



# MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD

Lecciones de Colombia: niveles nacional e institucional





# MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD

Lecciones de Colombia: niveles nacional e institucional

---

Salmi, Jamil; Laverde, Martha; Bernal, Elizabeth.  
Medición del impacto de las políticas de promoción de la equidad Lecciones de Colombia: niveles nacional e institucional / Jamil Salmi, Martha Laverde Toscano, Elizabeth Bernal Gamboa. Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO, Asociación Colombiana de Universidades - ASCUN, 2021.

ISBN DIGITAL: 978-958-8481-54-8  
193p.: il.

1. Equidad (Derecho) -- Investigaciones -- Colombia 2. Igualdad -- Estudio de casos -- Colombia 3. Políticas públicas -- Colombia 4. Educación superior -- Investigaciones -- Aspectos sociales -- Colombia 5. Colombia -- Políticas públicas i. Laverde Toscano, Martha ii. Bernal Gamboa, Elizabeth.

CDD: 320.5 S15m BRGH

Registro Catálogo UNIMINUTO No. 102014

Archivo descargable en MARC a través del link: <https://tinyurl.com/bib102014>

---

<b>Título</b>	Medición del impacto de las políticas de promoción de la equidad Lecciones de Colombia: niveles nacional e institucional
<b>Consejo Directivo de ASCUN</b>	
<b>Presidente</b>	Luis Fernando Gaviria Trujillo, rector de la Universidad Tecnológica de Pereira
<b>Vicepresidente</b>	Carlos Felipe Londoño Álvarez, rector de la Universidad EIA
<b>Principales</b>	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
<b>Suplentes</b>	Carlos Eduardo Jaramillo, rector de la Universidad Autónoma de Manizales 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)
<b>Director Ejecutivo</b>	Oscar Domínguez González
<b>Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO</b>	
<b>Presidente del Consejo de Fundadores</b>	P. Diego Jaramillo Cuartas, cjm
<b>Rector General</b>	P. Harold Castilla Devoz, cjm
<b>Vicerrectora General Académica</b>	Stéphanie Lavaux
<b>Subdirectora Centro Editorial</b>	Rocío del Pilar Montoya Chacón
<b>Autores</b>	Jamil Salmi Martha Laverde Toscano Elizabeth Bernal Gamboa
<b>Editado por:</b>	Asociación Colombiana de Universidades - ASCUN Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO
<b>Coordinación Editorial:</b>	Elizabeth Bernal Gamboa Javier Mauricio Gaona Páez Christian Vergara Correa
<b>Texto:</b>	Elvira Lucía Torres Barrera
<b>Anexos:</b>	María Cristina Asqueta Corbellini
<b>Diseño y diagramación</b>	Andrea Sarmiento Bohórquez
<b>Primera edición:</b>	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 <a href="mailto:comunicaciones@ascun.org.co">comunicaciones@ascun.org.co</a>

# Contenido

Prólogo	15
Preámbulo	19
Presentación	21
1. Introducción	23
1.1. Antecedentes	23
1.2. ¿Qué pretende este libro?	26
1.3. Metodología	26
1.4. Esquema del libro	28
2. Medición del impacto de las políticas de promoción de la equidad	31
2.1. Definición e identificación de grupos objetivo de equidad	31
2.2. Formulación de una teoría del cambio para la promoción de la equidad	33
2.2.1. Condiciones habilitantes a nivel del sistema	35
2.2.2. Condiciones habilitantes a nivel institucional	36
2.2.3. ¿Cómo medir la evolución de las disparidades?	37
2.3. Medición del impacto de las intervenciones de equidad	42
3. Datos generales sobre la educación superior en Colombia	47
3.1. Estructura y cifras del sistema de educación superior de Colombia	47
3.1.1. Programas académicos de educación superior en Colombia	47
3.1.3. Instituciones de educación superior en Colombia	49
3.1.1. Matrícula de educación superior en Colombia	51
3.1.4. Deserción en la educación superior en Colombia	59
3.1.5. Datos generales sobre ocupación de graduados en educación superior en Colombia	62
3.1.6. Entidades vinculadas al MEN relacionadas con la educación superior	65
3.1.7. Sistemas de información en Colombia con datos sobre su educación superior	69

3.1.8. Educación para el trabajo y el desarrollo humano en Colombia (ETDH)	70
3.2. Aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia	71
3.3. Panorama en materia de equidad en Colombia desde una perspectiva comparativa latinoamericana	75
4. Políticas gubernamentales de promoción de la equidad	87
4.1. Instrumentos financieros para la promoción de la equidad	88
4.2. Políticas de promoción de la equidad no monetarias	92
4.2.1. Extensión y puente	92
4.2.2. Los centros regionales de educación superior (CERES)	93
4.2.3. Modelo de atención integral al estudiante	93
4.3. Seguimiento a la inclusión en educación superior en Colombia	94
5. Políticas de promoción de la equidad a nivel institucional	99
5.1. Breve descripción de las diez IES que participaron en el estudio	99
5.2. Análisis transversal de las políticas institucionales de las diez IES	104
5.2.1. Universidad de los Andes: Quiero Estudiar	109
5.2.2. Universidad del Valle: Programa de Acompañamiento y Seguimiento Estudiantil (ASES)	109
5.2.3. Universidad de Antioquia: Soy Capaz: Educación y equidad para estudiantes con discapacidad.	110
5.2.4. Universidad Autónoma de Occidente: Programa Pilos «Cecilia Montalvo de Moreno»	111
5.2.5. Universidad EAFIT: Beca Fundadores para Ingeniería Agronómica	111
5.2.6. Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO: Modelo de enfoque integrado (Modelo de Atención Integral al Estudiante)	112
5.2.7. Universidad Industrial de Santander: Sistema de Excelencia Académica (SEA)	114
5.2.8. Universidad Nacional de Colombia: programas de Admisión Especial)	115
5.2.9. Universidad del Magdalena: Sistema de Análisis, Seguimiento y Evaluación de la Deserción (SASED)	117
5.2.10. Universidad Católica de Manizales: Educación para la Competitividad, La Universidad en el Campo	117
5.3. Alianza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)	118
6. ¿Qué funciona en el contexto nacional? Impacto de las políticas de equidad	123
7. Análisis comparativo de políticas de equidad en cinco países de continentes distintos: hilos comunes y caminos divergentes	133

8. ¿Qué funciona en el contexto internacional en materia de políticas nacionales e institucionales?	139
8.1. Observaciones generales	139
8.2. Políticas de financiamiento	142
8.3. Políticas no monetarias	143
8.4. Políticas institucionales	145
9. Impacto del COVID-19 en la educación superior en el mundo y en Colombia desde una perspectiva de equidad	149
9.1. ¿Qué nos dicen los estudiantes y docentes de las universidades colombianas frente al COVID-19?	149
9.1.1 Aspectos económicos	152
9.1.2. Aspectos académicos	153
9.1.3. Aspectos de salud mental y física	157
9.2. ¿Qué nos dice el análisis internacional?	159
9.2.1. Efectos a largo plazo	161
9.2.2. Medidas de mitigación y transformación: políticas nacionales	163
Resumen de lecciones de política a nivel nacional	166
9.2.4. Políticas institucionales	167
9.2.5. Ángeles y buitres: la contribución de otros actores	173
9.2.6. Conclusión	174
9.2.7. Mensajes principales y lecciones de política	175
Conclusión	181
Referencias	187
Anexos	193



# Lista de tablas

<b>Tabla 1.</b>	Nuevas categorías de grupos de capital dentro de las categorías minoritarias	32
<b>Tabla 2.</b>	Número de países que recopilan datos sobre la participación de cada grupo de renta variable (muestra = 50 países)	38
<b>Tabla 3.</b>	Medidas de disparidad en el nivel de educación superior	41
<b>Tabla 4.</b>	Tipos de intervenciones de equidad	43
<b>Tabla 5.</b>	Grados y ciclos de la educación preescolar, básica y media en Colombia	47
<b>Tabla 6.</b>	Niveles de educación superior en Colombia y su equivalencia CINE, 2011	48
<b>Tabla 7.</b>	Pruebas nacionales de evaluación según niveles de formación	67
<b>Tabla 8.</b>	Tasa neta de matrícula por quintil de ingresos para países seleccionados de América Latina y el Caribe (porcentaje).	76
<b>Tabla 9.</b>	Matrícula por tipo de institución, modalidad de aprendizaje y género, 2010/2019	77
<b>Tabla 10.</b>	Porcentaje de deserción por estrato socioeconómico, 2010/2018	77
<b>Tabla 11.</b>	Porcentaje de adultos con educación superior según grupos objetivo de equidad	77
<b>Tabla 12.</b>	Tasa bruta de titulación de programas de pregrado (ISCED 6 y 7), 2018	78
<b>Tabla 13.</b>	Tasa promedio de empleo de egresados, 2010-2016	78
<b>Tabla 14.</b>	Tasa de empleo de personas sin discapacidades vs. personas con discapacidades, 2010-2018	80
<b>Tabla 15.</b>	Tasa de terminación de educación terciaria de personas de 25 a 29 años que han completado al menos cuatro años de educación superior	80
<b>Tabla 16.</b>	Distribución geográfica de IES y matrículas, 2019	81
<b>Tabla 17.</b>	Proporción de matrícula por tipo de institución y por género a nivel nacional, 2010-2019	82
<b>Tabla 18.</b>	Porcentaje de graduados de STEM que son mujeres	82
<b>Tabla 19.</b>	Distribución de género por puestos académicos	83
<b>Tabla 20.</b>	Selectividad y absorción, 2010-2019	88
<b>Tabla 21.</b>	Gasto del Gobierno en educación terciaria como porcentaje del PIB, 2018	88
<b>Tabla 22.</b>	Evolución de los beneficiarios de créditos educativos, 2010-2019	89
<b>Tabla 23.</b>	Distribución de préstamos del ICETEX por tipo de institución, 2010 a 2019	90
<b>Tabla 24.</b>	Panorama de becas y préstamos del Gobierno	91
<b>Tabla 25.</b>	Integralidad de las políticas de promoción de la equidad	104
<b>Tabla 26.</b>	Instrumentos de financiación	105
<b>Tabla 27.</b>	Instrumentos no monetarios implementados	106

<b>Tabla 28.</b>	Proporción de matrículas por género a nivel institucional, 2010-2018	106
<b>Tabla 29.</b>	Tasa de vinculación laboral de graduados en las diez IES de muestra, 2010-2016	107
<b>Tabla 30.</b>	Evolución del índice de disparidad (Q5/Q1), Colombia y otros países de América Latina 2010 y 2016	123
<b>Tabla 31.</b>	Distribución de la matrícula por grupos socioeconómicos (porcentaje)	125
<b>Tabla 32.</b>	Tasas de deserción por grupos socioeconómicos (porcentaje)	126
<b>Tabla 33.</b>	Estadísticas básicas de los cinco estudios de caso (último año disponible)	133
<b>Tabla 34.</b>	Dimensiones institucionales	134
<b>Tabla 35.</b>	Definición de grupos objetivos de equidad	135
<b>Tabla 36.</b>	Intensidad del apoyo a la equidad en la educación superior	135
<b>Tabla 37.</b>	Instrumentos de financiamiento vigentes a nivel nacional	142
<b>Tabla 38.</b>	Diseño de préstamos para estudiantes	143
<b>Tabla 39.</b>	Instrumentos no monetarios vigentes	144
<b>Tabla 40.</b>	Instrumentos no monetarios vigentes a nivel nacional	144
<b>Tabla 41.</b>	Medidas financieras de los gobiernos en el mundo	164

# Lista de figuras

<b>Figura 1.</b>	Teoría del cambio para promover la equidad en la educación superior	34
<b>Figura 2.</b>	Distribución geográfica de los estudios de impacto sobre la equidad	42
<b>Figura 3.</b>	Distribución de diseños de evaluación	43
<b>Figura 4.</b>	Tipos de IES y niveles de formación en Colombia	50
<b>Figura 5.</b>	Distribución de IES colombianas según su carácter, 2019	50
<b>Figura 6.</b>	Matrícula acreditada (IES y programas) por nivel de formación educación superior, 2019	51
<b>Figura 7.</b>	Tasa de cobertura en la educación superior, 2010-2019	52
<b>Figura 8.</b>	Matrícula de educación superior por sector, 2010-2019	52
<b>Figura 9.</b>	Matrícula de pregrado en educación superior por nivel de formación, 2010-2019	53
<b>Figura 10.</b>	Matrícula de posgrado en educación superior por nivel de formación, 2010-2019	54
<b>Figura 11.</b>	Matrícula de educación superior por metodología, 2010-2019	55
<b>Figura 12.</b>	Matrícula por sexo en educación superior, 2010-2019	55
<b>Figura 13.</b>	Tasa de cobertura en educación superior por sexo según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018	56
<b>Figura 14.</b>	Matrícula en educación superior por área de conocimiento, 2010-2019	57
<b>Figura 15.</b>	Departamentos que han disminuido su cobertura en educación superior, 2010-2019	58
<b>Figura 16.</b>	Departamentos que han aumentado su cobertura en educación superior, 2010-2019	58
<b>Figura 17.</b>	Tasa de tránsito inmediato de educación media a educación superior, 2017-2019	59
<b>Figura 18.</b>	Tasas de deserción en la educación superior, 2010-2018	60
<b>Figura 19.</b>	Tasa de deserción anual según nivel de formación	61
<b>Figura 20.</b>	Tasa de ausencia intersemestral según nivel de formación	61
<b>Figura 21.</b>	Distribución porcentual de ocupados según nivel educativo y posición ocupacional, total 2019	63
<b>Figura 22.</b>	Distribución porcentual de ocupados según nivel educativo y rangos de ingreso. Total 2019	64
<b>Figura 23.</b>	Tasa de desempleo por nivel educativo, según el sexo. Total nacional, 2019	65
<b>Figura 24.</b>	Aseguramiento de la calidad	72
<b>Figura 25.</b>	Condiciones y factores que se evalúan en los programas académicos de educación superior	73

<b>Figura 26.</b> Condiciones y factores que se evalúan para las instituciones de educación superior	73
<b>Figura 27.</b> Porcentaje de adultos con educación superior, 2018	75
<b>Figura 28.</b> Tasa bruta de matrícula en educación superior, 2011-2017	76
<b>Figura 29.</b> Tasa de vinculación de graduados. Pregrado, 2010-2016, corte 2016	79
<b>Figura 30.</b> Tasa de matrícula por género en algunos países de Latinoamérica (%)	81
<b>Figura 31.</b> Tasa bruta de matrícula para hombres y mujeres en Colombia, 2008-2019	82
<b>Figura 32.</b> Tasa de vinculación de graduados, 2010-2016, IES públicas	108
<b>Figura 33.</b> Tasa de vinculación de graduados, 2010-2016, IES privadas	108
<b>Figura 34.</b> Número de alumnos beneficiarios de préstamo del programa Pilos «Cecilia Montalvo de Moreno», 2009-2019	111
<b>Figura 35.</b> Distribución de los préstamos del ICETEX por grupos socioeconómicos	124
<b>Figura 36.</b> Rango etario de estudiantes y docentes consultados	151
<b>Figura 37.</b> Sexo de estudiantes y docentes consultados	151
<b>Figura 38.</b> Estrato socioeconómico de estudiantes y docentes consultados	152
<b>Figura 39.</b> Experiencia previa en formación virtual	153
<b>Figura 40.</b> Principales estrategias usadas por estudiantes y docentes	154
<b>Figura 41.</b> Percepciones sobre aspectos académicos entre los docentes consultados	155
<b>Figura 42.</b> Percepciones sobre aspectos académicos entre los estudiantes consultados	155
<b>Figura 43.</b> Preferencias en opciones de retorno para el segundo semestre de 2020	156
<b>Figura 44.</b> Percepción de las propias habilidades informáticas en docentes y estudiantes	156
<b>Figura 45.</b> Autopercepción de salud en general de estudiantes y docentes	157
<b>Figura 46.</b> Ha cambiado y desmejorado en cotidianidad de estudiantes y docentes	158
<b>Figura 47.</b> Modificación tiempos dedicados a actividades diarias en docentes y estudiantes	158
<b>Figura 48.</b> Modificación en los estados de animo en docentes y estudiantes	159

# 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 (IIPE) 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 Asimismo, 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

# 1. Introducción

## 1.1. Antecedentes

El estudio *All Around The World* de 2018, patrocinado por la Fundación Lumina de los Estados Unidos, 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.

Aunque la gran mayoría de los países plantean oficialmente declaraciones a favor de la equidad, son pocos los que detallan estrategias claras de promoción de la equidad, definen objetivos concretos para inscribir y apoyar a estudiantes vulnerables, y movilizan recursos suficientes dirigidos a grupos subrepresentados. No obstante, el estudio citado identificó tres tendencias prometedoras.

En primer lugar, un número creciente de países se ha dado cuenta de la importancia de combinar, de una manera integral, intervenciones financieras y no monetarias para eliminar todas las barreras que enfrentan los estudiantes provenientes de grupos desfavorecidos. Los programas no monetarios que reciben apoyo con mayor frecuencia son la acción afirmativa y los criterios de admisión reformados, los programas de extensión y puente y los programas de retención.

En segundo lugar, algunos gobiernos han comenzado a complementar el apoyo directo ofrecido a los estudiantes con incentivos para las propias universidades, como una forma de presionar a estas instituciones para que asuman un papel más proactivo en la mejora del acceso y las oportunidades de éxito. Esto se logra incorporando un indicador de equidad en la fórmula de financiamiento, estableciendo fondos destinados a intervenciones de equidad de las que las universidades pueden beneficiarse y/o incluyendo criterios relacionados con la equidad en el proceso de aseguramiento de la calidad.

En tercer lugar, un hallazgo interesante de la encuesta fue la aparición de nuevas subcategorías de grupos de capital dentro de la amplia clasificación de *minorías*. Tradicionalmente, los grupos minoritarios se definían en función

de su origen étnico, lingüístico, religioso o de residencia, pero la encuesta mostró que en la actualidad varios países consideran categorías adicionales, como *estudiantes de primera generación, refugiados, migrantes, víctimas de violencia/abuso sexual, con experiencia en cuidados y privados de la libertad*, entre otras.

El estudio de 2018 no pretendía evaluar los impactos de las políticas de equidad en los 71 países encuestados. No se propuso evidenciar el nivel de implementación ni de efectividad en dichas políticas. Sin embargo, obtener información confiable sobre las consecuencias de las intervenciones en materia de equidad es crucial y necesario para quienes formulan las políticas y para los líderes universitarios, que deben tomar decisiones y asignar recursos con base en la evidencia sobre lo que funciona y lo que no.

Por ello, en una segunda etapa, durante el 2019, se adelantó un estudio de seguimiento con el propósito de explorar qué intervenciones de promoción de la equidad parecen ser más exitosas y evaluar en qué condiciones algunas políticas funcionan mejor que otras. Para lograr este objetivo, se definió una metodología para analizar y medir, en lo posible, la efectividad y el impacto de las políticas de equidad, y luego tratar de aplicar esta metodología a una pequeña muestra de países que fueron incluidos en el estudio *All Around The World* de 2018. Este segundo informe, patrocinado igualmente por la Fundación Lumina, presenta cinco estudios de caso de una pequeña muestra de países y universidades que tienen políticas integrales de equidad en la educación superior o que han experimentado con enfoques innovadores. El informe se centra en los siguientes países que representan a casi todas las regiones del mundo, incluidas dos naciones industrializadas y tres países en desarrollo: 1) Australia (región del Pacífico), 2) Austria (Europa), 3) Colombia (América del Sur), 4) Sudáfrica (África) y 5) Vietnam (sudeste de Asia). En la selección de estos países influyeron las siguientes consideraciones:

*Australia:* Es pionera en el diseño e implementación de un esquema de préstamos condicionados a la renta nacional. En el estudio Lumina de 2018 se identificó a Australia como uno de los líderes mundiales en cuanto a políticas integrales de equidad.

*Austria:* Cuenta con políticas sociales generosas. Es uno de los pocos países de Europa occidental que experimentó con las tasas de matrícula durante algunos años en la última década.

*Colombia:* Fue el primer país del mundo en establecer una agencia de préstamos estudiantiles y cuenta con una larga tradición de políticas de promoción de la equidad a nivel nacional y regional.

*Sudáfrica:* Ha llevado a cabo esfuerzos integrales para erradicar el legado adverso del régimen del *apartheid*. Es pionera en la introducción reciente de un enfoque de matrícula gratuita dirigida.

*Vietnam:* Es uno de los pocos países socialistas con matrículas universales en sus universidades públicas y cuenta con políticas de acción afirmativa para apoyar a los estudiantes de minorías étnicas.

En el capítulo 4 de este libro se presentan los principales hallazgos de los cinco estudios de caso de países, donde se puede apreciar el desempeño de Colombia en este escenario internacional.

En 2019 a raíz de un afortunado encuentro entre la Fundación Lumina y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)<sup>1</sup>, se decidió publicar de manera conjunta este documento en español para dar una mayor visibilidad a los resultados del anterior estudio, en especial lo concerniente al caso colombiano. La información aportada por ASCUN 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, con lo cual se logra mayor cobertura regional y mayor balance entre universidades públicas y privadas. Aunque son más las instituciones de educación superior (IES) con importantes aportes a la equidad, en esta oportunidad se han incluido, además de las que hicieron parte de las publicaciones originales de la Fundación Lumina, aquellas IES que participaron previamente en los eventos convocados por ASCUN en conmemoración del día mundial del acceso a la educación superior y que respondieron de manera efectiva con el envío de los documentos soporte solicitados. Asimismo, se incluyó el impacto del COVID-19 en la educación superior, tanto a nivel global como específico para Colombia, y las lecciones aprendidas que hasta el momento han dejado las medidas tomadas por el Gobierno y las instituciones. Se acordó llevar a cabo esta publicación con el fin de dar a conocer, en el país y fuera de él, los esfuerzos que se han realizado en Colombia y en algunas de sus IES en materia de equidad en la educación superior durante las últimas décadas.

---

<sup>1</sup> ASCUN congrega cerca del 90% de las universidades públicas y privadas de todas las regiones del país, así como algunas instituciones universitarias. Promueve la integración de la comunidad académica nacional e internacional con el fin de contribuir a una educación superior de calidad, a la búsqueda y difusión del conocimiento y la responsabilidad social de las IES. Se caracteriza además por ser un puente de interlocución entre las IES del país y entre estas, el Estado y la sociedad.

## 1.2. ¿Qué pretende este libro?

En el contexto de los dos estudios realizados por la Fundación Lumina, en esta ocasión se busca profundizar en el caso colombiano, con el fin de explorar qué intervenciones de promoción de la equidad parecen tener más éxito y evaluar en qué condiciones algunas políticas funcionan mejor que otras. Para lograr tal objetivo, se comienza por definir una metodología para analizar y medir, en lo posible, la efectividad y el impacto de las políticas de equidad, y luego se aplica esta metodología al caso colombiano a nivel de país y en una pequeña muestra de universidades públicas y privadas.

De igual manera, se pretende analizar el desempeño de Colombia dentro de la muestra de países incluidos en los estudios de casos llevados a cabo en el año 2018 –Australia, Austria, Colombia, Sudáfrica y Vietnam– y, finalmente, dada la coyuntura del impacto del COVID-19 en el mundo, se presenta una síntesis del estudio publicado en 2020 por la Fundación Lumina sobre la forma en que los sistemas de educación superior y sus instituciones a nivel global han enfrentado la pandemia. En este estudio se destacan las lecciones que se han generado y cómo la pandemia ha contribuido a aumentar las inequidades, pero a la vez se analizan los esfuerzos que los gobiernos y las instituciones están haciendo para construir un futuro más equitativo. En este escenario, se hace particular énfasis en las condiciones específicas en que el sistema de educación superior colombiano se ha visto afectado por la pandemia y las iniciativas que han surgido en las universidades colombianas para mitigar dichos impactos.

Por último, con base en este análisis, se presentan algunas recomendaciones que permitan avanzar en la construcción, puesta en marcha y evaluación de políticas públicas para generar mayores y mejores opciones de acceso y permanencia en el sistema de educación superior.

## 1.3. Metodología

Esta investigación de políticas siguió un enfoque metodológico mixto, en cuyo desarrollo se llevaron a cabo las actividades que se describen a continuación.

Revisión de la literatura sobre estudios y métodos para medir la efectividad y el impacto de las políticas de equidad en la educación superior. Para cada estudio de caso de país, el trabajo, para la publicación de Lumina del año 2019 incluyó: 1) el análisis de documentos relevantes (informes oficiales, estudios académicos), 2) entrevistas escritas o en video con al menos tres expertos claves con conocimientos sobre temas

de equidad y políticas de educación superior en los respectivos países y 3) el envío de un cuestionario que, para la primera publicación del año 2019 incluyó a seis universidades y para esta publicación incluyó cuatro instituciones más. El cuestionario buscó obtener la perspectiva institucional sobre políticas y programas de equidad.

Los criterios que movieron a los autores para la selección de las universidades fueron: 1) obtener representación de universidades públicas y privadas, 2) contar con la representación de universidades de diferentes regiones del país y finalmente, 3) la voluntad y el interés mostrados por las instituciones invitadas. Si bien se consideró que diez universidades constituían una muestra significativa, no solo por el prestigio de las instituciones, sino fundamentalmente por el gran número y la diversidad de estudiantes que atienden (16,3% del total de estudiantes del país), cabe anotar que el país cuenta con gran variedad de universidades e instituciones de educación superior cuyas experiencias en materia de equidad son de gran valor y que merecen ser estudiadas en un futuro. Para el análisis a nivel nacional, se utilizaron, cuando estuvieron disponibles, datos de ingresos y gastos de los hogares para medir la evolución de la situación de equidad. También se emplearon estadísticas internacionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial para comparar la situación de equidad de los países estudiados.

La recolección de datos se basó en dos instrumentos: una plantilla para analizar políticas y mecanismos nacionales para promover la equidad en la educación superior (anexo 1) y una plantilla para la consulta de universidades de cada uno de los cinco países (anexo 2). Los siguientes trabajos analíticos guiaron la elaboración de estas dos plantillas:

El estudio *Tertiary Education for the Knowledge Society*<sup>2</sup>, publicado por la OCDE en 2008, que define la equidad en la educación superior, analiza el papel de la educación superior en la reducción de las disparidades y revisa las respuestas de las políticas de los países.

El estudio *Opportunities for All? The Equity Challenge in Tertiary Education* (Salmi y Basset, 2011), que propone un marco analítico para medir el alcance de las desigualdades en la educación superior, comprender sus determinantes y evaluar las medidas de promoción de la equidad.

<sup>2</sup> Educación terciaria para la sociedad del conocimiento.

El estudio *Higher Education Access: Evidence of Effectiveness of University Access Strategies and Approaches*<sup>3</sup> (Torgerson et al., 2014), publicado por la organización Sutton Trust, que revisa una serie de evaluaciones de programas de equidad en los Estados Unidos y el Reino Unido.

El estudio *Access and Completion for Underserved Students: International Perspectives*<sup>4</sup> (Salmi y Sursock, 2018), que explora la gama de políticas de promoción de la equidad que se pueden observar a nivel nacional e institucional.

El estudio del Banco Mundial *What Works to Reduce Inequalities in Higher Education?*<sup>5</sup> (Herbaut y Geven, 2019), que revisa 76 estudios de impacto sobre retención y ayuda financiera de todo el mundo.

## 1.4. Esquema del libro

El libro comienza con un capítulo metodológico y de estructura del libro. Le sigue un capítulo sobre enfoques para medir el impacto de las políticas de promoción de la equidad. A continuación, se presenta el capítulo sobre el caso de Colombia, que incluye la descripción del sistema de educación superior en el país, con su marco regulatorio, su estructura y el estado en termino de acceso y calidad. En el capítulo tercero se describe el panorama del país en materia de políticas de promoción de la equidad en la educación superior, tanto gubernamentales como institucionales, evidenciando el impacto de dichas políticas en ambos casos. El capítulo cuarto contiene los principales hallazgos y lecciones aprendidas de los estudios de caso de los cinco países, en donde Colombia se ve comparada en este contexto internacional.

El capítulo quinto se divide en dos partes: en la primera se analizan los mayores impactos del COVID-19 sobre los sistemas de educación superior y sus instituciones en el mundo desde una perspectiva de equidad, y en la segunda se especifican los principales impactos en el caso colombiano y las iniciativas que se han identificado en el sistema. Finalmente, se presentan las conclusiones, que incluyen las fortalezas, los retos y las recomendaciones para Colombia.

---

<sup>3</sup> Acceso a la educación superior: evidencia de la efectividad de las estrategias y enfoques de acceso a la universidad.

<sup>4</sup> Acceso y finalización para estudiantes desatendidos: perspectivas internacionales.

<sup>5</sup> Lo que funciona para reducir las desigualdades en la educación superior.



Fotografía:

Universidad Autónoma de  
Occidente





Fotografía:

Felipe Cazares  
Universidad de los Andes

## 2. 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.

### 2.1. Definición e identificación de grupos objetivo de equidad

La denominación *grupos objetivo de equidad* se refiere 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). Por ejemplo, a pesar de que todos los países europeos tienen el objetivo común de aumentar la participación en la educación superior, la Comisión Europea no tiene una definición oficial de grupos subrepresentados. En Europa, como en otros lugares, generalmente se deja a cada país definir sus grupos objetivo de equidad, de acuerdo con su contexto social, cultural y político específico.

Sobre la base de un trabajo reciente sobre la equidad en la educación superior, en este informe considera cuatro grupos principales de objetivos de equidad (OCDE, 2008; Salmi y Bassett, 2014):

- Personas de los grupos de ingresos más bajos
- Mujeres
- Grupos con una condición de minoría vinculada a sus características étnicas, lingüísticas, religiosas, culturales, de edad o de residencia
- Personas con discapacidades.

Estas categorías de objetivos de equidad no se excluyen mutuamente. Las principales dimensiones de las disparidades a menudo se superponen de varias formas. Por ejemplo, en países donde las mujeres enfrentan barreras culturales o religiosas para estudiar, estas barreras tienden a ser más fuertes entre los grupos de bajos ingresos (Bohnet, 2016). Algo similar sucede con las minorías étnicas, que tienden a ser más predominantes en las áreas rurales y, por lo general, son más afectadas por la pobreza que los grupos dominantes de la sociedad. En resumen, se puede afirmar que, por ejemplo, en la India rural, ser una niña de una casta inferior con una discapacidad, muy seguramente sería el pasaporte a una vida de exclusión y discriminación.

Un hallazgo interesante de la encuesta llevada a cabo en 2018 por parte del equipo de la primera celebración del Día Internacional para el Acceso a la Educación Superior (WAHED, por su sigla en inglés) fue la observación de que varios países han creado nuevas subcategorías de grupos de capital dentro de la amplia clasificación de *minorías*. Aunque tradicionalmente los grupos minoritarios se han definido por sus características étnicas, lingüísticas, religiosas o de residencia (OCDE, 2007; Salmi y Bassett, 2014), esta encuesta mostró que varios países ahora incluyen categorías adicionales en su determinación de grupos objetivo de equidad, como se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1.** Nuevas categorías de grupos de capital dentro de las categorías minoritarias

Grupos	Ejemplo de países
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 y discapacitados de guerra	México, Rusia, Vietnam
Refugiados	Australia, Colombia, Nueva Zelanda
Hijos de familia militar	Inglaterra
Desplazados internos como resultado de conflicto, guerra civil o desastres naturales	Colombia, Georgia
Desmovilizados de la guerrilla y de grupos paramilitares	Colombia
Estudiantes que no hablan la lengua del país	Dinamarca
Estudiantes que requieren cuidado especial, huérfanos, jóvenes sin familia	Austria, Inglaterra, Georgia Kirguistán, Rusia, Escocia
Madres solteras	Ecuador
Familias con más de tres hijos	Georgia, Corea del Sur

Grupos	Ejemplo de países
Hijos de padres deportados durante la era soviética	Georgia
Prisioneros, exprisioneros	Venezuela, Gales
Estudiantes de territorios ocupados	Georgia

\*Forma estandarizada para referirse a personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, queer, intersexuales, asexuales y otras.

*Fuente:* Salmi (2018).

Por ejemplo, un número creciente de países está prestando atención a las necesidades específicas de apoyo académico, económico y psicológico de los estudiantes de primera generación, que a menudo provienen de familias con un capital cultural limitado. En Colombia, el Gobierno aprobó en marzo de 2018 un decreto para proteger los derechos de la comunidad LGBTQIA en lo que se refiere al acceso a la educación en todos los niveles. Vietnam identifica entre los estudiantes que necesitan apoyo a los hijos de veteranos de guerra que han quedado discapacitados. A pesar de que muchos países tienen grandes poblaciones de refugiados, entre los países encuestados solo tres —Colombia, Australia y Nueva Zelanda— han identificado a los refugiados como un grupo que merece medidas específicas de equidad.

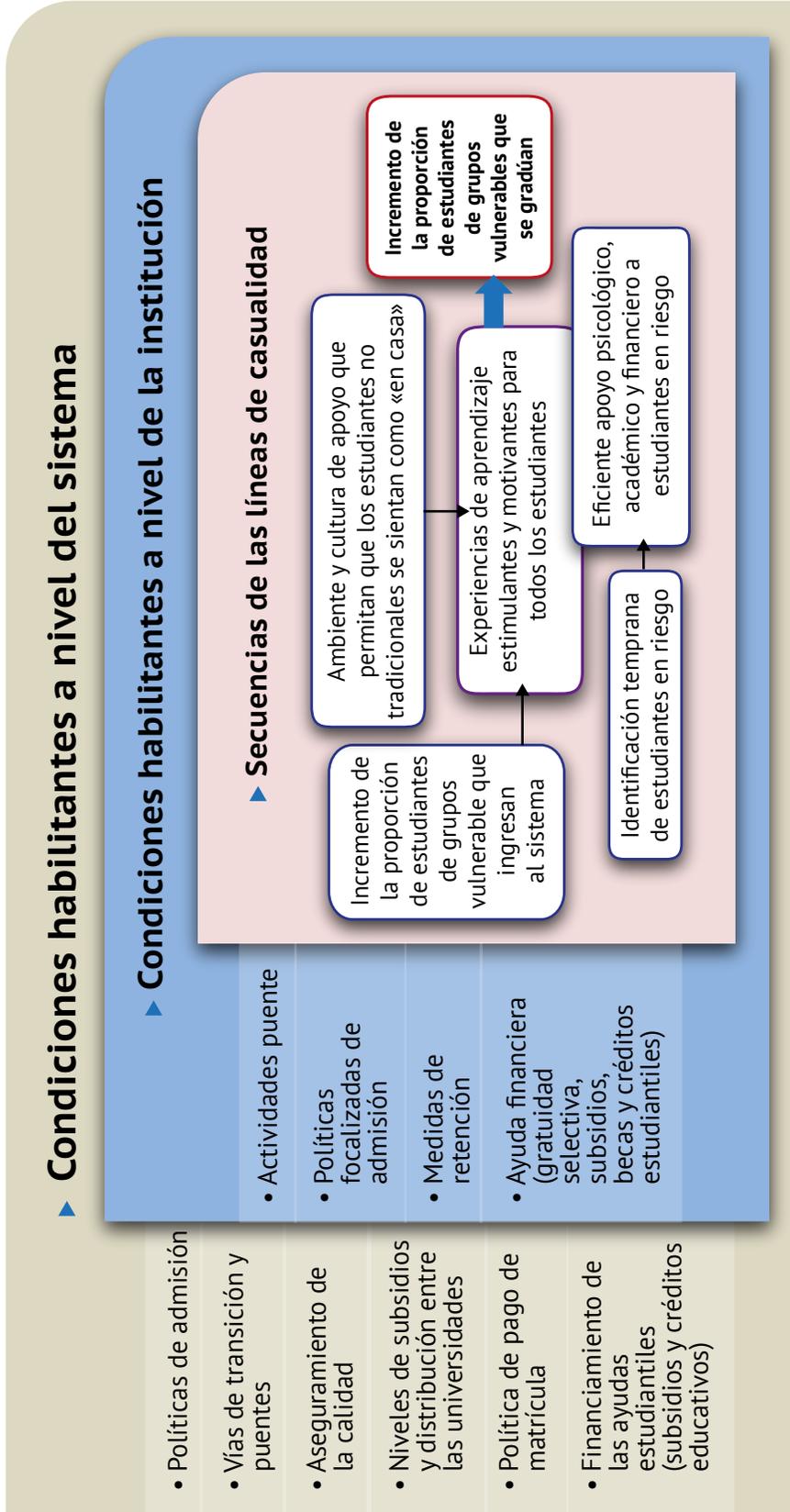
Colombia, que tiene la mayor población de desplazados internos del planeta como resultado del conflicto armado interno de más de 50 años, considera a los estudiantes de este grupo como una categoría de equidad. También está tratando de abordar las necesidades educativas de los excombatientes guerrilleros y paramilitares, así como del millón de refugiados venezolanos que han llegado en los últimos dos años. Esto contrasta fuertemente con la actitud de otros gobiernos, como el de Bangladés, por ejemplo, que ha prohibido estrictamente a cualquier institución educativa del país, desde la primera infancia hasta el nivel universitario, inscribir a cualquier refugiado rohinyá<sup>6</sup> (Kumar, 2019).

## 2.2. Formulación de una teoría del cambio para la promoción de la equidad

La figura 1 representa la teoría del cambio para reducir las disparidades en la educación superior y aumentar el acceso y el éxito de los estudiantes de grupos desfavorecidos. Después de identificar dos conjuntos de factores contextuales (dimensiones a nivel de sistema y a nivel institucional) que afectan el desempeño de las instituciones de educación superior con respecto a sus resultados de equidad, la figura muestra una secuencia de insumos, intervenciones y resultados intermedios que deberían conducir a mejores resultados de equidad.

<sup>6</sup> <https://worldaccesshe.com/>

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



Fuente: Salmi (2018).

### 2.2.1. *Condiciones habilitantes a nivel del sistema*

Las instituciones de educación superior no operan en el vacío. Para comprender su situación de equidad y los resultados de la promoción de esta, no es suficiente analizar solo lo que ocurre en las instituciones; también es esencial considerar las fuerzas clave que entran en juego en lo que podría llamarse el ecosistema de educación superior, dentro del cual evolucionan las universidades y otras instituciones. Estas fuerzas pueden tener un efecto facilitador o restrictivo, según las circunstancias (Salmi, 2011).

El ecosistema de la educación superior incluye los siguientes elementos clave que influyen específicamente en la situación y los resultados de la equidad: 1) políticas de admisión, 2) vías y puentes, 3) marco de garantía de calidad, 4) subsidios gubernamentales para instituciones y estudiantes, 5) tasas de matrícula y 6) ayuda financiera.

*Políticas de admisión:* La medida en que el acceso a las instituciones de educación superior sea abierto o selectivo es un primer determinante de la presencia de varios grupos de equidad. Un estudio reciente, encargado por la Comisión Europea, identifica cuatro tipos de sistemas de admisión basados en el grado de transmisión en la educación secundaria (si hay corrientes que no ofrecen una ruta directa a la educación superior) y la libertad de las instituciones de educación superior para establecer sus propios criterios para elegir a sus alumnos (Orr et al., 2017).

*Vías y puentes:* En países con un alto grado de diversificación institucional y, a veces, segmentación, la existencia de itinerarios entre tipos de instituciones tiene un gran impacto en las oportunidades educativas de los estudiantes de grupos subrepresentados. Algunos países tienen marcos nacionales de cualificaciones, diseñados para facilitar el movimiento de estudiantes de un segmento a otro, lo que facilita el reconocimiento de las cualificaciones y del aprendizaje previo.

*Marco de garantía de calidad:* El estudio Lumina 2018 mostró que un número creciente de sistemas de garantía de calidad incluían criterios relacionados con la equidad para fines de evaluación y/o acreditación para garantizar que las instituciones de educación superior atiendan como es debido a la inclusión y el éxito de los estudiantes de grupos subrepresentados (Salmi, 2018).

*Subsidios gubernamentales:* El nivel de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior influye directamente en la cantidad de ingresos adicionales que estas instituciones

necesitan generar para financiar sus operaciones e inversiones de capital, y en la posibilidad de ofrecer ayuda financiera a estudiantes necesitados y programas de apoyo para estudiantes en riesgo de fracasar y/o abandonar los estudios.

*Tasas de matrícula:* Las políticas de tasas de matrícula varían en gran medida entre países. Hay países acomodados que ofrecen educación superior gratuita para todos; países con niveles significativos de costos compartidos; y países con recursos limitados que dan acceso a educación superior gratuita a los estudiantes mejor calificados académicamente, mientras que cobran tarifas en programas selectivos que atienden directamente las necesidades del mercado laboral. La presencia o ausencia de tasas de matrícula en las instituciones públicas de educación superior determina la existencia de barreras financieras para los estudiantes de bajos ingresos.

*Ayuda financiera:* La disponibilidad de ayuda en forma de becas o préstamos para estudiantes es un factor clave para eliminar las barreras financieras para la educación superior en países con tasas de matrícula moderadas o altas. Una consideración importante es si la ayuda para estudiantes también está disponible para estudiantes matriculados en instituciones privadas de educación superior.

### 2.2.2. *Condiciones habilitantes a nivel institucional*

En las instituciones de educación superior se observa ciertas medidas pueden influir en el acceso y el éxito de los estudiantes de varios grupos objetivo de equidad: 1) puentes, 2) admisión dirigida, 3) retención y 4) ayuda financiera.

*Puentes:* Las intervenciones de extensión y puente que unen universidades y escuelas secundarias buscan reducir las barreras académicas, aspiracionales, informativas y personales que restringen el acceso entre estudiantes de grupos subrepresentados. La orientación académica y profesional es una actividad importante dentro de los esfuerzos de extensión.

*Admisión dirigida:* Ofrecer condiciones especiales de admisión a estudiantes de grupos subrepresentados es una de las formas que emplean las instituciones de educación superior para superar los déficits que estos estudiantes pueden haber acumulado en los niveles educativos más bajos.

*Retención:* Para mejorar las tasas de graduación de los estudiantes de grupos desfavorecidos, las instituciones de educación superior utilizan una combinación de mecanismos de apoyo, que incluyen intervenciones financieras, psicológicas y académicas para acompañar a los estudiantes en riesgo.

*Ayuda financiera:* Además de la ayuda financiera del Estado disponible, muchas instituciones de educación superior tienen sus propios mecanismos de apoyo para los estudiantes necesitados. La ayuda financiera puede tomar la forma de exenciones de matrícula, subvenciones para gastos de manutención o préstamos para estudiantes, o cualquier combinación de estas tres.

### 2.2.3. ¿Cómo medir la evolución de las disparidades?

Si bien los estudios sobre las disparidades educativas y el logro desigual de la educación en los países son pocos y distantes entre sí, se destacan los trabajos de Thomas et al (2001), Zhang y Li (2002), Barros et al. (2009) y Ferreira y Gignoux (2011). Menos frecuentes aun han sido los intentos de medir la desigualdad en la educación superior desde una perspectiva comparativa internacional. Entre estos últimos vale la pena mencionar tres excepciones notables: el estudio de D’Hombres (2011), encargado por el Banco Mundial, que examinó la gama de indicadores disponibles para medir las disparidades en la educación superior; El informe de Atherton et al., (2016), publicado por el Centro de Excelencia para la Equidad en la Educación Superior de la Universidad de Newcastle (Australia) y Pearson, que analizó la disponibilidad de datos de disparidad en 50 países y elaboró un *mapa de datos de acceso global* para ilustrar la perversión de las disparidades en las dimensiones de género y antecedentes socioeconómicos; y el *Informe de seguimiento mundial* de la UNESCO (2017), que analizó datos de encuestas de hogares en 64 países para comparar las diferencias en las tasas de matrícula entre los grupos de ingresos más ricos y más pobres entre los países.

Los intentos de medir la equidad en la educación superior asumen que la proporción de grupos objetivo de equidad debe ser igual a su participación en la población general (Bohonnek et al., 2010). Teniendo esto en cuenta, la situación de equidad de varios grupos destinatarios debe evaluarse en dos dimensiones complementarias: equidad vertical y equidad horizontal (Salmi y Bassett, 2014). La dimensión vertical se refiere a la progresión de varios grupos desde el momento de su ingreso a la educación superior hasta la finalización del ciclo de estudios. La equidad horizontal, que está vinculada al grado de diversificación institucional de cada sistema de educación superior, se trata de tener las mismas oportunidades para seleccionar entre la gama de instituciones existentes y entre la gama completa de programas

académicos. En cada caso, las evaluaciones de la equidad deben tener en cuenta tres aspectos:

- Equidad de acceso, que mide si varios grupos tienen las mismas oportunidades para inscribirse en programas e instituciones de educación superior.
- Equidad de resultados, que se relaciona con oportunidades para avanzar en el sistema y completar con éxito estudios de nivel terciario.
- Equidad de resultados, que se define por los resultados del mercado laboral de varios grupos de equidad en relación con sus calificaciones de educación superior.

