diferencias de género, etnia, raza o clase social en el acceso a la educación superior, a otro de políticas nacionales de índole netamente inclusivas, como la política de cuotas sociales y étnico-raciales. Esto fue ratificado por la Corte Suprema en 2012 cuando afirmó la constitucionalidad de la ley nacional de cuotas sociales que ordena a las universidades federales reservar el 50% de sus futuras vacantes para los estudiantes que cursan el nivel medio en escuelas secundarias públicas (Lima, 2011). De la eficacia de estas medidas da cuenta el hecho de que en

2003, el 36% de los estudiantes de grado matriculados en las universidades federales brasileñas eran hijos de familias minoritarias, negras o indígenas; en 2014 había aumentado hasta el 48% (McCowan y Bertolin, 2020).

La acción afirmativa en la educación superior también penetró en otros países, como Colombia. Allí, el Instituto Nacional de Financiamiento y Crédito para la Educación Superior (ICETEX), inició un programa de becas para apoyar la admisión de estudiantes indígenas, seguido por otro similar para estudiantes afroamericanos, mientras que varias instituciones públicas y privadas establecieron sistemas de admisión para promover la incorporación de estudiantes de esos dos grupos, aunque rara vez con asistencia financiera o servicios específicos (León y Holguín, 2004). Sin embargo, en Colombia, como en muchos otros países de la región, la acción afirmativa se centró con más éxito en las categorías socioeconómicas que en la raza o el origen étnico (Didou Aupetit y Remedi Allione, 2009). Recientemente, a través de una política pública denominada «Generación E», el Ministerio de Educación de Colombia focalizó recursos de inversión y funcionamiento para el fortalecimiento de 61 universidades públicas, con miras a generar transformaciones sociales a través de nuevas oportunidades para más de 336.000 jóvenes en situación de vulnerabilidad. Es importante señalar que en la región se promovieron todas estas políticas durante un ciclo económico muy positivo para América Latina. En ese período las economías crecieron de forma constante, el porcentaje de población que vivía en la pobreza se redujo drásticamente y el acceso a la escuela y los logros educativos de las nuevas generaciones también mejoraron de forma regular (Villalobos y otros, 2017).

En esta misma línea, es necesario resaltar los esfuerzos para atender a poblaciones desfavorecidas como estudiantes con discapacidad o migrantes provenientes de países como la República Bolivariana de Venezuela, Haití y el norte de América Central. También la promoción de las universidades interculturales, destinadas a promover el acceso a formas y contenidos propios de educación superior por parte de los pueblos indígenas. Cabe destacar lo complejo y diverso del panorama, pues en la práctica estas instituciones suelen ser creadas tanto por los Estados como por el liderazgo de organizaciones indígenas o afrodescendientes; diferencia que determina el peso de los contenidos de los pueblos indígenas y afros, el uso de las lenguas indígenas, la incorporación de docentes de las

mismas comunidades, así como el riesgo de que estas instituciones no sean reconocidas por los sistemas formales de educación superior (Mato, 2018). Por ejemplo, entre 2003 y 2008 se fundaron en México siete instituciones públicas y dos privadas dentro de este modelo, con el objetivo de incrementar la participación de la población indígena en la educación superior, que a principios de siglo representaba alrededor del 1% del total de estudiantes, para alcanzar una cifra cercana a la proporción que esa población representa dentro de la nación, es decir, alrededor del 10% (Schmelkes, 2008). Según la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en 2020 en México ya existían diez universidades interculturales y otras 70 instituciones de sostenimiento público, así como 30 de sostenimiento privado, cuya proporción de matrícula de origen indígena va del 10% al 100%.

Otro eje político prioritario se ha centrado en la diversificación de la educación superior como una palanca para fortalecer la preparación de los jóvenes con habilidades prácticas antes de su inserción laboral y así conseguir, por una parte, una mayor pertinencia de la educación superior y, por otra, atraer a más estudiantes a un coste menor. En esencia, se trata de promover el sector no universitario de educación superior con una oferta de programas de más corta duración, centrados en dar respuesta a las necesidades de técnicos especialistas de los que los mercados laborales adolecen, ya sea en áreas tecnológicas, industriales, de servicios o relacionadas con las industrias agroalimentarias. Estas políticas se iniciaron tímidamente a finales del siglo pasado, pero no consiguieron adquirir relevancia a escala regional hasta la pasada década. Además de tener unos costes menores, la oferta de educación superior no universitaria tiene normas más flexibles para la admisión de estudiantes (la mayoría de las veces la admisión es abierta sin examen previo), así como en la contratación de profesores. Si bien en el ámbito universitario muchos países restringen la participación del sector privado, en especial la de actores con fines de lucro, en la educación superior no universitaria son precisamente este tipo de instituciones las que suelen primar (Ferreyra y otros, 2021). El caso de Brasil se destaca en la región: según el Censo de Educação Superior 2018 (INEP, 2019), del total general de 13.529.101 cupos de pregrado, 12.693.532 eran de instituciones privadas.

