Educación Superior en Iberoamérica

Informe 2011

José Joaquín Brunner *editor • coordinador*
Rocío Ferrada Hurtado *editora adjunta*

El presente informe sistematiza un conjunto importante de información acerca de la educación superior iberoamericana, continuando así un esfuerzo iniciado conjuntamente por CINDA y Universia en 2006. Recoge información de veintidós países en temas tan centrales como la plataforma institucional de los sistemas de educación superior, el acceso, la formación de capital humano avanzado, el financiamiento, el gobierno y la gestión y el aseguramiento de la calidad. En ese contexto, plantea los principales desafíos del sector y proporciona una base esencial para el diseño de políticas, tanto nacionales como institucionales.

universia
cinda
Telefónica
Fundación Telefónica
THE WORLD BANK

Educación Superior en Iberoamérica
Informe 2011

Educación Superior en Iberoamérica

Informe 2011

José Joaquín Brunner | *editor • coordinador*
Rocío Ferrada Hurtado | *editora adjunta*

Telefónica
Fundación Telefónica
THE WORLD BANK
universia
cinda

Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2011
Primera edición: octubre de 2011

© Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) - Universia, 2011
Registro de Propiedad Intelectual
N° 209.354

Santa Magdalena 75, piso 11
Providencia, Santiago - Chile
Teléfono: (56-2) 234-1128
Fax: (56-2) 234-1117
www.cinda.cl

Edición, producción e impresión

RIL® editores
Alférez Real 1464
750-0960 Providencia
Santiago de Chile
Tel. (56-2) 2238100 • Fax 2254269
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-7106-58-5

Derechos reservados.

Índice

Presentación 17

Prólogo 19

Globalización de la educación superior 19
El espacio iberoamericano 25
Caracterización del Informe 2011 CINDA sobre la
Educación Superior en Iberoamérica 33
Autores del Informe y de los informes nacionales 35
Código de países 45
Tabla de Información Básica 46

A. Los desafíos de la educación superior en el espacio iberoamericano 47

Introducción 49

A1. Desafío del desarrollo humano y la cohesión social 52
A.1.1. Indicadores de desarrollo humano e integración social 52
A.1.2. Progreso en la senda del desarrollo humano 53
A.1.3. Desigualdad distributiva 54
A.1.4. Impacto de la desigualdad en la educación secundaria 55
A.1.5. Progreso escolar 56
A.1.6. Progreso escolar en áreas rurales 57

A.2. Desafío del crecimiento y la competitividad 58
A.2.1. Crecimiento económico durante las últimas décadas 58
A.2.2. Competitividad de las economías, 2010 59
A.2.3. Avance hacia la economía basada en conocimiento 60
A.2.4. Condiciones para participar en la economía basada en conocimiento .. 61

A.3. El desafío de las instituciones públicas 62
A.3.1. Indicadores de desarrollo institucional 62
A.3.2. Calidad de la política 64
A.3.3. Percepción empresarial sobre fortaleza institucional 65

A.4. El desafío del capital humano 66
A.4.1 Acumulación de capital humano 66
A.4.2. Volumen de capital humano 67
A.4.3. Distribución del capital humano en la población 68

A.4.4. Nivel de desigualdad en la distribución del capital humano 69
A.4.5. Formación inicial del capital humano 70
A.4.6. Calidad en la formación inicial de capital humano..... 71
A.4.7. Niveles de competencia alcanzados por los alumnos 72
A.4.8. Nivel de desempeño de los estudiantes 73
A.4.9. Años de educación en la población de 25 años y más..... 74
A.4.10. Presencia de la educación superior en la población 75
A.4.11. Expectativas de escolarización 76
A.4.12. Bono demográfico 77

A.5. Perspectivas nacionales 79
A.5.1. Argentina 79
A.5.2. Bolivia..... 80
A.5.3. Brasil..... 82
A.5.4. Chile 84
A.5.5. Colombia 87
A.5.6. Costa Rica 89
A.5.7. Cuba 90
A.5.8. El Salvador..... 92
A.5.9. Guatemala 93
A.5.10. Honduras..... 93
A.5.11. México..... 94
A.5.12. Nicaragua 95
A.5.13. Panamá 95
A.5.14. Paraguay 96
A.5.15. Perú 98
A.5.16. Puerto Rico 100
A.5.17. República Dominicana 101
A.5.18. Uruguay 103
A.5.19. Venezuela, R.B..... 104
A.5.20. España 107
A.5.21. Portugal 108

B. Plataforma institucional 111

Introducción..... 113

B.1. Plataforma institucional de los sistemas 115
B.1.1. Proveedores institucionales de educación superior 115
B.1.2. Cambios en el número de proveedores 116
B.1.3. Instituciones universitarias públicas y privadas..... 117
B.1.4. La diferenciación público / privada..... 118
B.1.5. La diferenciación de lo universitario / no universitario 120
B.1.6. Características de instituciones no universitarias de educación superior.. 121
B.1.7. Diversidad en la educación superior 122

B.1.8. Tipologías de universidades 123
B.1.9. La investigación como variable en la tipología de universidades 125

Universidades de investigación en el espacio iberoamericano 126

B.2. Evaluación de tendencias nacionales 129
B.2.1. Argentina 129
B.2.2. Bolivia 132
B.2.3. Brasil 133
B.2.4. Chile 134
B.2.5. Colombia 135
B.2.6. Costa Rica 136
B.2.7. Cuba 138
B.2.8. El Salvador 139
B.2.9. Guatemala 140
B.2.10. Honduras 140
B.2.11. México 140
B.2.12. Nicaragua 141
B.2.13. Panamá 142
B.2.14. Paraguay 142
B.2.15. Perú 143
B.2.16. Puerto Rico 144
B.2.17. Uruguay 146
B.2.18. Venezuela, R.B. 147
B.2.19. España 149
B.2.20. Portugal 151

C. Acceso y oportunidades 153

Introducción 155

Educación superior en iberoamérica Indicadores comparados 2007/2011.
Cambio y continuidad 157

C.1. Participación 158
C.1.1. Flujos hacia la educación superior 158
C.1.2. Evolución de la matrícula 160
C.1.3. Expansión del espacio iberoamericano de educación superior 161
C.1.4. Crecimiento de la matrícula al comenzar el siglo XXI 162
C.1.5. Matrícula de educación superior: femenina, privada
y tasa bruta de participación 163
C.1.6. Nivel de Participación 164
C.1.7. Evolución de la tasa de participación 165
C.1.8. Sistemas nacionales en proceso de masificación y universalización 166
C.1.9 Desarrollo económico y masificación de la matrícula superior 167

C.2. Distribución del acceso y la participación 168
C.2.1. Acceso según origen socio-familiar 168
C.2.2. Participación del quintil más pobre 169
C.2.3. Grado de desigualdad en la participación 170

C.3. Distribución de la matrícula por sectores, niveles y áreas 171
C.3.1. Matrícula privada 171
C.3.2. Crecimiento de la matrícula pública y privada 172
C.3.3. Matrícula de nivel universitario y no-universitario 173
C.3.4. Crecimiento de la matrícula universitaria y no-universitaria 174
C.3.5. Distribución de la matrícula por área de conocimiento 175

C.4. Movilidad internacional de estudiantes 176
C.4.1. Alumnos que entran 176
C.4.2. Alumnos que salen 177
C.4.3. Balance de movilidad internacional de estudiantes 179
C.4.4. Participación de Iberoamérica en los flujos de movilidad estudiantil .. 180

C.5. Políticas nacionales de acceso a la educación superior 181
C.5.1. Argentina 181
C.5.2. Bolivia 184
C.5.3. Brasil 186
C.5.4. Chile 189
C.5.5. Colombia 190
C.5.6. Costa Rica 191
C.5.7. Cuba 193
C.5.8. México 194
C.5.9. Nicaragua 196
C.5.10. Perú 197
C.5.11. Puerto Rico 198
C.5.12. República Dominicana 199
C.5.13. Uruguay 200
C.5.14. Venezuela, R.B. 202
C.5.15. España 204
C.5.16. Portugal 206

D. Personal docente 209

Introducción 211

D.1. La profesión docente en la educación superior 213
D.1.1 Total del personal docente 213
D.1.2. Docentes según su distribución ocupacional 214
D.1.3. Docentes según tipo de institución 215
D.1.4. Grado académico de los docentes 216

D.2. Perspectivas nacionales 217
D.2.1. Argentina 217
D.2.2. Bolivia 218
D.2.3. Brasil 219
D.2.4. Chile 221
D.2.5. Colombia 222
D.2.6. Costa Rica 223
D.2.7. Cuba 224
D.2.8. Honduras 225
D.2.9. México 225
D.2.10. Perú 228
D.2.11. Puerto Rico 229
D.2.12. República Dominicana 231
D.2.13. Uruguay 231
D.2.14. Venezuela, R.B. 232
D.2.15. España 235
D.2.16. Portugal 236

E. Formación de capital humano avanzado 239

Introducción 241

Indicadores comparados 2007/2011: cambio y variaciones 241

E.1.1. Capital humano avanzado en la población 243
E.1.2. Aumento intergeneracional del capital humano avanzado 244
E.1.3. Número de graduados y participación femenina 245
E.1.4. Tasa de graduación de profesionales y técnicos 246
E.1.5. Organización de las enseñanzas 247
E.1.6. Graduación según área de especialización 248
E.1.7. Matrícula necesaria para producir un graduado 249
E.1.8. Desempleo y educación 250
E.1.9. Desempleo de personas con formación superior 251
E.1.10. Desempleo de profesionales y técnicos 252
E.1.11. Beneficio de la educación superior para las personas 253

E.2. Información sobre empleo de graduados 254
E.2.1. Chile: Futuro Laboral 255
E.2.2. Colombia: Graduados Colombia 255
E.2.3. México: Observatorio Laboral 255
E.2.4. Centroamérica y República Dominicana: Observatorio Laboral 256
E.2.5. España: Observatorio de Inserción Laboral de ANECA 256
E.2.6. Vínculos a Observatorios fuera del espacio iberoamericano 257

E.3. Evaluación nacional: De la educación superior al mercado laboral 258
E.3.1. Argentina 258
E.3.2. Bolivia 260
E.3.3. Brasil 262
E.3.4. Chile 264
E.3.5. Colombia 265
E.3.6. Costa Rica 266
E.3.7. Cuba 267
E.3.8. Honduras 269
E.3.9. México 270
E.3.10. Nicaragua 271
E.3.11. Panamá 272
E.3.12. Paraguay 272
E.3.13. Perú 273
E.3.14. Puerto Rico 274
E.3.15. República Dominicana 275
E.3.16. Uruguay 276
E.3.17. Venezuela, R.B. 277
E.3.18. España 279
E.3.19. Portugal 279

F. Financiamiento de la educación superior 281

Introducción 283

F.1. Gasto en educación 285
F.1.1. Gasto Público 285
F.1.2. Gasto total en educación 286
F.1.3. Esfuerzo estatal y nivel de desarrollo 287
F.1.4. Esfuerzo público por niveles 288

F.2. Gasto en educación superior 289
F.2.1. Recursos públicos y privados 289
F.2.2. Esfuerzo público por alumno 290
F.2.3. Esfuerzo público 291
F.2.4. Esfuerzo nacional 292
F.2.5. Destinación del gasto público 293
F.2.6. Distribución del gasto público 294
F.2.7. Gasto por alumno 295
F.2.8. Gasto por alumnos según programa 296
F.2.9. Gasto por alumno y nivel de desarrollo 297
F.2.10. Gasto por alumno y nivel de masificación 298

F.3. Economía política de los sistemas 299
F.3.1. Grado de privatismo en los sistemas de educación superior 299

F.4. Tendencias del financiamiento por país 301
F.4.1. Argentina 301
F.4.2. Bolivia 303
F.4.3. Brasil 305
F.4. 4. Chile 306
F.4.5. Colombia 309
F.4.6. Costa Rica 310
F.4.7. Cuba 311
F.4.8. Honduras 312
F.4.9. México 312
F.4.10. Nicaragua 313
F.4.11. Panamá 314
F.4.12. Perú 315
F.4.13. Puerto Rico 317
F.4.14. República Dominicana 318
F.4.15. Uruguay 319
F.4.16. Venezuela, R.B. 321
F.4.17. España 322
F.4.18. Portugal 323

G. Gobierno y gestión 325

Introducción 327

G.1. Gobierno de los sistemas: autonomía y coordinación 329
G.1.1. Sinopsis: el gobierno de los sistemas 329

G.2. Regímenes nacionales 331
G.2.1. Argentina 331
G.2.2. Bolivia 332
G.2.3. Brasil 334
G.2.4. Chile 336
G.2.5. Colombia 340
G.2.6. Costa Rica 343
G.2.7. Cuba 346
G.2.8. Guatemala 348
G.2.9. Honduras 349
G.2.10. México 350
G.2.11. Nicaragua 353
G.2.12. Paraguay 355
G.2.13. Perú 356
G.2.14. Puerto Rico 358
G.2.15. República Dominicana 360
G.2.16. Venezuela, R.B. 362
G.2.17. España 366
G.2.18. Portugal 368

G.3. Gobierno de las instituciones: participación y gestión 370
G.3.1. Sinopsis: el gobierno de las instituciones 370

G.4. Situaciones nacionales 371
G.4.1. Argentina 371
G.4.2. Bolivia 375
G.4.3. Brasil 376
G.4.4. Chile 379
G.4.5. Colombia 381
G.4.6. Costa Rica 383
G.4.7. Cuba 385
G.4.8. México 386
G.4.9. Perú 387
G.4.10. Puerto Rico 390
G.4.11. Uruguay 390
G.4.12. Venezuela, R.B. 393
G.4.13. España 395
G.4.14. Portugal 397

H. Aseguramiento de la calidad 399

Introducción 401

H.1. Visión de conjunto 403
H.1.1. Sinopsis de las características y aplicación de los procedimientos 403
Sistema de aseguramiento de la calidad 403

H. 2. Implementación por países 409
H.2.1. Argentina 409
H.2.2. Bolivia 410
H.2.3. Brasil 410
H.2.4. Chile 411
H.2.5. Colombia 414
H.2.6. Costa Rica 416
H.2.7. Cuba 418
H.2.8. Guatemala 419
H.2.9. Honduras 419
H.2.10. México 420
H.2.11. Nicaragua 421
H.2.12. Panamá 422
H.2.13. Perú 423
H.2.14. Puerto Rico 424
H.2.15. República Dominicana 425
H.2.16. Uruguay 426
H.2.17. Venezuela, R.B 428
H.2.18. España 429
H.2.19. Portugal 430

A *Iván Lavados Montes*,
organizador de ideas e incansable constructor de instituciones.

Presentación

Una observación recurrente entre quienes se dedican a analizar temas de educación superior es la dificultad para encontrar información que sea lo suficientemente sistemática y confiable como para investigar sobre tendencias, o comparar la forma en que la educación superior se ha ido desarrollando en distintos países.

El proyecto del que forma parte este informe es una respuesta a esta necesidad. En 2006, el Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA, y la Red de Universidades, Universia, iniciaron un proyecto para recoger y difundir información acerca de la educación superior en Iberoamérica. En 2007 se publicó el primer informe que recogió un conjunto de dieciséis estudios nacionales y, a partir de ellos, presentó un panorama global de la educación superior en la región. En 2010, se publicó un segundo informe, centrado esta vez en el rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico de la región.

En esta ocasión presentamos los antecedentes correspondientes a 2011. Si bien el texto de 2007 fue un aporte importante al análisis de la educación superior de la región, es claro que su valor se incrementa significativamente si se asume como una tarea sistemática, actualizando la información pertinente, y dando cuenta de los cambios que la educación superior iberoamericana ha experimentado en este período.

Se han agregado países al informe inicial, pero se mantiene el foco en los temas centrales de la educación superior: la plataforma institucional de los sistemas, el acceso, la formación de capital humano avanzado, el financiamiento, el gobierno y la gestión y el aseguramiento de la calidad, planteando en ese contexto los principales desafíos del sector.

Para poder llevar a cabo este trabajo, se contó con una contribución del Banco Mundial y de la Fundación Telefónica. Los informes nacionales fueron preparados por destacados especialistas, y la coordinación y preparación del informe correspondió a José Joaquín Brunner con la colaboración de Rocío Ferrada, ambos del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales, Chile. A todos ellos, nuestros más sinceros agradecimientos.

Esta publicación refleja una vez más el compromiso de CINDA y Universia con el desarrollo de la educación superior, expresado en la dedicación al estudio de la educación superior y de su contribución a los distintos aspectos del desarrollo de los países, y en la vinculación de este conocimiento con el diseño y la evaluación de políticas. Ese compromiso es el sello que el fundador de CINDA, Iván Lavados, imprimió en todo su quehacer; la publicación de este informe es una forma de mantener viva su obra y rendirle un homenaje.

María José Lemaitre
Directora Ejecutiva
CINDA

Jaume Pagés
Consejero Delegado
Universia

Prólogo

Globalización de la educación superior

En años recientes ha aparecido una abundante literatura –declaraciones, enunciados y análisis– sobre las transformaciones que experimenta la educación superior contemporánea bajo las fuerzas de la globalización[1]. En este preámbulo introducimos algunos de esos textos de manera de contar con un marco dentro del cual analizar la evolución de los sistemas de educación superior de Iberoamérica durante el último quinquenio.

Según expresó el comunicado final de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: *La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*[2],

> Ante la complejidad de los desafíos mundiales, presentes y futuros, la educación superior tiene la responsabilidad social de hacer avanzar nuestra comprensión de problemas polifacéticos con dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales, así como nuestra capacidad de hacerles frente. La educación superior debería asumir el liderazgo social en materia de creación de conocimientos de alcance mundial para abordar retos mundiales, entre los que figuran la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión del agua, el diálogo intercultural, las energías renovables y la salud pública.

Luego, en la sección referida a la internacionalización, regionalización y mundialización, establece que:

- La cooperación internacional en materia de educación superior debería basarse en la solidaridad y el respeto mutuos y en la promoción de los valores del humanismo y el diálogo intercultural. Dicha cooperación debería pues fomentarse, a pesar de la recesión económica.
- Los establecimientos de enseñanza superior del mundo entero tienen la responsabilidad social de contribuir a reducir la brecha en materia de desarrollo mediante el aumento de la transferencia de conocimientos a través de las fronteras, en particular hacia los países en desarrollo, y de tratar de encontrar soluciones comunes para fomentar la circulación de competencias y mitigar las repercusiones negativas del éxodo de competencias.
- Las redes internacionales de universidades y las iniciativas conjuntas forman parte de esta solución y contribuyen a fortalecer la comprensión mutua y la cultura de paz.
- Las iniciativas conjuntas de investigación y los intercambios de alumnos y personal docente promueven la cooperación internacional. Los estímulos para lograr una movilidad académica más amplia y equilibrada deberían

---

[1] Ver OECD, Higher Education to 2030, Volume 2, Globalisation. Paris: Centre for Educational Research and Innovation – OECD.

[2] Ver el documento oficial en: www.unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183277s.pdf.

incorporarse a los mecanismos que garantizan una auténtica colaboración multilateral y multicultural.

- Las iniciativas conjuntas deberían contribuir a la creación de capacidades nacionales en todos los países participantes, con lo que se garantizaría la multiplicación de fuentes de investigación homólogas de alta calidad y la generación de conocimientos, a escala regional y mundial.
- Para que la mundialización de la educación superior nos beneficie a todos, es indispensable garantizar la equidad en materia de acceso y de resultados, promover la calidad y respetar la diversidad cultural y la soberanía nacional.
- La mundialización ha puesto de relieve la necesidad de establecer sistemas nacionales de acreditación de estudios y de garantía de calidad, y de promover la creación de redes entre ellos.
- La prestación transfronteriza de enseñanza superior puede representar una importante contribución a la educación superior, siempre y cuando ofrezca una enseñanza de calidad, promueva los valores académicos, mantenga su pertinencia y observe los principios básicos del diálogo y la cooperación, el reconocimiento mutuo, el respeto de los derechos humanos, la diversidad y la soberanía nacional.
- La educación superior transfronteriza también puede generar oportunidades para prestatarios deshonestos y de poca calidad, cuya acción debe contrarrestarse. Los proveedores espurios («fábricas de diplomas») constituyen un grave problema. La lucha contra esas «fábricas de diplomas» exige esfuerzos multifacéticos de ámbito nacional e internacional. Las nuevas tendencias están transformando el panorama de la educación superior y la investigación. Esta dinámica exige iniciativas conjuntas y acción concertada en los planos nacional, regional e internacional con el fin de garantizar la calidad y sostenibilidad de los sistemas de educación superior en el mundo entero - especialmente en el África subsahariana, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS) y otros Países Menos Adelantados (PMA). Esto debería comprender también la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur-Sur.
- Sería deseable que aumentase la cooperación regional en aspectos como la convalidación de estudios y diplomas, la garantía de calidad, la gobernanza, y la investigación e innovación. La educación superior debería reflejar las dimensiones internacional, regional y nacional, tanto en la enseñanza como en la investigación.
-

Por último, los Estados, en colaboración con todas las partes interesadas, son llamados a elaborar políticas y estrategias en el plano de los sistemas y de los establecimientos con el fin de:

- mantener y, si fuera posible, aumentar la inversión en el sector de la educación superior para apoyar en todo momento la calidad y la equidad y fomentar la diversificación, tanto en la prestación de servicios de enseñanza superior como en los medios de financiarla;
- garantizar las inversiones adecuadas en la educación superior y la investigación, en sintonía con las necesidades y expectativas crecientes de la sociedad;

- establecer y fortalecer, con la participación de todos los interesados, los sistemas de garantía de calidad y los marcos normativos apropiados;
- ampliar la formación de docentes, tanto inicial como en el empleo, con programas que les capaciten para hacer de sus estudiantes ciudadanos responsables;
- alentar el acceso, la participación y los buenos resultados académicos de las mujeres en la enseñanza superior; garantizar la igualdad de acceso a los grupos insuficientemente representados, tales como los obreros, los pobres, las minorías, las personas con capacidades diferentes, los migrantes, los refugiados y otros grupos de población vulnerables; crear mecanismos que permitan contrarrestar las repercusiones negativas del éxodo de competencias y, al mismo tiempo, estimulen la movilidad de los docentes, los estudiantes y el personal de educación;
- apoyar el aumento de la cooperación regional en materia de enseñanza superior con miras a la creación y el fortalecimiento de ámbitos regionales de educación superior e investigación;
- dotar de autonomía a los Países Menos Adelantados y a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo para que puedan aprovechar las oportunidades que ofrece la mundialización, y fomentar la colaboración entre ellos;
- tratar de alcanzar los objetivos de equidad, calidad y éxito académico mediante la creación de vías de acceso más flexibles y una mejor convalidación del aprendizaje previo y la experiencia laboral; aumentar el atractivo de las carreras académicas, garantizando el respeto de los derechos y las condiciones de trabajo adecuadas del personal docente, según lo estipulado en la Recomendación de 1997 relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior; lograr la participación activa de los estudiantes en la vida académica, garantizándoles la libertad de expresión y el derecho a organizarse, y facilitándoles los servicios adecuados;
- luchar contra las «fábricas de diplomas» mediante iniciativas multifacéticas en la esfera nacional e internacional;
- crear sistemas de investigación flexibles y organizados, que promuevan la excelencia científica y la interdisciplinariedad y sean útiles para la sociedad;
- apoyar una mayor integración de las TIC y fomentar el aprendizaje abierto y a distancia, con miras a satisfacer el aumento de la demanda de educación superior.

También con vistas a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), organismo de la UNESCO, preparó una serie de materiales sobre las principales cuestiones atingentes a la educación superior en tiempos de globalización[1].

[1] Los párrafos que siguen en estas sección han sido tomados de http://www.iiep.unesco.org/es/focus-on-higher-education.html.

En relación con el conocimiento avanzado, que es la materia propia con la cual trabajan las instituciones de educación terciaria[1] y las comunidades académicas y disciplinarias, el IIPE señala que la competitividad de un país depende hoy de su capacidad para producir y asimilar el conocimiento. Y el sector de la educación superior desempeña un papel fundamental en la producción, difusión y asimilación del conocimiento. Por consiguiente, para mejorar los ingresos y la competitividad de los países a nivel internacional es una condición necesaria desarrollar este sector.

Asimismo, previene que el conocimiento se ha convertido en un bien negociable entre los países y los avances tecnológicos han acelerado su migración más allá de las fronteras, incluso más rápidamente que la de capitalesy personas físicas. Esto hace que el conocimiento y las economías basadas en el conocimiento sean globales en su orientación, alcance y modo de operar. En un contexto de globalización y comercio internacional, el proceso mismo de producción de conocimiento depende de fuerzas del mercado. Por lo tanto, el conocimiento producido por las instituciones se ha convertido en una mercancía como cualquiera otra, que se intercambia según las reglas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). La comercialización de la educación superior atrae la inversión de capitales, estimula la competencia, genera ingresos que a veces son más elevados que en otros sectores y globaliza la educación superior.

Apunta en seguida al hecho de que la globalización ha elevado el nivel de las competencias profesionales exigidas en el mercado de trabajo, pero en muchos países los sistemas educativos no ofrecen el número requerido de profesionales altamente calificados, lo que ha estimulado la migración de trabajadores extranjeros que tienen este nivel de calificación. Dado que la competencia mundial para atraer a los trabajadores calificados y la «guerra de cerebros» se han desatado, los países estimulan la educación transfronteriza, esperando lograr el número de diplomados calificados. En este proceso, la educación transfronteriza se ha convertido en un medio importante de la globalización de la educación superior, complementario de la globalización económica.

Además, constata que los países están interesados en promover su posición en el mercado internacional y que las instituciones están dispuestas a participar voluntariamente en la educación transfronteriza, pues ella puede brindarles ingresos signifiativos, especialmente en un momento en que la financiación de los gobiernos disminuye. Por ejemplo, se estima que el ingreso asegurado por los estudiantes extranjeros constituye más de un tercio del ingreso total de algunas universidades australianas. Los estudiantes están interesados en invertir en la educación transfronteriza pues las recompensas de la inversión son muy atractivas. En otras palabras, los intereses de quienes demandan y de quienes ofrecen educación transfronteriza parecen coincidir.

El aseguramiento de la calidad en la educación superior se menciona como una tendencia global importante, que durante la última o dos últimas décadas se habría hecho presente ya en cerca de la mitad de los países del mundo, los cuales han creado mecanismos de uno u otro tipo para este fin. Los factores que ayudarían a explicar esta tendencia son[2]:

---

1 A lo largo del Informe usamos indistintamente los términos educación superior y educación terciaria.

2 Ver IIPE, http://www.iiep.unesco.org/es/focus-on-higher-education/quality-assurance-inhigher-education.html

- La rápida expansión de los sistemas de educación superior que lleva a que ahora exista una gama más amplia de proveedores de educación superior, incluyendo a instituciones públicas, privadas, transfronterizas y de educación a distancia.
- La transnacionalización de los servicios de educación terciaria que ha favorecido un creciente nivel de fraude académico, tal como se manifiesta en «fábricas de diplomas», «proveedores informales», «instituciones fraudulentas» o credenciales falsificadas. Esta situación aumenta la demanda de organizaciones fiables, que pueden instaurar o restaurar la confianza pública utilizando métodos de aseguramiento de la calidad.
- La calidad de las instituciones públicas de educación superior ha sufrido en diversos países debido a las restricciones económicas y a un cambio en las prioridades de inversión de recursos fiscales desde los niveles avanzados hasta la educación básica. Se espera que los mecanismos de aseguramiento de la calidad posibiliten el control y la mejora continua de la calidad.
- El aseguramiento de la calidad está relacionado con la movilidad profesional y un número creciente de procesos de integración regional e internacional. Esto plantea la necesidad de mecanismos más eficaces para el reconocimiento profesional de las credenciales de la educación superior.
-

En suma, concluye el IIPE en su análisis de estos asuntos, la globalización aparece como una de las principales fuerzas externas que inciden actualmente sobre la educación superior con efectos multifacéticos. Los más visibles son el aumento de los niveles de movilidad transfronteriza de estudiantes, personal, programas e instituciones, con algunas instituciones que operan a escala global.

Pero la agenda global es influida también por dinámicas internas, siendo el avance del sector privado el elemento principal. La matrícula en las instituciones de educación superior privadas se expande rápidamente –más aún que en el sector público– contando actualmente con un tercio del total mundial de estudiantes, cifra que en América Latina llega a un 50%[1]. Por su parte, las instituciones públicas de educación superior generan proporciones crecientes de ingresos mediante el pago de derechos de escolaridad y actividades de servicios, aumentando así el privatismo del sector desde el interior[2].

Otra dinámica interna que incide sobre los sistemas de educación superior es la erosión o el estancamiento de sus capacidades de investigación en diversos países en desarrollo. De hecho, la creciente demanda por educación superior ha sido absorbida mayoritariamente por instituciones dedicadas únicamente a la enseñanza. En algunas partes del mundo en desarrollo, ambientes de trabajo limitados para los investigadores y bajos salarios contribuyen a la «fuga de cerebros». El resultado es

---

[1] Para un análisis de este asunto, ver Daniel C. Levy, Las múltiples formas de educación superior privada: un análisis global. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.) El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.

[2] Ver sobre esto J. J. Brunner, Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales. En especial, Partes I y VI.

que los países en desarrollo encuentran cada vez más difícil producir conocimientos que contribuyan a la solución de los problemas locales[1].

Ambas dinámicas, la externa y la interna, generan nuevos retos: para las autoridades públicas, en materia de coordinación y regulación de los sistemas de educación terciaria, y para el liderazgo de las instituciones, en materia de gobernanza y gestión. Estas dinámicas han conducido a reformas nacionales e institucionales. En el plano nacional, nuevos modos de gestión a distancia de los sistemas de educación superior han recibido una importante atención. El desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad a expensas de una mayor autonomía institucional ha sido otro elemento importante en las agendas de reforma. También se ha hecho hincapié en el seguimiento de los resultados y, por consiguiente, un mayor énfasis en el desarrollo de sistemas de gestión de la información e indicadores.

Tanto los efectos de estas dinámicas en los sistemas y las instituciones de educación superior, así como los desafíos que ellos traen consigo, han sido analizados por Philip G. Altbach, Liz Reisberg y Laura E. Rumbley en su estudio *Tras la pista de una revolución académica: Informe sobre las tendencias actuales,* preparado para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior2009. Señalan allí que

> la mundialización, una realidad fundamental en el siglo XXI, ya ha ejercido una profunda influencia en la enseñanza superior. Definimos la mundialización como la realidad que conforman una economía mundial cada vez más integrada, la nueva tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), la aparición de una red internacional de conocimientos, el papel del idioma inglés y otras fuerzas que escapan al control de las instituciones académicas. La internacionalización es, en nuestra definición, la multiplicidad de políticas y programas que las universidades y las autoridades públicas ponen en práctica frente a la mundialización, consistentes normalmente en enviar a alumnos a cursar estudios en el extranjero, establecer campus filiales en otros países o entablar algún tipo de relación de asociación interinstitucional[2].