Sin embargo, en la práctica, la elección de indicadores para medir las desigualdades en la educación superior en todas estas dimensiones es fuertemente influenciada por la disponibilidad de datos para analizar la situación de cada grupo objetivo de equidad. En general, los países tienden a centrarse en los datos de participación, que luego solo pueden usarse para medir las disparidades de acceso.

Además, hay poca coherencia en cuanto a los grupos de equidad específicos sobre los que los países recopilan datos, como se muestra en la tabla 2. La encuesta realizada en 2016 por Atherton et al. reveló que, en general, las dos variables recopiladas con mayor frecuencia en todo el mundo son el género y el entorno socioeconómico.

**Tabla 2.** Número de países que recopilan datos sobre la participación de cada grupo de renta variable (muestra = 50 países)

Grupos focalizados	Número de países
Género	47
Situación socioeconómica	36
Origen rural	33
Adultos	33
Personas con estatus de refugiado	32
Discapacitados	31
Grupos étnicos	29
Lengua	20
Grupos indígenas	16
Religión	14
Otros	14

*Fuente:* Atherton et al. (2016).

Dado que la configuración institucional de cada sistema de educación superior refleja las condiciones propias del país donde opera, sería más apropiado considerar la dimensión horizontal de la equidad en el contexto de los estudios específicos de país. Sin embargo, cuando el propósito del análisis es

medir y comparar el alcance de las desigualdades entre las naciones, entonces la comparación debería limitarse a la dimensión vertical de la equidad (progresión de los grupos desde la admisión hasta la titulación y más allá).

La selección de indicadores adecuados para medir la situación de equidad en la educación superior de varios grupos depende de las características de cada grupo objetivo de equidad, con base en dos criterios. El primer criterio que debe considerarse es si existe una clasificación inherente entre los individuos dentro de una categoría de equidad. Por ejemplo, en el caso del entorno socioeconómico, el indicador utilizado para definir los grupos objetivo de equidad es una variable ordinal medida en una escala de intervalos, lo que significa que existe una clasificación inherente entre los grupos de ingresos, ya que los grupos pueden clasificarse de los más pobres a los más ricos. Esta es una diferencia fundamental con las variables aplicadas para definir los otros grupos objetivo de equidad, para los que no existe un ordenamiento inherente. En efecto, dado que no existe un criterio objetivo de *superioridad* o *inferioridad* a la hora de comparar mujeres y hombres, personas con discapacidad y personas sin discapacidad, o miembros de diversos grupos minoritarios, las variables utilizadas para definir estos grupos de equidad son variables categóricas no ordinales desde un punto de vista estadístico (D'Hombres, 2011).

El segundo criterio que debe tenerse en cuenta es si la comparación de grupos se realiza en una perspectiva internacional o dentro de un solo país. Los índices sintéticos, que son apropiados para las comparaciones entre países, no necesariamente son útiles para estudios específicos de países. Medir y comparar la igualdad de oportunidades en la educación superior entre países requiere estudiar las disparidades entre los grupos objetivo de equidad que son comparables entre países. Esto limita el análisis de las disparidades en una perspectiva internacional a los grupos de ingresos y género. Los estudios específicos por país son más apropiados para cubrir las dos categorías restantes de grupos objetivo de equidad (grupos minoritarios y personas con discapacidad).

Una revisión de las métricas comúnmente utilizadas en los estudios de desigualdad de ingresos indica que los siguientes índices pueden usarse como posibles medidas de disparidades en la educación superior:

- Medidas simples de dispersión (medida de rango, medida de relación)
- Índice basado en regresión
- Riesgo atribuible a la población
- Coeficiente GINI

- Índices de entropía / índice de Atkinson
- Desviación estándar
- Coeficiente de variación
- Curva de concentración e índice de concentración
- Índice de disimilitud.

Cuando el objetivo es realizar estudios específicos por país y cuando los grupos de equidad considerados son grupos ordenados con un orden inherente (por ejemplo, grupos de ingresos), los índices basados en regresiones y el índice de concentración son mejores que las medidas alternativas por tres razones. La primera es que los índices basados en regresión y el índice de concentración son sensibles a la dirección del gradiente social en la educación y, como tales, son más apropiados para medir cómo varía el nivel educativo con la posición socioeconómica. La segunda, que ambos conjuntos de indicadores pueden derivarse de una estimación en un contexto multivariado, lo cual significa que es posible controlar factores que se correlacionan simultáneamente con el desempeño educativo en la educación superior y el grupo de equidad al que pertenece el individuo; además, los intervalos de confianza asociados con los índices de disparidad se pueden calcular fácilmente. La tercera, que son apropiados para las comparaciones en el tiempo dado que, en ambos casos, dependen de las disparidades entre grupos y de la proporción de individuos con determinadas características en cada uno de estos grupos.

Las medidas simples de dispersión también son útiles porque son fáciles de calcular y tienen una interpretación sencilla. Por ejemplo, la relación entre la tasa de matrícula del quintil de ingresos más rico (Q5) y la del quintil más pobre (Q1) se puede utilizar para comparar las disparidades en el acceso a la educación superior entre países o para monitorear la evolución de las disparidades por antecedentes socioeconómicos a lo largo del tiempo dentro de países y entre países. Además, dado que las medidas simples de dispersión se pueden aplicar tanto a grupos ordenados (por ejemplo, grupos de ingresos) como a grupos no ordenados (género). Además, estos indicadores no requieren datos (indicadores de educación agregados desglosados por grupos objetivo de equidad) y, por lo tanto, podrían utilizarse para comparaciones entre países y en el tiempo.

Cuando los grupos sociales son grupos sin una clasificación inherente, definidos por una variable discreta binaria (por ejemplo, género o estatus migratorio), los índices basados en regresiones son más útiles para estudios específicos de países por las razones mencionadas en el párrafo anterior. Cuando los grupos sociales son grupos definidos por una variable categórica (por ejemplo, grupos minoritarios como los estudiantes indígenas) o por

varias circunstancias combinadas con el propósito de análisis (por ejemplo, género, antecedentes familiares y origen geográfico), deben utilizarse preferiblemente el índice de disimilitud y/o los índices de entropía. El índice de disimilitud es particularmente atractivo porque es una métrica bien conocida que se puede entender fácilmente. Los índices de entropía son menos intuitivos, pero el índice de entropía generalizado para toda la población se puede descomponer en un promedio ponderado de cada grupo social: índice de entropía generalizada (dentro del índice de entropía del grupo social) y entre el índice de grupo social (componente *injusto* de la desigualdad). Esto permite evaluar la contribución respectiva de la desigualdad dentro de los grupos sociales de la población y entre ellos.

La tabla 3 resume las ventajas e inconvenientes de las diversas medidas de disparidad disponibles para la educación superior.

**Tabla 3.** Medidas de disparidad en el nivel de educación superior

Medida	Datos	Ventajas	Desventajas	Nivel de análisis
Proporción	Agregados por grupos sociales.	Fácil de calcular e interpretar. Sin restricciones sobre las características de la variable de agrupación.	Si hay más de 2 grupos, no se tienen en cuenta los grupos intermedios. No es sensible a la distribución de la población entre grupos.	Comparaciones entre países.
Índice basado en regresión	Agregados por grupo social y datos individuales.	Indica qué grupos se benefician. Posibilidad de controlar otros factores. Sensible a la distribución de la población entre grupos.	La relación entre la variable de educación y el grupo social debe ser lineal.	Comparaciones entre países. Estudios específicos de país (si son grupos ordenados como grupos de ingresos) o por variable discreta binaria (género).
Índices de entropía/ índice de Atkinson	Agregados por grupo social y datos individuales.	Los índices de entropía se pueden descomponer dentro y entre componentes. El índice de Atkinson puede considerar el nivel de aversión a la desigualdad. Sensibles a la distribución de la población entre grupos.	No indica qué grupos sociales están en desventaja. La variable de educación debe ser continua.	Estudios específicos de países (si los grupos de capital no son ordenados o definidos por circunstancias específicas).
Índice de concentración	Agregados por grupo social y datos individuales.	Indica qué grupos se benefician. Posibilidad de controlar otros factores de confusión. Buenas propiedades estadísticas.	El grupo focalizado debe medirse en una escala de intervalo	Comparaciones entre países. Comparaciones entre países. Estudios específicos de países (si se ordenan por grupos de capital, es decir, ingresos).
Índice de disimilitud	Agregados por grupo social	Índice de resumen de disparidades fácil de calcular e interpretar. Sin restricciones sobre las características de las variables de agrupación.	No indica qué grupos sociales están en desventaja.	Comparación entre países.

Fuente: D'Hombres (2011).

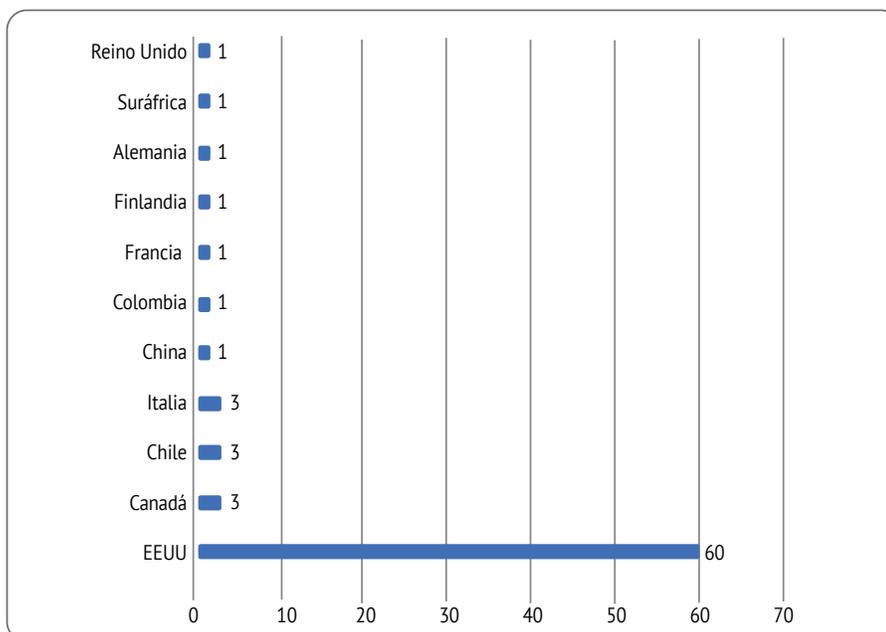
En resumen, es importante entender las diferencias entre los índices que son apropiados para las comparaciones entre países y los que están más adaptados para los estudios específicos de cada país. La revisión de posibles medidas de desigualdad sugiere que las comparaciones entre países deben

limitarse a las disparidades entre grupos sociales que sean reconocibles y puedan compararse entre países. Tal restricción limita cualquier ejercicio de evaluación comparativa a medir y comparar las disparidades en la educación superior por sexo y/o quintil de ingresos. Las medidas simples de dispersión (indicadores de rango y razón) también pueden ser indicadores apropiados de disparidades en la educación superior. Cuando los grupos sociales se definen en función del ingreso, el análisis podría complementarse calculando el índice de concentración o mediante un análisis de regresión.

### 2.3. Medición del impacto de las intervenciones de equidad

Los estudios de impacto de las intervenciones de equidad existen en un pequeño número de países, pero hay pocas revisiones comparativas de este tipo de estudios desde una perspectiva internacional. Dos metanálisis recientes de dichos estudios proporcionan información útil sobre el alcance del conocimiento en esa área. El más reciente y completo es un estudio del Banco Mundial (Herbaut y Geven, 2019) que analizó 75 estudios de impacto en 11 países y se centró específicamente en los efectos de las intervenciones de equidad en los grupos desfavorecidos. La figura 2, que muestra la distribución geográfica de los estudios de impacto sobre la equidad revisados, indica que la gran mayoría proviene de los Estados Unidos.

**Figura 2.** Distribución geográfica de los estudios de impacto sobre la equidad



Fuente: Herbaut y Geven (2019).

Si bien algunos estudios analizan el impacto de las intervenciones de equidad tanto en el acceso como en el éxito, en general, el universo de estudios revisados por Herbaut y Geven (2019) contiene el doble de evaluaciones que se centran en el acceso que de evaluaciones que se ocupan del éxito (tabla 4). Los autores optaron por no incluir la acción afirmativa en su metanálisis.

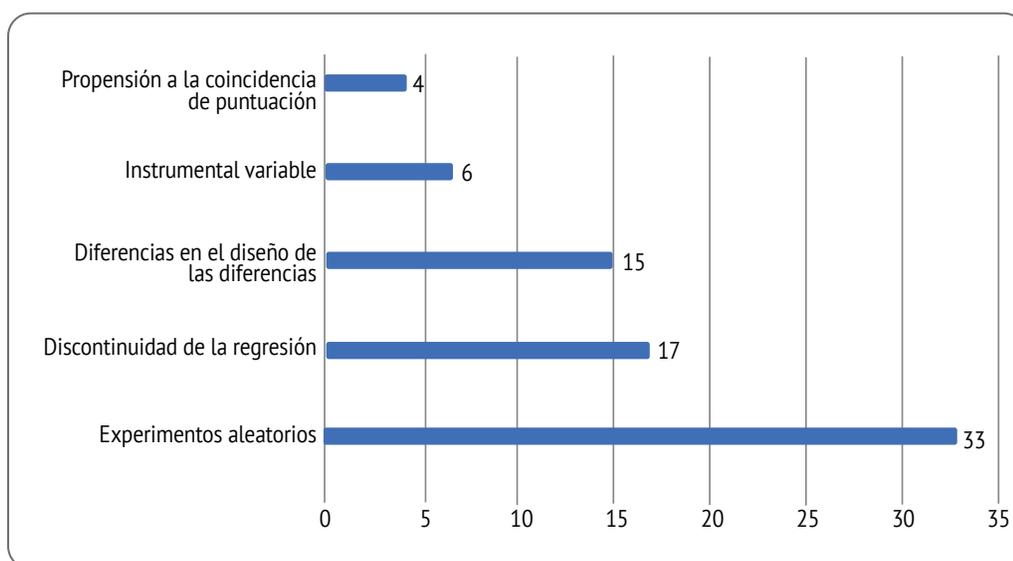
**Tabla 4.** Tipos de intervenciones de equidad

Intervenciones	Enfocada en el acceso	Enfocada en la graduación
Puentes entre niveles	28	4
Ayuda financiera	28	22
Intervenciones combinadas	7	6
Total	63	32

*Fuente:* Herbaut y Geven (2019).

Desde el punto de vista metodológico, el metanálisis incluye solo estudios con diseño experimental o cuasiexperimental, utilizando cualquiera de los cinco diseños posibles para medir el impacto, desde experimentos aleatorios hasta emparejamiento por puntaje de propensión (figura 3). La metodología más sólida para medir las relaciones causales en el análisis de los efectos de las intervenciones de equidad (experimentos aleatorizados) representa un tercio de todos los estudios revisados; los demás se basaron en enfoques cuasiexperimentales que permitieron evaluar un contrafactual sobre la base de técnicas de emparejamiento apropiadas.

**Figura 3.** Distribución de diseños de evaluación



*Fuente:* Herbaut y Geven (2019).

Un hallazgo importante de este metanálisis es que, si bien la mayoría de los estudios de impacto se concentran solo en una intervención de equidad específica, los pocos que analizan varias intervenciones implementadas juntas revelan que con la combinación de intervenciones la diferencia es más positiva que con las intervenciones individuales diseñadas e implementadas de forma aislada.

El otro metanálisis que vale la pena mencionar es el de Torgerson et al. (2014), encargado por Sutton Trust, con sede en el Reino Unido. Sin embargo, este revisó solo los estudios de impacto de los Estados Unidos y el Reino Unido, y analizó estrategias para mejorar el acceso y la retención en general, sin centrarse en los grupos subrepresentados, como sí lo hizo el metanálisis mencionado de Herbaut y Geven. El informe estableció dos hallazgos principales. En primer lugar, reveló que no existía ningún estudio en el Reino Unido con un diseño suficientemente robusto, desde el punto de vista metodológico, para garantizar conclusiones firmes sobre la efectividad de las estrategias de acceso evaluadas por los estudios revisados. En segundo lugar, los estudios con sede en los Estados Unidos que se evaluaron con un diseño metodológicamente sólido revelaron una serie de estrategias exitosas para mejorar el acceso y la retención, que incluyen asistencia e incentivos financieros, tutoría personal y académica, así como programas amplios que combinan ayuda financiera, tutoría, apoyo académico y asesoramiento.



Fotografía:

Universidad Industrial de  
Santander (UIS)





Fotografía:

Universidad de Los Andes

## 3. Datos generales sobre la educación superior en Colombia

La educación formal en Colombia (tabla 5) se inicia con el preescolar (es obligatorio mínimo un grado en este nivel continúa con la educación básica (cinco grados de básica primaria y cuatro grados de básica secundaria) y le siguen dos grados de educación media, que puede ser académica (esta es la que se ofrece en la mayoría de las instituciones educativas en Colombia) o técnica<sup>7</sup>.

**Tabla 5.** Grados y ciclos de la educación preescolar, básica y media en Colombia

Grados y ciclos de la educación preescolar, básica y media en Colombia		CINE (ISCED)* 2011
Educación media	Media técnica o media académica (2 grados)	3
Educación básica	Básica secundaria (4 grados)	2
	Básica primaria (5 grados)	1
Preescolar (mínimo 1 año obligatorio)		0
Guardería-Jardín (no obligatorio)		

\*CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (*International Standard Classification of Education*, ISCED, en inglés).

### 3.1. Estructura y cifras del sistema de educación superior de Colombia

#### 3.1.1. Programas académicos de educación superior en Colombia

Para el ingreso a educación superior en Colombia es requisito haber obtenido el título del grado de educación media y haber presentado el examen Saber 11.o.

<sup>7</sup> Más información detallada sobre la educación básica y media en Colombia puede encontrarse en la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación ([www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)) y en el Decreto 1075 de 2015 ([www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019930](http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019930)) y en [http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/micrositio\\_convalidaciones/Guias\\_mineduacion/MINEDU-colombia/guia.html?lang=es](http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/micrositio_convalidaciones/Guias_mineduacion/MINEDU-colombia/guia.html?lang=es).

Las leyes 30 de 1992 y 749 de 2002 definen las opciones de programas académicos de *pregrado*<sup>8</sup> en educación superior: técnico profesional (con una duración aproximada de 2 años), tecnólogo (duración aproximada de 3 años) y profesional universitario (duración aproximada de 4 o 5 años). Para el 2019 había 6.752 programas activos (4.422 programas de pregrado universitario, 1.759 programas tecnológicos y 571 programas técnicos profesionales).

En Colombia existe también la posibilidad de cursar programas en ciclos propedéuticos, en los cuales una institución de educación superior (IES) puede reconocer créditos de técnico profesional para continuar en un programa tecnológico, y créditos obtenidos en un programa tecnológico para continuar con un pregrado universitario. En este momento, el reconocimiento se da dentro de una misma IES y, en todo caso, debe ser aprobado por el Ministerio de Educación Nacional (Ley 749 de 2000 y Decreto 1330 de 2019). Para el año 2019 se encontraban 1.180 programas activos en ciclos propedéuticos, esto es, el 9% de todos los programas de educación superior en este año.

Entre las opciones de programas de posgrado (4.875 programas en Colombia para el 2019) se encuentran: especializaciones técnicas profesionales, tecnológicas y universitarias (2.886), maestrías de profundización o de investigación y especializaciones médicas y quirúrgicas (1.688) y doctorados (301)<sup>9</sup>.

Aunque no hay una comunicación oficial a este respecto, dadas sus características, los programas de educación superior en Colombia se pueden comparar con la clasificación internacional como se muestra en la tabla 6.

**Tabla 6.** Niveles de educación superior en Colombia y su equivalencia CINE, 2011

Niveles CINE-2011	Categoría	Años	Denominación de niveles Colombia	Años
5	Educación terciaria de ciclo corto	Mínimo 2 años	Técnico profesional	2
			Tecnólogo	3
			Especialización técnica	1
			Especialización tecnológica	1
6	Grado en educación terciaria o nivel equivalente	Entre 3 y 4 años o más	Profesional universitario	4-5
			Especialización universitaria	1

<sup>8</sup> Es importante aclarar que en Colombia se usa el término pregrado para la formación de los niveles 5 (en programas de pregrado TyT) y 6 (pregrados universitarios) del CINE 2011, el término grado se utiliza para la formación básica (p. ej. grado primero, grado segundo, etc.) y licenciatura se utiliza para referirse a la formación de nivel 6 (pregrado universitario) específica para los programas de Educación.

<sup>9</sup> Para obtener más información sobre los niveles y tipos de programas de educación superior en Colombia, se puede consultar el sitio web del Ministerio de Educación Nacional: [www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55275.html?\\_noredirect=1](http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55275.html?_noredirect=1)

Niveles CINE-2011	Categoría	Años	Denominación de niveles Colombia	Años
7	Nivel de maestría, especialización o equivalente	Entre 1 y 4 años	Maestría	2
			Especialización médica y quirúrgica	1-5
8	Nivel de doctorado o equivalente	Mínimo 3 años a tiempo completo	Doctorado	4-5

### 3.1.2. Instituciones de educación superior en Colombia

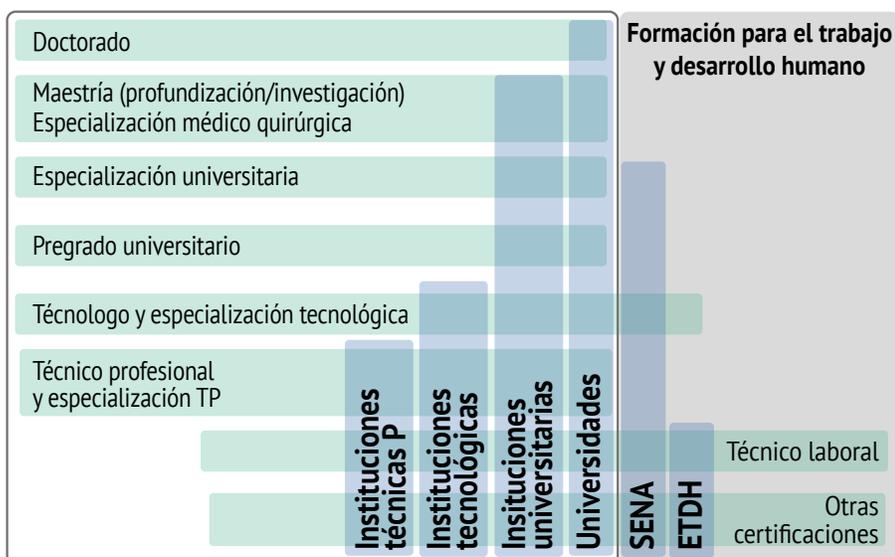
Mediante la Ley 30 de 1992 (por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior) y la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), se definieron cuatro tipos de instituciones de educación superior en Colombia. Todas ellas deben ser sin ánimo de lucro y están reguladas por el Ministerio de Educación Nacional:

- Instituciones técnicas profesionales (ITP)
- Instituciones tecnológicas (IT)
- Instituciones universitarias (IU)
- Universidades (U).

La Ley 30 de 1992 establece diez objetivos similares para las IES, relacionados con impulsar la formación integral, transmitir conocimiento, prestar un servicio con calidad, ser factor de desarrollo, actuar armónicamente, contribuir a niveles previos, promover unidad nacional y descentralización, promover comunidades académicas, promover la preservación del medio ambiente y conservar el patrimonio cultural. La diferencia entre IES en Colombia se marca en relación con el límite en los niveles de los programas que pueden ofrecer (figura 4), de modo que según la legislación vigente:

- Las instituciones técnicas profesionales solo pueden ofertar programas de este tipo.
- Las instituciones tecnológicas pueden ofrecer los programas técnicos profesionales más los tecnológicos y, si cuentan con la aprobación del MEN, pueden ofrecer programas en ciclo propedéutico.
- Las instituciones universitarias pueden ofrecer todos los programas hasta el nivel de maestría (se han hecho contadas excepciones para que este tipo de instituciones puedan ofrecer doctorados).
- Solo las universidades pueden ofrecer todos los programas de educación superior incluyendo doctorados.

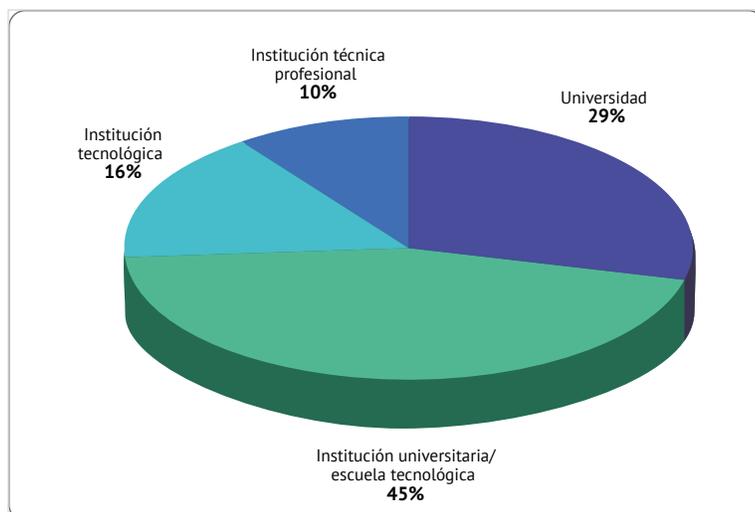
**Figura 4.** Tipos de IES y niveles de formación en Colombia



*Nota:* ITP = instituciones técnicas profesionales; IT = instituciones tecnológicas IU = instituciones universitarias; U = universidades; SENA = Servicio Nacional de Aprendizaje; ETDH = educación para el trabajo y el desarrollo humano. *Fuente:* Elaboración propia con base en la Ley 30 de 1992.

Para el año 2019, en Colombia había 300 IES activas. A través de seccionales, sedes, centros tutoriales y convenios, estas instituciones ofrecen programas de educación superior en todo el país. La mayoría de las IES en Colombia son instituciones universitarias (136), seguidas en cantidad por las universidades (87), las instituciones tecnológicas (48) y las instituciones técnicas profesionales (29). En la figura 5 se muestra la distribución de IES según su carácter.

**Figura 5.** Distribución de IES colombianas según su carácter, 2019



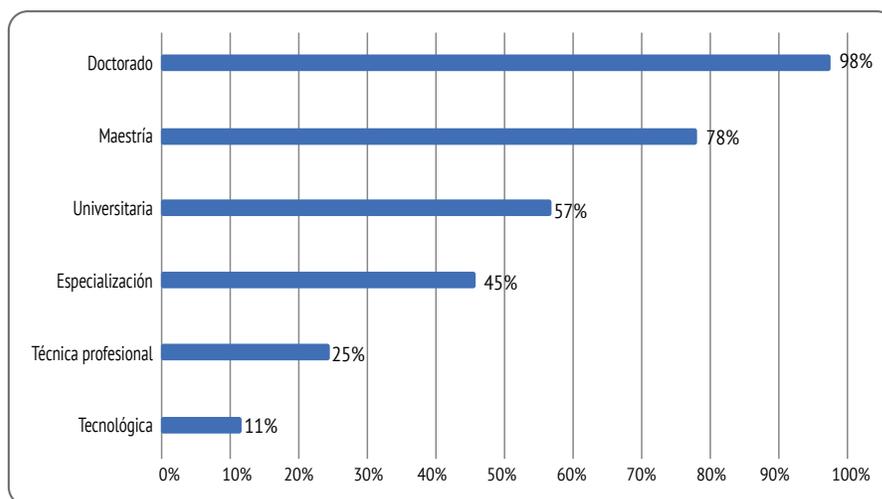
*Fuente:* Elaboración propia con datos del SNIES (2020).

### 3.1.3. Matrícula de educación superior en Colombia

Durante un más de una década, Colombia mostró un aumento constante del número de estudiantes matriculados en su sistema de educación superior. Como es visible en el informe de Ferreyra et al. (2017) publicado por el Banco Mundial el crecimiento de la matrícula en Colombia fue el más alto de América Latina entre los años 2000 y 2013. Durante el siglo XXI han logrado ingresar al sistema más de un millón de estudiantes nuevos, y en el año 2017 se llegó a una cobertura cercana al 55% (Sistema Nacional de Información para la Educación Superior [SNIES], 2020).

Sin embargo, en los últimos años se han visto dos fenómenos paralelos: por un lado, ha aumentado considerablemente la cantidad de instituciones y programas que han obtenido la acreditación de alta calidad, pero, por otro lado, ha disminuido la matrícula en el sistema. Así, para el año 2019 el 45% de los estudiantes se encontraban matriculados en programas e instituciones acreditadas (figura 6), y de ellos, el 98% de los estudiantes de doctorado, el 78% de estudiantes de maestría, el 57% de la matrícula en pregrado universitario, el 45% en especializaciones, el 25% en programa técnicos profesionales y el 11% de programas tecnológicos se encontraban en programas e instituciones con acreditación en alta calidad (SNIES, 2020).

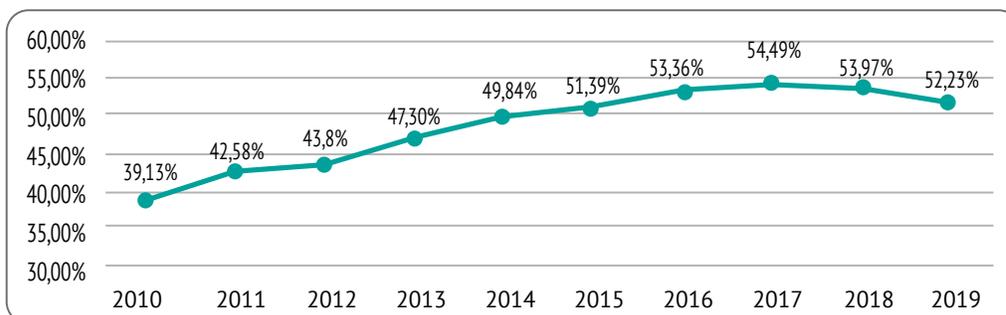
**Figura 6.** Matrícula acreditada (IES y programas) por nivel de formación educación superior, 2019



Fuente: SNIES (2020).

No obstante, para el año 2019 se observó una disminución de la matrícula en el sistema, puesto que, en comparación con el año 2017, se registraron 50.064 estudiantes menos. Esto implica un llamado a la reflexión sobre el acceso a la educación superior en Colombia y, aún más, invita a revisar cómo se está viendo afectada la equidad con estos cambios (figura 7).

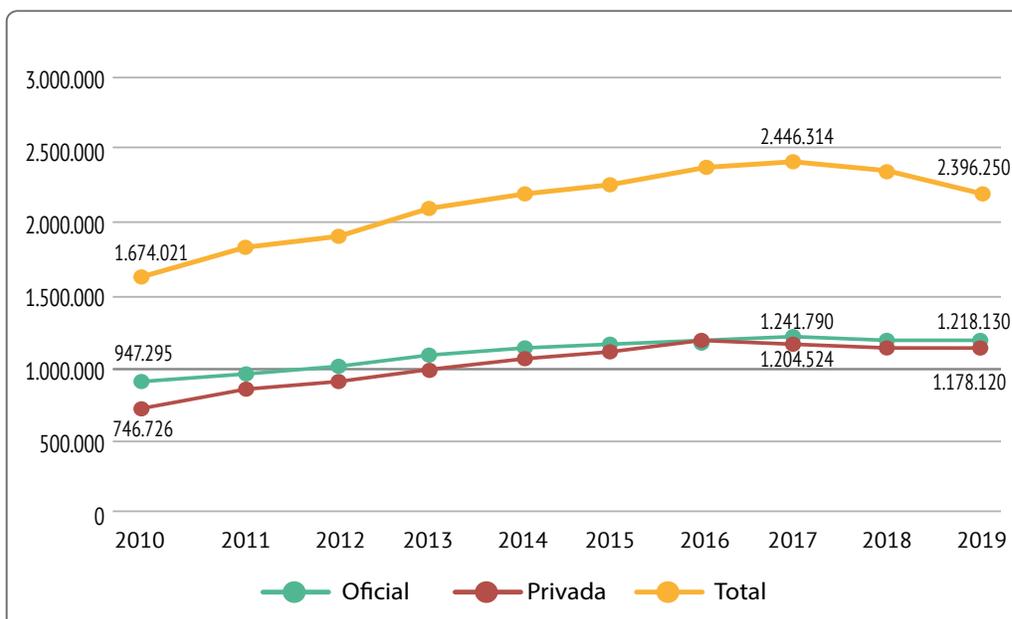
**Figura 7.** Tasa de cobertura en la educación superior, 2010-2019



Fuente: SNIES (2020), con proyecciones de población derivadas del Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE, 2018).

En Colombia, como se muestra en la figura 8, la matrícula pública y privada es cercana al 50-50, es decir la distribución de estudiantes es cerca de la mitad en IES públicas (51% en 2019) y la mitad en IES privadas (49% en 2019). Esto, a pesar de que existen más IES privadas que oficiales. Las IES públicas pueden ser municipales, departamentales o nacionales<sup>10</sup> y las IES privadas pueden ser fundaciones, corporaciones o instituciones de economía solidaria, todas sin ánimo de lucro.

**Figura 8.** Matrícula de educación superior por sector, 2010-2019

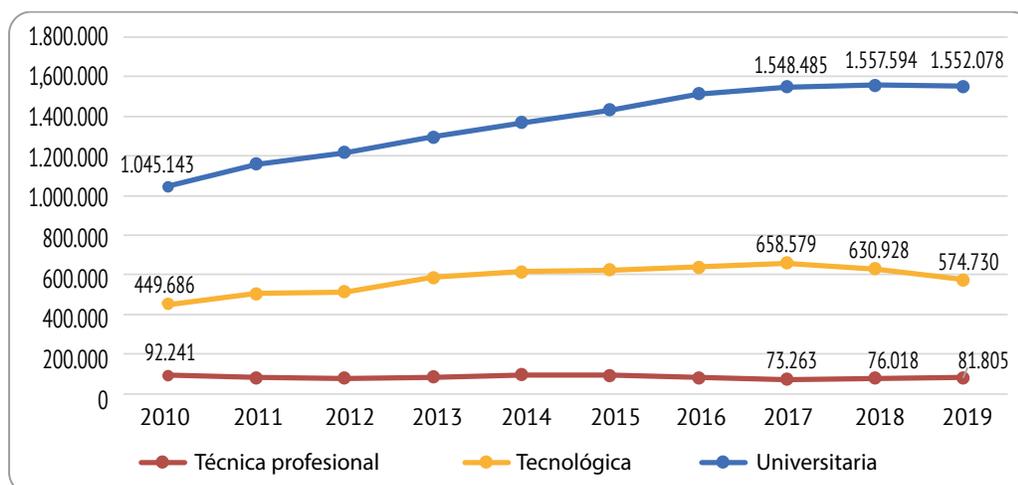


Fuente: Elaboración propia basada en datos del SNIES (2020).

<sup>10</sup> Sobre la organización político-administrativa de Colombia puede consultarse la página web: [www.colombia.co/pais-colombia/estructura-del-estado-colombiano/como-es-la-organizacion-politico-administrativa-de-colombia](http://www.colombia.co/pais-colombia/estructura-del-estado-colombiano/como-es-la-organizacion-politico-administrativa-de-colombia)

Respecto a los tipos de programas de educación superior de pregrado, en los que se encontraban matriculados 2.208.000 estudiantes para el año 2019, el mayor aumento permanente de la matrícula se ha dado en los programas de pregrado universitario (aunque con una disminución de 5.516 estudiantes en el año 2019), la matrícula en programas tecnológicos ha tenido un crecimiento menor y es la más afectada con el decrecimiento de matrícula de los dos últimos años (56.198 estudiantes menos en el año 2019, que se sumaron a los ya 27.651 estudiantes menos del 2018), y se advierte una disminución permanente en la matrícula de programas técnicos profesionales (figura 9), aunque ha logrado aumentar en un pequeño número en los años 2018 (5.355 matrículas más) y 2019 (3.187 matrículas más).

**Figura 9.** Matrícula de pregrado en educación superior por nivel de formación, 2010-2019

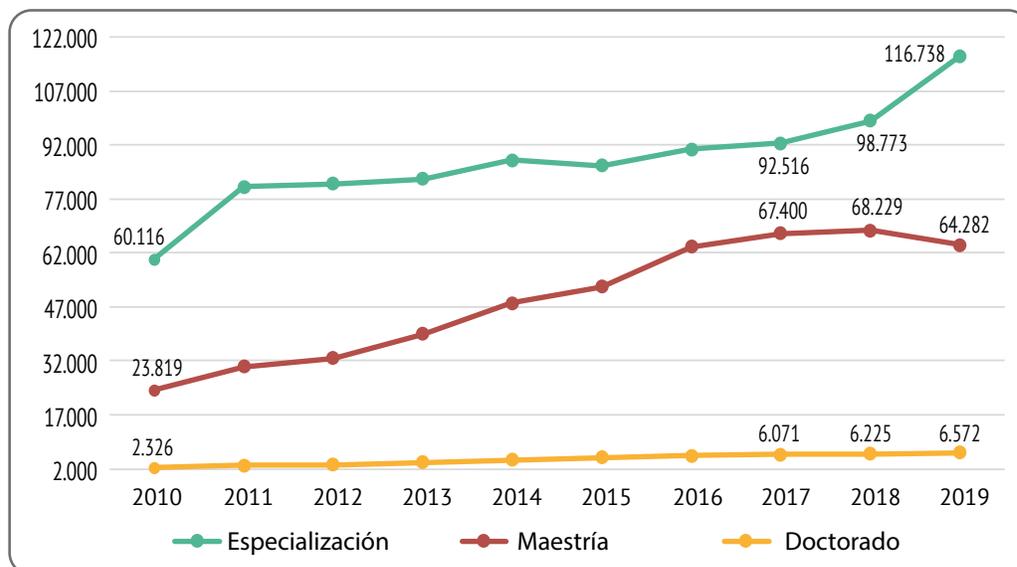


Fuente: Elaboración propia basada en SNIES (2020).

En los programas de posgrado en educación superior en Colombia, con 187.637 estudiantes en el año 2019, se ha vivido un crecimiento importante (figura 10). Hubo una tendencia al aumento de estudiantes en maestrías, especialmente desde el año 2013 al 2017, sin embargo, en los últimos dos años se evidencia un decrecimiento de matrículas en maestría y, por el contrario, un crecimiento de la matrícula en especializaciones<sup>11</sup>. El número de matrículas en doctorado se ha triplicado en 10 años y mantiene su crecimiento a pesar de ser un número muy pequeño en comparación con otros niveles de formación y otros países.

<sup>11</sup> Aunque esto puede deberse también a un cambio en la manera de incluir estudiantes de especialización en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior de Colombia (SNIES).

**Figura 10.** Matrícula de posgrado en educación superior por nivel de formación, 2010-2019

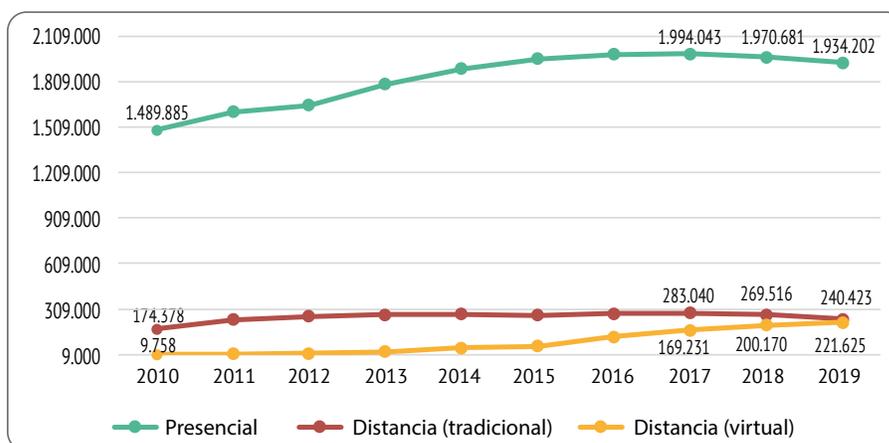


Fuente: Elaboración propia basada en datos del SNIES (2020).

En cuanto a la metodología, hasta el año 2019 en Colombia los programas se clasificaban en tres tipos: presencial, a distancia tradicional y a distancia virtual. Las dos últimas metodologías se diferenciaban de la presencial por «utilizar estrategias de enseñanza aprendizaje que permiten superar las limitaciones de espacio y tiempo entre los actores del proceso educativo» (Decreto 1075 de 2015, art. 2.5.3.2.6.1) y, entre estas, las metodologías a distancia virtuales se diferenciaban porque «exigen el uso de las redes telemáticas como entorno principal, en el cual se lleven a cabo todas o al menos el ochenta por ciento (80%) de las actividades académicas» (Decreto 1075 de 2015, art. 2.5.3.2.6.2).

Con el cambio de reglamentación y el nuevo Decreto 1330 de 2019 se establece una nueva definición normativa de *modalidad* y *metodología*, y entre las modalidades se incluyen «presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades» (Decreto 1330 de 2019, art. 2.5.3.2.3.2.9). Desde entonces, las IES podrán ofrecer programas mediante distintas modalidades a través de un registro calificado único, y ya no tendrán diferentes registros de acuerdo con la metodología (Decreto 1330 de 2019, art. 2.5.3.2.2.4). Aunque no es claro cómo se podrá hacer un seguimiento estadístico a la oferta de las diferentes modalidades, es posible analizar las cifras hasta el año 2019 (figura 11), en las cuales se observa un predominio de la educación presencial, pero también un aumento paulatino de la educación virtual especialmente desde el año 2015.

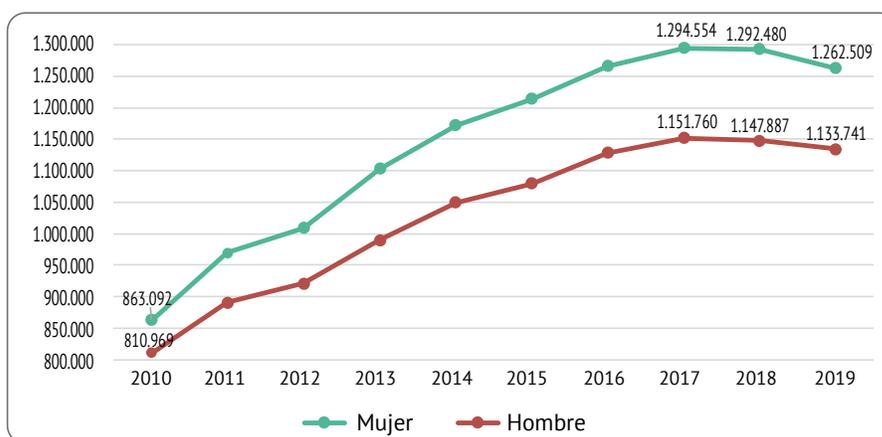
**Figura 11.** Matrícula de educación superior por metodología, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia basada en información del SNIES (2020).

En lo que se refiere al sexo (figuras 12 y 13), tanto la cantidad como el porcentaje de mujeres matriculadas en el sistema de educación superior se mantienen y aumentan; sin embargo, se observan diferencias entre programas, tipos y niveles de formación, así como en los resultados en las pruebas nacionales, tal como lo señalan el ICFES (2020a) y los estudios de Ramírez Torrado (2014) y Arias-Velandia et al. (2018). En la disminución de la matrícula de los últimos dos años hay una mayor disminución entre las mujeres matriculadas (32.045 mujeres matriculadas menos) que entre los hombres (18.019 hombres matriculados menos)<sup>12</sup>.

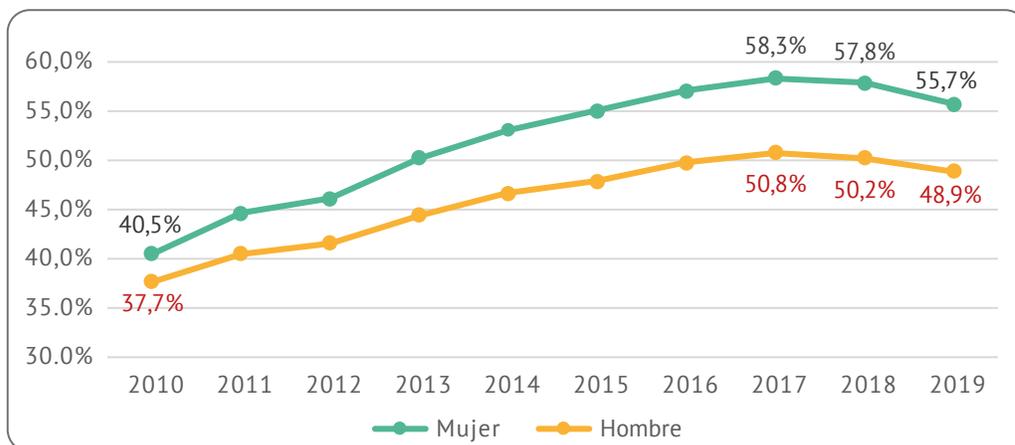
**Figura 12.** Matrícula por sexo en educación superior, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia basada en información del SNIES (2020).