Gran parte de la expansión institucional no universitaria tuvo lugar dentro del sector privado, a veces de forma exclusiva, como en Chile. Ello se explica, en gran

medida, con el desacople entre los sistemas terciarios predominantemente enfocados en la formación de egresados universitarios y los sectores productivos caracterizados por altas tasas de empleo informal y una creciente demanda de perfiles técnicos. Esta desconexión entre la demanda laboral que requiere más técnicos y el sistema terciario que produce en su mayoría universitarios es un gran problema en países como Perú: solo el 15% de los puestos laborales del mercado peruano demandan estudios universitarios, pero el 65% de la matrícula terciaria ocurre en universidades. Este desencuentro entre educación y producción es un problema para el 24% de los empleadores del mundo, llegando a ser del 32% para la América Latina y el Caribe (Ferreyra y otros, 2021). Además, estudios recientes acreditan que los programas de educación superior no universitaria atraen a más estudiantes de estratos socioeconómicos más bajos, pues su naturaleza práctica y flexible hace posible que los estudiantes trabajen mientras estudian, los gradúan a tiempo en un mayor número de casos y permiten una entrada exitosa en el mercado laboral (Gaentszsch y Zapata-Román, 2020). Por su parte, las pruebas estandarizadas de ingreso a la universidad se convierten en muchos casos en otra barrera de entrada para los estudiantes, en particular de la educación secundaria técnico profesional y de otros que, frente a la dificultad para preparar esas pruebas, optan por la educación no universitaria, aun teniendo el potencial de éxito para una carrera de grado universitaria. A pesar de ello, la oferta de educación técnica no parece haber despegado aún, en parte porque la opinión pública desconoce sus ventajas o, sencillamente, porque sigue teniendo prejuicios con respecto a ella y privilegia la oferta universitaria, a la que confiere un valor más alto (Ferreyra y otros, 2021).

Mucho antes del estallido de la pandemia, el crecimiento de la educación superior a distancia ya era indicativo de una adaptación de la oferta a la diversificación de canales de provisión (UNESCO IESALC, 2017). La cobertura de esta modalidad ha crecido 73% desde 2010, mientras que la presencial lo hizo solo en 27%. En 2010, casi 2,5 millones de los 21 millones de estudiantes universitarios de primer título en la región estudiaban a distancia, que representa el 12% del total. En 2017 esta modalidad de enseñanza ya representaba 15% del total, abarcando a 4,3 millones de alumnos. Sin embargo, su penetración todavía es incipiente y resulta sumamente dispar entre los países de la región. Brasil es el país con mayor participación de la modalidad a distancia en la educación superior de

primer título, con más de un millón de estudiantes. Esta forma de enseñanza también había ganado terreno en Colombia y México, donde en 2017 abarcó entre 14% y 18% del estudiantado.

Las tendencias de política 2015-2021

Las grandes orientaciones políticas que se iniciaron a principios de siglo se siguieron afianzando hasta la irrupción de la pandemia. La inclusión de la educación superior en la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 tuvo un efecto notable en las instituciones, más en el sentido de reafirmar su compromiso público con la sostenibilidad y, de forma general, con los objetivos del desarrollo sostenible, que en el de responder directamente al objetivo específico relativo al acceso a la educación superior. En cambio, no parece haber tenido una impronta directa en las políticas públicas de la región, pues las referencias a ella en los documentos de políticas nacionales y en la legislación son casi inexistentes, por lo menos hasta el momento.

Sea o no por influencia de la agenda internacional, hay un cierto número de países donde en los últimos años se han desplegado estrategias destinadas a expandir el acceso, democratizándolo aún más. En primer lugar, se ha actuado directamente sobre las condiciones económicas de acceso, operando sobre las tasas y aranceles académicos y ampliando el volumen y la cobertura de las ayudas financieras, aunque sin llegar aún a universalizar la gratuidad de la educación superior. En segundo lugar, se ha intentado ampliar la cobertura pública para conseguir mejorar rápidamente las tasas de acceso a la educación superior.

