



Resumen ejecutivo

MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD

Lecciones de Colombia: niveles nacional e institucional



Resumen ejecutivo

MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD

Lecciones de Colombia: niveles nacional e institucional

Título	Medición del impacto de las políticas de promoción de la equidad Lecciones de Colombia: niveles nacional e institucional
Consejo Directivo de ASCUN	
Presidente	Luis Fernando Gaviria Trujillo, rector de Universidad Tecnológica de Pereira
Vicepresidente	Carlos Felipe Londoño Álvarez, rector de la Universidad EIA
Principales	Dolly Montoya Castaño, rectora de la Universidad Nacional de Colombia María Clara Rangel, rectora de la Universidad El Bosque Jairo Torres Oviedo, rector de la Universidad de Córdoba P. Harold Castilla Devoz, CJM rector de la Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO Omar Mejía Patiño, rector de la Universidad del Tolima Jorge Julián Osorio Gómez, rector de la Universidad CES
Suplentes	Carlos Eduardo Jaramillo, rector de la Universidad Autónoma de Manizales (UCM) Alejandro Ceballos Márquez, rector de la Universidad de Caldas Eduardo Crissien Borrero, rector de la Corporación Universidad de La Costa Edgar Varela Barrios, rector de la Universidad del Valle Alfonso Reyes Alvarado, rector de la Universidad de Ibagué Hernán Porras Díaz, rector de la Universidad Industrial de Santander (UIS)
Director Ejecutivo	Oscar Domínguez González
Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO	
Presidente del Consejo de Fundadores	P. Diego Jaramillo Cuartas, CJM
Rector General	P. Harold Castilla Devoz, CJM
Vicerrectora General Académica	Stéphanie Lavaux
Subdirectora Centro Editorial	Rocío del Pilar Montoya Chacón
Autores	Jamil Salmi Martha Laverde Toscano Elizabeth Bernal Gamboa
Editado por:	Asociación Colombiana de Universidades–ASCUN Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO
Coordinación Editorial:	Elizabeth Bernal Gamboa Javier Mauricio Gaona Páez Christian Vergara Correa
Corrector (a) de estilo:	Elvira Lucía Torres Barrera María Cristina Asqueta Corbellini
Diseño y diagramación	Andrea Sarmiento Bohórquez
Primera edición:	octubre 2021
	©Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO Calle 81B No. 72B-70 - Piso 8 Teléfono +57(1) 2916520 Ext. 6012 Bogotá, D.C. – Colombia
	©Asociación Colombiana de Universidades–ASCUN Calle 93 No. 16-43 Bogotá, D.C. – Colombia comunicaciones@ascun.org.co

© Reservados todos los derechos a la Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO y la Asociación Colombiana de Universidades. La reproducción parcial de esta obra, en cualquier medio, incluido electrónico, solamente puede realizarse con permiso expreso de los editores y cuando las copias no sean usadas para fines comerciales. Los textos son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión de UNIMINUTO.

Contenido

Prólogo	9
Preámbulo	13
Presentación	15
Introducción	17
1. Medición del impacto de las políticas de promoción de la equidad	19
2. Datos generales sobre la educación superior en Colombia	23
3. Políticas gubernamentales de promoción de la equidad	27
3.1. Instrumentos financieros para la promoción de la equidad	27
3.2. Políticas no monetarias de promoción de la equidad	29
3.3. Seguimiento a la inclusión en la educación superior en Colombia	30
4. Políticas de promoción de la equidad a nivel institucional	31
5. ¿Qué funciona en el contexto nacional? Impacto de las políticas de equidad	35
6. ¿Qué funciona en el contexto internacional en materia de políticas nacionales?	39
6.1. Observaciones generales	39
6.2. Políticas de financiamiento	41
6.3. Políticas no monetarias	41
6.4. Políticas institucionales	42
7. Impacto del COVID-19 en la educación superior en el mundo y en Colombia desde una perspectiva de equidad	43
7.1. ¿Qué nos dicen los estudiantes y docentes de las universidades colombianas respecto al COVID-19?	43
7.2. Mensajes principales y lecciones de política desde el análisis internacional	46
8. Conclusión	51
Referencias	57
Anexos	59

Autores

Jamil Salmi

jsalmi@tertiaryeducation.org

Experto global en Educación Superior, que brinda asesoramiento sobre políticas a gobiernos, universidades, asociaciones profesionales, bancos multilaterales de desarrollo y agencias de cooperación bilateral. Hasta enero de 2012, fue coordinador de educación superior del Banco Mundial. Durante los últimos veinticinco años, ha brindado asesoramiento sobre desarrollo de la educación superior, reformas financieras y planificación estratégica a gobiernos y líderes universitarios en más de 100 países.

Es profesor emérito de Políticas de Educación Superior en la Universidad Diego Portales de Chile e investigador asociado al Centro de Educación Superior del Boston College. También es miembro del Grupo Asesor Internacional de Aseguramiento de la Calidad y presidente del Directorio de la Startup chilena de EdTech uPlanner.

Autor de diversas obras sobre educación superior, entre ellas, los libros *El desafío de establecer universidades de clase mundial*, publicado en 2009; *El camino hacia la excelencia académica: la creación de universidades de investigación de clase mundial*, coeditado con el profesor Phil Albatch, en 2011, y *La educación terciaria y los objetivos de desarrollo sostenible*, publicado en agosto de 2017.

Tiene una maestría en Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh y doctorado en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex.

Martha Laverde Toscano

mlaverde@tertiaryeducation.org

Experta internacional en educación, que ha apoyado a gobiernos en sus reformas educativas y programas de educación para la paz. Hasta octubre de 2014, y por veintitrés años, se desempeñó como especialista sénior en educación del Banco Mundial para países de América Latina y el Caribe. Durante este periodo, brindó asesoramiento sobre planificación estratégica y desarrollo de capacidades para mejorar la calidad de la educación, tanto a nivel nacional como regional, mediante la gestión del cambio, la movilización de recursos, el aseguramiento de la calidad, las alianzas público-privadas, la promoción de la equidad, la orientación de políticas, el trabajo analítico y el diseño e implementación de programas de educación para la paz.

Durante los últimos seis años ha sido consultora independiente de bancos multilaterales de desarrollo, agencias de cooperación bilateral, *think tanks* y organizaciones no gubernamentales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Econometría Consultores. También ha prestado apoyo al fortalecimiento de los programas de educación para la paz del Directorio de la Fundación para la Reconciliación, al que pertenece.

Cuenta con título de maestría en Educación de la Universidad de Florida. Ha publicado numerosos artículos y capítulos de libros relacionados con reformas educativas y con experiencias de educación para la paz.

Elizabeth Bernal Gamboa

academica@ascun.org.co, ebernalg@unal.edu.co

Actualmente es la coordinadora académica de la Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN y docente ocasional de la Universidad Nacional de Colombia. Ha ejercido la gerencia de proyectos y la administración académica en diferentes unidades de la Universidad Nacional de Colombia, ha sido asesora experta e investigadora sobre el tema de educación con universidades, firmas consultoras, con el Convenio Andrés Bello y con el Ministerio de Educación Nacional. Ha ejercido la docencia universitaria en el campo de la Antropología y la investigación.

Sus publicaciones más recientes abordan temáticas de la gestión universitaria y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Participó en las publicaciones: *Universidad 2030: la educación superior como instrumento de desarrollo regional*, *Desafíos de la educación y la movilidad social en Latinoamérica* y *Guía de fundamentos para la gestión de las estrategias de internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Es coautora del libro *Gestión de la información cuantitativa en las universidades*; editora y coautora de cuatro publicaciones que fueron el resultado del proyecto: *Visión 20/UN: construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia a 20 años*; coautora del artículo «Metodología Q: una alternativa para la participación en la reforma de la política de educación superior en Colombia», del libro *Seis temas centrales asociados a las condiciones básicas de calidad de instituciones y programas de educación superior* y de seis publicaciones referidas a modelos internos de aseguramiento de la calidad para instituciones de educación superior, además de otras publicaciones propias de la antropología en Colombia.

Es psicóloga de la Pontificia Universidad Javeriana, antropóloga y magíster en Antropología de la Universidad Nacional de Colombia.

Prólogo

Para la Fundación Lumina, que durante los últimos 20 años ha trabajado para hacer que las oportunidades de aprendizaje más allá de la educación secundaria estén al alcance de todos, es un placer y un honor presentar este libro en un país cuyo compromiso y esfuerzos por garantizar una educación superior inclusiva se evidencia con los resultados y lecciones acá presentados.

En los años 2018 y 2019, la Fundación patrocinó dos grandes estudios en los cuáles Colombia participó. El primero, denominado *All Around The World (Alrededor del mundo)* buscó evaluar la naturaleza y el alcance de los compromisos políticos de los gobiernos nacionales para promover una mayor igualdad de oportunidades en el acceso y el éxito en la educación superior. Este estudio encontró que, a excepción de unos pocos estados frágiles que se recuperan de una catástrofe natural o una crisis política importante, la equidad es un tema prioritario en el discurso de la educación superior de la mayoría de los gobiernos. Este compromiso oficial refleja el hecho de que los jóvenes de todo el mundo son muy conscientes de que las probabilidades de éxito profesional y movilidad social están directamente relacionadas con las oportunidades en la educación superior.

Sin embargo, más allá de las declaraciones oficiales sobre equidad, que tienden a reflejar principios de inclusión comúnmente compartidos, se encontró una amplia y diversa gama de situaciones cuando se trataba de traducir estos principios en políticas e intervenciones reales. En muchos países, la agenda de equidad es simplemente una buena intención o un planteamiento político que no se traduce en acciones y presupuestos reales para garantizar el acceso de las poblaciones más vulnerables a la educación superior.

En el estudio mencionado también se compararon las políticas nacionales de equidad a nivel internacional desde el punto de vista de la integralidad y la coherencia. Los países encuestados (71 en total) se clasificaron en cuatro categorías de políticas de equidad: 1) emergentes, 2) en desarrollo, 3) establecidas y 4) avanzadas. Colombia se ubicó en la categoría de políticas bien establecidas.

Con este primer estudio no pretendía de ninguna manera investigar los efectos de las políticas de equidad; tampoco evaluar el grado de efectividad de las diversas políticas formuladas e implementadas, ni medir su impacto real en los diversos grupos objetivo de equidad. Teniendo en cuenta lo anterior, en el 2019, la Fundación Lumina realizó un segundo estudio, denominado *What Works (Lo que funciona)*, para el cual se seleccionaron cinco países en representación de las principales regiones del mundo y, en cada uno de ellos, un número determinado de universidades, con el fin de analizar con mayor profundidad los resultados e impactos de las intervenciones tanto de las políticas de equidad de orden nacional como de aquellas que las propias universidades públicas y privadas establecen e implementan.

Los cinco países seleccionados como estudios de caso provienen de regiones muy diferentes del mundo (África, América Latina, Asia, Europa y el Pacífico). Sin embargo, tienen características comunes e ilustran tendencias convergentes que sugieren una serie de lecciones relevantes para compartir. Dichas lecciones refuerzan, en particular, la observación realizada en el estudio Lumina de 2018 de que el compromiso nacional, que se traduce en políticas integrales y con buenos recursos, es indispensable para diseñar e implementar políticas efectivas de promoción de la equidad para superar barreras tanto financieras como no monetarias. De igual manera, una visión a largo plazo es clave para garantizar la continuidad y coherencia de las políticas de promoción de la equidad. Colombia fue uno de los países analizados y que permitió compartir de manera muy generosa sus intervenciones tanto a nivel nacional como institucional, mostrando sus logros, sus retos y dificultades. En todo ello hay grandes aprendizajes y la publicación de este nuevo libro, que analiza en detalle esta experiencia, será de gran utilidad para los países de la región y más allá.