A continuación, los autores trazan un panorama comprensivo de los fenómenos de internacionalización en el nivel de la educación superior, mostrando algunas vistas contrastantes. Señalan que si bien algunos analistas opinan que las consecuencias de la mundialización ofrecen nuevas y apasionantes posibilidades de estudio e investigación, a juicio de otros, tal tendencia atentaría contra la cultura y la autonomía nacionales. Lo menos que se puede decir, afirman, es que con dos millones y medio de estudiantes, incontables estudiosos, títulos y universidades que circulan libremente por el planeta, hay la necesidad apremiante de cooperación y de acuerdos internacionales. Sin embargo, no se les escapan las dificultades de lograr estos acuerdos; por ejemplo, sobre patrones de referencia y normas internacionales para evaluar correctamente cualificaciones y titulaciones extranjeras.

Más adelante señalan que la internacionalización ha desempeñado un papel destacado en los planos regional e internacional. En Europa, por ejemplo, el Proceso

---

1 Esta hipótesis es explorada por J. J. Brunner, Globalización de la educación superior: crítica de su figura ideológica, Revista Iberoamericana de Educación Superior, Vol. 1, Nº 2, 2010, pp. 74-83.

2 Philip G. Altbach, Liz Reisberg y Laura E. Rumbley, Tras la pista de una revolución académica: Informe sobre las tendencias actuales. Resumen ejecutivo. Paris: UNESCO, con el apoyo de SIDA/SAREC, 2009, p. iii. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001831/183168s.pdf.

de Bolonia[1] y la Estrategia de Lisboa[2] serían ejemplos de compromiso internacional a ese nivel, el primero de ellos con la participación de más de 40 países en un proceso voluntario de instauración de una Zona Europea de Enseñanza Superior que ha pasado a servir de referencia a esfuerzos similares en otras partes del mundo (ENLACES en América Latina, elaboración de una estrategia de armonización en la Unión Africana, la iniciativa del Comunicado de Brisbane puesta en marcha por 27 países de la región de Asia y el Pacífico y los debates celebrados por los Ministros de Educación de Asia suroriental).

Sin embargo, la desigualdad entre los sistemas nacionales de enseñanza superior y dentro de los países habría aumentado también en los últimos decenios, plantean Altbach y coautores. Afirman que el mundo académico se ha caracterizado siempre por constar de centros y periferias; el centro está compuesto por las universidades más potentes, que normalmente lo son por las proezas que realizan en materia de investigación y por su reputación de excelencia. En cambio, a muchas universidades del mundo en desarrollo les resulta extremadamente difícil y complejo introducirse en el escenario de la enseñanza superior mundial y representar un papel en él: apenas figuran en las tablas de clasificación mundiales de establecimientos de «categoría mundial» y producen un porcentaje minúsculo de las investigaciones que se realizan en el mundo.

Su hipótesis de trabajo es que cada vez es mayor la tensión existente en torno a la dinámica centro-periferia. A menudo, explican, los países en desarrollo desean poseer universidades de categoría mundial de igual nivel que las universidades tradicionales del «centro». Los rankings de instituciones académicas y de programas de titulación agravan esta tensión. Las clasificaciones internacionales favorecen a las universidades que emplean el inglés como idioma principal de instrucción e investigación, imparten una gran variedad de disciplinas y programas y cuentan con ingentes recursos para investigación procedentes de fuentes públicas y privadas. Concluyen que estos *rankings* adolecen de problemas metodológicos bien conocidos, pero se usan ampliamente, son influyentes y no hay indicios de que vayan a desaparecer.

Como se verá de inmediato, Iberoamérica–sus sistemas de educación terciaria e instituciones de este nivel–no ha estado ajena a los procesos de globalización y a los fenómenos de internacionalización ni tampoco a los desafíos que ellos comportan para la generación de espacios comunes de conocimiento avanzado.

El espacio iberoamericano

En efecto, en octubre de 2005, durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Salamanca, España, los mandatarios allí reunidos acordaron «avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, orientado a la necesaria transformación de la educación superior, y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad brindando mejor calidad y accesibilidad a los bienes

---

1 Para mayor información ver en: http://www.ehea.info/.

2 Ver un dossier completo en: http://eur-lex.europa.eu/es/dossier/dossier_13.htm.

y servicios para nuestros pueblos así como la competitividad internacional en nuestra región».

Como muestra un completo estudio sobre este tópico, la idea de intensificar los vínculos entre instituciones de educación superior y de crear un espacio común para la educación superior en Iberoamérica «se incorpora ya a las Cumbres Iberoamericanas en 1991, y posteriormente se convierte en tema prioritario de las agendas de las Reuniones de Responsables de Educación Superior y en los Encuentros de Rectores[1]».

Desde la Primera Cumbre, reunida el año 1991, se reconoce que las aspiraciones de desarrollo económico, social, tecnológico y cultural requieren de «un impulso decidido a la educación, y a la cultura, que a la vez que fortalezca nuestra identidad nos permita bases sólidas para asegurar la inserción adecuada de nuestros países en un contexto internacional caracterizado por la innovación científica y tecnológica» (*Declaración de Guadalajara*[2]). A continuación afirma la común voluntad de «promover un mercado común del conocimiento como un espacio para el saber, las artes y la cultura, liberalizando los intercambios de materiales culturales, didácticos y educativos; facilitando el intercambio y la provisión de equipamiento científico y tecnológico; y creando incentivos para la comunicación y transmisión de conocimientos». De igual manera, señala que los países deberían asignar recursos, dentro de sus posibilidades, para la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo tecnológico «destinado a fortalecer la capacidad de generación de innovaciones para reforzar la competitividad industrial y la eficiencia social».

Las siguientes Cumbres, hasta el año 2010, profundizan en diversos aspectos esta voluntad política y trazan los contornos del espacio iberoamericano de educación superior:

- La *Declaración de Madrid* (1992) da su apoyo al programa MUTIS, de intercambios interiberoamericanos de postgraduados, anunciando que se desarrollará en Centros universitarios especialmente seleccionados y se complementará con otras actuaciones, como el intercambio de profesorado. Implicará en un primer momento la movilidad de 800 postgraduados al año y se centrará en las materias de mayor prioridad para el desarrollo.
- La *Declaración de Bahía* (1993) otorga especial énfasis a las labores de investigación y desarrollo (I+D) y resalta su importancia para un desarrollo sustentable. Los Jefes de Estado y de Gobierno manifiestan su apoyo a la investigación científica y el desarrollo y la difusión de tecnología como factores básicos del desarrollo sostenible, lo que requiere la asignación de recursos compatibles con el mismo. En ese marco, la cooperación internacional en ciencia y tecnología asume creciente importancia, por lo cual es necesario

[1] José Ángel Sotillo, Irene Rodríguez, Enara Echart y Tahina Ojeda, El Espacio Iberoamericano de Educación Superior: Diagnóstico y propuestas institucionales. Fundación Carolina-CeALCI, Documento de Trabajo nº 39, 2009, p. 35.

[2] Según señala Vicente Fox Quesada, "En 1991, en la ciudad mexicana de Guadalajara, se dio nacimiento al concepto de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, basada en las afinidades históricas y culturales de nuestros pueblos, en la riqueza de sus orígenes y de su expresión plural, así como en el compromiso común con la democracia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales". Vicente Fox Quesada, "Una nueva cultura de Cooperación Internacional"; disponible en: http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=127

reforzar las capacidades nacionales y la articulación de Universidades, centros de investigación y desarrollo y empresas. Señala, asimismo, que la cooperación científica y tecnológica en el ámbito iberoamericano constituye una actividad estratégica para la consecución de los objetivos de integración, cohesión y desarrollo sostenible. En este sentido acuerdan potenciar iniciativas regionales en ciencia y tecnología, como el Mercado Común del Conocimiento, el CYTED, el Programa bolívar, la RITLA, el COLCYT y el Acuerdo Marco de la ALADI, como instrumentos idóneos para propiciar un espacio para la reflexión iberoamericana sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo sostenible.

- La *Declaración de Cartagena* (1994) reitera que la cooperación entre los países del área debe hacer especial énfasis en la articulación de una comunidad científica iberoamericana y en la formación y movilidad de los recursos humanos. Para este propósito, señala, son indispensables la inversión pública, la creciente participación del sector privado y el concurso de las organizaciones multilaterales de crédito.
- La *Declaración de Bariloche* (1995) tiene una importancia especial, pues en esta ocasión la Cumbre se propuso reflexionar y adoptar conclusiones sobre la educación, «en el convencimiento de que constituye un fundamento básico del desarrollo de nuestras sociedades». Respecto al ámbito de la educación superior, la Declaración señala que las Universidades y los Institutos han sido siempre en Ibero América instituciones centrales en el proceso educativo superior. Por esta razón y frente a los cambios ocurridos, los centros universitarios tienen hoy un doble reto: la modernización tanto estructural como curricular y la adaptación de la enseñanza a las exigencias de las sociedades iberoamericanas, con el propósito de contribuir al desarrollo político, económico y social de sus pueblos. En línea con este enunciado, se resalta la necesidad de contribuir al fomento de una universidad iberoamericana de excelencia, en la cual se formen los hombres y mujeres que requieran los países en el próximo milenio. Fortalecer el papel de los institutos universitarios iberoamericanos se define, por tanto, como una de las prioridades fundamentales. Asimismo se subraya la importancia de una mayor vinculación entre las Universidades y Centros Académicos de Educación Superior de los países iberoamericanos, con el objetivo de aproximar en la medida de lo posible sus contenidos educativos. En este sentido se propone impulsar también programas de movilidad de estudiantes y profesores.
- La *Declaración de Viña del Mar* (1996), centrada en el tema de la gobernabilidad democrática, reitera que el conocimiento adquirido a través de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, cumple un papel fundamental en la gobernabilidad de los países, por medio de su aplicación en la satisfacción de las demandas sociales y en la optimización de las capacidades productivas, propiciando una mayor calidad de vida y la equidad social. Por ello, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirman su voluntad de seguir impulsando los esfuerzos en investigación y desarrollo, la cooperación iberoamericana en este ámbito y la adopción de medidas que favorezcan el fortalecimiento de los sistemas científico-tecnológicos de los países.

- La *Declaración de Margarita* (1997), cuyo tema principal fue la democracia social, sostiene que el ámbito de aplicación de la justicia social no debe reducirse a los aspectos materiales, también exige proporcionar acceso a la educación en condiciones de igualdad, a los bienes culturales, de las ciencias, de las técnicas y las artes, así como preservar la pluralidad de las culturas que constituye una de sus principales riquezas, promover su desarrollo y aportar a otros pueblos los valores humanistas que ellas expresan.
- La *Declaración de Oporto* (1998) acuerda la creación de una Secretaría de Cooperación, cuya estructura y modalidades de funcionamiento sería propuesta y presentada para su consideración en el transcurso de la IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, a realizarse en la ciudad de La Habana, Cuba. Además toma nota de varios avances en el terreno de la cooperación en el ámbito de la educación y la ciencia, tales como: el Programa de Cooperación en el Desarrollo de Programas de Doctorado y en la Dirección de Tesis Doctorales – MUTIS; el Programa de Cooperación Científica y Tecnológica – CYTED; el Programa de Cooperación para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa; el Programa de Cooperación en el Área de Formación Profesional – IBERFOP, y el Programa de Modernización de las Administraciones de Educación - IBERMADE
- La *Declaración de La Habana* da cuenta del acuerdo para crear la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, SECIB, y reitera su apoyo a los varios programas de cooperación en curso en el ámbito de la educación, la ciencia y la cultura.
- La *Declaración de Panamá* (2000) acuerda iniciar un trabajo conjunto para promover el libre flujo de información y comunicación entre los organismos educativos, académicos y científicos iberoamericanos, eliminando las restricciones regulatorias existentes, permitiendo que puedan usar libremente todos los medios tecnológicos, las facilidades satelitales o las de los prestadores de comunicaciones disponibles en Ibero América.
- La *Declaración de Lima* (2001) señala, una vez más, la importancia que tiene la educación para la cohesión de las sociedades y la competitividad de las economías y fija metas precisas de escolarización para el año 2015. En efecto, manifiesta que la educación constituye un derecho fundamental y, como tal, es un elemento clave para el desarrollo sostenible y constituye un medio indispensable para la participación en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI. La competitividad de la Comunidad Iberoamericana requiere un mejor nivel de educación de su población y la capacidad de generar conocimiento. Con este fin, reafirma el compromiso de realizar esfuerzos para que, a más tardar el año 2015, todos los niños y niñas de Ibero América tengan acceso a una educación inicial temprana, y a la educación primaria gratuita y obligatoria, sustentada, entre otros, en los valores de la paz, la libertad y la democracia y en los principios de la no discriminación, equidad, pertenencia, calidad y eficacia.
- La *Declaración de Bávaro* (2002) reitera los compromisos contraídos en la Cumbre de Bariloche, reconociendo la educación como un factor fundamental de desarrollo, equidad social y fortalecimiento de una sociedad democrá-

tica. En ese sentido, señala que se hace imperativo aumentar los niveles de inversión en el sector educativo, al igual que los programas de cooperación orientados a apoyar estrategias de elevación de la calidad en materia educativa, de la igualdad de oportunidades, de la formación ciudadana, y de la capacidad y competitividad laborales de los pueblos iberoamericanos.

- La *Declaración de Santa Cruz de la Sierra* (2003) destaca la posibilidad de llevar adelante estudios técnicos, diálogos y negociaciones conjuntas ante organismos internacionales con el objeto de explorar la viabilidad y puesta en marcha de estrategias, iniciativas e instrumentos de conversión de la deuda externa por inversión en educación, ciencia y tecnología, según sea del interés de los Estados, con el doble objetivo de reducir y aliviar el nivel de endeudamiento de los países y a la vez aumentar la inversión genuina en dichos sectores críticos para el desarrollo.
- La *Declaración de San José* (2004), bajo el epígrafe «educar es progresar» está dedicada en su mayor parte a la educación. En materia de educación superior reconoce la fundamental importancia de que la inversión se oriente a la articulación de los procesos formativos de las universidades, con la formación docente y técnica, apuntando a la profesionalización y dignificación de la función docente, así como al desarrollo de la investigación científica y tecnológica, de acuerdo con las necesidades del sector productivo y del desarrollo nacional. Asimismo, reafirma el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno con el fortalecimiento de las universidades públicas como instituciones que deben promover la excelencia académica para el desarrollo integral de los pueblos de Ibero América. En este sentido, subraya la importancia de favorecer la creación y consolidación de mecanismos de cooperación que promuevan la movilidad de estudiantes, investigadores, docentes y técnicos, la revalidación y reconocimiento de estudios, así como la realización conjunta de programas de investigación e innovación tales como la Red de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe.
- La *Declaración de Salamanca* (2005) expresa el acuerdo de avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, orientado a la necesaria transformación de la Educación Superior, y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad brindando mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para los pueblos así como la competitividad internacional de la región. A tal fin, se solicita a la Secretaría General Iberoamericana que, junto a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), trabajen en la necesaria concertación político-técnica para poner en marcha ese proyecto.
- La *Declaración de Montevideo* (2006) valora la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) orientado a la necesaria transformación de la educación superior y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, y respalda la propuesta de elaborar un plan estratégico del EIC, para cuya formulación se convocará a los responsables nacionales de las políticas de educación superior y a otros actores vinculados con el tema.

Asimismo, acuerda promover, en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), una iniciativa de cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes universitarios. Para ello, encarga a la SEGIB que realice un estudio que permita establecer un instrumento educativo que articule un sistema de intercambio de docentes y estudiantes universitarios, tomando como modelo experiencias exitosas realizadas en el ámbito europeo.

- *La Declaración de Santiago de Chile* (2007).Bajo el lema «Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica», se asume la importancia de una educación inclusiva en tanto permite enfrentar los problemas de exclusión educacional y social que afectan a la región. Se acuerda, en consecuencia, desarrollar una educación pública de calidad, aumentando la inversión y, sobre todo, mejorando la pertinencia y calidad de los programas de formación inicial docente, capacitación continúa, desarrollo profesional y administrativo-docente. Con el mismo fin, se encomienda a la SEGIB, con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), desarrollar una estrategia iberoamericana que permita alcanzar un pacto para el acceso y calidad de la educación y la formación profesional.
  Respecto al Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), se avanza en su diseño mediante acciones que incluyen: completar el catálogo/mapa de la educación superior; profundizar sobre la calidad y pertinencia de los sistemas nacionales de evaluación y acreditación y la importancia de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES); revisar los instrumentos actuales de la cooperación iberoamericana como CYTED para ponerlos al servicio del EIC; vincular la educación superior con el sistema educativo y buscar que la concertación política articule las políticas de educación con las de ciencia. A lo anterior se agrega la aprobación de una nueva iniciativa de cooperación iberoamericana, el Programa Pablo Neruda para la movilidad de estudiantes de maestría y doctorado, encaminada a favorecer la formación de jóvenes investigadores y tecnólogos en el marco del EIC.
- La *Declaración de San Salvador* (2008). Reitera el compromiso adquirido en la Cumbre de Santiago de Chile, de asegurar el derecho a la educación de calidad y avanzar en la consolidación del EIC, en el marco de las metas educativas 2021. Esta vez, se aprueba transformar en Programa Cumbre la Iniciativa Iberoamericana de Movilidad de Estudiantes y Docentes «Pablo Neruda», reconociendo los avances en su implementación dentro de las nuevas líneas de acción del EIC. En esta misma dirección, se solicita a la SEGIB que, junto con la OEI y el CUIB, elabore una propuesta orientada a fomentar el uso compartido de infraestructura científica y tecnológica, con vista a su presentación en la próxima Cumbre Iberoamericana a celebrarse en Portugal. Con el objeto de incorporar a la juventud en los beneficios del desarrollo, se acuerda impulsar estrategias para la integración plena de las y los jóvenes en la Sociedad del Conocimiento y la Información, a través del acceso universal a las TIC's. De igual modo, apoyar al personal docente para la elaboración de programas de estudio en estas materias e incorporar las TIC's en los pro-

cesos educativos y, con ello, propiciar la formación de nuevas generaciones de investigadores, innovadores y científicos; impulsar la capacitación técnica y formación profesional necesaria, facilitando el acceso juvenil a un trabajo decente y empleos productivos y de calidad. En tal sentido se reafirma la importancia de fomentar en el sector privado el ejercicio de la responsabilidad social y empresarial a la hora de generar oportunidades. Con el objeto de mejorar la inclusión y cohesión social, especialmente entre los jóvenes, se aprueba la puesta en marcha del Proyecto Adscrito «Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC's) y Cohesión Social», impulsado por la Asociación Iberoamericana de Centros de la Investigación y Congresos de Telecomunicaciones (AHCIET) que posibilitará la transferencia de experiencias exitosas en materia de TIC's en concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- La *Declaración de Estoril* (2009). Reunida en torno al lema «Innovación y Conocimiento», la Cumbre celebrada en esta ciudad acuerda dar prioridad a la innovación dentro de la estrategia de desarrollo nacional de los países iberoamericanos. Se consideran distintas propuestas, tales como incentivar el desarrollo científico y tecnológico y el esfuerzo público y privado para el incremento de la investigación y desarrollo; fomentar la formación y permanencia de talentos y recursos humanos calificados en las labores de I+D+i; promover, a través del Foro Responsable de Educación Superior, Ciencia e Innovación, la cooperación y creación de diversos programas, iniciativas y actuaciones que integran el Espacio Iberoamericano del Conocimiento; incentivar la cooperación coordinada con otras organizaciones, redes o programas regionales o internacionales, en los dominios de la ciencia y la tecnología, de la innovación y de la educación superior, con vistas al fortalecimiento del papel internacional del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
  Resultado de la Cumbre es la creación del Foro Iberoamericano bianual sobre Ciencia, Tecnología en Innovación en la Comunidad Iberoamericana y la celebración de la primera experiencia piloto del Programa Pablo Neruda, que favorece la movilidad de académicos en Iberoamérica.
- La *Declaración de Mar del Plata* (2010) reitera los compromisos referidos a la ampliación del acceso y calidad en todos los niveles educativos; el fortalecimiento de la formación docente inicial y continua y el resguardo de las condiciones laborales de los docentes; la promoción de la investigación científica e innovación tecnológica y la consolidación de los espacios del conocimiento a nivel subregional, regional e internacional que favorezcan la cooperación interuniversitaria y la movilidad académica. En esta línea, valora los progresos realizados para el reconocimiento académico de los períodos de estudio en el marco del EIC, promueve la Declaración adoptada por el Foro Extraordinario de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación, impulsando la firma de convenios bilaterales en ese ámbito, y apoya el Proyecto Adscrito «IberVirtual» –presentado por la Asociación Iberoamericana de Educación a Distancia (AIESAD)– cuyo objetivo es potenciar la educación inclusiva mediante el fortalecimiento de la educación a distancia en el EIC. Asimismo anima a la unidad coordinadora del EIC a impulsar una nueva

línea de trabajo sobre tecnologías de la información y la comunicación en los ámbitos de la educación superior, la ciencia y la innovación.
La Cumbre aprueba también el Programa *Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, como instrumento concertado para abordar los principales desafíos educativos de la región. En éste, se asume el compromiso de invertir más y mejor en educación, cuidando una utilización de los recursos racional, responsable y transparente[1].

En este último documento –*Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*– se contempla un programa de dinamización del espacio iberoamericano del conocimiento, cuyos objetivos son[2]:

- Promover la cooperación orientada a la mejora continua de la calidad de la educación superior.
- Potenciar los esfuerzos que se vienen realizando para la conformación de redes de cooperación e intercambio académico e investigador, como un medio eficaz para la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- Apoyar a los organismos nacionales de ciencia y tecnología en la elaboración de políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación.
- Promover la alfabetización científica y estimular en los jóvenes la vocación por el estudio de las ciencias y la tecnología, a la vez que la independencia de juicio y un sentido de la responsabilidad crítica.
- Desarrollar y reforzar las capacidades científicas y tecnológicas de los países iberoamericanos y los recursos humanos de alta cualificación.
- Promover una agenda de ciencia y tecnología iberoamericana que responda a las demandas sociales de conocimiento y que favorezca la equidad y la cohesión social.

Para lograr estos objetivos, se proponen las siguientes estrategias:

- Consolidar el Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI como instrumento de dinamización del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- Potenciar el funcionamiento del Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad como herramienta de seguimiento y evaluación de políticas de ciencia y educación superior en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- Poner en marcha y consolidar un sistema de movilidad de estudiantes universitarios, con reconocimiento de estudios, así como de investigadores y de docentes universitarios entre los países iberoamericanos.
- Crear espacios de interacción y colaboración entre universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones sociales para la generación, transmisión y transferencia del conocimiento, así como para generar demandas sociales.

---

1 La próxima Cumbre (XXI) Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se celebrará en Asunción, Paraguay, los días 28 y 29 de octubre de 2011, teniendo como tema central la "Transformación del Estado y desarrollo".

2 Ver el documento en: http://www.oei.es/metas2021/libro.htm.

- Fortalecer a los equipos técnicos de los organismos nacionales de ciencia y tecnología en materia de diseño, gestión y evaluación de políticas.
- Asesorar en el diseño y la puesta en marcha de acciones orientadas a la promoción de vocaciones científicas entre los estudiantes, en coordinación con las políticas educativas.
- Conformar redes tanto disciplinares como interdisciplinares de cooperación académica e investigadora en educación, ciencia y cultura.
- Establecer, bajo la coordinación de la SEGIB, líneas de trabajo conjuntas con otros programas iberoamericanos de ciencia, tecnología e innovación.
-

Por su lado, los rectores universitarios de Iberoamérica, reunidos en el *II Encuentro Internacional de Universia Guadalajara 2010*, celebrado los días 31 de mayo y 1 de junio de 2010 con la participación de los máximos responsables de 1.029 universidades iberoamericanas, de 57 delegados de universidades de otros países y con la concurrencia de altas representaciones institucionales y sociales, acordaron poner en marcha medidas concretas de desarrollo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento en ámbitos como los siguientes:

- Un amplio y ambicioso programa de movilidad e intercambio estudiantil con reconocimiento de los estudios realizados.
- Un proceso de convergencia y reconocimiento de estudios y titulaciones, para avanzar en la similitud de las estructuras educativas mediante el establecimiento de algunos criterios comunes respecto de los contenidos, la carga de trabajo y las competencias profesionales de los diversos programas y títulos.
- Un sistema de evaluación y acreditación de la calidad para el establecimiento de mecanismos que fomenten la confianza mutua en que se ha de basar la homogeneidad entre instituciones y programas, y que proporcionen garantías de calidad para desarrollar criterios y metodologías comparables.
- Un programa para el impulso de las redes universitarias de investigación asociadas al desarrollo conjunto de proyectos, a la formación de profesores y doctores y a la transferencia del conocimiento.

Caracterización del Informe 2011 CINDA sobre la Educación Superior en Iberoamérica

En junio del año 2007, el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), con el patrocinio de la Red Universia, publicó el primer *Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica*. El presente volumen contiene el segundo Informe, correspondiente al año 2011, que ha sido preparado por CINDA con el patrocinio de la Red Universia, el Banco Mundial y la Fundación Telefónica.

Este Informe se concibe como una contribución para el diálogo, el análisis y la proyección hacia el futuro del espacio iberoamericano de educación superior.

Su propósito es reportar sobre la realidad actual de este espacio, reuniendo en un solo volumen la información más reciente disponible sobre algunas dimensiones claves de los sistemas de educación superior[1]:

- Los desafíos de la educación superior en el espacio iberoamericano (Capítulo A)
- La plataforma institucional de los sistemas (Capítulo B)
- El acceso y las oportunidades que ofrece la educación superior (Capítulo C)
- El personal docente (Capítulo D)
- La formación del capital humano avanzado (Capítulo E)
- El financiamiento de la educación superior (Capítulo F)
- El gobierno y la gestión de los sistemas e instituciones (Capítulo G), y
- El aseguramiento de la calidad en el ámbito de la educación superior iberoamericana (Capítulo H).
-

Se incluye en este segundo Informe un total de 22 países[2]:

- Andorra
- Argentina
- Bolivia
- Brasil
- Chile
- Colombia
- Costa Rica
- Cuba
- El Salvador
- Honduras
- Guatemala
- México
- Nicaragua
- Panamá
- Paraguay
- Perú
- Puerto Rico
- República Dominicana
- Uruguay
- Venezuela, R.B.
- España
- Portugal

En su conjunto estos países representan un 98,3% de la matrícula total de educación superior de Iberoamérica[3].

Además, con propósitos de comparación internacional, las tablas y gráficos incluyen cinco países de fuera del área iberoamericana, pertenecientes a diferentes regiones del mundo; cuatro países del grupo de alto ingreso –Australia, Canadá, Gran Bretaña y la República de Corea– y un quinto país, Estonia, de ingreso medio alto y alta competitividad[4].

Para el tratamiento de cada una de las ocho dimensiones claves de los sistemas enunciadas más arriba, los correspondientes capítulos del Informe presentan una breve introducción al tema y luego proporcionan un conjunto de datos estadís-

---

1 *El Informe Educación Superior en Iberoamérica 2007* contiene un capítulo adicional, referido al rol de la universidad en la investigación y el desarrollo. En este segundo Informe tal capítulo se omite, pues CINDA publicó en 2010, con el patrocinio de la red Universia y de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el volumen *El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico*, editado y coordinado por Bernabé Santelices.

2 De Andorra sólo se publica electrónicamente el correspondiente Informe Nacional que se acompaña en el CD incluido con este volumen. Puerto Rico aparece únicamente en las secciones de análisis cualitativo del Informe debido a la falta de datos comparables para poder incluirlo sistemáticamente en las tablas y gráficos. Sin embargo, el respectivo Informe Nacional se encuentra completo en el CD que se adjunta con este volumen.

3 No se incluye en este cálculo a la población estudiantil de Puerto Rico.

4 Ver al final del Prólogo Tabla con datos generales de los países incluidos en este Informe.

ticos –bajo la forma de tablas y gráficos– los cuales se acompañan con un breve comentario descriptivo. A continuación, cada capítulo es enriquecido con antecedentes adicionales, análisis y evaluaciones extraídos de los respectivos informes nacionales.

Debido a las características especiales de diseño, desarrollo y redacción de este Informe, sus contenidos e interpretaciones son de exclusiva responsabilidad del editor-coordinador y de los autores de los respectivos Informes Nacionales (ver listado más abajo) y no comprometen a las instituciones –CINDA, Universia, Banco Mundial y Fundación Telefónica– que apoyaron su preparación.

Autores del Informe y de los informes nacionales

EDITOR COORDINADOR: José Joaquín Brunner junto con Rocío Ferrada Hurtado.

- *José Joaquín Brunner*

Chileno, PhD en sociología por la Universidad de Leiden, Profesor Titular de la Universidad Diego Portales donde dirige la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior y participa como investigador en el Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE)[1]. Especialista en sistemas y políticas de educación superior. Ha trabajado con la OCDE y el Banco Mundial en diversos países de América Latina, África, Europa del Este, Asia Central y en Egipto. Fue Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile y Ministro Secretario General del Gobierno de su país. Autor de más de 30 libros. Recibió el Premio Kneller – 2004 de la *Comparative and International Education Society*.

- *Rocío Ferrada Hurtado*

Socióloga, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Actualmente trabaja en la Universidad Diego Portales, en Santiago de Chile, donde se desempeña como investigadora asistente en el Centro de Políticas Comparadas de Educación y es parte del equipo de la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior.

Autores del Informe y de los informes nacionales

ANDORRA

- *Miquel Nicolau i Vila (especialista principal)*

Doctor en Ingeniería Electrónica por la Universitat Ramon Llull (Barcelona), Ingeniero en Informática por la Universitat Politècnica de Catalunya (Barcelona), Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universitat de Barcelona. Profesor e investigador de la Universitat d'Andorra.

---

[1] El editor y CINDA agradecen a ambas entidades el apoyo brindado durante la preparación de este Informe.

Argentina

- *Ana García de Fanelli (especialista principal)*

Argentina, Licenciada y Doctora en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Sociales de FLACSO. Actualmente se desempeña como Directora e Investigadora Titular del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) e Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Bolivia

- *Eliana Arauco (especialista principal)*

Boliviana, estudió Sociología en la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia. Post Grado del Instituto de Altos Estudios para América Latina (IHEAL), Paris, Francia. Tiene más de 20 años de experiencia en investigación, diseño y dirección de programas públicos y privados vinculados a educación, formación técnico profesional, políticas sociales y género. Desde el 2006 se desempeña como Coordinadora General del Programa de Capacitación Laboral (proCAP) de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación en Bolivia.

- *Eliana Gallardo Paz (especialista principal)*

Boliviana, licenciada en ciencias de la comunicación social en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM Xochimilco), Magister en Planificación Estratégica y Desarrollo Educativo, Universidad de Morelos México. Consultora encargada del diseño de políticas públicas para el sistema de formación profesional técnica en Bolivia, ex Directora General de Educación Técnica-Ministerio de Educación Bolivia. Especialista en educación e igualdad de género. Actualmente se desarrolla como especialista de género en la Cooperación Canadiense en Bolivia.