Colombia ejemplifica la primera estrategia, en particular con su Programa Matrícula Cero, que aún requiere de la voluntad política y de un importante soporte presupuestal para su realización y continuidad. Lo anterior, por cuanto dicho programa se dio como respuesta a un prolongado paro nacional ocurrido en 2021 y liderado por los estudiantes universitarios, quienes demandaban la gratuidad y universalidad de la educación superior. Chile, a pesar de sus elevadas tasas brutas de acceso a la educación superior, ha enfrentado profundas críticas de los movimientos sociales organizados que han denunciado de manera reiterada las desigualdades y el gravamen que la deuda financiera contraída con el sistema de préstamos ejerce sobre los más desaventajados económicamente. En efecto, aunque se esperaba la gratuidad universal para 2020, las medidas implementadas han alcanzado a los estudiantes pertenecientes a los seis primeros deciles

de la población según la distribución del ingreso (Brunner y Labraña, 2018). En cualquier caso, el número de países que en la región tiene una política de real gratuidad universal de la educación superior se reduce a Argentina, Ecuador, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. De manera paralela, también se introdujeron en muchos países programas específicos de acción afirmativa para fomentar la inclusión, como en Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú y la República Dominicana (Bernasconi y Celis, 2017).

Por otra parte, México y Perú han optado por la expansión de la oferta pública de la educación superior con una visión que intenta combinar la promoción de la equidad con una apuesta por el reequilibrio territorial. México inició su proyecto antes de la pandemia y no ha quedado exento de críticas por la naturaleza no intrínsecamente académica de las nuevas instituciones propuestas. Sin embargo, en el marco de su nueva legislación en materia de educación superior se explicita la creación de un programa de ampliación de la oferta educativa que deberá definirse en 2022. En el Perú, en cambio, la iniciativa se diseñó en parte como respuesta a la pandemia, al poner de manifiesto las dificultades de acceso en territorios con poca cobertura institucional y su impacto en la igualdad de oportunidades, pero, por encima de todo, por el requerimiento de la política pública de educación superior lanzada en 2020, en el marco del Proyecto Educativo Nacional al 2036, que prevé que la tasa de acceso pase del 30% actual al 48%. Además, cabe señalar que, al término del proceso de licenciamiento, más de un tercio de las universidades peruanas recibieron una denegatoria de licencia, por lo cual la ampliación de la oferta pública también implica una medida para asegurar el traslado de los alumnos matriculados en las casas estudios que se vieron forzadas a cerrar por no cumplir con estándares mínimos de calidad.

La pregunta fundamental es si los progresos en materia de democratización del acceso no contienen una segregación encubierta, de modo que, combinadas, la diferenciación institucional y la democratización den como resultado que el acceso también se diversifique en función de estratos socioeconómicos. Es decir, crece la participación, pero los nuevos perfiles de ingresados acaban concentrados en instituciones de menor prestigio o incluso siendo aquellos estudiantes de sectores sociales desfavorecidos los que predominen en las tasas de abandono, lo que lleve así lo que se ha denominado

como una «inclusión excluyente» (Ezcurra, 2019). Los datos analizados en el apartado anterior alertaban sobre la ampliación de algunas brechas de inclusión.

Algunas evidencias indican que en varios países las instituciones de mayor prestigio han quedado al margen del proceso de democratización del acceso (García de Fanelli y Adrogué, 2019). En el caso de Chile, el número de ingresos en el reputado sector de las instituciones del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) no ha crecido de modo importante, a pesar de que sí lo ha hecho la matrícula en su conjunto, aunque la nueva política de gratuidad tal vez tenga otro efecto en el futuro. En la Argentina, la matrícula se expandió con mayor dinamismo en las nuevas universidades ubicadas en las zonas donde se asientan poblaciones con menor nivel de ingreso. En cambio, en Uruguay, en el período 2015-2020 la matrícula de la UDELAR creció cerca de 4,5% acumulativo anual; en paralelo, producto de incrementos presupuestales, la cantidad de horas docentes contratadas, metros físicos edificados y horas de personal de apoyo también tuvo un comportamiento expansivo.

Como en todas las esferas de la vida, la pandemia conllevó un parón radical de la actividad ordinaria de las instituciones de educación superior y las urgía a encontrar soluciones que garantizaran la continuidad pedagógica, dando respuesta a las necesidades que la situación generaba. A pesar de contar con pocos recursos, las instituciones han hecho notables esfuerzos en multitud de áreas, incluyendo el frente estrictamente sanitario, el ajuste de los calendarios académicos, la contribución desde la investigación y el desarrollo a mitigar la pandemia, la garantía de continuidad de actividades formativas por medio de la educación remota, y el apoyo en recursos bibliográficos y tecnológicos, pero también socioemocional a la comunidad universitaria.

