

en breve



BANCO MUNDIAL

Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

Colombia

Apoyando a Estudiantes de Familias de Bajos Ingresos a Acceder a la Educación Superior

Pedro Cerdán-Infantes y Andreas Blom

Los retornos generados por la educación superior han demostrado ser generosos, especialmente en países en vías de desarrollo. Sin embargo, generalmente existe desigualdad en las oportunidades de acceso a la educación terciaria, el cual es limitado por el alto costo de la misma y por el acceso inadecuado a los mercados financieros, especialmente para aquellos estudiantes de estratos socioeconómicos bajos. Las cifras recientes sobre el costo total de la educación superior, incluyendo matrícula, cuotas y costo de vida, muestran que éste representa, en promedio, el 35% del PIB per cápita en los países miembros de la OCDE. En América Latina, el costo representa un porcentaje aún mayor del PIB per cápita: alrededor del 66% en Colombia y del 96% en Perú¹. Con una oferta educativa de tan alto costo, los países con recursos limitados enfrentan dificultades para financiar grandes expansiones en la cobertura de la educación superior. En muchos países, el resultado ha sido que sólo pequeños grupos privilegiados asisten a la universidad. Lo mismo sucedía también en Colombia: en 2002, antes del inicio del Proyecto, la tasa de matrícula en educación terciaria entre la población de bajos ingresos era de menos del 20 por ciento, comparado con casi el 60 por ciento de estudiantes de altos ingresos. El acceso a una educación superior de buena calidad se veía limitado por la escasez de los recursos, especialmente para aquellos estudiantes de familias pobres.

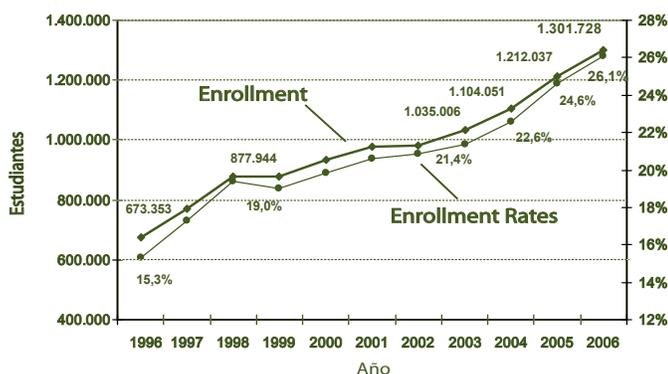
Con el apoyo del proyecto ACCES (Acceso con Calidad a la Educación Superior), Colombia transformó su política de educación terciaria, implementando reformas globales a fin de incrementar la equidad de acceso a la educación superior. El resultado de este cambio ha sido impresionante: la matrícula en educación terciaria aumentó un 30 por ciento durante los últimos 3 años hasta alcanzar más de 1.3 millones de estudiantes (Gráfica 1), y el número de estudiantes de doctorados se triplicó a más de 1,000 en 2006. ACCES no sólo está apoyando la gran expansión en la matrícula en educación superior, sino que también está contribuyendo a que el acceso a ésta sea más equitativo, ayudando a que los estudiantes con desventajas económicas puedan matricularse en un programa de educación superior, y reduciendo en un 30 por ciento las probabilidades de deserción. Además, el Proyecto aumenta la transparencia del mercado de educación terciaria al poner a la disposición de estudiantes, sus familias, las universidades y el gobierno, cada vez más información respecto a las instituciones que ofrecen una educación superior.

¿Cuáles han sido los logros del Proyecto?

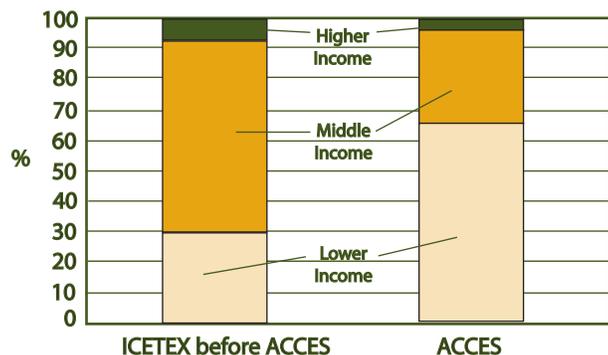
El proyecto ha contribuido a mejorar el acceso de los pobres a la educación superior mediante tres resultados directos:

1. El proyecto mejoró notablemente la disponibilidad de créditos educativos para los estudiantes de bajos ingresos. El porcentaje de préstamos asignados a estudiantes de bajos ingresos (definidos como estratos 1 y 2 entre seis estratos socioeconómicos en Colombia) fue de sólo 30 por ciento en 2002, antes de que ACCES entrara en vigencia (ver Gráfica 2). Desde su inicio, el programa ACCES ha brindado apoyo a más de 80,000 estudiantes, de los cuales 69% pertenecen a los estratos 1 y 2. Gracias a la efectiva focalización del componente de créditos educativos, más estudiantes con desventajas socioeconómicas han podido financiar sus estudios, con lo que ha incrementado su capacidad de matricularse y ha disminuido la probabilidad