De igual manera, para complementar el panorama actual en materia de equidad en la educación superior, se incluye un análisis del impacto del COVID-19 en la educación superior en el mundo y en Colombia, con base en el estudio que al respecto realizó también la Fundación Lumina en el 2020 y en las encuestas realizadas por ASCUN en ese mismo año.

Finalmente, cabe anotar, como una gran fortaleza de Colombia, la activa y proactiva participación de la sociedad civil y del sector privado-representado acá por la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), que decidieron aunar esfuerzos y ampliar el alcance de estudio en el caso colombiano, no solo con la inclusión de más universidades para el análisis institucional, sino a través de una mayor profundización en cuanto a la política de equidad en el orden nacional y el impacto del COVID-19 en la educación superior.

Mi inmensa gratitud a los actores que hicieron posible la publicación de este libro, con la cual, estoy segura, el país tendrá reflejada una realidad, pero en especial unos retos que permitan que su sistema de educación superior sea fácil de transitar, ofrezca resultados justos y satisfaga las necesidades de talento de su juventud, al preparar a mejores ciudadanos y construir una nación más equitativa y en paz.

Courtney Brown, PhD.

Vicepresidente de la Fundación Lumina, EE. UU.

Preámbulo

Son varias las reflexiones, recomendaciones y aprendizajes que nos deja a las IES públicas y privadas este estudio de *Medición del Impacto de las Políticas de Promoción de la Equidad*, realizado por la Fundación Lumina. Hoy, más que nunca, el mundo se enfrenta a grandes retos y transformaciones marcados por la cuarta revolución industrial, sumándose a ellos los impactos generados por la actual crisis sanitaria que vivimos a nivel mundial, con fuertes consecuencias en América Latina y que se visibilizan en los diferentes sectores, entre ellos el educativo. Tal como lo plantea el estudio, la emergencia que vivimos a nivel mundial ha profundizado las brechas de inequidad para el acceso y permanencia en la educación en los diferentes niveles, esta vez no solo debido a factores económicos, sino también digitales, sin tener conocimiento aún de los efectos en los resultados del aprendizaje en los estudiantes.

Para hacerle frente a estos nuevos retos, no es suficiente crear las condiciones para asegurar el derecho a una educación de calidad al alcance de todos, sino que, además, es necesario cuidar de que esta brinde las posibilidades para que las personas que históricamente han estado excluidas por condiciones económicas, políticas, geográficas y culturales específicas puedan acceder y permanecer en condiciones de equidad. Por lo tanto, es fundamental contar con un sistema educativo que reconozca y encuentre en las diferencias un potencial y el equilibrio de la existencia.

Entender la equidad y la inclusión en el marco de la educación es un proceso permanente que reconoce el derecho de toda persona a una formación de calidad basada en el reconocimiento y la valoración de la diferencia y la diversidad, elementos claves para asegurar el acceso, la permanencia, la participación y la graduación oportuna de los estudiantes. En el contexto colombiano, y partiendo de la Política de Educación Superior Inclusiva del Ministerio de Educación Nacional (2013), la diversidad exige rescatar la riqueza propia de la identidad y particularidades de aquellos estudiantes que, por razones sociales, económicas, políticas, culturales, físicas, lingüísticas y geográficas, requieren especial protección.

Garantizar la equidad en el acceso a la educación superior implica crear las condiciones que permitan que los grupos históricamente excluidos por variadas circunstancias accedan y permanezcan en la educación superior y puedan lograr, como egresados, una movilidad social. Consiste en tener en cuenta las diversidades e inequidades existentes en la realidad y en hacer visibles las diferentes formas de discriminación que se han generado en contra de poblaciones que han sido consideradas “minoritarias”. También, es necesario implementar las estrategias financieras, pedagógicas y de acompañamiento académico permanente, para que los estudiantes que han accedido, logren culminar con éxito su proceso formativo.

Las IES estamos llamadas, en el marco de nuestra responsabilidad, a adoptar políticas, estrategias y prácticas de equidad y de acceso en igualdad de condiciones, que se vean reflejadas en la misión institucional y en el proyecto educativo. Igualmente, es fundamental apostarle a una formación permanente de los maestros como actores centrales de los procesos de inclusión y que promovamos el diseño e implementación de didácticas innovadoras que tengan en cuenta las particularidades de los estudiantes en los procesos de aprendizajes y desarrollo de sus capacidades. Así mismo, es necesario, disponer de las herramientas y los recursos necesarios para llevar a cabo una práctica pedagógica articulada y adecuada a las necesidades de la comunidad educativa. Es fundamental realizar un acompañamiento para la permanencia, la graduación y la vinculación laboral, de tal manera que se logre la participación exitosa en los ambientes educativos y en los laborales.

Finalmente, tal como lo demuestran los hallazgos y conclusiones del presente estudio, la promoción e implementación de políticas de equidad y de inclusión son fundamentales en un país atravesado por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, que ha dejado a las regiones en condiciones desiguales y ha generado dificultades para el acceso a la educación. Por lo tanto, estrategias que consideran una educación superior que llega a ciudades intermedias y lugares apartados del país son necesarias para seguir avanzando en la construcción de la paz. En este mismo sentido, una educación con equidad implica, tal como lo plantea el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5, que podamos asegurar a las mujeres igualdad de oportunidades en la educación superior. Lo anterior tendrá un impacto positivo para que puedan fortalecerse como agentes de cambio en sus familias, en sus comunidades y territorios, contribuyendo de modo sustancial a las economías prósperas y al desarrollo sostenible.

Padre Harold Castilla Devoz, CJM

Rector de la Corporación Universitaria Minuto de Dios—UNIMINUTO

Presentación

Una política pública se justifica y tiene sentido si se orienta a la búsqueda de la equidad para atender múltiples necesidades de una sociedad y abarcar, con mayor cobertura y en su justa proporción, los beneficios para la población.

Colombia es un país que se precia de contar con diversas posibilidades para vivir, formarse, desarrollar emprendimientos, promover proyectos sostenibles y ambientalmente factibles, sin embargo, ante la necesidad de mejorar el acceso a la educación superior, especialmente en zonas marginadas de nuestra geografía, y para poblaciones vulnerables o minoritarias, se requiere hacer un balance sobre los efectos de las políticas de promoción de la equidad en educación, de tal manera que se generen mejoras tanto en la formulación, como en la ejecución y seguimiento permanente al resultado de dichas políticas.

La Asociación Colombiana de Universidades—ASCUN, en sus propósitos de promover los principios de calidad académica, autonomía universitaria, búsqueda y difusión del conocimiento y responsabilidad social, se une a las iniciativas de la Fundación Lumina y a las reflexiones que a continuación abordan los autores Jamil Salmi, Martha Laverde y Elizabeth Bernal, como producto de la reconocida experiencia, la prolífica indagación y el amplio conocimiento sobre educación superior, que hacen un gran aporte metodológico para la medición del impacto de las políticas de promoción de la equidad en Colombia.

Este documento se estructura partiendo de un contexto del sector, luego se describen enfoques que han permitido la medición del impacto de las políticas de promoción de la equidad, a continuación se presentan aspectos específicos del sistema de educación superior en Colombia y algunas referencias de casos internacionales, sin dejar de lado la incidencia que la pandemia ha tenido en las transformaciones del sector. Es de gran valor que los resultados de este trabajo se consolidan en la identificación de fortalezas y desafíos, con recomendaciones tanto para política pública como para las IES, que son de valioso insumo en la definición de sus estrategias.

Además, se reseñan aportes de universidades colombianas que, a través de políticas institucionales, estrategias y programas propios, permiten y promueven el ingreso, la permanencia y el éxito académico a la educación superior con equidad.

El apoyo que prestó la Corporación Universitaria Minuto de Dios—UNIMINUTO a la preparación editorial de este documento hace evidente la disposición institucional para mantener la memoria de los esfuerzos conjuntos del trabajo asociativo, promover la difusión y la transferencia del conocimiento que se gesta en las IES y responder con propuestas de solución a los problemas que afectan el desarrollo de la sociedad.

Con seguridad, este contenido se constituye en fuente de consulta necesaria para aportar a la política pública y a los lineamientos y programas de equidad en las instituciones de educación superior, así como para orientar decisiones estratégicas que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de poblaciones vulnerables y menos favorecidas. Especialmente, se evidencia el compromiso universitario por aumentar la equidad en Colombia a partir de todos los esfuerzos que se pueden realizar desde la educación superior.

Oscar Domínguez González
Director Ejecutivo de ASCUN

Introducción

El estudio *All Around The World* de 2018, patrocinado por la Fundación Lumina de los Estados Unidos, buscó evaluar los compromisos políticos de los gobiernos nacionales para promover una mayor igualdad de oportunidades en el acceso y el éxito en la educación superior. El estudio identificó tres tendencias prometedoras: 1) un número creciente de países ha combinado intervenciones financieras y no monetarias para eliminar las barreras que enfrentan los estudiantes de grupos desfavorecidos de una manera integral; 2) algunos gobiernos han comenzado a complementar el apoyo directo ofrecido a los estudiantes con incentivos para las propias universidades; 3) aparecen nuevas subcategorías dentro de la amplia clasificación de *minorías*¹. Sin embargo, aunque la gran mayoría de los países plantean oficialmente declaraciones a favor de la equidad, pocos son los que detallan estrategias claras para promoverla, definen objetivos concretos para inscribir y apoyar a estudiantes vulnerables, o movilizan recursos suficientes dirigidos a grupos subrepresentados y garantizar así una mayor equidad.

Un segundo estudio, *What Works (Lo que funciona)*, patrocinado igualmente por la Fundación Lumina durante el 2019, exploró qué intervenciones de promoción de la equidad parecen ser más exitosas y evaluó en qué condiciones funcionan mejor algunas políticas. Este informe se apoyó en cinco estudios de caso de una pequeña muestra de países y, entre ellos, algunas universidades que tienen políticas integrales de equidad en la

¹ Por ejemplo: Primera generación de estudiantes (Australia, Estados Unidos), LGBTQIA (Brasil, Colombia), Víctimas de abuso/violencia sexual (Colombia, Ecuador, España), Migrantes deportados (Ecuador, México), Hijos de veteranos e inválidos de guerra (México, Rusia, Vietnam), Refugiados (Australia, Colombia, Nueva Zelandia), Hijos de familia militar (Inglaterra), Desplazados internos como resultado de conflicto, guerra civil o desastres naturales (Colombia, Georgia), Desmovilizados de la guerrilla y paramilitares (Colombia), Estudiantes que no hablan la lengua del país (Dinamarca), Estudiantes que requieren cuidado especial, huérfanos, jóvenes sin familia (Austria, Inglaterra, Georgia, Kyrgyzstan, Rusia, Escocia), Madres solteras (Ecuador), Familias con más de tres hijos (Georgia, Corea del Sur), Hijos de padres deportados durante la era Soviética (Georgia), Prisioneros, exprisioneros (Venezuela, Wales), Estudiantes de territorios ocupados (Georgia). Fuente: Salmi (2018).

educación superior o que han experimentado con enfoques innovadores. Estos países fueron: Australia (región del Pacífico), Austria (Europa), Colombia (América del Sur), Sudáfrica (África) y Vietnam (Sudeste de Asia).