Por su lado, no todos los gobiernos respondieron con igual celeridad a esta situación, aunque el abanico de respuestas fue similar en tres frentes simultáneos (UNESCO IESALC, 2020a): económico, tecnológico y pedagógico.

En primer lugar, en el frente económico, para mitigar el impacto de la pandemia, algunos gobiernos transfirieron cantidades extraordinarias de recursos

Recuadro 2

La reforma universitaria en Perú

En julio de 2014 fue aprobada la Ley Universitaria 30.220, que da inicio al reordenamiento del sistema universitario peruano, buscando así potenciar el rol social de las universidades y garantizar el derecho de los estudiantes a acceder a un servicio educativo de calidad. Dicha reestructuración implicó la disolución de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), institución integrada por los rectores de las universidades y le transfirió al Ministerio de Educación (MINEDU) las responsabilidades de articulación entre los distintos actores, la elaboración del presupuesto y la inversión pública. La Ley Universitaria representa un hito en el contexto peruano, pues establece la base normativa para el posterior proceso de licenciamiento y fortalece el rol del Estado al encargarle al MINEDU la rectoría de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.

Además de fortalecer el rol del Estado, esta reforma contempla la creación de la Superintendencia

Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), el ente regulador autónomo encargado de establecer y verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad, que conlleven al licenciamiento que autoriza el funcionamiento de universidades públicas y privadas. Es en ese sentido que la SUNEDU asume responsabilidades de regulación, supervisión y fiscalización, incluyendo la verificación del cumplimiento de las ocho condiciones básicas de calidad y el adecuado uso de recursos públicos asignados. Cabe destacar que en la actualidad no se conocen países de un nivel medio o medio alto de ingresos que no cuenten con procedimientos de aseguramiento de la calidad, lo cual se ve reflejado en el efecto de los procesos de licenciamiento. Un estudio reciente identifica que los egresados de universidades licenciadas por SUNEDU experimentan un mayor retorno de inversión en cuanto a ingresos, empleabilidad y salarios por hora, mientras que una denegatoria de licencia lleva a un efecto inverso (Flor Toro, Magnaricotte y Alba, 2020). Para más información, puede consultarse <https://on.unesco.org/3LF4T4T>.

y los estudiantes fueron beneficiados con medidas ligadas a la flexibilización del pago de créditos y extensiones de plazos para postular a becas y créditos. A través de Unidos por Colombia y FOGAPE-COVID⁵ de Chile, los gobiernos de esos países brindaron líneas de créditos con garantía estatal para paliar el impacto en el sector. De igual manera, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) de Perú lanzó la beca Continuidad de Estudios para mitigar el impacto de la pandemia en términos de deserción y, además, modificó su planificación para el 2020 incrementando la oferta de 18.000 becas a un total de 42.000. En México, el Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales incrementó su presupuesto, así como el número y monto de becas para estudiantes de educación superior, que pasó de un fondo cercano a USD 378 millones en 2018 a USD 620 millones en 2021. Aunque los actores encargados del financiamiento de la educación superior desplegaron diversas estrategias de ayuda a los estudiantes para estimular su ingreso y continuidad, las condiciones estructurales de los sistemas de educación superior, aunadas a un contexto económico desfavorable, limitan las acciones

e imponen riesgos a la continuidad y sostenibilidad de muchas iniciativas y estrategias emprendidas (Arias Ortiz y otros, 2021).

En segundo lugar, se introdujeron medidas para proporcionar recursos tecnológicos tanto a las instituciones como a los estudiantes, para así reducir las brechas digitales preexistentes y asegurar la continuidad educativa. De este modo, el Ministerio de Educación de la Nación de Argentina gestionó un programa, en alianza con las principales compañías de telefonía celular, para la liberación de datos móviles en los sitios webs de las 57 universidades nacionales. A iniciativas gubernamentales como esta se añadieron las de algunas universidades, como la Beca Laptop de la Universidad de La República de Uruguay, o el fondo Tu PC para Estudiar de la Universidad Nacional de la Plata de Argentina, para dotar de recursos tecnológicos a la comunidad estudiantil.

En tercer lugar, en el frente pedagógico, ante la falta de experiencia en entornos virtuales, Chile, Panamá y Perú, por ejemplo, desarrollaron mecanismos de capacitación pedagógica para facilitar la adaptación del profesorado. Colombia abordó el componente pedagógico con un marco normativo enfocado en actividades académicas y el uso de tecnología. Por último, muchas agencias de

⁵ Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario.