<sup>12</sup> La información actualizada sobre estadísticas de la educación superior en Colombia se puede consultar en la página web del SNIES: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS>

**Figura 13.** Tasa de cobertura en educación superior por sexo según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

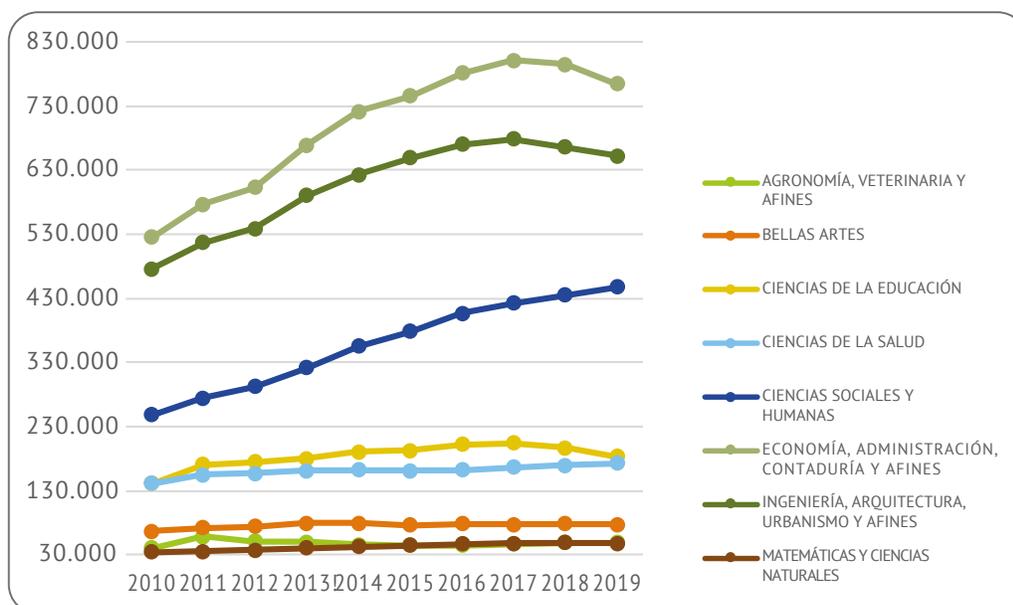


Fuente: Elaboración propia basada en información del SNIES (2020).

Al analizar la matrícula en Colombia según las ocho áreas de conocimiento en las que se clasifican los programas de educación superior en el país (figura 14), se encuentra que el mayor número de matrículas, cerca del 80%, se concentra en las tres áreas de economía, administración y afines (32% en 2019), ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (27% en 2019), y ciencias sociales y humanas (19% en 2019). La matrícula restante se distribuye en las otras cinco áreas de conocimiento, entre las cuales el menor porcentaje se encuentra en las áreas de matemáticas y ciencias naturales (2%) y agronomía, veterinaria y afines (2%).

Frente al decrecimiento de la matrícula, las áreas más afectadas en los años 2018 y 2019 son las de ciencias de la educación (36.400 estudiantes menos), ciencias de la salud (26.291 estudiantes menos), economía, administración y afines (20.943 estudiantes menos) y bellas artes (865 estudiantes menos); el área de agronomía, veterinaria y afines se mantiene relativamente estable (256 estudiantes más), y en las tres áreas restantes se observa un aumento de matrícula. Entre estas últimas, el caso más significativo es el del área de ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines, con 25.226 estudiantes más.

**Figura 14.** Matrícula en educación superior por área de conocimiento, 2010-2019

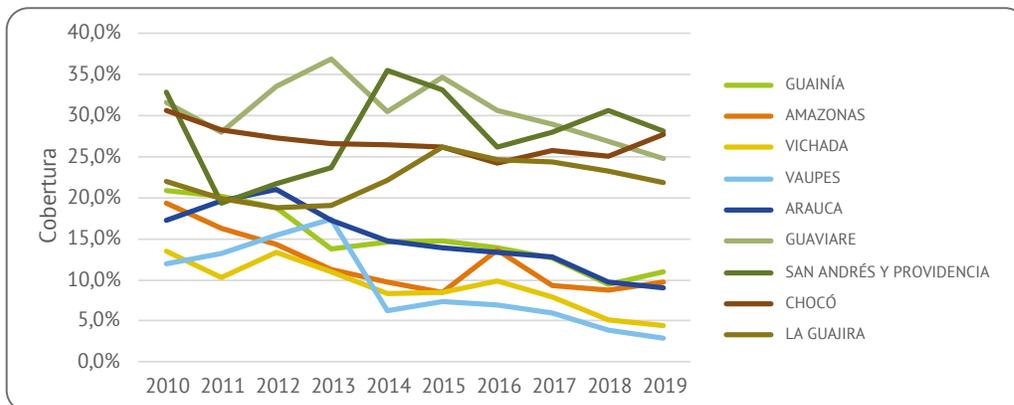


Fuente: Elaboración propia basada en información del SNIES (2020).

Entre los departamentos del país se encuentran diferencias importantes en cuanto a la cobertura y a cómo esta ha variado en la última década. Entre 2010 y 2019 nueve departamentos de Colombia disminuyeron su cobertura en educación superior<sup>13</sup>: Guainía, Amazonas, Vichada, Vaupés, Arauca, Guaviare, San Andrés y Providencia, Chocó y La Guajira (figura 15). Es especialmente inquietante la disminución de la cobertura en los departamentos de Amazonas, Vichada, Vaupés y Arauca, que luego de tener entre 12% y 19% de cobertura al inicio del periodo analizado, presentan una disminución cercana a los 9 puntos porcentuales al final del periodo. El caso de Vaupés es especialmente crítico pues (3% de cobertura en 2019). Es necesario tener en cuenta, que estos cambios de disminución de cobertura pueden deberse, igualmente, a un cambio demográfico en el país.

<sup>13</sup> Que en Colombia se calcula en las personas entre 17 a 21 años.

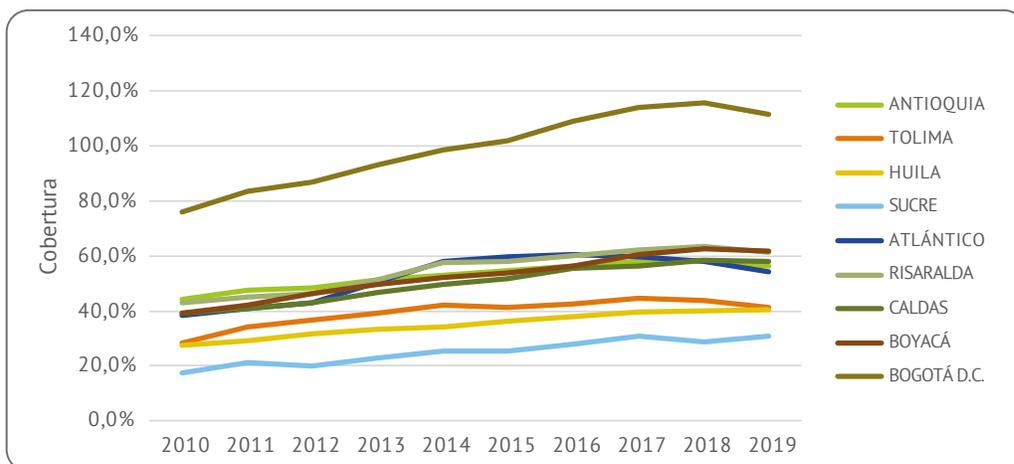
**Figura 15.** Departamentos que han disminuido su cobertura en educación superior, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia basada en información del SNIES (2020).

Por otro lado, se encuentran aquellos departamentos que han aumentado su cobertura (figura 16). El caso más significativo es el de Bogotá, que sigue concentrando el mayor número de estudiantes en el país; le siguen aumentos significativos de cobertura en Boyacá, Caldas, Risaralda, Atlántico, Sucre, Huila y Tolima.

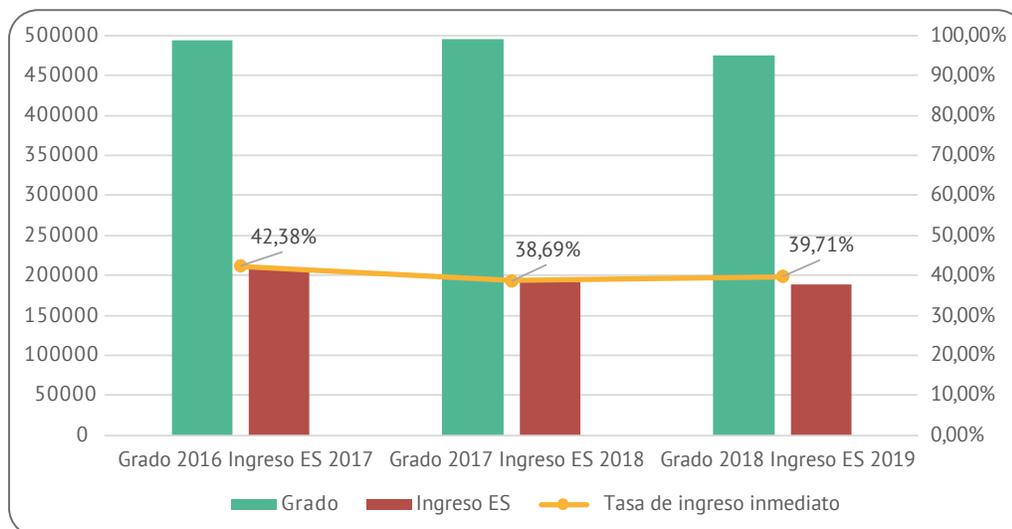
**Figura 16.** Departamentos que han aumentado su cobertura en educación superior, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia basada en información del SNIES (2020).

Un elemento importante por considerar es la tasa de tránsito inmediato de la educación media a la educación superior en Colombia. En los últimos tres años esta tasa se ha mantenido entre el 42% y el 39%. En el 2018 se graduaron 475.065 estudiantes de la educación media y, de estos, ingresaron a educación superior en el año siguiente 188.666 (figura 17).

**Figura 17.** Tasa de tránsito inmediato de educación media a educación superior, 2017-2019



Fuente: Elaboración propia basada en información del SNIES (2020).

Esta situación, por supuesto, también varía entre los departamentos del país, con tasas que van desde el 16% y 17% en Amazonas y Vaupés, hasta las más altas que estuvieron en el 2019 entre el 49% y 48% en San Andrés y Providencia, y Quindío, respectivamente. Desafortunadamente, a la fecha ningún departamento sobrepasa el 50%.

Hay departamentos en donde, así como ha disminuido la cobertura en educación superior, también ha disminuido el tránsito inmediato, como San Andrés y Providencia, Guainía, Guaviare, Vaupés y Arauca, casos que es urgente considerar. Sin embargo, este indicador muestra que la tasa de tránsito inmediato también ha disminuido en algunos de los departamentos en los que ha aumentado la cobertura, como Bogotá y Atlántico; probablemente, como consecuencia de la migración interna y externa que se ha vivido en los últimos años en el país.

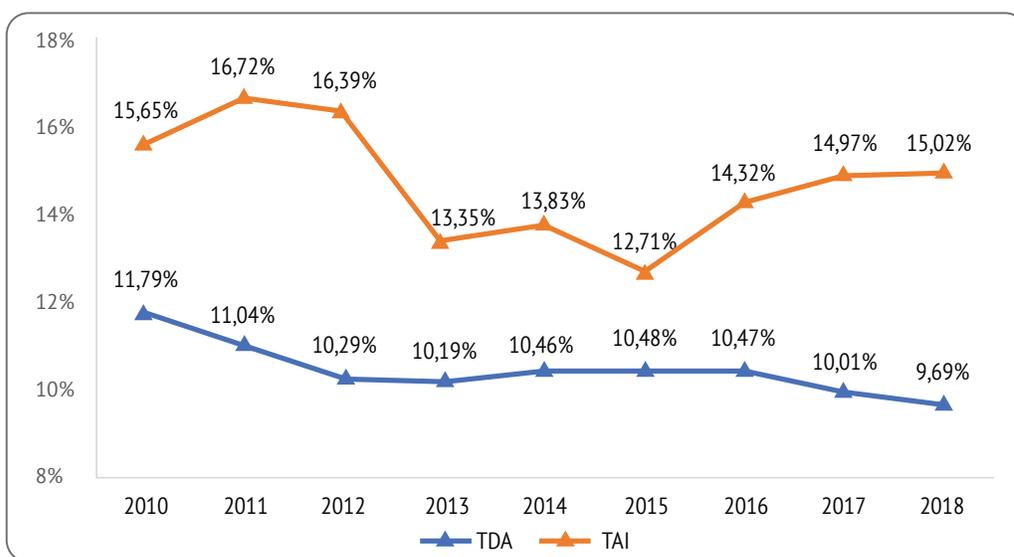
### 3.1.4. Deserción en la educación superior en Colombia

El Ministerio de Educación Nacional revisó en el 2018 la manera como se calculaba la deserción estudiantil en la educación superior en Colombia, dado que como se venía calculando no reconocía la movilidad interna de estudiantes en el sistema, es decir, aquellas personas que salían de un programa, pero no del sistema, pues lo que realizaban era un cambio, bien fuera de programa, de nivel o de institución.

Entre las medidas tomadas, se calculó tanto la tasa de deserción anual (TDA), como un nuevo indicador denominado *tasa de ausencia intersemestral* (TAI), así: «La tasa de deserción anual (TDA) tiene como objetivo medir el fenómeno de la deserción en el corto plazo y permite evidenciar los esfuerzos de las IES y de la política pública, teniendo en cuenta que un estudiante se clasifica como desertor cuando no se ha matriculado por dos o más periodos consecutivos en un programa académico», por otro lado, la tasa de ausencia intersemestral (TAI) «calcula la proporción de estudiantes que se encuentran en riesgo de desertar al no matricularse en un programa académico durante un semestre».

Los resultados muestran una disminución permanente de la tasa de deserción anual en educación superior en el periodo 2010-2018, sin embargo, se advierte un incremento, desde el año 2015, en la tasa de ausencia intersemestral (figura 18).

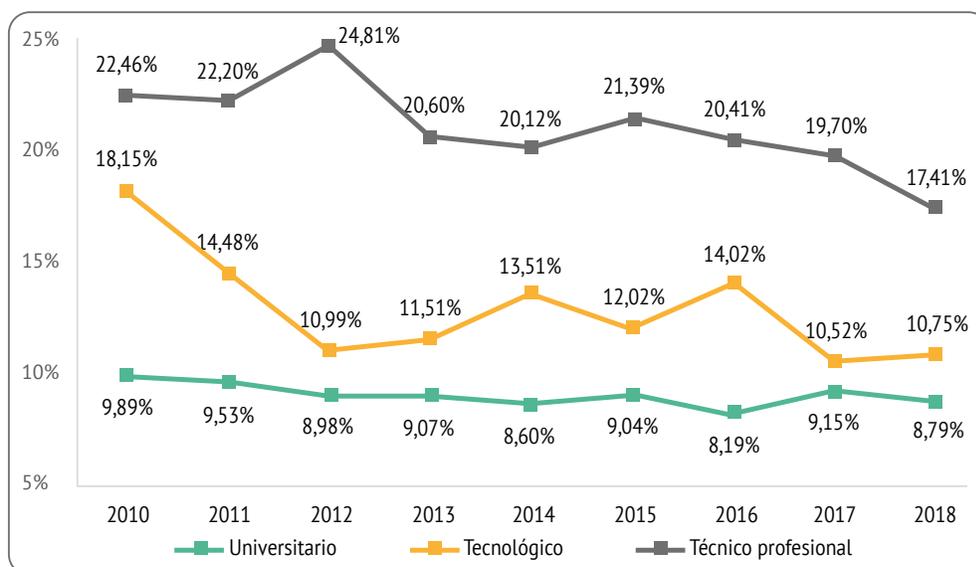
**Figura 18.** Tasas de deserción en la educación superior, 2010-2018



Fuente: MEN (2020).

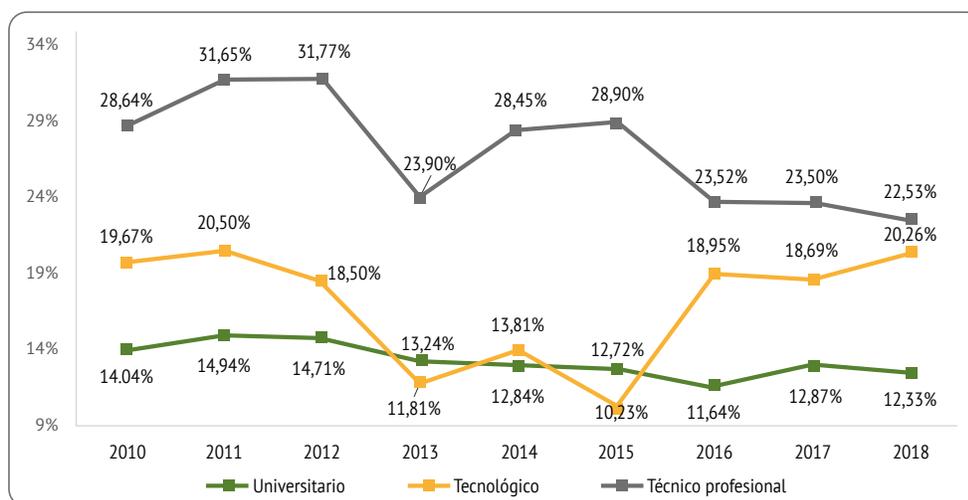
Aunque la disminución de la deserción anual se ha presentado en los diferentes tipos de programas, aún se mantienen importantes diferencias: alta deserción en los programas técnicos profesionales, pocas variaciones en la deserción de los programas universitarios y una disminución considerable de la deserción en los programas tecnológicos (figura 19). Sin embargo, estos últimos son los que presentan mayor ausencia intersemestral (figura 20).

**Figura 19.** Tasa de deserción anual según nivel de formación



Fuente: MEN (2020a).

**Figura 20.** Tasa de ausencia intersemestral según nivel de formación



Fuente: MEN (2020a).

A partir de estos resultados, el MEN concluye:

Si bien las estrategias implementadas por las instituciones de educación superior (IES) y por el Ministerio de Educación Nacional han contribuido a la disminución de las tasas de deserción anual, los estudiantes siguen viéndose obligados a suspender sus estudios, lo cual puede impactar no solo la duración de los estudiantes en el sistema educativo sino los procesos de aprendizaje y los resultados académicos. Es necesario identificar el tipo de acciones que no solo contribuyan a la disminución de la deserción, sino que ayuden a que los estudiantes no tengan que ausentarse de sus estudios. (MEN, 2020a, p. 3)

Según Rodríguez Urrego (2019), desde el 2010 en Colombia se advierte un movimiento desde el mero seguimiento a la deserción hacia la generación de acciones prevenirla. Asimismo, cada vez se genera mayor conocimiento y conciencia sobre los aspectos estructurales de la deserción en el país, que se ve afectada especialmente por la desigualdad económica, que va de la mano de las brechas en los capitales culturales y simbólicos de las comunidades estudiantiles, la situación de conflicto armado y violencia estructural, además de la motivación para cursar este nivel de estudios. Sin embargo, aún se requiere mayor gestión de la información sobre este fenómeno desde el ámbito nacional, para adelantar programas más pertinentes y efectivos.

### 3.1.5. *Datos generales sobre ocupación de graduados en educación superior en Colombia*

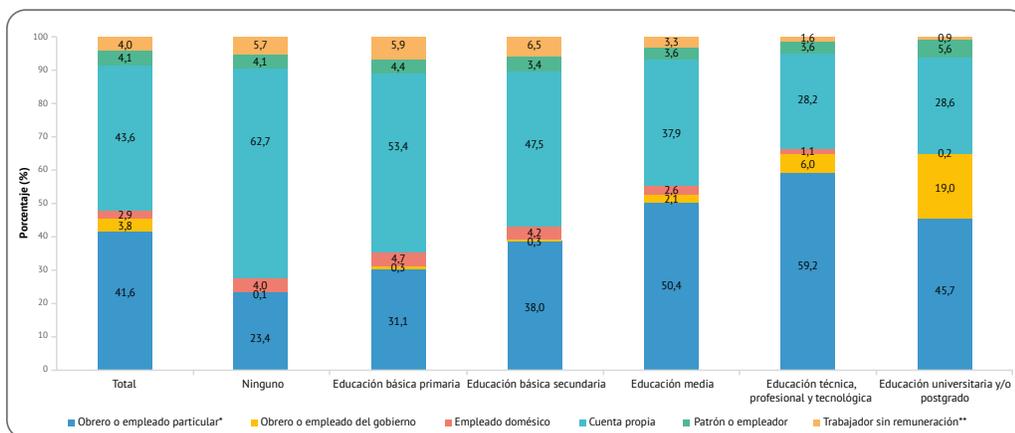
Según información publicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020), en Colombia los graduados en educación superior representan el 24% del total de la población económicamente activa<sup>14</sup>. Para el año 2019, este porcentaje es similar a la representación de este grupo poblacional ubicada tanto en ocupados (24%) como en desocupados (25%), en relación con la totalidad de la población que tiene educación inferior o que no cuenta con ninguna educación.

Entre los graduados ocupados, tanto aquellos que cuentan con educación técnica profesional y tecnológica como los universitarios, en su mayoría, son empleados. Aquellos que han cursado formación universitaria tienen además el porcentaje más alto entre quienes son empleados del Gobierno (19%). En contraste, el porcentaje de quienes trabajan por cuenta propia es menor (figura 21).

---

<sup>14</sup> La *población económicamente activa* (PEA) también se llama *fuerza laboral*, y son las personas en edad de trabajar, que trabajan o están buscando empleo. Esta población se divide en ocupados y desocupados. Los ocupados son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: 1) trabajó por lo menos una hora remunerada en la semana de referencia; 2) los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo; 3) trabajadores sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1 hora. Los desocupados son las personas que en la semana de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: 1) desempleo abierto, que a su vez puede ser *a)* sin empleo en la semana de referencia, *b)* hicieron diligencias en el último mes, *c)* disponibilidad; 2) desempleo oculto: *a)* sin empleo en la semana de referencia, *b)* no hicieron diligencias en el último mes, pero sí en los últimos 12 meses y tienen una razón válida de desaliento, *c)* disponibilidad.

**Figura 21.** Distribución porcentual de ocupados según nivel educativo y posición ocupacional, total 2019

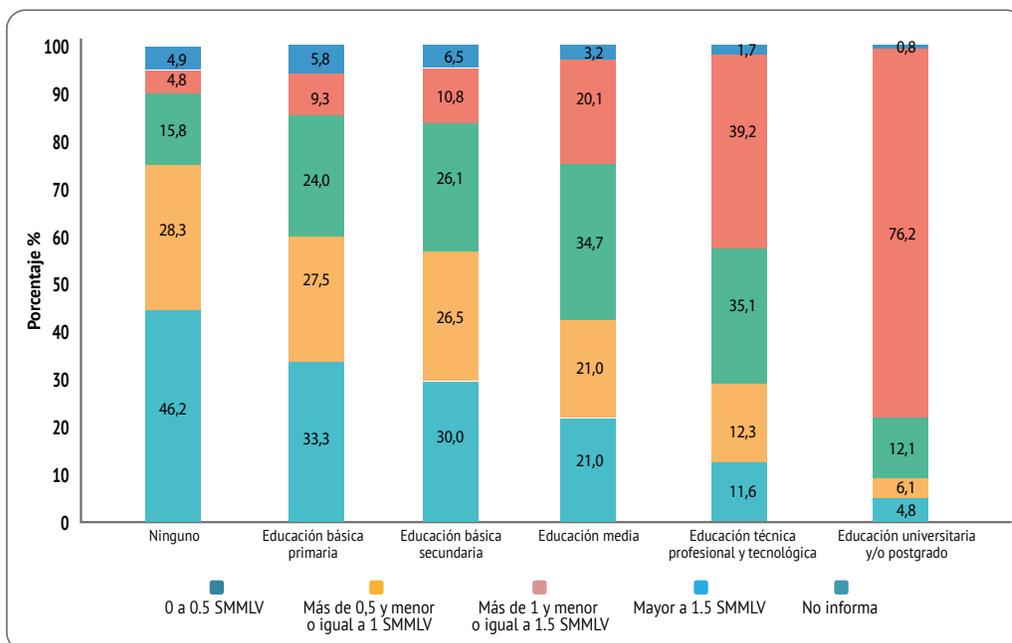


Fuente: DANE (2020).

Otra diferencia importante que establece el DANE se refiere a los rangos de ingreso (figura 22), por cuanto el 76% de las personas con títulos universitarios y el 39,2% de aquellas con títulos en educación técnica y tecnológica ganaron más de 1,5 veces el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), es decir, 1.242.174 COP<sup>15</sup>, ingresos más altos que los de las personas con niveles educativos menores. Esta información también muestra que el 59% de las personas con educación técnica y tecnológica y el 23% con educación universitaria tienen ingresos inferiores.

<sup>15</sup> Teniendo en cuenta el promedio del costo del dólar para este año fue de 3.300 COP, en este caso 1,5 SMMLV equivalen a 376 USD.

**Figura 22.** Distribución porcentual de ocupados según nivel educativo y rangos de ingreso. Total 2019



\* El salario Mínimo Mensual Legal Vigente SMMLV para el 2019 fue \$ 828.116.

\* Ingreso laboral: El ingreso laboral está conformado por el ingreso de la ocupación principal, ingresos en especie (vivienda y alimentos) e ingresos provenientes de la segunda actividad económica. Se utilizan métodos de imputación de ingresos para falsos ceros, valores atípicos y valores ausentes.

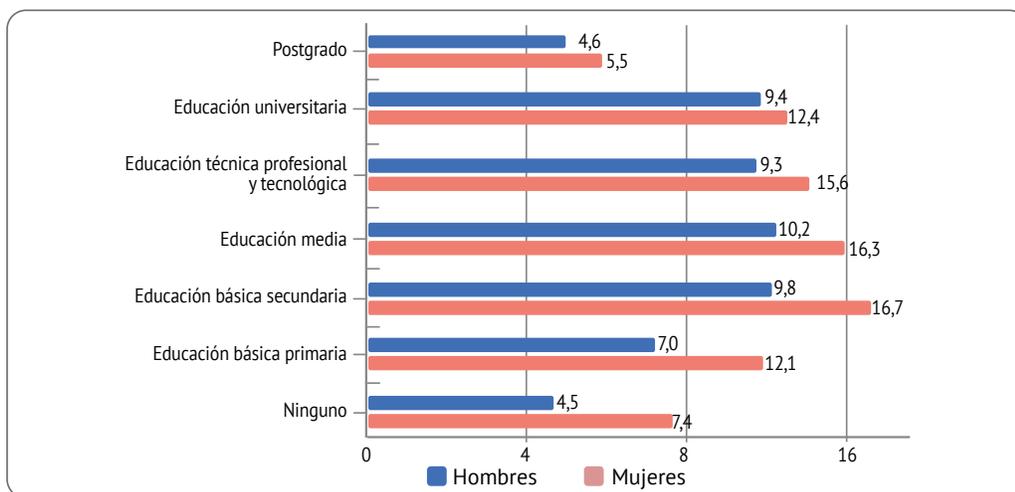
Nota 1: Los ingresos laborales aquí presentados hacen referencia al mes pasado independiente del número de horas trabajadas.

Nota 2: Niveles educativos logrados según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación Adaptada para Colombia (CINE-2011 A.C.). La suma de la distribución puede diferir del 100% porque no se incluye la categoría «No informa» y por efecto de decimales.

Fuente: DANE (2020).

Además, aún existen brechas en la recepción del mercado laboral de hombres y mujeres (figura 23), ya que, aunque hay mayor número de mujeres en educación superior, también es más alto el desempleo femenino después de obtener el título (DANE, 2020).

**Figura 23.** Tasa de desempleo por nivel educativo, según el sexo. Total nacional, 2019



Fuente: DANE (2020).

### 3.1.6. Entidades vinculadas al MEN relacionadas con la educación superior

La educación superior en Colombia es regulada y centralizada por el Ministerio de Educación Nacional (en adelante, MEN), específicamente por el Viceministerio de Educación Superior<sup>16</sup>. El MEN tiene siete entidades adscritas y tres entidades vinculadas. A continuación se describen las entidades vinculadas al MEN que guardan relación directa con la educación superior.

#### 3.1.6.1. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)

Entidad del Estado que promueve la educación superior a través del otorgamiento de créditos educativos y su recaudo, con recursos propios o de terceros, a la población con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico. Igualmente, facilita el acceso a las oportunidades educativas que brinda la comunidad internacional para elevar la calidad de vida de los colombianos y así contribuir al desarrollo económico y social del país.<sup>17</sup>

Durante los 70 años de existencia de esta entidad se han beneficiado 4,7 millones de personas. Para el 2019 el ICETEX tenía 673.761 beneficiarios, de los cuales, el 71% hace parte de los sectores más pobres en el país. Actualmente,

<sup>16</sup> Se puede obtener más información sobre este viceministerio en la página web: [www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-217737.html?\\_noredirect=1](http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-217737.html?_noredirect=1)

<sup>17</sup> Definición tomada del portal web del ICETEX: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex>, en el cual puede consultarse información adicional sobre esta entidad.

el ICETEX ofrece diversos beneficios, entre los que se encuentran créditos educativos y créditos condonables, crédito exterior, becas, idiomas y pasantías.

Sin embargo, durante el 2019, en el marco del movimiento estudiantil, esta entidad recibió críticas significativas. A pesar de que se reconoce su cobertura, su flexibilidad regulatoria y que ofrece la mejor tasa del mercado, se han señalado debilidades respecto a lo engorroso de los trámites que se deben surtir, se han manifestado dudas sobre su naturaleza financiera y fuentes de fondeo, y se ha denunciado que en muchos casos los créditos se tornan impagables. Por ello, se ha venido gestando una propuesta de reforma al ICETEX alrededor de cinco ejes: 1) mayores facilidades incluidas en un plan de alivios e incentivos, 2) servicios más simples para la financiación y las características de su portafolio de servicio, 3) mayor guía y apoyo al estudiante, 4) mayor agilidad y autogestión con una transformación digital y 5) mayor transparencia y experticia en su gobernanza y estructura. Algunos de estos cambios ya se vienen implementando y se espera tener un cambio de normativa para permitir estas transformaciones en el año 2021.

### 3.1.6.2. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)

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.<sup>18</sup>

Las seis pruebas estatales que se realizan durante el proceso de la educación formal en Colombia se distribuyen por niveles, como se muestra en la tabla 7.

---

<sup>18</sup> Definición tomada del sitio web del ICFES: [www.icfes.gov.co](http://www.icfes.gov.co), en donde se puede consultar toda la información y normativa relacionada con la evaluación de la educación en Colombia.

**Tabla 7.** Pruebas nacionales de evaluación según niveles de formación

Edad aprox.	Niveles	Grados y pruebas nacionales obligatorias		CINE (ISCED) 2011
19 y más	Educación superior		Doctorado	8
			Maestría (P/I)	7
		Especialización U	Prueba Saber Pro	
		Especialización TP		Especialización T
			Prueba Saber TyT	Profesional universitario (4 a 5 años)
	Técnico profesional (2 años)	Tecnólogo (3 años)		
17 y 18	Educación media (2 años)	Prueba Saber 11.º		3
		Media técnica (2 años)	Media académica (2 años)	
7 a 16	Educación básica (9 años)	Prueba Saber 9.º		2
		Básica secundaria (4 años)		
		Prueba Saber 5.º		1
		Básica primaria (5 años)	Prueba Saber 3.º	
6	Preescolar (mínimo 1 año obligatorio)		0	
0 a 5	Guardería-Jardín (no obligatorio)			

Los resultados obtenidos en las pruebas administradas por el ICFES pueden ser consultados y utilizados por la ciudadanía en general, por las entidades gubernamentales y por las IES, de tal manera que estas últimas pueden analizar tanto los resultados de sus estudiantes como los resultados de estudiantes de otras instituciones o programas que son comparables, dado que hacen parte de un mismo grupo de referencia.

Algunas de las conclusiones más importantes en el más reciente informe nacional del examen Saber Pro, que se realiza a los estudiantes que culminan sus estudios de pregrado universitario (ICFES, 2020a) fueron los siguientes:

En términos generales, con respecto a 2016, los resultados agregados en 2019 mostraron una caída en el puntaje global y en los módulos de Razonamiento Cuantitativo, Lectura Crítica, Comunicación Escrita y Competencias Ciudadanas. Por su parte, Inglés aumentó en dos puntos en el mismo periodo.

[...]

Los resultados por sexo evidencian que las mujeres obtuvieron un promedio del puntaje por encima de los hombres en el módulo de Comunicación Escrita. Para el resto de los módulos y el puntaje global, el promedio del puntaje de

los hombres se ubicó por encima del promedio de las mujeres, en especial en Razonamiento Cuantitativo [...] Los resultados por sector señalan que las IES públicas, en promedio, alcanzaron mayores puntajes en los cuatro años analizados para el puntaje global y los módulos de Razonamiento Cuantitativo, Lectura Crítica y Competencias Ciudadanas. Para el módulo de Comunicación Escrita, el promedio del puntaje en los cuatro años fue similar en ambos sectores con diferencias de máximo un punto (con una desviación estándar mayor en las IES públicas). Por otro lado, para el módulo de inglés, las IES privadas alcanzaron mayores promedios del puntaje para todo el periodo 2016-2019. (ICFES, 2020a, pp. 50-51)

Se identificaron, además, brechas significativas entre los municipios del país (ICFES, 2020a, p. 31).

En cuanto a las pruebas Saber TyT, la caída del puntaje global fue similar a la de las pruebas Saber Pro, pero en este caso no hubo mejores resultados para inglés. También se hallaron diferencias similares por sexo en los resultados de los diferentes módulos, aunque «se destaca que en el grupo Ingeniería mecánica y afines se presenta la mayor brecha entre hombres y mujeres en todos los módulos, y esta favorece a las mujeres» (Icfes, 2020b, p. 52). Sin embargo, a diferencia de lo sucedido con las pruebas Saber Pro, las IES privadas alcanzaron mayores promedios en el puntaje global de las pruebas Saber TyT.

Además de los exámenes de Estado, el ICFES ha avanzado significativamente en los modelos para medir el valor agregado y el valor relativo. El valor agregado (VA):

Intenta medir cuánto aporta una institución a las competencias de sus estudiantes [...] en el entendido de que] cuando un alumno entra a un centro educativo llega con unas habilidades previas, por lo que sus capacidades al terminar su ciclo académico no se deben solo a lo que aprendió por su paso en él, sino también a lo que sabían antes de entrar al mismo. (ICFES, 2021, párr. 1)

Los estudios de valor agregado, entonces, «intentan aislar lo aprendido en una institución de las condiciones iniciales, para poder medir de una forma más precisa la calidad en la formación académica» (ICFES, 2021, párr. 1).

Esta medición se complementa con el estudio del aporte relativo (AR), en el cual:

Se aíslan del cálculo de valor agregado aquellos factores que no están directamente relacionados con la educación impartida por las instituciones. De esta forma, el Icfes [...] establece una premisa de «comparar comparables», analizando las diferencias en el VA de las IES que cuentan con estudiantes con resultados similares en la prueba Saber 11. (ICFES, 2021, párr. 2)

### 3.1.6.3. El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP)

Organización de economía mixta, de derecho privado, sin fines de lucro, de interés social, organizada bajo los principios de economía solidaria, cuya función principal es servir como entidad promotora de financiamiento de proyectos específicos de las instituciones de educación superior, así como plantear y proponer programas y proyectos económicos para el beneficio de estas instituciones.<sup>19</sup>

Actualmente hay 121 IES afiliadas a Fodeseop, tanto las afiliadas como algunas no afiliadas se han visto beneficiadas con créditos y recursos de apoyo a proyectos seleccionados en el marco de las convocatorias efectuadas desde sus diferentes fondos, como los fondos sociales de educación, de bienestar universitario, de solidaridad (FODESEP, 2019)

En el año 2019 los aportes del Gobierno nacional abarcaron el 29% del presupuesto de este fondo, el 71% restante fueron aportes de IES.

Estas entidades participan en la formulación de políticas y el desarrollo de programas y estrategias para el acceso y la calidad de la educación superior en el país.

### 3.1.7 *Sistemas de información en Colombia con datos sobre su educación superior*

Colombia cuenta con un grupo de sistemas de información en donde se puede conocer su oferta educativa, datos sobre deserción, vinculación laboral de sus graduados y sobre sus avances en Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>20</sup>.

El principal sistema de información de la educación superior en Colombia es el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), en donde se puede consultar información de acceso público<sup>21</sup> sobre todas las instituciones de educación superior y los programas académicos ofrecidos en el país. En este sistema es posible identificar si la IES o el programa están activos; los tipos y niveles, áreas y núcleos de conocimiento; y los departamentos y municipios de la oferta, entre otros. También se pueden consultar estadísticas generales del sistema de educación superior.

<sup>19</sup> Definición tomada del sitio web del FODESEP: [www.fodeseop.gov.co](http://www.fodeseop.gov.co), en el cual puede consultarse información adicional sobre esta entidad.

<sup>20</sup> Al respecto puede consultarse la página web sobre sistemas de información del MEN: [www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/propertyvalue-41698.html](http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/propertyvalue-41698.html)

<sup>21</sup> <https://snies.mineduacion.gov.co>

Existe también el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES)<sup>22</sup>, una herramienta del MEN para hacer seguimiento sobre las cifras de deserción de estudiantes de la educación superior. Con los datos suministrados por las instituciones de educación superior, el SPADIES identifica y pondera los comportamientos, las causas, variables y riesgos que determinan la deserción estudiantil. Esta información permite, además, agrupar a los estudiantes de acuerdo con su riesgo de deserción.

Otros sistemas de información, en donde se pueden consultar datos importantes sobre el sistema de educación superior colombiano son el Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación Nacional (OLE)<sup>23</sup>, que ofrece información y estadísticas sobre la oferta de graduados en educación superior, y monitorea su mercado de trabajo a partir de fuentes externas, con el fin de contribuir a la construcción de política educativa y aportar a la autoevaluación de las instituciones de educación superior y la pertinencia de la oferta académica en Colombia.

### 3.1.8. Educación para el trabajo y el desarrollo humano en Colombia (ETDH)

En Colombia, lo que otrora se denominó *educación no formal*, pasó a denominarse *educación para el trabajo y desarrollo humano* (ETDH) a partir de la expedición de la Ley 1064 de 2006. La ETDH se ofrece «con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional» (Decreto 1075 de 2015, art. 2.6.2.2). Algunas formaciones en ETDH podrían clasificarse en nivel 4 del CINE 2011 (educación postsecundaria no terciaria), sin embargo, otras se ubican en niveles previos (0 a 3), en el nivel 9 (no clasificado en otra parte), o en la educación no formal.

Este tipo de educación es vigilada en Colombia por las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, y es ofertada por una gran institución pública, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), así como por cerca de 4.000 instituciones privadas<sup>24,25</sup>. Aunque esta no es educación

---

<sup>22</sup> [www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/spadies](http://www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/spadies)

<sup>23</sup> <https://ole.mineduacion.gov.co>

<sup>24</sup> La Información oficial sobre este tipo de formación en Colombia puede consultarse en la página web del MEN: [www.mineduacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-57273.html?\\_noredirect=1](http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-57273.html?_noredirect=1)

<sup>25</sup> La información sobre instituciones y programas de ETDH puede consultarse en el portal web del Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET): <http://siet.mineduacion.gov.co/siet>

superior, vale la pena incluirla en el análisis, ya que presenta un panorama complementario para quienes culminan la educación media, con la oferta de continuar su formación.

Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se establece la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país. Con ello se pretende promover el reconocimiento de aprendizajes, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción o reinserción laboral y el desarrollo productivo del país. Los componentes del SNC son: el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC); los subsistemas de aseguramiento de la de la educación y la formación, de normalización de competencias y de evaluación y certificación de competencias; el esquema de movilidad educativa y formativa, y la plataforma de información del SNC.

## 3.2. Aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia

Para entender el sistema de educación superior colombiano es necesario, además, comprender su sistema de aseguramiento de la calidad. La Constitución Política de Colombia, en su artículo 69, garantiza la autonomía universitaria, concepto que se desarrolla con mayor amplitud en el capítulo VI de la Ley 30 de 1992, «Autonomía de las instituciones de educación superior». Así, las IES colombianas son autónomas para:

... modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional. (Ley 30 de 1992, art. 28).

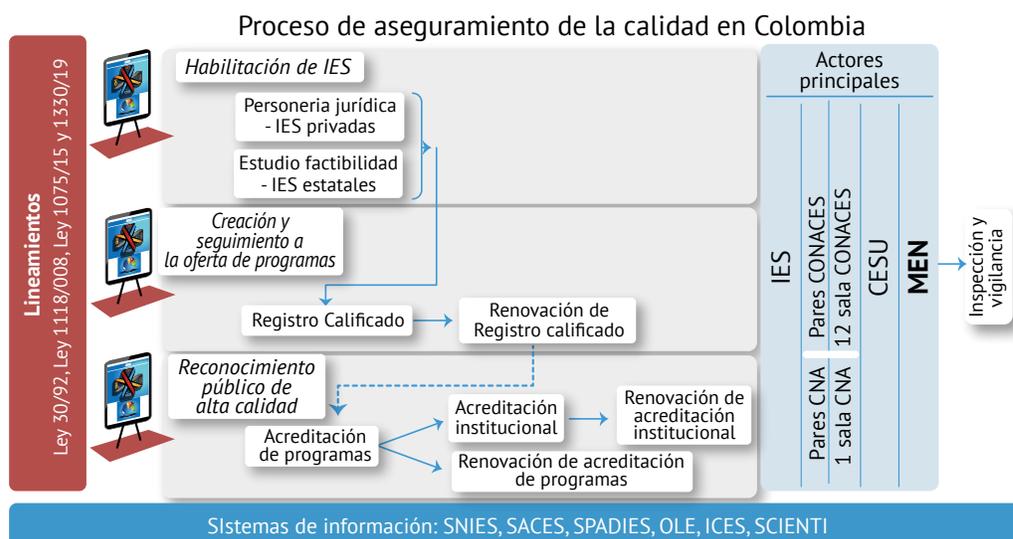
Sin embargo, todos los programas académicos de educación superior en Colombia, así como las IES que reciban estudiantes en sedes presenciales en el país, deben contar con la autorización del MEN y surtir un proceso que permita garantizar su calidad.

Tal como se muestra en la figura 24, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) incluye tres procesos generales<sup>26</sup>:

<sup>26</sup> Más información en: [www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-196475.html?\\_noredirect=1](http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-196475.html?_noredirect=1)

- El proceso para la habilitación de IES públicas y privadas, para que puedan ofrecer programas académicos de educación superior en el país; así como para la transformación de las IES que estén interesadas y cumplan con las condiciones para cambiar su tipología.
- Un proceso para obtener y renovar el permiso obligatorio que deben tener todos los programas académicos para recibir estudiantes, denominado registro calificado. Este debe ser renovado cada siete años por todos los programas de educación superior; en caso de no ser renovado el programa no podrá recibir estudiantes nuevos.
- Un proceso voluntario para el reconocimiento público de la alta calidad de instituciones y de programas denominado acreditación en alta calidad. Los tiempos de la acreditación institucional y de la acreditación de los programas académicos varían entre seis y diez años, de acuerdo con los resultados obtenidos.

