



# **Políticas compensatorias para la educación superior en 10 países de América Latina**

René Pedroza Flores  
Guadalupe Villalobos Monroy  
Carmen Farfán García  
Enrique Navarrete Sánchez

Unión de Universidades de América Latina y el Caribe  
Universidad Autónoma del Estado de México

**POLÍTICAS COMPENSATORIAS PARA LA  
EDUCACIÓN SUPERIOR EN 10 PAÍSES  
DE AMÉRICA LATINA**

**René Pedroza Flores  
Guadalupe Villalobos Monroy  
Carmen Farfán García  
Enrique Navarrete Sánchez**



Políticas compensatorias para la educación superior en 10 países de América Latina

Primera Edición

El trabajo fue distinguido con el Premio UDUAL de Apoyo a la Investigación en el rubro de Educación Superior 2006.

Este texto es una coedición de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe y la Universidad Autónoma del Estado de México.

**ISBN: 978-607-422-079-7**

Impreso en México / Printed in Mexico

Editora: Lic. Gisela Rodríguez Ortiz

Diseño de interiores y formación: Olivia González Reyes

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>CAPITULO 1</b> Estudio Conceptual y Abordaje Metodológico para la Equidad en la Educación Superior	13
1. Problema de la equidad en la Educación Superior y las políticas de acción formativa o compensatoria	15
2. Objetivos del proyecto	19
3. Marco Teórico	23
<b>CAPITULO 2</b> Proyecto de Integración: Mercado Común del Sur y la Unión Europea y América Latina y el Caribe	39
1. Contexto sociopolítico y económico en el que nace y se desarrolla el MERCOSUR	41
1.1 Antecedentes Históricos del MERCOSUR	44
1.2 Caracterización del MERCOSUR	45
1.3 El MERCOSUR Educativo	47
1.4 ALCA vs. MERCOSUR; Las Asimetrías Norte Sur	51
1.5 Expresión de las asimetrías en le ámbito de la Educación Superior	52
2. Contexto Sociopolítico y Económico en el que nace y se desarrolla el espacio UEALC	54
2.1 Antecedentes Históricos	55
2.1 Caracterización del espacio UEALC	56
2.2 Principales acuerdos y logros del espacio UEALC	56
<b>CAPITULO 3</b> Contexto Económico, Social y de la Educación Superior en 10 Países de América Latina	59
1. Contexto económico y social	60
2. Situación de la Educación Superior en cifras	66
3. La inequidad en la Educación Superior	72
4. La equidad de la Educación Superior en la agenda del MERCOSUR y de las Cumbres Iberoamericanas	77
<b>CAPITULO 4</b> Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación superior en Argentina y Brasil	89

*Políticas compensatorias para la educación superior en 10 países de América Latina*

1. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Argentina	91
2. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Brasil	112
<b>CAPITULO 5</b> Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación superior en Bolivia y Chile	137
1. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Bolivia	139
2. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Chile	159
<b>CAPITULO 6</b> Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación superior en Colombia y Ecuador	181
1. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Colombia	183
2. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Ecuador	198
<b>CAPITULO 7</b> Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación superior en Paraguay y Perú	213
1. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Paraguay	215
2. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Perú	232
<b>CAPITULO 8</b> Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación superior en Uruguay y Venezuela	247
1. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Uruguay	249
2. Políticas Compensatorias para la Equidad de la Educación Superior en Venezuela	261
<b>CONCLUSIONES</b>	289
<b>ANEXO 1</b>	299
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	315

## INTRODUCCIÓN

La equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe es un problema no resuelto, persisten y se reproducen las desigualdades sociales que se perciben en los distintos momentos del proceso de formación académica profesional. El acceso a las oportunidades educativas, el beneficio de una educación con calidad y la garantía de resultados óptimos es desigual entre los distintos estratos sociales. La población ubicada en los quintiles más altos tiene mayores posibilidades de desarrollo académico que la población ubicada en los primeros quintiles. Este no es el único rostro de la inequidad educativa, se suman las diferencias étnicas, raciales, de género y de condiciones físicas. Ser negro, ser indígena, ser mujer o tener alguna condición física especial significa estar en desventaja para gozar de los privilegios y beneficios que se ofrecen en el plano formal y real de la igualdad de oportunidades.