Gráfica 1: Matrícula y tasas de matrícula en educación terciaria en Colombia



Gráfica 2: Porcentaje de beneficiarios según nivel de ingresos, total antes de ACCES, y ACCES



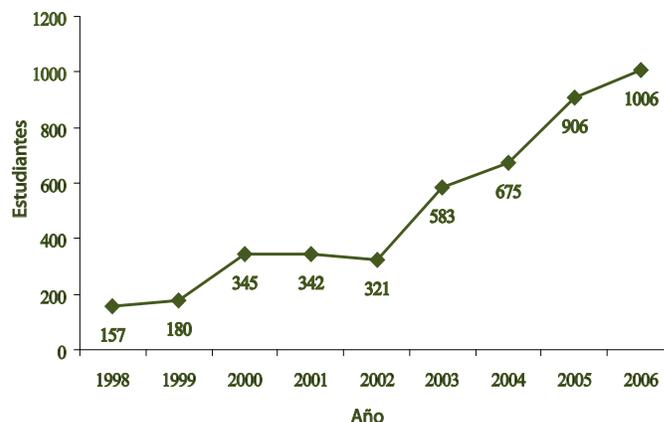
de que abandonen sus estudios por razones económicas. Una evaluación de impacto del programa ACCES, realizada a requerimiento del Proyecto, encontró que las tasas de deserción eran un 30 por ciento menores entre los beneficiarios que entre los no beneficiarios con las mismas características observables. A pesar de que no fue posible realizar una identificación rigurosa del impacto sobre la probabilidad de que un estudiante se matriculara, existe evidencia convincente que indica que el programa está mejorando la probabilidad de que los estudiantes pobres tengan acceso a instituciones educativas de alta calidad. Por ejemplo, en la Universidad del Norte, la proporción de estudiantes de estratos socioeconómicos bajos se elevó de 11 a 34 por ciento durante el semestre en que ACCESS entró en vigencia.

Además de la exitosa focalización del programa, ICETEX, la institución colombiana de créditos educativos gubernamentales, mejoró sustancialmente la gestión de los créditos estudiantiles. Por ejemplo, ICETEX redujo sus costos administrativos, de 13.2 por ciento de su presupuesto en 2002, a 7.6 por ciento en 2006, lo cual es fundamental para garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios para dar apoyo al programa de créditos estudiantiles. Además, ICETEX verificó el nivel de ingresos de cada beneficiario de escasos recursos a través de visitas domiciliarias. Por último, el ICETEX fue transformado en una institución financiera pública bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera con el objeto de mejorar aún más su capacidad institucional y transparencia, así como de financiar a un mayor número de estudiantes al tener acceso a recursos adicionales en mercados de capital.

2. El apoyo brindado a los programas de doctorado ha elevado significativamente el número de dichos programas en Colombia y de estudiantes matriculados en éstos. El número de estudiantes de doctorado se ha triplicado desde el inicio del proyecto y más del 50 por ciento de estos estudiantes es financiado por el programa ACCES (Gráfica 3). El número de programas se ha elevado de 21, en

2002, a 51 en 2006. Se necesita incrementar el número de colombianos con un título universitario a fin de mejorar la calidad de la educación superior a través de profesores más capacitados y para mejorar el capital humano que se requiere para lograr el avance de la innovación científica y tecnológica de Colombia.

Gráfica 3: Matrícula de estudiantes de doctorado en Colombia



3. La capacidad institucional del Ministerio de Educación se ha elevado sustancialmente. Con el apoyo financiero del Proyecto, se creó el Viceministerio de Educación Superior. Desde su creación, este Viceministerio ha diseñado e implementado varias políticas innovadoras para la educación terciaria. Con el apoyo de este Proyecto, se modernizó el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). Aunque aún no ha sido totalmente implementado, el sistema proporcionará una mejor información administrativa a las universidades y a los responsables del diseño de políticas al señalar indicadores clave que son relevantes para una institución moderna de educación superior, los cuales incluyen: seguimiento de los estudiantes; tasas de graduación; tasas de deserción; utilización de espacios; programas de estudios; e información financiera clave. Otra herramienta valiosa que recibe el apoyo del Proyecto es el Observatorio Laboral para la Educación, el cual calcula y divulga información detallada sobre los índices de empleo y los sueldos de los graduados. Esta herramienta, implementada un año antes de lo esperado, está disponible en <http://www.graduadoscolombia.edu.co>. Con el uso de esta información, los estudiantes potenciales pueden tomar decisiones informadas sobre qué carrera escoger. Además, los administradores de las universidades y los responsables del diseño de políticas pueden obtener información sobre cuáles son los graduados que están en mayor demanda y pueden luego suministrar información a éstos sobre las empresas y organizaciones que están dispuestas a contratar.