- *Teresa Reinaga*

Licenciada en estadística, con maestría en gestión y políticas públicas en la Universidad de Chile. Tiene más de 12 años de experiencia en el sector público, principalmente en el diseño de políticas sociales y diseño de sistemas de monitoreo a efectos e impactos de políticas públicas orientadas a educación y a la reducción de la pobreza. Ha formado parte del equipo del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación en Bolivia.

- *Vanya Roca*

Boliviana, Doctorando en Ciencias de la Educación por la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, Magister en Administración de Empresas y Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra, Especialista en Administración Universitaria por Harvard Institute for International Development y Especialista en Gestión Universitaria por la Organización Interamericana , OUI. Directora Académica y docente de la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra desde 1992

Brasil

- *Roberto Leal Lobo (especialista principal)*

Brasileño, Ingeniero Eléctrico, Pontificia Universidad Católica de Rìo de Janeiro, Brasil. Doctor Universidad de Purdue, USA. Profesor Titular Universidad de Sao Paulo, Brasil. Ex Director del CNPq / Ministerio de Ciencia y Tecnología. Rector USP hasta 1993. Rector Universidade de Mogi das Cruzes de 1996 hasta 1999, Consultor Internacional en desarrollo e innovación tecnológica y política y gestión universitaria, Presidente del «Instituto Lobo para o Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia», Diretor General del Instituto Superior de Inovação e Tecnologia.

- *Maria Beatriz de Carvalho Melo Lobo, colaboradora*

- *Elizabeth de Polli, colaboradora*

- *Gustavo Costa, colaborador*

Chile

- *Gonzalo Zapata (especialista principal)*

Chileno. Sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Science in Educational Administration & Policy Studies, State University of New York at Albany. Actualmente se desempeña como académico de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- *Álvaro Rojas*

Médico Veterinario (Universidad de Chile); Doctor en Ciencias Agrarias de la Technische Universität München, Alemania. En 1991 asumió como Rector de la Universidad de Talca hasta el 2006, cuando fue requerido por la Presidenta de la República para ser Ministro de Agricultura. En el 2008, nuevamente fue solicitado para asumir como Embajador de Chile en Alemania, cargo que ostentó hasta 2010, en donde fue elegido por la mayoría de los académicos de la Universidad de Talca como su Rector hasta 2014.

- *Ivo Tejeda*

Chileno. Licenciado en Sociología, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña en VERDE-Educación Superior, realizando consultorías de políticas públicas y desarrollo de instituciones en el ámbito de la educación superior.

Colombia

- *Luis Enrique Orozco (especialista principal)*

Colombiano, Diplomado en Sociología del Desarrollo y Doctor en Filosofía, Universidad de Lovaina, Bélgica; Vicerrector Académico Universidad de los Andes,

Bogotá, 1989-1996; Director del Consejo Nacional de Acreditación 1996-1998; Profesor Titular y Director del área de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá (actual).

- *Alberto Roa*

Colombiano, Magíster en Investigación y Desarrollo Educativo y Social. Ex Miembro del Consejo Nacional de Acreditación (CNA). Vicerrector Académico, Universidad del Norte de Colombia (actual).

- *Luis Carlos Castillo*

Colombiano. Magister en Estudios Iberoamericanos, Doctor en Sociología y Política de la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor titular de la Universidad del Valle, Cali-Colombia. Director de la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional de la misma universidad (actual).

Costa Rica

- *Gabriel Macaya Trejos (especialista principal)*

Catedrático e investigador en genética molecular en la Universidad de Costa Rica. Químico de formación y con una larga trayectoria en la gestión de la educación superior. Bachiller en química de la Universidad de Costa Rica y Doctor en Ciencias de la Universidad Paris 7. Fue Vicerrector de Investigación (1981-1988) y Rector (1996-2004) de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es Presidente del Consejo Centroamericano de Acreditación y Presidente de la Academia Nacional de Ciencias de Costa Rica. Es autor de varios trabajos sobre gestión de la Educación Superior y de la Investigación. Fue Presidente de CINDA, Medalla José Tola Pasquel de CINDA, Premio Nacional de Ciencias de Costa Rica y Oficial de la Orden de la Legión de Honor de Francia.

- *Marcela Román Forastelli*

Economista, investigadora en temas de desarrollo humano en Costa Rica y Centroamérica con 20 años de experiencia. Coautora y editora de diversas publicaciones en temas de segregación residencial socioeconómica, educación superior, finanzas públicas, dinámica del mercado inmobiliario, turismo residencial, problemas ambientales. Consultora de organismos nacionales e internacionales. Docente del Programa para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy.

Cuba

- *Nora Espí Lacomba (especialista principal)*

Doctora en Ciencias Químicas. Directora de Evaluación del Ministerio de Educación Superior y Secretaria ejecutiva de la Junta de Acreditación Nacional desde su fundación (2000). Tiene a su cargo el diseño e implementación de los procesos de

mejoramiento de la calidad en la educación superior en Cuba. Ha encabezado misiones de estudio y visitas de intercambio académico y asesoría a diferentes instituciones de educación superior en países de América Latina, el Caribe, Japón y Europa. Ha publicado artículo y presentado ponencias en diversos encuentros internacionales en torno a la temática de evaluación de la calidad y acreditación. Profesora Titular de la Universidad de la Habana.

- *Eduardo Cruz González*

Doctor en Ciencias Económicas. Vicedecano docente en la Universidad Central de las Villas, fundador y rector de la Universidad de Cienfuegos durante 22 años, Viceministro de Educación Superior y actual asesor del Ministro de Educación Superior. Ha representado a Cuba en numerosas reuniones internacionales dirigidas al análisis de políticas educacionales, financiamiento y desarrollo de la educación superior. Profesor invitado de varias universidades latinoamericanas.

- *Elvira Martín Sabina*

Doctora Ciencias Económicas. Coordinadora Cátedra UNESCO en Gestión y Docencia Universitaria, Profesora de Mérito y Directora del Centro de Estudios para el perfeccionamiento de la Educación Superior (CEPES) de la Universidad de la Habana. Premio nacional 2007 de la Academia de Ciencias de Cuba por la investigación sobre el acceso a la Educación Superior. Su actividad científica se relaciona con los temas de educación y desarrollo, la gestión del conocimiento en las universidades y las políticas educacionales.

- *Enrique Iñigo Bajos*

Doctor en Ciencias de la Educación. Jefe del Grupo de Educación y Sociedad del Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior (CEPES) de la Universidad de la Habana. Desarrollo su actividad científica en las temáticas de políticas de educación, calidad de los graduados de educación superior, educación comparada y gestión de la ciencia y la innovación en las instituciones educativas. Autor de cinco libros y numerosos artículos, ha desarrollado labor de posgrado en universidades de más de 12 países de América Latina y Europa.

- *Silvia Margarita Viñas*

(Ms. C.) Jefa del Departamento de Estadística e información del Ministerio de Educación Superior. Su trabajo de investigación abarca las temáticas de sistemas de información, sistema para la toma de decisiones y elaboración e implementación de indicadores para las instituciones de educación superior. Coordina la certificación y acreditación de la gestión económico – financiera en centros de educación superior y ha representado a Cuba en eventos internacionales relacionados con la estadística educativa.

- *Boris Tristá Pérez*

Doctor en Ciencias Económicas. Profesor, investigador de la Universidad de la Habana. Su producción científica abarca 12 libros y más de 30 artículos científicos en el campo de la educación superior. Ha recibido importantes reconocimientos

académicos tanto en Cuba como en el extranjero. En reconocimiento a su labor científica, fue elegido Académico Titular de la Academia de Ciencias de Cuba en el 2006.

Países Centroamericanos

- *Maribel Duriez (especialista principal)*

Nicaragüense. Doctora en Educación y Máster en Administración Universitaria (UCR, Costa Rica). Licenciatura en Física y Administración Educativa (UNAN-Managua). Posgrados en Evaluación y Gestión Universitaria (Universidad Kassel, Alemania). Consultora del IESALC-UNESCO 2008-2010. Ex representante de Nicaragua y Vicepresidenta del Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior (CCA, 2004-2009). Consultora del BID en evaluación y acreditación. Evaluadora del Consejo Superior Centroamericano CSUCA. Directora de Planificación y Evaluación en la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI 2004-2009); En el campo de la gestión universitaria: Jefa de departamento de Física, Coordinadora de posgrado de facultad, Coordinadora de Maestría en gestión Universitaria, Asesora curricular de posgrado y Directora Académica en la UNI; Secretaria Académica de Facultad y Vicerrectora de Extensión en la UPONIC. Asesora Académica y Directora Académica de En la docencia universitaria: hla Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y catedrática por 24 años. Actualmente Vicerrectora Académica de la UPOLI y Docente de Posgrado en la UNI.

- *El Salvador y Guatemala – Leonardo Coca Palacios*

Nicaragüense. Licenciado en Comunicación Social (UCA, Nicaragua), Especialista en Tutoría Virtual (Portal Educativo de la OEA), Especialista en Autoevaluación de Carreras de la Educación Superior (PUCP, Perú), con estudios de maestría en Ciencias de la Información y Gestión del Conocimiento (ITESM, México) y en Tecnología Educativa (UNED, Costa Rica). Ha sido docente universitario durante doce años e investigador durante tres años.

- *Honduras y Guatemala – Claribel Sándigo*

Nicaragüense. Licenciada en Administración de Empresas, graduada de honor, Especialista en Autoevaluación de Carreras en Educación Superior, (PUCP-PERU), con estudios de Maestría en Gerencia Universitaria con mención en Evaluación y Acreditación, fue Directora Técnica de Evaluación y Acreditación en Universidad de Las Américas y actualmente es Directora de Evaluación y Acreditación de la Universidad Técnica de Comercio en Managua, Nicaragua. Ha sido Docente Universitaria por 8 años.

- *Nicaragua – Birmania Zamora*

Nicaragüense. Licenciada en Administración de Empresas, graduada con honores, tiene Postgrado en Gestión del Talento Humano, estudios de Maestría en Gerencia Universitaria con mención en Evaluación y Acreditación, actualmente es Directora de Evaluación y Acreditación de la Universidad de Las Américas (ULAM) en Managua, Nicaragua. Ha sido Docente Universitaria por 5 años.

España

- *Francisco Michavila (especialista principal)*

Español, Doctor Ingeniero de Minas, Universidad Politécnica de Madrid, España. Director Cátedra UNESCO en Gestión y Política Universitaria y catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid. Ex Rector y Rector Honorario Universidad Jaume I de Castellón. Ex Secretario Consejo General de Universidades de España.

- *Jorge Martínez (especialista principal)*

Nacido en México. Es Licenciado en Economía especializado en Finanzas Corporativas por la Universidad Autónoma de Guadalajara, UAG (México) con Máster en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Actualmente es Subdirector de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universidad de la Universidad Politécnica de Madrid.

- *Martí March i Cerdá*

Licenciado y Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona. Catedrático de universidad de Sociología de l'Educación y Pedagogía Social de la Universidad de las Islas Baleares (UIB). Está especializado en evaluación de programas educativos y sociales, estudios sociológicos de la educación y en pedagogía social en sus diversos ámbitos, sobre los cuales tiene varias publicaciones, comunicaciones y ponencias en Congresos nacionales e internacionales, etc. Ha sido director del Departamento de Ciencias de la Educación de la UIB durante varios años y del Departamento de Pedagogía y Didácticas Específicas de esta misma universidad. Además ha sido director general de Universidad del Gobierno de las Islas Baleares (1999-2003) y ha ostentado la vicepresidencia de la Sociedad Iberoamericana de Pedagogía Social. Hasta el presente curso ha sido Vicerrector primero de Planificación y Coordinación Universitaria de la UIB. Es el actual Director del Anuario de la Educación de las Islas Baleares.

México

- *Manuel Gil Antón (especialista principal)*

Profesor e investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Estudioso de la educación en general, especialmente el nivel superior y la profesión académica en México con perspectiva comparada. Autor, junto con un equipo interinstitucional de investigadores, del libro: Los Rasgos de la Diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos, 1994, UAM, México, y de Conocimiento Científico y Acción Social: crítica epistemológica a la concepción de ciencia en Max Weber, 1997, Gedisa, Barcelona. Realiza periodismo educativo desde 1996, y es editor académico del Portal Educación a Debate: www.educacionadebate.com.mx

- *María Jesús Pérez-García*

Española, residente en México. Licenciada en Sociología (Universidad de Alicante, España). Doctora en Ciencia Social con Especialidad en Sociología (El Colegio

de México, México). Profesora visitante del área de Sociología de las Universidades de la UAM-A. Especialista en el estudio de la educación superior en México, sobre todo en el análisis de la cobertura educativa del nivel como proceso de inclusión social, y con una obra sistemática en la generación y empleo de indicadores confiables y válidos para aproximarse al sistema.

Panamá

- *Vielka de Escobar (especialista principal)*

Panameña, Doctora en Ciencias de la Educación, Universidad Latina de Panamá, Máster en Investigación y Tecnología Educativa. Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Actual Directora de Cooperación Internacional y Asistencia Técnica de la Universidad de Panamá.

Paraguay

- *Rocío Robledo (especialista principal)*

Paraguaya, Ingeniero Civil, Master de Ciencias con posgrados en áreas de ingeniería. Directora Ejecutiva de la Fundación Parque Tecnológico de ITAIPÚ, Paraguay.

- *Norma Morales*

Paraguaya, Licenciada en Análisis de Sistemas, Especialista en Organización y Métodos. Gerente General de la Fundación Parque Tecnológico de ITAIPÚ, Paraguay.

Perú

- *Cristina del Mastro (especialista principal)*

Peruana, Doctora en Psicología de la Comunicación: Interacciones Educativas, Universidad Autónoma de Barcelona. Premio Extraordinario de Investigación 2006 por Tesis doctoral. Directora Académica de Régimen Académico de Profesores – DARAP. Miembro del Consejo Universitario. Profesora Asociada del Departamento de Educación. Pontificia Universidad Católica del Perú

Portugal

La responsabilidad del estudio nacional estuvo a cargo del Instituto Superior Técnico.

- *Eduardo Pereira (especialista principal)*

Portugués. Doctor en Ingeniería Civil, Instituto Superior Técnico (IST), Universidade Técnica de Lisboa (UTL); Miembro del Consejo Directivo IST – actual.

- *Joã Patrício*

Portugués, Licenciatura en Sociología de la Universidade Autónoma de Lisboa; Colaborador del Gabinete de Estudios y Planeamiento del Instituto Superior Técnico – actual.

- *Rui Mendes*

Portugués. Maestría en Estadística y Gestión de la Información, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação – Universidade Nova de Lisboa; Técnico Superior de 1ª Clase del Gabinete de Estudios y Planeamiento, Instituto Superior Técnico (IST) – actual.

Puerto Rico

- *Viviana Abreu-Hernández (especialista principal)*

Puertorriqueña, bachiller de la Universidad de Puerto Rico, Maestría y Doctorado en Ciencia Política de Purdue University en EEUU. Pasada Directora Ejecutiva del Consejo de Educación Superior de Puerto Rico. Premio de UNIVERSIA en 2009 contribuciones a la Educación Superior. Consultora de universidades, organizaciones sin fines de lucro y otras entidades en asuntos de educación superior, assessment, licenciamiento, acreditación, desarrollo de programas académicos y política pública.

República Dominicana

- *Altagracia López (especialista principal)*

Dominicana, Licenciada en Matemática de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, Master en Administración y Planificación de la Educación Superior del INTEC y Doctora en Educación de Nova Southeastern University (NSU). Ex Rectora Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y Directora Centro de Innovación en Educación Superior (CINNES) de esa universidad.

- *Radhamés Mejía*

Dominicano, Licenciado en Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro y Master en Investigación Social de la Universidad de Kansas; fundador y Director del Centro de Investigaciones en Educación y Desarrollo Humano, (CIEDHUMANO) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Uruguay

- *Carlos Romero (especialista principal)*

Uruguayo. Licenciado en Ciencias de la Educación (Universidad de la República del Uruguay), Magíster en Política Educativa (Universidad Alberto Hurtado, Chile), Doctorando en Educación (Universidad de Zaragoza, España). Actualmente es el responsable de la Unidad de Autoevaluación y Rediseño Curricular de la Vicerrectoría Académica de la Universidad Católica del Uruguay.

VENEZUELA, R.B.

- *María Cristina Parra-Sandoval (especialista principal)*

Venezolana, Licenciada en Sociología/Doctora en Estudios del Desarrollo egresada del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela. Profesora Titular de la Universidad del Zulia. Coordinadora responsable de la Línea de Investigación Sistemas, políticas y actores de la educación superior del Doctorado en Ciencias Humanas de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad del Zulia. Editora de la Revista Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología.

- *Iván De la Vega*

Venezolano-español. Sociólogo, egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Magíster en Política y Gestión de la Innovación Tecnológica, egresado del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Doctor en Estudios Sociales de la Ciencia, egresado del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). Actualmente Profesor-Investigador de la Universidad Simón Bolívar y consultor internacional de RICYT.

- *Aura Troconis*

Venezolana, Sociólogo de la Universidad Central de Venezuela (UCV), con postgrado en Desarrollo Organizacional la Universidad Simón Bolívar (USB) y diplomado en Gerencia de Proyectos Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Especialista en Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva y Planificación Estratégica y Operativa vinculada al sector científico – tecnológico para instituciones como la Universidad Central de Venezuela (UCV), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ministerio del Poder Popular para la Ciencia Tecnología e Industrias Intermedias (MPPCTI), Fundación Instituto de Ingeniería para el Desarrollo Tecnológico (FIIDT). Profesor – Investigador Novel de la Universidad Simón Bolívar, actualmente.

Código de países

En las tablas y gráficos el nombre de los países se representa de la siguiente forma:

Países de Iberoamérica
ARG: Argentina
BOL: Bolivia
BRA: Brasil
CHI: Chile
COL: Colombia
CRC: Costa Rica
CUB: Cuba
ECU: Ecuador
ELS: El Salvador
GUA: Guatemala
HON: Honduras
MEX: México
NIC: Nicaragua
PAN: Panamá
PAR: Paraguay
PER: Perú
PTR: Puerto Rico
RDM: República Dominicana
URU: Uruguay
VEN: Venezuela
ESP: España
POR: Portugal

Países de comparación internacional
AUS: Australia
CAN: Canadá
KOR: República de Corea
EST: Estonia
GBR: Gran Bretaña

Regiones
ALC: América Latina y el Caribe
IBE: Iberoamérica
MUD: Mundo

Tabla de Información Básica

Características estructurales de los países incluidos en el informe indicadores seleccionados

	Población Millones	Ingreso Bruto Nacional USD Mil millones PPC	Ingreso Bruto Nacional Per Cápita USD-PPC	Crecimiento del PIB Tasa anual en %	Gasto del gobierno central como % del PIB
	2008	2008	2008	2000-2008	2009
ARG	40	559,2	14.020	5,3	37,8
BOL	10	40,1	4.140	4,1	..
BRA	192	1.932,9	10.070	3,6	39,6
CHI	17	222,4	13.270	4,4	26,5
COL	45	379,1	8.510	4,9	29,7
CUB	11,2[a]	110,8[b]	9.700[b]	..	..
CRC	5	49,6	10.950	5,5	..
ECU	13	104,7	7.760	5,0	..
ELS	6	40,9*	6.670*	2,9	..
GUA	14	64,2*	4.690*	3,9	..
HON	7	28,0*	3.870*	5,3	27,1
MEX	106	1.517,2	14.270	2,7	..
NIC	6	14,9*	2.620*	3,5	..
PAN	3	39,5	11.650	6,6	..
PAR	6	30,0	4.820	3,7	20,8
PER	29	230,0	7.980	6,0	..
RDM	10	77,6	7.890	5,4	..
URU	3	41,8	12.540	5,2	..
VEN	28	358,6	12.830	3,8	..
ESP	46	1.418,7	31.130	3,3	46,1
POR	11	234,6	22.080	0,9	49,4
AUS	21	727,5	34.040	3,3	36,9
CAN	33	1.206,5	36.220	2,5	43,5
KOR	49	1.366,9	28.120	4,5	24,0
EST[c]	1,34	27,15	20.250	-5,1	48,0
GBR	61	2.218,2	36.130	2,5	47,3
ALC	565	5.827,4	10.309	3,9	..
IBE	622	7480,7	10362,21	3,8	..

Fuente: Sobre la base de The World Bank, World Development Report 2010 http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Statistical-Annex.pdf. Última columna, International Monetery Fund, Fiscal Monitor, May 14, 2010, p. 83.
a: CEPAL, Panorama Social 2010, Anexo Estadístico.
b: Central Intelligence Agency, The World Factbook 2011. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cu.html

*: Valor del PIB por habitante en dls. de 2000.

A. Los desafíos de la educación superior en el espacio iberoamericano

Introducción

Desde el momento que se organizan formalmente, los sistemas de educación superior proporcionan a las sociedades la estructura social necesaria para controlar el conocimiento más sofisticado disponible en cada época y las técnicas que permiten su utilización. A lo largo de la historia se han especializado en la formación profesional y de las élites culturales, así como en la producción, transferencia y difusión del conocimiento académico.

Tres son las principales contribuciones que se espera de estos sistemas en el espacio iberoamericano de ES:

- Favorecer la integración y cohesión de las sociedades y la movilidad social a través de un acceso amplio y equitativo;
- Contribuir al crecimiento económico y la competitividad nacional a través de la formación de personas, la acumulación del capital humano de la sociedad y la generación, difusión y aplicación del conocimiento;
- Concurrir al fortalecimiento de las instituciones necesarias para la gobernabilidad democrática y para la deliberación pública sobre los principales asuntos de la agenda nacional.
-

En estos tres ámbitos el capital humano avanzado –aquel generado por las universidades y demás instituciones de educación superior– juega un papel decisivo:

- Es un elemento clave para ampliar y mejorar las posibilidades de las personas en el mercado laboral y favorecer la movilidad social, dos rasgos esenciales de las sociedades modernas que aspiran a una distribución más equitativa de las oportunidades y los beneficios.
- Es un componente principal del crecimiento y la competitividad de las naciones, especialmente ahora que éstos dependen de la productividad de las personas, la innovación en las empresas y organizaciones y la gestión de flujos de información, todos procesos basados en el uso intensivo del conocimiento.
- Es un factor de primera importancia en la conformación de la esfera pública y para la deliberación sobre políticas, además de encargarse de la preparación de una proporción creciente de los grupos dirigentes del Estado y la sociedad civil.
-

Sin embargo, y a pesar de los mejoramientos observados en varios ámbitos de la educación terciaria desde la publicación del anterior Informe (2007), se mantiene vigente lo que entonces señalamos: que en las tres áreas estratégicas señaladas, los indicadores pertinentes muestran no sólo un desempeño desigual de los sistemas y países sino, además, importantes rezagos, insuficiencias y debilidades, según revelan los gráficos y tablas presentados a continuación en este capítulo.

Significa, además, que la educación superior enfrenta, en esta zona del mundo, desafíos específicos de enorme magnitud.

En primer lugar, Iberoamérica presenta un cuadro de baja cohesión social, caracterizado por niveles agudos de exclusión, pobreza y desigualdad y por un insu-

ficiente desarrollo de la educación fundamental. Todo esto limita las oportunidades de las personas para progresar en la vida, debilita el tejido social y reduce el impacto de los avances logrados en el mejoramiento de las condiciones materiales de la población. Para la educación superior este panorama genera efectos negativos. Sociedades con desequilibrios básicos de equidad –como varias en América Latina– tienden a acentuar el carácter selectivo de las universidades y demás instituciones de enseñanza superior y producen efectos indeseados sobre la distribución del capital humano. A la vez, crea desafíos que las instituciones de educación superior no pueden eludir, especialmente en relación al acceso de los sectores, grupos y regiones postergados de la sociedad y en términos de la preparación de los profesores para el sistema escolar.

En segundo lugar, en el campo de los imperativos del crecimiento económico y la competitividad, y a pesar del mejor desempeño reciente de varias economías de la región iberoamericana, durante las últimas décadas su crecimiento promedio ha sido mediocre en comparación con el crecimiento promedio del mundo y el de los países en desarrollo. Su competitividad, condición para participar en las redes globales de producción e intercambio, sigue siendo limitada, en parte por la falta de capacidades para incorporar productivamente el conocimientos disponible e innovar. A la educación superior corresponde un papel clave en el desarrollo y expansión de estas capacidades, particularmente a través de la formación del capital humano profesional y técnico y la producción y transferencia de conocimientos necesarios para la innovación y el incremento de la productividad en todos los ámbitos de la sociedad y la economía.

En tercer lugar, el diagnóstico de la gobernabilidad revela debilidades estructurales y grados variables de inestabilidad e inefectividad de las políticas y regulaciones necesarias para el buen funcionamiento de las sociedades. También en este frente, por tanto, la educación superior –a cuyo cargo se encuentra la formación de los grupos dirigentes de la sociedad y la creación de las bases de conocimiento para el diseño de políticas públicas– enfrenta un conjunto de nuevos retos. En adelante, su rol será evaluado no sólo por su contribución a la reflexividad crítica de la sociedad sino, además, por su aporte a la solución de los problemas de la gobernabilidad democrática.

En las tres direcciones aquí señaladas –esto es, cohesión e integración sociales, crecimiento y competitividad, e institucionalidad para la gobernanza– las instituciones de educación superior están llamadas a jugar un rol fundamental.

En efecto, a ellas cabe formar el capital humano superior necesario para avanzar en esas tres direcciones.

Un balance del estado de situación del capital humano en Iberoamérica muestra que, a pesar de los progresos realizados, sin embargo subsisten serias deficiencias que obstaculizan el desarrollo de los países; deficiencias de volumen, acumulación, composición, distribución pero, además, de calidad del capital humano. Adicionalmente, existen insuficiencias formativas en todos los niveles, desde el inicio de la enseñanza obligatoria hasta el nivel superior y más avanzado.

En suma, aquí reside el mayor desafío para las universidades e instituciones de educación superior iberoamericanas al comenzar la segunda década del siglo XXI.

Las fallas y déficit detectados en su organización, funcionamiento y distribución se ubican en el centro mismo de su misión y contribución a la sociedad,

resultando en un freno para el desenvolvimiento de las capacidades nacionales en el terreno de la integración y cohesión sociales, el crecimiento y la competitividad y la institucionalización y gobernabilidad de la democracia.

Este segundo Informe sobre la educación superior en Iberoamérica encuentra aquí su punto de arranque.

En vez de concebir a la educación superior como un sistema referido a sí mismo solamente y a sus problemas internos, propone en cambio, al inicio, una visión del contexto en que ella se desenvuelve y respecto del cual han de medirse sus avances y aportes.

Para ello describe, con apoyo en la información y la evidencia comparadas disponibles, el panorama existente en los tres ámbitos dentro de los cuales deben actuar las instituciones de educación superior y ofrece, con el mismo tipo de antecedentes, un esquemático balance del capital humano en el espacio iberoamericano. De allí surgen, con nitidez, los retos que conforman el horizonte de actuación próxima y a medio plazo de la educación superior.

A1. Desafío del desarrollo humano y la cohesión social

A.1.1. Indicadores de desarrollo humano e integración social

	Índice de Desarrollo Humano[1], 2010		Pobreza en la población (%)[2]		Índice de Desarrollo Educacional[3], 2008	
	Puntuación	Ranking*	<1,25 USD-PPP x día Último año disponible	<2 USD-PPP x día Último año disponible	Puntuación	Ranking**
ARG	0,775	46	4,5	11,3	0,971	38
BOL	0,643	95	19,6	30,3	0,911	78
BRA	0,699	73	5,2	12,7	0,887	88
CHI	0,783	45	<2,0	2,4	0,968	49
COL	0,689	79	16,0	27,9	0,929	71
CRC	0,725	62	2,4	8,6	...	...
ECU	0,695	77	4,7	12,8	0,911	80
ELS	0,659	90	11,0	20,5	0,865	94
GUA	0,560	116	11,7	24,3	0,823	98
HON	0,604	106	18,2	29,7	0,885	87
MEX	0,750	56	<2,0	4,8	0,957	57
PAN	0,755	54	9,5	17,8	0,939	68
PAR	0,640	96	6,5	14,2	0,936	72
PER	0,723	63	7,9	18,5	0,925	72
RDM	0,663	88	5,0	15,1	0,840	96
URU	0,765	52	<2,0	4,2	0,972	36
VEN	0,696	75	3,5	10,2	0,919	74
ESP	0,863	20	...	...	0,987	12
POR	0,795	40	...	...	0,969	47
AUS	0,938	2	...	...	...	...
CAN	0,888	8	...	...	...	...
KOR	0,887	12	...	...	0,984	21
EST	0,812	34	...	...	0,981	25
GBR	0,849	26	...	...	0,990	9
ALC	0,704	...	...	...	...	...
IBE	0,711					
MUD	0,624	...	...	...	...	...

1: Índice de Desarrollo Humano 2010. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Tables_reprint.pdf
2: The World Bank, World Development Report 2010 http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Statistical-Annex.pdf
3: Unesco, Education for All Global Monitoring Report 2011. http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/pdf/gmr2010/gmr2010-annex-01-edi-es.pdf
*: Lugar ocupado entre 169 países, año 2010
**: Lugar ocupado entre 127 países, año 2008

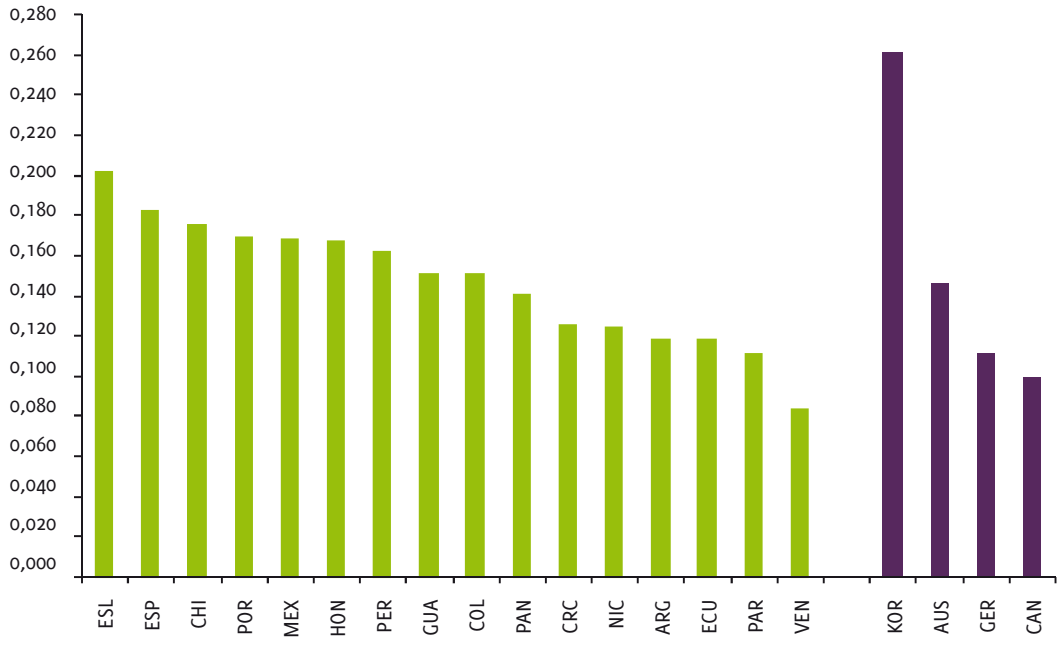
De acuerdo con la clasificación del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, España y Portugal integran el grupo de países con muy alto desarrollo humano. La mayoría de los países latinoamericanos se ubica en la categoría de desarrollo humano alto y una proporción menor califica como países con desarrollo humano medio.