Existe un círculo entre pobreza y educación superior, la distribución económica desigual impacta en el acceso, permanencia y egreso en la educación terciaria; y la exclusión educativa, el fracaso escolar y la preparación académica deficiente impactan en la distribución del ingreso y en la estructura social. Desventajas sociales generan desventajas educativas y viceversa. Existe un encadenamiento de las brechas socioeducativas. Esto exige la intervención del Estado para que cumpla sus obligaciones establecidas en los derechos sociales e individuales.

La intervención estatal en la inequidad socioeducativa no es una tarea fácil, implica cuestiones de la economía política en un momento donde América Latina y el Caribe atraviesan procesos históricos y estructurales específicos. Por un lado, demandas añejas de democratización y desarrollo económico interno; y por otro lado, exigencias externas de integración del capitalismo en la globalización. Estas exigencias se responden de manera diferente en cada uno de los países según su posición en la geopolítica regional e internacional, algunos gobiernos son más proclives a una integración regional para responder a las exigencias internacionales y otros a una integración global directa. En la primera situación, están países adscritos o simpatizantes al Mercado Común del Sur (MERCOSUR); en la segunda situación, se encuentran países que se encuentran dentro del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) simpatizantes con la integración norteamericana o países

más proclives a la integración con Europa a través de las Cumbres Iberoamericanas y la de los Jefes de Estado de Europa y América Latina.

Los programas de cooperación de América Latina y el Caribe se inscriben en ese mosaico de relaciones. El problema de equidad es tratado en esa gama de posiciones políticas y económicas neoliberales (ALCA y CUMBRES) y socialdemócratas (MERCOSUR). La postura que prevalece es el planteamiento de la igualdad de oportunidades en el plano formal con matices mínimos de una igualdad real, lo que significa que la equidad es considerada como un mecanismo de regulación de la competitividad que se requiere en el proceso de integración. El matiz social y político del que se reviste la concepción económica de la equidad es el planteamiento de las políticas compensatorias que tiene acentos distintos según el país de que se trate, esto en dos sentidos: el de su historia y la postura ideológica del gobierno.

En este escenario se ubica el problema que abordamos acerca de la atención de la equidad educativa en el nivel superior a través de las políticas compensatorias en 10 países del sur de América. Para la selección de los países consideramos principalmente las propuestas de integración regional e internacional que atendieran a las necesidades de la equidad en la educación superior, identificamos dos en específico: el MERCOSUR que ha planteado el proyecto del MERCOSUR educativo y la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad Europea, América Latina y el Caribe (ALCUE) que cuenta con el proyecto de la Creación del Espacio Común de Educación Superior Europa-América Latina y el Caribe (ECES-UEALC). A partir de esta identificación elegimos a países que tuvieran participación en ambos proyectos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.<sup>1</sup>

Nuestro objetivo principal fue analizar las políticas compensatorias o de acción afirmativa que se aplican en la atención de la equidad educativa en la educación superior, considerando a distintos grupos sociales pobres y excluidos: mujeres, con capacidades diferentes, desplazados por los conflictos bélicos, negros e indígenas. Las políticas compensatorias para la equidad las analizamos en cuatro momentos del proceso educativo: participación o no en la oferta educativa, en el acceso, en la permanencia y en el egreso. Formalmente está establecida la igualdad de oportunidades; sin embargo, existen una serie de desigualdades socioeconómicas que dificultan la realización de este principio. Estas desigualdades tienen que ver con aspectos históricos de segregación y exclusión y con aspectos estructurales de pobreza y conflicto. A pesar de que existe una amplia oferta de estudios superiores debido a esas desigualdades no todos tienen el beneficio de ingresar, permanecer y egresar de las mejores oportunidades, no existe una igualdad en la calidad de los estudios que se ofrecen, existen diferencias entre instituciones y estudiantes. Las

condiciones de ingreso y permanencia son desiguales porque los capitales culturales, sociales y económicos son diferentes. Los problemas de eficiencia académica están vinculados al problema del fracaso escolar debido a ese conjunto de desigualdades. Por esta razón, nuestra tarea se centró en identificar y analizar las políticas compensatorias o de acción afirmativa que se aplican para superar las inequidades en las oportunidades de estudio, el acceso, la permanencia y en los resultados en la educación superior.

Una cuestión básica que nos preocupó desde el inicio de la investigación fue que la noción de compensación o de acción afirmativa tiene más de un significado, porque depende de la postura política que asume el Estado, no es lo mismo desde un plano neoliberal que desde una postura socialdemócrata, para los liberales es buscar el equilibrio para la competencia e integración y para los socialdemócratas es el mecanismo de subsanar históricas deudas con los pobres y excluidos. Considerando esto el cuestionamiento que determinamos como eje de la investigación fue: ¿De qué manera es atendida la equidad en la educación superior con respecto a la oferta, el acceso, la permanencia y los resultados y qué significado asumen las políticas compensatorias o de acción afirmativa para la solución del problema de la inequidad que se presenta en el proceso de la educación superior?