En un afortunado encuentro entre la Fundación Lumina y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)² se tomó la decisión de publicar de manera conjunta un libro en español para dar una mayor visibilidad a los resultados del estudio *What Works*, en especial lo concerniente al caso colombiano. En esta publicación se amplía la descripción del sistema de educación superior en Colombia y se incorporan nuevas universidades como ejemplos de lo que sucede a nivel institucional en el caso colombiano, logrando así mayor cobertura a nivel regional y mayor balance entre universidades públicas y privadas. Asimismo, se describe el impacto del COVID-19 en la educación superior, tanto a nivel global como específico para Colombia, y las lecciones aprendidas hasta el momento a partir de las medidas tomadas por el Gobierno y las instituciones. El propósito de esta publicación es dar a conocer, en el país y fuera de él, los esfuerzos realizados durante las últimas décadas en Colombia y en algunas de sus instituciones de educación superior (en adelante, IES) en materia de equidad en la educación superior.

En este resumen ejecutivo presentamos los aspectos más relevantes de las secciones que se pueden encontrar con mayor detalle en la publicación completa en <https://ascun.org.co/libros/>

² ASCUN congrega el 90% de las universidades públicas y privadas de todas las regiones de Colombia, así como algunas instituciones universitarias en aras de promover los principios de autonomía, calidad, conocimiento y responsabilidad social; integrar la comunidad académica nacional e internacional, y ser un puente de interlocución entre las instituciones de educación superior del país y entre estas, con el Estado y la sociedad.



Fotografía:

Felipe Cazares
Universidad de los Andes

1. Medición del impacto de las políticas de promoción de la equidad

*No todo lo que cuenta se puede medir,
no todo lo que se puede contar es significativo.*

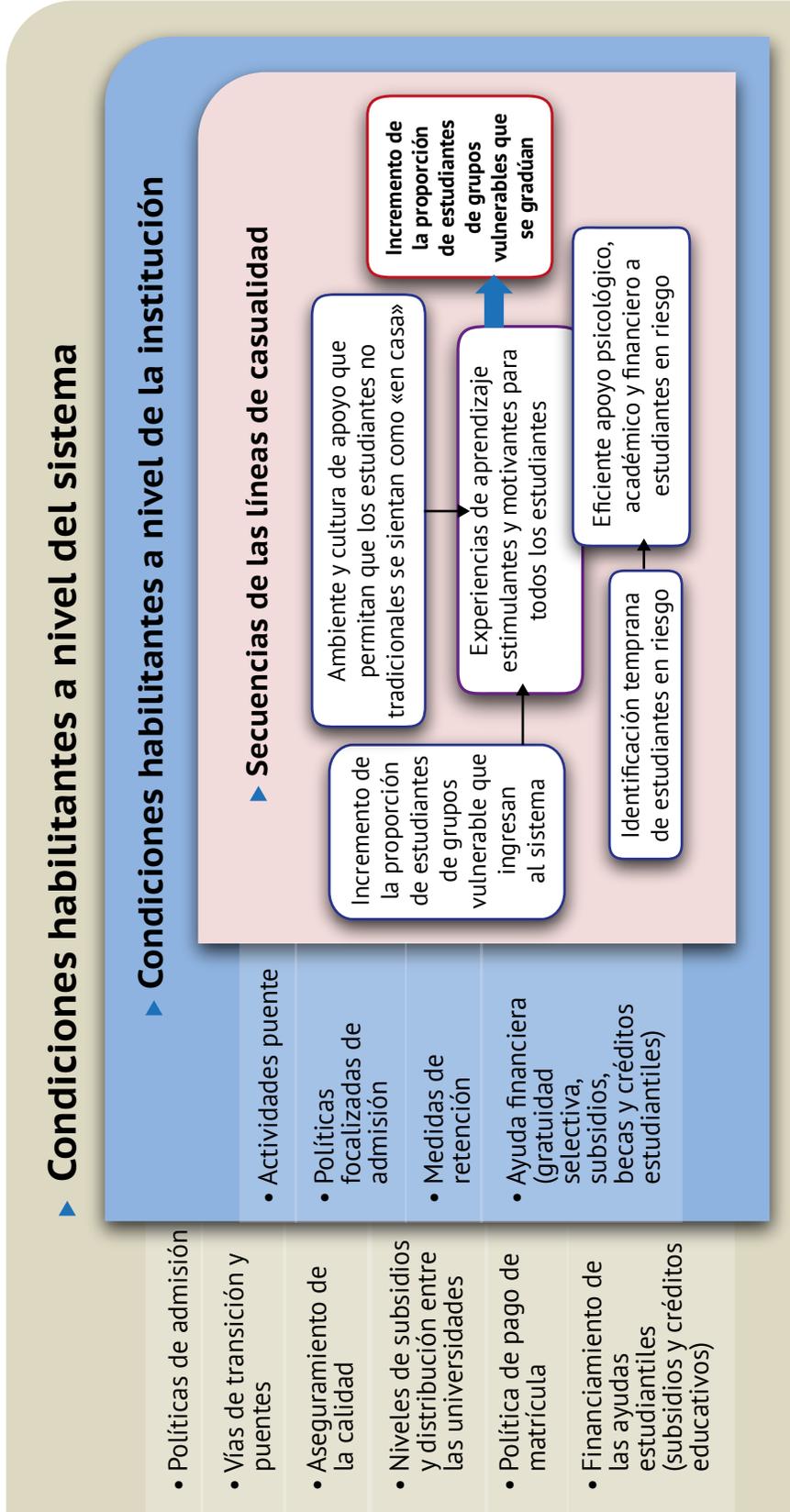
ALBERT EINSTEIN

Desde un punto de vista metodológico, medir el impacto de las políticas de promoción de la equidad en la educación superior implica tres pasos: 1) caracterizar de manera clara a los grupos de población objetivo, 2) explicar qué factores pueden tener un efecto positivo en la situación de equidad de los grupos destinatarios, y 3) definir medidas estadísticas apropiadas para evaluar la evolución de las disparidades como resultado de las diversas intervenciones de promoción de la equidad.

En relación con el primer paso, los *grupos objetivo de equidad* se refieren a estudiantes de grupos subrepresentados en la sociedad, que los gobiernos y las instituciones deben reconocer y apoyar como parte de sus políticas de promoción de la equidad. Sin embargo, no existe una definición universalmente aceptada de grupos subrepresentados, pues las definiciones y clasificaciones varían entre continentes y países (Salmi y Sursock, 2018).

Para la explicación de los factores se realiza un acercamiento desde la teoría del cambio, que identifica dos conjuntos de factores contextuales (dimensiones a nivel de sistema y a nivel institucional) que afectan el desempeño de las IES con respecto a sus resultados de equidad. Se incluye, además, una secuencia de insumos, intervenciones y resultados intermedios que deberían conducir a mejores resultados de equidad (figura 1).

Figura 1. Teoría del cambio para promover la equidad en la educación superior



Fuente: Salmi (2018).

Para la definición de medidas estadísticas apropiadas, el libro completo de esta publicación describe las ventajas e inconvenientes de las diversas medidas de disparidad disponibles para la educación superior. En general, es importante entender las diferencias entre los índices que son apropiados para las comparaciones entre países y los que están más adaptados para los estudios específicos de cada país.



Fotografía:

Universidad Industrial de
Santander (UIS)



Fotografía:

Universidad de Los Andes

2. Datos generales sobre la educación superior en Colombia

Dadas sus características, los programas de educación superior en Colombia se pueden comparar con la clasificación internacional como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Resumen del sistema educativo en Colombia

Edad aprox.	Niveles	Categoría		CINE (ISCED) 2011	Educación no formal
		<i>Pregrado</i>			
			<i>Posgrado</i>		
19 y más	Educación superior		Doctorado (4 a 5 años)	8	
			Maestría de profundización o de investigación. (2 años)	7	
			Especialización médica y quirúrgica (1 a 5 años)		
			Especialización universitaria (1 año)		
			Profesional universitario (4 a 5 años)	6	
			Tecnólogo (3 años)	Especialización tecnológica (1 año)	5
	Técnico profesional (2 años)	Especialización técnica profesional (1 año)			
	No aplica	Algunos programas ETDH		4	
17 y 18	Educación media	Media técnica (2 años)	Media académica (2 años)	3	Los programas de ETDH se pueden ubicar en niveles 1 a 4
7 a 16	Educación básica	Básica secundaria (4 años)		2	
		Básica primaria (5 años)		1	
6		Preescolar (mínimo 1 año obligatorio)			
0 a 5		Guardería-Jardín (no obligatorio)		0	

Nota: En Colombia, lo que otrora se denominó *educación no formal*, en el año 2006 pasó a denominarse *educación para el trabajo y el desarrollo humano* (ETDH). Esta educación es ofrecida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y por cerca de 4.000 instituciones privadas. Las IES en Colombia también pueden ofrecer ETDH si cumplen con los requisitos establecidos. La ETDH no es educación superior, representa un panorama complementario de formación.

En Colombia existen actualmente cuatro tipos de instituciones de educación superior (en adelante, IES) que ofrecen estos programas: instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y universidades. Todas ellas deben ser sin ánimo de lucro y están reguladas por el Ministerio de Educación Nacional.

Respecto a la distribución de los estudiantes matriculados, cerca de la mitad están en IES públicas (51% en 2019) y la mitad en IES privadas (49% en 2019). Durante más de un decenio hubo un aumento constante del número de estudiantes matriculados en el sistema de educación superior colombiano (superando los dos millones). En los últimos tres años, aunque ha aumentado considerablemente la cantidad de instituciones y programas que han obtenido la acreditación de alta calidad, también ha disminuido la matriculación en el sistema, hecho que llama a la reflexión sobre el acceso a la educación superior en el país. Aún más, es preciso revisar cómo se está viendo afectada la equidad con estos cambios, sobre todo si se considera que la tasa de tránsito inmediato de la educación media a la educación superior en Colombia todavía no supera el 50%.

Desde hace ocho años en el país se ha dado una disminución constante de la tasa de deserción anual en educación superior, sin embargo, desde el 2015 se advierte un incremento en la tasa de ausencia intersemestral³ (estudiantes que salen y luego retornan al sistema). Además, se mantienen importantes diferencias entre programas académicos y se advierte especialmente una alta deserción para los programas técnicos profesionales.

Los datos comparativos de 2010 a 2018 revelan también que los estudiantes de los grupos socioeconómicos más bajos tienden a desertar con mayor frecuencia. Si bien se logró un progreso significativo para el grupo más pobre, la situación del grupo de estrato medio-bajo se deterioró durante el período. No se dispone de datos nacionales sobre estudiantes de grupos indígenas u otros grupos subrepresentados y la información es limitada en cuanto a estudiantes con discapacidad.

Hay diferencias importantes de la tasa de terminación en relación con el género, el ámbito rural-urbano, el estrato socioeconómico y la pertenencia étnica. Asimismo, el bajo nivel de formación educativa de la población con discapacidad es uno de los factores que afecta su acceso al mercado laboral

³ Desde el 2018, el MEN diferencia la *tasa de deserción anual* (TDA), de un nuevo indicador denominado *tasa de ausencia intersemestral* (TAI) (MEN, 2020, párr. 2).

formal⁴. Por otra parte, aunque hay mayor número de mujeres en educación superior, también es más alto el desempleo femenino después de obtener el título (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020) y la participación de las mujeres en los puestos académicos ha sido baja, el 36% en el período 2015-2020. La brecha es aún mayor cuando se trata de puestos de liderazgo: cuatro quintas partes de los rectores universitarios son hombres.