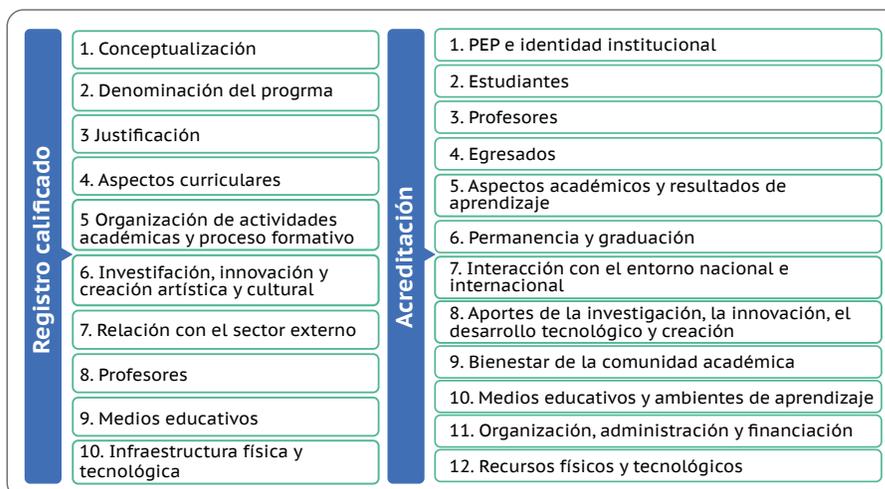
Figura 24. Aseguramiento de la calidad



Todos los procesos incluyen autoevaluaciones de las IES o de sus programas, según sea el caso, evaluaciones externas realizadas inicialmente por pares externos y posteriormente por integrantes de los órganos asesores y de coordinación del SACES y un acto normativo emitido por el MEN.

En las figuras 25 y 26 se resumen las condiciones y factores que se evalúan en los programas académicos y en las instituciones de educación superior en Colombia, respectivamente, según el Decreto 1330 de 2019 (MEN) y el Acuerdo 2 de 2020 (Consejo Nacional de Educación Superior [CESU]).

**Figura 25.** Condiciones y factores que se evalúan en los programas académicos de educación superior



Fuente: Elaboración propia, basada en el Decreto 1330 de 2019 (MEN) y el Acuerdo 2 de 2020 (CESU).

**Figura 26.** Condiciones y factores que se evalúan para las instituciones de educación superior



Fuente: Elaboración propia, basada en el Decreto 1330 de 2019 (MEN) y el Acuerdo 02 de 2020 (CESU).

Al analizar la inclusión de la *equidad* como parte de las condiciones y factores del aseguramiento de la calidad de programas y de IES en Colombia, en el Decreto 1330 de 2019 que regula el registro calificado, la palabra *equidad* aparece dos veces, en términos generales: en los considerandos y en la definición del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Ya en el Acuerdo 02 de 2020 para la acreditación de programas e instituciones, coordinada por el Consejo Nacional de Acreditación, se utiliza la palabra *equidad* en seis ocasiones, en términos generales, como parte

de los principios y objetivos de la acreditación, pero además comienza a aparecer como parte de las condiciones iniciales para la acreditación y en algunos de los factores a evaluar, específicamente en los de gobierno institucional y transparencia, y comunidad de estudiantes. Cabe anotar que aún no se evidencia un instrumento o pautas para incluir la existencia e implementación de una política de equidad de la institución de educación superior como criterio de acreditación, pero se pueden advertir algunos aspectos sobre equidad evaluados en los factores de gobierno, estudiantes y bienestar.

Los órganos asesores del MEN que cumplen funciones de coordinación y ejecución del aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia son el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

El CESU es la máxima instancia colegiada y representativa para la orientación de políticas públicas en educación superior en Colombia<sup>27</sup>; la CONACES, con salas clasificadas por áreas del conocimiento, es la comisión que asesora al MEN para los casos de habilitación de las instituciones, la obtención y renovación del registro calificado de los programas y el reconocimiento de títulos extranjeros<sup>28</sup>; finalmente, el CNA<sup>29</sup> es la entidad encargada de la acreditación en alta calidad institucional y de programas el órganos asesor es el. Tanto las salas de la CONACES, como el CNA y el sistema de pares externos que visitan a las instituciones, que se encargan de construir los conceptos de calidad dirigidos al MEN, están integrados por docentes de las comunidades académicas de las IES.

Para el año 2019 en Colombia había 300 IES habilitadas y activas, y 11.627 programas con registro calificado y con estudiantes matriculados. Del total de las IES activas, el 22% (66 IES) contaban con acreditación institucional –vale la pena aclarar que no todas las IES activas en Colombia son acreditables, puesto que deben cumplir con unas condiciones iniciales–. De los programas registrados, 1.752 contaban con acreditación en alta calidad (programas ofrecidos tanto por las 66 IES con acreditación institucional, como por 74 IES más que tienen programas acreditados, pero no la acreditación institucional). Para el 2020, 160 IES activas no contaban con programas acreditados ni con acreditación institucional en alta calidad.

---

<sup>27</sup> [www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/w3-article-323876.html](http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/w3-article-323876.html)

<sup>28</sup> [www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-227123.html](http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-227123.html)

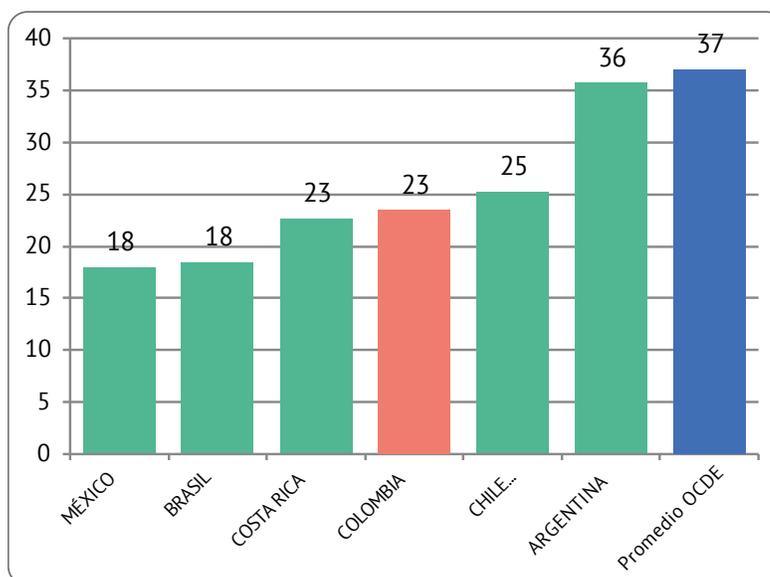
<sup>29</sup> [www.cna.gov.co](http://www.cna.gov.co)

Además de ser la cabeza del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia, el MEN realiza actividades preventivas y sancionatorias en casos específicos a través de sus funciones de inspección y vigilancia<sup>30</sup>, para garantizar la prestación del servicio público de educación superior. Asimismo, lidera acciones de fomento a la prestación del servicio educativo con calidad.

### 3.3. Panorama en materia de equidad en Colombia desde una perspectiva comparativa latinoamericana

Como lo muestra la figura 27, en la cual se compara la proporción de adultos con un título de educación superior en varios países de América Latina, Colombia se encuentra en el grupo del medio, junto con Chile y Costa Rica, un resultado que es relativamente mejor que los de Brasil y México.

**Figura 27.** Porcentaje de adultos con educación superior, 2018

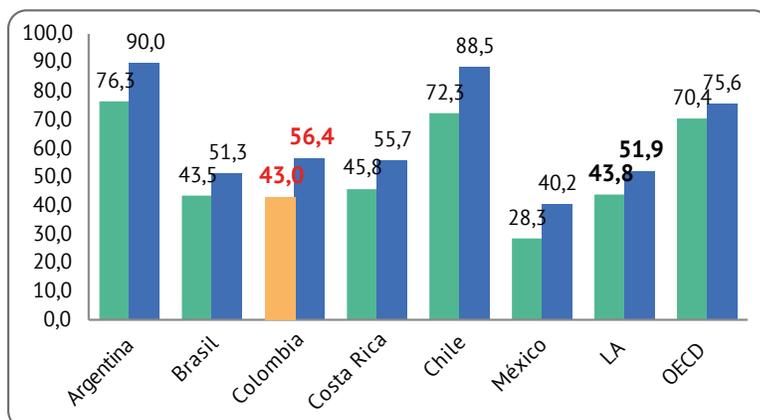


Fuente: OCDE, datos disponibles a 20 de noviembre de 2020.

En la mayoría de los países de América Latina, el aumento en la tasa bruta de matrícula entre los años 2011 y 2017 ha sido significativo, como se refleja en la figura 28, en una tendencia de crecimiento aún mayor que en los países de la OCDE, aunque distante de las cifras obtenidas por ellos para el 2017. Cabe anotar que la diferencia de las cifras que se presentan aquí para el caso de Colombia con las mencionadas anteriormente, en la descripción del sistema de educación superior, se debe a que para el 2018 Colombia ya contaba con un nuevo censo de población, sobre el cual se realizaron los cálculos.

<sup>30</sup> [www.mineducacion.gov.co/porta/micrositios-superior/Inspeccion-y-Vigilancia](http://www.mineducacion.gov.co/porta/micrositios-superior/Inspeccion-y-Vigilancia)

**Figura 28.** Tasa bruta de matrícula en educación superior, 2011-2017



*Fuente:* Banco Mundial. Estadísticas de educación: Todos los indicadores. Datos actualizados a 11 de marzo de 2020. Se toman los años 2011 y 2017, de los cuales hay datos para todos los países.

El importante aumento de la matrícula durante las últimas dos décadas también ha generado una distribución más equitativa del acceso a la educación superior. La tabla 8 muestra la tasa neta de matrícula por quintil de ingresos, comparando datos de Colombia y otros países de América Latina. El índice de disparidad muestra que Colombia aún tiene un largo camino por recorrer para mejorar en comparación con Argentina y Chile, que tienen el mejor historial de equidad de la región.

**Tabla 8.** Tasa neta de matrícula por quintil de ingresos para países seleccionados de América Latina y el Caribe (porcentaje).

País	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Índice de disparidad Q5/Q1
Argentina (2017)	28,6	28,9	35,3	47,4	67,2	2,3
Brasil (2015)	6,2	10,1	17,6	28,9	56,4	9,1
Chile (2015)	36,5	40,9	41,1	49,2	69,3	1,9
Colombia (2016)	11,3	17,1	23,3	31,9	56,7	5,0
Costa Rica (2017)	6,6	14,4	20,0	28,1	60,3	9,1
Ecuador (2016)	14,0	17,8	22,5	27,1	50,2	3,6
México (2016)	15,3	22,0	27,7	33,2	55,8	3,6
Perú (2016)	21,5	35,2	42,2	47,6	65,1	3,0

*Fuente:* SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), información disponible a mayo de 2018.

La tabla 9 presenta la distribución de la matrícula por estatus de las instituciones, modalidad de aprendizaje y género. Muestra que los estudiantes colombianos se distribuyen de manera uniforme entre instituciones públicas y privadas y que la educación virtual/en línea está avanzando lentamente, lo que representa una quinta parte de todos los estudiantes. Así mismo, se observa que las mujeres se han convertido en mayoría entre los estudiantes matriculados.

**Tabla 9.** Matrícula por tipo de institución, modalidad de aprendizaje y género, 2010/2019

	2010	2019
Matrícula total	1.674.021	2.396.250
Tasa de cobertura bruta	39,13%	52,23%
Matrícula en instituciones públicas	55,4%	50,8%
Estudiantes presenciales	89,0%	80,7%
Mujeres	51,5%	52,7%

Fuente: SNIES (2020).

Si bien todas las instituciones de educación superior están obligadas a reportar al MEN la distribución de la matrícula por origen socioeconómico, el Ministerio no consolida estos datos para producir un informe nacional. La tabla 10 presenta la evolución de estos datos de 2010 a 2018. Los datos revelan 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, no fue así para los demás; de hecho, la situación del grupo S3 se deterioró durante el período analizado.

**Tabla 10.** Porcentaje de deserción por estrato socioeconómico, 2010/2018

Grupos Socioeconómicos	2010	2018
S1	15,0%	12,3%
S2	12,4%	12,4%
S3	10,5%	12,3%
S4	11,2%	11,0%
S5	7,9%	9,0%
S6	6,2%	6,2%

Fuente: SPADIES (2020).

No se dispone de datos nacionales sobre estudiantes de grupos indígenas y se cuenta con información limitada en cuanto a estudiantes con discapacidad.

La tabla 11 muestra la gran diferencia entre el porcentaje de adultos (de 15 años o más) con educación superior en Colombia y el porcentaje correspondiente para los grupos objetivo de equidad.

**Tabla 11.** Porcentaje de adultos con educación superior según grupos objetivo de equidad

Grupos focalizados	2018	
	Población	% con ISCED 5-8
Discapacitados (de 15 años o más)*	2.863.819	13,6%
Indígenas	1.905.617	8%
Población Rom	2.649	18,4%
Afrocolombianos, raizales y palanqueros	2.982.224	16,1%
Víctimas del conflicto (18-60 años)**	5.566.711	n. a.
Nacional (adultos: 15 años o más)	34.180.812	25,2%

\*Procesado con Redatam WebServer (CEPAL/CELADE, 2007-2020). \*\*Red Nacional de Información, RIN (Unidad de Víctimas, fecha de corte: 31 de octubre de 2020).

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE, 2018).

Las mujeres parecen tener en Colombia un porcentaje mayor en las tasas de graduación que los hombres (5 puntos porcentuales por encima) según la tabla 12, mientras que en otros países de la región la situación es más balanceada entre hombres y mujeres.

**Tabla 12.** Tasa bruta de titulación de programas de pregrado (ISCED 6 y 7), 2018

<b>País</b>	<b>Ambos sexos</b>	<b>Mujeres</b>
Colombia	25,67	30,80
Chile	15,65	15,37
Cuba	16,53	22,21
México	27,50*	29,81*

*Fuente:* UNESCO-UIS. \*Datos disponibles solo para 2017.

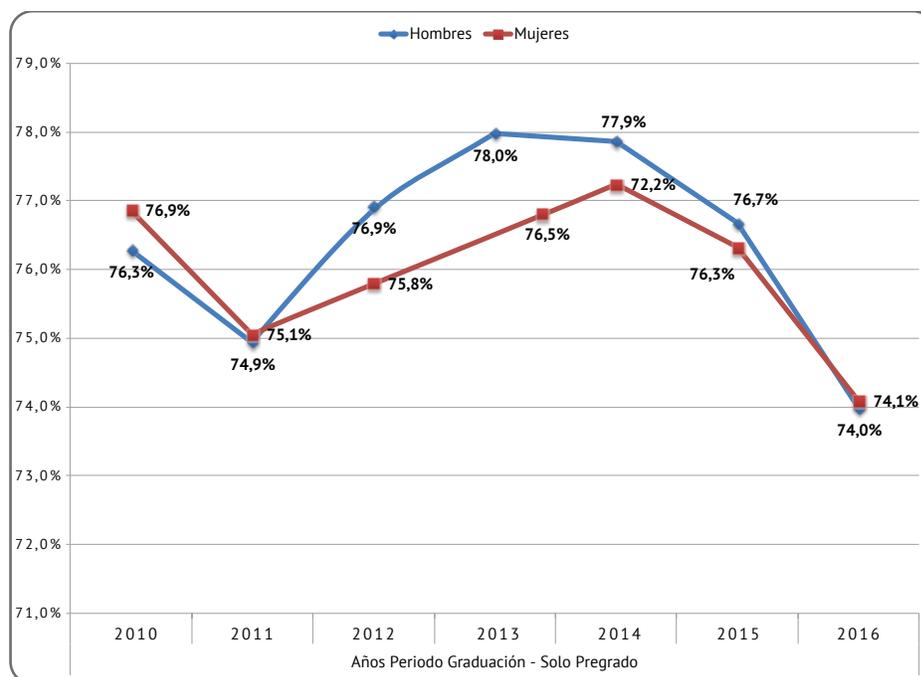
Como lo muestran la tabla 13 y la figura 29 hay un relativo balance entre la tasa de empleabilidad de hombres y mujeres. Según datos del Observatorio Laboral de Educación (OLE) y con base en los datos de las universidades, la tasa de empleo promedio de los egresados fue de 76,6% en el 2010 y de 74,0% en el 2016. La tasa de vinculación para las mujeres fue de 76,9% en el 2010 y de 74,1% el 2016, en tanto que para los hombres fue de 76,3% en el 2010 y de 74% en el 2016. En los dos casos hubo un descenso de dos puntos porcentuales.

**Tabla 13.** Tasa promedio de empleo de egresados, 2010-2016

<b>Sexo</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Mujeres	76,9%	75,1%	75,8%	76,5%	77,2%	76,3%	74,1%
Hombres	76,3%	74,9%	76,9%	78,0%	77,9%	76,7%	74,0%
Promedio	76,6%	75,0%	76,4%	77,2%	77,6%	76,5%	74,0%

*Fuente:* OLE. Situación laboral por género, tasa de vinculación, nivel nacional, solo pregrado, todas las modalidades. Periodo de graduación 2010 al 2016-1, año de corte 2016.

**Figura 29.** Tasa de vinculación de graduados. Pregrado, 2010-2016, corte 2016



Fuente: OLE. Situación laboral por género, tasa de vinculación, nivel nacional, solo pregrado, todas las modalidades. Periodo de graduación 2010 al 2016-1, año de corte 2016.

Para 2018, según el Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE, 2018), la población de 15 años o más en situación de discapacidad ascendía a 2,9 millones de personas mientras que, para el mismo año, en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), del Ministerio de Salud y Protección Social, se reportaban solo 1,4 millones de personas con discapacidad. Según dicho registro, solo el 12% de la población con discapacidad indicó que estaba trabajando. De este porcentaje, el 80% referían trabajar sin contrato laboral y solo el 7% afirmaba tener un contrato a término fijo. Indiscutiblemente, el bajos nivel de formación educativa de la población con discapacidad es uno de los factores que limita su acceso al mercado laboral formal, puesto que solo el 4% de la población registrada en el RLCPD reportaba haber alcanzado y concluido la educación técnica, tecnológica o universitaria.

Diversos estudios muestran el desequilibrio entre la tasa de empleo total de varios países y la tasa de empleo de personas con discapacidad. De los cuatro países que se muestran en la tabla 14, Colombia no solo tuvo la más baja tasa de empleabilidad de personas con discapacidad, sino que también presentó un marcado retroceso entre 2010 y 2018.

**Tabla 14.** Tasa de empleo de personas sin discapacidades vs. personas con discapacidades, 2010-2018

País	Tasa de empleo población <sup>(a)</sup>		Tasa de empleo población con discapacidad	
	2010	2018	2010	2018
México	59,66%	61,53%	25,0%(b)	38,5%(f)
Chile	60,10%	64,10%	20,1%(c)	25,8%(g)
Colombia	63,65%	66,37%	15,2%(d)	12,0%(h)
EE. UU.	64,40%	66,3%	19,2%(e)	19,3%(i)

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos estudios<sup>31</sup>.

Respecto a la tasa de terminación, en documentos como el *Informe nacional de empleo inclusivo 2018-2019* (INEI, 2019), *Saber para decidir* (DANE, 2018) y el *Informe nacional de competitividad 2019-2020* (Consejo Privado de Competitividad, 2019) se cruza información sobre graduación con otras categorías, pero no se ha encontrado información actualizada que cruce la tasa de terminación con grupos focalizados. En la tabla 15 se presentan datos del Banco Mundial sobre la tasa de terminación en Colombia distribuida por grupos focalizados.

**Tabla 15.** Tasa de terminación de educación terciaria de personas de 25 a 29 años que han completado al menos cuatro años de educación superior

Grupo focalizado	COLOMBIA		
		2010 Promedio: 13%	2015 Promedio: 14%
Genero	Mujer	16%	13%
	Hombre	12%	15%
Ubicación	Rural	2%	3%
	Urbano	16%	17%
Estatus socioeconómico	Más rico	37%	36%
	Rico	16%	21%
	Medio	8%	9%
	Pobre	4%	5%
	Más pobre	1%	1%
Étnico	Indígenas	n. a.	7%
	Ninguno de los anteriores	n. a.	14%

Fuente: Base de Datos Mundial sobre Desigualdad en la Educación (WIDE, UNESCO).

<sup>31</sup> (a) OECD (2020), Employment Rate (indicator). (b) México: ILO/OECD (2018), Labour Market inclusion of People with Disabilities. (c) Chile, año 2011: Héctor Vera Bórquez (2016), Calidad del empleo de las personas en situación de discapacidad en Chile, Universidad de Chile. (d) Minsalud (2014), Observatorio Nacional de Discapacidad., (Boletín n.º 4). (e) Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor, The Economics Daily, «Employment among the disabled by age in 2009», [https://www.bls.gov/opub/ted/2010/ted\\_20100831.htm](https://www.bls.gov/opub/ted/2010/ted_20100831.htm). (f) Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), 2018. (g) INE 2019, El Empleo de las Personas con Discapacidad (EPD), año 2018 [nota de prensa]. (h) ACRIP-FEDESARROLLO (2018), Inclusión laboral de las personas con discapacidad. (i) U.S. Bureau of Labor Statistics (2020), Persons with a Disability: Labor Force Characteristics Summary.

La distribución geográfica de las instituciones de educación superior es un factor que contribuye a las disparidades en la matrícula. La tabla 16 muestra la distribución por región principal y la proporción equivalente de la población general. Los datos muestran un desequilibrio importante, ya que Bogotá, la capital del país, representa un tercio de todas las matrículas, es decir, casi el doble de su proporción de población.

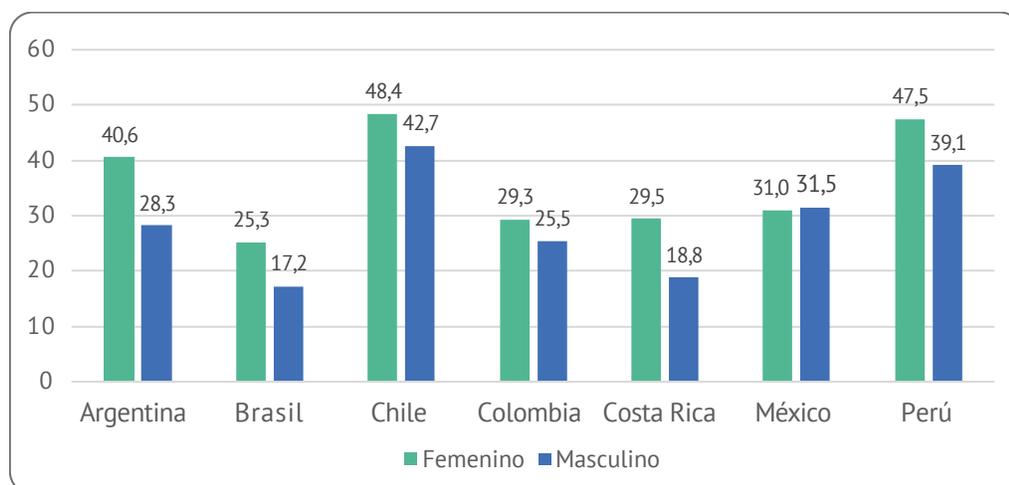
**Tabla 16.** Distribución geográfica de IES y matrículas, 2019

Departamento	IES		Matrículas		Proporción de la población
	Total	%	Total	%	
Antioquia	53	17,7%	334.782	13,8%	14,3%
Atlántico	17	5,7%	133.563	5,6%	4,4%
Bogotá	122	40,7%	771.313	32,2%	17,4%
Bolívar	13	4,3%	75.415	3,1%	3,8%
Caldas	6	2%	50.580	2,1%	2,3%
Magdalena	4	1,3%	37.286	1,6%	2,4%
Valle del Cauca	39	13,1%	179.013	7,4%	9,9%
Resto	47	15,7%	815.201	34,0%	46,3%

Fuente: MEN-SNIES (2019); Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE, 2018).

Como muchos países de la región, Colombia ha logrado un buen equilibrio de género en la educación superior (figura 30). De hecho, la situación rezagada de los hombres debería ser motivo de preocupación en Argentina, Brasil y Costa Rica.

**Figura 30.** Tasa de matrícula por género en algunos países de Latinoamérica (%)



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

A nivel nacional, la proporción de mujeres parece ser mayor en las instituciones privadas de educación superior, como lo ilustra la tabla 17, y la brecha ha crecido entre 2010 y 2019. La figura 31 muestra la evolución

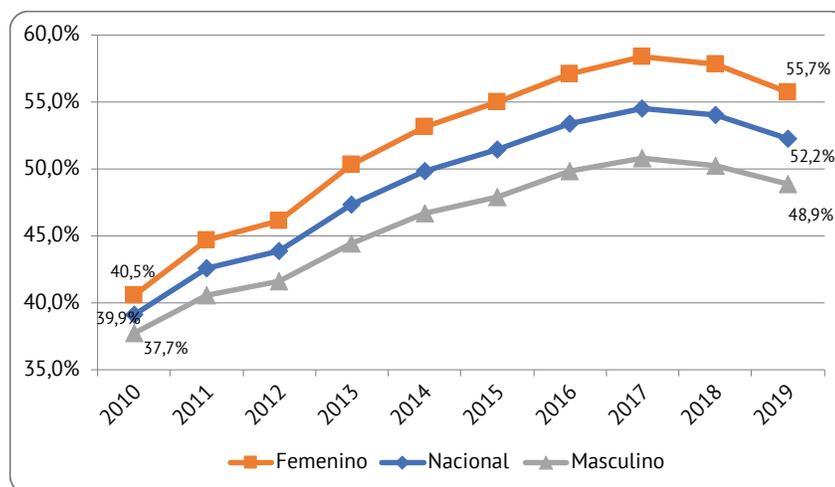
de la tasa bruta de matrícula de hombres y mujeres en Colombia durante la última década.

**Tabla 17.** Proporción de matrícula por tipo de institución y por género a nivel nacional, 2010-2019

Sector	2010		2019	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Instituciones de educación superior públicas	49,97%	50,03%	51,0%	49,0%
Instituciones de educación superior privadas	46,54%	53,46%	43,5%	56,5%
Total	48,44%	51,56%	47,3%	52,7%

Fuente: SNIES (2019).

**Figura 31.** Tasa bruta de matrícula para hombres y mujeres en Colombia, 2008-2019



Fuente: SNIES (2019).

Si bien la paridad de género no es un problema en términos de matrícula general, hay desigualdades más fuertes en los programas STEM, donde la proporción de mujeres es aproximadamente de un tercio. Esto está a la par con los países de comparación, excepto con Argentina, que tiene una participación más alta, y Chile, donde la participación es mucho menor que en Colombia (tabla 18).

**Tabla 18.** Porcentaje de graduados de STEM que son mujeres

País	2010	2014	2017	2018
Argentina	43,5	n. a.	46,5*	n. a.
Brasil	30,6	34,9	36,6	n. a.
Chile	20,2	18,6	18,8	15,37
Colombia	n. a.	34,2	34,1	30,80
Costa Rica	28,7	n. a.	33,4	n. a.
México	33	31,2	31,3*	29,81**

\* Información de 2016; \*\* Información de 2017.

Fuente: Banco Mundial, Estadísticas Educativas.

La tabla 19 muestra que las mujeres todavía están subrepresentadas en los puestos académicos superiores. A diferencia de lo que ocurre a nivel de matrículas, la participación de las mujeres en los puestos académicos, en promedio, ha sido de solo 36% en el período 2015-2020, mientras que la participación de los hombres ha sido del 64%. La brecha es aún mayor cuando se trata de puestos de liderazgo. Cuatro quintas partes de los rectores universitarios son hombres.

**Tabla 19.** Distribución de género por puestos académicos

Posición	2015		2020	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Académicos*	33,8%	66,2%	36,7%	63,3%
Vicerrectoría	35%	65%	60,3%	39,7%
Rectoría	21,6%	78,4%	20,9%	79,1%

\*Datos de 2010-2018.

*Fuente:* SNIES, OLE.





Fotografía:

Agencia de noticias  
(Unimedios)





Fotografía:

Agencia de noticias  
(Unimedios)

## 4. Políticas gubernamentales de promoción de la equidad

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) es el responsable de gestionar y supervisar todas las etapas de la formación del capital humano en Colombia; sin embargo, por ser un país descentralizado, algunas de las regiones más desarrolladas 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 estudiantes. Un ejemplo de ello es Sapiencia, la Agencia de Educación Superior de Medellín, que apoya al sistema de educación superior del municipio mediante la gestión de políticas públicas y recursos para promover la participación equitativa de todos los grupos de la sociedad. En el caso de Bogotá, la Agencia Distrital de Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología creada recientemente –en diciembre de 2020–, tiene por objetivo efectuar seguimiento del tránsito de la educación media a la educación superior y su articulación con la educación para el trabajo, el desarrollo humano y las necesidades del sector productivo. De esta manera, pretende contribuir a la reducción de la deserción, del desempleo y de la pobreza. Tanto Bogotá como Medellín y Antioquia cuentan con una subsecretaría de educación superior a cargo de la gestión de programas de puente entre los estudiantes de secundaria y las principales universidades públicas y privadas de la ciudad, para garantizar la articulación entre estos dos niveles.

Los planes de desarrollo de los últimos gobiernos en Colombia han abogado por fortalecer la inclusión y la calidad en la educación superior, con 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.

El acceso a universidades públicas y privadas está determinado por los resultados de las pruebas nacionales (Saber 11.<sup>o</sup>) organizadas por el Instituto Colombiano de Evaluación (ICFES) para todos los estudiantes que culminan su educación media. Las únicas excepciones son la Universidad Nacional y la Universidad de Antioquia, las dos principales universidades públicas del país, que administran su propio examen de ingreso. La tabla 20 muestra las

tasas de selectividad y absorción en IES tanto públicas como privadas. Los datos revelan que las instituciones privadas tienden a ser más selectivas en general, pero las tasas de absorción fueron más altas en el 2010 en las instituciones públicas. En el 2019 esta situación cambió, con una pequeña diferencia (0,5 puntos porcentuales) en la absorción en el sector privado.

**Tabla 20.** Selectividad y absorción, 2010-2019

Sector	Tasa de selectividad*		Tasa de absorción**	
	2010	2019	2010	2019
Público	40,0%	39,1%	84,0%	82,1%
Privado	79,5%	82,1%	73,4%	82,6%
Total	56,6%	52,7%	77,7%	82,4%

\*Admitidos/inscritos; \*\*Matrícula primera vez/admitidos.

Fuente: SNIES.

## 4.1. Instrumentos financieros para la promoción de la equidad

Las universidades públicas colombianas cuentan con dos fuentes principales de financiamiento para complementar el aporte presupuestario del Gobierno: matrículas y generación de ingresos por contratos y donaciones. En general, la proporción de recursos autogenerados en las universidades públicas colombianas, incluidas las tasas de matrícula y los contratos de investigación, representa el 47% de sus ingresos totales (OECD , 2016).

Las tarifas anuales promedio que opagan los estudiantes en las universidades públicas están en el rango de los 2.300.000 COP (605 USD)<sup>32</sup>, mientras que en las universidades privadas pueden ascender a 42.750.000 COP (11.250 USD) al año en aquellas con el costo más alto de matrícula. Esto representaría alrededor del 10% del PIB per cápita para las universidades públicas y el 100% para las universidades privadas.

El gasto público en educación superior está ligeramente por debajo del promedio en relación con los países con los cuales se hace esta comparación (tabla 23).

**Tabla 21.** Gasto del Gobierno en educación terciaria como porcentaje del PIB, 2018

País	2010	2014	2018
Argentina	1,0	1,1	1,1
Brasil	0,9	1,1	1,3
Chile	0,9	1,2	1,4

(Continúa)

<sup>32</sup> Según correspondencia en el 2021, un dólar equivale a \$3700 COP

País	2010	2014	2018
Colombia	1,1	1,0	1,0
Costa Rica	1,2	1,5	1,6
México	1,0	1,1	1,0

Fuente: Banco Mundial, Estadísticas de Educación.

Es importante señalar que la distribución de los recursos públicos entre las universidades es muy desigual. En primer lugar, como ya se mencionó, el Estado no transfiere recursos públicos a los institutos técnicos y tecnológicos, que inscriben al 23% del total de estudiantes de pregrado. En segundo lugar, la asignación por alumno a las distintas universidades públicas ha sido muy desigual históricamente. Por ejemplo, los estudiantes matriculados en la Universidad Nacional, la IES pública mejor dotada del país, reciben 17 veces más subsidios públicos que los matriculados en la universidad pública más pobre por estudiante.

El Gobierno colombiano utiliza 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 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 estos instrumentos son administrados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

La tabla 22 muestra la evolución del número de beneficiarios de 2010 a 2019. Durante este periodo, la proporción de la población total de estudiantes beneficiarios de un préstamo del ICETEX creció del 19% al 31%. Este es un resultado sobresaliente, pues pocos sistemas de préstamos estudiantiles de tipo hipotecario en el mundo alcanzan una proporción tan alta.

**Tabla 22.** Evolución de los beneficiarios de créditos educativos, 2010-2019

Beneficiarios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nuevos	37.366	51.868	55.305	53.893	59.698	52.983	50.117	45.924	35.405	40.160
Total	300.015	351.043	549.435	524.726	596.222	652.783	628.000	636.000	633.172	673.761
Matricula pregrado	1.587.760	1.745.983	1.812.500	1.967.053	2.080.440	2.149.504	2.234.285	2.280.327	2.267.140	2.208.613
Participación del crédito	19%	20%	30%	27%	29%	30%	28%	28%	28%	31%

Fuente: ICETEX (2020a; 2020b).

Sin embargo, es preocupante ver que el ICETEX ha reducido en los últimos años el número de préstamos para estudiantes matriculados en institutos técnicos y tecnológicos, como lo demuestran los datos en la tabla 23. Entre 2010 y 2019, la proporción de beneficiarios del ICETEX matriculados en estos institutos bajó del 22% al 2,9%.

**Tabla 23.** Distribución de préstamos del ICETEX por tipo de institución, 2010 a 2019

Tipo de institución	2010	2014	2018	2019	Porcentaje de la matrícula nacional (2019)
Universidad	78,6%	84,3%	97,7%	97,1%	70%
Instituto tecnológico	16,0%	11,9%	2,0%	2,6%	26%
Instituto técnico	5,4%	3,8%	0,3%	0,3%	4%

Fuente: ICETEX (2020a; 2020b).

El ICETEX, con la asistencia técnica de Australia, estuvo en el proceso de migrar de un tipo de hipoteca a un esquema de préstamos dependientes de los ingresos, con lo cual se esperaba reducir la carga crediticia de los graduados de los grupos socioeconómicos más bajos. Sin embargo, este proceso se truncó y la razón que se ha dado hasta la fecha 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 a nombre de los ministerios de Educación y Cultura; de empresas públicas como Ecopetrol; de los departamentos y municipios; y de entidades del sector privado. Los principales programas de este tipo son los siguientes:

- El Fondo de Becas para Comunidades Negras –establecido para apoyar a jóvenes pertenecientes a poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras–, que ha otorgado becas a 22.630 estudiantes pertenecientes a estos grupos étnicos entre 2010 y 2020.
- El Fondo Álvaro Ulcué Chocué, que ha otorgado 16.856 becas a miembros de grupos de población indígena entre 2010 y 2020.
- El Fondo de Reparación de Víctimas, dirigido a estudiantes de grupos desplazados y víctimas de violencia.

En 2015, el MEN introdujo un programa de becas innovador, llamado Ser Pilo Paga<sup>33</sup>, dirigido a estudiantes de los grupos socioeconómicos más bajos con excelentes resultados académicos. Los beneficiarios recibieron una generosa beca, que cubría tanto las tasas de matrícula en una universidad acreditada de su elección como sus gastos de manutención.

Ser Pilo Paga financió a 37.505 estudiantes entre 2015 y 2018, año en que se le puso fin al programa con el cambio de gobierno. Fue un programa muy controvertido debido a su alto costo. Se plantearon preguntas sobre el

<sup>33</sup> Expresión que significa ‘ser buen estudiante vale la pena’ (la palabra *pilo* en Colombia alude a una ‘persona inteligente’, ‘buen estudiante’).

impacto negativo en el ICETEX, cuya asignación presupuestaria disminuyó mientras funcionó el Ser Pilo Paga. En 2018, ICETEX pudo otorgar menos de 36.000 nuevos préstamos, en comparación con 59.698 que otorgó en 2014, año anterior al inicio de Ser Pilo Paga (tabla 17). Las universidades públicas se quejaron de que el 90% de los beneficiarios optaron por ir a universidades privadas de alto nivel. Finalmente, se estima que alrededor del 5% de los beneficiarios de este programa no culminaron sus estudios y terminaron con una alta deuda, ya que el programa estipulaba que los beneficiarios tendrían que reembolsar el monto total de la beca en caso de falla. Este programa fue sustituido en el 2019 por el programa Generación E, que tiene dos versiones: Generación E para la Igualdad y Generación E para la Excelencia.

La tabla 24 muestra el número de beneficiarios y los montos gastados en los distintos programas de ayuda estudiantil. Los datos muestran que un estudiante beneficiario de una beca Ser Pilo Paga recibió un monto de subsidios gubernamentales equivalente a lo que recibieron, en conjunto, 20 beneficiarios de préstamos del ICETEX y 60 beneficiarios del programa Generación E para la Igualdad.

**Tabla 24.** Panorama de becas y préstamos del Gobierno

Instrumentos	Grupos focalizados	Período	Número de beneficiarios	Presupuesto total (COP)	Costo por estudiante (COP)
Fondo Comunidades Negras	Estudiantes afrocolombianos o de comunidades negras	2010-2020	22.630	251.335.413.500	11.106.293
Fondo Álvaro Ulcué Chocué	Población indígena	2010-2020	16.856	119.189.024.603	7.071.015
Fondo de Reparación de Víctimas	Grupo de desplazados/desmovilizados	2013-2020	6.797	117.029.758.630	17.217.855
Fondo Ser Pilo Paga	Estratos 1, 2, 3 Con resultados de excelencia académica	2015-2018*	37.505	2.856.819.935.638	76.171.709
Fondo de Equidad, Generación E	Estratos 1, 2, 3	2019-2020	100.627	279.452.200.000	2.777.109
Fondo de Excelencia, Generación E	Estratos 1, 2, 3 con resultados de excelencia académica	2019-2020	6.341	180.059.910.175	28.396.138
Créditos del ICETEX (nuevos)	Estratos 1, 2, 3	2010-2020	483.464	1.659.222.589.654	3.431.946

\* Desde el año 2018 no tiene beneficiarios nuevos, ya que este programa fue reemplazado por Generación E.

### Instrumentos financieros para la promoción de la equidad

En el 2020, debido a la situación desatada por la pandemia de COVID-19, en Colombia se generó un plan de alivios financieros del ICETEX, que incluyó un período de gracia en las cuotas de créditos vigentes, la reducción transitoria de intereses al valor del índice de precios al consumidor (IPC), la ampliación de plazos en los planes de amortización y el otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario. De acuerdo con la información suministrada por el MEN, hubo:

Otorgamiento de beneficios a más de 100.000 beneficiarios dando prioridad a aquellos que se enfrentan a condiciones de vulnerabilidad por motivos de discapacidad, género, condición socioeconómica, disminución temporal o definitiva de su fuente de ingresos o problemas de salud derivados de la ocurrencia de la pandemia (MEN, 2020c, p. 247).

Posteriormente, se creó el Fondo Solidario para la Educación, que amplió los beneficios de alivios del ICETEX y destinó más de cien mil millones de pesos (aproximadamente, 26 millones de dólares) al pago de matrículas de estudiantes de pregrado en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de las IES públicas y líneas de crédito para la financiación de la matrícula para el segundo semestre de 2020, de estudiantes en curso de estratos 1 y 2 de las instituciones de educación y formación para el trabajo y desarrollo humano (IETDH). Se generaron también créditos en condiciones especiales, como el Programa Especial de Garantías «Unidos por Colombia»<sup>34</sup> y una nueva línea de crédito de Findeter<sup>35</sup> (MEN, 2020c).

## 4.2. Políticas de promoción de la equidad no monetarias

Para complementar su política de ayuda estudiantil a favor de los estudiantes necesitados, el Gobierno colombiano también ha impulsado varios programas o líneas de trabajo no monetarios para promover la equidad, entre los que se encuentran iniciativas de extensión y puente, apoyo a las regiones (Ej. los Centros Regionales de Educación Superior [CERES]) y modelos de atención integral.

### 4.2.1. Extensión y puente

El MEN ha diseñado estrategias encaminadas a fortalecer la extensión y vinculación, para mejorar la articulación de las instituciones de educación secundaria y media con las instituciones de educación superior, con la ayuda de autoridades regionales y municipales. Han sido procesos pedagógicos y de gestión que implican acciones conjuntas entre las instituciones involucradas para facilitar la transición de los estudiantes entre estos dos niveles.

---

<sup>34</sup> Acceso a recursos de crédito con tasa subsidiada y periodo de gracia para las IES con garantía del Gobierno nacional (1,5 billones de pesos colombianos).

<sup>35</sup> 200.000 millones de pesos destinados a que las IES puedan acceder a recursos de una línea de redescuento de tasa compensada.

#### 4.2.2. *Los centros regionales de educación superior (CERES)*

Los centros regionales de educación superior (CERES) son una estrategia del MEN que promueve alianzas entre instituciones de educación superior, autoridades locales y empleadores, con el fin de aunar esfuerzos y recursos para ofrecer programas de calidad en regiones donde la oferta de educación superior es insuficiente o inexistente. Su objetivo es acercar una educación de calidad a las comunidades marginadas y, con ello, generar nuevas oportunidades de desarrollo social y económico. Los 141 CERES que hay en todo el país 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 prácticamente desaparezca por la falta de apoyo técnico y financiero del Gobierno nacional, de manera que solo sobreviven aquellos centros que han contado con la voluntad y el apoyo de autoridades locales.

A partir del análisis realizado del funcionamiento y los resultados de los CERES y de las alianzas rurales de educación y desarrollo (ARED), el MEN ha empezado a diseñar una estrategia de nodos de educación superior:

Entendidos como centros de distinto tamaño que inciden sobre la dinámica del territorio en su conjunto a través de distintos tipos de mecanismos, tales como una mayor dotación de capital humano, diversidad social, cobertura de servicios públicos básicos, acceso de empresas y personas a servicios más especializados, tamaño y diversificación del mercado laboral, mejor conectividad física y virtual, menor brecha de inversión pública entre el núcleo urbano y el entorno rural, y mayor competencia política en el gobierno local. (MEN, 2020c, p. 154).

#### 4.2.3. *Modelo de atención integral al estudiante*

En principio, el ICETEX y el MEN fueron los responsables de esta política, cuyo propósito es incrementar las posibilidades de éxito de los estudiantes vulnerables, enfocándose para ello en tres aspectos de la vida estudiantil: el económico (acceso y permanencia), el social (inserción en el ámbito académico, apoyo a la vida personal y adaptación al ámbito universitario) y el académico (currículo personalizado, información sobre normativa estudiantil, nivelación académica y tutoría de refuerzo). Sin embargo, durante las últimas administraciones, el modelo se ha dejado a discreción de las universidades, de manera que ya no es más una labor conjunta del MEN y el ICETEX y, por lo tanto, no se tiene información nacional del desarrollo, logros u obstáculos a nivel de las universidades.

## Políticas de promoción de la equidad no monetarias utilizados en medio de la pandemia de COVID-19

Como respuesta a la contingencia surgida por la pandemia de COVID-19, el Gobierno nacional generó también medidas no monetarias. Para el caso específico de las IES públicas y privadas, así como para IETDH se hicieron ajustes en el marco normativo y se emitieron directivas con recomendaciones generales para el desarrollo de actividades académicas de laboratorios prácticos y de investigación y para el retorno progresivo a la presencialidad. Además, se formuló un plan de acompañamiento para la transformación digital de las IES, denominado Plan Padrino, en el cual las IES más avanzadas en esta materia apoyaban grupos de IES que requerían soporte académico o técnico para atender a los desafíos que presentaba la educación remota. Al Plan Padrino se vincularon 126 IES. También se avanzó en la formulación de la propuesta denominada «El bienestar en tu mente» para cuidar la salud mental de estudiantes y docentes. (MEN, 2020c).

Finalmente, cabe mencionar que a pesar de las diversas políticas gubernamentales de promoción de la equidad, en la práctica, la mayoría de las iniciativas destinadas a mejorar el acceso y la retención, especialmente las no monetarias, provienen de las propias universidades, como se analiza en la siguiente sección. Es de resaltar además que no existe un sistema en el nivel nacional (observatorio, por ejemplo) que dé cuenta –con una visión integral– de lo que se ha logrado en Colombia en materia de acceso y retención de manera equitativa.

### 4.3. Seguimiento a la inclusión en educación superior en Colombia

En la Constitución Política de 1991 se declaró a Colombia como un país multicultural y pluriétnico. Asimismo, se hizo manifiesto el reconocimiento de derechos y la garantía de protección especial a grupos poblacionales minoritarios y discriminados históricamente, como la población con discapacidad, los grupos étnicos –indígenas; comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; pueblos Rom–, la población víctima del conflicto armado y la población de frontera, que hacen parte de las poblaciones de especial protección constitucional, en las que además están incluidas las mujeres, los niños y niñas, los adolescentes, las personas mayores, los defensores de derechos humanos, la mujer gestante y lactante, los recicladores, las madres cabeza de familia, la población LGBTQIA, las personas en situación de calle, las personas que viven con VIH/sida y la población reclusa (MEN y Fundación Saldarriaga Concha, 2016).