Para cumplir con esa finalidad determinamos que era necesario trabajar con el método comparativo que nos permitiera tener comprensión del estado de la compensación de la equidad educativa. Con esta idea nos dimos a la tarea de analizar las políticas compensatorias tomando en cuenta cuatro elementos: objetivo, acción, principio y resultado. Las políticas para su análisis las identificamos en cuatro aspectos: oportunidad, acceso, permanencia y egreso. Con este mapa de las políticas trabajamos cada uno de los países seleccionados.

Una vez que determinamos el método nos dimos a la tarea de desarrollarlo en el análisis país por país. Encontramos una riqueza de acciones que se caracterizan por su diversidad relacionada con lo realizado en el contexto internacional y con la situación interna. Por un lado, se retroalimentan por experiencias históricas y por planteamientos de organismos internacionales; y por otro lado, de las exigencias y condiciones de los distintos grupos sociales. De manera general y sin pretender reducir el contenido del texto, podemos mencionar, a manera de ejemplo, los hallazgos siguientes:

- a) es en la década de los años noventa donde las políticas compensatorias adquieren énfasis, período que se extiende hasta el presente;
- b) la tendencia que se registra de las políticas de acción afirmativa es que están centradas principalmente en los aspectos de acceso y permanencia;



- c) el desarrollo de estas políticas es desigual porque van desde su inexistencia práctica hasta su consolidación normativa, esto significa que en algunos países se ha avanzado en su aplicación (Chile), organización administrativa (Argentina), jurisprudencia (Brasil y Colombia), en estudio (Perú), en reconceptualización (Venezuela y Bolivia) o con escasa atención (Ecuador, Uruguay y Paraguay);
- d) que la población que se atiende tiene que ver con las condiciones internas, por ejemplo, Brasil atiende principalmente a los negros (amarillos y pardos), en Colombia pobres y desplazados por el conflicto bélico, Chile a estratos desprotegidos, etcétera;
- e) en todos los casos las mujeres, personas con capacidades diferentes e indígenas son los menos atendidos por las políticas compensatorias; las directrices del MERCOSUR y del UEALC son retomadas en lo general; sin embargo, aún falta que se establezcan mecanismos concretos para hacer realidad los fines de la compensación o de la acción afirmativa;
- f) el impacto aún es focalizado en un número reducido de personas que se ubican entre los pobres y excluidos; y
- g) los mecanismos de compensación más aplicados son las becas y el crédito educativo para el ingreso o permanencia, en menor medida encontramos mecanismos de compensación para ayudas en materia de atención pedagógica.

El contenido del texto comprende aspectos teórico-metodológicos, análisis por país y conclusiones, que se distribuyen en ocho capítulos:

- Primer capítulo. Se presenta el problema de la equidad educativa en la educación superior, las concepciones teóricas que esto presupone y el abordaje metodológico que se desarrolla;
- Segundo capítulo. En la primera parte se hace un recorrido del MERCOSUR desde su origen hasta el presente particularizando la descripción en el MERCOSUR educativo; en la segunda parte, el recorrido que se ofrece es del UEALC en particular del ECES-UEALC
- Tercer capítulo. Se trabaja una panorámica del contexto social y de la educación superior con respecto a la equidad educativa en los diez países estudiados.
- Cuarto capítulo. Se analizan las políticas compensatorias o de acción afirmativa en Argentina y Brasil;
- Quinto capítulo. Se analizan las políticas compensatorias o de acción afirmativa en Bolivia y Chile;
- Sexto capítulo. Se analizan las políticas compensatorias o de acción afirmativa en Colombia y Ecuador;

- Séptimo capítulo. Se analizan las políticas compensatorias o de acción afirmativa en Paraguay y Perú; y
- Octavo capítulo. Se analizan las políticas compensatorias o de acción afirmativa en Uruguay y Venezuela.

Queremos expresar que aún falta mucho por hacer en materia de equidad educativa del nivel superior, no basta considerar y reconocer en el discurso las condiciones de precariedad es necesario cumplir con hechos lo establecido en derecho, es legítimo exigir a los Estados que cumplan con acciones concretas el derecho social de una educación superior con calidad considerando las desigualdades existentes. El problema que persiste es el de la inequidad que impacta en la realización de la igualdad real de oportunidades.