¿Cuáles fueron las acciones principales respaldadas por el Proyecto?

El programa ACCES fue aprobado en 2002. El objetivo del Proyecto es mejorar la calidad y equidad de la Educación Superior mejorando la respuesta del sub-sector a la necesidad de la sociedad de contar con un capital humano de alta calidad y así realzar la competitividad de Colombia. El Proyecto apoya una serie de acciones seleccionadas que se concentran en la equidad, calidad, gestión y el financiamiento a fin de mejorar la educación superior en Colombia de manera global y en el largo plazo. Por ejemplo, el Proyecto no sólo se concentra en los títulos universitarios, sino que también enfatiza la necesidad de incrementar la matrícula en cursos de ciclo corto (educación técnica y tecnológica), programas de pregrado y programas de doctorado. Los estudiantes deberían estudiar carreras en un campo relevante a fin de obtener empleos, mejorar la productividad y la competitividad. El Proyecto tiene tres componentes: ayuda estudiantil, programas de doctorado y desarrollo institucional



El componente de Ayuda Estudiantil busca promover la expansión equitativa de la cobertura de la educación superior al proporcionar una mezcla de subvenciones (25 por ciento) y préstamos no subsidiados (75 por ciento) a estudiantes meritorios de los estratos más pobres, para que puedan seguir estudios a nivel terciario, así como préstamos para los estudiantes de ingresos medios. Este componente es implementado por ICETEX. Esta ayuda se focaliza en los estudiantes de los estratos más bajos al establecer criterios claros de elegibilidad, simplificar el proceso de solicitud e incrementar la promoción. ICETEX, en particular, llevó a cabo dos reformas fundamentales en la entrega de créditos estudiantiles. Primero, todas las instituciones de educación superior se involucraron directamente en la asignación de estos créditos a través de sus departamentos de ayuda estudiantil; y, segundo, se eliminó el requisito de que los estudiantes contaran con bienes inmuebles u otros activos para garantizar el repago. En el pasado, este requisito había impedido que miles de estudiantes calificaran para un crédito estudiantil.

El componente de Ayuda a Programas de Doctorado es implementado por Colciencias (Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología) y es el primer programa que brinda apoyo a los programas nacionales de doctorado. Los proyectos previos ayudaban a los estudiantes a seguir una educación superior en el extranjero. Los estudiantes reciben préstamos que se condonan en parte si el graduado termina sus estudios en el tiempo previsto. A través del proyecto, Colciencias financia un semestre

en una institución extranjera y ayuda al director de tesis del estudiante a participar en grupos internacionales de investigación, promoviendo así la integración de Colombia al caudal mundial de conocimientos. El componente también apoya la creación de nuevos programas de doctorado, así como la entrega de equipo científico y tecnológico clave para los programas nuevos y los ya existentes por medio de un fondo competitivo.

El componente de Fortalecimiento Institucional, implementado tanto por el Ministerio de Educación como por ICETEX, tiene tres objetivos: (i) mejorar los vínculos de la educación terciaria con el mercado laboral mediante la entrega de información sobre los graduados con diversos títulos y sobre las instituciones, con la creación del Observatorio Laboral para la Educación. Las sinergias se logran al combinar la información sobre los graduados de las universidades con la información proveniente de las autoridades tributarias, las encuestas del mercado laboral, y las bases de datos de la seguridad social; (ii) mejorar y ampliar el actual sistema de control de calidad. Esto se logra mediante la ayuda brindada a las universidades para mejorar sus sistemas de información institucional, al crear indicadores unificados para la generación de informes, y mediante la creación de un sistema basado en la Red para facilitar la compilación de esta información en una base de datos central; y (iii) fortalecer la capacidad del Ministerio de Educación con fondos destinados para el desarrollo de mejores procedimientos y capacitación.

¿Cuáles serían los siguientes pasos?