⁴ Solo el 4% de la población registrada en el RLCPD (Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad), reportó haber alcanzado y concluido la educación técnica, tecnológica o universitaria.



Fotografía:

Agencia de Noticias UNAL
(Unimedios)



Fotografía:

Universidad Autónoma de Occidente

3. Políticas gubernamentales de promoción de la equidad

El Ministerio de Educación Nacional (en adelante, MEN) es el responsable de gestionar y supervisar todas las etapas de la formación del capital humano en Colombia, aunque algunas de las regiones con la mayor densidad de población han asumido un papel importante en la educación superior, especialmente para garantizar la equidad en el acceso y el éxito de los estudiantes⁵.

Los planes de desarrollo de los últimos gobiernos en Colombia han abogado por fortalecer la inclusión y la calidad en la educación superior, a través de recursos que han variado según el enfoque dispuesto por cada gobierno. A pesar de las diferencias, la constante de todos los planes de desarrollo colombianos en el siglo XXI ha sido el incremento de la cobertura y del número de programas e IES con acreditación en alta calidad.

3.1. Instrumentos financieros para la promoción de la equidad

El gasto público en educación superior en Colombia en el 2018 fue del 1%. Las IES colombianas cuentan con dos fuentes principales de financiamiento para complementar el aporte presupuestario del Gobierno: 1) las matrículas y 2) los ingresos generados por contratos y donaciones. Esto varía bastante en cada caso, dado que la distribución de los recursos públicos entre las IES públicas es muy desigual. De la misma manera, hay grandes diferencias entre las tarifas y costos de las universidades privadas.

El Gobierno colombiano utiliza además otros tres instrumentos de financiamiento principales para promover la equidad en la educación superior: 1) un sistema de préstamos estudiantiles subsidiados para el pago de matrículas en universidades

⁵ Por ejemplo, Sapiencia – Agencia de Educación Superior de Medellín – o, en el caso de Bogotá, la Agencia Distrital de Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología creada recientemente – en diciembre de 2020 – y sus correspondientes subsecretarías de educación superior.

públicas o privadas, 2) varios programas de becas, y 3) subvenciones para ayudar a los estudiantes necesitados con sus gastos de subsistencia. Las becas y ayudas se denominan *préstamos no reembolsables*. Todos ellos son administrados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

Entre 2010 y 2019, la proporción de la población total de estudiantes que se benefició de un préstamo del ICETEX creció del 19% al 31%. Pocos sistemas de préstamos estudiantiles de tipo hipotecario en el mundo han alcanzado una proporción tan alta. Sin embargo, durante el mismo periodo, la proporción de beneficiarios matriculados en instituciones técnicas y tecnológicas bajó del 22% al 2,9%.

El ICETEX, con asistencia técnica de Australia, estuvo en el proceso de migrar a un esquema de préstamos dependientes de los ingresos. Sin embargo, este proceso se truncó y la explicación es que se están haciendo análisis más concienzudos para revisar su viabilidad.

Además de los préstamos para estudiantes, el ICETEX ha administrado varios programas de becas y subsidios de los ministerios de Educación y Cultura; de empresas públicas, como Ecopetrol; de los departamentos y municipios⁶; y de entidades del sector privado, entre las que se encuentran el Fondo Comunidades Negras⁷, el Fondo Álvaro Ulcué Chocué⁸ y el Fondo de Reparación de Víctimas⁹.

En el 2015 se introdujo en Colombia el programa de becas Ser Pilo Paga¹⁰, dirigido a estudiantes de los grupos socioeconómicos más bajos con excelentes resultados académicos. Este programa financió a 37.505 estudiantes hasta el 2018, año en que se puso fin al programa con el cambio de gobierno. Fue un programa muy controvertido debido a su alto costo, a los impactos negativos en ICETEX, a las diferencias de los beneficios entre universidades públicas y privadas, y a las altas deudas con las que quedaron los estudiantes que desertaron. Los datos muestran que cada estudiante beneficiario de una beca de Ser Pilo Paga recibía un monto de subsidios

⁶ En la actualidad, Colombia está organizada territorialmente por departamentos, municipios y distritos, principalmente. Otras divisiones especiales son las provincias, las entidades territoriales indígenas y los territorios colectivos.

⁷ Establecido para apoyar a jóvenes pertenecientes a estudiantes afrocolombianos o de comunidades negras. Entre 2010 y 2020 este fondo otorgó becas a 22.630 estudiantes.

⁸ Entre 2010 y 2020, otorgó 16.856 becas a miembros de poblaciones indígenas.

⁹ Dirigido a estudiantes de grupos desplazados y desmovilizados. Entre 2013 y 2020 se beneficiaron 6.797 personas.

¹⁰ La palabra *pilo* en Colombia alude a 'persona inteligente', 'buen estudiante'.

gubernamentales equivalente a lo que recibieron en conjunto 20 beneficiarios de préstamos del ICETEX y 60 beneficiarios del programa Generación E para la Equidad, programa que en el 2019 sustituyó al programa Ser Pilo Paga. El programa Generación E tiene dos versiones: Generación E para la Igualdad y Generación E para la Excelencia.

3.2. Políticas no monetarias de promoción de la equidad

Para complementar su política a favor de los estudiantes necesitados, el Gobierno colombiano también ha implementado varias estrategias no monetarias para promover la equidad. Las principales estrategias de este tipo son 1) los programas de extensión y puente, para mejorar la articulación de las escuelas secundarias superiores con las IES; 2) los centros regionales de educación superior (CERES)¹¹, en los que las IES, las autoridades locales y los empleadores unen esfuerzos y recursos para ofrecer programas de calidad en regiones donde la oferta de educación superior es insuficiente o inexistente y con comunidades marginadas; y 3) el modelo de atención integral al estudiante, cuyo propósito es incrementar las posibilidades de éxito de los estudiantes vulnerables incluyendo aspectos económicos, sociales y académicos¹².

En la práctica, sin embargo, la mayoría de las iniciativas destinadas a mejorar el acceso y la retención, además de la ayuda financiera, provienen de las propias IES, como se analiza en la siguiente sección.

¹¹ Hay 141 de estos centros en todo el país, que ofrecen 748 programas académicos y matriculan alrededor de 28.761 estudiantes. Sin embargo, las políticas de las dos últimas administraciones han llevado a que esta modalidad desaparezca por la falta de apoyo técnico y financiero del Gobierno nacional, y solo sobreviven aquellas que han tenido la voluntad y el apoyo de autoridades locales. A partir del análisis efectuado sobre el funcionamiento y los resultados de los CERES y las alianzas rurales de educación y desarrollo (ARED), el MEN ha iniciado el diseño de una estrategia de nodos de educación superior (MEN, 2020b, p. 154).

¹² Durante las últimas administraciones, este modelo se ha dejado a discreción de las universidades, de manera que ya no es más una labor conjunta del Ministerio de Educación y el ICETEX.

3.3. Seguimiento a la inclusión en la educación superior en Colombia

En su Constitución Política, Colombia se define como un país multicultural y pluriétnico que reconoce los derechos y la garantía de protección especial a grupos poblacionales minoritarios y discriminados históricamente¹³, a la población víctima del conflicto armado, a la población de frontera y a poblaciones que requieren especial protección¹⁴ (MEN y Fundación Saldarriaga Concha, 2016).

Desde los años 90, y especialmente desde la segunda década del siglo XXI, el Gobierno y las IES han generado políticas y acciones para un sistema de educación superior más incluyente, en un país que aún se enfrenta a importantes desafíos en materia de igualdad, equidad y violencias.

Aunque desde el año 2010 se han realizado esfuerzos para generar índices y lineamientos para la educación inclusiva en educación superior, a la fecha no hay un informe oficial nacional que permita el seguimiento de la situación actual en este sentido.

¹³ Población con discapacidad; grupos étnicos indígenas; comunidades negras, afrocolombianas y raizales; pueblos palenquero y rom.

¹⁴ Se consideran en esta última categoría: mujeres, niños y niñas, adolescentes, personas mayores, defensores de derechos humanos, mujeres gestantes y lactantes, recicladores, madres cabeza de familia, población LGBTQIA, personas en situación de calle, personas que viven con VIH/sida y población reclusa.



Fotografía:

Agencia de noticias
(UNIMEDIOS)

4. Políticas de promoción de la equidad a nivel institucional

Las diez IES que colaboraron con este estudio¹⁵ han definido objetivos de equidad y han formulado políticas y medidas para alcanzarlos. En la formulación y ejecución de sus políticas institucionales para la equidad, estas universidades incluyen dos o más aspectos considerados centrales, como: un documento de política de equidad independiente; una política de equidad focalizada de manera explícita; una población objetivo definida; la existencia de una unidad dedicada a promover la equidad; un sistema comprensivo de monitoreo para la política de equidad.

Las IES analizadas como casos de estudio demuestran la gama de instrumentos de financiamiento que utilizan para complementar las políticas nacionales del Gobierno colombiano en esta área. Todas las universidades, públicas y privadas, ofrecen becas para apoyar a estudiantes de bajos ingresos. Las privadas tienen su propio préstamo estudiantil para complementar la ayuda financiera del Gobierno. UNIMINUTO se dirige deliberadamente a estudiantes de grupos subrepresentados, ofreciendo matrículas bajas y sus propios préstamos estudiantiles a través de un programa cooperativo de microfinanciamiento.

Las diez instituciones analizadas son muy activas en el área de retención, ya que el fenómeno de la deserción es uno de los mayores retos que enfrentan las universidades colombianas (OECD¹⁶, 2016). Se realizan intervenciones a través de programas de extensión y puente, admisión preferencial, sedes regionales y programas de retención.

¹⁵ Corporación Universitaria Minuto de Dios—UNIMINUTO, Universidad Autónoma de Occidente (UAO), Universidad Católica de Manizales (UCM), Universidad de Antioquia, Universidad de los Andes, Universidad del Magdalena, Universidad del Valle, Universidad EAFIT, Universidad Industrial de Santander (UIS) y Universidad Nacional de Colombia.

¹⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development. En español: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En el grupo de las IES participantes como estudios de caso, las universidades privadas tienden a tener una proporción ligeramente menor de mujeres matriculadas, en comparación con las públicas. Esto puede indicar que el costo de las matrículas podría ser un impedimento más fuerte para las jóvenes que para los jóvenes.

Las cifras indican que casi todas las IES en el grupo estudiado tienen mejores resultados en la ubicación laboral de sus egresados que el promedio nacional, aunque se ven, para algunas de estas instituciones, variaciones substanciales de un año al otro. Estas variaciones tienden a ser más notorias en el caso de las universidades públicas que en las privadas.

Cada una de las diez IES encuestadas y documentadas ha introducido una amplia gama de medidas para recibir a más estudiantes de grupos subrepresentados y mejorar sus posibilidades de graduarse. La información completa de las políticas institucionales en materia de equidad, sus estrategias, programas y proyectos, con sus respectivos resultados y análisis aparecen en la publicación ampliada, que se puede consultar en <https://ascun.org.co/libros/>

También es posible consultar la información de cada uno de los estudios de caso en los enlaces incluidos en el anexo 1.