Al escribir este texto nos dimos cuenta que existe un cúmulo de experiencias en materia de compensación y de acción afirmativa que requiere ser socializado para afinar las políticas que se impulsan en este terreno. En cada país encontramos una riqueza importante que es posible recuperar para incidir en la superación de las brechas de la pobreza y de la inequidad educativa. En este sentido consideramos que aportamos con este texto un análisis que ofrece un acercamiento al estado de conocimiento en América latina y el Caribe en materia de políticas compensatorias para la equidad educativa del nivel superior.

Para finalizar, agradecemos el invaluable apoyo recibido de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, al distinguirnos con el premio a la Investigación en el rubro de Educación Superior (2006). También, reconocemos el apoyo recibido por parte de la Universidad Autónoma del Estado de México, universidad que hace posible nuestro fortalecimiento profesional en el terreno de la investigación educativa. Y agradecemos a todos los colegas latinoamericanos que nos proporcionaron información de sus países.

## Notas

1 Estos países se dividen en miembros y asociados del MERCOSUR. Son miembros: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela; y asociados son: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú integran la Comunidad Andina.

# **CAPÍTULO 1**

**ESTUDIO CONCEPTUAL Y ABORDAJE METODOLÓGICO PARA LA EQUI-  
DAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

## CONCLUSIONES

Promover la igualdad de oportunidades educativas a través de políticas compensatorias o de acciones afirmativas implica directamente reconocer las injusticias sociales asociadas con la pobreza y con la desigualdad en la distribución de los beneficios sociales a los que se tiene derecho. Hemos registrado brechas de inequidad que a pesar de la existencia de derechos sociales contenidos en las leyes constitucionales y reglamentaciones secundarias persisten en distintos aspectos de la vida social, la educación no escapa al problema de la inequidad, cada vez aumenta el número de aspirantes a la educación superior que son excluidos por diversas razones asociadas a la diferencias en las condiciones de vida, esto se repite en la población que pese a las limitaciones logra ingresar pero no permanecer para finalizar los estudios.

Existen grupos sociales privilegiados que gozan de la igualdad de oportunidades educativas, aunque son los menos frente a una mayoría segregada de esas oportunidades. La mayoría requiere de la intervención del Estado para reconocer y subsanar esa desigualdad estructural, lo cual supone asumir una postura política por parte de los gobiernos. Registramos disposición para intervenir, se demuestra con el movimiento de políticas compensatorias o de acción afirmativa para la equidad educativa que se ha implementado por los diversos países estudiados. Este impulso tiene como marco las directrices del MERCOSUR y de las cumbres de la UEALC en contexto, historias y condiciones particulares de cada uno de los países.

Después de recorrer país por país analizando lo que se hace en materia de las políticas compensatorias para la equidad en la educación superior, arribamos a un conjunto de conclusiones:

### **Primera conclusión**

Supuestos teóricos como los de Reimers, Rivero y Bolívar se cumplen. Reimers, expresa en uno de sus estudios que debe atenderse de forma adecuada el financiamiento y el sustento pedagógico de las compensaciones para lograr la justicia social en la

educación, observamos que precisamente dos debilidades en las políticas de acción afirmativa en los 10 países estudiados es la falta y la diversificación del financiamiento y el sustento pedagógico de los mecanismos de la compensación, por lo que no se logra consolidar el planteamiento de justicia social que presupone Rawls con las políticas compensatorias; al no lograrse la finalidad de las políticas de equidad con justicia social, señala Reimers, entonces las políticas compensatorias pueden considerarse como insuficientes, sub-financiadas y frágiles; esto se comprueba en el caso de la educación superior, porque encontramos que las políticas compensatorias atienden centralmente al ingreso y a la permanencia, descuidando a la oferta y al egreso, los apoyos que se reciben en el ingreso y en la permanencia son insuficientes, porque si retomamos la operacionalización de la equidad que se realiza en Chile vemos que se atiende únicamente a la equidad para capacidades iguales dejando sin atender a la equidad para iguales necesidades y la equidad para el logro, esto lo explicamos porque prevalece como mecanismo de control para el disfrute o no de la compensación la idea del mérito y del esfuerzo personal; son sub-financiadas las políticas porque encontramos que los apoyos se canalizan principalmente bajo tres instrumentos: becas, crédito y cuotas de reserva, las becas se dirigen principalmente a cubrir costos de la matrícula en menor medida se canaliza a cubrir alimentación, material didáctico y otros aspectos no relacionados con el costo de la matrícula, el crédito es reembolsable a diferentes tasas que obviamente sólo pueden garantizar los estratos medios y altos no así los grupos de bajos ingresos quienes necesitan de los apoyos, la reservas son otorgadas bajo criterios combinados determinados por el mérito; la fragilidad que registramos en las políticas compensatorias es que no son representativas aún, la población beneficiada se ubica en promedio entre el 5% y 20% de los que demandan apoyos.