Recuadro 3

La promoción de la alta calidad en Colombia

Con miras a establecer los lineamientos relacionados a la acreditación de alta calidad hacia el 2034, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia desarrolló un amplio proceso participativo con todos los actores del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, para generar los consensos políticos y la legitimidad necesarios para el diseño de la nueva normativa. Es así que el prolongado proceso de reflexión, análisis y debate sostenido durante 2018 y 2019 en la consulta pública denominada «Calidad ES de Todos» decantó en el Acuerdo 2 del Consejo Nacional de Educación Superior de 2020, enmarcado en el Plan Decenal de Educación 2016-2026, el cual establece que Colombia deberá avanzar en el cumplimiento de los acuerdos suscritos en diversos pactos internacionales, como los que se han fijado en las conferencias mundiales de la UNESCO y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, en particular en cuanto a lo relacionado con garantizar una

educación inclusiva y de calidad, así como promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Además de marcar la ruta hacia la excelencia académica y contar con la particularidad de ser una política construida de forma participativa, la acreditación de alta calidad colombiana integra de manera transversal los resultados de aprendizaje como indicadores del nivel de calidad del servicio. Si bien en términos de implementación puede resultar técnicamente complejo por la medición de los aprendizajes, este desacople de los modelos tradicionales, que evalúan estándares de calidad basados en las capacidades y procesos de las instituciones y programas, sitúa al estudiante como el foco del aseguramiento de la calidad. El reconocimiento de los resultados de aprendizaje como la piedra angular de la calidad universitaria resulta una propuesta que marca una ruta intuitiva pero innovadora hacia la excelencia de los sistemas de educación superior.

aseguramiento de la calidad, como la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) en Perú, han facilitado la transición hacia la educación remota mediante la elaboración de orientaciones y lineamientos dirigidos a las instituciones.

Es todavía pronto para evaluar el impacto que la pandemia tendrá sobre la educación superior en la región. Todo apunta a que habrá pérdidas importantes de aprendizajes, pérdidas de estudiantes que ya no volverán y pérdidas en equidad, puesto que los impactos serán más severos en el caso de los estudiantes más vulnerables y, probablemente también, más en las mujeres que en los varones. Sin embargo, la emergencia sanitaria ha abierto una ventana de oportunidad en cuanto a los procesos de transformación digital de los sistemas de educación superior, la adopción de nuevas pedagogías y una mayor colaboración a nivel internacional.

Desafíos hacia el futuro

Para empezar, debe destacarse que los efectos y las eventuales ventanas de oportunidad generadas por la pandemia seguirán marcando el sector de la educación superior durante los próximos años. En América Latina y el Caribe se puede afirmar que las instituciones de educación superior, con el apoyo de los gobiernos, han desarrollado importantes esfuerzos para garantizar la continuidad pedagógica durante la pandemia. Estos esfuerzos han permitido aumentar la capacidad tecnológica y pedagógica y, al hacerlo, han generado expectativas de innovación. Pero, para que estas expectativas se materialicen es preciso que los líderes universitarios propongan estrategias de salida de la crisis que sean sostenidas en el tiempo y que contengan una visión transformadora de la enseñanza universitaria. El determinante más importante será saber con qué apoyo público van a contar las instituciones para acometer reformas que optimicen el uso de la tecnología y que desarrollen las capacidades pedagógicas de los docentes, condiciones indispensables para que la hibridación sea un éxito. Aunque muchos gobiernos han hecho lo posible para apoyar al sistema de educación superior durante la pandemia, la forma en que diseñan las estrategias de salida dependerá de la disponibilidad de recursos públicos, de las opciones políticas y de la confianza que depositen en el papel que la educación superior puede jugar en un contexto de recuperación social y económica.

Ya antes de que se iniciara la pandemia se podía percibir un cambio de orientación en los énfasis

de las políticas públicas de educación superior. La ampliación y diversificación de los canales de acceso a la educación superior fueron objetivos prioritarios de la política educativa por un largo tiempo, pero en los países que han alcanzado altos niveles de cobertura y que, en la terminología acuñada por Trow (1973), han dejado de ser sistemas masificados para devenir universalizados, la expansión del sistema ya dejó de ser la primera prioridad política. En su lugar, otras áreas emergen con fuerza: el aumento de la calidad educativa, cuando no la búsqueda de la excelencia, en particular promoviendo los estudios de posgrado; la apuesta por una mayor equidad, reflejada en mejores mecanismos de apoyo financiero a los estudiantes; así como el fortalecimiento de la investigación y su papel en la promoción de la innovación, para insertarse mejor en las redes académicas internacionales. Estos últimos aspectos, todavía poco estudiados, se combinan con una apuesta por la cualificación de profesionales en campos de la ciencia y la tecnología, la formación de investigadores y la promoción de la investigación como elemento sustancial en el desarrollo de los países, así como la construcción de la infraestructura necesaria para responder a las diferentes actividades académicas de forma significativa a escala internacional (Sarmiento y Díaz, 2018). En definitiva, los vínculos entre educación superior, investigación, innovación y desarrollo seguirán planteando desafíos a la región, en un contexto en el que los gobiernos deberán decidir acerca del valor estratégico del sector como una apuesta de futuro.