Además de las políticas mencionadas, Colombia tiene experiencias que promueven alianzas entre el sector público y privado, así como la articulación de políticas nacionales e institucionales en favor de poblaciones muy vulnerables. Un ejemplo para destacar es el Proyecto Sueños: Oportunidades para Volar, liderado por la Dirección de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)¹⁷ y apoyado desde el año 2012 por ASCUN, que ha buscado promover el acceso, la permanencia y la graduación en educación superior de jóvenes que se encuentran bajo proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD)¹⁸, que cuentan con Declaratoria de Adoptabilidad¹⁹ o que hacen parte del Sistema de Responsabilidad para

¹⁷ El ICBF, según la información disponible en su sitio web (<https://www.icbf.gov.co/instituto>), es «la entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos, llegando a cerca de 3 millones de colombianos con sus programas, estrategias y servicios de atención con 33 sedes regionales y 215 centros zonales en todo el país».

¹⁸ Al respecto, puede consultarse el documento *Procedimiento del proceso administrativo de restablecimiento de derechos*, disponible en <https://www.icbf.gov.co/procedimiento-del-proceso-administrativo-de-restablecimiento-de-derechos-v3>

¹⁹ Véase la definición en el *Glosario* del ICBF en línea: <https://www.icbf.gov.co/declaratoria-de-adoptabilidad-de-un-ninoa>

Adolescentes (SRPA)²⁰. Este proyecto ha cubierto a más de 5.000 estudiantes en un acompañamiento que va desde cuando cursan grado noveno o décimo hasta después del egreso, ya sea en educación superior o en ETDH, como preparación para el mundo laboral. Como un hito único en América Latina, a través de este convenio se han implementado mecanismos de articulación entre más de 250 instituciones de ETDH y de IES en el 90% de los departamentos del país²¹.

²⁰ Sobre el SRPA, puede consultarse la página web <https://www.icbf.gov.co/bienestar/proteccion/responsabilidad-penal>

²¹ Sobre este programa se puede obtener información detallada en www.ascun.org.co



Fotografía:

Universidad Industrial de
Santander (UIS)



Fotografía:

Universidad del Valle
(UNIVALLE)

5. ¿Qué funciona en el contexto nacional? Impacto de las políticas de equidad

Varios indicadores apuntan a una mejora general en el perfil de equidad del Sistema de Educación Superior colombiano en los últimos años. En primer lugar, las estadísticas de MEN indican que la tasa de transición de la educación secundaria a la superior ha aumentado de manera constante. Por ejemplo, entre 2015 y 2017, pasó del 37,4% al 42,7%. Con base en la encuesta realizada, los principales factores que explicarían este progreso serían una educación secundaria de mejor calidad, el asesoramiento académico eficaz para informar y motivar a los egresados de la escuela secundaria, y los programas puente debidamente estructurados. En segundo lugar, el análisis de las disparidades por quintiles de ingresos revela que entre los años 2010 y 2016 el progreso en Colombia se ha dado a un ritmo más rápido que en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Perú.

En ausencia de evaluaciones de impacto rigurosas es difícil identificar con precisión qué intervenciones han funcionado mejor y de qué manera, sin embargo, se dispone de una serie de informes de evaluación para extraer algunas conclusiones sobre los efectos de las políticas y medidas gubernamentales y de nivel institucional.

La primera observación tiene que ver con el papel crucial desempeñado a lo largo de los años por el ICETEX, que ha desarrollado un mecanismo de focalización eficaz, alineado con su misión de promoción de la equidad. La proporción de beneficiarios del grupo socioeconómico más bajo casi se duplicó entre 2010 y 2018, pues pasó del 26% al 40% entre todos los beneficiarios del ICETEX. En general, contribuyó a un aumento significativo del acceso a la educación superior entre 2003 y 2009 (del 31% al 42%). Además, los estudiantes que se benefician de un préstamo del ICETEX tienen un 22% menos de probabilidades de abandonar que la población estudiantil en general. Al mismo tiempo, los beneficiarios de los préstamos obtienen mejores calificaciones y presentan tasas de graduación más altas

que los demás estudiantes. La tasa de aprobación es un 15% más alta en las universidades públicas y un 9% más alta en las privadas (Econometría, 2010).

Una evaluación de los CERES, efectuada en el 2013, arrojó resultados muy positivos (Econometría, 2013). En términos de acceso, el 73% de los CERES se ubicaron en municipios que no contaban con ningún proveedor de educación superior anteriormente y matricularon a una mayoría de estudiantes de los hogares más pobres. La calidad de los programas, medida por las pruebas del ICFES²², fue equivalente al promedio nacional. No obstante, los salarios percibidos por los egresados de CERES fueron 7,6% inferiores al promedio nacional, lo cual es comprensible considerando la falta de oportunidades económicas en las áreas remotas donde se establecieron los CERES y por la propia naturaleza del programa.

Una evaluación de 2017 del programa Ser Pilo Paga, mediante un análisis de regresión de discontinuidad, concluyó que los beneficiarios tenían un 32% más de probabilidades de acceder a la educación superior que los no beneficiarios en 2014 y un 26% más que en 2015 (Álvarez Rivadulla *et al.*, 2017). La tasa de abandono fue un 6% menor durante el primer trimestre del primer año de estudios.

Las IES, por su cuenta, también han tenido éxito en seleccionar y atraer a un número creciente de estudiantes de grupos desfavorecidos. Las diez instituciones que hicieron parte de los estudios de caso lograron un aumento significativo de la proporción de estudiantes de los estratos más bajos. Esto indica que la combinación de políticas nacionales de ayudas a estudiantes y políticas institucionales de equidad ha tenido un impacto positivo.

En las universidades EAFIT, Autónoma de Occidente, del Magdalena y UNIMINUTO, se han logrado resultados muy positivos en la reducción de las tasas de deserción de los estudiantes más pobres. Este progreso también confirma la importancia de las estrategias de múltiples frentes para atraer y retener a los estudiantes de bajos ingresos. Asimismo, en las universidades

²² El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior, ICFES (antes denominado Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior) es una «empresa estatal de carácter social que ofrece servicios de evaluación de la educación en todos sus niveles (exámenes de Estado), adelanta investigación sobre los factores que inciden en la calidad de la educación, brinda información que contribuye al mejoramiento y la toma de decisiones en la calidad de la educación y realiza otros proyectos de evaluación (pruebas específicas) de acuerdo con estándares nacionales e internacionales que requieran las entidades públicas o privadas». Actualmente en Colombia existen seis exámenes de Estado que se realizan durante el proceso de la educación formal en Colombia: en los grados 3.º y 5.º de educación básica primaria, 9.º de básica secundaria, 11.º de media, al finalizar un programa de educación superior técnica profesional o tecnológica y al finalizar un programa de pregrado universitario. (Para más información sobre la estructura del sistema educativo colombiano, se puede consultar la publicación completa en el enlace XXX).

de los Andes, Industrial de Santander y Católica de Manizales se pueden observar los resultados de sus acciones en los avances de indicadores específicos a favor de la equidad.

Comprender la implementación real de medidas de promoción de la equidad por parte de instituciones individuales puede ser útil para complementar el análisis de las políticas gubernamentales. También proporciona información relevante sobre la manera en que las universidades pueden configurar su propio enfoque único para mejorar la equidad. En ese sentido, UNIMINUTO y las universidades del Valle, de Antioquia y Nacional de Colombia son casos de estudio ejemplares con respecto a la implementación de la política de equidad a nivel institucional.

Finalmente, la experiencia conjunta ICBF–ASCUN evidencia la posibilidad de generar esfuerzos de impacto nacional. El Proyecto Sueños: Oportunidades para Volar ha logrado articular a más de 200 instituciones en un apoyo sistémico y mancomunado, operando en todas las regiones del país a favor de la inclusión y la equidad en educación superior. Es muestra, además, de una estrategia completa, que comienza desde antes de que los jóvenes inicien sus estudios de educación superior, los acompaña durante todo su trayecto de formación, e incluso les brinda apoyo como egresados, para que ingresen a una vida autónoma y cuenten con herramientas para su vinculación laboral. Este es un ejemplo que podría ser emulado en convenios con otras entidades gubernamentales y en otros países.



Fotografía:

Universidad del Valle
(UNIVALLE)



Fotografía:

Universidad Industrial de Santander (UIS)

6. ¿Qué funciona en el contexto internacional en materia de políticas nacionales?

Los cinco países seleccionados como estudios de caso provienen de regiones muy diferentes del mundo, sin embargo, comparten características comunes e ilustran tendencias convergentes que sugieren una serie de lecciones relevantes para compartir.

6.1. Observaciones generales

Necesidad de estudios de impacto: Son muy pocos los estudios de impacto rigurosos para establecer con precisión qué funciona y qué no. Incluso en Australia, cuyas políticas integrales de promoción de la equidad pueden considerarse un modelo para muchos países, hay una escasez de estudios de impacto. Las revisiones de los estudios de impacto del Banco Mundial (Hebaut y Geven, 2019) y Sutton Trust (Torgerson *et al.*, 2014) revelaron que la mayoría de los que están disponibles provienen de los Estados Unidos, por lo tanto, su relevancia puede ser limitada para otras partes del mundo, especialmente para los países en desarrollo, ya que el contexto institucional y las características de la población estudiantil pueden ser muy diferentes.

Importancia de bases de datos sólidas: La disponibilidad de datos relevantes para medir las disparidades y monitorear los efectos y consecuencias de las políticas de promoción de la equidad es insuficiente. Austria, Colombia y Vietnam, por ejemplo, no cuentan con datos nacionales de acceso público sobre el origen socioeconómico de los estudiantes.

Virtudes de la alineación: Para lograr buenos resultados de equidad es fundamental un alto grado de alineación entre la visión del liderazgo, los objetivos de política, los instrumentos de política y los recursos. Tener recursos acordes con la agenda nacional de equidad es de particular importancia. Por ejemplo, Colombia tiene una agencia de préstamos estudiantiles exitosa

y eficaz, pero durante los últimos años los recursos presupuestarios han disminuido notoriamente, limitando con ello su capacidad para llegar a todos los estudiantes necesitados.

Continuidad política: La necesidad de continuidad en las políticas de equidad es una lección de las experiencias de los países. Los estudios de los países ilustran cómo la política tradicional a menudo se interpone en el camino de las políticas acertadas. Para mejorar el acceso y el éxito de los grupos subrepresentados a largo plazo, es importante mantener el rumbo y continuar con las políticas de promoción de la equidad –financiera y no monetaria– de manera consistente, independientemente de los cambios políticos. Colombia ha sufrido particularmente los cambios de política de un gobierno a otro y algunas medidas que se han apartado de la orientación política principal, como lo ilustra la introducción de Ser Pilo Paga, que siendo una buena iniciativa fue en detrimento de atender un mayor número de estudiantes pobres.

Modelo de gobernanza: La relación entre la autonomía universitaria y las políticas gubernamentales de promoción de la equidad define en gran medida los incentivos que tienen las IES para tomar iniciativas por sí mismas con respecto a las políticas institucionales de promoción de la equidad. Como resultado, las universidades con mayor autonomía suelen ser más activas en la implementación de programas de extensión y retención que aquellas que son más heterónomas frente a las instrucciones del gobierno.