Rivero también establece supuestos conceptuales que coinciden con la realidad estudiada. Señala en uno de sus artículos que las políticas compensatorias son de largo plazo y que deben considerarse y acompañarse de manera intersectorial, porque por sí solas representan una solución incompleta al problema de la inequidad educativa. Encontramos que países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia que han avanzado más en el desarrollo de la compensación han tenido mayores resultados al aplicar políticas combinadas entre lo educativo con otros aspectos como el laboral, asistencial, etcétera; en cambio países como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay que han logrado menos desarrollo en materia de la compensación tienden a concentrarse en lo educativo descuidando la combinación con otros sectores; en el caso de Perú y Venezuela a pesar de contar con un desarrollo medio en la compensación sí logran vincular su proyecto de equidad educativa con la equidad en otros aspectos. Pese a los avances logrados estimamos que aún las políticas compensatorias repre-

sentan una solución incompleta al problema de la equidad educativa porque falta asociarlas a otras políticas sociales, operacionalizarlas con base en las condiciones particulares, canalizar mayores recursos y diversificarlas.

Por su parte, Bolívar señala que si las políticas compensatorias para la igualdad educativa quieren realmente atender las desigualdades deben contemplar las manifestaciones de las desigualdades en la educación, porque la desigualdad se presenta de distinta forma entre los individuos y los grupos sociales. En este sentido Bolívar expresa que las desigualdades se presentan desde el principio de la formación hasta los resultados académicos, por lo que se debe considerar que existen umbrales de la equidad entre los individuos a lo largo del proceso de formación: desigualdades sociales (condiciones distintas en lo económico, social, cultural, aspiraciones y sentimientos), desigualdades en la institución educativa (cantidad y calidad de la educación), desigualdad en los resultados internos (competencias cognitivas, desarrollo profesional y carreras escolares) y desigualdades en los resultados externos (movilidad social, beneficios y efectos colectivos); el reconocer los umbrales de equidad posibilita garantizar en los ciudadanos en riesgo de exclusión atención específica a sus necesidades de obtener un salario cultural mínimo para que puedan adquirir las competencias necesarias para la integración de la ciudadanía; por tanto, se requieren de políticas convergentes si se quiere que la escuela contribuya a la justicia social. En los países analizados encontramos poco avance en la constitución de ese salario cultural mínimo, porque principalmente se han centrado las acciones en el umbral de las desigualdades económicas que está asociado con las capacidades y no con las necesidades, las políticas desarrolladas se caracterizan por su acento de individualismo democrático y su carácter jerárquico y competitivo lo limita en la realización de la justicia social. Las políticas compensatorias están aún lejos de incidir en la conformación de la ciudadanía por la simbiosis entre mérito y capacidad en la que se desenvuelven.

### **Segunda conclusión**

Existe consenso en identificar a las políticas compensatorias como forma de superar las inequidades para la realización de la justicia, porque se les reconoce la dimensión ética que suponen en la búsqueda de la equidad al considerar la diversidad. La intencionalidad de las políticas es clara: dar a quienes menos tienen; lo que no resulta satisfactorio considerando su dimensión ética es: la forma de dar. En todos los países analizados se acepta la diversidad cultural y social de la que hablan en algunos de sus estudios Schmelkes y D' Elia respectivamente, porque se da compensación a los pobres, excluidos, en condiciones de desventaja, mujeres y desplazados por la guerra (diversidad social) en general pero también se consideran a grupos indíge-

nas, negros, amarillos y pardos (diversidad cultural) en particular; pero la forma no considera la diversidad del déficit cultural y pedagógico se considera a todos por igual por que se les exige puntuaciones mínimas y mecanismos estandarizados para el ingreso y para el logro académico, se compensa a un grupo selecto de los que menos tienen, la compensación consideramos que se reduce en la forma de dar a un reconocimiento al esfuerzo personal y no se cumple ni el principio de justicia en su acepción universal (equidad como perfección de lo justo) ni en acepción particular construida a partir del contexto de vida donde los sujetos le dan sentido y valor a la idea de lo justo (equidad como derecho social y humano irrenunciable).