Los niveles de pobreza medidos con el estándar internacional son particularmente altos en Bolivia, Honduras, Colombia, Guatemala y El Salvador, denotando la permanencia de grupos en situación de alta exclusión social.

El Índice de Desarrollo de la Educación Para Todos[1]ubica a los países iberoamericanos, con la excepción de España, Argentina y Chile, en posiciones relativamente rezagadas en el mundo, por debajo de los dos quintos de países con mayor desarrollo según este indicador.

A.1.2. Progreso en la senda del desarrollo humano

Incremento de puntución en el índice de desarrollo humano entre 1980-2010



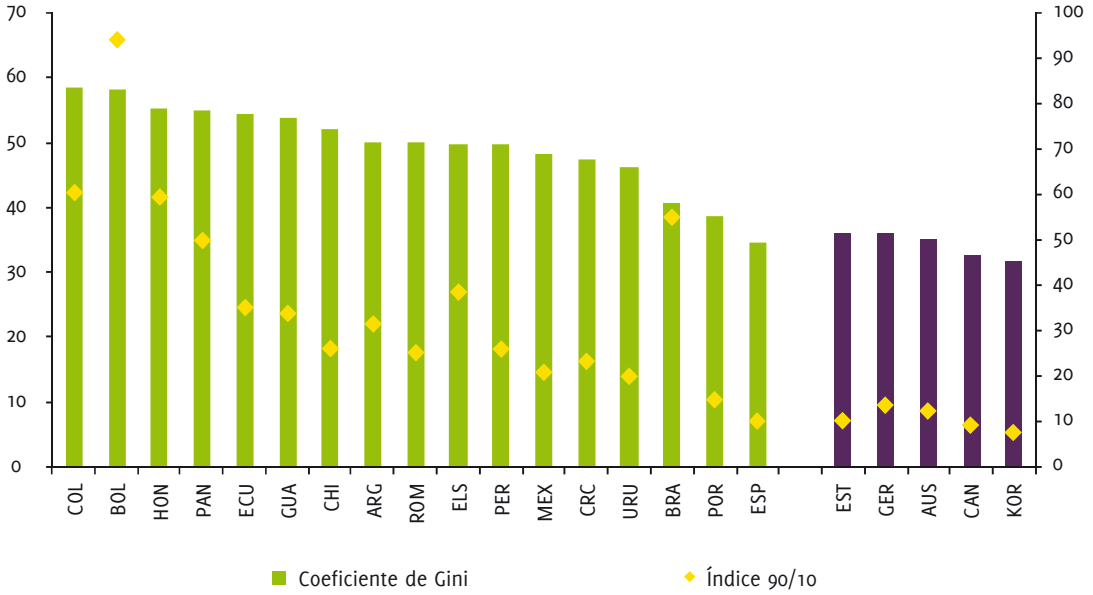
Fuente: Sobre la base UNDP, *Human Development Report 2010*.

A pesar del dispar desempeño económico de los países de Iberoamérica durante las últimas décadas (A.2.1), todos avanzan en el Índice de Desarrollo Humano, especialmente El Salvador, Honduras y Guatemala. También muestran una interesante trayectoria de progreso Chile, México, Perú, Colombia, Portugal y España.

[1] Índice compuesto que combina la tasa neta de escolarización primaria, la tasa de alfabetización de las personas de 15 años y más, la paridad entre los sexos de las tasas de escolarización y la tasa de supervivencia en el quinto grado de primaria. Ver UNESCO, Informe de Seguimiento de la ETP en el Mundo 2011 – Anexo, pp. 294-297.

A.1.3. Desigualdad distributiva

Distribución del ingreso/consumo, año 2007



Fuente: Sobre la base de UNDP, Human Development Report 2009

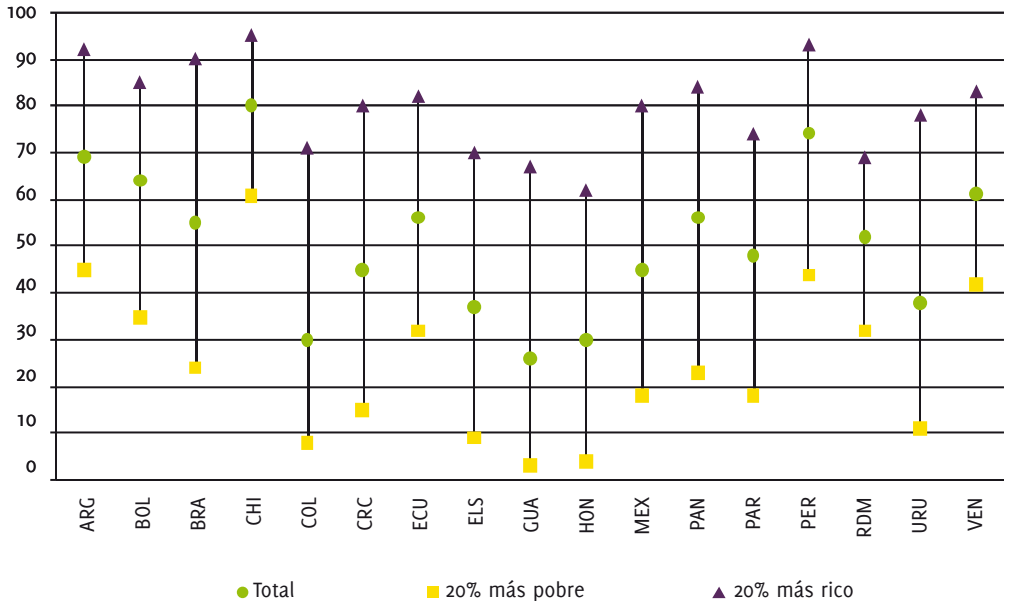
La región latinoamericana es reconocida hoy como la más desigual a nivel mundial[1]. En efecto, varios países aparecen entre los más desiguales del mundo. Es el caso de Colombia, Bolivia, Honduras, Panamá, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Chile, República Dominicana y Argentina. Todos muestran un Gini igual o superior a 0.50, muy por arriba de España (0.34) y de los países de comparación de otras regiones del mundo.

A su turno, el índice que mide la proporción del ingreso o consumo del grupo más rico respecto del grupo más pobre muestra grados agudos de polarización económico-social en países como Bolivia, Colombia y Honduras, donde el decil de mayores ingresos o consumo, alcanza una participación cuarenta veces o más que la participación del decil de menores ingresos.

[1] Según señala recientemente un documento de la CEPAL, «En efecto, la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad de las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social, multiplicándose las brechas por doquier. Recorre las asimetrías frente a la globalización». CEPAL, La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, LC/G.2432(SES.33/3), Santiago de Chile, 2010, p. 13.

A.1.4. Impacto de la desigualdad en la educación secundaria

Jóvenes de 20 a 24 años que culminaron la educación secundaria, según quintil de ingreso percápita, alrededor de 2008 (en porcentaje)

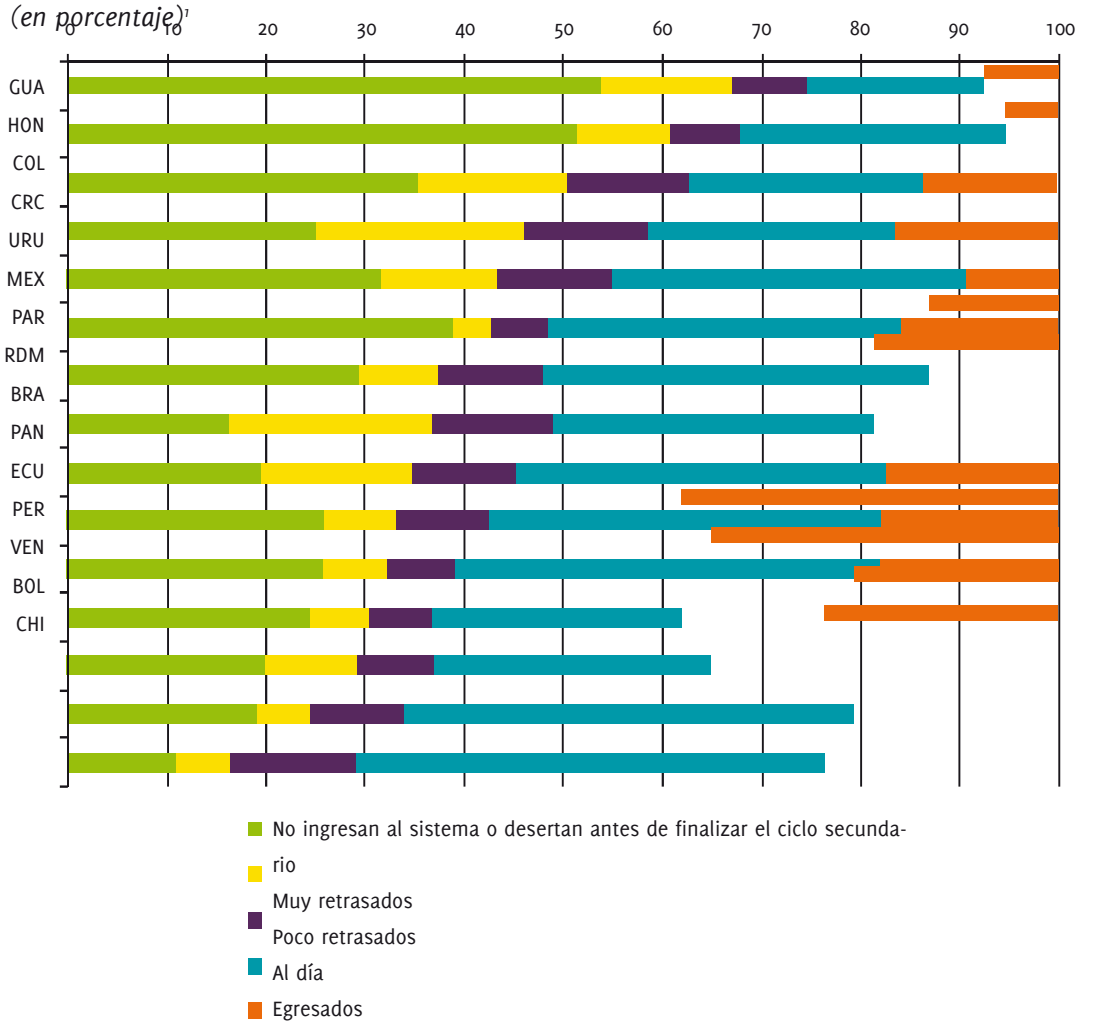


Fuente: Sobre la base de CEPAL, *Panorama Social América Latina, 2010*. Cap.II.

La fuerte desigualdad en la distribución del ingreso o el consumo se manifiesta en la educación; por ejemplo, a través del desigual nivel de conclusión de los estudios secundarios en personas de 20 a 24 años de edad según origen socio-económico. Hay países que muestran una baja tasa de graduación a la vez que un muy desigual éxito académico según quintil de ingreso. Es el caso de Guatemala, Colombia y Honduras. En oposición, otros países muestran tasas altas de graduación y menor desigualdad en estos resultados, como ocurre en Chile, y en menor medida, en Perú y Argentina. A nivel general, en la región, la proporción de jóvenes de ingresos altos que se gradúa de secundaria triplica la proporción de sus pares pobres que logran este nivel educativo.

A.1.5. Progreso escolar

Trayectoria de jóvenes de 15 a 19 años según situación en ciclo escolar. Alrededor de 2009 (en porcentaje)[1]



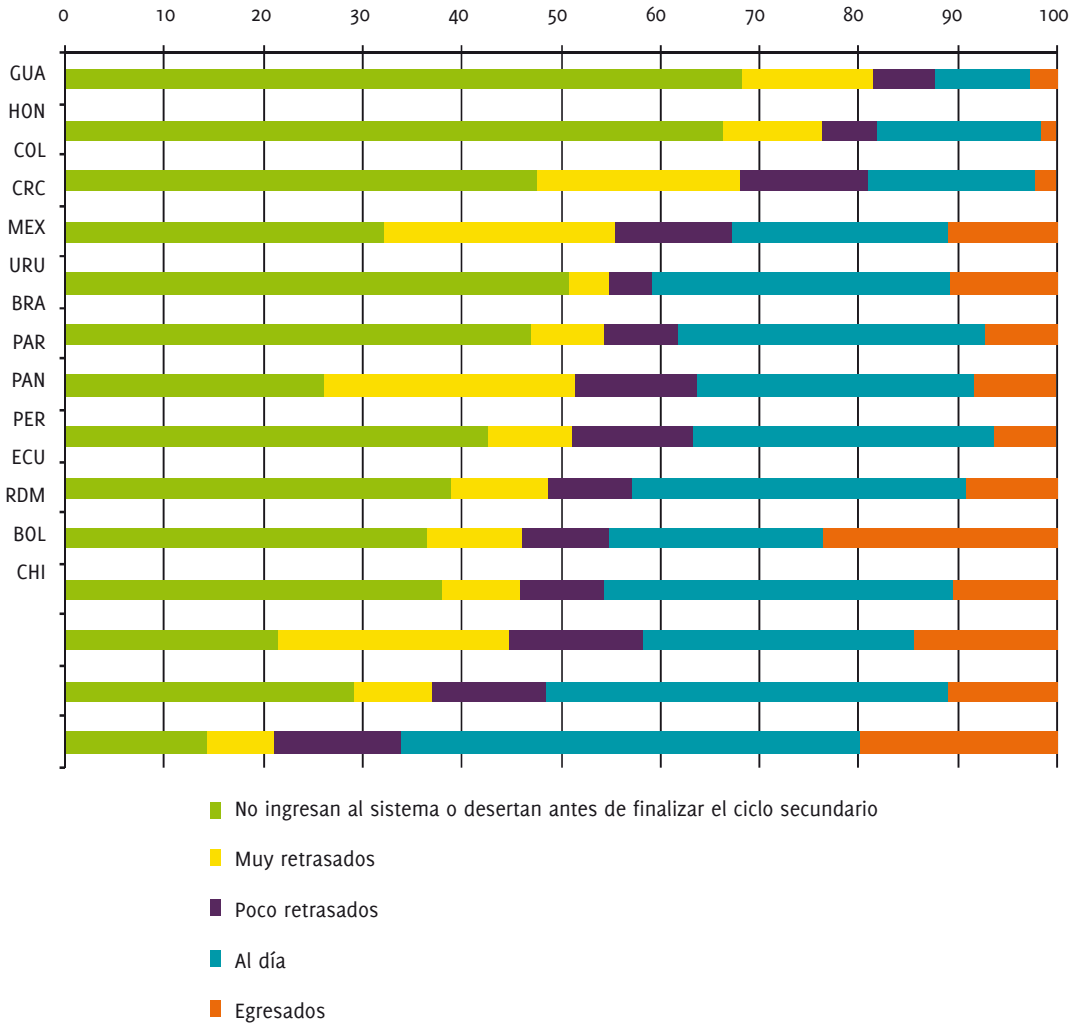
Fuente: Sobre la base de CEPAL, *Panorama Social América Latina, 2010*

Además de las dispares tasas nacionales de conclusión de la educación secundaria, se observan muy diversas trayectorias escolares durante el ciclo obligatorio. Los datos indican que un porcentaje significativo de jóvenes de 15 a 19 años, o bien no ingresa al sistema escolar o deserta antes de terminar el ciclo secundario, o bien, se encuentran cursando sus estudios pero con un fuerte rezago de edad. Los casos más extremos se observan en Guatemala y Honduras donde más de la mitad de los y las jóvenes no ingresan o desertan del sistema escolar; en otros países como México, Colombia, El Salvador y Uruguay, esta situación afecta en torno a un tercio de la población.

[1] Países ordenados de mayor a menor porcentaje de jóvenes que no ingresan, desertan antes de completar la secundaria o se encuentran muy retrasados.

A.1.6. Progreso escolar en áreas rurales

Trayectoria de jóvenes de 15 a 19 años según situación en ciclo escolar en zonas rurales. Alrededor de 2009 (en porcentaje)[1]



Fuente: Sobre la base de CEPAL, *Panorama Social América Latina, 2010*

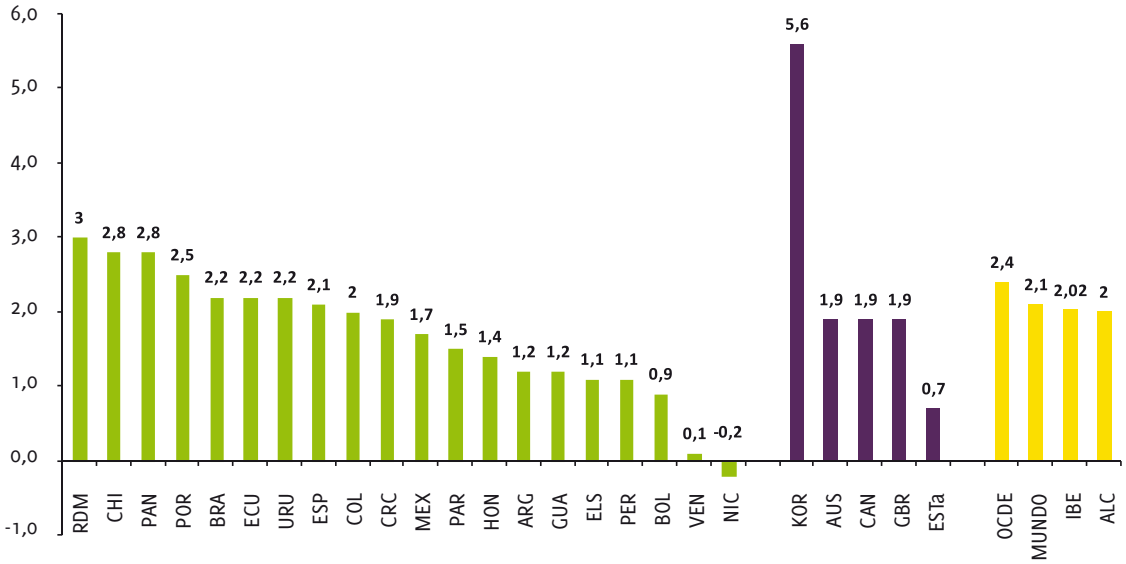
El crítico fenómeno mostrado en el gráfico anterior es particularmente severo en las áreas rurales. Los jóvenes que no ingresan al sistema, abandonan antes de finalizar sus estudios o se hallan muy retrasados superan el 50% en la mayoría de los países. Los casos más extremos son Honduras y Guatemala, donde esta proporción afecta a más de tres cuartos de la población secundaria. Sólo Chile y Bolivia muestran una mayor efectividad escolar en sus zonas rurales.

[1] Países ordenados de mayor a menor porcentaje en jóvenes que no ingresan, desertan antes de completar la secundaria o se encuentran muy retrasados.

A.2. Desafío del crecimiento y la competitividad

A.2.1. Crecimiento económico durante las últimas décadas

Tasa anual de crecimiento del PIB per capita, 1970-2008 (en porcentaje)

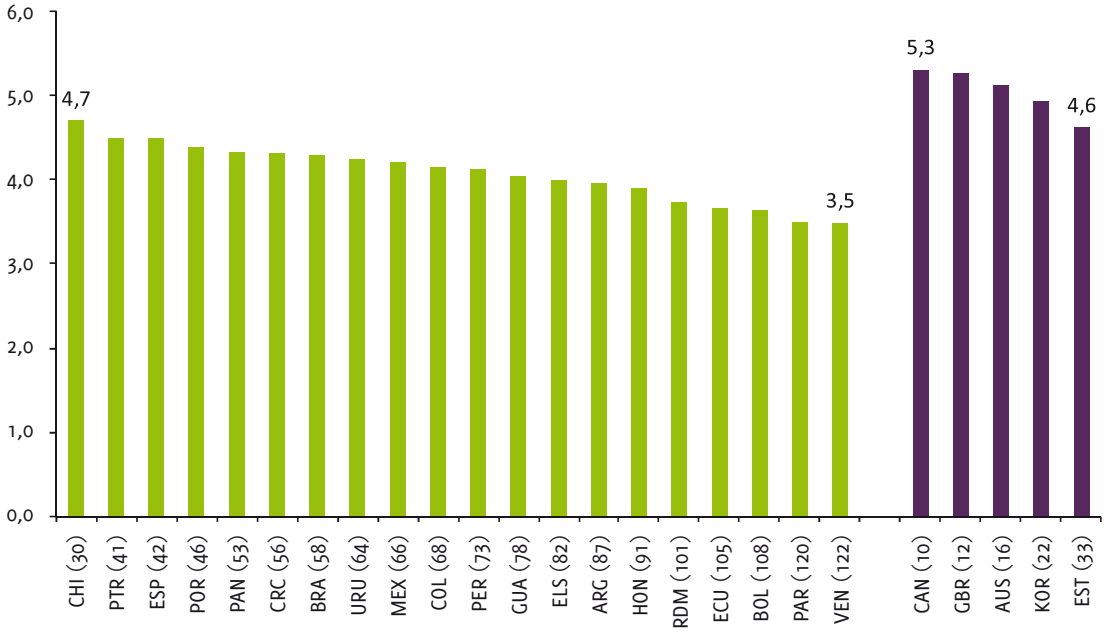


Fuente: Sobre la base de UNDP, Índice de Desarrollo Humano 2010

A pesar del vigoroso crecimiento experimentado por varios países latinoamericanos durante la primera década del siglo XXI, el crecimiento promedio de la región iberoamericana durante las últimas cuatro décadas ha sido poco satisfactorio. Sólo República Dominicana, Chile, Panamá, Portugal, Brasil, Ecuador, Uruguay y España muestran un crecimiento del PIB per cápita igual o superior al crecimiento promedio mundial (2,1%). Durante el mismo período, el conjunto de los países de Iberoamérica tiene un crecimiento promedio del 2,02%, prácticamente igual al del promedio mundial pero inferior al de los países de la OCDE (2,4%).

A.2.2. Competitividad de las economías, 2010

Índice de competitividad global[1], ICG
(Ranking entre 133 países y puntuación por país)



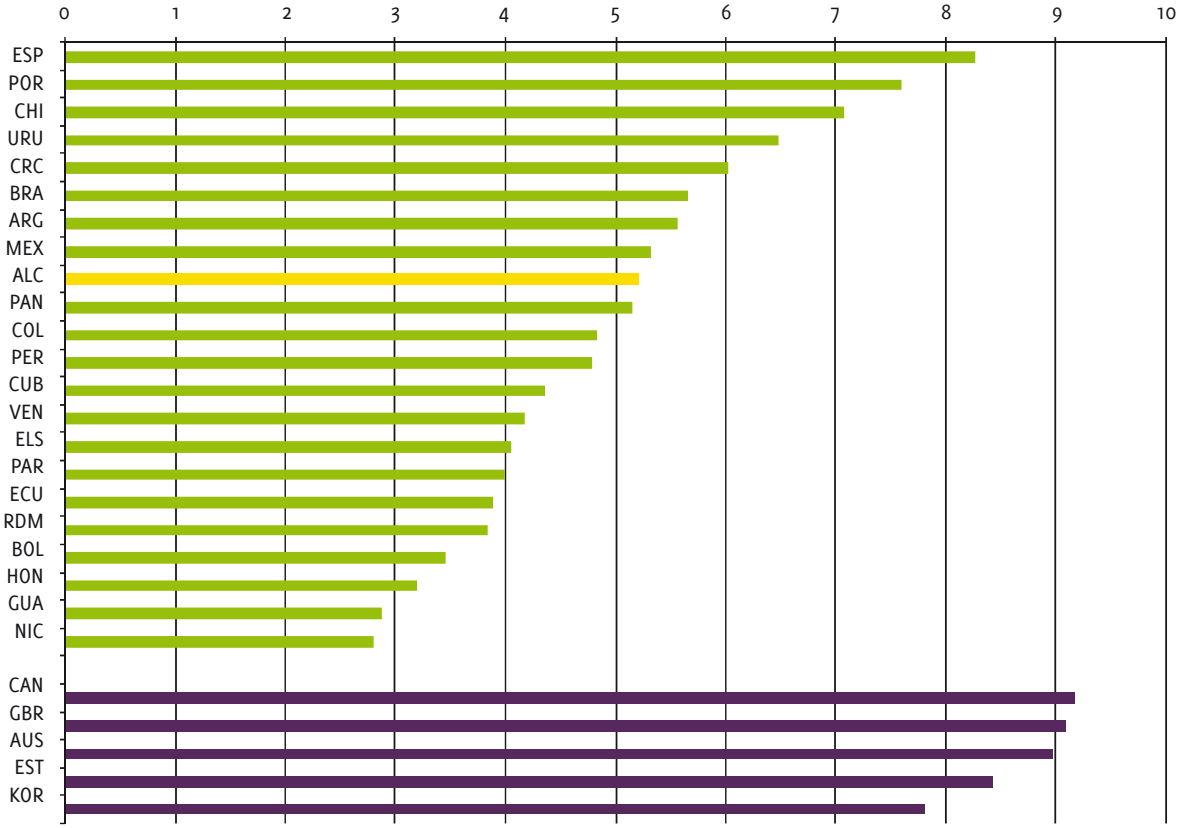
Fuente: Sobre la base de World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2010-2011.

De acuerdo al *Informe de Competitividad Global 2010-2011* del *World Economic Forum*, el índice de Competitividad de los países de Iberoamérica es bajo en general. En efecto, ninguno de los países del grupo se ubica en el primer quintil de competitividad. No obstante, Chile, Puerto Rico, España, Portugal y Panamá ocupan posiciones dentro del segundo quintil de mayor competitividad. El resto de los países se sitúa en los demás quintiles de menor competitividad.

[1] El ICG se construye en base a múltiples indicadores agrupados en 12 áreas claves: calidad de las instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico, salud, educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación empresarial e innovación.

A.2.3. Avance hacia la economía basada en conocimiento

Índice de economía del conocimiento, 2009



Fuente: Sobre la base de The World Bank, Knowledge Assessment Methodology, 2011

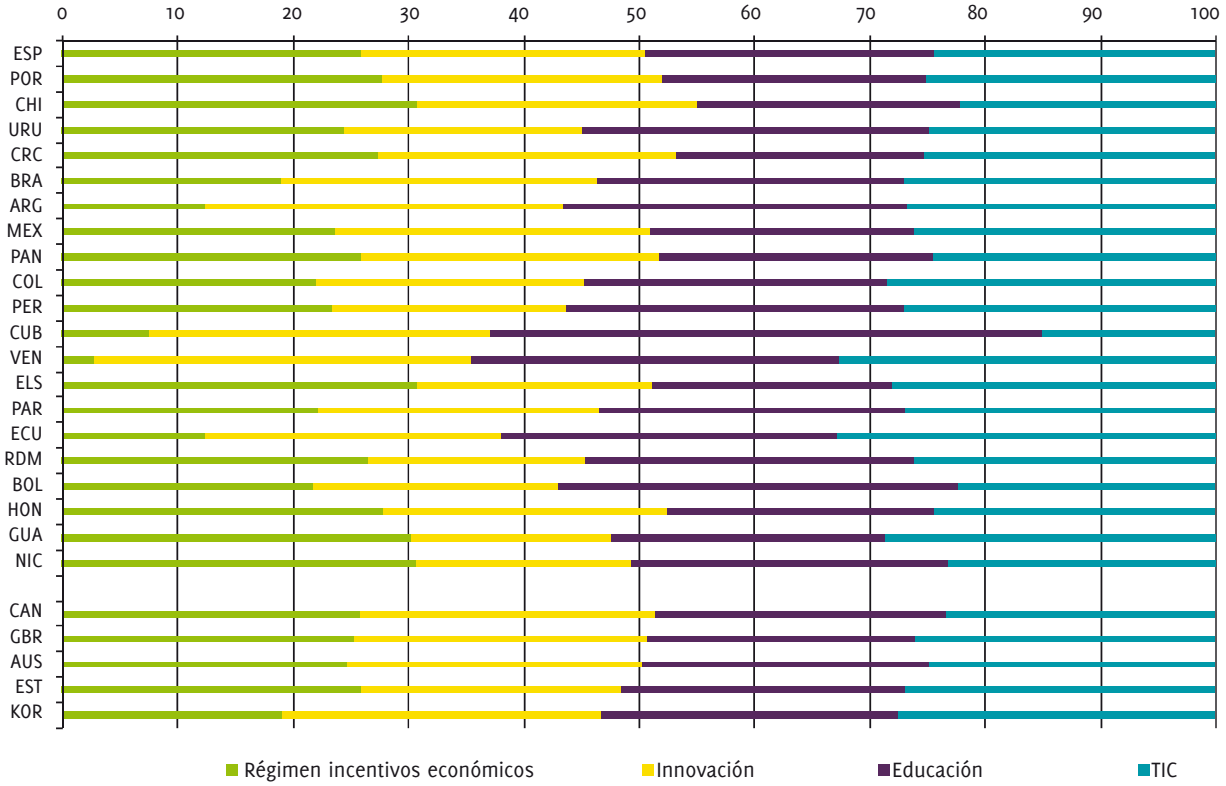
El avance de los países iberoamericanos hacia la economía global basada en el uso intensivo del conocimiento es todavía reducido, según muestra el indicador comparativo del Banco Mundial[1]. Éste permite medir la posición relativa de los países en función de múltiples indicadores agrupados en cuatro dimensiones claves; a saber, funcionamiento del régimen de incentivos económicos, nivel de desarrollo de la educación y el capital humano, capacidades de innovación y uso de TIC's.

En una escala de 1 a 10, sólo España, Portugal y Chile alcanzan cifras superiores a siete, situándose América Latina y el Caribe en su conjunto en el nivel 5,21 y los países más rezagados, como Guatemala y Nicargua, por debajo de 3.

[1] Ver en http://info.worldbank.org/etools/kam2/kam_page1.asp.

A.2.4. Condiciones para participar en la economía basada en conocimiento

Índice de economía del conocimiento por componente, 2009 *(en porcentaje)*[1]



Fuente: Sobre la base de The World Bank, Knowledge Assessment Methodology, 2011.