Así, desde la década de 1990, y especialmente desde comienzos del siglo XXI, tanto el Gobierno nacional como las instituciones de educación superior han generado políticas y acciones para que el sistema de educación superior sea más incluyente, en un país que aún se enfrenta a importantes desafíos en materia de igualdad, equidad y violencias. Sin embargo, es necesario realizar seguimientos más cercanos, permanentes y basados en información que permita llevar a cabo análisis comparativos y sistémicos, de tal manera que se identifiquen los principales desafíos, así como las posibles maneras de hacerles frente a través de políticas y estrategias en los ámbitos nacionales, regionales y de las IES.

Los primeros esfuerzos por hacer seguimiento a la inclusión se realizaron en el 2008, en educación básica y media, con un índice de inclusión que podía ser utilizado por las instituciones educativas como parte de su autoevaluación y en sus procesos de gestión. Algunos años después, la Universidad de San Buenaventura hizo un esfuerzo por ajustar este índice a la educación superior y después, en el 2013, el MEN y la Pontificia Universidad Javeriana desarrollaron el índice de educación inclusiva para la primera infancia (INCLUDE). Ese mismo año se publicaron los *Lineamientos de política de educación superior inclusiva* (MEN, 2013), con definiciones, procesos, principios, retos, estrategias y acciones para fomentar la inclusión en la educación superior colombiana.

Posteriormente, el MEN, con el apoyo de la Fundación Saldarriaga Concha, publicó el *Índice de inclusión para educación superior*, con el ánimo de que

... todas las instituciones de educación superior del país puedan hacer un análisis sobre las principales barreras con las que se enfrenta un estudiante que se encuentre en circunstancias de vulnerabilidad, al momento de acceder a la oferta educativa, y que también permita identificar las estrategias y buenas prácticas que se pueden generar para la eliminación de factores relacionados con la exclusión. (MEN y Fundación Saldarriaga Concha, 2016, p. 6)

Un año después se publicó un documento construido entre el MEN y la Universidad Nacional de Colombia, enfocado de manera específica a los enfoques y las identidades de género y que buscó ser:

un aporte adicional a las acciones que hoy desarrollan las instituciones de educación superior en favor de un país más inclusivo, permitiendo la reflexión sobre la importancia de la educación para todos en nuestro contexto y sus aportes en la construcción de un país en paz. (MEN y Universidad Nacional de Colombia, 2017, p. 6)

A la fecha, el MEN expresa en su sitio web oficial su propósito de «incentivar a las IES en la definición de acciones y estrategias para el fortalecimiento del enfoque diferencial en el acceso, permanencia y condiciones de calidad»

(MEN, 2020, párr. 1), Sin embargo, no hay aún un informe oficial nacional que permita hacer un seguimiento al estado de la inclusión en educación superior o conocer sus características actuales en Colombia.

No obstante, las instituciones de educación superior del país han respondido con gran variedad de estrategias de acceso diferenciado y apoyo a la permanencia y graduación con enfoque inclusivo. Algunas de ellas son las que se presentan a continuación, en el capítulo 5.



Fotografía:

Universidad del Valle  
(UNIVALLE)





Fotografía:

Agencia de noticias  
(Unimedios)

## 5. Políticas de promoción de la equidad a nivel institucional

### 5.1. Breve descripción de las diez IES que participaron en el estudio

En este estudio colaboraron diez IES colombianas, que proporcionaron información relevante sobre las políticas y medidas que han implementado para promover la equidad. En la primera fase del estudio participaron seis universidades y para la segunda fase, en el año 2020, se sumaron otras cuatro universidades. Además de un fuerte compromiso con la equidad, para la selección de las universidades se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones: 1) están ubicadas en diferentes regiones del país, 2) representan tanto al sector público como al sector privado, 3) atienden a diferentes poblaciones, 4) cuentan con modalidades de educación presencial, virtual y a distancia, y 5) se encuentran en diferentes etapas del proceso de acreditación de calidad. Para seleccionar las universidades que se incorporaron en la segunda fase, se invitó a las que habían presentado sus experiencias en los seminarios web organizados por ASCUN para el Día Mundial del Acceso a la Educación Superior en 2018 y 2019. Finalmente, se incluyeron aquellas que remitieron la documentación solicitada y que vinculan en sus páginas web información sobre el tema.

A continuación, se presenta una breve reseña de cada una de las diez instituciones que participaron en el estudio, para luego analizar las políticas de promoción de la equidad, tanto monetarias como no monetarias, más sobresalientes en esta muestra de IES colombianas. La información completa de las políticas institucionales de cada IES en materia de equidad, sus estrategias, programas y proyectos, con sus respectivos resultados y análisis, aparecen en los anexos de esta publicación.

*La Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO* es una de las nueve entidades sin ánimo de lucro que hacen parte de la Organización Minuto de Dios, fundada en 1958 por el padre Rafael García Herreros, sacerdote eudista. Comenzó sus actividades como institución universitaria formal en 1992, con 240 estudiantes. Actualmente, es una institución de educación superior no confesional que ofrece educación técnica, tecnológica y profesional en

toda Colombia, a través de una amplia red que ofrece educación flexible y de calidad a estudiantes de bajos ingresos, incluso en áreas remotas y rurales del país. Más de la mitad de los programas que ofrece son títulos de educación técnica y tecnológica, de los cuales aproximadamente una cuarta parte operan a través de plataformas de aprendizaje a distancia en línea.

UNIMINUTO opera bajo un esquema de campus múltiples con sede en Bogotá, y su modelo de negocios, único en Colombia, se dirige a grupos tradicionalmente desfavorecidos, a través de matrículas de bajo costo, instalaciones de enseñanza de fácil acceso (incluidas las regiones rurales, periurbanas y fronterizas) y préstamos estudiantiles asequibles. En sus más de 30 ubicaciones, UNIMINUTO cuenta con diferentes modelos de colaboración a nivel regional, y tiene vínculos bien establecidos con organizaciones líderes del sector público y del sector privado, incluidas empresas, asociaciones comerciales, agencias nacionales de préstamos estudiantiles, universidades, municipios, el Ministerio de Educación Nacional, entre otras. <https://www.uniminuto.edu>

*La Universidad Autónoma de Occidente*, fundada en 1970, es una IES privada, de utilidad común y sin ánimo de lucro, con influencia en el suroccidente colombiano y el Eje Cafetero, en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Caldas, Risaralda y Quindío. Con perspectiva internacional, integra las funciones sustantivas de docencia, investigación y proyección social, para contribuir a la formación de personas con visión humanística, creativas y emprendedoras; a la generación de conocimiento, y a la solución de problemas del entorno regional, nacional e internacional.

Es una institución acreditada por alta calidad, según la resolución número 16740, del MEN, del 24 de agosto de 2017, con vigencia hasta el 2021. Actualmente cuenta con 3 sedes en Cali, ubicadas en Valle de Lili, San Fernando y la UAOTEC (pregrados tecnológicos); 50 programas (6 tecnológicos, 20 profesionales, 15 especializaciones, 6 maestrías y 5 de doctorado), de los cuales 12 están acreditados y 2 en proceso de reacreditación por alta calidad, otorgada por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); además de 2 programas con certificación internacional. <https://www.uao.edu.co>

*La Universidad Católica de Manizales*, fundada el 11 de febrero de 1954 por la Congregación de las Hermanas de la Caridad Dominicanas de la Presentación de la Santísima Virgen, es una institución de educación superior de derecho eclesiástico, constituida como corporación de derecho privado, sin ánimo de lucro y de utilidad común. Reconocida por el MEN como universidad mediante la Resolución 3275 de junio de 1993. Desarrolla las funciones sustantivas en los campos de acción establecidos en la Ley 30 de 1992: la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte y la filosofía.

A través de los años, ha desarrollado programas académicos de pregrado y posgrado en ciencias de la educación, ciencias sociales, ciencias de la salud e ingeniería, y actualmente desarrolla actividades de docencia y extensión en los programas técnicos y tecnológicos en el marco de los convenios Universidad en el Campo y Universidad en tu Colegio. <https://www.ucm.edu.co>

*La Universidad de Antioquia* es una universidad pública fundada en 1803. Su campus principal está en la ciudad de Medellín, y cuenta además con otros campus e instalaciones en las nueve regiones del departamento de Antioquia. Basada en criterios de excelencia, busca una educación integral de los seres humanos, la generación y difusión de conocimiento en los diferentes campos, y la preservación y revitalización del patrimonio cultural. Fue la primera universidad pública en Colombia que recibió –en el 2003– la acreditación de alta calidad por un periodo de nueve años por parte del MEN, acreditación que fue renovada el 14 de diciembre del 2012, por un periodo de 10 años, siendo una de las cuatro universidades en el país en tener la acreditación por este periodo de tiempo (el máximo que se da en Colombia por la acreditación institucional).

Está organizada como un ente universitario autónomo con régimen especial, y vinculada al MEN en lo atinente a las políticas y la planeación del sector educativo y al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Goza de personería jurídica; autonomía académica, administrativa, financiera y presupuestal; gobierno, rentas y patrimonio propios e independientes; y se rige por la Constitución Política, la Ley 30 de 1992 y las demás disposiciones que le sean aplicables de acuerdo con su régimen especial y las normas internas dictadas en ejercicio de su autonomía. <https://www.udea.edu.co>

*La Universidad del Magdalena* es una institución estatal del orden territorial, creada mediante la Ordenanza 005 del 27 de octubre de 1958, organizada como ente autónomo con régimen especial, vinculada al MEN en lo atinente a política y planeación dentro del sector educativo. Su objeto social es la prestación del servicio público de educación superior, mediante el ejercicio de la autonomía académica, administrativa, financiera y presupuestal, con gobiernos, renta y patrimonio propios e independientes.

Se ha planteado como misión formar ciudadanos éticos y humanistas, líderes y emprendedores, de alta calidad profesional, sentido de pertenencia, responsabilidad social y ambiental; ciudadanos capaces de generar desarrollo en la región Caribe y en el país, traducido en oportunidades de progreso y prosperidad para la sociedad en un ambiente de equidad, paz, convivencia y respeto a los derechos humanos. Ofrece programas de pregrado y posgrado a través de seis facultades: Ciencias Empresariales y Económicas, Ingeniería, Ciencias Básicas, Humanidades, Ciencias de la Salud y Ciencias

de la Educación). Su oferta en pregrado abarca programas profesionales, tecnológicos y técnico-profesionales, tanto en presenciales como a distancia y virtuales. Estos últimos, a través del Centro para la Regionalización de la Educación y las Oportunidades (CREO). <https://www.unimagdalena.edu.co>

*La Universidad del Valle* empezó sus labores en octubre de 1945, como una respuesta de la Gobernación del Valle a la necesidad de formación de talento humano ante la creciente inversión nacional y extranjera que se dio desde 1930. La Universidad Industrial del Valle, como se le llamó inicialmente, contaba con la Escuela de Comercio Superior y Administración de Negocios, la Escuela de Enfermería y la Facultad de Agronomía. Desde entonces, comenzó su proceso de expansión que condujo a la apertura de nuevas facultades y a la construcción de nuevas sedes, a pesar de algunas dificultades que surgieron en la década de 1950 a causa de algunos cambios en las políticas de gobierno.

Es una universidad estatal, autónoma y con vocación de servicio social, que asume compromisos indelegables con el desarrollo de la región, la conservación y el respeto del medio ambiente y la construcción de una sociedad más justa y democrática. Actualmente cuenta con dos campus en Santiago de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, y como resultado del proceso de regionalización, dispone de nueve sedes, ocho en este mismo departamento y una en el departamento del Cauca. En el 2018, ofrecía 140 programas de pregrado y 136 de posgrado, con el 100% de los programas de pregrado y el 80% de los programas de posgrado de su sede principal acreditados o en proceso de acreditación. <https://www.univalle.edu.co>

*La Universidad de los Andes*, fundada el 16 de noviembre de 1948, es la primera institución de educación superior privada en Colombia de carácter laico e independiente, autónoma e innovadora que propicia el pluralismo, la tolerancia y el respeto de las ideas. Busca ser líder y referente en educación superior en América Latina, guiada por el principio de la excelencia, incluyente, diversa, solidaria, innovadora, internacional y con vínculos con las regiones, que contribuye a la sociedad por la calidad y relevancia de su docencia e investigación/creación, y por la calidad profesional, la capacidad de liderazgo y la ética de sus egresados.

En la actualidad cuenta con 10 facultades, 44 programas de pregrado, 33 especializaciones, 76 maestrías y 17 doctorados. Cuenta con 756 profesores de planta, 1.030 de cátedra, de los cuales el 76% tienen títulos de especialización; el 22%, de maestría, y el 2%, de doctorado. Su planta administrativa está integrada por 85 directivos, 731 docentes-investigadores, 838 profesionales y 625 empleados de soporte. El área total de su planta física es de 165.202 m<sup>2</sup> y dispone de 161 laboratorios y 6 bibliotecas. Con

dicho talento humano e infraestructura, atiende a 14.398 estudiantes de pregrado, 522 de especialización, 3.366 de maestría y 385 de doctorado. <https://uniandes.edu.co>

*La Universidad EAFIT*, fundada el 4 de mayo de 1960, es una IES privada constituida por la iniciativa de un grupo de empresarios antioqueños, que con el objeto de apoyar el rápido crecimiento industrial que enfrentaba el país en esa época y formar personas idóneas que lideraran el sector empresarial crearon la Escuela de Administración y Finanzas (EAF). En 1962, con la creación del Instituto Tecnológico, recibió el nombre de Escuela de Administración y Finanzas - Instituto Tecnológico (EAFIT), y en 1971 fue reconocida como universidad por el Gobierno nacional, iniciando así su proceso de expansión.

En 2003, la Universidad EAFIT estuvo entre las primeras IES del país que recibieron la acreditación institucional de alta calidad, y un año después se aprobó la creación del doctorado en Administración, fruto de un trabajo académico de intercambio y cooperación desarrollado desde 1991 con la École de Hautes Études Commerciales (HEC) de Montreal. En la actualidad cuenta con 17 programas de pregrado y 6 de posgrado acreditados por el MEN; más del 60% de sus grupos de investigación en las principales categorías de Colciencias (A y A1); 37 patentes, cuatro de ellas por fuera de Colombia, y cerca de 300 convenios en 36 países. <https://www.eafit.edu.co>

*La Universidad Industrial de Santander* es una institución pública creada mediante la Ordenanza 83 de 1944, que forma ciudadanos como profesionales integrales, éticos, con sentido político e innovadores; apropia, utiliza, crea, transfiere y divulga el conocimiento por medio de la investigación, la innovación científica, tecnológica y social, la creación artística y la promoción de la cultura; construye procesos colaborativos y de confianza social para la anticipación de oportunidades, el reconocimiento de retos y la construcción de soluciones a necesidades propias y del entorno.

Como institución académica de educación superior, enmarca su estructura organizacional en torno a los saberes en cinco facultades: Ciencias Básicas, Ciencias Humanas, Ingenierías Fisicomecánicas, Ingenierías Físicoquímicas y Salud. Estas facultades ofrecen sus diferentes carreras en cuatro sedes de la región. Cuenta además con el Instituto de Proyección Regional y Educación a Distancia (IPRED), responsable de fortalecer la acción institucional en las regiones, a partir del desarrollo de las funciones misionales de formación, investigación y extensión. En ejercicio de sus competencias, el IPRED administra los programas que la UIS ofrece en modalidades de educación a distancia y virtual. <https://www.uis.edu.co>

*La Universidad Nacional de Colombia* se creó mediante la Ley 66 de 1867, estructurada en seis escuelas o institutos especiales: Derecho, Medicina, Ciencias Naturales, Ingenierías, Artes y Oficios, y Literatura y Filosofía. Se anexaron también el Observatorio Astronómico, el Museo Nacional, el Laboratorio Químico Nacional, la Biblioteca Nacional, el Hospital de la Caridad y el Militar. Entre 1903 y 1940 se crearon más de 20 carreras. A finales de la década de los sesenta, se impulsaron los programas de maestría en la Universidad y en el país, de manera que entre 1967 y 1973 se crearon los primeros programas de este tipo. En 1986 abrieron sus puertas los primeros programas doctorales del país en las áreas de física y matemáticas.

La Universidad Nacional de Colombia ha estado ligada de manera muy estrecha al acceso de la población de estratos bajos a la educación superior de calidad; a las actividades de recepción, transformación y creación en los órdenes científico, tecnológico y artístico; al estudio de los problemas de la comunidad nacional, y a la reflexión crítica sobre sus más sentidas urgencias. Además de la Sede Bogotá, cuenta con otras seis sedes en el país y ofrece 95 programas de pregrado y 360 programas de posgrado. De los programas de pregrado, 75 están acreditados, 17 están en proceso de renovación de la acreditación y 10 cuentan con acreditación internacional. <https://unal.edu.co>

## 5.2. Análisis transversal de las políticas institucionales de las diez IES

Las diez IES analizadas han definido objetivos de equidad y han formulado políticas y medidas para alcanzarlos. En la tabla 25 se ofrece una descripción general de las políticas de equidad de cada una de estas instituciones.

**Tabla 25.** Integralidad de las políticas de promoción de la equidad

IES	Dimensiones de Análisis	Documento de política de equidad independiente	Política de equidad focalizada de manera explícita	Población objetivo definida	Existencia de unidad dedicada a promover la equidad	Sistema comprensivo de monitoreo para la política de equidad
Universidad de Antioquia			✓	✓	✓	✓
Universidad del Valle			✓	✓	✓	
Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO		✓	✓	✓	✓	✓
Universidad EAFIT			✓	✓		
Universidad de los Andes			✓	✓		
Universidad Autónoma de Occidente			✓	✓		
Universidad Industrial de Santander		✓	✓	✓		

IES / Dimensiones de Análisis	Documento de política de equidad independiente	Política de equidad focalizada de manera explícita	Población objetivo definida	Existencia de unidad dedicada a promover la equidad	Sistema comprensivo de monitoreo para la política de equidad
Universidad Nacional de Colombia	✓	✓	✓	✓	✓
Universidad Católica de Manizales			✓	✓	
Universidad de Magdalena	✓	✓	✓		

Fuente: Encuesta, documentos y entrevistas a las IES participantes.

La tabla 26 muestra la gama de instrumentos de financiación que utilizan las IES analizadas para complementar las políticas nacionales del gobierno colombiano en esta área. Tanto las IES públicas como las privadas ofrecen becas para apoyar a estudiantes de bajos ingresos, y las privadas tienen, además, su propio préstamo estudiantil para complementar la ayuda financiera del Gobierno. UNIMINUTO se dirige, deliberadamente, a estudiantes de grupos subrepresentados, ofreciéndoles matrículas bajas y sus propios préstamos estudiantiles a través de un programa cooperativo de microfinanciamiento.

Tabla 26. Instrumentos de financiación

IES / Dimensiones Analizadas	Baja matrícula	Matrícula gratuita focalizada	Subsidios y becas	Créditos estudiantiles
Universidad de Antioquia		✓	✓	
Universidad del Valle		✓	✓	
Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO	✓	✓	✓	✓
Universidad EAFIT			✓	
Universidad de los Andes			✓	✓
Universidad Autónoma de Occidente			✓	✓
Universidad Industrial de Santander		✓	✓	
Universidad Nacional de Colombia		✓	✓	✓
Universidad Católica de Manizales		✓	✓	✓
Universidad del Magdalena		✓	✓	✓

Fuente: Encuesta, documentos y entrevistas a las IES participantes.

Las diez instituciones participantes son muy activas en el área de retención, ya que el fenómeno de la deserción es uno de los mayores desafíos que enfrentan las universidades colombianas, como consecuencia de las limitaciones financieras y la calidad desigual de la educación secundaria, especialmente en las escuelas públicas (OCDE, 2016). La tabla 27 da cuenta de las diversas intervenciones utilizadas para mejorar los indicadores de éxito de los estudiantes.

**Tabla 27.** Instrumentos no monetarios implementados

IES	Dimensiones	Programas de extensión y puente	Admisión preferencial	Sedes regionales	Programas de retención
Universidad de Antioquia		✓	✓	✓	✓
Universidad del Valle		✓	✓	✓	✓
Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO		✓	✓	✓	✓
Universidad EAFIT					✓
Universidad de los Andes					✓
Universidad Autónoma de Occidente		✓			✓
Universidad Industrial de Santander		✓	✓		✓
Universidad Nacional de Colombia			✓	✓	✓
Universidad Católica de Manizales		✓			✓
Universidad de Magdalena			✓		✓

*Fuente:* Encuesta, documentos y entrevistas a las IES participantes.

En la tabla 28, que presenta la participación por género en las universidades encuestadas en 2010 y 2018, se puede observar que las universidades privadas tienden a tener una proporción ligeramente menor de mujeres que las públicas. Esto podría indicar que el costo de las matrículas podría ser un impedimento más fuerte para las mujeres que para los hombres.

**Tabla 28.** Proporción de matrículas por género a nivel institucional, 2010-2018

IES	2010		2018	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Universidad de Antioquia (pública)	48,6%	51,4%	49,2%	50,8%
Universidad del Valle (pública)	48,1%	51,9%	51,5%	48,5%
Universidad EAFIT (privada)	52,3%	47,7%	57,1%	42,9%
Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO (privada)	46,6%	53,4%	28,5%	71,5%
Universidad Autónoma de Occidente (privada)	55,1%	44,9%	55,5%	44,5%

IES	2010		2018	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Universidad de los Andes (privada)	57,1%	42,9%	54,8%	45,2%
Universidad Nacional de Colombia (pública)	61,9%	38,1%	64,7%	35,3%
Universidad Industrial de Santander (pública)	55%	45%	55%	45%
Universidad Católica de Manizales (privada)	33,8%	66,2%	37,9%	62,1%
Universidad del Magdalena (pública)	47,9%	52,1%	48,7%	51,3%

*Fuente:* Encuesta, documentos y entrevistas a las IES participantes.

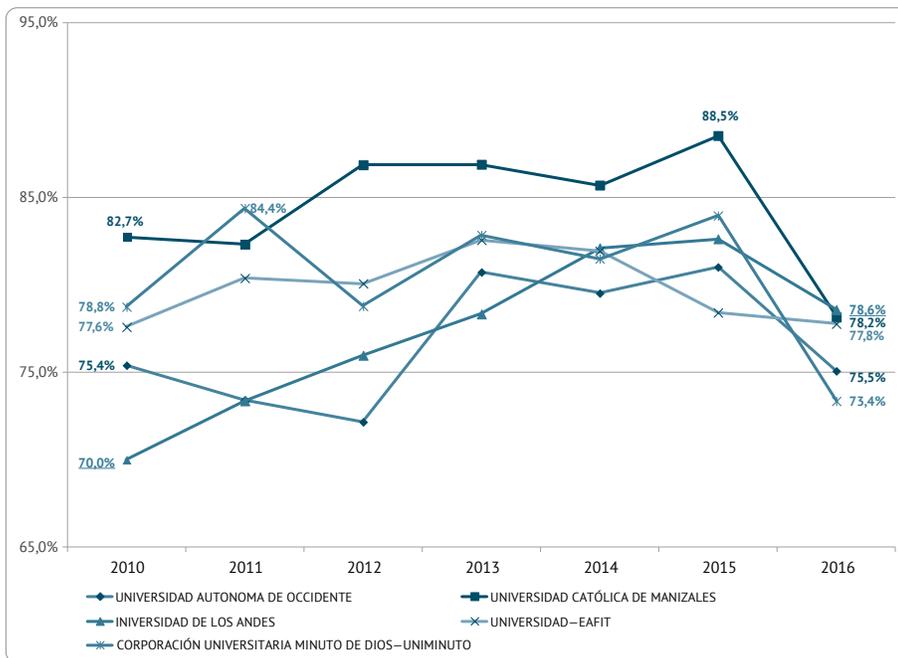
Con base en datos del Observatorio Laboral de la Educación (OLE), en la tabla 29 y las figuras 32 y 33 se muestra la tasa de empleo promedio de los egresados de las IES objeto de estudio. Las cifras indican que los resultados de casi todas las instituciones del grupo son mejores que el promedio nacional. También se ven, para algunas de ellas, variaciones sustanciales de un año a otro, que tienden a ser mayores en las universidades públicas que en las privadas.

**Tabla 29.** Tasa de vinculación laboral de graduados en las diez IES de muestra, 2010-2016

Institución	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Universidad de Antioquia	82,9%	86,2%	85,6%	84,1%	85,5%	83,8 %	82,7 %
Universidad del Magdalena	61,8%	69,3%	68,3%	76,5%	79,2%	71,2%	63,1%
Universidad del Valle	80,6%	80,2%	76,3%	73,3%	75,5%	76,5%	76,1%
Universidad Industrial de Santander	79,1%	80,9%	81,0%	80,4%	79,9%	77,9%	75,7%
Universidad Nacional de Colombia	79,4%	80,4%	80,8%	81,8%	81,4%	80,7%	73,6%
Universidad Autónoma de Occidente	75,4%	73,4%	72,2%	80,7%	79,5%	81,0%	75,1%
Universidad Católica de Manizales	82,7%	82,3%	86,9%	86,9%	85,7%	88,5%	78,2%
Universidad de los Andes	70,0%	73,4%	76,0%	78,3%	82,1%	82,6%	78,6%
Universidad EAFIT	77,6%	80,4%	80,1%	82,6%	82,0%	78,4%	77,8%
Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO	78,8%	84,4%	78,8%	82,9%	81,5%	84,0%	73,4%
Promedio nacional	76,6%	75,0%	76,4%	77,2%	77,6%	76,5%	74,0%

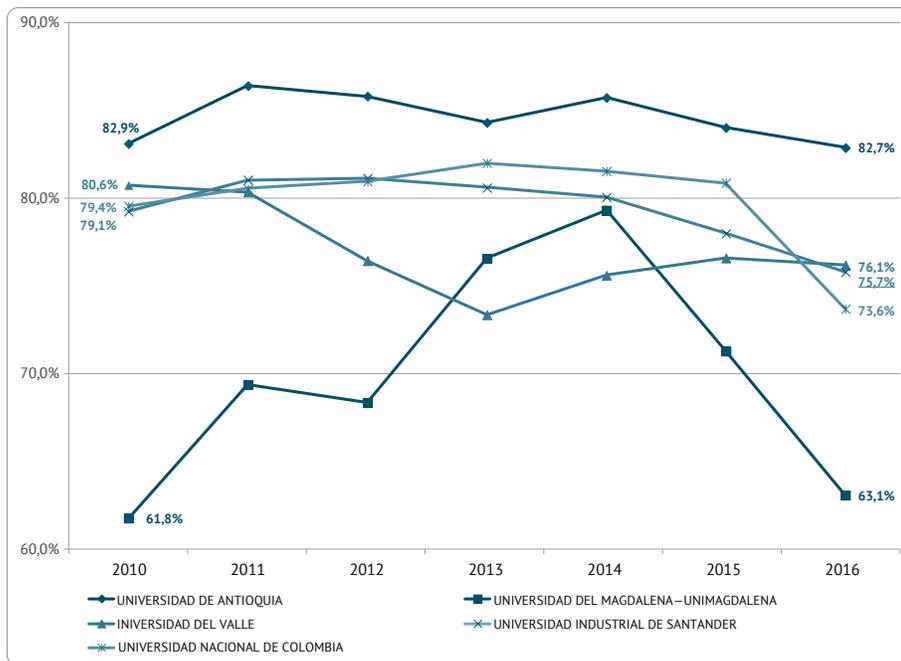
*Fuente:* OLE. Situación laboral por género, tasa de vinculación, nivel nacional, solo pregrado, todas las modalidades. Periodo de graduación 2010 al 2016-1, año de corte 2016.

**Figura 32.** Tasa de vinculación de graduados, 2010-2016, IES públicas



Fuente: OLE. Situación laboral por género, tasa de vinculación, nivel nacional, solo pregrado, todas las modalidades. Periodo de graduación 2010 al 2016-1, año de corte 2016.

**Figura 33.** Tasa de vinculación de graduados, 2010-2016, IES privadas



Fuente: OLE. Situación laboral por género, tasa de vinculación, nivel nacional, solo pregrado, todas las modalidades. Periodo de graduación 2010 al 2016-1, año de corte 2016.

En todas las IES encuestadas y documentadas se ha introducido una amplia gama de medidas para recibir a más estudiantes de grupos subrepresentados y mejorar sus posibilidades de graduarse. Los siguientes párrafos destacan un ejemplo de intervención innovadora a favor de la equidad, de los múltiples encontrados, en cada institución objeto de estudio.

### 5.2.1. *Universidad de los Andes: Quiero Estudiar*

En 2006, la Universidad de Los Andes implementó el programa Quiero Estudiar para brindar apoyo financiero a jóvenes con talento académico, pero que tienen recursos económicos limitados, que desean acceder a una educación superior de calidad. El programa se dirige a beneficiarios que pertenecen principalmente a hogares con ingresos entre 2 y 3 veces el salario mínimo legal vigente. El Plan de Desarrollo Institucional (PDI) dio prioridad a este esfuerzo, que convirtió a esta universidad en pionera del financiamiento focalizado en el país. Entre 2006 y 2009, este programa permitió que 146 jóvenes académicamente distinguidos con escasos recursos económicos ingresaran a la Universidad de los Andes. Los primeros beneficiarios se graduaron en el 2009.

El programa cubre hasta el 95% de la matrícula a lo largo de sus estudios. Al graduarse, el estudiante acepta devolver el 20% de sus ingresos por el doble de tiempo que se pagó la matrícula; Los recursos aportados por los egresados se destinarán al apoyo de cohortes posteriores. En 2019, hubo 8.744 donantes, 1.915 beneficiarios y 736 graduados. El 14,2% de los beneficiarios de Quiero Estudiar se han graduado con honores (22 estudiantes *summa cum laude*, 7 *magna cum laude* y 54 *cum laude*). (Ver detalles en el anexo 4).

### 5.2.2. *Universidad del Valle: Programa de Acompañamiento y Seguimiento Estudiantil (ASES)*

El programa ASES es una estrategia diseñada por la Universidad del Valle para promover la adaptación a la vida universitaria de dos grupos de estudiantes. El primero incluye a estudiantes de bajos recursos que ingresaron bajo el programa Ser Pilo Paga. El segundo está compuesto por estudiantes de grupos desplazados, afrocolombianos e indígenas que se benefician de condiciones especiales de admisión. La estrategia incluye el seguimiento de las trayectorias sociales y académicas de los estudiantes, para potenciar el desarrollo de habilidades, conocimientos, actitudes y comportamientos, de acuerdo con los requisitos de los programas académicos universitarios.

Mediante un componente socioeducativo, se apoya a los estudiantes y se monitorean posibles señales de deserción. Para ello, los entrenadores socioeducativos, quienes son estudiantes de los últimos años que han tenido un buen desempeño académico y que reciben una remuneración económica como estímulo a su actividad, apoyan de cinco a diez estudiantes dentro del mismo programa, comparten experiencias y mantienen un registro de los problemas de los estudiantes que apoyan. A través del programa ASES se ha apoyado a 367 estudiantes del programa Ser Pilo Paga, 523 estudiantes en condiciones excepcionales y 23 estudiantes que han buscado apoyo socioeducativo por su cuenta.

En el 2019, la universidad realizó dos estudios para evaluar el impacto del ASES en el rendimiento académico de los estudiantes. El primero, con el propósito de analizar el papel del rendimiento académico en relación con la deserción de los estudiantes. Utilizando la metodología *propensity score matching*, este estudio mostró que, desde el primer año de intervención, el rendimiento académico de los estudiantes vinculados al programa ASES fue superior al de los estudiantes que no vinculados al programa, entre los admitidos en el primer semestre del 2016.

El segundo estudio analizó los efectos de la estrategia ASES sobre el desempeño académico de los estudiantes admitidos bajo *condición de excepción* o de grupos minoritarios en los semestres primero y segundo de 2017. A través de un modelo en diferencias, se indagó sobre el progreso académico como resultado de aplicar el programa de acompañamiento académico con estos estudiantes. Se encontró un efecto acumulado positivo y significativo sobre el indicador de *esfuerzo académico* logrado por los estudiantes objeto de tratamiento, en comparación con aquellos que no disfrutaron de los beneficios de acompañamiento de la estrategia ASES durante el 2016, mostrando con ello los efectos favorables en procura de reducir el fracaso académico y la deserción estudiantil que aqueja a este tipo de estudiantes. (Ver detalles en el anexo 12).

### 5.2.3. *Universidad de Antioquia: Soy Capaz: Educación y equidad para estudiantes con discapacidad.*

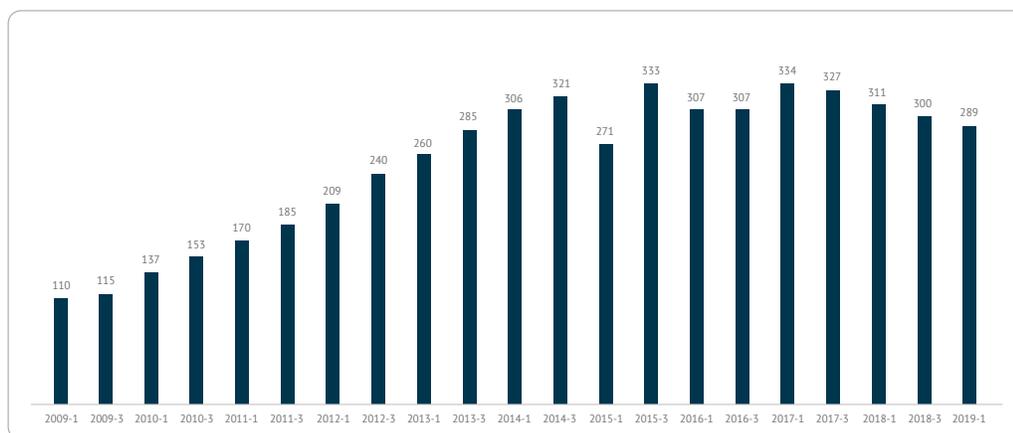
La iniciativa Soy Capaz de la Universidad de Antioquia es un ejemplo de educación superior inclusiva, basada en derechos, equidad, diversidad y diferencia, para contrarrestar la creciente exclusión social en el sistema de educación superior colombiano. Este enfoque une las políticas nacionales y universitarias en torno a los derechos humanos y una concepción de equidad que reconoce la diversidad de los estudiantes. La política se enfoca en el acceso, retención y graduación de estudiantes con discapacidades, a través

de estrategias de capacitación y apoyo personalizado. El programa combina los esfuerzos de coordinadores académicos, funcionarios de bienestar universitario y estudiantes con y sin discapacidades. El Gobierno nacional reconoció a la Universidad de Antioquia como la universidad más inclusiva en 2019. (Ver detalles en el anexo 3).

#### 5.2.4. *Universidad Autónoma de Occidente: Programa Pilos «Cecilia Montalvo de Moreno»*

El programa Pilos «Cecilia Montalvo de Moreno» es un fondo fiduciario a largo plazo que apoya a los estudiantes en función del rendimiento académico para aumentar sus posibilidades de graduación (figura 34). Este programa informa, orienta y apoya a los estudiantes con buen desempeño académico pero que enfrentan dificultades económicas, prestándoles el 50% o el 25% del costo del semestre. Los estudiantes pueden trabajar para pagar la deuda. El programa fortalece el desempeño académico y las habilidades profesionales de los estudiantes. (Ver detalles en el anexo 5).

**Figura 34.** Número de alumnos beneficiarios de préstamo del programa Pilos «Cecilia Montalvo de Moreno», 2009-2019



Fuente: Universidad Autónoma de Occidente.

#### 5.2.5. *Universidad EAFIT: Beca Fundadores para Ingeniería Agronómica*

La creación del Centro de Filantropía en la Universidad EAFIT ha facilitado el desarrollo de nuevas alianzas para promover la inclusión, la equidad, y brindar oportunidades a las personas que no tienen los recursos para acceder a una institución de educación superior de calidad. Este es el caso de la Beca Fundadores de Ingeniería Agronómica de EAFIT.

Este emprendimiento, que reúne al Grupo Bios (grupo empresarial líder del sector agroindustrial colombiano) y a las fundaciones Aurelio Llano Posada, Bancolombia, Medellín y Sofía Pérez de Soto, beneficia cada año a 35 estudiantes de zonas rurales de ocho departamentos del país, de estratos 1, 2 y 3. A través de esta nueva carrera, los estudiantes podrán adquirir la formación y los conocimientos necesarios para transformar sus realidades y las de sus regiones.

En el primer año de esta iniciativa, la Beca Fundadores de Ingeniería Agronómica apoyó a 15 jóvenes de municipios remotos, quienes comenzaron a estudiar la carrera con un estipendio mensual para cubrir gastos de subsistencia como vivienda, transporte, alimentación y excursiones. (Ver detalles en el anexo 8).

#### 5.2.6. *Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO: Modelo de enfoque integrado (Modelo de Atención Integral al Estudiante)*

UNIMINUTO ha puesto en marcha un programa especial de apoyo académico dedicado a los estudiantes en riesgo. Inicialmente, el programa estaba dirigido a estudiantes de primer año debido a su mayor propensión a abandonar la escuela. Sin embargo, en los últimos años, el programa de apoyo académico de primer año evolucionó hacia un enfoque más integral, llamado *modelo de atención integral al estudiante* (MAIE), que opera durante toda la duración de los estudios.

Este modelo de apoyo académico integral ofrece una gama más amplia de intervenciones para acompañar a estudiantes en riesgo y a estudiantes que presentan dificultades, y para hacerles seguimiento a lo largo de sus estudios, desde que se postulan hasta después de la graduación.

El MAIE involucra una secuencia de actividades de apoyo, medición cuidadosa, sistemas de alerta temprana y evaluación de impacto. Los estudiantes en riesgo tienen acceso a cinco categorías de servicios de apoyo:

- Asesoramiento académico
- Apoyo financiero para dificultades temporales
- Asesoramiento psicológico
- Curso de proyecto de vida
- Cursos de recuperación.

El apoyo financiero puede adoptar dos formas: préstamos de la propia cooperativa de financiación de UNIMINUTO y becas para estudiantes que atraviesan situaciones económicas difíciles.

El vicerrector adjunto a cargo de Bienestar Académico supervisa la implementación del MAIE. En todo el sistema universitario de UNIMINUTO, cada facultad o escuela tiene una persona dedicada a coordinar las intervenciones relevantes bajo este modelo, en estrecha colaboración con las unidades centrales responsables de organizar dichas intervenciones. El MAIE se ajusta cuidadosamente a las necesidades y capacidades específicas de cada campus. En 2014, UNIMINUTO comenzó a aplicar el modelo a su unidad de educación virtual, apoyándose principalmente en mensajes electrónicos, comunicaciones a través de las redes sociales y asesoría en línea.

Los principales indicadores utilizados para monitorear el MAIE son las tasas de deserción y finalización. A partir de estos indicadores, UNIMINUTO ha documentado un progreso claro pero lento: al final del primer semestre del año académico 2010, la tasa de deserción de mujeres y hombres que fue del 18,98% y del 26,30%, respectivamente; para el primer semestre del año académico 2018 había bajado al 8,62% y al 11,17%, respectivamente.

La evaluación realizada en 2015 por la Corporación Financiera Internacional (miembro del Grupo del Banco Mundial que trabaja con el sector privado) encontró que UNIMINUTO logró el objetivo de ofrecer acceso equitativo a la educación superior a personas de bajos ingresos. Utilizando los estratos como indicadores del nivel socioeconómico de los individuos, se encontró que: el 63% de los estudiantes, hombres y mujeres, al momento de la inscripción vivían en áreas de estratos 0, 1 o 2 (los niveles más pobres). Además, alrededor del 56% de los graduados de UNIMINUTO vivían por debajo del 200% de la línea de pobreza nacional al momento de la inscripción. Otro hallazgo importante fue que una alta proporción –alrededor del 57%– de los estudiantes matriculados en esta institución eran mujeres, y generalmente solteras.

En resumen, el estudio encontró que UNIMINUTO ofrece acceso a la educación superior a las poblaciones vulnerables y a las personas en la base de la pirámide, e influye positivamente en la calidad de vida de sus egresados, generando un impacto positivo en su movilidad social y económica. Por ejemplo, la probabilidad de vivir por debajo de la línea de pobreza se reduce significativamente para los egresados de todos los programas (profesionales, técnicos, tecnológicos) de UNIMINUTO, en comparación con aquellos que no completan sus estudios. Además, los graduados de UNIMINUTO encuentran su primer trabajo unos cinco meses antes que los graduados de otras instituciones de educación superior y desertores. Por otra parte, en cuanto a los ingresos, no hubo diferencias significativas entre los graduados de UNIMINUTO y los de otras IES. (Ver detalles en el anexo 7).

### 5.2.7. *Universidad Industrial de Santander: Sistema de Excelencia Académica (SEA)*

El SEA es un programa de acompañamiento estudiantil que atiende de manera integral las necesidades económicas, académicas, cognitivas, de salud física y mental de los estudiantes con el fin de garantizar su permanencia, desempeño académico y éxito en la culminación de sus programas académicos.

La Universidad Industrial de Santander cuenta también con el Sistema de Mejoramiento Académico, donde se registran las intervenciones que se realizan con cada estudiante (monitorias, tutorías, talleres de fortalecimiento pedagógico cognitivo, consultas individuales). Esta información permite la valoración cualitativa del impacto de los programas del SEA en el rendimiento académico de los estudiantes. Este sistema ha sido muy importante para la evaluación y el mejoramiento continuo en los programas del SEA.

El sistema incluye los siguientes indicadores:

- **Aprobación, cancelación y pérdida de asignaturas:** Permite identificar a nivel institucional cual es el porcentaje de aprobación de asignaturas. Así mismo, permite identificar las facultades y escuelas que presentan un porcentaje mayor de pérdida de asignaturas y las asignaturas críticas en cada uno de los programas académicos, es decir, las asignaturas con mayor porcentaje de cupos desaprovechados.
- **Estado académico de los estudiantes:** Según el promedio ponderado acumulado de los estudiantes, se identifica si están en estado académico normal, condicional o por fuera de la universidad.
- **Entercerados y encuartados:** Estadísticas relacionadas con los estudiantes que han perdido por tercera y cuarta vez una misma asignatura.

Una vez finalizado un periodo académico, cada uno de los programas del SEA elabora y presenta ante el Comité de Excelencia Académica un informe en el que se describen las actividades realizadas, la participación estudiantil alcanzada y el desempeño académico logrado por los beneficiarios que participaron en el 70% de las actividades de cada uno de los programas del SEA. Este análisis sirve para valorar la eficiencia y eficacia de los programas del SEA, así como para plantear ajustes, eliminar y proponer nuevas acciones.

Para medir el impacto de los programas del SEA, se compara el desempeño académico alcanzado por los estudiantes que participaron en estos programas con el desempeño del total de estudiantes de la Universidad mostrado en el Balance Académico. (Ver detalles en el anexo 9).

### 5.2.8. *Universidad Nacional de Colombia: programas de Admisión Especial*

La Universidad Nacional cuenta con dos programas para promover la igualdad de oportunidades: el Programa de Admisión Especial (PAES) y el Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA).

El PAES tiene como objetivo brindar opciones de inclusión y participación de los grupos vulnerables en la educación superior. A continuación, se describen los tipos de admisión especial y las prerrogativas de las que gozan los admitidos en cada uno de ellos:

- **Bachilleres miembros de comunidades indígenas:** Inscripción sin costo para el proceso de admisión. Un cupo equivalente al dos por ciento (2%) de los cupos establecidos para cada programa curricular de la convocatoria de admisión. Pago de matrícula mínima. Beneficiarse de los programas de bienestar universitario existentes en la Universidad para los estudiantes de programas de Admisión Especial. Residencias universitarias. Los indígenas que logren su admisión por este sistema y se beneficien del préstamo beca, deberán prestar obligatoriamente sus servicios profesionales a su comunidad de origen por un término no inferior a un año. Si aumentan el tiempo de servicio en sus comunidades, pueden ser eximidos de su pago total o parcial, según el tiempo que presten sus servicios profesionales a su comunidad de origen; de lo contrario, se hará efectivo en su totalidad el valor del préstamo beca en las mismas condiciones establecidas por la Universidad para los estudiantes regulares. Quien pierde la calidad de estudiante debe pagar el crédito mediante el sistema que la institución aplica a los estudiantes regulares.
- **Mejores bachilleres de población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal:** Inscripción sin costo para el proceso de admisión. Un cupo equivalente al dos por ciento (2%) de los cupos establecidos para cada programa curricular de la convocatoria de admisión. Pago de matrícula mínima. Participar de los programas del Sistema de Bienestar Universitario existentes en la Universidad.
- **Mejores bachilleres:** Inscripción sin costo para el proceso de admisión. Pago de matrícula mínima. Participar de los programas del Sistema de Bienestar Universitario existentes en la Universidad.
- **Mejores bachilleres de municipios pobres:** Inscripción sin costo para el proceso de admisión. Un cupo equivalente al dos por ciento (2%) de los

cupos establecidos para cada programa curricular de la convocatoria de admisión. Pago de matrícula mínima. Son beneficiarios del préstamo-beca, en el monto que resulte del análisis de su situación socioeconómica; mantener el préstamo beca a lo largo de su carrera está sujeto al rendimiento académico de cada estudiante. Participar de los programas del Sistema de Bienestar Universitario existentes en la Universidad.