El debate que existe en Brasil es oportuno porque se cuestiona a la forma de dar, pues la noción de justicia presupone una postura política e ideológica. Sí está en tela de discusión el sentido ético de las políticas compensatorias para la equidad entonces se cuestiona su pertinencia. Coincidimos con la postura crítica de Hermida, las políticas de acción afirmativa al reproducir el individualismo, la estandarización de prerrequisitos y el mérito representan únicamente paliativos ideológicos del capitalismo porque no ataca el problema de fondo de la inequidad educativa que es el asunto de la pobreza y del desarrollo desigual. Existen mínimos matices entre los países estudiados en relación con las acciones que intenten romper la situación de paliativo de las políticas, países como Argentina, Chile, Brasil y Ecuador, a pesar de contar con gobiernos de tendencia de izquierda, utilizan políticas compensatorias de tipo neoliberal que pretenden la integración de los excluidos a los mapas de referencia de la globalización desde la economía capitalista; Colombia, Perú, Uruguay y Paraguay con gobiernos de tendencia de derecha de igual forma aplican políticas compensatorias de corte neoliberal; y Venezuela con un gobierno de izquierda es el único aunque de manera incipiente que pretende aplicar políticas compensatorias de tipo distributivo en el marco de una concepción socialista.

### **Tercera conclusión**

Considerando las condiciones materiales y educativas de los 10 países en el escenario de reciente democracia y de cambios de tipo de Estado, evaluamos que el logro alcanzado representa un avance sustantivo en las políticas de acción afirmativa para la equidad. Los gobiernos civiles se instauran entre las décadas de los años ochenta y noventa; es decir, la democracia representativa es un hecho prácticamente nuevo que no tiene más de dos décadas. Además, debemos considerar que los cambios en la orientación política de su Estado de los gobiernos de Brasil, Bolivia, Ecuador, Chile y Venezuela son muy recientes. En tan poco tiempo si sumamos las acciones realizadas encontramos que las políticas de acción afirmativa, pese a encontrarse

en un estado de planteamientos remediales, han logrado atraer la atención de la sociedad civil y del aparato gubernamental.

La atención que han recibido las políticas de acción afirmativa en los hechos es notoria porque se ha logrado institucionalidad y representatividad. Son reconocidas estas políticas en la constitución, han generado jurisprudencia, están incorporadas en los programas de gobierno, cuentan con una organización de administración pública, son contempladas por la normatividad universitaria, son atendidas en la investigación educativa, existen programas de intervención focalizados y financiados por fundaciones como la Ford y Equitas, se presenta una demanda organizada por la sociedad civil para gozar de las garantías de las acciones afirmativas y existen debates en torno de su pertinencia y orientación.

Consideramos que las políticas compensatorias son pertinentes ante el contexto económico y político en que se encuentra el desarrollo de la educación superior en materia de equidad. Reiteramos como lo expresamos en la anterior conclusión, que la orientación es limitada, se requiere una reorientación que se sustente en el principio de diferencia para fortalecer la igualdad equitativa de oportunidades. La paradoja en la cual se encuentran las acciones afirmativas, que por un lado se aceptan las desigualdades pero que por otro lado los beneficios son otorgados bajo criterios eficientistas, competitivos, jerárquicos y meritocráticos, puede ser superada bajo la perspectiva liberal y no conservadora que asuma como principio de diferencia la noción de pobreza en una acepción integradora, la pobreza no es sólo económica también es cultural, ética, pedagógica, intelectual. Porque son los pobres quienes se encuentran en una posición desfavorable y necesitan la compensación por sus capacidades mermadas; por tanto, los mecanismos de la compensación deben partir de las necesidades que son reales y no de las capacidades porque no se cuenta en los mismos niveles que se exigen en la competencia por los beneficios.

Los programas para la equidad en la educación superior considerando lo anterior, tendrían que diseñarse a partir de las necesidades porque como señala Rawls, en su libro de la teoría de la justicia: La idea es compensar las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad. Esto significa atender a los más necesitados y menos dotados bajo el principio de justicia distributiva. En la igualdad equitativa de oportunidades en la educación superior se debe considerar tratar por igual a lo que es esencialmente igual y por desigual lo que es esencialmente desigual, en lugar de considerar iguales a todos en sus aspiraciones y capacidades.