No obstante los logros impresionantes del Proyecto, el futuro presenta desafíos de importancia. Ante todo, los logros deben ser sostenibles. Esto depende, en gran medida, de la capacidad del ICETEX para lograr el cobro los préstamos, y de la voluntad y capacidad de los estudiantes de pagar éstos. La gestión adecuada de la cartera y los costos administrativos bajos son cruciales para la operación y expansión del programa. La tercerización (outsourcing) efectiva y el uso de tecnologías de la información también desempeñarán un rol fundamental en este proceso. ICETEX también podría tener acceso a más capital a través de los mercados de capitales privados (posiblemente con apoyo gubernamental) para seguir ofreciendo préstamos a los estudiantes. En segundo lugar, a fin de complementar el gran incremento en matrícula, el gobierno necesita seguir dando énfasis a la calidad y a la relevancia de los programas educativos. Se debería revisar especialmente la mayor expansión de la cobertura de los programas de doctorado, posiblemente mediante una evaluación

internacional. Tercero, se debería prestar especial atención a la educación terciaria técnica y tecnológica, ya que el Proyecto no ha logrado expandir ésta de manera lo suficientemente exitosa. Cuarto, la expansión permanente de la cobertura de la educación superior y de los créditos estudiantiles implica la necesidad de llegar a un nuevo segmento de estudiantes que probablemente requiere un mayor estímulo y preparación para ingresar a la educación terciaria. Esto demanda nuevas acciones por parte de las dependencias encargadas de la implementación, incluyendo una mayor entrega de orientación al estudiante. Por último, los vínculos entre la educación superior y los sistemas científicos, tecnológicos y de innovación deberán ser fortalecidos a fin de maximizar el impacto futuro del aumento en matrícula sobre el desarrollo económico de Colombia.

¿Qué lecciones nos ha dejado este Proyecto?

El éxito colombiano en manejar una expansión equitativa de la cobertura en educación superior ha generado algunas lecciones importantes para otros países:

- **Los créditos estudiantiles representan una alternativa rentable para incrementar los índices de matrícula y reducir las tasas de deserción de los estudiantes de estratos socioeconómicos bajos.** Los altos costos directos y el acceso inadecuado al financiamiento impiden que más personas prosigan una educación superior y se beneficien de los altos retornos que ésta puede generar. Aunque es importante contar con préstamos adecuadamente focalizados, gran parte de los estudiantes de los estratos más pobres requieren financiamiento adicional en forma de subvenciones a fin de poder matricularse en la educación superior.
- **Es necesario contar con una reforma global de la educación superior.** La ayuda estudiantil ha demostrado ser un componente importante para mejorar el acceso a la educación terciaria. Sin embargo, este Proyecto ha evidenciado que también se debe prestar atención a la calidad y a la relevancia de la oferta de cursos para que la reforma tenga éxito. Por ejemplo, el financiamiento por el lado de la demanda no ha resultado ser suficiente para estimular un crecimiento de importancia de la educación técnica y tecnológica superior, por lo que se hizo necesario brindar un apoyo suplementario a las instituciones que ofrecían dichos programas. Los programas de doctorado constituyen otro ejemplo. Un resultado positivo requería no sólo un incremento en la oferta de estudiantes en

programas identificados, sino también asistencia a las instituciones para que éstas pudiesen desarrollar la infraestructura necesaria como cimiento de una investigación de calidad. Por último, la inversión relativamente modesta del Proyecto en sistemas de información, diseñada para brindar a los estudiantes y sus familias la información necesaria para orientar sus decisiones en cuanto a institución y carrera, ha mejorado considerablemente el resultado de la inversión más cuantiosa del Proyecto en asistencia al estudiante.

- **Simplificar y sistematizar la gestión de los créditos estudiantiles** reviste especial importancia para garantizar el éxito de los programas de préstamos al estudiante. ICETEX implementó un sistema basado en la web que simplifica y sistematiza el proceso de solicitud. También modernizó todos sus sistemas y procesos de gestión de la información, lo que redundó en una institución más eficiente, transparente y efectiva. Además, las mejoras en el cobro de los créditos estudiantiles están incrementando la sustentabilidad a largo plazo del plan de créditos estudiantiles.
- **Las reformas institucionales y un sólido liderazgo son esenciales para la sustentabilidad del programa.** La creación de un Viceministerio de Educación Superior fomentó la generación de políticas innovadoras y estableció una institución rectora de la educación superior en Colombia. Más importante aún, la visión, la dedicación y el trabajo arduo de los líderes y del personal de las dependencias a cargo de la implementación (ICETEX, Ministerio de Educación y Colciencias), han sido fundamentales para el éxito del Proyecto y de los profundos cambios institucionales que se han suscitado.

Notas

1 Murakami, Y. y Blom, A. (en una próxima publicación). "Accessibility and affordability of tertiary education in Latin American compared to OECD", Banco Mundial, Washington D.C. Y Usher, A. & Cervenak, A. (2005). "Global Higher Education Rankings 2005". Toronto, en: Educational Policy Institute.

Sobre el autor

Andreas Blom es Economista en Educación, y Pedro Cerdán Infantes es Asociado Profesional Junior (JPA) de del Departamento de Desarrollo Humano de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.