Características estructurales: Cuatro elementos estructurales influyen en el alcance y la magnitud de las disparidades en la educación superior: 1) el desarrollo del sistema de educación básica y media, y el grado de transición entre la educación general y la formación profesional en este sistema; 2) nivel de selectividad en las políticas de admisión de las universidades; 3) el grado de diferenciación institucional de los sistemas de educación superior, y 4) la disponibilidad de ayudas económicas para estudiantes de grupos desfavorecidos.

Diversificación institucional: Los estudios de países señalan dos aspectos que conviene tener en cuenta: 1) una alta proporción de instituciones no universitarias no siempre es un desarrollo favorable desde el punto de vista de la equidad. Sudáfrica y, en menor medida, Vietnam y Colombia, muestran que los estudiantes desfavorecidos acaban predominantemente en las instituciones no universitarias menos prestigiosas y de menor calidad. Por lo tanto, la diversificación institucional funciona bien solo si existen vías flexibles para facilitar la movilidad entre subsectores, como sucede hasta cierto punto en Canadá y Estados Unidos; 2) tener una alta proporción de estudiantes matriculados en instituciones privadas no es bueno desde el punto de vista de la equidad, a menos que exista una política sólida de ayudas a los estudiantes, como en el caso de Colombia, en

donde existen becas y créditos educativos para dar oportunidad a los estudiantes de bajos recursos a estudiar en universidades privadas. La falta de ayuda financiera adecuada significa que se desalienta a los estudiantes de grupos subrepresentados a inscribirse en instituciones privadas.

6.2. Políticas de financiamiento

Sistemas de instrumentos de financiamiento: El sistema de préstamos condicionados a los ingresos otorga una dimensión de sostenibilidad financiera a largo plazo que muy pocos países tienen (p. ej., Australia).

Criterios de equidad para asignar recursos IES: Un número relativamente pequeño de países utiliza una fórmula de financiación que incorpore criterios relacionados con la equidad para asignar recursos públicos a la educación superior.

Sistema de préstamos: Los cinco países cuentan con un sistema de préstamos para estudiantes, pero los préstamos para estudiantes solo juegan un papel importante en Australia y Colombia.

Matrícula gratuita: La introducción de la matrícula gratuita dirigida en Sudáfrica es un desarrollo bastante reciente que fue reportado por el estudio Lumina de 2018. Este enfoque es potencialmente más equitativo, pero plantea un gran desafío para el gobierno, dada la necesidad de asignación de los recursos presupuestarios necesarios para financiar esta medida.

6.3. Políticas no monetarias

Implementadas por las propias IES: Los cinco estudios de caso ilustran el hecho de que las políticas no monetarias implementadas por las propias IES son mejores para promover el acceso y el éxito de los estudiantes de grupos desfavorecidos. Colombia y Sudáfrica son dos países donde las IES, de manera autónoma, han tomado muchas iniciativas para la inclusión y para lograr tasas de graduación más altas para estudiantes de grupos subrepresentados. Si bien los cinco países prestan mucha atención a los instrumentos de política de equidad no monetaria, solo Australia y Sudáfrica tienen recursos dedicados para apoyar el trabajo de las IES en esta área.

Equilibrio de género: Si bien los cinco países han logrado la equidad de género en términos de cantidad de matriculados, han encontrado un desafío para poder cerrar la brecha de género en las instituciones y programas STEM²³, así como en los puestos académicos y directivos más importantes de las IES.

²³ La sigla STEM, proveniente del inglés, alude a la educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (*science, technology, engineering and mathematics*).

Estudiantes en situación de discapacidad: Se confirman las dificultades que encuentran los países y las instituciones para conocer y atender las necesidades de los estudiantes con discapacidad.

6.4. Políticas institucionales

La evaluación de los enfoques institucionales para promover el acceso y el éxito de los estudiantes subrepresentados en los cinco países del estudio de caso han revelado una serie de buenas prácticas:

Estrategia de equidad: Tener una estrategia clara, que puede ser un documento independiente o estar incrustado en el plan estratégico institucional, permite a las IES movilizar a su comunidad y partes interesadas en torno a objetivos y metas de equidad común.

Unidad responsable: Tener un departamento o unidad responsable de todas las actividades relacionadas con la equidad bajo la autoridad directa de un líder institucional también es un factor importante de éxito.

Asociaciones entre IES y empresas: En los países de ingresos bajos y medios, las asociaciones entre IES y empresas pueden generar recursos adicionales para financiar becas para estudiantes necesitados.

Ampliación del ámbito de una práctica institucional: A veces, las buenas prácticas implementadas por una sola institución pueden ser recogidas por otras instituciones o por el propio Gobierno para diseñar e implementar estrategias escalables. En Colombia hay ejemplos de ello.

Estudiantes de primera generación en universidades de élite: La experiencia de Colombia, Sudáfrica y Vietnam evidencia un desafío especial que enfrentan las universidades de élite públicas o privadas interesadas en ser más inclusivas. Más allá de garantizar un mayor acceso para los estudiantes tradicionalmente subrepresentados a través de programas de divulgación y de acción afirmativa, es igualmente importante proporcionar un entorno acogedor para los estudiantes de primera generación, que pueden sentirse incómodos cuando la cultura institucional está fuertemente influenciada por las normas sociales de la mayoría de los estudiantes, generalmente de familias privilegiadas. Por lo tanto, es fundamental brindar el apoyo adecuado y un entorno sociocultural favorable.



Fotografía:

Agencia de Noticias UNAL
(Unimedios)

7. Impacto del COVID-19 en la educación superior en el mundo y en Colombia desde una perspectiva de equidad

La escalada de la pandemia actual de COVID-19 no tiene precedentes en el siglo XXI. Apenas a un año de su propagación, más de 100 millones de personas habían sido infectadas y más de tres millones habían muerto en todo el mundo. Desde febrero de 2020, en un país tras otro, se decretaron cierres parciales o totales. El cierre de campus de universidades y colegios, la interrupción de las actividades presenciales y el cambio abrupto al aprendizaje remoto afectó a más de 200 millones de estudiantes en todo el mundo, y especialmente a los estudiantes de grupos vulnerables de los países de bajos ingresos. A continuación, se presentan datos sobre el impacto de esta situación para estudiantes y docentes en Colombia, así como un análisis sobre la afectación en instituciones y naciones, como aspectos que es necesario considerar en la medición de las políticas de equidad.

7.1. ¿Qué nos dicen los estudiantes y docentes de las universidades colombianas respecto al COVID-19?

Es probable que la situación de equidad en educación superior en Colombia haya cambiado tras la emergencia por la dispersión mundial del COVID-19, que implicó el paso abrupto al manejo remoto y virtual de las funciones misionales de las IES. Aunque aún no se cuenta con cifras oficiales al respecto, ASCUN adelantó una serie de consultas, para ofrecer información sobre lo que estaba sucediendo en el sector.

En mayo de 2020 se llevó a cabo la primera consulta de percepción dirigida a rectores y rectoras cuyas respuestas rondaban entre escenarios pesimistas

y moderados (muy pocos optimistas) para lo que restaba del año y para el 2021, como resultado de la pandemia y de los impactos que en materia de equidad tenía esta situación en cada una de sus instituciones. En general, se consideró que habría un descenso significativo en la matrícula, especialmente la de estudiantes nuevos, e importantes redireccionamientos del presupuesto, para compensar los gastos nuevos que se avecinaban, así como posibles reducciones en los ingresos.

Ante las diversas situaciones presentadas, los rubros destinados a bienestar estudiantil se dirigieron en muchos casos a compensar las necesidades de equipos tecnológicos y conectividad que tenían los estudiantes para continuar con su formación en casa. Se reforzaron las acciones necesarias para que el cuerpo profesoral contara con las plataformas y el acompañamiento requerido para esta nueva modalidad de trabajo. En algunas IES se ofrecieron descuentos en las matrículas o gratuidad (esta última en algunas IES públicas), lo que generó diversas reacciones sociales y, en algunos casos, dificultades en los flujos de caja institucionales.

Aunque lo más apremiante fue la retención de estudiantes y ampliar las posibilidades para estudiantes nuevos, las IES también debieron generar mecanismos que permitieran el mantenimiento de sus empleados. Con la información, muy general, obtenida se puede inferir que cerca de un millón de empleos dependen directa o indirectamente de las IES. En el panorama se advertía además una crisis que seguramente continuaría por lo menos cinco años más.

ASCUN avanzó en dos consultas más, una a estudiantes y otra a docentes. Especialmente, se buscó indagar sobre aspectos de su vida que se habían visto impactados por la pandemia, su salud física y mental, sus condiciones socioeconómicas, su equipamiento tecnológico y sus opiniones sobre la formación remota apoyada en tecnologías²⁴. En estas consultas participaron 15.841 estudiantes y 5.546 docentes de todas las regiones del país, una participación sin precedentes en la historia de la Asociación²⁵. Entre los principales efectos de la pandemia en la población consultada de estudiantes y docentes se encontró lo siguiente:

²⁴ La consulta a los estudiantes se realizó en mayo y la de los docentes, en junio de 2020, dos y tres meses después haberse iniciado las medidas de confinamiento, respectivamente.

²⁵ Los resultados completos de las consultas a estudiantes y docentes pueden consultarse en: www.ascun.org.co.

- Una percepción generalizada de disminución de ingresos en el hogar, para los estudiantes especialmente. Esto llevó a que la mitad de los consultados tuvieron que buscar empleo (no en todos los casos lo consiguieron), retornar a sus lugares de origen y búsqueda de apoyos económicos o de equipos, planes de datos, subsidios, u otros apoyos –gubernamentales o de su institución– para continuar con su formación. Ante esta situación, tanto el Gobierno nacional como las IES avanzaron en caracterizaciones de las necesidades de la población y en el envío de ayudas de diferente tipo.
- Antes de la cuarentena, el 76% de los profesores consultados solo había ofrecido clases de manera presencial.
- El 89% de los profesores consultados refirió que debía dedicar más tiempo a la preparación de las clases en tiempos de la pandemia. Al mismo tiempo, aumentó la exigencia en el tiempo requerido para acompañar a sus hijos u otros familiares que también se encontraban en educación remota y para las tareas domésticas, con la consecuente y drástica disminución del tiempo libre o de ocio.
- El 62% de los docentes afirmó tener un buen manejo de las clases remotas, aunque reconocen la necesidad de actualizarse en el uso de plataformas y herramientas para la formación virtual. En algunos casos, sin embargo, esta experiencia significó una revisión profunda de su actividad pedagógica.
- Entre las diferentes estrategias utilizadas, estudiantes y docentes coinciden en que lo más utilizado fueron los encuentros sincrónicos en línea, dando clase en tiempo real.
- Solo el 30% de los estudiantes consultados afirma que pudo acceder a todos los espacios sincrónicos; el 39%, a la mayoría; el 22%, solo a algunos, y el 6% a ninguno. El acceso a los materiales asincrónicos muestra una tendencia similar.
- La percepción entre estudiantes y docentes sobre algunos aspectos académicos de esta situación es bastante diferente, es posible encontrar una percepción más positiva entre docentes, mientras que hay en general una percepción más crítica por parte de los estudiantes. Sin embargo, tanto los estudiantes como docentes consideran que lo que más ha desmejorado son los procesos de enseñanza y aprendizaje y que lo que más ha mejorado es la flexibilidad de los docentes. Reconociendo a su vez, en ambos casos, que la experiencia depende en gran medida del docente y del estudiante.