#### **Cuarta conclusión**

Encontramos semejanzas y diferencias entre los planteamientos del MERCOSUR y del UEALC. La semejanza es en lo formal, en ambos proyectos de cooperación e



integración el discurso es coincidente en torno al planteamiento de justicia social a través de las políticas compensatorias para la equidad en la educación superior. Se reconocen las brechas de desigualdad social y los atrasos en materia de educación, se anota como prioritaria la equidad y se proponen lineamientos generales para la solución de la desigualdad, se acepta la diversidad cultural de la región latinoamericana y se recomienda instaurar políticas que compensen las desigualdades.

Las diferencias son notorias entre uno y otro proyecto que van desde la finalidad hasta las acciones concretas. La finalidad de la UEALC es de integrar a los países latinoamericanos a la dinámica y necesidades de Europa frente a las estrategias económicas del proceso de inserción de Norteamérica; en materia de educación superior su propuesta de reforma está centrada en la acreditación, eficiencia financiera, modernización de la gestión y la calidad, con respecto a la equidad en la educación superior lo que promueve es la movilidad académica a través de programas de becas como el ALBAN o el Erasmus Mundus; el MERCOSUR su finalidad es la integración regional, en materia de educación superior se han hecho planteamientos que incluyen la cooperación académica, movilidad, acreditación, reforma curricular, atención pedagógica, la formación bilingüe y la creación de la universidad del MERCOSUR; con respecto a la equidad en la educación superior se han establecido recomendaciones para la planeación y organización de políticas compensatorias considerando la diversidad cultural, ética y social.

Consideramos que la UEALC no cuenta con una propuesta específica para América Latina en materia de equidad de la educación superior, lo que ofrece son programas que se diseñaron en el proceso de integración de la Unión Europea como el programa Tunning o el programa 6x4. El MERCOSUR ha logrado más avances hacia un proyecto específico para la educación superior con la propuesta de creación de la universidad del MERCOSUR y en materia de equidad la atención se ubica en el reconocimiento de la diversidad educativa.

### **Quinta conclusión**

La inequidad es diversa en sus manifestaciones y diferente en la forma en que se atiende. A partir del análisis realizado encontramos que en la mayoría de los sistemas educativos existen inequidades en el acceso a la educación superior. Los esfuerzos realizados a través de la aplicación de diferentes acciones afirmativas han logrado incidir en la reducción de dos inequidades, las referentes a los aspectos geográficos y las relacionadas con los aspectos del género.

Las inequidades geográficas se refieren específicamente a las diferencias entre el medio rural y el urbano, entre las grandes ciudades y las ciudades menores. La

alta concentración de las universidades –sobre todo las públicas- en las capitales provocaba una marcada restricción en el acceso.

La proyección de las universidades en las diversas regiones y la creación de sedes y subsedes han permitido reducir esta inequidad, la cual ha sido reforzada con los programas de tipo virtual que se han establecido como una estrategia de acción positiva.

No obstante, hay que tener presente que la cantidad de programas ofertados en las regiones es muy reducida, lo cual ocasiona una nueva inequidad asociada a la calidad de la educación, pues en las subsedes no se cuenta con la misma infraestructura ni con los mismos profesionales que imparten las cátedras y realizan investigación.

La inequidad de género ya no representa un obstáculo para el acceso a la educación superior y en algunos casos se manifiesta una mayor cobertura por parte de las mujeres, incluso podría pensarse que ahora la inequidad puede asociarse al género masculino. Sin embargo, es necesario precisar que la inequidad con respecto al género todavía se expresa en relación a que en las carreras de mayor prestigio hay más varones, así como en el mercado laboral, son mejor pagados los servicios desempeñados por los varones.

En relación a las inequidades étnicas, podemos decir que están relacionadas estrechamente a la pobreza, los indígenas están limitados no sólo en el acceso a la educación superior, sino también en el acceso a los mercados laborales. Los niveles de retención, deserción y regazo de este tipo de población son más notorios en el área rural y en el sector femenino, además de recaer en la población más pobre.

La inequidad se refleja además en que la mayoría de los estudiantes indígenas provienen de escuelas públicas cuyo nivel de calidad es inferior. Las acciones afirmativas para compensar las inequidades de los indígenas, se orientan en dos sentidos: permitiendo el acceso a los estudios superiores y ofreciendo programas educativos que analizan su realidad y su contexto como un grupo vulnerable de la población, pero que a veces están alejados de la realidad, es decir, la pertinencia docente, lenguas y estructuras de la organización no siempre facilitan la educación superior de los pueblos indígenas.