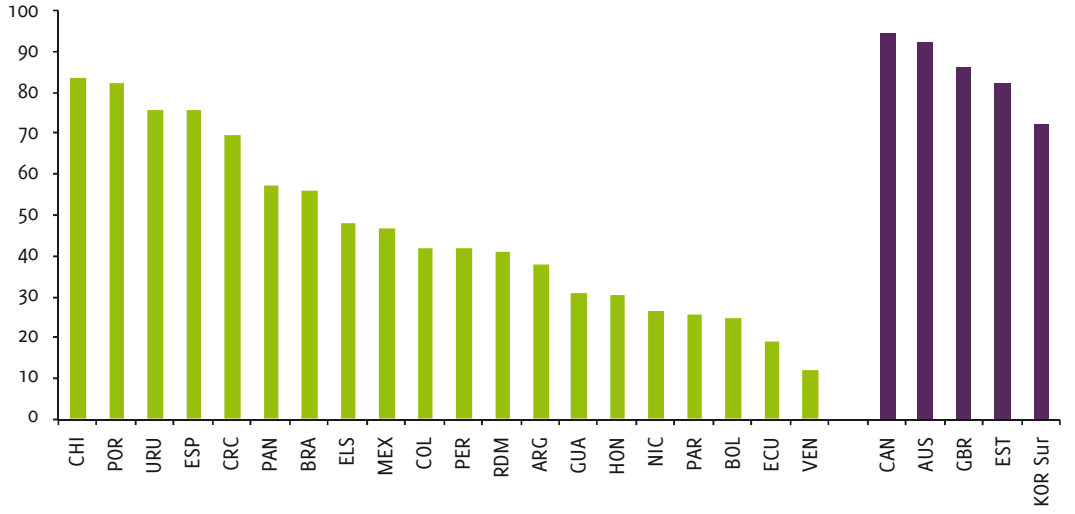
El índice de avance hacia la economía basada en el conocimiento del Banco Mundial puede descomponerse para cada país según el peso relativo de las cuatro dimensiones señaladas más arriba: funcionamiento del régimen de incentivos económicos, nivel de desarrollo de la educación y el capital humano, capacidades de innovación y uso de TIC's. El gráfico permite observar la contribución que cada una de estas dimensiones realiza al índice del respectivo país y dónde se encuentran, en cada caso, sus mayores fortalezas y debilidades.

[1] Países ordenados según valor de su Índice de Economía de Conocimiento, 2009. (A.2.3.).

A.3. El desafío de las instituciones públicas

A.3.1. Indicadores de desarrollo institucional

Promedio de indicadores de gobernabilidad[1] por país (Ubicación de percentil sobre 212 países y territorios)



Fuente: Sobre la base de *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*.
*Total de 212 países participantes; AL: 17 países; IB: Países de América Latina más España y Portugal.
Los valores indican la posición del país en una escala de 0 a 100, donde cero es el valor más bajo y 100 el máximo puntaje posible de obtener en cada indicador.

Los países de Iberoamérica se caracterizan, en general, por poseer una institucionalidad débil en comparación con los países desarrollados. Sólo Chile y Portugal, al igual que los países desarrollados incluidos en este estudio, se sitúan por sobre el percentil 80 en el Índice combinado que considera los valores medidos en seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, imperio de la ley y control de la corrupución. La mayoría, en cambio, se ubica por bajo del percentil 50, dentro de un universo que comprende más de 200 países. Esta debilidad institucional puede expresarse en inestabilidad política, baja efectividad gubernamental y de las regulaciones públicas, débil imperio de la legalidad, corrupción y escasa responsabilidad de las autoridades oficiales ante la sociedad civil.

[1] Los indicadores utilizados son: voz y accountability, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, imperio de la ley, control de la corrupción.
Para mayores detalles sobre la metodología y fuentes empleadas en la construcción de estos indicadores ver Worldwide Governance Indicators. Disponible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp

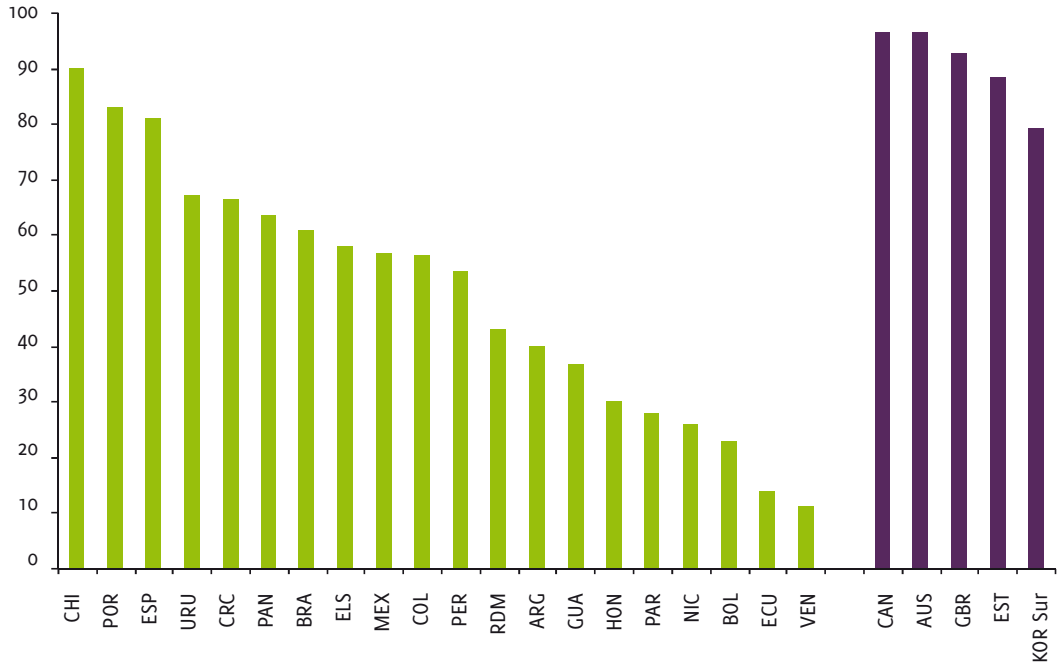
Indicadores de desarrollo institucional
(Tabla con datos de base)

	Indicadores de Gobernabilidad					
	Voz y Rendición de Cuentas	Estabilidad Política	Efectividad del Gobierno	Calidad de las regulaciones	Imperio de la ley	Control de la corrupción
ARG	55,9	43,4	39,5	21,0	29,7	38,1
BOL	46,0	19,8	27,6	18,1	9,9	27,6
BRA	62,1	54,2	57,6	55,2	49,5	56,2
CHI	74,9	69,3	85,7	93,8	87,7	89,5
COL	42,7	7,1	56,2	57,1	39,6	48,1
CRC	75,4	70,3	65,7	67,6	65,6	72,9
ECU	40,3	20,8	21,9	6,2	7,5	17,6
ELS	50,7	46,2	52,9	63,3	22,6	53,3
GUA	37,0	21,2	29,0	51,0	13,7	32,4
HON	33,6	34,0	28,1	45,7	20,8	20,5
MEX	53,6	22,2	60,5	61,0	34,0	49,0
NIC	32,7	27,4	14,3	37,6	21,7	24,3
PAN	65,9	49,5	62,4	64,8	52,4	49,5
PAR	41,7	17,5	19,5	36,7	16,5	21,0
PER	50,2	17,9	43,3	63,8	30,2	45,2
RDM	52,6	49,1	38,6	47,6	28,3	30,0
URU	84,8	78,3	71,9	62,4	70,8	85,7
VEN	26,1	11,3	18,6	3,8	2,8	8,1
ESP	87,2	38,2	77,6	84,8	85,4	80,5
POR	89,1	74,5	85,2	80,5	83,5	81,9
AUS	94,3	76,4	95,2	98,1	95,3	96,2
CAN	95,3	85,4	96,7	96,2	96,7	96,7
KOR	68,2	52,4	83,3	75,2	82,5	71,4
EST	85,3	67,0	84,8	91,9	84,9	80,0
GBR	91,9	54,7	91,0	94,3	93,9	91,4
AL	51,4	35,9	44,4	47,6	33,8	43,5
CARIBE	67,3	62,7	67,4	62,6	63,7	68,9
IB	55,3	38,1	48,3	51,3	39,1	47,5

Basado en Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008 (June 29, 2009). World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1424591
*Total de 212 países participantes; AL: 17 países; IB: Países de América Latina más España y Portugal.
Fuente: Worldwide Governance Indicators. Disponible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp
Los valores indican la posición del país en una escala de 0 a 100, donde cero es el valor más bajo y 100 el máximo puntaje posible de obtener en cada indicador.

A.3.2. Calidad de la política

Promedio de indicadores de efectividad gubernamental[1] y calidad de las regulaciones[2] por país
(Ubicación de percentil sobre 212 países)



Fuente: Sobre la base de *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*.

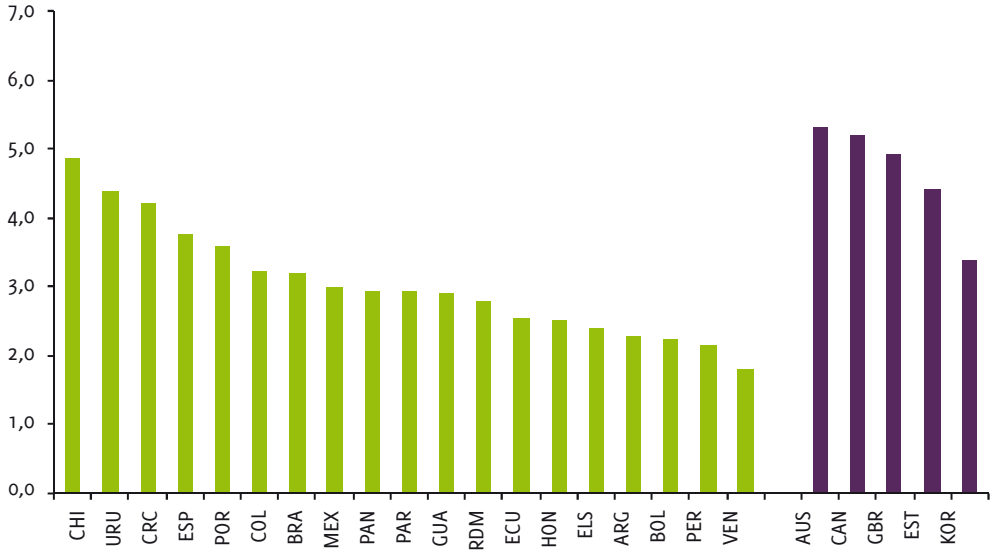
En especial los indicadores de efectividad gubernamental y calidad de las regulaciones públicas –dos manifestaciones de la fortaleza relativa del régimen político-administrativo– aparecen débiles en la comparación, con excepción de países como Chile, Portugal y España, que se hallan situados en el quintil superior (percentil 80).

[1] El indicador de efectividad gubernamental considera la calidad de los servicios públicos y del personal funcionario y su grado de independencia respecto de presiones políticas y la credibilidad del compromiso gubernamental con estos objetivos.

[2] El indicador de calidad de las regulaciones considera la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas razonables y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

A.3.3. Percepción empresarial sobre fortaleza institucional

Índice de percepción[1] en escala de 1 a 7



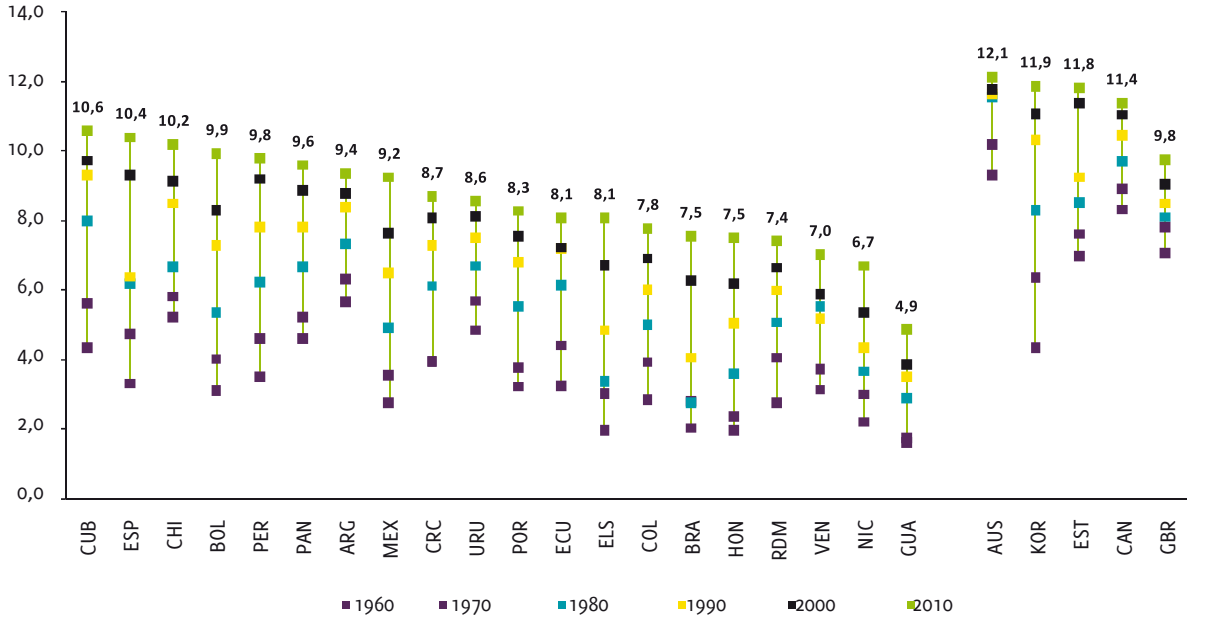
Fuente: Sobre la base de World Economic Forum, *Global Competitiveness Report, 2010-2011*.
[1] Considera las variable 1.03, confianza pública en políticos; 1.04, independencia judicial; 1.05, favoritismo en las decisiones de los funcionarios gubernamentales; 1.09, confiabilidad en los servicios policiales; 1.16, efectividad en los órganos legislativos; 1.17, calidad de la información relativa a cambios de política y regulaciones; 1.29, impacto del nepotismo.

En sistemas democráticos con economías de mercado, la percepción del sector privado empresarial respecto del funcionamiento de las instituciones del Estado es un elemento importante de estabilidad política y para la colaboración público/privada. En general, dicha percepción por parte del sector empresarial es negativa en la mayoría de los países, siendo calificadas como aceptables las dimensiones institucionales examinadas (vale decir, con una puntuación por encima de 4,5 en una escala de 1 a 7) solamente en Chile, Uruguay y Costa Rica.

A.4. El desafío del capital humano

A.4.1 Acumulación de capital humano

Años promedio de escolarización de la población de 15 o más años, 1960-2010



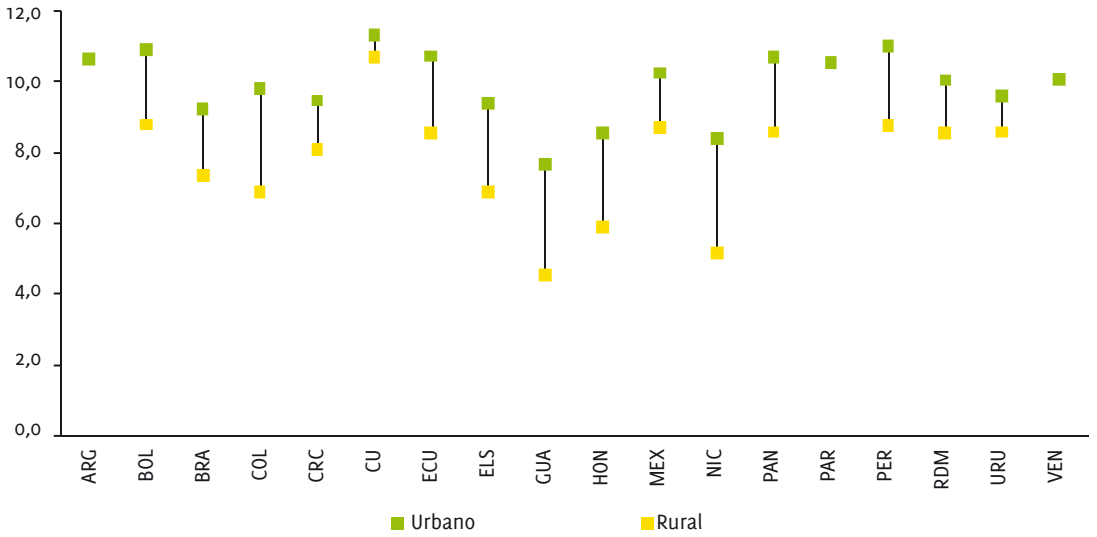
Fuente: Sobre la base de World Databank. Education Estatisics (EdStats)

Para abordar las tareas del crecimiento y competitividad, superar la pobreza, aumentar los niveles de cohesión social y participación social, y fortalecer las instituciones que facilitan la gobernabilidad democrática, las sociedades necesitan incrementar sostenidamente su capital humano. En esta tarea juegan un rol decisivo las instituciones educacionales.

Durante las últimas décadas, Iberoamérica viene aumentando su capital humano; no obstante, éste se halla aún por debajo de lo exhibido por los países desarrollados. Mientras en estos últimos, el capital humano de la población de 15 años o más se sitúa en torno a 12 años promedio de escolarización, en Iberoamérica sólo tres países superan 10 años de escolarización promedio (Cuba, España y Chile). Aquellos que experimentaron un mayor incremento durante las últimas cinco décadas (Brasil, El Salvador, Honduras, México y Bolivia) triplicaron los años de escolarización promedio en su población.

A.4.2. Volumen de capital humano

Años de estudio de la población de 15 a 24 años , urbano y rural.
En promedio. Alrededor de 2008

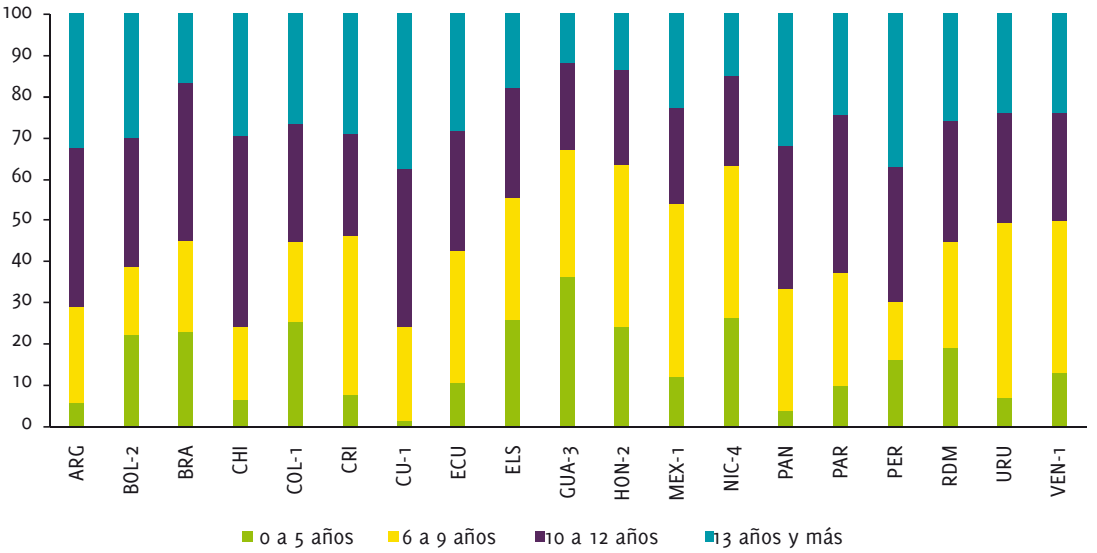


Fuente: Sobre la base de CEPAL, *Panorama Social, 2010*

Adicionalmente, existen en Iberoamérica pronunciadas diferencias entre el nivel de capital humano de la población en general y el de la población rural. Estas diferencias fluctúan en torno a tres años en países como Nicaragua, Guatemala y Colombia. A su vez, en todos los países la escolaridad promedio de quienes viven en las zonas urbanas supera en 1,5 años y más a quienes viven en el área rural.

A.4.3. Distribución del capital humano en la población

Población económicamente activa de 15 años y más , de zonas urbanas, por años de escolarización. Año 2009 (en porcentaje)

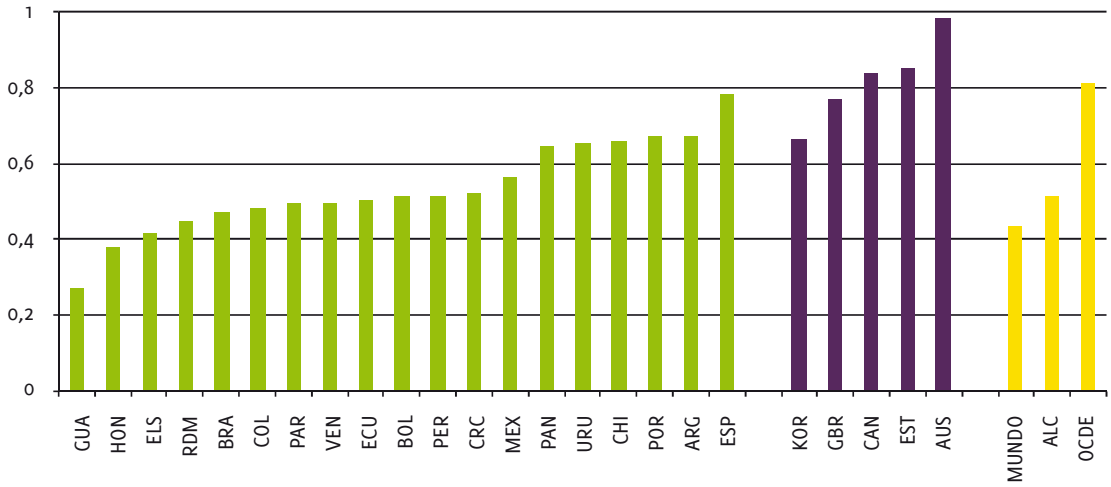


Fuente: Sobre la base de CEPAL, *Panorama Social 2010*
n- Los datos se refieren a n años antes del año de referencia

Los niveles relativamente bajos de capital humano en Iberoamérica se hallan asociados al alto porcentaje de la población que tiene 9 o menos años de escolarización: en la mayoría de los países este porcentaje alcanza a dos quintos o más de la población económicamente activa. Las excepciones son Chile, Cuba y Argentina, con menos de un cuarto de la población en esta categoría.

A.4.4. Nivel de desigualdad en la distribución del capital humano

Índice de educación ajustado por la desigualdad, 2010



Fuente: Sobre la base de UNDP, *Human Development Report 2010*

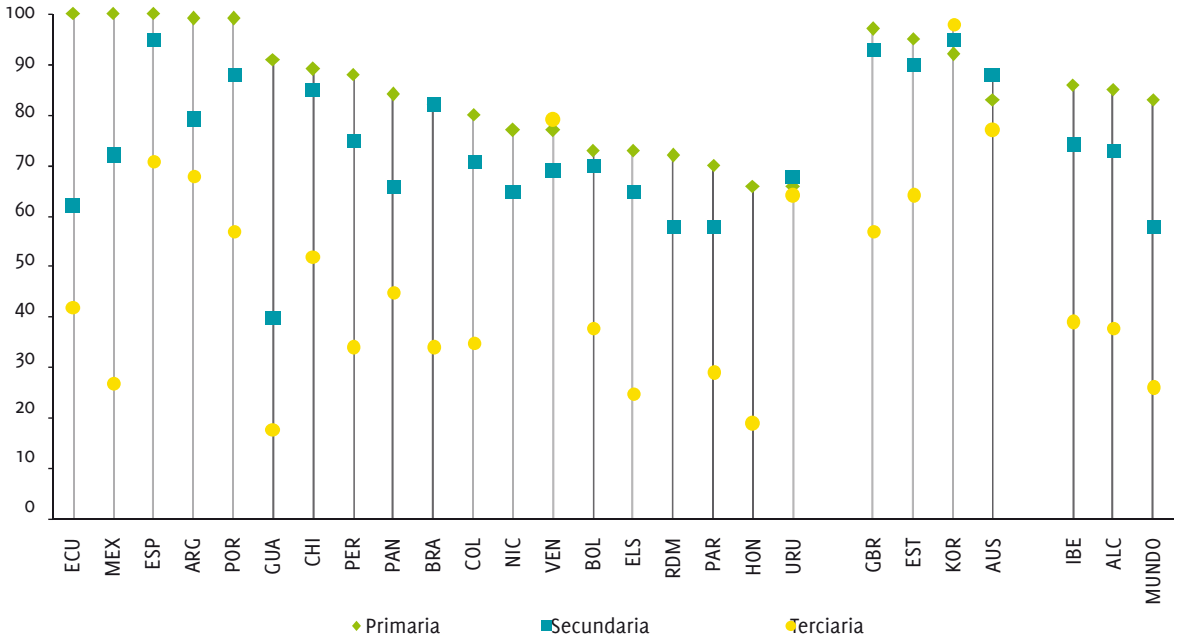
El índice de educación ajustado por desigualdad es una estimación de la desigualdad en los años de escolarización de la población adulta; vale decir, su valor refleja la desigualdad en la distribución de los años de educación de toda la población. Medido en una escala de cero a uno, cuanto menor es su valor mayor es el nivel de desigualdad que refleja[1].

Mientras en los países de comparación el valor del índice es superior a 0,6 –y en Australia cercano a uno, indicando casi perfecta igualdad– en los países latinoamericanos esto sólo vale en los casos de Argentina, Chile, Uruguay y Panamá. En el extremo opuesto, Guatemala y Honduras exhiben los mayores niveles de desigualdad en la distribución de los años de escolaridad de su población, dentro del conjunto de países de Iberoamérica.

[1] El índice de educación ajustado por desigualdad es un indicador complementario al Índice de Desarrollo Humano, construido para expresar las disparidades del desarrollo humano existentes dentro de la población de un mismo país. En el caso de la desigualdad en la dimensión de la educación sólo es aproximada a la desigualdad en los años de escolarización de la población adulta. Para simplificar, la estimación de la desigualdad en educación se basa sólo en la distribución de años de escolarización de toda la población, derivada de encuestas familiares nacionales representativas. Para precisiones sobre la metodología de construcción del índice, ver: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2010. El IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D), Nota Técnica Nº2. Disponible en: http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idhi/

A.4.5. Formación inicial del capital humano

Tasa de matrícula por nivel educativo[1]. Alrededor de 2008 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de UNESCO, *Compendio Mundial de Educación, 2010.*

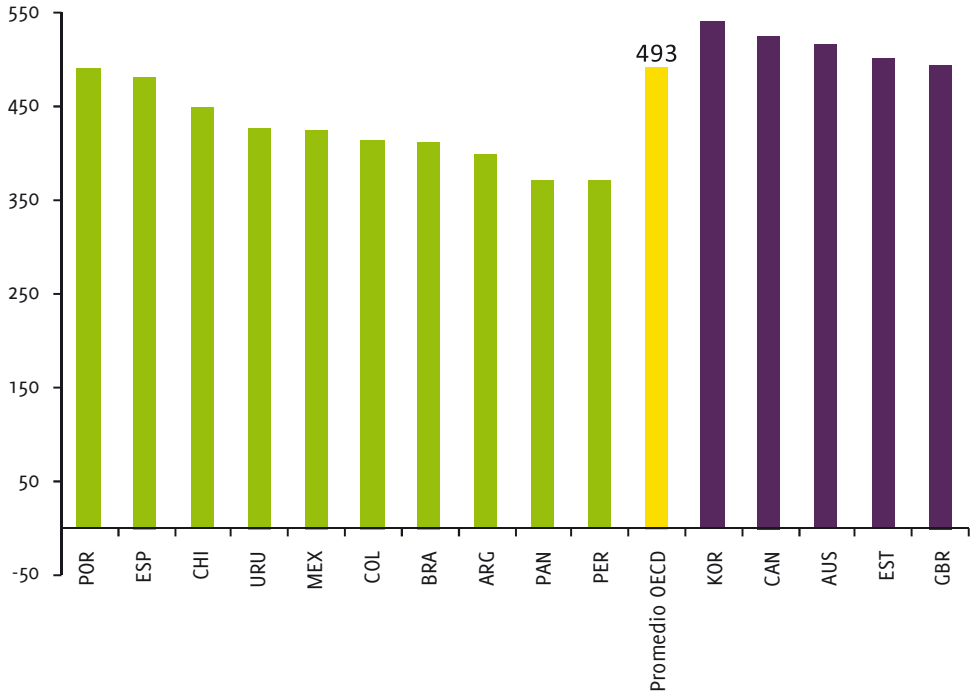
La amplitud de la base formativa del capital humano tiene que ver inicialmente con la cobertura de los sistemas educacionales. Mientras la mayoría de los países incluidos en este Gráfico alcanza tasas de participación superiores al 85% en el nivel de educación primaria, en algunos de ellos esta proporción cae a 65% o menos en el nivel secundario. En efecto, la tasa de matrícula neta promedio de los países de Iberoamérica corresponde a 86 % y 74%, respectivamente, en estos dos niveles.

La disminución de la tasa de participación continúa en el nivel terciario: corresponde, en promedio, a 39% en los países iberoamericanos, mientras que en algunos países representa un cuarto o menos de la población, como ocurre en México, El Salvador, Honduras y Guatemala. En este nivel, sólo Venezuela, España, Argentina y Uruguay observan tasas de participación similares a las de los países desarrollados de comparación.

[1] Para el nivel primario y secundario se considera la tasa neta de matrícula, que expresa el número total de estudiantes del respectivo nivel en las edades de cursarlo como porcentaje de la población total en dichas edades. El nivel terciario utiliza la tasa bruta de matrícula que expresa el número de estudiantes matriculados, independiente de su edad, expresado como porcentaje de la población en el grupo de edad teórica, establecido en cinco años posteriores a la edad oficial de graduación del nivel secundario.