Entre los grandes retos con miras al 2030 también destacan los desafíos asociados a la estratificación de los sistemas, pues su diversificación resulta, sin duda, un canal esencial para la universalización del acceso. Ante las conocidas desigualdades estructurales del continente, los Estados tienen la tarea de establecer políticas públicas que faciliten legitimar los mecanismos superiores alternativos. Ello implica conceptualizar la educación superior más allá de las propias universidades, para así incrementar el acceso a través del fortalecimiento de la educación técnica y la capacidad de movilidad efectiva entre las distintas ofertas formativas. Además de los retos descritos, es importante destacar que, como bien señala el Comité Internacional para los Futuros de la Educación de la UNESCO (UNESCO IESALC, 2021), el establecimiento de un nuevo contrato social que permita potenciar el efecto transformador de la educación será un componente clave en la agenda internacional en los próximos años. Llamar a la construcción del nuevo contrato social en que de forma colaborativa se

afiance la idea de la educación superior como bien público, con la participación de la sociedad civil, los sectores políticos y económicos constituye uno de los primeros puntos de partida para asegurar un apoyo de largo aliento, en particular en momentos en que el financiamiento público a la educación superior apunta a fuertes recortes.

Todos estos desafíos no deben dejar de lado las políticas destinadas a mejorar la equidad, pues, más allá del espejismo que la mejora de las tasas de acceso pudiera crear, la expansión de la educación superior no necesariamente conduce a su democratización o a la eliminación de las barreras de acceso (García de Fanelli y Adrogué, 2019). Es preciso entender la educación como un continuo, que comienza en la primera infancia, que se desarrolla a lo largo de la vida y que debe ser de calidad. Los gobiernos deben acompañar sus políticas educativas con oferta de calidad y medidas de equidad estructurales desplegadas desde varios ministerios, pues la escuela no puede resolver por sí sola la falta de equidad. Solo entonces podrá alcanzarse una distribución más equitativa de oportunidades para ingresar a la educación superior y lo que determinará el ingreso será el potencial de éxito y el esfuerzo de un estudiante, no sus condiciones de origen. Allí donde falle, deberán tomarse medidas adicionales para no dejar a ningún estudiante con potencial de éxito sin su oportunidad de continuar por razones que le son ajenas. Las inequidades se plasman ahora en las desiguales de oportunidades que los estudiantes tienen de persistir y lograr concluir sus estudios ligadas al origen social,

incluso en un contexto de expansión educativa, al tiempo que se produce la captura de la provisión de mayor calidad y prestigio por parte de las capas sociales más privilegiadas (Pla y otros, 2021). Aquí los desafíos pasan por una mejor articulación con la educación básica y fortalecer los mecanismos de ayudas al acceso, tanto financieros como pedagógicos, que contribuyan a mejorar las tasas de éxito, así como la posterior inserción laboral. Esto no solo es un desafío para los gobiernos, sino también para las instituciones e incluso las propias familias, pues estas constituyen un apoyo indiscutible para la permanencia y graduación oportuna. En ese sentido, es necesario encontrar fórmulas que permitan resolver mejor la tensión entre necesidad y mérito en el derecho a la educación superior.

Para poder responder a estas nuevas prioridades, en muchos países los Estados deberán generar diálogo social, mejorar la gobernanza del sector y, en particular, sus propias capacidades para operar como sus rectores en un entorno cada vez más complejo, en que la autonomía institucional seguirá siendo una característica indeleble. La progresiva tecnificación de la gobernanza, ya sea por medio de la maduración de las agencias de aseguramiento de la calidad o por la creciente importancia de los sistemas de información e indicadores, requerirá de desarrollos internos de capacidades y mecanismos regulatorios más sofisticados. Esto se debe, en parte, por la complejidad de la gobernanza y para evitar limitar las capacidades y autonomía de las instituciones para la innovación, la flexibilidad y la diferenciación, totalmente imprescindibles.