- **Víctimas del conflicto armado interno en Colombia:** Inscripción sin costo para el proceso de admisión. Exención del pago de matrícula inicial. Participar de los programas del Sistema de Bienestar Universitario existentes en la Universidad. Las direcciones Académica y de Bienestar Universitario de cada sede harán seguimiento a los estudiantes admitidos por este programa, con el fin de contribuir a la permanencia y culminación exitosa de su proceso de formación profesional.

El PEAMA es un programa de admisión especial diseñado para las sedes de la Universidad Nacional ubicadas en Arauca, Leticia, San Andrés Islas y San Andrés de Tumaco, el cual tiene tres etapas de formación:

- **Etapla inicial:** Una vez admitido, el estudiante iniciará estudios en las sedes de Presencia Nacional (Arauca, Leticia, San Andrés Islas o San Andrés de Tumaco), en donde cursará algunas asignaturas. Esta etapa inicial podrá variar para cada estudiante según su desempeño en el examen de admisión, los requerimientos del programa curricular al que haya sido admitido y de acuerdo con la disponibilidad de los programas que se puedan ofrecer en dichas sedes.
- **Etapla de movilidad:** Como parte de la movilidad académica, el estudiante continuará los cursos del Plan de Estudios establecido, en la sede que ofrece el programa en el cual fue admitido.
- **Etapla final:** Para finalizar el programa, el estudiante se desplazará a la sede de presencia nacional, con el fin de realizar su trabajo de grado. Cuando esto no sea posible, el estudiante deberá hacer su trabajo de grado, preferentemente, en temas de interés para su región.

Las regiones de influencia del PEAMA por cada sede de presencia nacional son las siguientes: Sede Amazonia, Sede Caribe, Sede Orinoquia y Sede Tumaco. Se destinan hasta tres (3) cupos para cada una de las sedes de presencia nacional en cada programa curricular de pregrado. La Dirección Nacional de Bienestar, en conjunto con las direcciones de las sedes de presencia nacional y las vicerrectorías de sede, será la responsable de coordinar el proceso de acompañamiento y establecer estrategias de apoyo

económico, psicoafectivo y social para el buen desempeño de los estudiantes. (Ver detalles en el anexo 11).

### *5.2.9. Universidad del Magdalena: Sistema de Análisis, Seguimiento y Evaluación de la Deserción (SASED)*

El SASED es una herramienta que facilita el reconocimiento de las condiciones particulares de los estudiantes en sus dimensiones psicosociales, académicas, culturales y económicas, mediante el desarrollo y aplicación de instrumentos diagnósticos que facilitan la caracterización de la población, la identificación temprana de factores de riesgo psicosociales como la depresión, la ansiedad, el consumo de sustancias psicoactivas y la funcionalidad de la familia.

Este sistema, que ha permitido el análisis, seguimiento y toma de decisiones oportunas para la prevención de la deserción precoz y temprana de los estudiantes, ofrece una variedad de beneficios que incluyen:

- Talleres psicosociales de manejo de emociones
- Talleres de técnicas de estudio y aprendizaje
- Procesos de orientación profesional antes de ingresar a la vida universitaria
- Programas de ayudantías y monitorias académicas.

Asimismo, el SASED permite informar a los estudiantes y a sus familias sobre los beneficios a los que pueden acceder, y suministra información psicosocial y académica para el análisis y el desarrollo de las estrategias según las necesidades identificadas para responder según el rol, bien sea estudiante, familia o directivas académicas y de Bienestar Universitario. (Ver detalles en el anexo 10).

### *5.2.10. Universidad Católica de Manizales: Educación para la Competitividad, La Universidad en el Campo*

La Educación para la Competitividad es una estrategia de acceso a la educación superior, en articulación con la media, a través de la oferta de programas de nivel técnico y tecnológico sin costo alguno. Esta innovación educativa ofrece a los estudiantes de los grados 10.º y 11.º, de manera gratuita, la posibilidad de realizar una carrera técnica paralela a su ciclo escolar en la educación media y de alcanzar el nivel tecnológico cursando un año más de estudios. Así, esta estrategia permite la continuidad en el sistema educativo y la formación de estudiantes rurales del departamento de Caldas.

En el marco de esta estrategia, el proyecto La Universidad en el Campo ofertó en sus inicios dos programas: el Programa Técnico Profesional en Procesos Agroindustriales y la Tecnología en Aseguramiento de la Calidad en Empresas Agroindustriales. En el 2015 la Universidad Católica de Manizales decidió ampliar la oferta educativa y surgieron los programas Técnico Profesional en Operación de Servicios Turísticos y Tecnología en Gestión de Empresas Turísticas, programas que para el presente año cuentan con 1.400 estudiantes en formación, ubicados en 18 municipios de Caldas y 42 instituciones educativas de carácter oficial. Algunos estudiantes continúan luego con el ciclo de formación profesional en Administración Turística.

El proyecto La Universidad en el Campo también brinda a los estudiantes la oportunidad de acceder a recursos por valor de ocho millones de pesos como capital semilla para desarrollar iniciativas de negocio en el campo, además de asesoría empresarial y acompañamiento técnico para el fortalecimiento de sus empresas a través del Comité de Cafeteros. (Ver detalles en el anexo 6).

### 5.3. Alianza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)

Además de las iniciativas que provienen del MEN y sus instituciones adscritas, en Colombia se han promovido alianzas entre el sector privado y el sector público en favor de poblaciones muy vulnerables, como es el caso de los jóvenes en riesgo, ya sea porque sus derechos han sido vulnerados o porque han infringido la ley. En ambos casos, los jóvenes son atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)<sup>36</sup>.

La Dirección de Protección del ICBF ha creado el Proyecto Alianza Estratégica: proyectos Sueños<sup>37</sup>, a través del cual busca que los jóvenes que se encuentran en proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD)<sup>38</sup>, que cuentan con declaratoria de adoptabilidad<sup>39</sup> o que hacen parte del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes (SRPA)<sup>40</sup> puedan acceder, permanecer, graduarse y prepararse para su vida autónoma como egresados de la educación superior o de la educación para el trabajo y desarrollo humano

---

<sup>36</sup> <https://www.icbf.gov.co/instituto>

<sup>37</sup> Conocido antes como «Sueños: Oportunidades para Volar».

<sup>38</sup> <https://www.icbf.gov.co/procedimiento-del-proceso-administrativo-de-restablecimiento-de-derechos-v3>

<sup>39</sup> <https://www.icbf.gov.co/declaratoria-de-adoptabilidad-de-un-ninoa>

<sup>40</sup> <https://www.icbf.gov.co/bienestar/proteccion/responsabilidad-penal>

(ETDH). La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) ha apoyado este proyecto desde el 2012, coordinando la comunicación entre todas las instituciones involucradas.

A través de los convenios suscritos por el ICBF y ASCUN, se ha avanzado en estrategias que inician desde que estos jóvenes están cursando su último año de educación básica (grado 9.º) y media (grados 10.º y 11.º), durante los cuales se les brinda apoyo para la elección de un programa académico que les permita dar continuidad a su formación, acorde con sus proyectos de vida. Así, se han dado avances en las estrategias generadas para el acompañamiento a estos jóvenes, como población vulnerable, durante sus estudios en instituciones de educación superior (IES)<sup>41</sup> o en instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano (IETDH). El acompañamiento se mantiene después de la graduación, etapa que se considera como un momento crucial para el camino hacia una vida autónoma e independiente y de vinculación al mundo laboral.

En cerca de 10 años se han beneficiado más de 5000 estudiantes y como un hito único en América Latina, este programa ha establecido mecanismos de articulación entre más de 270 instituciones, entre las que se encuentran más de 69 IETDH, así como 200 IES que ofertan programas en todo el territorio nacional (en 29 de los 33 departamentos que existen en el país).

---

<sup>41</sup> En Colombia las IES pueden ser universidades, instituciones universitarias, instituciones tecnológicas o instituciones técnicas profesionales.





Fotografía:

Universidad Industrial de  
Santander (UIS)





Fotografía:

Universidad del Valle  
(UNIVALLE)

## 6. ¿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 tránsito de la educación media 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 y un asesoramiento académico eficaz para informar y motivar a los egresados de la escuela secundaria, así como los programas puente debidamente estructurados. En segundo lugar, el análisis de las disparidades por quintiles de ingresos revela que en Colombia se ha progresado en este aspecto a un ritmo más rápido que en los países con los que se compara en la región (tabla 30).

**Tabla 30.** Evolución del índice de disparidad (Q5/Q1), Colombia y otros países de América Latina 2010 y 2016

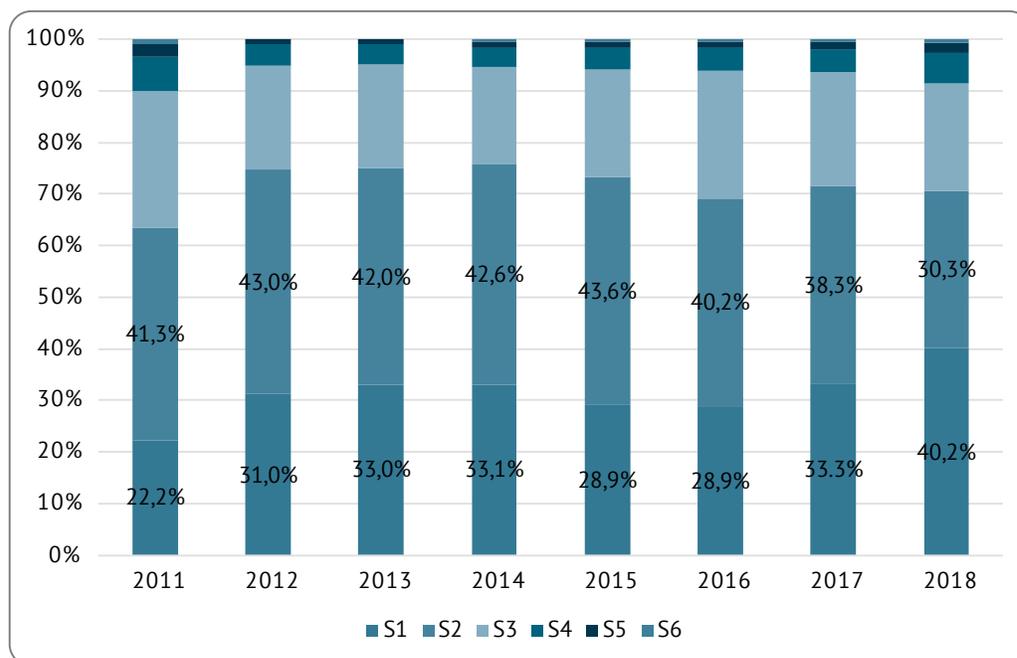
País	2010	2016
Argentina	3,3	2,3*
Brasil	11,4	9,1
Chile	3,0	1,9
Colombia	8,2	5,0
Costa Rica	12,6	9,1*
Ecuador	3,6	3,6
México	5,2	3,6
Perú	4,7	3,0

Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

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 e institucionales.

La primera observación se relaciona con el papel crucial desempeñado a través de los años por el ICETEX, que ha desarrollado un mecanismo de focalización eficaz alineado con su misión de promoción de la equidad. La figura 35 demuestra que los préstamos para estudiantes van en realidad a los beneficiarios más necesitados. La proporción de beneficiarios del grupo socioeconómico más bajo casi se duplicó entre 2010 y 2018: pasó del 26 al 40% de todos los beneficiarios del ICETEX.

**Figura 35.** Distribución de los préstamos del ICETEX por grupos socioeconómicos



Fuente: ICETEX (2020a).

Una evaluación del ICETEX efectuada en el 2010 encontró que esta agencia estaba enfocando de manera adecuada sus préstamos estudiantiles, hacia los estudiantes más pobres (Econometría, 2010). En general, el ICETEX contribuyó a un aumento significativo del acceso a la educación superior entre 2003 y 2009 (del 31% al 42%). Además, los estudiantes beneficiarios de un préstamo del ICETEX tienen un 22% menos de probabilidad de abandonar sus estudios que la población estudiantil en general. Al mismo tiempo, los beneficiarios de los préstamos tienen mejores calificaciones y 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 instituciones privadas de educación superior. Una evaluación previa, realizada en 2008 por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, había mostrado resultados similares, incluido un tiempo de finalización más rápido para los beneficiarios de préstamos en comparación con los no beneficiarios.

La segunda observación se refiere a los centros regionales de educación superior (CERES), sobre los cuales una evaluación que se llevó a cabo en 2013 arrojó resultados muy positivos. En cuanto al acceso, el 73% de los CERES se ubicaron en municipios que hasta entonces no contaban con ningún proveedor de educación, y la mayoría de los estudiantes que matricularon provenían de los hogares más pobres. La calidad de los programas, medida por las pruebas del ICFES, fue equivalente al promedio nacional. 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 por la propia naturaleza del programa (Econometría, 2013).

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

Por último, es importante reconocer que las IES por su cuenta también han logrado seleccionar y atraer con éxito a un número creciente de estudiantes de grupos desfavorecidos. La tabla 31, que muestra la distribución de la matrícula por estratos socioeconómicos, indica claramente que las diez IES encuestadas lograron aumentar la proporción de estudiantes de estrato 1 de manera significativa. Esto indica que la combinación de políticas nacionales de ayudas a estudiantes y políticas de equidad institucional está teniendo un impacto positivo. La comparación con la distribución general por estrato permite ver el grado de alineación de cada IES con la sociedad en general y el progreso de 2010 a 2018.

**Tabla 31.** Distribución de la matrícula por grupos socioeconómicos (porcentaje)

IES	2010						2018					
	ESTRATOS						ESTRATOS					
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Universidad Antioquia	11,9	42,5	38,5	5,5	1,4	0,2	13,9	42,0	36,6	5,6	1,6	0,3
Universidad del Valle	16,1	37,7	38,7	5,0	2,1	0,3	24,8	35,8	20,6	3,5	1,5	0,2
Universidad EAFIT	0,7	5,4	16,4	19,4	28,3	29,8	5,3	12,9	21,5	20,0	28,4	12,0
Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO	12,0	52,4	33,6	1,8	0,2	0,0	19,0	54,3	24,4	2,0	0,3	0,1
Universidad Autónoma de Occidente	5,1	16,0	32,7	16,5	12,5	2,4	7,9	22,5	35,2	19,4	12,6	2,3
Universidad de los Andes	0,0	4,0	17,0	28,0	23,0	28,0	3,0	8,0	18,0	28,0	21,0	22,0
Universidad Industrial de Santander	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Universidad Nacional de Colombia	5,5	33,2	45,3	11,5	2,0	0,5	9,3	38,0	38,6	10,9	1,7	0,4
Universidades Católica de Manizales**	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	21,0	39,0	15,0	9,0	n. a.

IES	2010						2018					
	ESTRATOS											
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Universidad del Magdalena	35,4	40,4	20,8	2,9	0,2	0,2	45,6	40,8	11,6	1,4	0,2	0,4
Total población	17,0	36,0	31,0	12,0	3,0	1,0	15,9	28,9	34,4	11,0	7,1	2,7

Fuente: Encuestas, entrevistas y documentos de las IES.

\*2014 en lugar de 2010; \*\*2015 en lugar de 2018.

Algunas de las IES analizadas (UNIMINUTO y las universidades Autónoma de Occidente, EAFIT y del Magdalena) han logrado resultados muy positivos en la reducción de las tasas de deserción de los estudiantes más pobres, como lo demuestra la tabla 32. Asimismo, para las universidades de los Andes, Industrial de Santander y Católica de Manizales, los resultados de sus acciones se reflejan en los avances de indicadores específicos a favor de la equidad.

**Tabla 32.** Tasas de deserción por grupos socioeconómicos (porcentaje)

IES	2010-2011						2018-2019					
	ESTRATOS											
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Universidad Antioquia	11%	8,6%	9%	17,3%	16,5%	16,7%	11,3%	10,4%	9,2%	7,1%	6,9%	5,8%
Universidad del Valle	9,3%	10%	10%	6,1%	12,7%	0%	12,8%	12,8%	14,7%	17,7%	6,1%	12,2%
Universidad EAFIT	19,2%	16%	14,8%	16,6%	12,9%	10%	12,3%	12,1%	10,2%	12,8%	8,6%	8,6%
Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO	17,8%	8,4%	4,6%	5,3%	8%	7%	12,2%	10,8%	12,6%	8,5%	6,9%	3,2%
Universidad Autónoma de Occidente	32,1%	22,4%	19,7%	28%	33%	0%	10,3%	9,5%	9,9%	11,4%	7,9%	12,2%
Universidad de los Andes	7,1%	15,1%	8,3%	10,7%	5,60%	4,2%	9,2%	3,6%	7,7%	9,4%	5,4%	5,9%
Universidad Industrial de Santander	12,9%	7,4%	6,8%	11,7	8,8%	21,4%	14,4%	12,2%	11,4%	11,5%	12,2%	21,9%
Universidad Nacional de Colombia	5,8%	4,9%	4,6%	5,2%	3,4%	3,2%	6,6%	5,8%	5,1%	4,0%	4,5%	3,6%
Universidad Católica de Manizales	4,3%	5,2%	3,4%	5,1%	3,0%	4,1%	6,7%	3,0%	5,7%	6,9%	3,3%	12,0%
Universidad del Magdalena	10,7%	8,4%	7,8%	4,6%	20,7%	10,0%	6,5%	5,3%	4,3%	4,7%	5,3%	13,2%
Total Colombia	15%	12%	10%	11,2%	7,9%	6,1%	12,2%	12,4%	12,3%	11%	9%	6,2%

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

Este progreso también confirma la importancia de contar con estrategias en múltiples frentes para atraer y retener a los estudiantes de bajos ingresos. La única evaluación de impacto rigurosa disponible para Colombia, que analizó los efectos de las sesiones de información profesional en las tasas de transición de los estudiantes de secundaria desfavorecidos, no encontró ningún resultado positivo (Bonilla et al., 2017).

El análisis de los esfuerzos de algunas IES públicas y privadas permite comprender la implementación real de medidas de promoción de la equidad es útil para complementar el análisis de las políticas gubernamentales. También proporciona información relevante sobre cómo las universidades

pueden configurar su propio enfoque, único, para mejorar la equidad. En ese sentido, la Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO, la Universidad del Valle, la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional de Colombia son casos de estudio ejemplares con respecto a la implementación de la política de equidad a nivel institucional, como se muestra en el cuadro 1.

**Cuadro 1.** Buenas prácticas a nivel institucional

*UNIMINUTO* ha focalizado sus esfuerzos a garantizar el acceso y la permanencia de estudiantes que provienen de los estratos socioeconómicos más bajos y en su misión fundamental ha hecho presencia a nivel nacional en regiones que históricamente han sido más desfavorecidas con el objeto de brindar oportunidades a poblaciones en condiciones más vulnerables.

El programa de apoyo académico de primer año evolucionó hacia un enfoque más integral llamado modelo de atención integral al estudiante (MAIS), que ofrece una gama más amplia de intervenciones para acompañar a estudiantes en riesgo y estudiantes en dificultad y seguirlos a lo largo de sus estudios, desde que postulan hasta después de la graduación.

Este modelo de enfoque integrado involucra una secuencia de actividades de apoyo tales como: asesoramiento académico, apoyo financiero para dificultades temporales, asesoramiento psicológico, un curso de proyecto de vida, cursos de recuperación. El apoyo financiero puede adoptar dos formas: préstamos de la propia cooperativa de financiación de UNIMINUTO y becas para estudiantes que atraviesan situaciones económicas difíciles.

Estos programas de UNIMINUTO se han sometido a rigurosas evaluaciones realizadas por la Corporación Financiera Internacional, en las cuales se evidenciaron los resultados positivos en materia de acceso equitativo, mejora en la calidad de vida y la movilidad social y económica, tiempos de empleabilidad de los graduados, entre muchos otros beneficios.

*La Universidad del Valle* se ha enfocado en la deserción estudiantil, un fenómeno que aqueja a la educación superior colombiana y que impacta los procesos de formación de capital humano del país, afectando así las condiciones para un mayor crecimiento y desarrollo socioeconómico. Por ello, se ha dado a la tarea de encontrar cuáles podrían ser, a nivel institucional, los determinantes de la deserción estudiantil, y una vez identificados, se ha planteado la pregunta acerca de posibles acciones que puedan implementarse para disminuir la magnitud de este fenómeno.

Ratificando lo encontrado por muchos estudios internacionales y nacionales, esta universidad encontró que el factor determinante en la deserción en los primeros semestres era el mal desempeño académico, potenciado por los problemas de adaptación de los estudiantes a la vida universitaria.

La implementación de esta estrategia durante estos años, un adecuado sistema de seguimiento permanente, así como las evaluaciones rigurosas, han permitido a la Universidad del Valle definir y reforzar caminos a seguir para proporcionar a los estudiantes más desfavorecidos un escenario y condiciones favorables para lograr el éxito profesional que a nivel individual, familia y sociedad merecen.

*La Universidad de Antioquia* ha centrado sus esfuerzos en el acceso y permanencia de la población indígena y las personas en situación de discapacidad, así como en llegar con oferta educativa pertinente a las zonas lejanas y más rurales del departamento de Antioquia.

*La Universidad Nacional de Colombia*, a través de dos programas orientados hacia la admisión especial y la movilidad académica ha logrado favorecer el ingreso de ciertas minorías poblacionales, y brinda opciones de inclusión y participación de los grupos vulnerables en la educación superior. Con estos programas, la Universidad atiende zonas remotas y de difícil acceso (Amazonía, Orinoquía, el Pacífico, San Andrés Islas), con alta presencia de poblaciones negras, indígenas y rurales en general.

*La Universidad de Antioquia* combina intervenciones financieras y no monetarias para promover el acceso y la permanencia de grupos subrepresentados:

- Programa de regionalización, para contribuir de manera significativa al desarrollo regional con educación superior pertinente, contextualizada y de calidad.
- Programa de educación y equidad para estudiantes con discapacidad: Soy Capaz.
- Programa de Inclusión y Acompañamiento a Estudiantes de Grupos Étnicos
- Servicio alimentario y subsidios directos al transporte
- Becas y exenciones de matrícula.

De todas estas instituciones se puede resaltar que cuentan con buenos sistemas de información y hacen el debido seguimiento a la implementación de su política de equidad.

Sin embargo, la Universidad Nacional es la que ha configurado el mejor sistema de registro de información y monitoreo de las políticas de equidad:

- Sus bases de datos de admisión, registro y matrícula son públicas e interactivas, lo cual permite consultar en línea y, por tanto, facilita conocer en gran parte los resultados de los programas de equidad e inclusión.
- Dispone de dos sistemas de información, uno de ellos relacionado con los procesos de bienestar universitario (SIBU) y el otro, con los servicios de salud (SINSU), que confluyen para producir 14 indicadores de gestión, mediante los cuales se expresa de manera numérica el grado de eficiencia, eficacia o efectividad de las operaciones de la entidad, de un proceso, de una dependencia o de un área del Sistema de Bienestar Universitario (SBU).
- Cuenta con dos observatorios que hacen seguimiento a la implementación de las medidas y acciones reglamentadas en torno a la inclusión educativa (Observatorio de Inclusión Educativa para Personas con Discapacidad) y a la equidad de género e igualdad de oportunidades para mujeres y hombres (Observatorio de Asuntos de Género de la Universidad Nacional de Colombia [OAG-UN])

*Fuente:* Encuestas, entrevistas y documentos de las IES analizadas.

Por último, el análisis de una experiencia como la del Proyecto Alianza Estratégica: proyectos sueños, desarrollada en conjunto por el ICBF y ASCUN, evidencia la posibilidad de generar esfuerzos de impacto nacional. Este programa ha logrado articular más de 200 instituciones que, en un apoyo sistémico y mancomunado, operan en todas las regiones del país a favor de la inclusión y la equidad en la educación superior. Se trata 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 y aún les brinda apoyo como egresados, para ingresar a una vida autónoma y contar con herramientas para su vinculación laboral. Por consiguiente, es un ejemplo que podría ser emulado en alianzas con otras entidades gubernamentales y en otros países.





Fotografía:

Universidad de los Andes





Fotografía:

Universidad Industrial de Santander (UIS)

## 7. Análisis comparativo de políticas de equidad en cinco países de continentes distintos: hilos comunes y caminos divergentes

Como se mencionó en el capítulo inicial de este libro, el estudio All Around The World (Salmi, 2018), permitió analizar el desempeño de Colombia en un escenario internacional, en comparación con cuatro países (Australia, Austria, Sudáfrica y Vietnam) de diferentes continentes del mundo.

A continuación se presentan los principales hallazgos del estudio citado, que permiten ver las innovaciones, logros y rezagos en los principales indicadores de equidad; pero, fundamentalmente, muestran cuáles estrategias e intervenciones han tenido un mayor impacto, tanto a nivel de políticas nacionales como de políticas de las instituciones de educación superior.

La tabla 33 presenta algunas estadísticas que permiten comparar las características centrales de la situación de la equidad y los principales determinantes en los cinco países seleccionados.

**Tabla 33.** Estadísticas básicas de los cinco estudios de caso (último año disponible)

Indicador	Australia	Austria	Colombia	Sudáfrica	Vietnam
Tasa bruta de matrícula	122%	84%	52%	20%	29%
Tasa bruta de matrícula por Q1	15,25%**	n. a.	11,3%	n. a.	6,5%
Q5/Q1	n. a.	n. a.	5,0	13,3	9,6
Tasa de deserción para el quintil de ingreso más bajo	16,5%	n. a.	12,2%	n. a.	n. a.
Porcentaje de estudiantes mujeres	55,5%	53,5%	53,0%	58,0%	54,0%
Porcentaje de mujeres en posiciones de liderazgo en las IES	28,2%	33,0%	20,0%	15,4%	5,6%
Porcentaje de matrícula en el sector privado	8,5%	2,4%	49,8%	12,4%	5,1%
Porcentaje de matrícula en programas no universitarios y educación en línea	8,0%	21,6%	30,3%	55,2%	21,4%
Financiamiento de la educación superior como porcentaje del PIB	0,8%	1,5%	0,8%	0,9%	0,3%
PIB (\$PPA) per cápita	\$52.573	\$52.137	\$14.943	\$13.675	\$7.510
Porcentaje de estudiantes que están parcial o totalmente exentos de pago de matrícula en universidades públicas	Ninguno	Todos	10%	60%	10%

*Nota:* PIB (\$PPA) = producto interno bruto (en valores de paridad de poder adquisitivo). \*Grupos focalizados (de equidad) definidos como aquellos en los estratos socioeconómicos más bajos.

Desde un punto de vista institucional, la tabla 34 compara las principales características relacionadas con las políticas nacionales de equidad en los cinco países, con base en los hallazgos de Lumina (Salmi, 2018) y los estudios de caso de país. Los resultados reflejan una gama considerable de niveles de compromiso de políticas y un amplio grado en el marco de políticas para la equidad.

**Tabla 34.** Dimensiones institucionales

Indicador	Australia	Austria	Colombia	Sudáfrica	Vietnam
Valoración por parte de la Fundación Lumina, 2018	Avanzado	Establecido	Establecido	Establecido	En desarrollo
Documento de política de equidad independiente	✓		Parcialmente	-	-
Clara focalización en materia de equidad	✓	✓	✓	✓	-
Criterios de equidad en el aseguramiento de la calidad	✓	Parcialmente	Parcialmente	-	-
Investigación sobre políticas de equidad apoyada por el Gobierno nacional	✓	-	-	-	-
Sistemas comprensivos en materia de evaluación y seguimiento de las políticas de equidad	✓	-	Parcialmente	✓	-

Fuente: Salmi (2018).

Otra dimensión útil de comparación entre los cinco países es la definición de *grupos objetivo de equidad* (tabla 35). Es interesante observar, por ejemplo, que Sudáfrica no menciona específicamente a los estudiantes de bajos ingresos como grupo oficial de equidad, sino que se centra en la raza, debido al legado del *apartheid*. Al mismo tiempo, la nueva política de matrícula gratuita dirigida se determina en términos de umbral de ingresos familiares. Y, a pesar de la prioridad que se le da a la promoción de los estudiantes negros, los matriculados en instituciones privadas de educación superior son discriminados por la desconfianza política ante todo lo privado.

El análisis comparativo de la definición de grupos objetivo de equidad en los cinco países del estudio de países confirma observaciones de estudios anteriores respecto a que la definición de estas categorías se relaciona con contextos sociales y culturales específicos (Salmi y Sursock, 2018). Cada país se enfrenta a sus propios problemas de diversidad y las categorías pertinentes de grupos de estudiantes desatendidos.

**Tabla 35.** Definición de grupos objetivos de equidad

<b>Categoría</b>	<b>País</b>	<b>Australia</b>	<b>Austria</b>	<b>Colombia</b>	<b>Sudáfrica</b>	<b>Vietnam</b>
Estudiantes de ingreso bajo/primer generación en la familia		✓	✓	✓		✓
Género/LGBT		✓	✓	✓	✓	✓
Raza				✓	✓	
Minorías étnicas		✓		✓		✓
Estudiantes con discapacidad		✓	✓	✓	✓	✓
Migrantes		✓	✓			
Víctimas del conflicto/huérfanos				✓		✓
Regiones remotas/aisladas			✓	✓		

Fuente: Salmi (2018).

Finalmente, en la tabla 36 se intenta medir la intensidad del apoyo a la equidad en los cinco países, revelando diferencias significativas vinculadas en parte, pero no exclusivamente, a la riqueza de los respectivos países. Un hallazgo interesante es que, de los dos países con las disparidades más pronunciadas (Sudáfrica y Vietnam), la equidad ocupa un lugar destacado en la agenda política nacional de Sudáfrica debido a la experiencia del apartheid y al movimiento *fees must fall*, (hay que eliminar el cobro de matrícula), mientras que, en el caso de Vietnam, la promoción de la equidad pasa a un segundo plano, quizás bajo el supuesto de que las políticas socialistas automáticamente generan todo tipo de igualdad.

**Tabla 36.** Intensidad del apoyo a la equidad en la educación superior

<b>Indicador</b>	<b>Australia</b>	<b>Austria</b>	<b>Colombia</b>	<b>Sudáfrica</b>	<b>Vietnam</b>
Política gubernamental de ayuda financiera	+++	+	+++	+++	+
Política gubernamental no monetaria a favor de la equidad	+++	++	+	+	++
Política institucional de ayuda financiera	+	+	++	+	+
Apoyo no monetario a nivel institucional	+++	++	+++	++	+

Nota: +++ nivel de apoyo alto; ++ nivel de apoyo medio; + nivel de apoyo bajo.





Fotografía:

Universidad del Valle  
(UNIVALLE)





Fotografía:

Universidad Industrial de  
Santander (UIS)

## 8. ¿Qué funciona en el contexto internacional en materia de políticas nacionales e institucionales?

### 8.1. Observaciones generales

*Necesidad de estudios de impacto:* Considerando que el objetivo primordial del estudio comparativo de cinco países en todo el mundo era establecer lo que se conoce sobre políticas de equidad efectivas, el primer hallazgo que vale la pena subrayar es la ausencia de 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 como modelo para muchos países, son escasos los estudios de impacto. Las revisiones de los estudios de impacto del Banco Mundial (Herbaut y Geven, 2019) y Sutton Trust (Torgerson et al., 2014) revelaron que la mayoría de los que están disponibles provienen de Estados Unidos. Por consiguiente, su relevancia es limitada para otras partes del mundo, especialmente para los países en desarrollo, dado que el contexto institucional y las características de la población estudiantil pueden ser muy diferentes.

*Importancia de bases de datos sólidas:* El segundo hallazgo relacionado es la disponibilidad insuficiente de datos relevantes para medir las disparidades y monitorear los efectos y consecuencias de las políticas de promoción de la equidad. Si bien Australia se destaca como uno de los países con los conjuntos de datos de equidad más amplios, en los demás países faltan datos sobre algunos de los grupos de equidad que definen en sus documentos de políticas. Por ejemplo, Austria, Colombia y Vietnam no cuentan con datos nacionales sobre el origen socioeconómico de los estudiantes, y Sudáfrica no supervisa a los estudiantes con discapacidad, aunque mejorar el acceso y el éxito de ese grupo sea parte de los objetivos de la política.

*Virtudes de la alineación:* El tercer hallazgo es que los estudios de país confirman que tal como lo señaló el estudio Lumina de 2018, para lograr buenos resultados de equidad es fundamental tener un alto grado de alineación entre la visión del liderazgo, los objetivos e instrumentos de política y los recursos. Es fundamental tener recursos acordes con la agenda nacional de equidad. Vietnam es el país que menos gasta en educación superior en general, y en equidad especialmente, lo que significa que los objetivos de la política de equidad se mantienen como declaraciones políticas, pero sin que se tomen medidas concretas. Sudáfrica ha luchado durante los últimos dos años por cumplir con la decisión política de ofrecer educación superior gratuita a los grupos más pobres de la sociedad. Colombia tiene una agencia de préstamos estudiantiles exitosa y eficaz, pero los recursos presupuestarios han disminuido notoriamente en los últimos años, hecho que ha limitado su capacidad para llegar a todos los estudiantes necesitados.

*Continuidad política:* El cuarto hallazgo, es que se necesita que haya continuidad en las políticas de equidad. Los estudios de caso ilustran cómo los intereses de los gobernantes a menudo se interponen 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, de manera consistente, con las políticas de promoción de la equidad financiera y no monetaria, independientemente de los cambios políticos. Colombia ha sufrido particularmente los cambios de política de un gobierno a otro, como lo demostró la experiencia de Ser Pilo Paga. Australia, al eliminar las tasas de matrícula después de unos pocos años, puede haber perdido la oportunidad de aumentar los recursos financieros para la educación superior que podrían haberse dedicado a la promoción de la equidad y, al mismo tiempo, hacer que la financiación de la educación superior fuera menos regresiva que en los sistemas gratuitos, financiados por el sistema tributario general. Incluso en Australia, las medidas adoptadas por el actual gobierno conservador amenazan la disponibilidad de recursos para financiar programas de promoción de la equidad. En ese contexto, las medidas tomadas al margen de la orientación política principal pueden ser perjudiciales para la estructura general de equidad, como también lo ilustra la introducción del programa Ser Pilo Paga en Colombia, que socavó gravemente a las principales universidades públicas y al ICETEX, agencia de préstamos estudiantiles a nivel nacional. Siendo un programa bueno, fue en detrimento de atender un mayor número de estudiantes pobres, dados sus excesivos costos, pues, como se dijo anteriormente, el costo de un estudiante de Ser Pilo Paga corresponde al costo de 20 estudiantes atendidos con los programas que existían entonces en ICETEX.

*Modelo de gobernanza:* El quinto hallazgo surge al contrastar los modos de gobernanza australiano y vietnamita en relación con las políticas de

promoción de la equidad. En Australia, donde las universidades tienen un alto grado de autonomía, el Gobierno se apoya en incentivos financieros para apoyar iniciativas institucionales a favor de la equidad. En Vietnam, donde el Ministerio de Educación controla estrictamente las universidades, las instituciones tienen pocos incentivos para tomar iniciativas por sí mismas, incluso con respecto a las políticas de promoción de la equidad. Como resultado, las universidades australianas son mucho más activas en la implementación de programas de extensión y retención que las universidades vietnamitas, que siguen fielmente las instrucciones del Gobierno.

*Agenda supranacional:* El sexto hallazgo que vale la pena mencionar es que Austria es, entre los casos estudiados, el único país cuyas políticas de promoción de la equidad están influenciadas y fortalecidas por consideraciones supranacionales en el contexto del Proceso de Bolonia y de la dimensión social promovida por la Agenda de la Comisión Europea.

*Características estructurales:* Finalmente, los estudios de caso confirman la interacción de cuatro elementos estructurales que tienen una fuerte influencia en el alcance y la magnitud de las disparidades en la educación superior: 1) el desarrollo del sistema de educación secundaria y el grado de transición entre la educación general y la formación profesional dentro de las escuelas secundarias, 2) nivel de selectividad en las políticas de admisión de las universidades, 3) grado de diferenciación institucional de los sistemas de educación superior, y 4) disponibilidad de ayudas económicas para estudiantes de grupos desfavorecidos.

La diversificación institucional, en particular, puede ser una fuente de segmentación y discriminación. En ese sentido, los estudios de casos señalan dos aspectos que conviene tener en cuenta. En primer lugar, una alta proporción de instituciones no universitarias no siempre implica un desarrollo favorable desde el punto de vista de la equidad. Los casos de Sudáfrica y, en menor medida, Vietnam y Colombia, muestran que los estudiantes desfavorecidos acaban predominantemente en las instituciones no universitarias menos prestigiosas y de mala calidad, como los institutos técnicos, los centros de formación profesional, o las instituciones de educación a distancia, como la Universidad Abierta de Sudáfrica, que tiene una tasa de graduación muy baja. La diversificación institucional funciona bien solo cuando existen vías flexibles para facilitar la movilidad entre subsectores, como sucede hasta cierto punto en Canadá y en los Estados Unidos, donde las transferencias del segmento de los *community colleges* a las universidades están bien organizadas. En segundo lugar, 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.

Pero en lo que respecta a Sudáfrica y Vietnam, las políticas públicas no apoyan a las instituciones privadas de educación superior. La falta de ayuda financiera adecuada significa que se desalienta a los estudiantes de grupos subrepresentados a inscribirse en instituciones privadas.

## 8.2. Políticas de financiamiento

La tabla 37 presenta la gama de instrumentos de financiamiento utilizados por los cinco países estudiados para promover la equidad en la educación superior. Australia cuenta con el sistema más extenso e innovador, que combina recursos que se dirigen directamente a los estudiantes necesitados e incentivos a las universidades. Además, el sistema de préstamos condicionados a los ingresos otorga una dimensión de sostenibilidad financiera a largo plazo que muy pocos países tienen. Por el contrario, Sudáfrica también depende de varios instrumentos complementarios, pero la falta de recursos presupuestarios limita su influencia.

**Tabla 37.** Instrumentos de financiamiento vigentes a nivel nacional

Instrumentos de política de equidad	Australia	Austria	Colombia	Sudáfrica	Vietnam
Gratuidad/bajo costo en las universidades públicas		✓	✓		
Gratuidad focalizada				✓	
Subsidios y becas	✓	✓	✓	✓	✓
Créditos estudiantiles	✓	✓	✓	✓	✓
Fondos competitivos para las instituciones	✓				
Fórmula de financiamiento a las universidades	✓	✓		✓	

Un número relativamente pequeño de países utiliza una fórmula de financiación para asignar recursos públicos a sus instituciones públicas de educación superior. Australia, Austria y Sudáfrica incorporan criterios relacionados con la equidad en la fórmula. En el caso de Austria, el Gobierno puede retener una proporción muy pequeña (0,5%) si una universidad no muestra cómo se ocupa de la dimensión social en su plan de rendimiento.

Los cinco países cuentan con un sistema de préstamos para estudiantes (tabla 38). Pero este tipo de préstamos solo juega un papel importante en Australia y Colombia. La experiencia de Sudáfrica muestra que la gestión eficiente de las becas y los préstamos estudiantiles es importante para brindar un apoyo adecuado a los estudiantes necesitados y evitar grandes disturbios políticos. Lo sucedido durante el movimiento *fees must fall* muestra que el enojo de los

estudiantes se desencadenó por demoras en el pago de becas y préstamos debido a que el Plan Nacional de Ayuda Financiera a los Estudiantes (NSFAS, por sus siglas en inglés) no cumplió con sus funciones de manera efectiva y eficiente. Por el contrario, el éxito del sistema australiano de préstamos condicionados a los ingresos se debe, en gran parte, a su carácter universal y a la gestión racionalizada a través del sistema de impuestos sobre la renta. Cabe anotar que Colombia había contemplado migrar a un sistema de préstamos contingentes al ingreso, pero con el cambio de gobierno, este plan se abandonó en el 2019. Finalmente, el bajo nivel de ayuda financiera disponible para los estudiantes en Vietnam puede verse como un fuerte obstáculo para la implementación de los objetivos oficiales de promoción de la equidad del país.

**Tabla 38.** Diseño de préstamos para estudiantes

Diseño	Australia	Austria	Colombia	Sudáfrica	Vietnam
Vinculado al ingreso	✓				
Agencia Pública, tipo hipotecario			✓	✓	✓
Bancos privados, tipo hipotecario		✓			

La introducción de la matrícula gratuita dirigida en Sudáfrica es un desarrollo bastante reciente que fue registrado por el estudio Lumina de 2018. El estudio de caso indica que este nuevo enfoque, que es potencialmente más equitativo, enfrenta dos desafíos importantes. El primero es el espacio fiscal, pues los formuladores de políticas han descubierto que una cosa es decidir eximir a un gran número de estudiantes del pago de tasas y otra poder asignar los recursos presupuestarios que se requieren para financiar esta medida.

### 8.3. Políticas no monetarias

Los cinco estudios de caso ilustran el hecho de que las políticas no monetarias para promover el acceso y el éxito de los estudiantes de grupos desfavorecidos son mejor implementadas por las propias instituciones de educación superior (tabla 39). Australia es quizás el ejemplo más emblemático de un país que ofrece fuertes incentivos financieros para alentar a las universidades a implementar políticas y medidas que se adapten mejor al entorno local y a las características de los estudiantes. Sudáfrica ha seguido un enfoque similar, pero con recursos públicos más limitados para ofrecer como incentivos. Las instituciones austriacas han respondido bien a las políticas gubernamentales a favor de la equidad de género. Colombia y Sudáfrica son dos países donde las instituciones de educación superior, por sí mismas, han tomado muchas iniciativas para ser inclusivas y trabajar para lograr tasas de graduación más altas para estudiantes de grupos subrepresentados.

**Tabla 39.** Instrumentos no monetarios vigentes

Instrumentos de política de equidad	Australia	Austria	Colombia	Sudáfrica	Vietnam
Transición/puentes entre niveles	✓	✓	✓		
Acción afirmativa	✓	✓	✓	✓	✓
Retención	✓	✓	✓	✓	

Es interesante observar que, si bien los cinco países prestan mucha atención a los instrumentos de política de equidad no monetaria, solo Australia y Sudáfrica tienen recursos dedicados a apoyar el trabajo de las instituciones de educación superior en esta área (tabla 40).

**Tabla 40.** Instrumentos no monetarios vigentes a nivel nacional

Modalidad de intervención	Australia	Austria	Colombia	Sudáfrica	Vietnam
Asignación de recursos públicos	✓			✓	
Asistencia técnica	✓	✓	✓	✓	

Con respecto al equilibrio de género, los cinco estudios de caso coinciden en mostrar que, si bien los cinco países han logrado el equilibrio de género en términos de matrícula, no han logrado cerrar la brecha de género en las instituciones y programas STEM ni en los puestos académicos más importantes o entre quienes están al frente de las instituciones de educación superior. Llama la atención en particular que entre los casos estudiados, Vietnam, el país con historia socialista, tiene la proporción más baja de mujeres líderes universitarias.

Los estudiantes con discapacidad fueron identificados en el estudio Lumina de 2018 como el grupo de equidad «invisible». Los cinco estudios de caso de países presentados en este capítulo confirman las dificultades que encuentran los países y las instituciones para conocer y atender las necesidades de los estudiantes con discapacidad. La experiencia australiana señala la importancia de dar recursos directamente a las instituciones de educación superior y hacerlas responsables de sus resultados para lograr un progreso tangible en esta área. En Sudáfrica, por el contrario, el hecho de que el Gobierno pusiera las becas a disposición de los estudiantes directamente, en lugar de trabajar a través de las instituciones, ha provocado la infrautilización de los recursos disponibles para ayudar a los estudiantes con discapacidad y un poco progreso en la mayoría de las instituciones de educación superior, especialmente en las universidades históricamente negras de escasos recursos y en las instituciones de educación y formación técnica y profesional.

## 8.4. Políticas institucionales

La evaluación de los enfoques institucionales para promover el acceso y el éxito de los estudiantes desatendidos en los cinco países estudiados han revelado una serie de buenas prácticas que vale la pena informar. La primera es tener una estrategia clara, que puede ser un documento independiente o estar incrustada en el plan estratégico institucional. Esto permite a las instituciones de educación superior movilizar a su comunidad y a las partes interesadas en torno a objetivos y metas de equidad comunes.