A.4.6. Calidad en la formación inicial de capital humano

Puntuación media en la escala de lectura de la prueba Pisa, alumnos 15 años



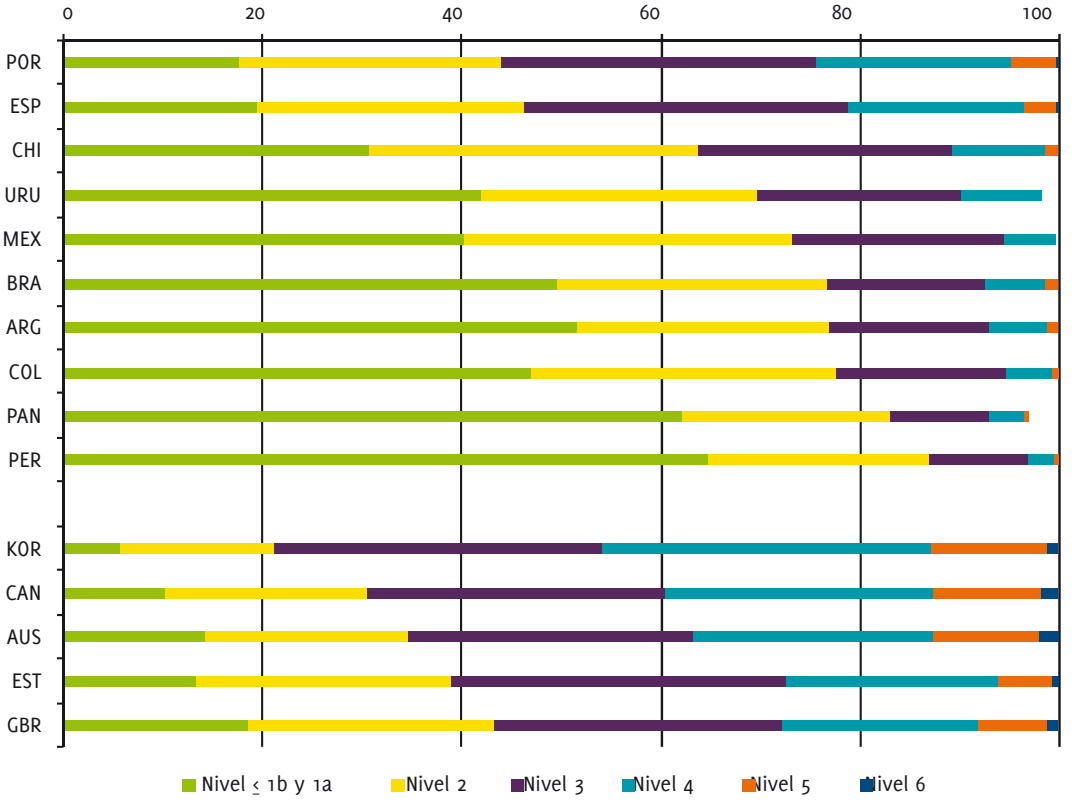
Fuente: Sobre la base de OECD, 2010. *Resultados PISA, 2009*

El capital humano se expresa cuantitativamente por los años promedio de escolarización de la población. Cualitativamente, en cambio, se mide por las competencias y habilidades adquiridas por las personas a lo largo de la vida a través de los procesos formales e informales de aprendizaje en que participan.

Este Gráfico muestra el nivel de competencia –esto es, de conocimientos y habilidades– adquirido por los estudiantes a los 15 años de edad, según la medición PISA en la escala combinada de comprensión lectora (*literacy*). Con excepción de Portugal y España, que se acercan al puntaje promedio de los países de la OCDE (493 puntos) los demás países del área iberoamericana participantes en esta prueba obtienen puntajes netamente inferiores.

A.4.7. Niveles de competencia alcanzados por los alumnos

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de competencia en la escala de lectura de la prueba Pisa 2009, alumnos de 15 años[1]



Fuente: Sobre la base de OECD, 2010. *Resultados PISA, 2009*

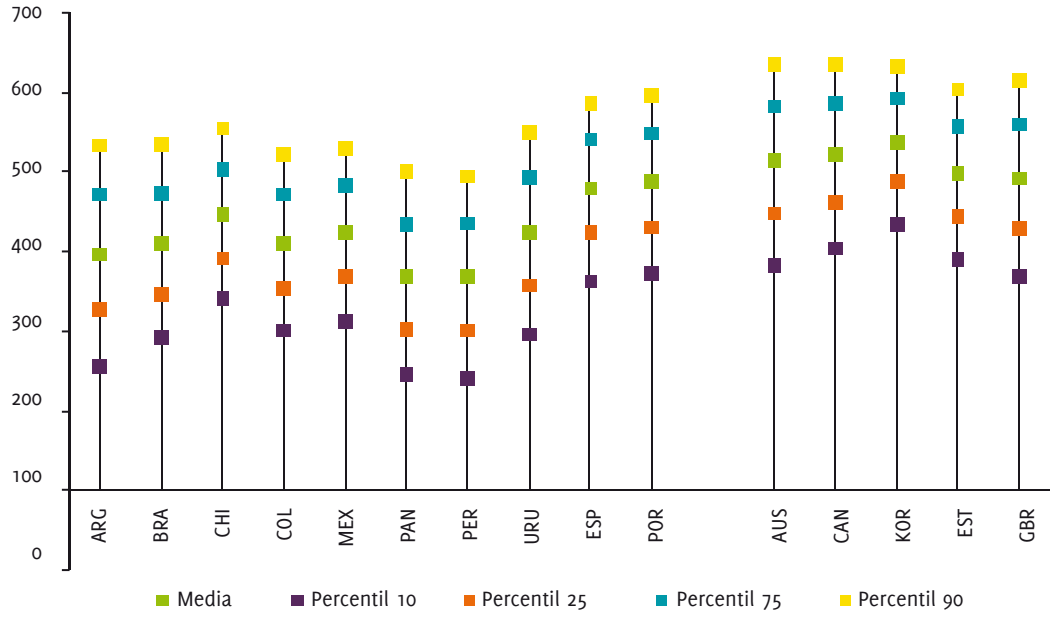
Adicionalmente, es motivo de especial preocupación la distribución de los alumnos iberoamericanos entre los seis niveles de dominio de competencias lectoras que identifica PISA.

Si se considera que el nivel 1b o menos, indica fallas graves en la capacidad de utilizar la competencia lectora como herramienta para la adquisición de conocimiento y habilidades en otras áreas, y que en el nivel 1a los alumnos sólo son capaces de realizar las tareas más sencillas desarrolladas por PISA, se arriba a la conclusión de que entre los países de Iberoamérica, con excepción de Portugal y España, entre un 30% y hasta poco más de un 60% de jóvenes se halla en esta situación que es de serio déficit. Si a ello se agrega el porcentaje que sólo alcanza el Nivel 2, definido como aquel que permite realizar tareas lectoras básicas, se concluye que más de tres quintos de los alumnos no ha logrado, a los 15 años, las competencias de desempeño esenciales para operar con información. Esta realidad contrasta fuertemente con la de los países de la muestra internacional de comparación, donde la proporción de jóvenes con bajos resultados gira en torno a 30%.

[1] Países ordenados por procentaje decreciente de alumnos en Niveles 3 a 6.

A.4.8. Nivel de desempeño de los estudiantes

Puntuación media y variación en el rendimiento en la escala de lectura de la prueba Pisa, alumnos de 15 años

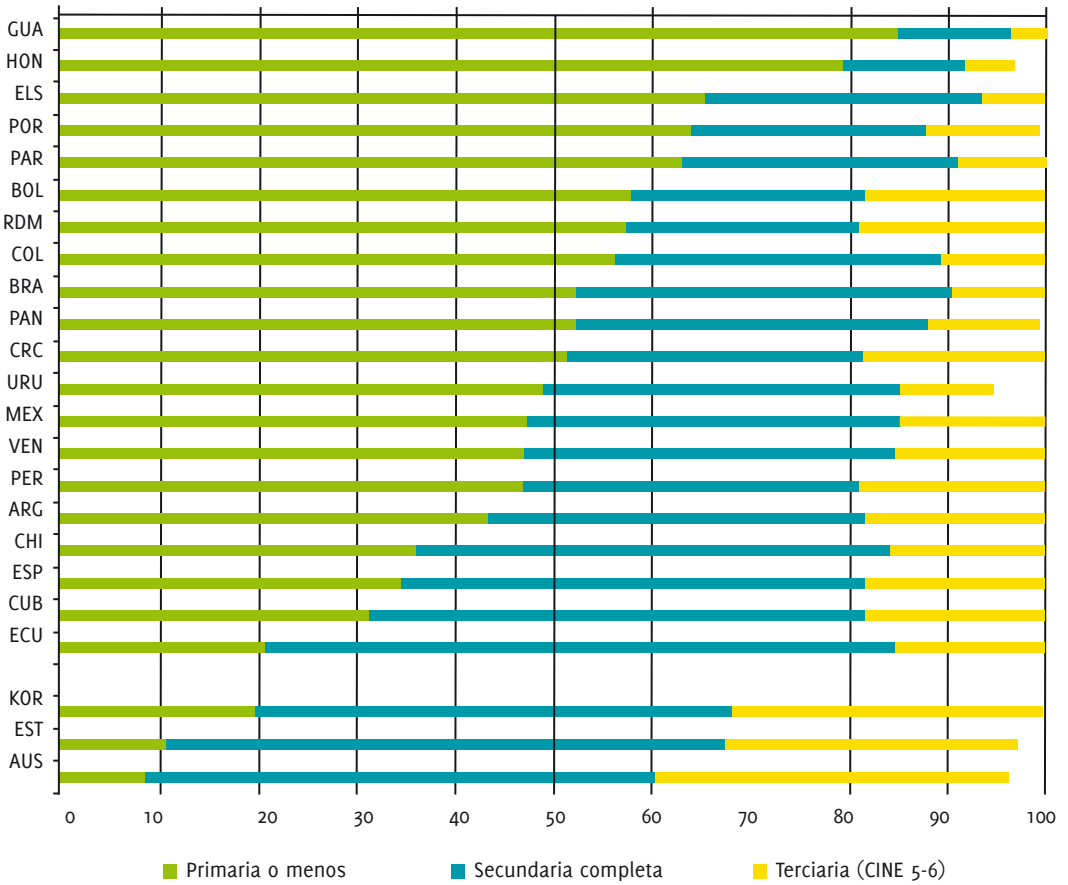


Fuente: Sobre la base de OECD, 2010. *Resultados PISA, 2009*

Este Gráfico ofrece una visión adicional del déficit de comprensión lectora recién indicado. Permite observar que en los países iberoamericanos los alumnos ubicados en la puntuación media suelen situarse en algunos casos por debajo del percentil 25 de la muestra comparativa extra regional. Sólo en Portugal, España, Uruguay y Chile, los estudiantes del percentil 90 igualan o superan a los del percentil 75 de la muestra de países desarrollados de fuera de la región.

A.4.9. Años de educación en la población de 25 años y más

Logro educativo de la población de 25 años y más. Alrededor de 2008 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de UNESCO, *Compendio Mundial de la Educación 2010*

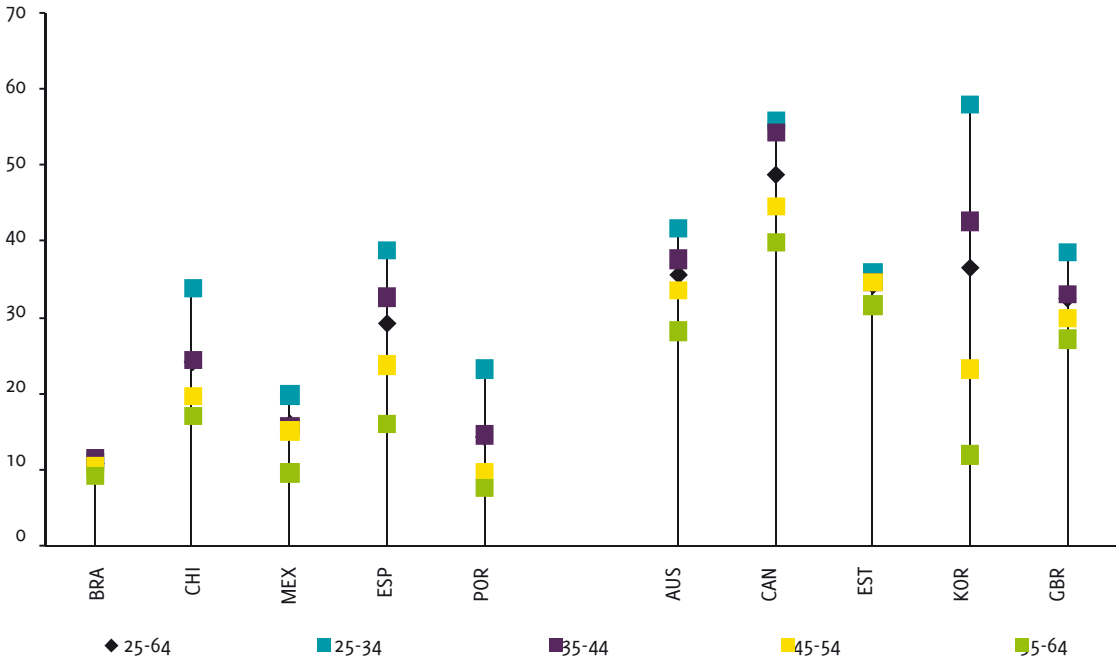
En una serie de países de la región, un 50% o más de la población adulta apenas ha completado la enseñanza primaria o posee menos años de escolarización. Entre ellos se encuentra Portugal.

Cuba, España y Chile, que poseen un mejor perfil educacional de su fuerza detrabajo, sin embargo se hallan aún a distancia del perfil que exhiben los países desarrollados.[1]

[1] El caso de Ecuador necesita revisión, pues aparece en la fuente con datos que no tienen respaldo en la estadística y estudios nacionales.

A.4.10. Presencia de la educación superior en la población

Población de 25 años y más con educación superior por grupo de edad. Año 2008 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de *Education at a Glance 2010: OCDE Indicators*

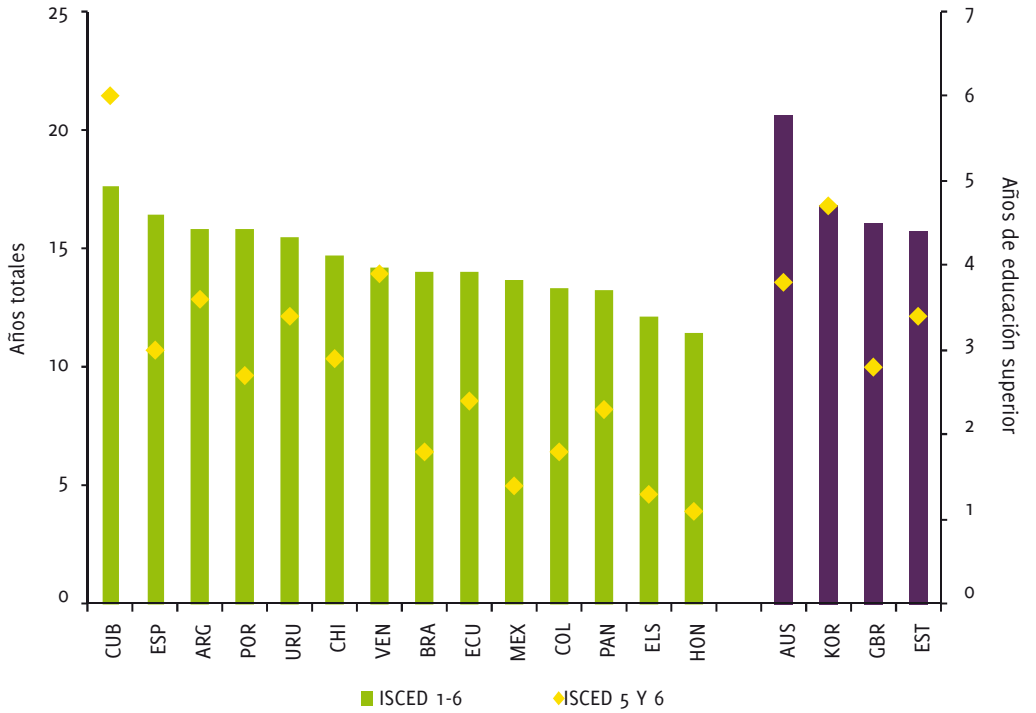
El capital humano avanzado de una sociedad está compuesto esencialmente por personas que han cursado estudios de Nivel 5 (técnicos y profesionales) y de Nivel 6 (programas conducentes a un nivel de investigación avanzada según la Clasificación Internacional Estandarizada de la Educación - CINE 1997).

Para el grupo de países iberoamericanos con información comparable, la proporción de la población de 25 años y más con estudios superiores se ubica entre un 11%, en el caso de Brasil, y un 29%, en el caso de España, cifra esta última claramente inferior a la de los países desarrollados de comparación, donde oscila entre un 34% en Estonia y un 49% en Canadá.

A su turno, el porcentaje de personas con educación terciaria viene evolucionado positivamente en todos los países incluidos en la muestra, mostrando un avance en la acumulación intergeneracional de capital humano avanzado, el que ha sido extraordinariamente rápido en Corea, moderadamente rápido en Portugal, España, relativamente más lento en México y Chile, y casi imperceptible en Brasil.

A.4.11. Expectativas de escolarización

Años esperados de educación formal a lo largo de la vida bajo las condiciones actuales para niños de 5 años para todos los niveles y en el nivel superior. Año 2008.



Fuente: Sobre la base de Unesco, *Compendio Mundial de la Educación 2010*

En suma, ¿cuáles son las expectativas de desarrollo del capital humano en el área iberoamericana?

En Cuba, España, Argentina y Portugal, los niños que hoy ingresan al sistema escolar tienen ante sí la perspectiva de cursar, en promedio, casi 16 o más años de educación formal a lo largo de su vida, aunque con muy distintos horizontes en cuanto al número probable de años de educación superior; horizonte corto en el caso de Portugal y España; mediano en Argentina y largo en Cuba. En el otro extremo, la expectativa de cursar solo dos o menos años de educación terciaria caracteriza la situación de Brasil, Colombia, México, El Salvador y Honduras.

A.4.12. Bono demográfico

Participación de la población joven (15 a 29 años), 2010-2050

Países	Participación relativa (%)		
	2010	2030	2050
ARG	24,7	21,4	18,6
BOL	28,1	26,6	21,9
BRA	25,9	22,3	18,8
CHI	25,0	19,0	17,6
COL	26,8	21,9	18,9
CRC	27,9	21,0	17,9
CUB	20,3	15,3	14,5
ECU	27,2	23,5	19,9
ELS	27,2	24,4	20,8
GUA	28,1	28,7	24,4
HON	29,8	26,4	21,8
MEX	25,9	21,5	17,5
NIC	30,4	24,9	20,9
PAN	25,3	23,0	20,1
PAR	29,0	25,3	21,3
PER	28,0	22,9	19,9
RDM	27,3	24,4	20,9
URU	22,2	20,1	18,0
VEN	27,2	23,4	20,0
ESP	17,1	15,9	13,6
POR	18,1	15,9	14,6
ALC	26,3	22,5	19,2
IB	25,5	22,0	18,8

Fuente: Paulo Saad, Tim Miller, Ciro Martínez, Mauricio Holz, *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General Organización Iberoamericana de Juventud, CEPAL y UNFPA, 2009. Sobre la base de datos CELADE, *Estimaciones y proyecciones de población, 2007* y United Nations, Population Division, *World Population Prospects, 2006 Revision*.

Los países de Iberoamérica se encuentran en diferentes fases de transición demográfica: España y Portugal más bien en una etapa pos transicional; los demás en una de las cuatro fases que la CEPAL ha denominado de transición muy avanzada (Cuba, por ejemplo); avanzada (donde se distinguen tres subgrupos: Argentina y Uruguay en el primero, Chile en el segundo y Brasil, Colombia, Costa Rica y México en el tercero); plena (por un lado Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela y, por el otro, Honduras, Nicaragua y Paraguay), y moderada (Bolivia y Guatemala).

En este marco, el bono demográfico representa aquella fase en la cual cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva

(jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de la primera en relación a la segunda. Esta situación crea una oportunidad que, si es bien aprovechada mediante inversiones en capital humano y un mejoramiento de los procesos formativos, puede impulsar y acelerar el desarrollo de los países.

El período de bono demográfico concluye cuando comienza a aumentar significativamente el número de personas mayores respecto del número de adultos en edad de trabajar. Según muestra la Tabla más arriba, el volumen y peso relativo de los jóvenes dentro de la población varían de acuerdo a la trayectoria de transición demográfica de los países, pudiendo observarse caídas importantes de este grupo entre 2010 y 2030 en Chile, Colombia, Costa Rica y Cuba, por ejemplo, y en las siguientes décadas, entre 2030 y 2050, especialmente en Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Es justamente en estas circunstancias que, dependiendo del ritmo de envejecimiento de la población adulta, puede disminuir el cociente entre el número efectivo de estudiantes y el de productores, abriendo espacio al bono demográfico. En efecto, al caer la tasa de dependencia de la educación (es decir, el cociente antes mencionado), se crea una oportunidad especial para mejorar la educación sin necesariamente aumentar el gasto, situación diametralmente opuesta a la que ocurre cuando los países buscan mejorar la calidad y equidad en medio de acelerados procesos de masificación educacional.

A.5. Perspectivas nacionales

A.5.1. Argentina

Un problema de antigua data, aún pendiente de resolver, es la desarticulación del sistema de educación superior en sus distintos planos: el pasaje de la escuela media a la universidad, la articulación entre el grado y el posgrado y entre las universidades y los institutos superiores no universitarios, la movilidad de estudiantes dentro de una misma universidad y entre universidades, etc. La falta de coordinación y regulación en la expansión de instituciones y de títulos universitarios no hace sino agravar aún más esta situación.

En términos de la mejora de los incentivos y las condiciones laborales del cuerpo docente, el eje central de la política en este quinquenio ha sido el aumento salarial. Dado los bajos niveles salariales previos, esta política ha sido importante para recompensar la actividad de enseñanza e investigación dentro de las universidades nacionales. Ello produce además incentivos apropiados para atraer a jóvenes graduados existentes en el país o en el exterior, contribuyendo a revertir así la fuga de cerebros. Sin embargo, además de garantizar un nivel salarial apropiado en el mediano y largo plazo, es central disponer de una estructura de cargos que sea permeable a la promoción de los jóvenes, reconociendo sus avances dentro de la carrera académica. Algunos estudios realizados sobre la estructura ocupacional docente permiten observar que existe rigidez en la promoción dentro de la pirámide jerárquica de los puestos académicos de las cátedras y son escasos los puestos con dedicación exclusiva disponibles. Esto último afecta en particular el desarrollo y la consolidación de la investigación dentro de las universidades. Finalmente, resta asimismo fortalecer los mecanismos de gobierno y gestión que favorezcan una política de recursos humanos orientada a alinear los objetivos de los docentes con aquellos fines colectivos de las organizaciones universitarias.

En términos de resultados, si bien la variación en el número de graduados muestra una mejora importante respecto de la década previa, la deserción y la duración promedio real de los estudios por encima de la teórica, siguen siendo cuestiones a solucionar para mejorar la equidad y la eficiencia de las universidades. En el nivel de posgrado, es frecuente que los estudiantes aprueben el conjunto de los cursos obligatorios del plan de estudio, pero que no concluyan sus estudios por no escribir sus tesis de maestría o doctorales.

Finalmente, en el contexto de la alta expansión de la infraestructura institucional y de títulos, es probable que el gobierno nacional deba hacer frente en el futuro a dos desafíos. El primero, será solucionar la sobrecarga de tareas que tendrá la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), a medida que se crean nuevas instituciones y títulos de grado y posgrado. El segundo, será mantener el nivel de gasto alcanzado en educación superior, particularmente si el crecimiento económico futuro llegara a desacelerarse.

Algunos temas de la agenda pública todavía en discusión son la sanción de una nueva Ley de Educación Superior y el Programa de Expansión de la Educación Superior.

Respecto a la nueva Ley de Educación Superior, además del proyecto presentado por el partido político actualmente en el gobierno, los partidos políticos de la oposición han también armado sus propuestas alternativas. Sin embargo, por el momento, no se ha planteado cuándo el Congreso debatirá sobre este asunto.

Con relación al Programa de Expansión de la Educación Superior, el mismo está dirigido a incrementar las oportunidades de acceso a la educación superior extendiendo la cobertura territorial para la atención de prioridades y demandas en orden al desarrollo integral de regiones y localidades, superando las alternativas de fragmentación del sistema, de creación de instituciones sin planificación y proliferación de ofertas basadas sólo en la demanda directa. Por el momento, se ha avanzado en la construcción de un mapa de la oferta y en la detección de ofertas existentes en localizaciones no oficialmente declaradas. El eje de la propuesta es la creación de Centros Regionales de Educación Superior que involucren a las instituciones educativas y representantes de las jurisdicciones en los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior. Estos Centros serán unidades institucionales para el desarrollo de la actividad académica integral y la atención de las necesidades locales y subregionales de formación en distintos niveles. Estarán localizados en puntos geográficos determinados de acuerdo con las prioridades regionales y serán gestionados cooperativamente por instituciones de educación superior.

A.5.2. Bolivia

Bolivia vive un proceso de transición hacia un Estado Plurinacional (Estado Plurinacional de Bolivia) que tiene implicaciones en los ámbitos social, político, normativo y cultura. En este escenario, se prevé que en los próximos años se profundizarán las tensiones de reacomodo institucional, las expectativas de movimientos sociales del país y las agendas regionales y territoriales.

Algunos especialistas destacan la necesidad de abrir un debate y reflexión al interior de la universidad, que aborde temas referidos a la adecuación de la agenda post constituyente y la construcción de un nuevo estado plurinacional: la reforma universitaria desde una lectura «indigenista, indianista u originaria», la descolonización (que remplaza a la interculturalidad) y la incorporación de saberes alternativos; la transitabilidad entre áreas y niveles y la homogeneización curricular; la autonomía universitaria y el rol de movilización social de la Universidad.

Estos temas abren al menos las siguientes oportunidades y desafíos, que deberán ser encarados y discutidos entre los diferentes actores:

- El enfoque productivo de la propuesta educativa y el esquema de participación actoral y control social establecidos en la nueva Ley de Educación «Avelino Siñani y Elizardo Pérez», constituyen oportunidadespara integrar al sector productivo y a las instancias de la sociedad civil en la gestión de la calidad de la educación superior. Esto podría contribuir a la efectividad de las estrategias y en reducir costos financieros y sociales para el país.
- La aplicación real de los postulados de la «Revolución Educativa», estará determinada por el desafío de generar capacidades de gestión y lograr acuerdos y pactos que viabilicen un cambio cualitativo de la educación boliviana en

general y de la educación superior en particular, de manera que efectivice los principios fundamentales establecidos en la Constitución Política del Estado y que por el momento están en el plano discursivo.

- En este proceso, será necesario encarar el tema de la calidad a través del diseño y puesta en marcha de políticas para la actualización e innovación en la formación e investigación de los docentes, que permitan vincular la investigación a las políticas de desarrollo, la investigación a la formación de posgrado, distinguiendo el posgrado «profesionalizante» circunscrito a las disciplinas, y el postgrado de investigación sobre objetos de estudio, temas o áreas que exigen una mirada multi e interdisciplinaria.
- Es fundamental aprovechar las posibilidades que brinda el nuevo marco autonómico en el país para definir políticas de desarrollo a escala regional y reorientar las políticas de formación e investigación, incluso la interacción social en la lógica participativa predominante.
- Promover estrategias para vincular el perfil profesional de las carreras y los programas de investigación a las necesidades de desarrollo nacional y regional, combinando los requerimientos convencionales del desarrollo (ciencia) con las nuevas orientaciones que provienen del cuestionamiento a su faceta instrumentalista (racionalidad instrumental limitada a los costos y beneficios) y recuperar su faceta sustantiva e histórica-humanista (saberes indígenas e ideologías progresistas).
- Se requiere desarrollar políticas propias del sector de educación técnica profesional y debatir sobre el re-direccionamiento de recursos hacia los niveles y modalidades que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades productivas del país. El avance en la educación técnica profesional permitiría combinar metas de equidad, productividad y empleo. Es fundamental apoyar programas a nivel nacional, departamental y municipal, que permitan modernizar los contenidos, la gestión y las modalidades de formación.
- Las pasantías y prácticas laborales, que son mecanismos aplicados en universidades privadas, son efectivas para una formación integral y pasan por acuerdos con este sector y la definición de roles y responsabilidades compartidas. Un enfoque educativo productivo en el ámbito público no debería desconocer a uno de los actores principales del desarrollo.
- Es fundamental impulsar reajustes en el sistema administrativo, cada vez más complejo y que frena -y a veces incluso aplasta-las iniciativas de innovación en la formación, investigación y respuestas a las demandas de la sociedad y el Estado.
- Desarrollar estudios y análisis de costo-beneficio de la inversión del Estado en las universidades y el aporte de éstas en la formación de los profesionales y producción de conocimientos y tecnologías.

A.5.3. Brasil

Univesidad de Investigación

Definición (*Carnegie Foundation*): Una institución que además de contar con una intensa actividad de investigación, la transfiere por medio de su producción y formación de recursos humanos en programas de doctorado. Para ser considerada una «Universidad de investigación intensiva», la institución debe demostrar, según criterios concretos y cuantitativos, que hace investigación científica como objetivo fundamental y muy bien desarrollado, presentando por lo menos 15 programas de doctorado y 50 defensas de tesis por año en dichos programas.

En el año 2008, Brasil tenía 23 universidades que cumplían con el criterio de ser una universidad de investigación intensiva (20 públicas y 3 privadas). Corresponden, aproximadamente, al 1% de las instituciones de educación superior (IES), representan el 7% de la matrícula nacional y producen el 77% de las tesis de doctorado defendidas en Brasil. Estados Unidos presentaba un 3,5% de IES que cumplían dicho criterio.

En Brasil, muchas IES –públicas, confesionales y comunitarias–, gastan casi como una universidad de investigación, pero no producen, ni captan recursos en la misma proporción.

Pronóstico:

- seguirán siendo, por su investigación y posgrado, *stricto sensu*, estratégicamente importantes.
- sus costos irán en aumento, por eso necesitarán captar del orden del 50% del presupuesto de investigación;
- tendrán menos alumnos de pregrado, más alumnos de posgrado, con mayor vocación para la investigación.

Universidad emprendedora

Definición (Burton Clark): Se trata de una institución fuertemente arraigada en la economía regional y nacional, con cuerpos docentes y técnico-profesionales movilizados hacia dichas actividades.

En Brasil no existe una universidad típicamente emprendedora, aunque existen algunas confesionales y comunitarias del Estado de Rio Grande do Sul que son cercanas a este modelo.

Pronóstico:

- necesita una captación similar a las universidades de investigación, pero en las áreas de extensión, *lato sensu,* e investigaciones aplicadas;
- tendrá pregrado con énfasis en las áreas tecnológicas y profesiones liberales;
- deberá mantener sus gastos bajo control, contar con una política de remuneraciones docentes diferenciada, cobrar correctamente los *overhead* y desarrollar una política sobre propiedad intelectual y gestión de patentes.

Facultades/Escuelas especializadas de alto nivel

Definición: estas instituciones están orientadas, prioritariamente, a la educación competente en áreas profesionales específicas. No tienen áreas fuertes en investigación, o grandes lazos con el desarrollo socioeconómico regional.

En Brasil hay instituciones focalizadas en ciertas facultades/escuelas de calidad que, generalmente, cobran una mensualidad más alta y llevan a cabo una buena selección de alumnos, por tener un número limitado de cupos.

Pronóstico:

- cada vez más se concentrarán en estudiantes tradicionales, de clases media y alta, y preferentemente recién egresados de la enseñanza media,
- estarán enfocadas a las profesiones más tradicionales, con docentes de prestigio profesional y ofreciendo programas diurnos y de doble titulación,
- tendrán dificultades en la competencia por precio y estarán presionadas por mantener excelentes resultados en los rankings.