Referencias

- ANUIES, (2018). *Visión y acción 2030 Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*, Ciudad de México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Arias Ortiz, E., Elacqua, G., López Sánchez, Téllez Fuentes, J., Peralta Castro, R., Ojeda, M., . . . Roser Chinchilla, J. F. (2021). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Financiamiento para los estudiantes*. Caracas: UNESCO IESALC, Banco Interamericano de Desarrollo y Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo, ÁPICE.
- Balán, J. (2020). Expanding access and improving equity in higher education: the national systems perspective. In S. Schwartzman (Ed.), *Higher Education in Latin America and the Challenges of the 21st Century* (pp. 59-75). Cham: Springer.
- Bernasconi, A., & Celis, S. (2017). Higher education reforms: Latin America in comparative perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 25(67), 1-11.
- Brunner, J. J., & Ferrada Hurtado, R. (2011). *Educación superior en Iberoamérica: informe 2011*. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Brunner, J. J., & Labraña, J. (2018). *Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil* (Vol. Debates de Política Pública CEP, 31). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J., & Ripani, L. (2017). *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Washington, DC: IADB.
- Bustamante Chán, M., Passailaigue Baquerizo, R. y Silva Gómez, M. I. 2021. De la presencialidad a la virtualidad: El caso de la Universidad de Guayaquil. *Ecociencia*, vol. 8, pp. 94-110. doi:[10.21855/ecociencia.80.640](https://doi.org/10.21855/ecociencia.80.640).
- Darity, J., William, A. D., & Weisskopf, T. (2011). Who is eligible? Should affirmative action be group-or class-based? *American Journal of Economics and Sociology*, 70(1), 238-268.
- Didou Aupetit, S., & Remedi Allione, E. (2009). *The forgotten: Ethnic-based affirmative action and institutions of higher education in Latin America*. Mexico: Juan Pablos Editores-CINVESTAV- IPN.
- Douglass, J. A. (Ed.) (2021). *Neo-nationalism and Universities: Populists, Autocrats, and the Future of Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ezcurra, A. M. (2019). *Educación superior: una masificación que incluye y desiguala. Derecho a la educación. Expansión y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina*, 21-52.
- Ezcurra, A. M. (2020). Educación superior en el siglo XXI: Una democratización paradójica. Escenarios globales y latinoamericanos. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, vol. 12, núm. 7, pp. 112-127. <https://on.unesco.org/3sqojLu>.
- Espinoza, O. (2013). Breaking down societal barriers: Increasing access and equity in higher education in Latin America. In J. Balán (Ed.), *Latin America's New Knowledge Economy: Higher Education, Government, and International Collaboration*. New York: Institute of International Education.
- Fernández Lamarra, N. R., & Pérez Centeno, C. G. (2016). La educación superior latinoamericana en el inicio del nuevo siglo. Situación, principales problemas y perspectivas futuras. *Revista Española de Educación Comparada*(27), 123-148.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., & Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
- Ferreira, M. M., Dinarte Díaz, L., Urzúa, S., & Bassi, M. (2021). *La vía rápida hacia nuevas competencias: Programas cortos de educación superior en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Flor Toro, J. L., Magnaricotte, M. y Alba, F. 2020. *Los factores que limitan la transición a la educación superior: Situación actual y recomendaciones de política pública*. Lima