La segunda es contar con un departamento o unidad responsable de todas las actividades relacionadas con la equidad bajo la autoridad directa de un líder institucional. La Universidad de Wollongong en Australia y UNIMINUTO en Colombia son buenos ejemplos en ese sentido.

En los países de ingresos bajos y medianos, las asociaciones entre instituciones de educación superior y empresas pueden generar recursos adicionales para financiar becas para estudiantes necesitados. En el departamento de Antioquia, en Colombia, una alianza público-privada que reúne a las autoridades locales, un grupo de universidades privadas y varios empleadores del sector privado ofrece a los estudiantes calificados de bajos ingresos que no pudieron encontrar un lugar en una universidad pública la oportunidad de estudiar en una de las universidades privadas locales. Los estudiantes obtienen una beca equivalente al 75% del costo de la matrícula y reciben un préstamo del ICETEX por el 25% restante.

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, por ejemplo, el éxito del enfoque de UNIMINUTO, con campus regionales estratégicamente ubicados en zonas urbanas marginales para llegar a estudiantes de grupos subrepresentados, influyó en el Ministerio de Educación para el desarrollo de la estrategia de los CERES, descrita en capítulos anteriores.

La experiencia de Colombia, Sudáfrica y Vietnam apunta a 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, que generalmente pertenecen a familias privilegiadas. En Colombia, una de las causas de deserción de los beneficiarios del programa Ser Pilo Paga que estudian en universidades

de élite es el choque cultural y social que viven estos estudiantes, el cual llevó al suicidio de uno de ellos que no logró manejar la presión social de su entorno. Incluso en Australia, la falta de capital social afecta negativamente las posibilidades de que los estudiantes de primera generación encuentren pasantías y se preparen para el empleo. Por lo tanto, es fundamental brindar el apoyo adecuado y un entorno sociocultural favorable.

En conclusión, aunque los cinco países seleccionados como estudios de caso provienen de regiones muy diferentes del mundo, tienen características comunes que ilustran tendencias convergentes que sugieren que son fuente de información en cuanto a buenas prácticas en materia de equidad. 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. Una visión de largo plazo es clave para garantizar la continuidad y coherencia de las políticas de promoción de la equidad.



Fotografía:

Agencia de noticias  
(Unimedios)





Fotografía:

Agencia de Noticias UNAL  
(Unimedios)

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

### 9.1. ¿Qué nos dicen los estudiantes y docentes de las universidades colombianas frente al COVID-19?

Es probable que la situación de equidad en la educación superior en Colombia haya cambiado tras la emergencia causada por la pandemia de COVID-19, que implicó el cierre de muchas instituciones y el paso abrupto al manejo remoto y virtual de sus funciones misionales. Aunque aún no se cuenta con cifras oficiales al respecto, la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) adelantó una serie de seminarios web y consultas, para ofrecer insumos a las IES colombianas sobre lo que estaba sucediendo en el sector.

En mayo de 2020, ASCUN llevó a cabo una consulta de percepción dirigida a rectores y rectoras, cuyas respuestas oscilaron 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 esta situación tenía en cada una de sus instituciones. En términos generales, se consideró que habría un descenso significativo en la matrícula, especialmente en la de estudiantes nuevos, dados los retos que se plantearon frente a la formación en línea. Esto implicó, en muchos casos, planear posibles reducciones o redireccionamiento del presupuesto para compensar los gastos nuevos que se avecinaban, así como posibles reducciones en los ingresos.

Ante las diversas situaciones que se presentaron, los rubros destinados a bienestar estudiantil se dirigieron en muchos casos a compensar las necesidades de equipostecnológicosyconectividadque tenían los estudiantes

para continuar con su formación en casa. Se reforzaron asimismo las acciones necesarias para que el cuerpo profesoral contara con las plataformas y el acompañamiento requerido para esta nueva modalidad de trabajo. Además, 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 el asunto 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 obtenida, muy general, se puede inferir que cerca de 400.000 empleos dependen de las IES asociadas. El panorama advertía de una crisis que no solo cubriría el 2021, sino que seguramente continuaría en unos cuantos años más.

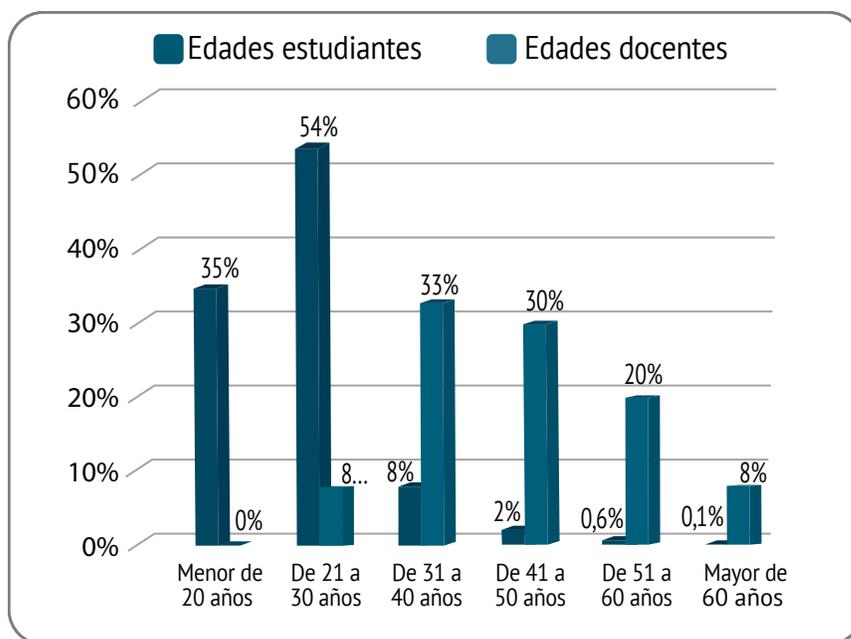
Además de las percepciones y medidas que se asumirían desde la alta dirección, resultó fundamental recoger las voces de estudiantes y docentes. Especialmente, se quiso indagar sobre aspectos de su vida que se habían visto impactados por la pandemia, conocer la percepción que tenían sobre su salud física y mental a pocos meses de haberse iniciado las medidas de confinamiento<sup>42</sup>, así como acercarse a sus condiciones socioeconómicas, su equipamiento tecnológico y sus opiniones sobre la formación remota apoyada en tecnologías. Por esta razón, ASCUN avanzó también en estas consultas, en las que participaron 15.841 estudiantes y 5.546 docentes de todas las regiones del país, una participación sin precedentes en la historia de la Asociación.<sup>43</sup> En las figuras 36 a 38 se resumen las características demográficas y económicas de los docentes y estudiantes consultados.

---

<sup>42</sup> La consulta a los estudiantes fue realizada en el mes de mayo y la de los docentes en el mes de junio, dos y tres meses después de las medidas de confinamiento, respectivamente

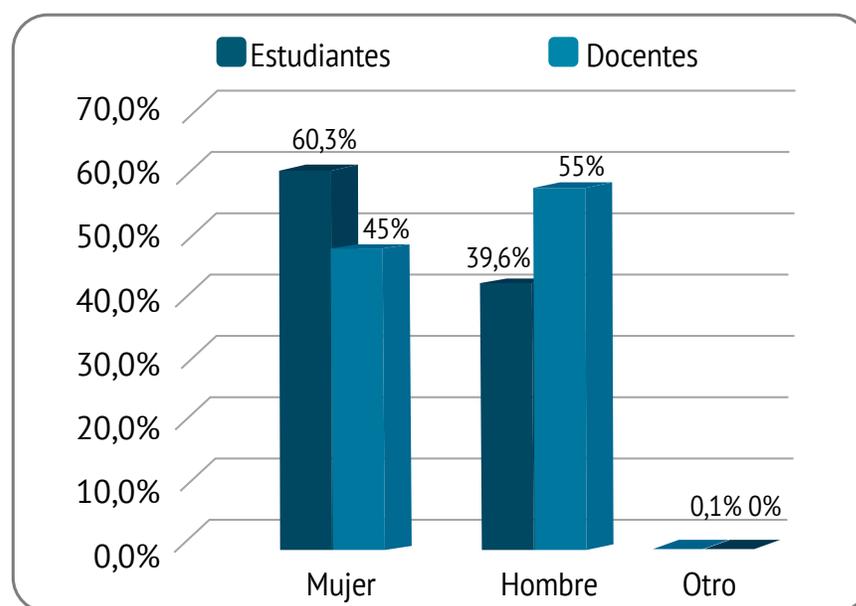
<sup>43</sup> Los resultados pueden ser consultados en el sitio web de ASCUN: [www.ascun.org.co/noticias/detalle/percepciones-universitarias](http://www.ascun.org.co/noticias/detalle/percepciones-universitarias), [ascun.org.co/noticias/detalle/percepciones-universitarias-desde-la-perspectiva-de-los-docentes-792](http://ascun.org.co/noticias/detalle/percepciones-universitarias-desde-la-perspectiva-de-los-docentes-792)

**Figura 36.** Rango etario de estudiantes y docentes consultados



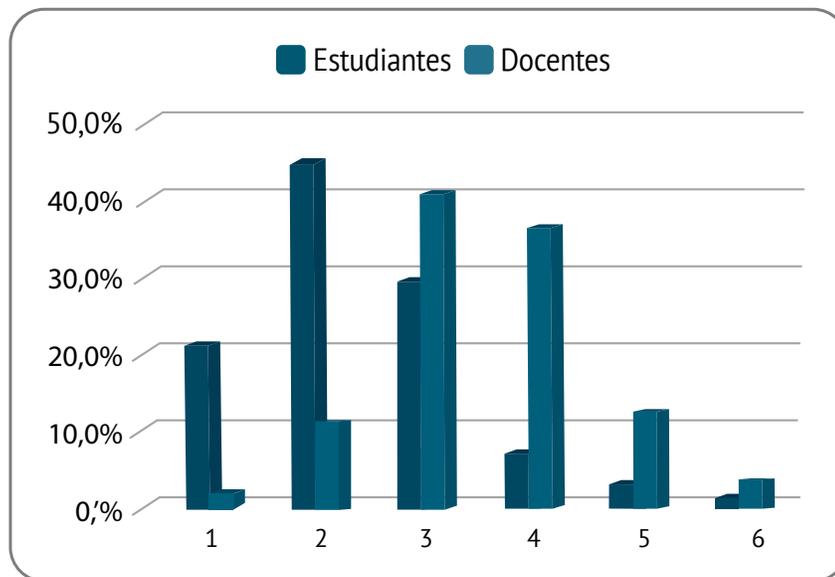
Fuente: ASCUN (2020).

**Figura 37.** Género de estudiantes y docentes consultados



Fuente: ASCUN (2020).

**Figura 38.** Estrato socioeconómico de estudiantes y docentes consultados



Fuente: ASCUN (2020).

Más del 60% de los estudiantes y docentes consultados habitaban en grupos de 2 o 4 personas; sin embargo, se advierte un número mayor de docentes que viven solos y con una persona más (33%), en comparación con los estudiantes, entre quienes el 13% viven solos o con una persona más y el 20% viven con más de 5 personas. También hay un mayor porcentaje de docentes que tienen a su cargo personas con las que habitan (50%), aunque también es importante el número de estudiantes con esta responsabilidad (30%).

Entre los principales efectos de la pandemia en la población consultada se encontró lo siguiente:

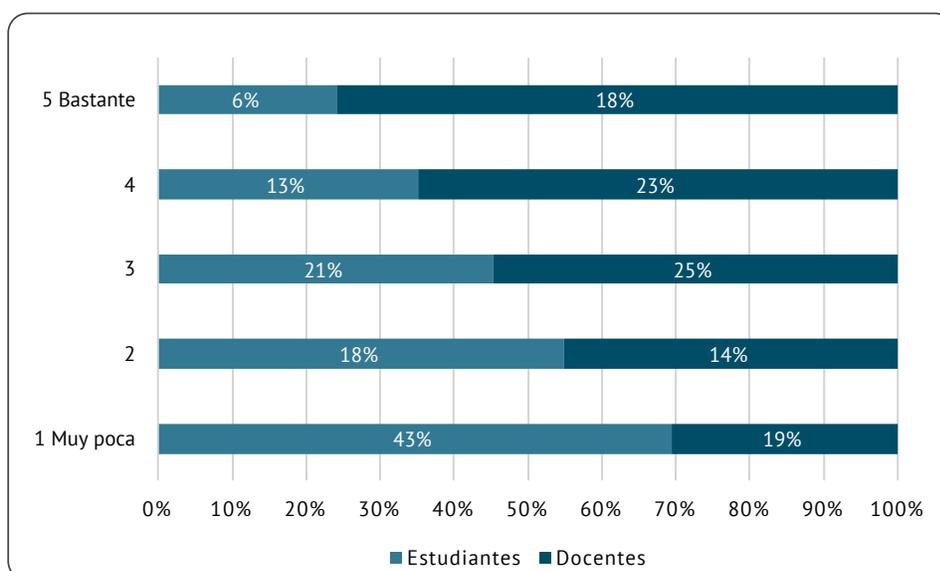
### 9.1.1 Aspectos económicos

Al considerar los efectos de pandemia, se encontró que había una percepción mucho mayor de disminución de ingresos en el hogar entre estudiantes (87%) que entre docentes (54%), pero en ambos casos más de la mitad de las personas encuestadas concibió la reducción de ingresos como uno de los efectos de la pandemia en sus vidas. Para los estudiantes especialmente, esto llevó a que la mitad de los consultados tuvieran que buscar empleo –aunque no en todos los casos lo hayan conseguido–, a retornar a sus lugares de origen y a que requirieran apoyos económicos o de equipos, planes de datos, subsidios, o de otro tipo –gubernamentales o de su institución– para continuar con su actividad académica. Ante esta situación, tanto el Gobierno nacional como las IES avanzaron en caracterizaciones de las necesidades de la población y envió de ayudas de diversa índole.

### 9.1.2. Aspectos académicos

Antes de la cuarentena, el 76% de los profesores consultados solo había ofrecido clases de manera presencial (aunque con variantes según la región del país), lo que significó un importante reto de adaptación, ya que después del confinamiento en el 99% de los casos consultados se continuó dando asignaturas, ahora de manera remota<sup>44</sup>. En contraste, según las respuestas suministradas, los docentes contaban con más experiencia previa en formación en línea, pero siendo estudiantes (figura 39).

Figura 39 Experiencia previa en formación virtual



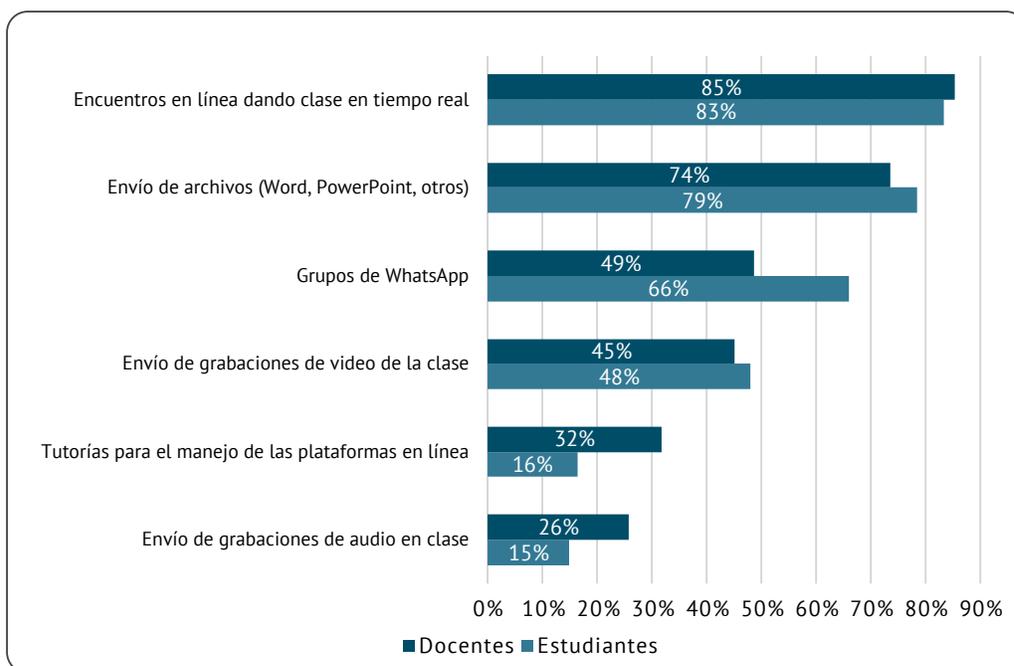
Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

Respecto a la continuidad de las asignaturas, el 94% fue exclusivamente de forma remota y el 6% restante se hizo alternando con algunos mecanismos que permitieran alguna presencialidad. De ahí que el 89% de los profesores consultados refiriera que debía dedicar más tiempo a la preparación de las clases en comparación con el tiempo que dedicaba antes de la pandemia. Esta dedicación de tiempo debió ir de la mano de una mayor exigencia de tiempo para acompañar a hijos u otros familiares que también se encontraban en educación remota y teletrabajo, y para llevar a cabo las tareas domésticas, con la consecuente y drástica disminución del tiempo libre o de ocio. A pesar del ello, el 62% de los docentes afirmó que tenía un buen manejo de las clases remotas, aunque reconocieron la necesidad de actualizarse en el uso de plataformas y herramientas para la formación virtual. En algunos casos, esta experiencia significó una revisión profunda de su actividad pedagógica.

<sup>44</sup> Para el caso de las asignaturas prácticas, sólo el 70% se continuaron realizando.

Sobre las diferentes estrategias utilizadas, estudiantes y docentes coinciden en sus respuestas, especialmente en que los encuentros sincrónicos en línea, dando clase en tiempo real, fueron los más utilizados. Entre los estudiantes fue más visible el envío de archivos (en los primeros meses visto como una sobrecarga de tareas) y la formación de grupos de WhatsApp, en comparación con las tutorías y el envío de grabaciones de las clases (figura 40).

**Figura 40.** Principales estrategias usadas por estudiantes y docentes

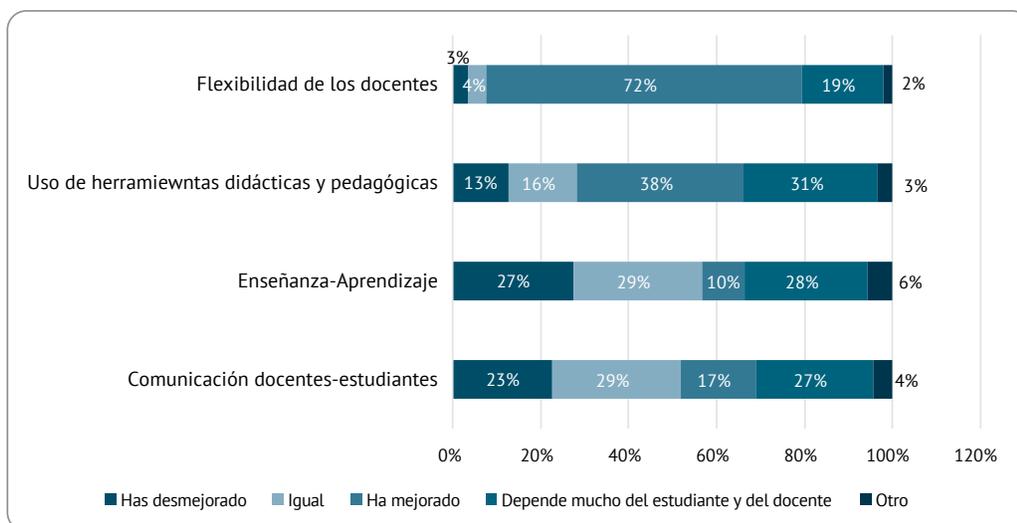


Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

Estas estrategias fueron recibidas de manera diferencial, ya que su éxito dependió de las posibilidades de conexión de los estudiantes o de sus posibilidades de tiempo. Por ejemplo, solo el 30% de los estudiantes consultados afirmó que pudo acceder a todos los espacios sincrónicos; el 39% pudo acceder a la mayoría; el 22%, solo a algunos, y el 6%, a ninguno. En el acceso a los materiales asincrónicos se observa una tendencia similar.

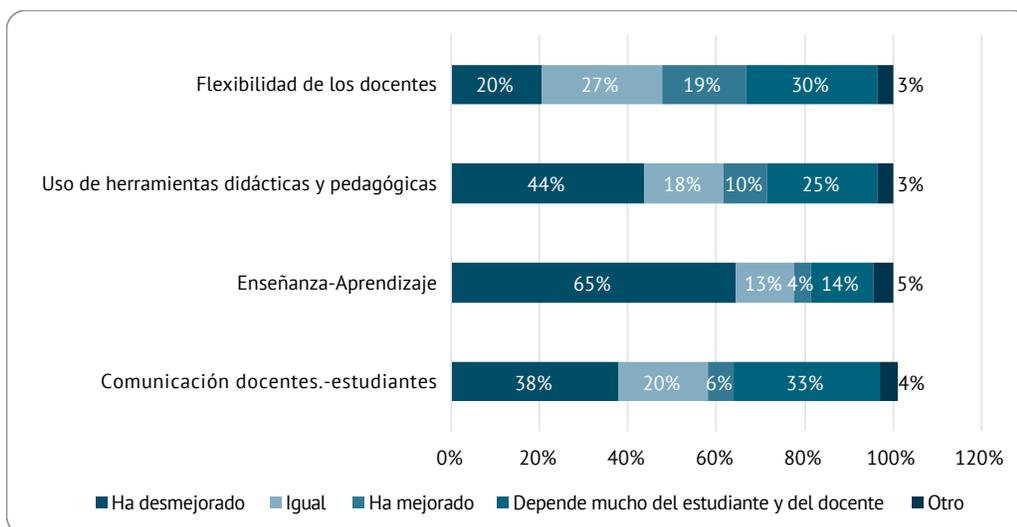
La percepción entre estudiantes y docentes sobre algunos aspectos académicos de esta situación es muy diferente. Se encontró una percepción más positiva entre docentes, mientras que, en general, la percepción por parte de los estudiantes es más crítica. Sin embargo, para unos y otros, lo que más ha desmejorado son los procesos de enseñanza y aprendizaje, y lo que más ha mejorado es la flexibilidad de los docentes. A su vez, en ambos casos reconocieron que la experiencia depende en gran medida del docente y del estudiante (figuras 41 y 42).

**Figura 41.** Percepciones sobre aspectos académicos entre los docentes consultados



Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

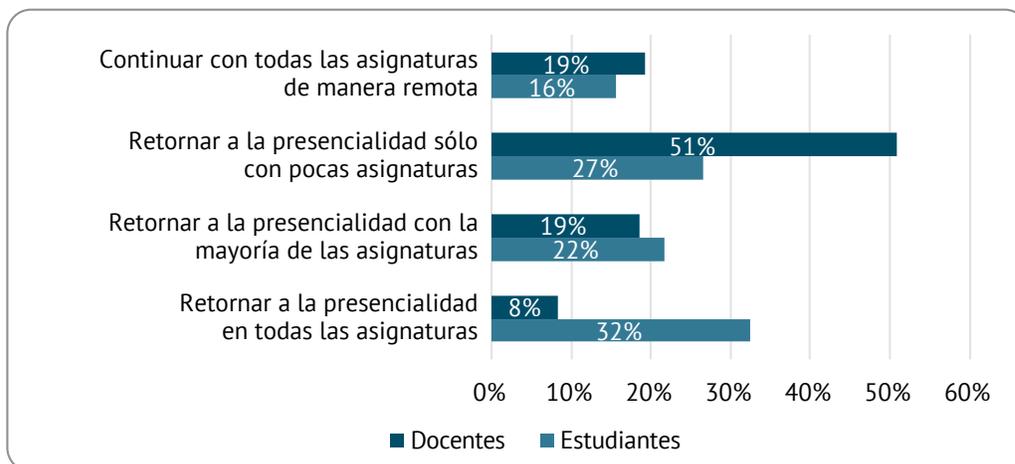
**Figura 42.** Percepciones sobre aspectos académicos entre los estudiantes consultados



Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

Cuando se indagó sobre las preferencias de estudiantes y docentes respecto al segundo semestre de 2020, la mayoría de los docentes optaron por el retorno a la presencialidad solo con pocas asignaturas, manteniendo la mayoría de manera remota. Las respuestas de los estudiantes estuvieron más distribuidas, aunque un porcentaje significativo (32%) manifestó que prefería el retorno a la presencialidad en todas las asignaturas (figura 43).

**Figura 43.** Preferencias en opciones de retorno para el segundo semestre de 2020

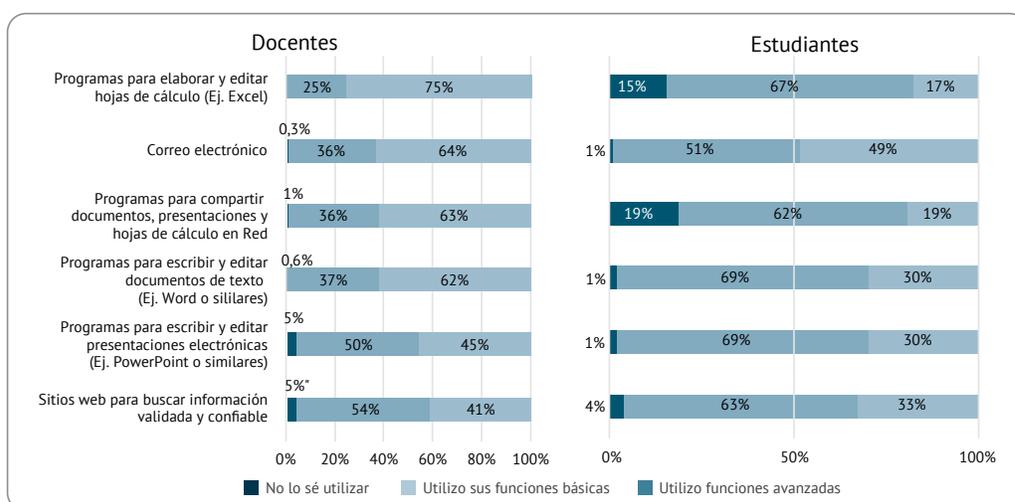


Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

Menos del 10% de las personas consultadas manifestó que no tenía conexión a internet o celular (no obstante, es necesario tener en cuenta que la consulta fue virtual). Cerca de 50% manifestó que no contaba con computador de escritorio ni tabletas; los equipos con mayor disponibilidad fueron los celulares y los computadores portátiles.

En la consulta también se encontraron diferencias en la autopercepción de docentes y estudiantes en cuanto al manejo de programas informáticos. Entre los docentes parece haber más uso de funciones avanzadas de los diferentes programas, especialmente en el manejo de hojas de cálculo, presentaciones y documentos de texto (figura 44).

**Figura 44.** Percepción de las propias habilidades informáticas en docentes y estudiantes



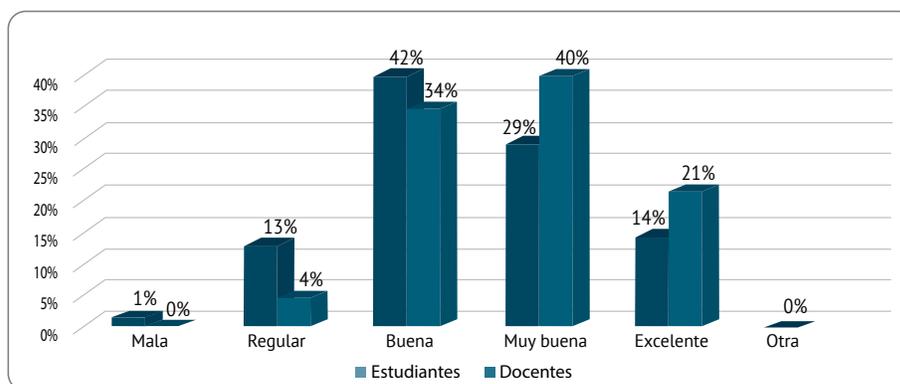
Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

Se advierte también un mayor uso de funciones avanzadas y conocimiento en los docentes, incluso en lo que se refiere al manejo de algunas herramientas más contemporáneas, como archivos multimedia (imágenes, audio, video), presentaciones interactivas en red, wikis y documentos colaborativos, herramientas de la web para crear y compartir mapas mentales, blogs o bitácoras electrónicas y redes sociales.

### 9.1.3. Aspectos de salud mental y física

Para la fecha de la consulta, el 85% de los estudiantes consideraba que su salud en términos generales era buena, muy buena o excelente; mientras que el 95% de los docentes ubicaron su salud entre estas opciones. De nuevo, se encontró una percepción más positiva entre los docentes que entre los 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), mientras que los docentes se refirieron especialmente a sensaciones de estrés, angustia, incertidumbre y cansancio (figura 45).

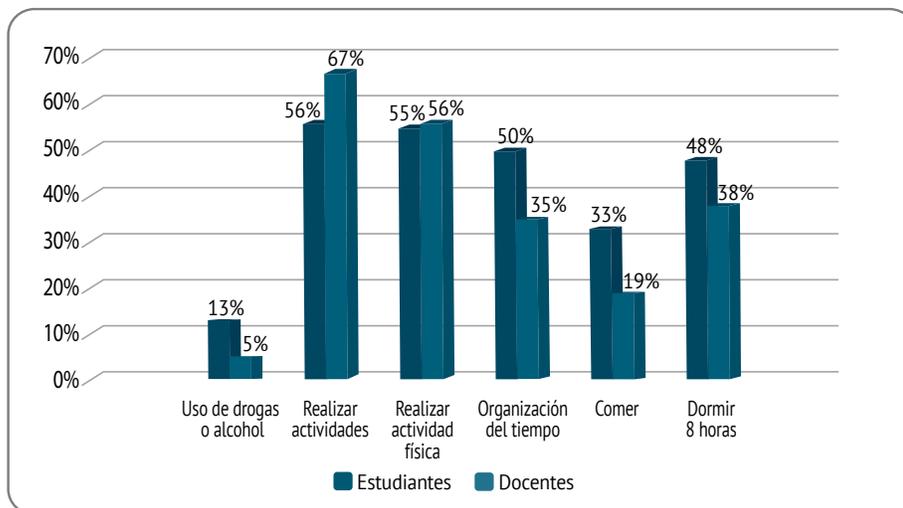
**Figura 45.** Autopercepción de salud en general de estudiantes y docentes



Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

En general, las actividades cotidianas de estudiantes y docentes se vieron afectadas al inicio de las medidas tomadas a causa de la COVID-19. Algunas de estas actividades se fueron regularizando al momento de realizar la consulta, e incluso algunas mejoraron, como comer y dormir; sin embargo, aún se mantenían afectaciones negativas importantes. Para los docentes las afectaciones se vieron especialmente en lo relacionado con la disminución de actividades recreativas y de ocio, y de la actividad física; los estudiantes, además de estas, tuvieron afectaciones importantes en el manejo del tiempo, la comida y la dormida (figura 46).

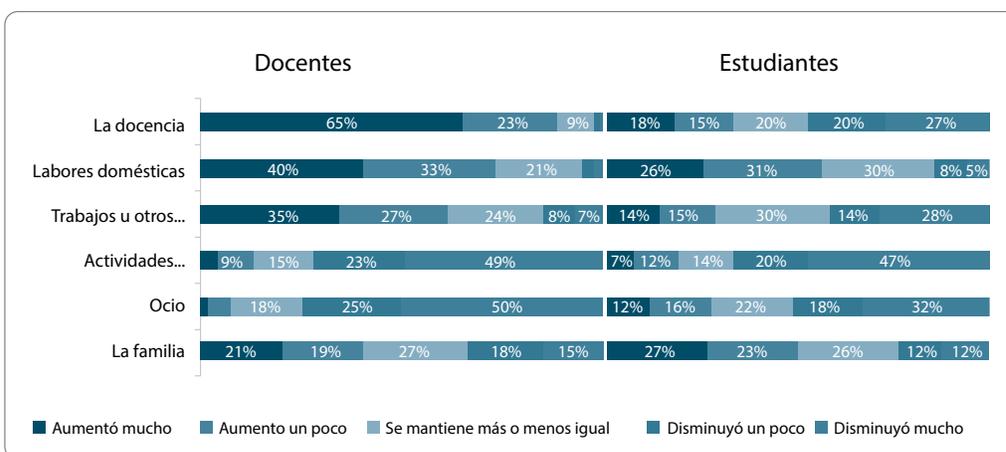
**Figura 46.** Ha cambiado y desmejorado en cotidianidad de estudiantes y docentes



Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

En cuanto a las alteraciones de tiempo, para los docentes fue evidente el aumento de tiempo dedicado a la docencia, las labores domésticas y otros compromisos, en comparación con la percepción vivida por los estudiantes (figura 47).

**Figura 47.** Modificación tiempos dedicados a actividades diarias en docentes y estudiantes



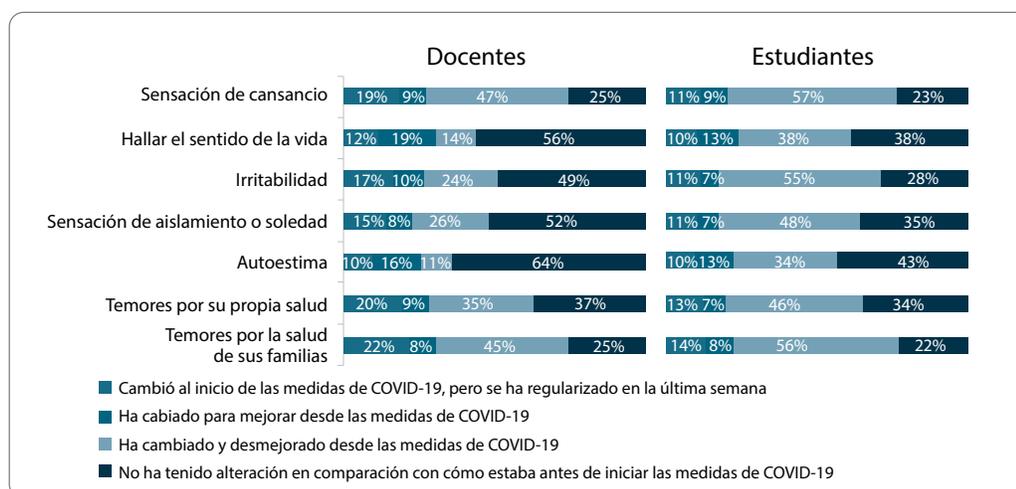
Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

Otra afectación importante se vivió en la comunicación con otros, pues aunque se mantuvo o se incrementó la comunicación con familiares y parejas, tanto los estudiantes como los docentes vieron significativamente disminuida su comunicación con amigos, compañeros y docentes de la institución educativa. Podría decirse, entonces, que se vio afectada la percepción de comunidad educativa.

Otro elemento diferenciador en los resultados de las percepciones de estudiantes y docentes fue lo relacionado con la motivación y la autonomía. Cerca del 60% de los estudiantes manifestó que la motivación hacia sus estudios había disminuido, y el 40% consideró que su autonomía disminuyó. En cambio, entre los docentes, la mayoría consideró que tanto su motivación como su autonomía se mantuvo igual o incluso mejoró. Sin embargo, unos y otros coinciden en que hubo un importante aumento de obligaciones y ocupaciones adicionales a la docencia y el estudio.

En cuanto a sus estados de ánimo, tanto los estudiantes como los docentes manifestaron haber sentido mayor cansancio y temores por sus propias vidas y las de sus familiares. Entre los estudiantes también fueron significativas las sensaciones de irritabilidad, aislamiento y soledad (figura 48).

**Figura 48.** Modificación en los estados de ánimo en docentes y estudiantes



Fuente: Consultas (ASCUN, 2020).

El año 2021 ha iniciado con incertidumbre, aunque las IES han realizado ya los cambios requeridos para responder a sus funciones misionales a través de medidas de alternancia. Los cambios en la pandemia definirán las acciones a seguir, pero, en general, ya se advierten algunas adaptaciones y otros cambios de fondo para la formación en educación superior.

## 9.2. ¿Qué nos dice el análisis internacional?

Un estudio internacional sobre el impacto de la pandemia en las universidades (Salmi, 2020), realizado entre marzo y octubre del 2020, indica dos tendencias principales, que se aplican también al caso de Colombia. Por un lado, la crisis sanitaria y económica ha ampliado las desigualdades entre universidades ricas y pobres, y entre estudiantes ricos y pobres, en términos

de acceso al internet, de continuidad de la experiencia educativa, y de resultados académicos. Por otro lado, la transición de la educación presencial a la enseñanza en línea ha permitido la introducción de múltiples iniciativas innovadoras en cuanto al desarrollo de currículos digitales, a la aplicación de prácticas pedagógicas novedosas y a la adaptación de los métodos de evaluación en las universidades. En los siguientes apartados se presentan los resultados más relevantes del estudio citado y sus conclusiones.

La escala de la pandemia actual de COVID-19 no tiene precedentes en el siglo XXI. Hasta el 1 de octubre de 2020, más de 34 millones de personas habían sido infectadas y más de un millón habían muerto en todo el mundo. A medida que en un país tras otro se empezaron a decretar cierres parciales o totales entre febrero y marzo de 2020, la cantidad de IES y colegios que cerraron sus campus, interrumpieron las actividades presenciales y se cambiaron al aprendizaje electrónico se disparó a diario, lo que finalmente afectó a más de 200 millones de estudiantes en todo el mundo. Sin embargo, muchas, si no la mayoría, de estas instituciones no estaban bien preparadas para el repentino y perturbador movimiento. En consecuencia, se ha presentado mucha confusión, improvisación y adaptación continua a medida que los administradores, académicos y estudiantes luchaban por implementar el aprendizaje en línea.

Si bien las interrupciones causadas por la pandemia están afectando tanto a los países ricos como a los pobres y han alterado la vida de todos los grupos de la sociedad, el impacto en los estudiantes de los grupos vulnerables puede ser mayor que en la población estudiantil promedio. En los países de bajos ingresos, los estudiantes de grupos subrepresentados se han enfrentado a mayores desafíos, debido a que tienen limitaciones más graves de recursos y capacidad. Además, en países con un despliegue limitado de internet y baja capacidad de banda ancha, las oportunidades de aprendizaje en línea se han visto drásticamente limitadas, especialmente en las zonas rurales. Además de los desafíos de la brecha digital, las IES de los países de bajos ingresos han luchado para implementar programas de educación a distancia de calidad, pues han tenido que enfrentar dificultades como la falta de académicos experimentados, de recursos educativos adecuados y de solidez en la capacidad institucional.

En este contexto, el estudio citado ofrece una evaluación preliminar del impacto de la pandemia de COVID-19 en la educación superior en todo el mundo, con un enfoque especial en los aspectos de equidad. Si bien es prematuro tener una imagen definitiva de los múltiples efectos y consecuencias de la crisis mientras dure la emergencia sanitaria y económica combinada, es posible analizar los principales desafíos que han surgido y tener una idea de la variedad de respuestas que se han dado diferentes naciones, instituciones e individuos. El estudio buscó evaluar, en particular, las dificultades especiales

que enfrentan los estudiantes de grupos subrepresentados, así como la efectividad de las políticas y medidas implementadas para protegerlos y apoyarlos tanto a nivel nacional como institucional.

### 9.2.1. *Efectos a largo plazo*

*Reapertura en otoño:* El debate sobre si las instituciones educativas pueden reabrir de manera segura al comienzo del nuevo año académico 2020-2021 se configuró, en cada país, por una combinación de dos factores: la evolución de la pandemia y las prioridades políticas. En países donde el pico de casos de COVID-19 se alcanzó después de unos meses, las autoridades gubernamentales y los líderes de las instituciones de educación superior han decidido que sería más seguro reabrir los campus, aunque con medidas de precaución específicas (pruebas, rastreo y distancia social). Sin embargo, en países donde la pandemia aún se está produciendo, como la mayor parte de América Latina y los Estados Unidos, el panorama fue incierto y las decisiones pueden haber estado fuertemente influenciadas por consideraciones políticas y económicas que van desde la negación hasta diversas estrategias de afrontamiento y la cantidad de recursos que instituciones educativas pueden permitirse dedicar a medidas de protección de la salud. En varios países, incluso en los Estados Unidos, la amenaza de dificultades económicas puede haber llevado a muchas instituciones de educación superior a arriesgarse con la salud de sus estudiantes.

*Disminución del aprendizaje y aumento del fracaso de los estudiantes:* A pesar de la falta de estadísticas para documentar el impacto de la pandemia en el aprendizaje de los estudiantes, se puede afirmar que muchos de los estudiantes que han enfrentado dificultades en todo el mundo, ya sea por falta de un dispositivo o por un acceso inadecuado a internet o una capacitación insuficiente para educación en línea, habrán tenido una experiencia de aprendizaje incompleta durante el año académico 2019-2020. Además del impacto adverso en la calidad y relevancia de la experiencia educativa, durante la pandemia han aumentado los problemas de salud mental entre los estudiantes. También hay pruebas de que en los países en desarrollo las mujeres estudiantes tienen más probabilidades de sufrir la crisis que los hombres.

Haciendo un paralelo con el concepto de *años de vida potencial perdidos*, utilizado en epidemiología, el profesor Schrock de la Universidad Estatal de Emporia ha propuesto esta noción como una medida del daño educativo provocado por la pandemia de COVID-19. Sería un índice compuesto de pérdida en los resultados del aprendizaje de los estudiantes, basado en los puntajes de las pruebas, los años de estudio perdidos y la disminución de la producción y el impacto de la investigación.

*Recursos reducidos, demanda cambiante, cierres y reestructuraciones:* El sector de la educación superior se ha visto afectado tanto por la emergencia sanitaria como por la recesión económica, ya que las universidades, sus estudiantes y la mayoría de los hogares han sufrido pérdidas sustanciales de ingresos. El tránsito rápido de la educación presencial a la educación en línea ha provocado gastos no planificados durante el semestre de primavera, y la preparación del semestre de otoño ha supuesto un gasto adicional en medidas de prevención sanitaria. En conjunto, las perspectivas para el año académico 2020-2021 y más allá son muy preocupantes, lo que obliga a plantear preguntas difíciles sobre la viabilidad a largo plazo y la necesidad de cambios sustanciales.

En general, la crisis ha revelado debilidades estructurales en los modelos de financiamiento existentes de muchos sistemas e instituciones de educación superior. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con costos compartidos sustanciales, las instituciones de educación superior se enfrentarán a una reducción de los recursos disponibles. Para las instituciones privadas de educación superior que dependen completamente de las tasas de matrícula o de los estudiantes internacionales, la supervivencia financiera se verá gravemente afectada durante la profunda recesión que predicen muchos economistas. Un gran número de estudiantes con recursos limitados podría abandonar la educación superior por completo, o al menos cambiarse a instituciones públicas más asequibles. Cabe, por tanto, esperar una ola de fusiones en los subsectores público y privado, y ver que un número significativo de instituciones de educación superior cierren sus puertas para siempre. Para muchas naciones en desarrollo que tradicionalmente han asignado fondos públicos insuficientes para la educación superior – generalmente menos del 0,5% del PIB–, las consecuencias podrían ser nefastas. Los presupuestos públicos reducidos y el espacio limitado para una mayor financiación privada podrían llevar, por un lado, a que muchos estudiantes opten por no recibir educación superior y, por otro, a que muchas instituciones no logren mantener la calidad de la enseñanza y la investigación.

Lo cierto es que los estudiantes que se gradúan en 2021 se enfrentan a perspectivas difíciles a mediano y largo plazo. Muchos no encontrarán un trabajo fácilmente, y quienes tengan la suerte de encontrar un trabajo probablemente serán penalizados al recibir ingresos inferiores a los obtenidos por graduados de los años anteriores. En los países en desarrollo, donde el desempleo de los graduados ya era crónicamente alto porque la economía no podía absorber el número creciente de graduados universitarios, la situación solo empeorará.

*Impacto en la investigación y la internacionalización:* El hecho de que muchas universidades sigan funcionando en línea implica que las actividades de investigación se ven afectadas negativamente en muchos países. El cierre de laboratorios y las restricciones de viaje hacen que los investigadores de muchas disciplinas no puedan continuar sus experimentos o investigaciones de campo, excepto cuando el trabajo de laboratorio remoto y las colaboraciones son posibles. Una preocupación creciente para todas las investigaciones universitarias es la probabilidad de que en los próximos años se reduzcan los fondos, tanto públicos como privados, excepto para programas y proyectos directamente alineados con las prioridades nacionales o relacionados con el COVID-19 y sus consecuencias. Es probable que esto afecte la capacidad y la producción investigativa en las universidades de los países más pobres, que dependen en gran medida del financiamiento de las agencias donantes.