Instituciones regionales

Definición: son instituciones poco selectivas y con un cuerpo docente sin mayor prestigio. Buscan colaborar con el desarrollo regional y atraen cada vez más a alumnos de clase media-baja y a muchos trabajadores.

En Brasil están típicamente dedicadas a la educación, cobran mensualidades históricamente altas, realizan algo de investigación y varios proyectos de extensión/asistencialismo.

Pronóstico:

- tendrán duros adversarios entre las instituciones de costo bajo y aquellas dedicadas a la educación a distancia (EAD);
- deberán buscar una posición emprendedora regional con una fuerte inserción económica, incluso en las áreas técnica y tecnológica;
- necesitarán adecuar sus costos y sus cobros por derecho de matrícula, creando claros diferenciales;
- tendrán que restringir proyectos que no repercutan en la calidad de la educación y buscar otras fuentes de captación, si quieren sobrevivir.

Redes o instituciones masivas

Definición: son grandes instituciones de educación superior o sistemas que operan con varios campus buscando la cercanía geográfica con el alumno, o bien instituciones de educación a distancia, que buscan una ganancia en base a una economía de escala y fuerza de la marca.

En Brasil, existen algunas universidades grandes que se han expandido en alianza con otras sostenedoras. Se trata de instituciones que fueron adquiridas por grupos inversionistas nacionales e internacionales y que operan en el mercado de capitales.

Pronóstico:

- como son fenómenos recientes, aún deben ser estudiados;
- no queda claro cómo será la ganancia de escala, pero captarán estudiantes mediante técnicas de marketing y por sus bajos precios;
- si logran presentar buenos resultados académicos y reconocimiento internacional, pueden afectar mucho al mercado.
-

La educación superior brasileña, después de un largo período de estancamiento y un crecimiento modesto de su matrícula, de cerca de 1,3% al año hasta el año1996, ha pasado a un amplio proceso de crecimiento, logrando llegar a un 17% en el año 2000. Este último período se ha caracterizado por la ampliación del sector privado.

El sistema público brasileño ha crecido en dos direcciones: las universidades de investigación (no siempre haciendo honor a la denominación) y los centros de formación tecnológica (como alternativa profesionalizante para atender a la población en general menos favorecida).

El sistema público optó por no competir en el sector de las profesiones tradicionales, y más bien promover carreras más baratas, vespertinas, con pocos profesores titulados y, prioritariamente, de jornada parcial. Mientras tanto, las instituciones privadas, la mayoría particulares, terminaron por llenar esa brecha, al satisfacer una demanda, en general, académicamente menos preparada y financieramente más frágil.

Este mercado se ha transformado en promisorio para ciertos grupos, algunos con capital internacional, que vieron allí una oportunidad para expandir fuertemente sus fronteras.

Aunque la expansión de la educación superior se haya reducido significativamente a partir de 2007 –lo que parecería desaconsejar nuevas inversiones en el área–, para estos grupos las condiciones todavía son atractivas, dado que su expansión se ha mantenido por la compra de universidades y de facultades regionales, muchas veces familiares y/o con gestión poco profesionalizada.

La educación superior masiva se convierte en un negocio atractivo para las grandes redes, por la posibilidad de ganancias a escala, aumento del número de alumnos atraídos por los bajos precios, la ubicación y elevadas inversiones en marketing agresivo.

A.5.4. Chile

Durante los últimos años, el sistema de educación superior ha sido objeto de diversas evaluaciones, las que han aportado un conjunto de diagnósticos que dan cuenta de los principales desafíos del sector, así como recomendaciones de política pública para abordarlos. El año 2007, la Presidenta de la República convocó un consejo presidencial de especialistas en educación superior con el objetivo de *«identificar los desafíos que experimenta el sistema de educación superior y los caminos para hacerles frente»*. El año 2009, se publicó un informe de revisión de políticas nacionales de educación superior en el marco del programa de trabajo de la Dirección de Educación de la OECD y el Banco Mundial. El año 2008, la Ministra de Educación de la época convocó una Comisión con el propósito de revisar *«los antecedentes disponibles sobre la formación técnico-profesional y elaborar propuestas para fortalecer*

esta modalidad formativa, alineándola con las necesidades actuales de la sociedad». En el marco del trabajo del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), en el año 2010 se publicó la Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020, en la que se identificaron los ejes estratégicos para la innovación.

Al revisar los diferentes diagnósticos y recomendaciones sobre la educación superior chilena, se constata una gran cantidad de ámbitos en los que existe un razonable consenso, a saber:

- Chile presenta un bajo nivel de financiamiento público en educación superior, que en términos comparados resulta visiblemente atípico. Si el país quiere abordar los desafíos que tiene el sistema en materia de calidad y equidad, deberá hacer un esfuerzo público considerable en el futuro.
- La institucionalidad actual no se condice con el nivel de madurez y diversidad que presenta el sistema. Esto es válido tanto para la organización responsable al interior del Ministerio de Educación, que como autoridad estatal no tiene las capacidades para desarrollar una estrategia a mediano o largo plazo, como para el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), que como entidad de representación de las instituciones universitarias está limitada tanto por sus miembros como por su acción definida legalmente.
- La estructura de títulos y grados es anticuada y poco eficiente. Esto se evidencia en varios aspectos, como la duración excesiva de las carreras y el bajo nivel de articulación entre la formación técnico profesional y la universitaria, entre otros. Ante esto, se ha propuesto en diversas oportunidades avanzar en una regulación sustantiva y la elaboración de un marco nacional de cualificaciones.
- El sistema de ayudas estudiantiles es insuficiente, considerando los altos valores que alcanzan los aranceles. En este sentido, existe un grupo importante de alumnos que para acceder a la educación superior, sus familias deben hacer un esfuerzo muy significativo y más allá de lo razonable. Por otra parte, se aprecian problemas en los instrumentos de financiamiento destinados a las universidades del CRUCH y el resto de las instituciones, así como el bajo apoyo de las oportunidades ofrecidas en el sector de la educación técnico-profesional. En cualquier caso, los instrumentos de financiamiento debieran destinarse a instituciones de calidad, promoviendo el logro de resultados y rendición de cuentas.
- Las universidades estatales presentan trabas burocráticas a su gestión que no resultan justificadas.
- Es necesario discutir sobre los procesos de admisión en las universidades desde una perspectiva de equidad. El papel de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI, que entrega recursos a las instituciones que matriculan a los estudiantes con los mejores puntajes en esta prueba) en la preservación de desigualdades es un tema de preocupación y discusión. La consideración de la posición relativa de los estudiantes en términos de notas en los establecimientos de origen, entre otras posibilidades, parece un adecuado complemento al actual sistema de admisión.
- Pese al logro que ha implicado el establecimiento del sistema nacional de aseguramiento de la calidad, éste presenta varios problemas, fundamentalmente

en relación a los criterios de acreditación utilizados por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y el funcionamiento de las agencias privadas de acreditación.
- Los instrumentos públicos de apoyo para investigación y desarrollo (I+D) son insuficientes y fragmentados. Resulta necesario que estos estén mejor articulados y que se orienten mucho mejor a las necesidades nacionales.

No obstante, otros temas han resultado especialmente conflictivos, puesto que existen posiciones opuestas que han hecho difícil consensuar los pasos a seguir. Estas divergencias se dan fundamentalmente en dos ámbitos:

- El bajo financiamiento público en educación superior y, en especial, el destinado a las universidades estatales, cuestión que ha llevado a algunos a sostener que éstas debieran contar con instrumentos preferentes, que les permitan desarrollar funciones de interés público. De forma opuesta, se argumenta que todas las instituciones (al menos, las que cumplan con exigencias de calidad) debieran poder competir por fondos públicos en igualdad de condiciones. Si bien la ley vigente señala que las universidades deben constituirse como corporaciones sin fines de lucro, desde hace años es evidente que en Chile existen universidades que distribuyen sus utilidades entre sus sostenedores. En este sentido, existe un sector que busca transparentar esta situación, permitiendo el lucro en el ámbito universitario y regulando su funcionamiento. Por otra parte, hay quienes consideran que no es recomendable permitir el lucro en las universidades, por cuanto esta condición permite una influencia desmedida de ciertos grupos de poder y desvía a las instituciones de su rol más fundamental.
- Una industria poco regulada, como es el caso de la educción superior en Chile, requiere de la existencia de una institucionalidad apropiada y de una Superintendencia que contribuya a aportar mayor transparencia e información. Particularmente sensibles son los temas de matrícula (vacantes, puntajes de corte, condiciones de acceso), propiedad y lucro (propietarios, sociedades relacionadas, proveedores, empresas relacionadas), condiciones laborales (tipos de contrato, derechos de los académicos y trabajadores), entre otros.
-

Durante el primer año del gobierno del Presidente Sebastián Piñera, se concretaron algunas iniciativas en el área de la educación superior, tales como la solicitud de una evaluación internacional de la PSU y del sistema de acreditación. Al mismo tiempo, por primera vez se realizaron conversaciones formales que incluyeron a todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica del país.

Con todo, se ha tratado de iniciativas llevadas a cabo en ausencia de una agenda de políticas que efectivamente aborde y priorice las temáticas del sector. Por su parte, el gobierno ha reconocido que durante el año 2010 sus esfuerzos han estado centrados fundamentalmente en la reconstrucción nacional (luego del terremoto del 27 de febrero) y en temas urgentes de la agenda de educación escolar. En cambio, a partir del 2011, se abordarían efectivamente las prioridades del sector de educación superior. Recientemente, en su discurso del 21 de mayo, el Presidente realizó algunos

anuncios, varios de los cuales apuntaron en aquellas direcciones en las que se observa cierto consenso en el país. Mientras que el Ministerio de Educación se encuentra articulando los nuevos anuncios en medidas concretas y buscando los consensos necesarios para avanzar una agenda de política propiamente tal, diversos sectores critican fuertemente al gobierno la ausencia de una mirada sistémica de mediano-largo plazo, que aporte direcciones claras, que vaya más allá que la temática del acceso y su financiamiento.

A.5.5. Colombia

Las consideraciones que siguen apuntan a los aspectos relevantes que han ocurrido entre 2005 y 2010, con base en las cifras analizadas en los diferentes tópicos del Proyecto. Los autores se abstienen de ir más allá de un nivel descriptivo para facilitar la integración de la información de los diferentes países.

En materia de acceso a la educación superior, el Sistema de Educación colombiano continúa creciendo significativamente pasando de 1.137.657 en el 2005 a 1.587.928 en el 2010 con una tasa de crecimiento promedio de 7%, que en su momento más alto llegó a 9.48% durante el 2008. Este crecimiento se explica por la participación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en la matrícula y por los efectos de la Ley 749 de 2002 que benefició ampliamente el mercado de las instituciones técnicas y tecnológicas. No obstante, como lo muestran las cifras, el sistema sigue siendo altamente inequitativo y excluyente. Esta situación obliga a pensar que lo central para una política de Estado en el sector debe consistir en aumentar las posibilidades de acceso.

Ahora bien, el aumento de cobertura no significa mejoramiento de la calidad. La deserción sigue siendo alta, toda vez que por cohorte se mantiene en 45%, dándose sobre todo en el primer semestre. La mayor deserción en el 2010 se da en las instituciones no universitarias, llegando a 43.86%, mientras en las instituciones universitarias alcanza el 15.56%.

El tamaño de la matrícula de postgrado, aunque en el período analizado creció significativamente llegando a 46%, es relativamente bajo sobre todo en el nivel doctoral, si se compara con otros países de la región. El aumento de la matrícula total de este nivel se explica por el crecimiento de las especializaciones que tienen un amplio y conspicuo mercado.

La participación del sector público en la matrícula sigue una tendencia ascendente ubicándose en 55.38% en el 2010, cuando la privada posee en el mismo año el 44.62%.

En la evolución de la matrícula total según áreas del conocimiento no hay una variación significativa, manteniéndose igual que en el 2005 como primera opción de los estudiantes las carreras siguientes: economía, administración, contaduría y afines; luego, ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines. Para el 2010, estas áreas llegan a 676.552 sobre un total de matrícula de 1.674.420.

En materia de infraestructura, no ha habido cambio sustantivo. El tamaño de ésta en el 2010 es de 282 instituciones, contra 279 existentes en el 2005. Tampoco ha habido una modificación importante en relación con el número de docentes, toda vez que éste alcanza la cifra de 102.552 en el 2010 contra 97.880 en el 2005. Debe

notarse que tampoco ha habido una modificación relevante en materia de los niveles de formación, especialmente en el nivel doctoral, toda vez que en el 2005 había alcanzado ese nivel el 4.4% del total mientras que este porcentaje equivale en el 2010 a 4.8%.

En relación con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES), el cambio más significativo consiste en la creación de la «acreditación de programas de postgrado», mediante estándares definidos por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y al cual han comenzado a aplicar algunas instituciones, sin que haya aún resultados, y la conversión del anterior Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) en organismos de evaluación de todo el Sistema de Educación del país. Sigue siendo muy preocupante que los esfuerzos por aumentar cobertura sin un énfasis fuerte en mejoramiento de calidad termine produciendo como efecto que en la misma medida en que el sistema aumenta matrícula y disminuye en algo la deserción, no mejora sin embargo el tiempo oportuno de graduación, lo que significa que el sistema tiene limitaciones fuertes en materia de eficiencia.

Dado que la Ley 30 de 1992 sigue vigente y que allí se estipula la norma en relación con la estructura de gobierno y gestión de las instituciones públicas y privadas, no se han dado cambios relevantes en la materia. Quizá se pueda subrayar que el principal aspecto que pone en tela de juicio la gobernabilidad de las instituciones de educación superior tiene que ver con la política gubernamental en materia de asignación de los recursos, no tanto por el monto, porque se encuentra fijado en la norma, sino por la oportunidad del desembolso y la queja frecuente de las instituciones de la insuficiencia de los mismos.

En materia de financiamiento, el período analizado muestra que se mantiene el criterio de asignación fijado por la Ley 30 de 1992 en sus Art. 86 y 87. El punto de conflicto más importante en el quinquenio ha sido que el aumento de cobertura y la reducción en el costo de matrícula que el gobierno otorga a los estudiantes por participar en las elecciones termina afectando los costos de las universidades, sin un reconocimiento correspondiente del gobierno a éstas. No obstante, con este fin se dio a las universidades $70.000 millones a finales del 2010. En general, en términos del % del PIB aplicado a las universidades públicas, éste pasó del 0,5% del PIB en el 2005 al 0,47% en el 2010, aunque los aportes en pesos corrientes se hayan incrementado de $1.695.622 millones en el 2005, a $ 2.554.209 millones en el 2010. Adicionalmente, debe señalarse que la orientación del crédito educativo para el financiamiento de la demanda sigue siendo una experiencia positiva para el país por el incremento del monto asignado, por las condiciones de pago y por la posibilidad de acceso que brinda a los estratos de menores ingresos, particularmente alos quintiles 2 y 3.

Finalmente, dada la implicación que tiene en materia de financiamiento para las instituciones públicas, es necesario reseñar la expedición de la Ley 1289 del 2010 de Ciencia, Tecnología e Innovación mediante la cual se busca incrementar la inversión del Estado en este tema. La inversión actual en este rubro es de 0,5 % del PIB; a su vez, el apoyo a la investigación en las universidades es del 0,16% del PIB. Pues bien, se busca incrementar el rubro aplicando el 10% de las regalías por explotación minera. Con ese fin cursa una propuesta de proyecto de Ley en el Congreso de la República.

En síntesis, los problemas de acceso, equidad, calidad y eficiencia del Sistema de Educación Superior colombiano se mantienen a pesar de los esfuerzos crecientes que se han hecho a través de las políticas públicas. Estas últimas han logrado básicamente aumentar cobertura y mejorar la intervención y el control del Estado en la educación superior. Quizá el reto fundamental es poder disponer de una Política de Estado que evite que las normas se orienten a resolver problemas, más que pensar con visión de futuro la educación que necesita el país. La carencia de una fórmula concertada en materia de aplicación de los recursos sigue siendo el talón de Aquiles para la acción del Estado.

A.5.6. Costa Rica

La última Conferencia Mundial sobre Educación Superior, celebrada en París en el 2009, subrayó que hoy más que nunca las universidades transitan en escenarios de marcada incertidumbre y cambio. En Costa Rica esto quedó claro con la reciente coyuntura de crisis financiera global, de cuyos efectos el país no escapó. Las nuevas condiciones desafían a los centros y sistemas universitarios del mundo, para que sean más flexibles y demuestren su capacidad de desarrollar programas adaptados a los cambios sociales y necesidades económicas, lo que implica un vínculo más estrecho con el mundo del trabajo y la reducción de los desfases entre la oferta y la demanda de competencias de alto nivel (Unesco, 2009). Vivir en la incertidumbre implica estar alerta y en mayor contacto con el entorno, pero también innovar y atreverse a experimentar, sin perder el horizonte de los compromisos que han dado origen a las casas de educación superior y, sobre todo, las aspiraciones nacionales respecto a este importante nivel educativo.

Del análisis del desempeño de la educación superior en el país se desprende una serie de desafíos y temas de investigación para el futuro. Entre los desafíos destacan los siguientes:

- Consolidar espacios para la articulación y coordinación entre instituciones públicas y privadas, donde la convergencia en altos estándares de calidad constituya una meta clara de la política universitaria.
- Enriquecer de manera sustantiva la información disponible, generando indicadores de gestión para mejorar el desempeño de las instituciones, alimentar una planificación estratégica de la educación universitaria y fortalecer una vigorosa cultura de rendición de cuentas. El Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, CONESUP, puede y debe adoptar una posición «proactiva» en la recolección y procesamiento de información básica sobre las universidades privadas. Sin este paso elemental, el país seguirá careciendo de un sistema de indicadores para analizar comprensivamente el desempeño de la educación superior.
- Ampliar la cobertura de las universidades públicas en atención a las necesidades de una creciente población que solicita ingreso, sin comprometer los estándares de calidad que forman el conjunto de requisitos de ingreso. Especialmente importante es incrementar la oferta en las sedes regionales y en las profesiones identificadas por el sector empresarial con mayor déficit de recursos humanos calificados

- Revisar la oferta formativa para que considere los retos de la flexibilización curricular, la transdisciplinariedad, la incorporación de las TIC y el desarrollo de destrezas generales para el buen desempeño en la vida profesional.
- Fortalecer el nivel para-universitario con una formación técnica de alta calidad a nivel de diplomados, y una mejor la articulación con los niveles superiores de educación universitaria.
- Reforzar los vínculos entre la educación superior y el nivel preuniversitario, sobre todo en las áreas que inciden directamente en calidad de la educación en secundaria, como por ejemplo la enseñanza de las Matemáticas.
- Ampliar los procesos de aseguramiento de la calidad. En esta línea es clave diseñar una estrategia de difusión y comunicación del Sistema Nacional de la Educación Superior (Sinaes) con todos los públicos relevantes, incluida la opinión pública general, con el fin de consolidar el Sistema y arraigar una cultura de evaluación de la calidad de la educación superior en el país. También es necesario definir una forma de articulación de los procesos autónomos de cada universidad, con los sistémicos de la agencia nacional o las agencias internacionales de acreditación.
- Profundizar la vinculación con el sector privado. La generación y transferencia de conocimientos y tecnología es uno de los principales aportes de las universidades públicas al desarrollo nacional. Con un adecuado balance entre competencias y pertinencia, esta capacidad puede ser puesta también al servicio de las necesidades del sector privado y complementar el financiamiento de fuentes externas que reciben las universidades
- Articular los esfuerzos de investigación en el país. Dado el papel central que tienen las universidades en la investigación, mejorar la articulación interuniversitaria es un reto fundamental para mejorar el uso de los recursos y potenciar el impacto de la educación superior en el desarrollo nacional.

A.5.7. Cuba

Luego de un período de contracción económica cuyos efectos sobre la universidad cubana se vieron reforzados por la crisis mundial contemporánea y diversos fenómenos naturales, al finalizar el quinquenio, las universidades cubanas han podido recuperar gradualmente la infraestructura y base material necesarias para garantizar la mejora de la calidad en el desarrollo de los diversos procesos universitarios. En particular, se ha logrado elevar el uso de las TIC con particular énfasis en la formación, la investigación científica y en la propia gestión universitaria.

Para el sistema de educación superior cubano se han declarado dos direcciones de trabajo: i) la elevación de la exigencia por la calidad de sus procesos internos para alcanzar la excelencia y ii) lograr un mayor impacto tanto económico como social, en correspondencia con la consecuente participación de la universidad en las transformaciones y desafíos de la construcción del proyecto social cubano.

El fortalecimiento del trabajo educativo constituye la primera y más importante prioridad de la universidad cubana, dirigida a formar profesionales integrales, que puedan asumir a cabalidad los complejos retos de la época actual y participar activamente en el desarrollo económico y social del país. Para ello se enfatiza en la

formación humanística orientada a la profundización del conocimiento de la historia de Cuba, al desarrollo de valores, de una mentalidad de productores y de ahorradores y de una actitud altruista y solidaria, conscientes de la importancia de la preservación del medio ambiente. Los procesos formativos integran los conceptos de calidad, racionalidad, eficiencia, y pertinencia.

Para alcanzar el modelo de universidad al que se aspira, la excelencia del cuerpo académico es un objetivo a lograr en los próximos años. Formar investigadores-doctores para garantizar el relevo generacional en la ciencia, tecnología e innovación (CTI) universitaria y en los centros de investigación, la integración de la actividad posgraduada con la investigación científica, la preparación integral del cuerpo (científica, pedagógica) y la elevación de su compromiso y motivación con su universidad y con todo el sistema de educación superior, se convierten en aspectos cruciales del quehacer universitario.

En el modelo de universidad que Cuba ratifica, cobran particular relevancia las dimensiones científica, tecnológica y humanística, la formación de valores y la creación y difusión del conocimiento, el desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. Por ello se considera que un aporte determinante de la actividad de CTI debe reflejarse en primer lugar en el mejoramiento de la calidad de todas las funciones sustantivas de la universidad. En la esfera de la gestión, las instituciones transitan hacia una universidad moderna, dinámica y proactiva, con un mayor grado de integración entre los procesos universitarios que en ellas se desarrollan.

Se ha ratificado la validez del modelo de perfil amplio que se viene aplicando en la educación superior cubana desde inicios de la década de los años 90. La carrera universitaria constituye una etapa en la formación de un profesional y ésta debe ser complementada posteriormente con el adiestramiento laboral y los posteriores estudios de postgrado. De aquí que el perfeccionamiento del sistema de relaciones que se establecen con los distintos organismos que reciben a los egresados en la etapa de adiestramiento, así como la pertinencia de programas de postgrado que garanticen una educación para toda la vida, constituyan temas de debate en todo el sistema de educación superior y al interior de las propias universidades.

Se considera necesario continuar perfeccionando el trabajo metodológico para elevar la calidad de la formación en todas las modalidades de estudio, en particular, en los cursos por encuentros. En la enseñanza a distancia se requiere además ampliar la oferta existente a otras carreras. Es todavía insuficiente el uso de la tecnología educativa y consecuentemente la enseñanza virtual en todos los programas.

Es limitada la visibilidad de los resultados de la actividad de CTI y se trabaja por lograr su publicación en revistas de alto prestigio internacional.

La internacionalización como vía para la integración regional en materia educativa y el perfeccionamiento de los sistemas de evaluación y acreditación como elemento dinamizador de la movilidad, el reconocimiento de titulaciones y la confianza mutua entre los sistemas de educación superior tendrá su mayor reflejo en el Proyecto ALBA-Educación (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Tratado de Comercio Regional), iniciado en el quinquenio que terminó y al que se le dará continuidad en los próximos años.

Finalmente, constituye un objetivo apoyar y aprovechar la estrategia del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), ENLACES y otros espacios similares

(Programa Pablo Neruda, la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior RIACES, el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CITED, entre otros) en función del desarrollo de la educación superior en el país.

Ante los desafíos del mundo contemporáneo y la crisis en la que se encuentra inmersa el mismo, la universidad cubana se declara solidaria, lucha por la defensa de los derechos humanos, la democracia, la igualdad y la justicia social Está comprometida con la paz, apoya la urgencia del desarme general y completo para evitar el peligro nuclear que se cierne sobre el mundo. Es opuesta a la irracionalidad consumista del capitalismo, que ha demostrado ser insostenible y contraria a la preservación del medio ambiente y a la perdurabilidad del ser humano.

A.5.8. El Salvador

Todas las instituciones de educación superior se rigen por los preceptos de la legislación nacional y como consecuencia de la autonomía organizativa, funcional y administrativa tienen sus propias formas de gobierno institucional.

En el caso de las instituciones estatales, la máxima autoridad es el Consejo Universitario o Consejo Académico en el cual hay representación de todos los actores de la comunidad educativa: autoridades académicas y administrativas, docentes, trabajadores no docentes y estudiantes.

En las instituciones de educación superior privadas existen juntas directivas integradas por los representantes de quienes conforman la organización sin fines de lucro.

La mayoría de instituciones tiene una estructura piramidal de jerarquía descendente: Consejo Universitario o Junta Directiva, Rectoría, Vicerrectorías, Decanatos o Dirección de Escuelas, Departamentos y Carreras.

El financiamiento de las instituciones de educación superior proviene de diversas fuentes: ingresos por subsidio estatal, ingresos provenientes de los estudiantes: matrículas, cuotas, derechos de examen, uso de laboratorios, graduación y otros relacionados con las necesidades de las carreras.

La Ley de Educación Superior establece en su artículo 27el mecanismo general para la asignación presupuestaria estatal destinada «al sostenimiento de las universidades estatales, para el fomento de la investigación y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio» y su correspondiente fiscalización de la Corte de Cuentas de la República.

Durante el período 2005-2009, el subsidio estatal a la educación superior superó los 298.67 millones de dólares estadounidenses. Estos ingresos son utilizados por las instituciones de educación superior del sector público y del sector privado para pago de sueldos del personal docente y administrativo, capacitación docente, investigación científica, proyección social, funcionamiento, mantenimiento mejoramiento de la infraestructura y compra de libros.

Para el período 2005-2009, el gasto promedio en educación superior con relación al PIB fue 1.10%, siendo el año 2005 el de menor gasto (1.01%) y el 2009 el de mayor gasto (1.22%).

Durante el período 2005-2009 las modalidades de financiamiento a las instituciones de educación superior no variaron, pues sus ingresos se obtuvieron en general del subsidio fiscal, en el caso de las instituciones estatales y, de los estudiantes por el pago de aranceles (matrícula y mensualidades) y por la venta de servicios, en el caso de las instituciones privadas acreditadas.

El cambio más drástico que hubo en el sistema de financiamiento fue la disolución y liquidación del Fondo de Garantía para el Crédito Educativo, Educrédito, cuyo excedente sirvió para crear el Fondo de Investigación de El Salvador, FIES, y asegurar así financiamiento para la investigación científica.

A.5.9. Guatemala

En Guatemala el mundo universitario tiene un conjunto de retos impostergables tales como: la generación de un sistema nacional de información del cual carece, la creación de un sistema de aseguramiento de calidad de las universidades, el acceso de los pobres y pobres extremos a la educación superior, la vinculación universidad-empresa para generar innovación, la revisión de sus procesos de gobierno y gestión, la búsqueda de nuevos financiamientos para el desarrollo de las universidades y, especialmente, la generación de sinergias para que las universidades trabajen de forma conjunta para el desarrollo del país.

A.5.10. Honduras

Honduras ha obtenido logros importantes en educación producto de diversas reformas que se han venido implementando en las últimas dos décadas. Sin embargo, el desempeño general del sistema educativo sigue siendo insatisfactorio y Honduras se está quedando atrás con relación a otros países de la región. A pesar de que el número de estudiantes que asiste y se gradúa en los diferentes niveles es cada vez mayor, hay una proporción grande de población que queda fuera del sistema, sobre todo de los sectores más pobres.

En cuanto a la calidad de la educación, en general los resultados de los estudiantes en las pruebas nacionales de logro académico siguen siendo bajos y son muy pocos los que alcanzan niveles satisfactorios de aprendizaje. Por su parte, para superar estas deficiencias, las instituciones de educación superior han desarrollado pruebas para el ingreso de los estudiantes, promoviendo una educación más ajustada a sus necesidades y una mejor permanencia en el aula de clase.

Con relación a la equidad, la mayor cantidad de población estudiantil está compuesta por mujeres en todas las áreas del conocimiento, independientemente de los quintiles de ingreso. Con todo, pueden percibirse inequidades por estatus socioeconómico, ya que los más pobres continúan siendo los más excluidos con menos oportunidades de acceder al sistema y lograr aprendizajes significativos y solamente la población de clase alta logra en su mayoría culminar sus estudios universitarios. Los hogares más pobres son los que cuentan con la mayor cantidad de personas analfabetas y éstos están ubicados en su mayoría en las áreas rurales, por lo que la brecha entre las áreas rurales y urbanas, es muy alta.

Según el Informe de Progreso Educativo de Honduras 2010, Honduras es uno de los países que más invierte en educación como porcentaje de la riqueza nacional. Sin embargo, la inversión neta por alumno es baja y el sistema educativo es de los más ineficientes de la región. Además, la mayor parte del presupuesto se sigue invirtiendo en salarios y muy poco en proyectos de innovación educativa.

A.5.11. México

Quizá el principal problema es que los cinco años de los que se informa no se han caracterizado por el cambio. Hay sin duda, y en principio, cierta bondad en la continuidad de las políticas, pero si la continuidad es acrítica pierde el beneficio de la permanencia.

Como conclusión del quinquenio inmediatamente anterior, era posible sostener que la evaluación era ya una práctica constante, apreciábamos ya consolidado un impulso a la rendición de cuentas mostrando resultados y no contabilizando insumos, la competencia entre instituciones a la que alentaban los Fondos Adicionales había generado buenas prácticas y otra serie de medidas. Ahora, lo que se echa de menos en este quinquenio es el siguiente paso en la construcción de un sistema que ya adquirió como cimientos estas condiciones estructurales.

Lo peor que le puede suceder a un conjunto de políticas que, al inicio de la década de 1990, se instituyeron para romper «largos años en que la educación superior mexicana fue una especie de caja negra imposible de ser cuestionada, ni rendir cuentas a la sociedad…», es convertirse en aquello que procuró modificar: ¿se ha convertido ahora en una especie de imposibilidad todo intento de hacer un saldo crítico y fundado sobre esas políticas, suponiendo que significa una vuelta imposible al pasado?

Si lo primero que se solicita en un balance final son las principales tendencias de cambio en las políticas que han regulado al sistema durante los recientes cinco años, resulta paradójico, pero cierto, que una concepción de planeación, un modelo de des homologación de los ingresos y la preferencia por conducir al sistema sin sobresaltos han conducido a una parálisis en la reflexión de las políticas públicas en materia de educación superior.