Las inequidades raciales son sin duda las que más intervienen en la privación del acceso a los estudios superiores, lo cual se manifiesta con mayor énfasis en Brasil, donde se observa que la mayoría de los estudiantes son blancos y los docentes también. Es importante señalar que para lograr el acceso en ambos casos, se ha logrado a partir de la lucha entablada por diferentes organizaciones que centran su atención en la defensa de los derechos de las poblaciones afrodescendientes.

También encontramos inequidad en el acceso a la educación superior por discapacidades físicas, relacionadas principalmente con la falta de pedagogías o infraestructura física por parte de las universidades que permitan atender a este tipo de población, aunado a ello no existe una cultura de aceptación y convivencia entre personas con discapacidades y sus pares sin esas discapacidades.

En relación con las inequidades socioeconómicas, podemos decir que aunque existe el intento de universalizar el acceso a la educación superior, la calidad, la deserción, la repetición y el propio acceso están vinculados a la pobreza y al patrón de inequidad de la sociedad en general. Los alumnos que logran llegar a la universidad, permanecer y egresar se ubican en los quintiles más altos de ingresos, quedando en el rezago los alumnos con menores ingresos.

### **Algunas recomendaciones**

Con base en las anteriores conclusiones puntualizamos las recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas compensatorias para la equidad en la educación superior siguientes:

- Conceptualmente operacionalizar las dimensiones de la equidad asociándolas a la diversidad de necesidades acorde a las condiciones de los distintos grupos sociales que demandan atención para realizar sus expectativas en un proceso de formación superior.
- En el campo de la doctrina del Derecho Constitucional Comparado mejorar el principio de igualdad de oportunidades incorporando la idea del principio de igualdad equitativa de oportunidades.
- Lograr el equilibrio de los apoyos compensatorios integrando necesidades, capacidades y logros.
- Aplicar de manera intersectorial las políticas de acción afirmativa y considerarlas de manera horizontal y vertical entre los niveles de estudio y relaciones académicas en el mismo nivel de formación.
- Destinar más financiamiento, aplicarlo de manera diferenciada y no concentrarse únicamente en becas y crédito para el ingreso, atender la permanencia y el egreso.
- Para finalizar, tomar en cuenta a las características y finalidades de los distintos momentos del proceso de formación académica, para esto sugerimos el contenido de la tabla siguiente:

Tabla 49 Modelo para la propuesta de políticas compensatorias para la equidad en la educación superior

Tipo de equidad	Recomendaciones	Objeto	Supuesto	Principio	Estrategia
Oportunidades de estudio	Diversificar y ampliar la oferta educativa	Avanzar en la universalización de la educación superior	Al igualar las condiciones de la oferta es posible alcanzar estándares de calidad superiores	Derecho a la educación superior para todos y con calidad	Apertura de universidades e instituciones de educación superior tecnológicas, politécnicas e indígenas.
Acceso a la educación	Considerar pre-requisitos de admisión cualitativos no de carácter selectivo sino de ubicación académica	Atender a las necesidades y capacidades de manera diferenciada para alcanzar el equilibrio en el logro académico	La igualdad de oportunidades depende de la atención equitativa de las necesidades	Igualdad equitativa de oportunidades	Atender las necesidades de conocimiento y pedagógicas a través de cursos especiales y de establecer foros de monitoreo académico

*Políticas compensatorias para la educación superior en 10 países de América Latina*

Permanencia en los estudios	Dotar de becas socioeconómicas con base en las necesidades pedagógicas que atiendan los problemas del caso escolar	Asegurar el sostenimiento económico y pedagógico de los estudiantes	Atender de manera diferenciada las condiciones del fracaso escolar asegurando la permanencia de los estudiantes en desventaja y la continuidad de los en ventaja	Atención a la desigualdad y misma atención a iguales	Formación docente, tutoría académica permanente, reforma curricular y atención pedagógica
Resultados de la formación	Diversificación curricular para logros académicos semejantes	Formación mínima en el horizonte de una formación para la ciudadanía, la diversidad, la convivencia y la movilidad socioeconómica.	A formación académica similar logros mínimos y semejantes	El equidad en el logro académico como un derecho humano contra de discriminación y exclusión de las oportunidades de vida	Políticas intersectoriales para la formación académica y mecanismos de cooperación y vinculación con las necesidades del desarrollo social y productivo.