Los datos sobre la producción de investigaciones han revelado que las mujeres académicas parecen verse más afectadas que los hombres. Esto refleja la división sesgada del trabajo en los hogares, que tiende a proteger más los deberes profesionales de los hombres que los de las mujeres.

Las perspectivas de internacionalización a mediano plazo son sombrías. Las continuas restricciones a los viajes y a la emisión de visados han detenido la movilidad a corto plazo en la mayor parte del mundo. Los académicos y estudiantes que habían planeado una reubicación a más largo plazo han tenido que suspender o cancelar sus proyectos. Las instituciones de educación superior de todo el mundo tienen menos probabilidades de establecer nuevas asociaciones y colaboraciones.

### 9.2.2. *Medidas de mitigación y transformación: políticas nacionales*

*Soporte financiero:* Varios países industrializados, entre ellos Dinamarca, Francia, Finlandia, Alemania, Singapur, Taiwán, el Reino Unido y los Estados Unidos, han aprobado rápidamente paquetes de rescate económico que incluyen apoyos para instituciones de educación superior, y/o estudiantes, con el fin de ayudarlos a resistir la crisis. Muchos gobiernos también han proporcionado a las universidades fondos de investigación específicos para impulsar el desarrollo de una vacuna contra el COVID-19 y la identificación de medicamentos efectivos para su tratamiento.

A diferencia de lo que sucedió en estos países de altos ingresos, pocos gobiernos de países en desarrollo han podido proporcionar un paquete de estímulo considerable para apoyar al sector de la educación superior durante la pandemia, con algunas excepciones (Colombia e Indonesia, por ejemplo).

da estudiantil está en riesgo en muchos países, especialmente cuando toma la forma de préstamos estudiantiles similares a hipotecas en lugar de subvenciones y becas, debido a la alta tasa de desempleo de los graduados durante la actual crisis económica. Pasar a un sistema de préstamos dependiente de los ingresos es un cambio estructural que los países deberían considerar seriamente en su búsqueda de enfoques de financiación más sostenibles.

Un aspecto importante de la política que vale la pena revisar a raíz de la pandemia de COVID-19 es el enfoque competitivo tradicional para la financiación y la producción de investigación, que privilegia las publicaciones en revistas científicas prestigiosas sobre el impacto de la investigación y la relevancia social. El avance hacia un modelo de ciencia abierta, que permita formas de investigación más colaborativas, solo puede ocurrir a gran escala si las agencias que financian la investigación acuerdan modificar sus métodos de asignación y alentar las solicitudes de subvenciones que consideren asociaciones entre instituciones y países. Otro cambio importante sería la transición hacia la publicación de artículos y libros académicos de acceso abierto.

En la tabla 41 se resumen las medidas observadas en los primeros seis meses de la pandemia. Es preocupante el hecho de que la mayoría de las medidas positivas son de corto plazo. La crisis económica mundial que probablemente acompañará o seguirá a la pandemia podría ocasionar grandes déficits en los ingresos de los gobiernos y de los hogares, lo que a su vez se traducirá en recortes presupuestarios para la educación superior y menor demanda; por consiguiente, los gobiernos también deben abordar el mediano y largo plazo las implicaciones de la crisis. Las naciones más pobres del mundo en desarrollo que dependen de la asistencia internacional se verán doblemente afectadas, en primer lugar, por la crisis económica local y, en segundo lugar, por las reducciones en las contribuciones de los donantes debido a la crisis en los países industrializados.

**Tabla 41.** Medidas financieras de los gobiernos en el mundo

Tipo de medidas	Ejemplos	Comentarios
Reducción de presupuesto para instituciones de educación superior públicas	Muchos países de África, Brasil, Paquistán	Acceso y calidad en riesgo
Presupuestos adicionales para instituciones de educación superior públicas	Colombia, Japón, países nórdicos, Singapur	Continuidad en los negocios y protección del empleo
Ayuda de emergencia a los estudiantes	Francia, Indonesia	Protección de estudiantes vulnerables
Reducción en costos de matrícula	Francia, Corea del Sur	Protección de estudiantes vulnerables
Plazos para el pago de matrículas	Chile	Protección de estudiantes vulnerables, pero afecta las finanzas de las universidades

Tipo de medidas	Ejemplos	Comentarios
Plazos y suspensiones temporales del pago de las deudas de créditos educativos	Canadá, Colombia, Estados Unidos	Temporalmente, un alivio para graduados sin empleo
Pasantías remuneradas para estudiantes y graduados	Hong Kong, Singapur	Aumento de la posibilidad de empleo para los recién graduados y alivios financieros para estudiantes
Negociación de tarifas de internet más bajas para aumentar el acceso	Países de África	Apoyo a estudiantes de familias de bajos ingresos

Fuente: Salmi (2020).

*Desarrollo de capacidades para la conectividad y la educación en línea:* El segundo tipo de intervenciones que los países han implementado tiene como objetivo aumentar la conectividad de las instituciones de educación superior y sus estudiantes, al tiempo que ayudan a las instituciones de educación superior a desarrollar su capacidad para brindar educación en línea de manera efectiva. Los gobiernos de África subsahariana, en particular, han tratado de fortalecer la capacidad de banda ancha a través de las redes nacionales de investigación en educación (NREN, por sus siglas en inglés) y del refuerzo de la infraestructura de las redes de los campus. Estas intervenciones pueden tener efectos positivos importantes, pero solo si los gobiernos se abstienen de aprovechar la crisis de salud para hacer cumplir los cierres de internet y la censura, una práctica creciente para amordazar la disidencia política en muchos países no democráticos. Incluso los países industrializados con una buena red de banda ancha han sentido la necesidad de mejorar su infraestructura digital.

Varios países latinoamericanos también han invertido para apoyar el tránsito de sus universidades a la educación en línea. El Ministerio de Educación de Colombia, por ejemplo, creó Co-Lab, el Laboratorio de Innovación en Educación Superior, una plataforma colaborativa donde las instituciones de educación superior pueden compartir buenas prácticas pedagógicas y recursos digitales para la enseñanza en línea.

El ministro de Educación Superior de Francia anunció una inversión de 32 millones de euros en infraestructura digital en septiembre de 2020, como parte del paquete de recuperación económica de la nación, que complementa los 18 millones de euros gastados durante el verano para ayudar a las universidades a fortalecer sus sistemas de tecnologías de la información y capacitar a sus instructores. El Gobierno italiano, tras reconocer que el acceso a internet ha sido muy desigual, anunció un paquete de ayuda de 85 millones de euros para apoyar el aprendizaje a distancia y mejorar la conectividad en áreas aisladas. Austria asignó 50 millones de euros para facilitar la transición a la educación en línea. El estado alemán de Hesse invirtió más de 110 millones de euros en digitalización en abril de 2020, además de los 40 millones de euros de fondos adicionales otorgados a las universidades en marzo.

*Flexibilidad en el aseguramiento y la evaluación de la calidad:* El cambio a la educación en línea ha dificultado mucho la evaluación del progreso del aprendizaje de los estudiantes. También ha impedido que las agencias de garantía de calidad lleven a cabo sus visitas periódicas de evaluación y acreditación. Por estas razones, el tercer tipo de intervenciones de orden nacional han sido los esfuerzos para lograr una mayor flexibilidad en la aplicación de los criterios de aseguramiento de la calidad y los métodos de evaluación. Muchas agencias de aseguramiento de la calidad han suspendido los plazos para los procesos de acreditación y registro de programas, pospusieron las visitas de acreditación o cambiaron a «visitas virtuales» y relajaron los criterios de aseguramiento de la calidad para apoyar la rápida transición a la educación en línea. La tendencia general ha sido delegar la responsabilidad de establecer programas en línea de calidad a las propias instituciones de educación superior y emitir aprobaciones generales de enfoques de evaluación alternativos.

Un resultado positivo de la crisis ocasionada por el COVID-19 ha sido una visión más favorable de la educación en línea, que, en muchos países, se había considerado como una forma de educación de segunda categoría, a menudo sujeta a restricciones sustanciales y regulaciones estrictas. En Perú, por ejemplo, la nueva Ley de Educación Superior, aprobada en 2014, descalificó específicamente a los profesores que habían obtenido su título de doctorado a través de la educación en línea para convertirse en decanos de facultad. En Sudáfrica, hasta 2014, se prohibía explícitamente que todas las universidades –a excepción de UNISA, la universidad dedicada a la educación a distancia– tuvieran actividades de enseñanza en línea. En referencia al cambio mundial a la educación digital, durante un seminario web organizado por el Consejo de Acreditación de la Educación Superior de los Estados Unidos, un profesor de la Universidad Abierta de Indonesia observó que «el coronavirus logró en 25 días lo que los defensores de la educación en línea no lograron en 25 años» (CHEA, 2020, citado por Salmi, 2020). Algo similar se ha dado en el mundo árabe, donde el brote de COVID-19 ha provocado un cambio de mentalidad hacia la educación en línea, en una región que hasta entonces se había mostrado reacia a adoptar la educación digital (Faek, 2020, citado por Salmi, 2020).

### *Resumen de lecciones de política a nivel nacional*

- El paquete de ayuda económica por COVID-19 debería 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 de capacitación de corta duración con vías 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 en el impulso de la recuperación económica a través de la formación pertinente para volver a capacitar y mejorar en estrecha colaboración con los empleadores.
- Los países cuyas facultades y universidades tienen un alto nivel de dependencia financiera de los estudiantes que pagan cuotas, 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 el cambio a préstamos dependientes de los ingresos.
- Las agencias que financian la investigación deben fomentar la ciencia abierta y los proyectos de colaboración entre instituciones y países que puedan poner en común el talento y los recursos para fomentar la cooperación y la multidisciplinariedad en la resolución de los 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 apoyar el desarrollo de capacidades para la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación en línea.
- Los métodos de evaluación y los enfoques de aseguramiento de la calidad deben adaptarse de manera flexible a las difíciles condiciones que enfrentan las instituciones de educación superior y sus estudiantes.

#### 9.2.4. Políticas institucionales

*Enfoques educativos innovadores:* El primer paso para facilitar la transición a la educación en línea ha sido ofrecer cursos intensivos, tanto para académicos como para estudiantes, sobre el uso de plataformas digitales y la aplicación de técnicas efectivas para la enseñanza y el aprendizaje en línea. Las instituciones con una fuerte capacidad digital (cuadro 2) se encontraban mejor preparadas para apoyar a toda su comunidad académica

en esta transición, al igual que aquellas que tenían un plan de transición bien pensado (cuadro 3). En muchas instituciones de educación superior también se han observado niveles más altos de cooperación e intercambio de experiencias entre instructores de departamentos académicos, escuelas y facultades que normalmente no se comunicarían entre sí.

La experiencia de los primeros seis meses de la crisis ocasionada por el COVID-19 ha revelado cuatro conjuntos de buenas prácticas relacionadas con el tránsito hacia la educación en línea. En primer lugar, está la comprensión de que la educación virtual no se trata esencialmente de tecnología, que no basta con tener una gran biblioteca digital o adquirir el mejor sistema de gestión del aprendizaje, plataforma de videoconferencia o *software* basado en inteligencia artificial. Estas son solo herramientas convenientes, diseñadas para facilitar la experiencia de educación en línea. El núcleo de una experiencia educativa en línea exitosa está en la adaptación del plan de estudios, la pedagogía y la evaluación de la manera más adecuada para cumplir con la misión de la institución y responder a las características y necesidades de sus estudiantes.

*Reconocimiento de la educación en línea:* En segundo lugar, viene el reconocimiento de que enseñar en línea no consiste en grabar una conferencia tradicional y publicarla en el sitio web institucional ni en usar una plataforma de videoconferencia para impartir en línea la misma conferencia que el instructor daría en el campus. La educación en línea eficaz requiere métodos de enseñanza y aprendizaje que involucren a los estudiantes de manera dinámica en una experiencia educativa agradable y estimulante. La crisis actual ha sido una gran oportunidad para ampliar las innovaciones que permiten modos más activos, interactivos y experienciales de impartir la educación, modos que pocas instituciones de educación superior habían probado antes de la pandemia. Entre estos enfoques centrados en el estudiante se encuentran el aprendizaje basado en problemas, el autoaprendizaje, el aprendizaje entre pares, el aprendizaje en equipo, el aula invertida y el uso de simulaciones y juegos, que se pueden usar por separado o de manera complementaria.

*Alineamiento del currículo, las prácticas pedagógicas y la evaluación:* La tercera consideración importante es la necesidad de alinear completamente los procedimientos y criterios de evaluación del aprendizaje con las prácticas curriculares y pedagógicas en línea. Las instituciones de educación superior de todo el mundo han explorado diversas formas de evaluación alternativa: enfoque de aprobar/reprobar, exámenes de internet/libro abierto, autocertificación de exámenes en línea basados en la confianza, formularios colaborativos, portafolios, evaluaciones de próxima generación, etc.

*Apoyo integral al estudiante:* Muchas instituciones han encontrado indispensable establecer, incrementar o fortalecer sus sistemas de apoyo académico y psicológico para los estudiantes afectados por la crisis económica y sanitaria, y que han tenido dificultades adaptarse a los nuevos enfoques de enseñanza y aprendizaje.

**Cuadro 2.** ¿Un modelo para América Latina?

En el Tecnológico de Monterrey (Tec) en México, durante 30 años, se han diseñado e implementado varias tecnologías de punta para la educación, desde transmisiones satelitales, cursos en internet, aplicaciones y, recientemente, realidad virtual y hologramas. Sin embargo, cuando se declaró la pandemia, no todos los instructores tenían las habilidades y competencias para adaptar sus cursos a la modalidad digital.

Joaquín Guerra, vicerrector de Innovación Académica y Educativa, explicó que, ante la cuarentena obligatoria por COVID-19, la Institución ha logrado la continuidad académica gracias a su modelo flexible y digital, que le ha permitido atender a sus 90.000 alumnos mediante 55.000 sesiones sincrónicas por semana.

«El modelo flexible y digital del Tec de Monterrey permitió mantener la colaboración y la comunicación, pero sobre todo facilitó la continuidad académica para lograr que estudiantes y docentes retomaran sus clases y tuvieran buenas experiencias, incluso en una situación compleja».

«El mayor problema de esta contingencia fue la formación de profesores que no estaban familiarizados con la educación a distancia. La transición tenía que ser rápida, en una semana, ya que el Tec fue la primera universidad mexicana en suspender las clases presenciales».

El vicerrector indicó que para la capacitación se realizaron 290 talleres, y fueron necesarias casi 70.000 horas de preparación y la participación de 1.715 funcionarios que brindaron apoyo y asesoría técnica. «Un mes después de iniciada la transición, ya se habían impartido 180.000 sesiones de clase, con el 99% de los casos sin incidentes».

Joaquín Guerra mencionó que el factor más importante para mantener con éxito la continuidad académica ha sido la comunidad Tec: colaboradores, técnicos, asesores pedagógicos, pero especialmente los académicos. «Han sido el equivalente a los médicos en los hospitales, es decir, héroes dando clases y resolviendo todo tipo de problemas. Muchos han aprendido sobre la marcha, pero las clases han continuado porque se han formado y adaptado; muchos de ellos nunca habían manejado la tecnología como ahora».

*Fuente:* Ramírez (2020, citado por Salmi, 2020).

*Colaboración interinstitucional:* En muchos países, la pandemia también ha brindado la oportunidad de una mayor colaboración entre universidades y otras instituciones de educación superior –que de otro modo estarían compitiendo entre sí–, facilitada por la proliferación de *software* que facilita el trabajo colectivo. A veces esta colaboración se da a instancias del Ministerio de Educación Superior, otras veces es dirigida por asociaciones universitarias nacionales y, otras más, surge espontáneamente. Así, las instituciones de educación superior con buena capacidad de educación en línea se han acercado a las instituciones menos preparadas en su región o país para ayudarles, o han creado plataformas colaborativas para compartir buenas prácticas para la enseñanza en línea. En México, por ejemplo, nueve universidades se unieron para crear un sitio web que albergará recursos digitales gratuitos para toda la comunidad educativa del país y más allá.

Cuadro 3. Una escuela de negocios bien preparada en Francia

Respaldada por el Plan Estratégico 2018-2022 en el que la transformación digital es una de las palancas clave, la escuela de negocios francesa Neoma Business School planea una configuración digital al 40% para el nuevo año académico. El lema del Plan Estratégico «metamorfosis digital», se apoya en un presupuesto de 300 millones de euros para cinco años. Una estrategia ambiciosa, ilustrada por la creación de nuevos espacios de aprendizaje innovadores: salas de aprendizaje aumentadas, salas de creatividad y salas de recursos, con equipamiento de última generación para todos los alumnos. En 2018 se crearon dos departamentos para llevar a cabo estas transformaciones: «transformación digital», y «docencia innovadora», responsables de la implementación. Para el curso académico 2020-2021 se planea tener el 60% de las clases presenciales y el 40%, a distancia para todos los programas y niveles de formación. «Se trata de infundir más experiencia digital en los cursos: aprendizaje digital, videos, simulaciones, casos en realidad virtual, etc.», explica el director de Enseñanza Innovadora, pero la hibridación no es solo en cuanto a la herramienta tecnológica; para que esto funcione, se debe agregar un componente fuerte de apoyo y aculturación, enfocándose primero en los maestros.

Fuente: Piraud (2020, citado por Salmi, 2020).

*Continuidad de la investigación y función científica mejorada de las universidades:* En muchos países que se enfrentan a recortes de financiación, las perspectivas de contratación de doctores jóvenes y de formación doctoral son desalentadoras a mediano plazo. Es probable que esto disminuya la cantidad de graduados y la producción investigativa de muchas universidades en los próximos años.

Si bien la financiación de la investigación se ha reducido sustancialmente para gran cantidad de programas y proyectos en medio de la pandemia, muchos gobiernos han encargado a las universidades que participen en estudios médicos y clínicos sobre tratamientos y vacunas contra el COVID-19. Algunos también han financiado investigaciones sobre las repercusiones sociales de la crisis y los cambios necesarios en la planificación de la salud pública. Sin embargo, para fortalecer la contribución que pueden hacer las universidades a través de la investigación, es preciso que los gobiernos reconozcan y respeten su papel científico clave. En medio de la pandemia de 2020, es tristemente irónico observar que las dos naciones del mundo con el mayor número de muertes por COVID-19 hayan sido los Estados Unidos (#1) y el Reino Unido (#4), países con el mayor número de premios Nobel de Medicina del siglo pasado y que supuestamente tienen las mejores universidades del mundo.

*Gobernanza más allá de la pandemia:* La crisis ha puesto a prueba las habilidades de liderazgo de los rectores de las instituciones de educación superior de una manera sin precedentes, hecho que los ha obligado a tomar decisiones rápidas y vitales para proteger la salud de la comunidad académica y mantener la continuidad institucional en condiciones inciertas y difíciles. Una lección de la crisis ha sido la importancia de una comunicación eficaz y frecuente para explicar, con honestidad y transparencia, los retos e incógnitas generados por el COVID-19. Por el contrario, el enfoque confuso adoptado por muchos países e instituciones a raíz del semestre de otoño de 2020 ha dejado a un gran número de estudiantes y a sus familias en un limbo, lo que ha causado estrés y ansiedad adicionales, e incluso ha puesto en peligro la vida de los estudiantes.

Un elemento significativo de la comunicación exitosa ha sido la confianza en la retroalimentación temprana de los estudiantes y académicos para comprender qué funcionó bien y qué faltó después de la transición a la educación en línea. Pensando en los tiempos posteriores a la pandemia, los líderes de la educación superior se beneficiarían si confiaran más frecuente y sistemáticamente en tales mecanismos de retroalimentación.

A medida que las instituciones de educación superior se esforzaban por pasar rápidamente de la educación presencial a la educación en línea y el trabajo remoto, muchos líderes se dieron cuenta de que descentralizar más de lo que hubieran hecho en tiempos normales era la mejor manera de mostrar confianza y empoderar a administradores y académicos para encontrar prácticas y soluciones innovadoras a los numerosos desafíos encontrados.

Para las instituciones de educación superior en países de bajos ingresos, la crisis por el COVID-19 puede ser el momento adecuado para activar algunas alianzas profundas con universidades de otros países que estén dispuestas

a compartir sus recursos y experiencia en este momento de emergencia. Esto es especialmente válido para las alianzas Sur-Sur, mediante las cuales se establezca la colaboración entre países del hemisferio en las áreas de educación digital e investigación en línea.

Al mirar hacia el futuro, en la era posterior a la pandemia, los líderes de las instituciones de educación superior deberán responder a tres preguntas clave: la primera se refiere a la nueva visión del futuro de su institución; la segunda tiene que ver con la evolución de su estilo de liderazgo y estructura de gobierno durante la pandemia, y la tercera, con identificar y aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece la transformación experimentada durante la pandemia para construir una institución más resiliente en el futuro.

*Inventar un nuevo modelo económico:* Dependiendo de la evolución de la situación sanitaria y económica, así como de los patrones de financiación de cada país, la pandemia ha requerido gastos adicionales y ha provocado una reducción de los ingresos. Es probable que muchas instituciones de educación superior sufran pérdidas financieras significativas; algunas quizá tengan que cerrarse, y la mayoría podría aprovechar esta oportunidad para revisar su modelo de negocio y financiación. Entre las características estructurales que hacen vulnerables a las instituciones de educación superior se encuentran la dependencia excesiva de las tasas de matrícula, especialmente las de estudiantes internacionales, la falta de diversificación de fondos y la falta de dotación. En general, las instituciones públicas de educación superior deben tratar de alcanzar un equilibrio saludable entre las fuentes de financiación públicas y privadas, mientras que las instituciones privadas deben evitar depender únicamente de las tasas de matrícula.

Pueden surgir nuevas oportunidades a partir del período pospandemia. Las instituciones de educación superior podrían tomarse en serio la incorporación de estudiantes adultos como un segmento legítimo de su población estudiantil objetivo. A pesar de la existencia de políticas nacionales para ampliar la educación permanente, pocas facultades y universidades de todo el mundo han realizado esfuerzos significativos para ofrecer programas adaptados a las necesidades de formación y reciclaje de los trabajadores adultos. La adopción de un enfoque de aprendizaje continuo va más allá de ofrecer cursos breves de formación con un contenido exclusivamente profesional. Este enfoque implica poner el énfasis en la primacía del alumno y reconocer las competencias adquiridas en el trabajo. Se requiere, además, que las instituciones de educación superior se organicen para adaptarse a las necesidades de aprendizaje y formación de una clientela más diversa: estudiantes que trabajan, estudiantes maduros, estudiantes en casa, estudiantes viajeros, estudiantes a tiempo parcial, estudiantes diurnos, estudiantes nocturnos, estudiantes de fin de semana, etc.

Finalmente, las instituciones de educación superior de todo el mundo podrían considerar cómo aprovechar sus redes para colaborar de manera más sistemática con instituciones asociadas y aunar sus recursos, en lugar de competir como lo han hecho en el pasado. Las instituciones de educación superior pueden explorar nuevas formas de alianzas que les permitan ofrecer titulaciones conjuntas, impartir cursos colectivamente y realizar investigaciones de forma colaborativa, combinando talento y recursos financieros de forma más eficaz.

*Respuestas centradas en la equidad:* Una de las tareas prioritarias para muchas instituciones de educación superior, inmediatamente después del cierre de las actividades en el campus, ha sido aliviar las dificultades experimentadas por los estudiantes de familias de bajos ingresos y otros grupos vulnerables. Esto ha implicado combinar cuatro tipos de medidas: 1) asistencia financiera de emergencia; 2) apoyo para el acceso a la educación en línea; 3) ayuda en aspectos académicos vinculados al cambio a la educación en línea; y 4) apoyo emocional para aliviar el estrés y la ansiedad.

La ayuda financiera ha llegado en forma de subvenciones adicionales, préstamos sin intereses y acceso a bancos y paquetes de alimentos; todo pagado por las propias instituciones educativas o mediante la recaudación de fondos de emergencia.

Para reducir la brecha digital entre estudiantes ricos y pobres, muchas instituciones han donado o prestado dispositivos a los estudiantes y les han ofrecido paquetes de internet para brindar acceso a recursos en línea.

Asimismo, se han fortalecido los mecanismos existentes para identificar a los estudiantes en riesgo y ofrecer un apoyo académico adecuado para asegurar que no fracasen en sus estudios como consecuencia del cambio a la educación en línea.

Finalmente, muchas instituciones de educación superior han intentado potenciar sus servicios de salud online para atender las necesidades emocionales de estudiantes y académicos con altos niveles de estrés o ansiedad.

### 9.2.5. *Ángeles y buitres: la contribución de otros actores*

A medida que la pandemia forzó el cierre de campus en todo el mundo y un cambio a la educación en línea, la división del trabajo dentro y fuera de las instituciones de educación superior ha experimentado dos tendencias opuestas. Por un lado, muchas instituciones de educación superior han intervenido para brindar asistencia directa en áreas donde normalmente

habrían intervenido actores externos: asistencia financiera, atención de la salud física y emocional, apoyo con alimentación y acceso a la vivienda, apoyo con tecnología e internet, etc. Por otro lado, la pandemia ha precipitado la disociación de muchas actividades que tradicionalmente formaban parte del manejo interno de las instituciones de educación superior: diseño curricular, producción de recursos digitales, organización de aulas virtuales, supervisión de exámenes, etc.

En consecuencia, la transición abrupta y generalizada a la educación en línea ha beneficiado a las empresas de tecnología educativa. Si bien unas pocas parecen haberse aprovechado descaradamente de la crisis para aumentar sus precios o lanzar productos defectuosos al mercado, muchas empresas –tanto del sector educativo como de otros sectores– han mostrado gran generosidad al apoyar a las miles de instituciones de educación superior y millones de estudiantes que quedaron varados por la pandemia. Las compañías de telecomunicaciones han ofrecido paquetes de internet gratuitos o subsidiados en gran medida a estudiantes y académicos y han eximido a los sitios web de las instituciones educativas de los cargos por datos. Empresas y filántropos de muchos países han donado dinero, computadoras y tabletas para ayudar a los estudiantes a adaptarse a los nuevos enfoques de aprendizaje en línea. Los académicos y estudiantes de todo el mundo ahora tienen acceso a cursos gratuitos y contenido digital en muchos idiomas.

### 9.2.6. *Conclusión*

No es la primera vez que tanto los países industrializados como los países en desarrollo enfrentan crisis importantes, pero nunca se había puesto a prueba la fortaleza de las instituciones de educación superior, en países de bajos ingresos y de altos ingresos, como durante la actual pandemia. Además, la crisis sanitaria ha revelado que la brecha digital y las desigualdades económicas no son nociones teóricas de poca trascendencia en el sector de la educación superior, sino realidades incómodas que han influido directamente en la capacidad de las instituciones educativas para superar la crisis causada por el COVID-19 y ofrecer una experiencia de educación en línea de alta calidad para todos sus estudiantes.

Si bien es poco probable que las mejores universidades del mundo –que generalmente cuentan con recursos suficientes– sufran consecuencias adversas a largo plazo, para muchas instituciones de educación superior la supervivencia financiera será un gran desafío durante la profunda recesión que predicen muchos economistas. Un número considerable de estas instituciones cerrarán sus puertas para siempre. Millones de estudiantes con escasos recursos podrían abandonar la educación superior por completo, o al

menos verse obligados a cambiarse a instituciones públicas o privadas más asequibles. Los sistemas e instituciones de educación superior que salgan de la pandemia paralizados financieramente no podrán sostener el progreso de las décadas pasadas, lo que causará la disminución de oportunidades para los estudiantes de grupos subrepresentados y la exacerbación de las desigualdades en el acceso y el éxito educativos.

Por lo tanto, la principal prioridad no es tanto encontrar formas de enfrentar los efectos a corto plazo de la pandemia de COVID-19, sino pensar detenidamente cómo remodelar la educación superior para lograr la resiliencia a largo plazo. Esta crisis sin precedentes presagia cambios estructurales drásticos en los modelos educativos y comerciales de las instituciones de educación superior. La pregunta principal es si la mayoría de las instituciones de educación superior solo quieren volver al «estado normal» del pasado, como sucedió después de crisis anteriores, o si están dispuestas y son capaces de adoptar e incorporar algunas de las prácticas disruptivas que implementado durante la pandemia.

La pandemia ha expuesto el alcance de la brecha digital y las desigualdades socioeconómicas que perpetúan brechas evidentes entre las naciones, las instituciones de educación superior y los propios estudiantes, por tanto, es esencial considerar medidas, a nivel nacional e institucional, que se centren en lograr la equidad en la educación superior para estudiantes de familias de bajos ingresos, mujeres y minorías raciales y étnicas. Los próximos doce meses serán una prueba crítica de la capacidad de la comunidad internacional, de los gobiernos nacionales y locales y de las instituciones de educación superior para actuar con rapidez y eficacia, a fin de evitar una brecha cada vez mayor entre países ricos y pobres, entre instituciones bien dotadas e instituciones con escasos recursos y entre estudiantes.

## 9.2.7. *Mensajes principales y lecciones de política*

### 9.2.7.1. Mensajes principales

- Con la interrupción de la educación presencial en los campus de todo el mundo –posibilidad para la que muy pocas instituciones de educación superior habían planificado y se habían preparado– a causa de la pandemia, las instituciones de educación superior y los estudiantes han experimentado una disrupción sin precedentes y nuevos desafíos.
- 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 la pandemia haya sido un gran ecualizador. La brecha digital y la falta de preparación de los instructores han exacerbado las disparidades en el acceso y el éxito educativos y han generado 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, así como en la solidez económica, a menudo ya precaria, de las instituciones de educación superior.
- El paso a la educación en línea plantea oportunidades para una transformación significativa de la experiencia de aprendizaje de los estudiantes, ya sea remota o presencial. Las prácticas curriculares y pedagógicas podrían reformarse para promover la educación activa, interactiva y experiencial, respaldada por innovaciones bien articuladas con una mayor flexibilidad en los currículos, las metodologías, las evaluaciones y las mismas trayectorias educativas.
- 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 tecnologías de la información y programas de ayuda a los estudiantes (subvenciones y préstamos dependientes de los ingresos) bien estructurados son indispensables para fomentar la inclusión.
- Las instituciones de educación superior deben integrar el análisis de riesgos y la planificación de contingencias de manera más sistemática. Es necesario el apoyo integral para los estudiantes vulnerables (financieros, académicos y psicológicos) y el profesorado para fomentar la inclusión y reducir las desigualdades.
- El COVID-19 ha demostrado que las instituciones de educación superior contribuyen al bien común a través de la capacitación pertinente, la difusión de evidencia científica y la ayuda directa a los gobiernos y a las comunidades locales para combatir la pandemia.

#### 9.2.7.2. Lecciones de política a nivel nacional

- El paquete de ayuda económica por COVID-19 debería 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 de capacitación de corta duración, con trayectorias educativas más flexibles y un andamiaje de credenciales, como los que ofrecen las instituciones de educación terciaria, como 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 crucial para impulsar la recuperación económica, a través de la formación pertinente, en estrecha colaboración con los empleadores.
- Los países cuyas facultades y universidades tienen un alto nivel de dependencia financiera de los estudiantes que pagan cuotas, especialmente de estudiantes internacionales, deberían trabajar para reducir este elemento de vulnerabilidad.
- Los sistemas de ayuda estudiantil que incluyen préstamos de tipo hipotecario deben considerar el cambio por 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 poner en común el talento y los recursos para fomentar la cooperación y la multidisciplinariedad en la resolución de los 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 apoyar el desarrollo de capacidades para la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación en línea.
- Los métodos de evaluación y los enfoques de aseguramiento de la calidad deben adaptarse de manera flexible a las difíciles condiciones que atraviesan las instituciones de educación superior y sus estudiantes

#### 9.2.7.3. Lecciones de política a nivel institucional

- Tener un departamento de servicios de enseñanza y aprendizaje bien desarrollado y con experiencia es una gran ventaja para facilitar el tránsito hacia 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 transparente aumenta el nivel de conciencia y el sentido de pertenencia en toda la comunidad académica durante tiempos de crisis.
- Los efectos disruptivos de la crisis causada por el COVID-19 refuerzan la necesidad de un análisis de riesgos más sistemático y la implementación de medidas de prevención como parte de la planificación estratégica.
- Como preparación para la era pospandémica, los líderes de las instituciones de educación superior deben definir una visión audaz que se base 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 sanitarias.
- En la era pospandemia, las instituciones de educación superior deberán acoger a los estudiantes adultos como un componente esencial de su población estudiantil objetivo, y ofrecer programas adecuados para satisfacer sus necesidades de aprendizaje.



Fotografía:

Agencia de Noticias UNAL  
(Unimedios)





Fotografía:

Universidad Industrial de  
Santander (UIS)

## 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 (1824-1907), físico y matemático británico

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 comparaciones internacionales que aportan una perspectiva adicional, relevante para entender los importantes logros obtenidos, así como los retos que el país enfrenta. La perspectiva internacional permite también considerar las limitaciones de las políticas vigentes e identificar áreas para mejorar los esfuerzos, tanto a nivel de las políticas nacionales como de las institucionales. Finalmente, el estudio constituye una plataforma para intercambios de experiencias y diálogos sobre las lecciones aprendidas, que pueden ser útiles para las autoridades nacionales y los equipos de liderazgo de todas las instituciones colombianas de educación superior. A continuación se presenta una síntesis de las fortalezas y 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.

## 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 étnica (palenqueros, afrocolombianos, raizales, rom, indígenas) y de grupos en condiciones de vulnerabilidad (mujeres; LGBTQIA; personas en situación de discapacidad, víctimas del conflicto armado, en situación de pobreza; población rural-dispersa y de difícil acceso).

- 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 matrícula 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, la primera agencia de préstamos para estudiantes en el mundo, ha sido uno de los principales instrumentos de promoción de la equidad en Colombia, ayudando efectivamente a aumentar el acceso y a reducir la deserción estudiantil mediante préstamos subsidiados, subsidios para gastos de manutención y becas específicas.
- Es innegable el potencial de la combinación de 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) 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 y permanencia de los estudiantes a la educación superior.
- El Ministerio de Educación Nacional ha implementado el SPADIES, un sistema de información integral e innovador, el cual reúne gran cantidad de información sobre las deserción estudiantil. Este sistema 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 para apoyar a estudiantes vulnerables.

- El Gobierno colombiano ha incluido nuevos grupos objetivo de equidad para reconocer víctimas de violencias, grupos de población desplazada y diversidad género, entre otros.
- Las agencias públicas descentralizadas a nivel de departamentos y municipios, así como las mismas IES, en la medida en que lo permiten sus posibilidades institucionales o mediante acciones articuladas –como las realizadas a través de ASCUN–, han complementado el trabajo del Gobierno nacional en materia de equidad, para mejorar el acceso y éxito de estudiantes de grupos vulnerables.

## 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 fomentado la creación de nuevos programas que han socavado el monto de los recursos que van al ICETEX y ha disminuido la credibilidad de los programas de equidad del gobierno.
- Colombia no tiene 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 el ICETEX. Otra complicación para llegar a los estudiantes vulnerables es el hecho de que aquellos que forman parte de ciertas minorías (p. ej. grupos étnicos, en situación de discapacidad) se identifican sobre la base de autoinformes, pero no hay cifras nacionales consolidadas sobre estas poblaciones u 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 apoyo presupuestario insuficiente 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, los programas y los 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 el impacto en el acceso, la permanencia y el éxito de la población pobre/más pobre, la residente en zona rural/de difícil acceso, los grupos étnicos, así como de 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 materia de equidad/inclusión.
- Las sutilezas de la inequidad de género presentes en los procesos de admisión, la feminización de las carreras, la deserción y bajo éxito de las mujeres en las ciencias básicas/ingenierías, el acoso/discriminación por parte de docentes y pares, deben ser atendidas estratégicamente y financieramente, con el fin de superar las actuales deficiencias, que vienen siendo investigadas y denunciadas.
- Las deficiencias de articulación entre la educación media, técnica, tecnológica y universitaria afectan el acceso y 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 (SNIES, SPADIES, OLE), 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.

## Recomendaciones generales

- Las políticas de equidad, tanto nacionales como 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.
- Es importante realizar estudios de impacto para medir de manera más sistemática y rigurosa qué intervenciones y combinaciones de ellas son más efectivas.
- 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 para identificar y evaluar políticas efectivas en cuanto al equilibrio de género en las instituciones 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 a favor de la equidad que han sido efectivas, generadas por entidades gubernamentales, IES, asociaciones, redes y grupos de IES, así como por otros actores que apoyan al sector.

## 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 promover 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. Es necesario trascender de 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, así como para 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, se requiere mayor compatibilidad y conexión entre las bases de datos existentes (SNIES, SPADIES, OLE), así como coherencia entre los datos producidos por las universidades y los publicados por el nivel nacional.
- Se debe alentar a las instituciones de educación superior 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* (Documento CEDE n.º 2017-59). Universidad de Los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3051436>
- Arias-Velandia, N., Rincón-Báez, W., y Cruz-Pulido, J. (2018). Desempeño de mujeres y hombres en educación superior presencial, virtual y a distancia en Colombia. *Panorama*, 12(22), 58-69. <https://doi.org/10.15765/pnrm.v12i22.1142>
- Atherton, G., Dumangane, C., y G. Whitty (2016). *Charting Equity in Higher Education: Drawing the Global Access Map*. University of Newcastle Press; Pearson.
- Barros, R. P. de, Chanduvi, J. S., Ferreira, F. H. G., y Molinas Vega, J. R. (2009). *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. World Bank.
- Bohonnek, A., Camilleri, A.F., Griga, D., Mühleck, K., Miklavič, K., y Orr, D. (2010). *Evolving Diversity: an Overview of Equitable Acces to Higher Education in Europe*. Menon Network.
- Bohnet, I. (2016). *What Works: Gender Equality by Design*. Harvard University Press.
- Bonilla, L., Bottan, N. L., y Ham, A. (2017). Information Policies and Higher Education Choices: Experimental Evidence from Colombia (SSRN Scholarly Paper No. ID 2546835). Social Science Research Network.
- Centro de Estudios de Desarrollo Económico. (2008). *Impacto del crédito educativo sobre el acceso con equidad y permanencia en el sistema de educación superior*. Universidad de Los Andes.

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. (2014). *Determinantes de la deserción*. Universidad de Los Andes.

Charles, N. (2015). *Enseignement Supérieur et Justice Sociale – Sociologie des Expériences Etudiantes en Europe*. La Documentation Française.

D’Hombres, B. (2011). *Inequity in tertiary education systems: which metric should we use for measuring and benchmarking?* World Bank.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020, 11 de septiembre). Fuerza laboral y educación 2019. *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/especiales/educacion/Bol\\_edu\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/especiales/educacion/Bol_edu_2019.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*.

Ferreira, F., y Gignoux, K. (2012). *The measurement of educational inequality: achievement and opportunity* (IZA DP No. 6161). Institute for the Study of Labor. <http://ftp.iza.org/dp6161.pdf>

Ferreira, M., Avitabile, C., Botero, J., Haimovich, F., y Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. World Bank.

Fondo de Desarrollo de la Educación Superior. (2019). *Informe de gestión 2019*. <https://www.fodesep.gov.co/images/pdf/InformeGestion2019.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>

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. (2020a). *Informe nacional Saber Pro 2016-2019*. <https://www.icfes.gov.co/documents/20143/1711776/Informe%20nacional%20de%20resultados%20Saber%20Pro%202016-2019.pdf>

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. (2020b). *Informe nacional Saber TyT 2016-2019*. <https://www.icfes.gov.co/documents/20143/1711716/Informe%20nacional%20Saber%20TyT%202016%20-%202019.pdf>.

Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (2020a). *Informe de Gestión del ICETEX*. Vigencia 2019.

- <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/informes-de-gestion/informe-de-gesti%C3%B3n%20vigencia-2019.pdf?sfvrsn=4>
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (2020). *Informe de Gestión del ICETEX. Vigencia 2020*. <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/informes-de-gestion/informe-de-gestion-del-2020.pdf?sfvrsn=4>
- Kerr, S. P., Pekkarinen, T., Sarvimäki, M., y Uusitalo, R. (2014). *Educational choice and information on labor market prospects: a randomized field experiment*. <http://www.demm.unimi.it/extfiles/unimidire/100601/attachment/pekkarinen.pdf>
- Kumar, S. (2019, 17 de septiembre). Akter, 20, expelled from university for being Rohingya. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/17/akter-20-expelled-from-university-for-being-rohingya/>.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Lineamientos de política de educación superior inclusiva*. [www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-357277.html?\\_noredirect=1](http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-357277.html?_noredirect=1).
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Anuario estadístico de la Educación Superior Colombiana*.
- Ministerio de Educación Nacional. (2020a). *Estadísticas de deserción y permanencia en educación superior SPADIES 3.0. Histórico indicadores 2010-2018*. [https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-357549\\_recurso\\_7.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-357549_recurso_7.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2020b, 8 de mayo). *Pruebas Saber*. [https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-397384.html?\\_noredirect=1](https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-397384.html?_noredirect=1)
- Ministerio de Educación Nacional. (2020c). *Rendición de cuentas y agradecimiento 2019-2020*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- 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](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357277_recurso_1.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional y Universidad Nacional de Colombia. (2017). *Enfoque e identidades de género para los lineamientos política de educación superior inclusiva*. [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357277\\_recurso\\_3.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357277_recurso_3.pdf)

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008, abril). *Tertiary education for the knowledge society. OECD thematic review of tertiary education: synthesis report*. (Vol. 1).
- 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>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2017). *Accountability in education: meeting our commitments*. UNESCO–Global Monitoring Report. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338>
- Orr, D., Usher, A., Atherton, G., Haj, C., y Ganta, I. (2017). *Study on the impact of admission systems on higher education outcomes. Volume I: comparative report (EAC-2015-0470)*. European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9cfdd9c1-98f9-11e7-b92d-01aa75ed71a1>
- Ramírez Torrado, C. E. (2014). Factores asociados al desempeño académico según nivel de formación pregrado y género de los estudiantes de educación superior Colombia. *Revista Colombiana de Educación*, 66, 201-222.
- Rodríguez Urrego, M. (2019). La investigación sobre deserción universitaria en Colombia. Tendencias y resultados. *Pedagogía y Saberes*(51), 49-66. <https://doi.org/10.17227/pys.num51-8664>
- Salmi, J. (2011). The road to academic excellence: lessons of experience. En P. Altbach. y J. Salmi. *The road to academic excellence: the making of world-class research universities*. World Bank.
- 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.
- Salmi, J. y Bassett, R. M. (2014). The equity imperative in tertiary education: Promoting fairness and efficiency. *International Review of Education*, 60(3), 361-377. <https://doi.org/10.1007/s11159-013-9391-z>
- Salmi, J., y Sursock, A. (2018). *Access and completion for underserved students: international perspectives*. American Council on Education.

- Salmi, J. y Bassett, R. M. (2011). *Opportunities for All? The Equity Challenge in Tertiary Education*. IAU Horizons, 17(2).
- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES <https://snies.mineduacion.gov.co/portal/>
- Sistema para la Prevención de la Deserción en la Educación Superior. *Consultas*. <https://spadies3.mineduacion.gov.co/spadiesWeb/#/app/consultas>
- Thomas, V., Wang, Y., y Fan, X. (2001), *Measuring education inequality: Gini coefficients of education* (Policy Research Working Paper 2525). World Bank.
- 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/2015/12/Higher-Education-Access-Report-1.pdf>
- Usher, A., y Burroughs, R. (2018). *Targeted free tuition: a global analysis*. Higher Education Strategy Associates. <https://higheredstrategy.com/wp-content/uploads/2018/09/HESA-Targeted-Free-Tuition-A-Global-Analysis-FINAL-Embargo-Sept-20-2018-1.pdf>
- World Bank (2012). *Tertiary education in Colombia*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/571691468018591760/Tertiary-education-in-Colombia>
- Zhang, J. y T. Li (2002). International Inequality and Convergence in Educational Attainment, 1960-1990. *Review of Development Economics*, 6(3), 383-392. <https://doi.org/10.1111/1467-9361.00162>

## Fuentes de datos estadísticos

- Banco Mundial. *Estadísticas de Educación: EdStats*. <https://datos.bancomundial.org/tema/educacion>
- OLE. *Observatorio Laboral para la Educación*. Ministerio de Educación Nacional. <https://ole.mineduacion.gov.co>
- SNIES. *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. Ministerio de Educación nacional. <https://snies.mineduacion.gov.co>
- SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*. <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas>

SPADIES. *Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación.*

Superior. Ministerio de Educación Nacional. [www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/spadies](http://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/spadies)

UNESCO-UIS. *UNESCO Institute for Statistics.* <http://uis.unesco.org>

WIDE. World Inequality Database on Education Base de Datos Mundial sobre Desigualdad en la Educación. UNESCO. <https://www.education-inequalities.org>

# 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
- 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

ISBN: 978-958-8481-54-8



9 789588 1481548



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