- Gaentzsch, A., & Zapata-Román, G. (2020). *Climbing the ladder: Determinants of access to and returns from higher education in Chile and Peru* (Vol. No. 2020-2). Geneva: UNRISD Working Paper.
- García de Fanelli, A. (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento. *Propuesta Educativa*, 28, 111-126.
- García de Fanelli, A., & Adrogué, C. (2019). Equidad en el Acceso y la Graduación en la Educación Superior: Reflexiones desde el Cono Sur. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(96), 1-33.
- Ledesma, M. A. G. (2014). New Modes of Governance of Latin American Higher Education: Chile, Argentina and Mexico *Bordón* 66(1), 137-150.
- León, M., & Holguín, J. (2004). La acción afirmativa en la Universidad de Los Andes: el caso del programa "Oportunidades para talentos nacionales". *Revista de estudios sociales*(19), 57-60.
- Lima, M. (2011). *Access to higher education in Brazil: inequalities, educational system and affirmative action policies*. Coventry: Institute for Employment Research, University of Warwick.
- Mato, D. (Ed.) (2018). *Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina. Políticas y experiencias de inclusión y colaboración intercultural*. Buenos Aires: UNTREF.
- McCowan, T., & Bertolin, J. (2020). *Inequalities in Higher Education Access and Completion in Brazil* (Working Paper 2020-3). Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Mendoza, P. (2020). Autonomy and weak governments: challenges to university quality in Latin America. *Higher Education*(80), 719-737.
- Moreno, C. I., & Aguirre, C. M. (2020). El regreso del Estado en la educación superior de América Latina: reformas legales hacia un neo-estatismo colegiado. *Revista de la Educación Superior*, 49(194), 65-87.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Education at a Glance. OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Pedró, F. (2021). ¿Quién le pone el cascabel al gato? Un análisis comparativo de las agencias de garantía de la calidad de la educación superior. *Revista Española de Educación Comparada*, 37, 129-152.
- Pla, J., Poy, S., Salata, A., & Salvia, A. (2021). Desigualdades de clase y acceso a la educación superior en Argentina y Brasil durante una fase expansiva del sistema educativo. *Foro de Educación Médica*, 19(2), 69-92.
- Rivera, J. (2019). La gratuidad de la educación superior y sus efectos sobre el acceso: Caso Ecuador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(29), 1-12. doi:[10.14507/epaa.27.3776](https://doi.org/10.14507/epaa.27.3776)
- Ruiz-Larraguivel, E. (2011). La educación superior tecnológica en México: Historia, situación actual y perspectivas. *Revista iberoamericana de educación superior*, 2(3), 35-52.
- Sarmiento, F. A. P., & Díaz, C. M. P. (2018). Análisis de las políticas en educación superior en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. *Revista Internacional de Aprendizaje en Educación Superior*, 5(2), 59-70.
- Schendel, R., & McCowan, T. (2016). Expanding higher education systems in low- and middle-income countries: the challenges of equity and quality. *Higher Education*, 72, 407-411.
- Schmelkes, S. (2008). Creación y desarrollo inicial de las universidades interculturales en México: problemas, oportunidades, retos. In D. Mato (Ed.), *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Strah, M. (2020). *Los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en Iberoamérica*. Buenos Aires: CONEAU OEI.
- Torres, R., & Sánchez, J. C. (2019). Educación, movilizaciones de estudiantes y conflicto político en Chile y Colombia: algunas reflexiones desde una perspectiva comparada. *Revista Temas Sociológicos*(24), 301 - 337.
- Trow, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education.
- UNESCO (1998). *Higher education in the twenty-first century: vision and action, v. 1: final report. World Conference on Higher Education in the Twenty-first Century: Vision and Action*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO (2016^a). *Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 - Educación 2030*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la

Ciencia y la Cultura. París.
<https://on.unesco.org/3FFCemc>

- UNESCO (2020), *“Educación Inclusiva Interseccional a lo largo de la vida, para que nadie quede atrás”*, documento de referencia del Foro Internacional de la UNESCO sobre Inclusión y Equidad en la Educación, Todas y Todos los Estudiantes Cuentan, Colombia 2019.
- UNESCO IESALC (2017). *La Educación superior virtual en América Latina y el Caribe*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- UNESCO IESALC. (2018). *Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- UNESCO IESALC. (2020a). *COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- UNESCO IESALC. (2020b). *Towards universal access to higher education: international trends*. Caracas: UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean.
- UNESCO IESALC. (2021). *Self-regulation in the Governance of the Higher Education Sector: International Trends, Challenges, and Opportunities*. Caracas: UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean.
- Villalobos, C., Treviño, E., Wyman, I., & Scheele, J. (2017). Social justice debate and college access in Latin America: merit or need? The role of educational institutions and states in broadening access to higher education in the region. *Education Policy Analysis Archives*, 25(73), 1-27.
- Wells, R., Cuenca, R., Ramirez, G. B., & Aragón, J. (2018). Geographic mobility and social inequality among Peruvian university students. *Higher Education*, 75(3), 449-469.



unesco

International Institute for
Higher Education in Latin
America and the Caribbean

25
AÑOS

Promoviendo la
educación superior para
todas las personas

Investigación y análisis aplicados

Documentos de Trabajo

El Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) lleva a cabo investigaciones aplicadas sobre cuestiones prioritarias de la educación superior y traduce sus conclusiones en evidencias pertinentes para la formulación de políticas y oportunidades de formación, así como en diversos productos de difusión.

Las modalidades de investigación incluyen revisiones documentales, encuestas internacionales, estudios de casos de países y análisis comparativos, así como investigaciones prospectivas sobre la educación superior.

La serie Documentos de Trabajo se inscribe dentro de este programa de investigación y análisis para poner estos conocimientos a disposición de los países de América Latina y el Caribe con una visión global.