Aspectos de salud mental y física:

- En general, la percepción de la propia salud es más positiva entre docentes que entre estudiantes. Entre las posibles condiciones de salud que afectan

su actividad académica, el 11% de los estudiantes mencionaron problemas de salud mental (frente a un 3% de docentes que manifiestan tener esta condición). En cuanto a sus estados de ánimo, en ambos casos se ha sentido mayor cansancio y temores por sus propias vidas y las de sus familiares; entre los estudiantes son también significativas las sensaciones de irritabilidad, aislamiento y soledad.

- Las actividades cotidianas de estudiantes y docentes se vieron afectadas al inicio de las medidas tomadas por el COVID-19. Algunas de ellas se fueron regularizando al pasar los meses, e incluso algunas mejoraron después, como comer y dormir; sin embargo, aún se mantenían afectaciones negativas importantes. Para los docentes se vieron especialmente afectadas las actividades recreativas y de ocio, y la actividad física; los estudiantes, además de estas, vieron afectaciones importantes en las rutinas, la comida y la dormida.
- Aunque se mantuvo o se incrementó la comunicación con familiares y parejas, estudiantes y docentes vieron una disminución significativa de su comunicación con amigos, compañeros y docentes de la institución educativa. Podría decirse que se vio afectada la percepción de comunidad educativa como tal.
- Cerca del 60% de los estudiantes manifestó que la motivación hacia sus estudios disminuyó, y el 40%, que su autonomía se redujo. En cambio, entre los docentes, la mayoría consideró que tanto su motivación como su autonomía se mantuvieron iguales o incluso mejoró.

El año 2021 ha iniciado con incertidumbre, aunque las universidades han realizado ya los cambios requeridos para responder a sus funciones misionales a través de medidas remotas, de alternancia, semipresenciales y presenciales.

7.2. Mensajes principales y lecciones de política desde el análisis internacional

Un estudio internacional sobre el impacto de la pandemia en las universidades, realizado entre marzo y octubre del 2020 por la Fundación Lumina, identificó tendencias mundiales en la manera de hacer frente a las situaciones desatadas por la propagación del COVID-19 y sus impactos preliminares en educación superior, así como los posibles efectos a largo plazo, en especial para los grupos subrepresentados (Salmi, 2020). La información incluida en el análisis permite establecer mensajes principales y lecciones de política a nivel nacional e institucional, que aplican también al caso colombiano.

Mensajes principales

- La pandemia ha obligado a la interrupción de la educación presencial en los campus de la mayoría de países del mundo. Muy pocas IES habían planificado y se habían preparado para situaciones como estas. Las instituciones de educación superior y los estudiantes han experimentado una disrupción sin precedentes y nuevos desafíos, como el acceso a internet, las clases en línea, el estudio en familias hacinadas, entre otros.
- Muchas instituciones lograron cambiar a la educación en línea muy rápidamente, y han hecho todo lo posible para brindar continuidad en la enseñanza.
- Es un mito que el COVID-19 haya sido un gran factor de igualdad. La brecha digital y la falta de preparación de los instructores han exacerbado las disparidades en el acceso y el éxito, y han creado angustia social, especialmente entre los estudiantes vulnerables.
- A mediano y largo plazo, es probable que el COVID-19 tenga efectos negativos en los resultados del aprendizaje, las tasas de graduación, la empleabilidad y las perspectivas laborales de los estudiantes tradicionalmente subrepresentados y en las condiciones económicas, a menudo ya precarias, de las instituciones de educación superior.
- Pasar a la educación en línea ha generado oportunidades para una transformación significativa de la experiencia de aprendizaje de los estudiantes, ya sea en línea o en el campus. Las prácticas curriculares y pedagógicas podrían reformarse para promover la educación activa, interactiva y experiencial, respaldada por innovaciones alineadas en la evaluación y trayectorias y calificaciones más flexibles.
- Se necesitan cambios sustanciales en el modelo económico de los sistemas e instituciones de educación superior para aumentar su resiliencia. Los sistemas con proporciones más altas de financiación y suministro públicos son menos vulnerables a las crisis económicas y sanitarias. Una infraestructura sólida de TI y programas consistentes de ayuda a los estudiantes (subvenciones y préstamos dependientes de los ingresos) son indispensables para fomentar la inclusión.
- Las instituciones de educación superior deben integrar de manera más sistemática el análisis de riesgos y la planificación para atender imprevistos. Es necesario un apoyo integral (financiero, académico y psicológico) para los estudiantes vulnerables y el profesorado para fomentar la inclusión y reducir las desigualdades.

- El COVID-19 ha revelado la contribución de las IES al bien público a través de la capacitación pertinente, la difusión de evidencia científica y la ayuda directa al gobierno y a las comunidades locales para combatir la pandemia.

Lecciones de política a nivel nacional

- Los paquetes de ayuda económica por COVID-19 deberían proteger el empleo en el sector de la educación superior y proporcionar ayuda financiera de emergencia a todos los estudiantes necesitados.
- El financiamiento público para la educación superior debe priorizar los programas cortos de capacitación con trayectorias flexibles y un andamiaje de credenciales, como los que ofrecen los community colleges y los institutos técnicos, ya que brindan oportunidades a muchos estudiantes de bajos ingresos y de minorías, y pueden jugar un papel importante para impulsar la recuperación económica a través de la formación pertinente en estrecha colaboración con los empleadores.
- Los países cuyas instituciones de educación superior tienen un alto nivel de dependencia financiera de los estudiantes que pagan matrículas, especialmente los estudiantes internacionales, deberían trabajar para reducir este elemento de vulnerabilidad.
- Los sistemas de ayuda estudiantil que incluyen préstamos estudiantiles de tipo hipotecario deben considerar cambiar a préstamos dependientes de los ingresos.
- Las agencias de financiación de la investigación deben fomentar la ciencia abierta y los proyectos de colaboración entre instituciones y países que puedan compartir el talento y los recursos para fomentar la cooperación y la multidisciplinariedad en la resolución de los principales desafíos sociales.
- En los países en desarrollo donde el acceso a internet es desigual y costoso, los gobiernos deben fortalecer la infraestructura de banda ancha y eliminar la brecha digital entre las instituciones de educación superior y los estudiantes.
- Los ministerios a cargo de la educación superior deben buscar estrategias para garantizar una capacidad institucional que permita la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación en línea de alta calidad.
- Los métodos de evaluación y los enfoques de aseguramiento de la calidad deben flexibilizarse ante las dificultades que enfrentan las instituciones de educación superior y sus estudiantes.

Lecciones de política a nivel institucional

- Contar con un departamento de servicios de enseñanza y aprendizaje bien desarrollado y experimentado es una gran ventaja para facilitar la transición a la educación en línea e introducir prácticas curriculares y pedagógicas innovadoras.
- Las redes profesionales dentro y fuera de las instituciones de educación superior son plataformas importantes para apoyar a los académicos que luchan por adaptarse a la educación en línea.
- La gobernanza eficaz durante la pandemia implica la compasión de los líderes, la flexibilidad en la gestión y la delegación de la toma de decisiones para empoderar a todos los actores académicos y administrativos.
- La implementación de una estrategia de comunicación clara aumenta el nivel de conciencia y sentido de pertenencia entre toda la comunidad académica en tiempos de crisis.
- Los efectos disruptivos de la crisis de COVID-19 refuerzan la necesidad de un análisis de riesgos más sistemático y de implementar medidas de prevención como parte de la planificación estratégica.
- En preparación para la era pospandemia, los líderes de las instituciones de educación superior deben definir una visión audaz basada en las oportunidades para acelerar la introducción de enfoques innovadores en los modelos educativos y económicos de sus instituciones.
- El apoyo eficaz a los estudiantes vulnerables requiere un conjunto integral de medidas que abarquen sus necesidades financieras, tecnológicas, educativas y de salud.
- En la era pospandemia, las instituciones de educación superior deben acoger a los estudiantes adultos como un componente esencial de su población estudiantil objetivo y ofrecer programas adecuados que satisfagan sus necesidades de aprendizaje.



Fotografía:

Agencia de Noticias UNAL
(Unimedios)



Fotografía:

Universidad Industrial de
Santander (UIS)

8. Conclusión

Lo que no está definido no se puede medir.

Lo que no se mide, no se puede mejorar.

Lo que no se mejora, siempre se deteriora.

LORD KELVIN, físico y matemático británico (1824-1907)

Este libro es el primer estudio comprensivo sobre las políticas nacionales e institucionales de equidad en la educación superior en Colombia. Ofrece no solamente un análisis detallado de estas políticas y de su impacto, sino que lo complementa con unas comparaciones internacionales que aportan una perspectiva adicional relevante para entender los importantes logros obtenidos por Colombia, así como los retos que el país enfrenta. La perspectiva internacional permite también considerar las limitaciones de las políticas vigentes e identificar áreas en las que es preciso mejorar los esfuerzos, tanto a nivel de las políticas nacionales como de las institucionales. Finalmente, el estudio constituye una plataforma para establecer intercambios de experiencias y diálogo sobre las lecciones aprendidas, que pueden ser útiles para las autoridades nacionales y para los equipos de liderazgo de todas las instituciones colombianas de educación superior. A continuación, se presenta una síntesis de las fortalezas y los principales desafíos, así como una serie de recomendaciones generales y específicas para orientar las políticas nacionales e institucionales en materia de promoción de la equidad en la educación superior colombiana.

8.1. Fortalezas

- Colombia dispone de un marco normativo orientado a garantizar la equidad y la inclusión educativa, procurando el acceso y la permanencia de su amplia diversidad poblacional (palenqueros, afrocolombianos, raizales, rom, indígenas) y de grupos en condiciones de vulnerabilidad (mujeres, LGBTQIA, en situación de discapacidad, víctimas del conflicto armado, población rural-dispersa y de difícil acceso, en situación de pobreza).

- Las IES, particularmente las de carácter oficial/público, pero también las privadas, han innovado en el diseño y operacionalización de programas, estrategias e instrumentos tanto financieros como no financieros para atender a los diversos grupos poblacionales objeto de los procesos de equidad/inclusión.
- Colombia ha logrado una impresionante expansión de la matriculación en las últimas dos décadas, con una mayor participación de estudiantes de bajos ingresos y minorías. La mayor presencia de universidades públicas y privadas en las regiones, a través de programas presenciales, a distancia y virtuales ha ayudado sustancialmente.
- El ICETEX, primera agencia de préstamos para estudiantes en el mundo, ha sido uno de los principales instrumentos de promoción de la equidad a nivel nacional, ayudando efectivamente a aumentar el acceso y reducir la deserción, a través de préstamos subsidiados, subsidios para gastos de manutención y becas específicas.
- La experticia del ICETEX en el diseño e implementación de productos financieros (créditos a corto/mediano/largo plazo, créditos condonables, subsidios) y fondos en administración (alianzas estratégicas con entes nacionales o regionales), junto con la experticia desarrollada por las IES en la consecución y administración de fondos que el sector privado regional está interesado en proveer a las universidades para financiar/garantizar el acceso de los estudiantes a la educación superior y su permanencia, son un potencial innegable.
- El Ministerio de Educación ha implementado el SPADIES²⁶, un sistema de información integral e innovador, con gran cantidad de datos sobre las características de los estudiantes en el sistema, que ayuda a las instituciones de educación superior a monitorear los niveles de deserción, identificar los factores contribuyentes y diseñar estrategias apropiadas para mejorar la retención.
- Las principales universidades públicas cuentan con estrategias y estructuras dedicadas a intervenciones de promoción de la equidad a través de ayudas financieras e instrumentos no monetarios. Algunas universidades privadas también han utilizado incentivos gubernamentales (préstamos, becas) para emprender importantes actividades relacionadas con la equidad e implementar programas de retención en apoyo de estudiantes vulnerables.
- El Gobierno colombiano ha incluido nuevos grupos objetivo de equidad para reconocer víctimas de violencia, grupos de población desplazada y diversidad de género, entre otros.

²⁶ Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior.

- Agencias públicas descentralizadas a nivel de departamentos y municipios, así como las mismas IES desde sus posibilidades institucionales o en trabajos articulados, como los realizados a través de ASCUN, han complementado el trabajo de equidad del Gobierno nacional, para mejorar el acceso y éxito de estudiantes de grupos vulnerables.

8.2. Desafíos

- Los recursos públicos disponibles para los programas de promoción de la equidad son en gran medida insuficientes. Además, no son claros los criterios con los que se distribuyen las transferencias presupuestarias o su relación directa con el fomento de la equidad.
- Colombia se ha caracterizado por la falta de continuidad en las políticas de equidad de un gobierno a otro, lo que a menudo ha generado nuevos programas que han socavado el nivel de recursos que van al ICETEX y han disminuido la credibilidad de los programas de equidad del Gobierno.
- En Colombia no hay una definición unificada de estudiantes de bajos ingresos. La existencia de diferentes escalas ha dificultado la focalización de los préstamos y subvenciones de mantenimiento proporcionados por ICETEX. Otra complicación para llegar a los estudiantes vulnerables es el hecho de que los estudiantes de minorías (indígenas, discapacitados) se identifican con base en autoinformes y no se cuenta con cifras nacionales consolidadas sobre estas poblaciones, ni de otros grupos vulnerables.
- Gran parte de las dificultades académicas que enfrentan los estudiantes de grupos subrepresentados en el nivel de educación superior se deben a la mala calidad de la educación secundaria.
- Las instituciones técnicas y tecnológicas, donde se matriculan muchos estudiantes de bajos ingresos, reciben un bajo apoyo presupuestario del Gobierno nacional.
- La experticia y los resultados obtenidos por las IES en programas/instrumentos de equidad/inclusión deben ser capitalizados por el Gobierno colombiano para promoverlos, difundirlos y financiarlos/cofinanciarlos,
- El Gobierno colombiano debe capitalizar la experticia del ICETEX y de las IES para reestructurar la política, programas e instrumentos de equidad/inclusión de los diversos grupos poblacionales en riesgo o condiciones de vulnerabilidad.
- Si bien hay un marco normativo y de lineamientos/directrices sobre equidad e inclusión educativa en la educación superior, aún es muy reducido su impacto en el acceso, permanencia y éxito de la población pobre/más pobre, los grupos étnicos, la población residente en zona rural/difícil acceso, y la población víctima del conflicto, en situación de discapacidad o diversa sexualmente.

- Las políticas comprensivas de promoción de la equidad a nivel de la educación superior no son suficientes para compensar las desigualdades estructurales que vienen desde la educación media.
- El estado actual de endeudamiento de la Universidad pública/oficial, aunado a la carencia de una política clara y contundente para su fortalecimiento y la desfinanciación de la misma, pone en riesgo los esfuerzos y logros alcanzados en material de equidad/inclusión.
- Las sutilezas de la inequidad de género presentes en los procesos de admisión, la feminización de las carreras, la deserción y el bajo éxito de las mujeres en las ciencias básicas/ingenierías, así como el acoso/discriminación de docentes y pares, requieren atención estratégica y financiera, con el fin de superar las actuales deficiencias, que han venido siendo investigadas y denunciadas.
- Las deficiencias de articulación entre la educación media, técnica, tecnológica y universitaria afectan el acceso y la continuidad del proceso formativo de educación superior.
- Es un desafío para el país poner en marcha un Sistema Nacional de Cualificaciones articulado, de tal manera que sirva como mecanismo para identificar las necesidades de formación, las diferentes vías de cualificación en educación superior y en educación vocacional y su articulación con posibles campos de desempeño.
- Si bien el Ministerio de Educación dispone de tres sistemas de información de acceso público e interactivos (SNIES²⁷, SPADIES²⁸, OLE²⁹), estos no cuentan aún con variables de control que permitan conocer de manera desagregada y detallada la población objeto de las políticas y programas de equidad e inclusión educativa, por consiguiente, no es posible monitorear los avances y establecer el impacto de dichas políticas.

8.3. Recomendaciones generales

- Las políticas de equidad nacionales e institucionales deben definirse de manera integral, considerando aspectos tanto financieros como no monetarios; coordinando las acciones a nivel nacional, territorial e institucional de manera complementaria; y poniendo tanto énfasis en el éxito como en el acceso, que tradicionalmente ha recibido más atención.

²⁷ Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (<https://snies.mineduacion.gov.co>).

²⁸ <https://www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/spadies>

²⁹ Observatorio Laboral para la Educación (<https://ole.mineduacion.gov.co>).

- Es importante realizar estudios de impacto para medir qué intervenciones y combinaciones de intervenciones son más efectivas de manera más sistemática y rigurosa.
- El seguimiento adecuado de las políticas de promoción de la equidad requiere sistemas de información bien establecidos para identificar todos los grupos de equidad y medir el progreso en términos de acceso y graduación.
- Se necesita más trabajo en las instituciones para identificar y evaluar políticas efectivas para mejorar el equilibrio de género en sus programas STEM, en los puestos académicos más altos y en las funciones de liderazgo universitario.
- Se debe dar mayor prioridad a los estudiantes con discapacidad en lo que se refiere a definir sus necesidades, proporcionar recursos suficientes y empoderar a las instituciones de educación superior para colocar esta dimensión en un lugar destacado de su agenda de equidad.
- Es muy importante generar espacios de diálogo y articulación entre los diferentes niveles de educación (superior y previos).
- Se debe potenciar y dar a conocer la diversidad en la oferta de formación que existe en el país.
- Es favorable divulgar amplia y permanentemente a la opinión pública aquellas prácticas que han sido efectivas a favor de la equidad, generadas por entidades gubernamentales, IES, asociaciones, redes y grupos de IES, así como por otros actores que apoyan al sector.

8.4. Recomendaciones específicas

- El Gobierno de Colombia necesita definir una estrategia integral de financiación a la educación superior e introducir criterios vinculados a la equidad en la asignación de recursos presupuestarios a todas las instituciones de educación superior. Dicha financiación deberá favorecer la sostenibilidad financiera y con calidad de las IES, destinar más recursos para apoyo del ICETEX y de programas gubernamentales que hayan demostrado un efecto positivo en la equidad, financiar adecuadamente los institutos técnicos y tecnológicos, y apoyar las iniciativas de las IES y organizaciones no gubernamentales enfocadas a una mayor equidad en educación superior.
- Es indispensable mantener la continuidad de las políticas de educación superior en general y de las políticas de promoción de la equidad en particular; trascender políticas gubernamentales a políticas de Estado.
- Colombia debe adoptar una definición única de estudiantes de bajos ingresos que se pueda aplicar en todos los ámbitos.

- Deben mantenerse los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación secundaria y media y reducir las disparidades entre las instituciones educativas que forman en los niveles previos a la educación superior.
- Si bien Colombia cuenta con sistemas de información para la educación superior relativamente bien desarrollados, es necesaria una mayor compatibilidad y conexión entre las bases de datos existentes (SNIES, SPADIES, OLE), así como la coherencia entre los datos producidos por las universidades y los publicados por el nivel nacional.
- Se debe alentar a las IES a monitorear y evaluar sistemáticamente sus iniciativas de promoción de la equidad.
- Es necesaria una plataforma apropiada que permita a las entidades territoriales y en especial a las instituciones de educación superior colombianas compartir buenas prácticas y lecciones de experiencia sobre sus programas y medidas de promoción de la equidad.

Referencias

- Álvarez Rivadulla, M. J., Castro, C., Corredor, J., Londoño Vélez, J., Maldonado Carreño, C., Rodríguez Orgales, C., Sánchez Torres, F. J., Velasco Rodríguez, T., Angel Quintana, D. M., Ayala Guerrero, M. C., y Pulido Ramírez, X. (2017). *El programa Ser Pilo Paga: impactos iniciales en equidad en el acceso a la educación superior y el desempeño académico* (Documentos CEDE n.º 59). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3051436>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020, 11 de septiembre). Fuerza laboral y educación 2019. *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2020*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/fuerza-laboral-y-educacion>
- D'Hombres, B. (2011). *Inequity in tertiary education systems: which metric should we use for measuring and benchmarking?* World Bank. https://web.archive.org/web/20120901162233/http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/Inequality_tertiary_edu_systems_Beatrice.pdf
- Econometría. (2010) Presentación. *Programa Colombiano de Crédito Educativo Impactos y Factores de éxito* (Documento de resultados).
- Econometría. (2013). *Evaluación de la Estrategia de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior y la Formación para el Trabajo*.
- Ministerio de Educación Nacional. (2020). *Estadísticas de deserción*. https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-357549.html?_noredirect=1
- Ministerio de Educación Nacional y Fundación Saldarriaga Concha. (2016). *Índice de inclusión para educación superior INES*. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357277_recurso_1.pdf

Herbaut, E. y Geven, K. (2019). *What works to reduce inequalities in higher education? – A systematic review of (quasi-) experimental literature on outreach and financial aid* (Policy Research Working Paper 8802). World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/650601554221255443>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *Education in Colombia. Reviews of national policies for education*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>

Salmi (2018). *All Around the World: Higher education equity policies across the globe*. Lumina Foundation. <https://worldaccesshe.com/wp-content/uploads/2018/11/All-around-the-world-Higher-education-equity-policies-across-the-globe-.pdf>

Salmi, J. (2020). COVID's lessons for global higher education: coping with the present while building a more equitable future. Lumina Foundation. <https://www.luminafoundation.org/resource/covids-lessons-for-global-higher-education-2/>

Salmi, J., y Sursock A. (2018). Access and completion for underserved students: international perspectives. American Council on Education.

Torgerson, C., Gascoine, L., Heaps, C., Menzies, V., y Younger, K. (2014). *Higher education access: Evidence of effectiveness of university access strategies and approaches*. Sutton Trust. <https://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2019/12/Higher-Education-Access-Report-1.pdf>

Anexos

- ANEXO 1.** Plantilla para analizar políticas y mecanismos nacionales para promover la equidad en la educación superior
- ANEXO 2.** Plantilla para la realización de la encuesta de universidades de cada uno de los cinco países
- ANEXO 3.** Estudio de caso Universidad de Antioquia
- ANEXO 4.** Estudio de caso Universidad de los Andes
- ANEXO 5.** Estudio de caso Universidad Autónoma de Occidente
- ANEXO 6.** Estudio de caso Universidad Católica de Manizales
- ANEXO 7.** Estudio de caso Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO
- ANEXO 8.** Estudio de caso Universidad EAFIT
- ANEXO 9.** Estudio de caso Universidad Industrial de Santander - Asociación Colombiana de Universidades
- ANEXO 10.** Estudio de caso Universidad del Magdalena
- ANEXO 11.** Estudio de caso Universidad Nacional de Colombia
- ANEXO 12.** Estudio de caso Universidad del Valle



UNIMINUTO
Corporación Universitaria Minuto de Dios
Educación de calidad al alcance de todos