Ha caracterizado a estos años, además de un conservadurismo pertinaz en los modos de regulación, una obsesiva preocupación por cumplir el indicador más superficial que puede tener la educación superior: su tasa bruta de cobertura. ¿Por qué superficial? Porque se presta a múltiples y engañosas definiciones y, en ningún caso, es el indicador suficiente y necesario para representar el amplio universo teórico que subyace al concepto de la inclusión social. La ausencia de una plataforma política congruente con el principio ético de la inclusión social ha vaciado de contenido sustantivo a los indicadores, convirtiéndolos en deficientes referentes metodológicos del problema social que deben resolver.

En síntesis, en estos cinco años lo notable del cambio es su ausencia. El problema de la continuidad no cuestionada e inercial suscita que, hoy, el gran asunto que requiere ser discutido en la esfera pública y al interior de las instituciones de educación superior, es la necesidad de generar un cambio que atienda a la inclusión social como prioridad en el futuro del país. Tal vez nunca antes México había vivi-

do de manera simultánea oportunidades y retos como los que ahora se presentan: el bono demográfico; la aguda y creciente inseguridad pública, que está afectando tanto la vida institucional como las actividades que requieren desplazamientos por el territorio nacional; el elevado número de jóvenes que, cada vez en mayor medida, dejan de participar en los espacios referenciales tradicionales, como la educación y el trabajo; una erosión paulatina en el valor de las instituciones políticas; la pervivencia de elevados niveles de desigualdad y de pobreza; y la certidumbre del logro de la alternancia democrática frente al desasosiego que provoca la desconfianza en la capacidad de la clase política para dirigir al país. Ante este complejo panorama, la conducción de la educación superior no puede conformarse con la continuidad ni ofrecer como logros un dato: lo que necesita el país es ubicar la educación superior como una institución social que contribuya a renovar un horizonte nacional basado en la inclusión, la formación para la ciudadanía y el impulso a la reflexión crítica como un valor central.

A.5.12. Nicaragua

La educación superior nicaragüense ha experimentado cambios importantes en algunos aspectos, tales como: el incremento de la matrícula estudiantil, infraestructura y personal docente; la definición de leyes que modifican el sistema educativo. En otros aspectos quedan aun debilidades por superar, tales como: la equidad en el acceso de la población adulta, la implementación de una cultura de aseguramiento de la calidad, el mayor financiamiento y recursos humanos y una oferta académica coherente con las necesidades del desarrollo socioeconómico y científico del país.

A.5.13. Panamá

Las universidades en Panamá gozan de autonomía lo cual les permite definir sus autoridades, manejo de presupuesto, mecanismos de contratación y de funcionamiento. También deben responder de sus acciones a la sociedad y al gobierno. Estas responsabilidades quedan claramente establecidas en la Ley de Transparencia y la evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior (IES) universitaria y no universitaria.

Es necesario resaltar que en la última década los estudios referidos a las IES indican que en el financiamiento de la educación superior panameña existe una crisis en cuanto a las fuentes de financiamiento. Se percibe una distorsión del sistema de educación superior.

El financiamiento de la educación superior particular descansa en los fondos provenientes de las matrículas. Hasta el momento, no existen evidencias de aportes del sector público al privado como porcentajes del gasto público total.

Las IES públicas, son altamente dependientes del subsidio estatal. Al respecto la Ley 30 de 20 de julio de 2006, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitario, contempla un sistema de incentivos para la investigación dirigido a las universidades que alcancen la acreditación.

El esquema de financiamiento es reforzado por el IFARHU (Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos), institución semiautónoma que con recursos estatales oferta becas y créditos educativos, instrumento financiero este último que permite a los estudiantes la financiación de su educación.

Los fondos de financiamiento provenientes del IFARHU, en términos generales, han sido creados para que estudiantes de menores recursos puedan tener acceso a la educación superior. Las becas y los créditos son importantes para garantizar la sostenibilidad de estudiantes de bajos recursos.

En las IES particulares prevalece el ingreso generado por el cobro de matrícula, con base en la absorción de la demanda nacional.

A.5.14. Paraguay

El sistema de educación superior en el Paraguay puede considerarse en construcción. A la fecha, constituye un conglomerado de instituciones, con escasa articulación entre ellas y menor aún, con la sociedad.

Las instancias oficiales ligadas a la educación superior tienen aún poca interacción como para desarrollar institucionalidad, si bien el debate acerca de la reforma de educación superior está tomando carácter organizado y en el Parlamento Nacional se encuentra en discusión un anteproyecto de ley de reforma de la educación superior.

Sin embargo, existen claros indicios de incorporación en la agenda pública de este tema. La implementación efectiva de procesos de acreditación y de evaluación diagnóstica generalizada para carreras reguladas por el Estado, la implementación progresiva de una política de becas, basada en carreras de interés para el país, que estén acreditadas, manifiestan una preocupación de las instituciones por dar cuenta de su calidad.

Asimismo, de la propia Universidad Nacional de Asunción (UNA) surge una discusión acerca de la autonomía irrestricta con que cuentan las universidades, reconociendo la importancia de la rendición de cuentas y de la responsabilidad que las instituciones tienen por la confianza que en ellas deposita la sociedad. Esta discusión va ligada a la solicitud de autarquía financiera, que le permita a las universidades públicas mejorar su gestión y ejecución presupuestaria, en cumplimiento de sus funciones académicas y de servicios.

Por otro lado, la urgente profesionalización de los docentes universitarios y, en general, de la educación superior, es una demanda de los propios docentes, que expresan su descontento por no poder pertenecer a planta docente, de forma articulada, permanente, con una carrera docente formalizada y los beneficios a ella asociados.

Todas estas cuestiones han sido discutidas durante el año 2010 en el marco de la discusión del anteproyecto de ley de reforma de la educación superior, en diversos foros, con todos los actores universitarios y no universitarios, docentes, estudiantes, sociedad civil, dando interesantes indicaciones acerca de las cuestiones pendientes en la construcción de un sistema articulado de educación superior. Algunas de estas cuestiones son:

- Cuáles son los actores que constituyen el sistema de educación superior. La organización del sistema. Alcances de la autorregulación. Organismos rectores y reguladores. Mecanismos para la participación social. Los organismos rectores de la Educación Superior, con una participación más activa de la sociedad en la vida universitaria.
- *Visión, gobernabilidad y gestión.* La misión de la educación superior en Paraguay. Cuál es la visión que de ella se tiene en el futuro mediato y cuál es su papel en el desarrollo social y económico del país. Análisis de las necesidades país en el ámbito de la educación superior. Definición de las estrategias de desarrollo para la educación superior.
- Figuras jurídicas que las instituciones de educación superior (IES) pueden asumir. Definición del Código Civil Paraguayo para las universidades. En este punto, se considera de utilidad la discusión acerca de la finalidad sin lucro adjudicada a las instituciones de educación superior y los aspectos tributarios vinculados.
- El Estado como último responsable de la educación superior, desde su habilitación institucional y puesta en marcha hasta el funcionamiento pleno de las instituciones. Debe preverse el monitoreo permanente de las IES y los mecanismos de habilitación, intervención y cierre.
- Condiciones de habilitación de IES. La habilitación por ley de la Nación: garantía parlamentaria de habilitación irrestricta. Idoneidad técnica para habilitación de instituciones y carreras. Igualmente, deberán estar previstos mecanismos de aseguramiento para el funcionamiento inicial. Seguro de cumplimiento de condiciones de habilitación y compromisos económicos y financieros efectivos para la puesta en marcha institucional y de carreras y programas.
- Regulación de los aspectos específicos de la organización y estructura interna de las IES. Sus órganos de gobierno y gestión. Mecanismos de selección de los integrantes de dichos órganos. Tipos de instituciones. Formas de habilitación.
- Títulos habilitantes o grados académicos. Debe establecerse que cuando el título otorgado sea habilitante, las IES deben someterse a criterios mínimos; de otra forma, si fundamentado en la autonomía se entiende que las IES pueden ofertar estudios bajo sus propios criterios, sin intervención pública alguna, el título no debiera ser habilitante.
- Autonomía como aspecto fundamental en el nivel universitario que garantiza autodeterminación y libertad de enseñanza. Como contrapartida las IES deben rendir cuentas de su gestión al Estado. La autonomía controlada. Responsabilidad social de la IES por la autonomía que el Estado les garantiza. Autonomía irrestricta conduce a endogamia.
- Una educación superior de calidad requiere recursos para su desarrollo. Los recursos que provea el Estado serán siempre insuficientes para este propósito. Cuáles deben ser las estrategias de financiamiento que posibiliten un mejor acceso a la educación superior y que propendan a su desarrollo. Mecanismos posibles: créditos, apoyos fiscales directos e indirectos. Becas e incentivos por calidad, excelencia y méritos específicos. Fondos concursables. Autarquía presupuestaria para las IES de gestión oficial. Sistemas de administración y control.

- Calidad de la oferta de educación superior. La calidad como compromiso social. La evaluación y la acreditación. El aseguramiento de la calidad. Mecanismos de incentivos específicos para la calidad, financieros y no financieros,. Sistemas de administración y control.
- Equidad y cobertura del sistema, posibilitando a una mayor cantidad de jóvenes el acceso a una educación superior de calidad. La nueva sociedad del conocimiento plantea la necesidad de contar con una población preparada para responder a los desafíos nacionales y para competir eficazmente con nuestros socios comerciales en actividades productivas.
- Calidad y cobertura no son excluyentes, ambas deben ser cauteladas con el mismo celo a fin de evitar que una mayor cobertura se logre en detrimento de la calidad.
- Formación permanente a lo largo de la vida. Opciones de articulación entre diversos niveles. Movilidad vertical. Opciones de movilidad horizontal. Transferencia de estudiantes entre instituciones. Mecanismos para el reconocimiento de estudios.
- Relevancia y pertinencia vinculadas con la preparación de los futuros profesionales. Requisitos específicos y que el Estado debe proteger. La pertinencia está ligada a las definiciones de los planes de desarrollo nacional. Su relación con la apertura de instituciones y carreras y con las demandas de profesionales en el mercado.
- Nuevas modalidades de educación superior. Educación a distancia. Educación permanente. Internacionalización. Nuevas tendencias pedagógicas. Formación por competencias. Aprendizaje centrado en el alumno.
- Información, transparencia y rendición de cuentas. Los gobiernos, central y local, y la sociedad, necesitan información acerca del carácter, relevancia y desempeño de las IES y del sistema de educación superior. La información disponible para los futuros estudiantes apoya una elección acertada. Información fidedigna al público. Transparencia de la gestión.

A.5.15. Perú

Durante el quinquenio 2005-2010 se observa un aumento significativo del número de universidades, así como de la matrícula en la educación superior universitaria. Paralelamente, se aprecia una expansión de la oferta en distintas regiones del país, con predominancia absoluta del sector privado. Este crecimiento ha obedecido a las reglas del libre mercado a partir de la creación de la Ley de universidad empresa. No siempre ha obedecido a objetivos de calidad académica, ni a criterios de demandas laborales, ni a las necesidades de desarrollo del país y sus regiones. Preocupa que la creación de muchas instituciones pueda responder, más bien, a demandas coyunturales o a intereses comerciales. Esta situación lleva a preguntar si el aumento de la cantidad de instituciones se ha producido en desmedro de su calidad.

Con la promulgación del Decreto Legislativo Nº 882 en 1996, se crea un tipo de universidad denominada «con fines de lucro». La actual legislación establece una diferenciación entre universidades «institucionalizadas» y universidades que se encuentran con «Autorización provisional» del Consejo Nacional para la Autori-

zación de Funcionamiento de Universidades, CONAFU. Las primeras comprenden universidades creadas antes del año 1995 o que posteriormente han sido autorizadas definitivamente por el CONAFU para funcionar con autonomía, por lo cual no están obligadas a ninguna evaluación externa sobre su calidad. Cuando una Universidad se crea, depende provisionalmente del CONAFU por un periodo de evaluación que dura no menos de cinco años hasta su autorización definitiva. Después de su autorización, las universidades pueden establecer programas (presenciales, semi-presenciales, a distancia o virtuales) sin control de su pertinencia y calidad.

Se requiere una mayor preocupación por el aseguramiento de la calidad de estas nuevas universidades, ya que no existe un ente regulador que planifique y tome decisiones de manera integrada sobre la marcha del sistema de la Educación Superior en coherencia con las necesidades y políticas del país. Actualmente el CONAFU y la Asamblea Nacional de Rectores ANR, son organismos a cargo de rectores y ex-rectores de las propias Instituciones que deben regular.

De otro lado, se advierte que tanto la demanda como la oferta universitaria se han concentrado en carreras profesionales asociadas a las Ciencias Administrativas y Contables, al Derecho, a las Ciencias Sociales y a la Medicina Humana. El aumento de la oferta de estas carreras coincide con la creación de universidades privadas nuevas, así como filiales y sedes, centradas principalmente en este tipo de profesiones, cuyo mercado se encuentra saturado en algunas regiones.

La matrícula en la educación superior tecnológica también registra un aumento en instituciones privadas, las que se rigen por una normativa que concede un mayor control e intervención del Ministerio de Educación, lo cual también puede resultar en un extremo de centralismo para la gestión y funcionamiento de las mismas.

Una preocupación y reto de la Educación Superior en el Perú consiste en garantizar la calidad y la pertinencia de su oferta formativa. Esta rápida, y en ocasiones desordenada, expansión requiere que se cuente con un sistema efectivo y eficiente de acreditación de la calidad de la educación.

Un aspecto que se encuentra relegado, tanto desde el sector público (por falta de presupuesto) como el privado (por prioridad del aspecto profesional y comercial), es el desarrollo de la función de investigación y producción de conocimiento propia de la Universidad, cuya rentabilidad no se mide en el corto plazo, pero que resulta esencial para el desarrollo de un país.

No se cuenta con lineamientos generales, de alcance nacional, que orienten la labor de investigación en las universidades; no se han definido prioridades ni áreas relevantes. Este abandono de la función investigadora de la universidad, refuerza el alejamiento respecto a su entorno, y su falta de conexión con el sector productivo y el Estado.

Esta carencia se observa en la situación laboral de los docentes, especialmente aquellos de las universidades privadas, quienes trabajan por horas y se dedican a la enseñanza. Existe un aumento de la matricula y de la oferta de instituciones privadas, que no va acompañado de una política de incentivo y apoyo a la investigación e innovación que aporte a la formación profesional y al desarrollo del país. La carrera docente se aplica principalmente a los docentes del sector público, pero está sujeta principalmente a procedimientos y criterios más administrativos que académicos, que no promueven la mejora continua del profesor universitario en sus labores de enseñanza e investigación.

En conclusión, es necesario equiparar el aumento cuantitativo de la oferta y la matricula en la educación superior con un aumento cualitativo del servicio y las labores que se ofrecen desde las distintas instituciones universitarias y no universitarias para atender la creciente demanda social. Se debe fortalecer y mejorar la labor de las instancias dedicadas al aseguramiento de la calidad de la educación superior en el país, a través de los procesos de evaluación y acreditación que se lleven a cabo. Además, se requiere de una instancia nacional independiente que promueva políticas de desarrollo de la educación superior de manera articulada con el mercado laboral, las necesidades de las regiones y del país, así como que vele por la promoción de la investigación científica y la innovación tecnológica como motores del desarrollo del país desde los ámbitos Universitarios y no universitarios.

A.5.16. Puerto Rico

Pocos estarían en desacuerdo con que el resultado de la gestión educativa de las instituciones de educación superior en Puerto Rico tiene vasto espacio para mejorar. La Isla cuenta con unas características óptimas para que su sistema de educación superior sea uno de los más exitosos en Iberoamérica. Puerto Rico tiene:

- Una audiencia cautiva de estudiantes que no contemplan la emigración para realizar estudios universitarios.
- Una inversión anual que en asignaciones presupuestarias llega a los $2 billones y que en aportaciones no cuantificadas equipararía la inversión cuantificada.
- Una cantidad de instituciones y unidades institucionales más que aceptable para la población de la Isla.
- Acreditaciones institucionales y programáticas que añaden prestigio a la educación superior puertorriqueña.
- Alto número de personal docente que posee maestrías y doctorados.
- Costos de estudio razonables.
- Tasa de participación altísima en educación superior.
-

Tomando en consideración las características mencionadas, la tasa de graduación de nivel de grado asociado y bachillerato es, para muchos, inaceptable –tanto en el sector público como el privado. Inclusive, varios presidentes de instituciones que operan en Puerto Rico estarían de acuerdo con esta observación.

El Estado, por su parte, debe incrementar los esfuerzos en investigación del sistema de educación postsecundaria. La identificación de los factores que inciden en la falta de compromiso de la población en general en completar estudios postsecundarios y la pérdida del valor de la educación en términos sociales requiere de energías coordinadas para atender esta problemática.

No se puede perder de perspectiva que la educación de los puertorriqueños es una responsabilidad del Estado que - por falta de recursos humanos y fiscales - ha sido compartida con el sector privado de la educación. El Estado es entonces también responsable de proveerle información a las instituciones sobre el sistema de educación superior como un todo, para que ellas se ubiquen dentro de ese espectro y puedan analizar su microcosmos institucional dentro de un panorama nacional.

Las instituciones públicas y privadas deben ver a los organismos reguladores del Estado como aliados que evalúan el sistema de educación como un todo y proponen políticas públicas que se espera generen mejores resultados para el país completo. El Estado tiene que verse a sí mismo como un agente facilitador que va más allá de eximirle de pagos de contribuciones a las instituciones privadas, de proveerle la asignación de recursos fiscales a las públicas y de viabilizar recursos económicos a estudiantes con necesidades para que accedan a estudios postsecundarios.

La responsabilidad del Estado en cuanto al aseguramiento de la calidad de la educación postsecundaria no es opcional ni delegable. El Estado tiene que proteger el interés público, comenzando con asegurarse de que los profesionales en quienes se delega la vida individual y colectiva de todo el país poseen los conocimientos y destrezas necesarias para garantizar su seguridad. Esto no sólo se logra reforzando las Juntas Examinadoras que reglamentan la práctica de los profesionales, sino que se obtienen mejores resultados en la formación educativa de éstos.

En los últimos cinco años se incrementaron los esfuerzos para hacer de la educación superior de Puerto Rico una de excelencia. Se invirtió en investigación y análisis de datos, se generó reglamentación de vanguardia con miras a garantizar mayor calidad de los programas de estudio y las instituciones que los ofrecen, se desarrollaron proyectos nuevos que fomentaban el apoyo a la educación superior y se publicaron documentos importantes que proveían una visión más completa del sistema de educación superior de Puerto Rico.

La fusión de las dos agencias reguladoras vigentes –el Consejo de Educación Superior de Puerto Rico y el Consejo General de Educación de *Puerto Rico*– y la creación de un solo organismo que generará la política pública para toda la educación postsecundaria - el *Consejo de Educación de Puerto Rico* - tendrá la oportunidad única de capitalizar sobre lo ya logrado y de articular de forma organizada un sistema de educación que atienda las deficiencias que aún persisten en la educación postsecundaria en Puerto Rico. Los retos que encarará el *Consejo de Educación de Puerto Rico* son muchos y tendrán que ser asumidos con limitaciones de personal y de recursos fiscales. El espacio para la creatividad e innovación será amplio, toda vez que la responsabilidad de incrementar la calidad de la educación y mejorar exponencialmente los resultados de la gestión educativa debe seguir siendo el norte de la agencia reguladora de la educación postsecundaria. Para la inversión anual que se hace en educación superior y que sobrepasa los $2 billones, Puerto Rico debe tener mejores resultados y un organismo regulador estable y con los recursos necesarios para maximizar y garantizar la inversión hecha.

A.5.17. República Dominicana

Una mirada al esquema de aseguramiento de la calidad de la educación superior dominicana refleja avances significativos en el marco legal, las normativas específicas y los procedimientos que regulan las evaluaciones, tanto global y parcial, como las vinculadas a la prueba de orientación y medición académica para las personas que ingresan a la formación profesional en las instituciones. Los logros en estos aspectos fortalecen el papel regulador del Estado a través del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) y su misión de acompañar a

las instituciones en el mejoramiento continuo. El desarrollo armónico del sistema demanda un sano equilibrio entre el Estado regulador y el ejercicio de la autonomía y la libertad académica de las instituciones de educación superior en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

El proceso de evaluación quinquenal realizado en el periodo que abarca este informe en 35 instituciones implicó la autoevaluación, la evaluación externa con la participación de pares académicos y el seguimiento al plan de mejora de cada institución como resultado de ambas etapas. Hoy se tiene más claro el umbral de la calidad de la educación superior dominicana y se espera que en un plazo de tres años, con la ejecución de los planes de mejora, las instituciones evidencien avances cualitativos. Otra tendencia significativa de este periodo es la evaluación de programas, en especial, las carreras de medicina y de educación. Un resultado de la evaluación de la carrera de Medicina, fue que el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCyT), por primera vez emite una resolución acreditando por un periodo de 5 (cinco) años, las 10 (diez) Escuelas de Medicina de la República Dominicana, siete (7) de ellas sin estipulación por cumplir con la totalidad de las normas exigidas y tres (3) con estipulación, a las que el MESCyT les está dando seguimiento para verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas en la evaluación. Esta función de acreditación había estado reservada hasta el 2008 para la Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAAC).

También, el MESCyT, organismo rector del tercer y cuarto nivel educativo, en coordinación con las instituciones oferentes de la carrera de Educación y con el Ministerio de Educación (MINERD) responsable de la educación preescolar, elemental y media del país, tiene en ejecución un *Plan para la Reformulación de la Formación Docente en la República Dominicana*. El Plan considera un diagnóstico que proporcionó informaciones sobre la situación de la formación docente en la República Dominicana y que fue realizado en las 25 instituciones de educación superior que ofertan este programa de estudio, abordándose: la creación de estándares que aseguren la calidad de los programas de formación en educación; un marco de políticas para contribuir con el mejoramiento de las competencias profesionales de los docentes dominicanos; y la reformulación de los planes de estudio vigentes, a la luz de los hallazgos del diagnóstico y de investigaciones sobre la realidad educativa dominicana. Uno de los desafíos a enfrentar es sostener en el tiempo el impulso que se ha logrado para generar una cultura de la mejora continua y ser capaces de realizar una meta-evaluación que nos permita, con una mirada cuestionadora y propositiva, repensar el proceso de la evaluación quinquenal, a la luz de los resultados y de las recomendaciones planteadas por los diferentes actores.

En el proceso de búsqueda de niveles significativos de calidad en la educación superior es importante asumir como una prioridad nacional los asuntos del profesorado, sus tipos de contratación, la instauración de la carrera académica en las instituciones y su dedicación a la producción académica, de manera que tengan espacios, tiempo y capacidades para asumir nuevos roles en el marco de una docencia superior en la sociedad del conocimiento. Las innovaciones educativas requeridas deben ser abordadas a partir de una concepción holística de la docencia, la investigación y la extensión, que permita articular políticas, redefinir estrategias, reafirmar principios, características y valores. Pero sobre todo, el sistema y las instituciones deben generar redes y vínculos de cooperación que les aproximen a puntos de encuentros para im-

pulsar una educación superior que desde una relación viva con el entorno aporta al desarrollo económico, científico y social sostenible.

A.5.18. Uruguay

El sistema universitario nacional tiene 16 años de existencia por lo cual puede decirse que aún no ha concluido su período de maduración. Así lo demuestra, por ejemplo, el proceso de nueva institucionalidad en que se encuentra inmerso. Aunque este proceso responda a lógicas diferentes.

Por una parte, la Universidad de la República está haciendo su propia reflexión sobre la ley orgánica, buscando una presencia actualizada más allá de su preocupación por mantener los que considera sus valores fundantes, aquellos provenientes de la Reforma de Córdoba de 1918. Junto a ella aparecerá una nueva institución pública, el futuro Instituto Universitario de Educación, que será un elemento que cambiará la relación de fuerzas imperante en este momento al compartir el espacio de las instituciones universitarias del Estado. La demora en la gestación de este instituto (lleva más de 2 años), en la que la Universidad de la República interviene activamente en la comisión de implantación y de la cual se conocen sus actas y divergencias entre los actores, avizora que las relaciones pueden ser conflictivas.

Por otra parte, se está a la espera de la finalización del proceso de aprobación de la nueva ley que creará la Agencia de acreditación que se orientará, fundamentalmente, a las instituciones privadas, incorporando los criterios y procedimientos de acreditación y garantía de calidad. Esta ley surge de la manifiesta desactualización de los procesos actuales que se llevan a cabo a través del Decreto 308/995 y la saturación de los mecanismos previstos en él. Pero al mismo tiempo genera desde antes de su sanción profundas diferencias entre las instituciones privadas, la universidad nacional pública y el Ministerio de Educación. Tampoco puede esperarse un clima armónico de relacionamiento; más bien, hay posiciones divergentes muy marcadas.

Lo que puede ser visto como una buena noticia, en el sentido de renovación de las normas y su actualización a la sociedad y tendencias mundiales educativas, tiene su contrapartida en el hecho que se prevén pocos cambios dirigidos hacia la creación de un verdadero sistema integrado. Por consiguiente, las orientaciones propuestas no harán más que confirmar la vigencia de dos modelos paralelos, el público y el privado, con escasos puntos de contacto.

Más allá de los aspectos relacionados al marco normativo, es posible ver la consolidación de las instituciones que actualmente están en funcionamiento, y la lenta pero no detenida, presencia de nuevas instituciones.

El crecimiento se ve en todos los aspectos por los cuales se quiera analizar una institución: número de carreras, número de estudiantes, número de docentes, número de egresados, progreso en la formación del personal docente, recursos económicos puestos al servicio de las instituciones y presencia territorial cada vez más extendida.

Desde esa perspectiva se puede decir que el crecimiento de la educación superior es una constante que lleva a que el país se ubique dentro de niveles razonablemente competitivos, al menos en lo que se refiere a las instituciones latinoamericanas.

Los desafíos a futuro también son muy importantes, agravados por la falta de políticas educativas para el sector que permitan el desarrollo de líneas priorita-

rias que sirvan a los intereses del país y a las cuales todas las instituciones puedan cooperar.

El acceso a la educación es un tema insuficientemente atendido, en parte por la apariencia de que no se está ante un problema por el acceso ilimitado y libre, pero que analizando los datos sobre la procedencia social se ven las grandes inequidades que existen. El modelo sigue siendo excluyente para los estratos sociales con menor capital cultural y social, y así lo demuestran los datos.

La matrícula continúa feminizándose, como una tendencia irreversible, sin que por ello su presencia quite opciones al ingreso de hombres a la educación superior, pues no se prevén limitaciones al ingreso de estudiantes a la universidad una vez aprobada la enseñanza secundaria.

Por otra parte, es cada vez más preocupante el incremento de la cantidad de jóvenes en edad universitaria que no estudian ni trabajan, lo cual representa un desafío para toda la educación, y la universidad en particular. De igual manera la calidad de la formación que se obtiene en la educación secundaria genera profunda preocupación a todo nivel, tanto por los costos en la calidad de los aprendizajes que se experimentan en los primeros años de la universidad, como por la deserción que trae consigo cuando los jóvenes ven superadas sus posibilidades ante las exigencias del estudio.

La internacionalización de la educación superior tiene actualmente su expresión más destacada en el aumento de los intercambios estudiantiles y docentes, la integración en redes y los convenios para desarrollar actividades de interés común. No se ha dado tanto la experiencia de carreras con doble titulación o los programas realizados de manera conjunta, como tampoco han aparecido universidades extranjeras que se instalen formalmente para dictar sus cursos en el país.

No obstante es de destacar que para un medio pequeño como el uruguayo, con un número de instituciones limitado y una universidad dominante, las iniciativas que provienen de exterior, con sus riesgos y oportunidades, son las que le permiten ir incorporando temas de relevancia y desafíos nuevos. Sobre todo genera 'temas de agenda' que le ayudan a poner de relevancia asuntos que no hubieran surgido en la dinámica normal de sus instituciones. El ejemplo más claro está en la garantía de la calidad y la acreditación: gracias a las iniciativas surgidas del MERCOSUR, este tema pasó a la agenda nacional y dio inicio a procesos fermentales que impulsan cambios profundos y una nueva etapa en la educación superior.

A.5.19. Venezuela, R.B.

El balance de las principales tendencias y cambios del sistema de educación superior durante el periodo de los últimos cinco años puede resumirse en cuatro aspectos o ejes clave: acceso, aseguramiento de la calidad, gobernabilidad y financiamiento.

En cuanto al acceso, se ha puesto en evidencia que efectivamente la declaración de la educación superior como bien público, la universalización del acceso garantizado a través de la eliminación de todo tipo de prueba que pudiese limitar el acceso y la creación de una nueva plataforma institucional, en la cual ejercen un impacto importante las nuevas instituciones creadas a raíz de la implementación del

Programa Misión Alma Mater, han sido un factor determinante en el crecimiento de la matrícula de la educación superior en Venezuela y, en este sentido, un logro del gobierno.

Esta tendencia se mantendrá seguramente en la medida en que una de las banderas del gobierno en materia de educación superior sea profundizar la inclusión. Sin embargo, es en este punto donde la política que ha llevado a alcanzar este objetivo y la posibilidad real de que se mantenga, presenta debilidades sustantivas que, de permanecer, no sólo no garantizaría la igualdad, sino que profundizaría la inequidad y la exclusión. En este sentido, se observa que ese crecimiento de la plataforma institucional no responde a criterios que atiendan a las necesidades de formación profesional y de creación de conocimiento sistemáticamente detectadas, sino a un discurso cargado de consignas muy generales, con escasas referencias técnicas, pero con un acento socio-humanístico, que no es criticable pero que no puede ser el único criterio a considerar.

La inclusión debe ir acompañada de la calidad y para que esto ocurra es necesario garantizar condiciones mínimas, no solo de infraestructura adecuada sino de recursos como bibliotecas, acceso a las TICs y un personal académico con la suficiente formación profesional y humana para llevar adelante de manera eficiente la atención adecuada del estudiante. La improvisación del personal académico, y la sobrecarga que supone la atención de una matrícula masificada, no son los mejores ingredientes para garantizar el éxito académico de los estudiantes ni la calidad con pertinencia social. Las cifras oficiales indican que el crecimiento de la matricula parece no haber ido acompañado de un incremento del número de profesores universitarios. De allí que puede inferirse que aun sin considerar la idoneidad de sus credenciales académicas y de su nivel de formación, habría que evaluar su disponibilidad para atender tal crecimiento.

Esto nos lleva a la consideración del segundo eje de análisis. En Venezuela no existe un sistema nacional generalizado de evaluación y aseguramiento de la calidad. Los intentos para adelantar procedimientos de evaluación que garanticen la calidad institucional, tanto como la de los procesos y actores, han sido esporádicos y más vinculados a iniciativas de funcionarios que en un momento dado y por diversas circunstancias han propuesto medidas de este tipo, que como resultado de consensos en los cuales se hayan involucrado todos los interesados: gobierno, instituciones universitarias y académicos. A ello se añade la carencia de una plataforma legal clara que establezca las reglas del juego y un elevado clima de politización y polarización, ambiente poco propicio para llegar a acuerdos mínimos para que la evaluación, implícita en el aseguramiento de la calidad, sea aceptada como tal y no como castigo o persecución política o ideológica.

La eliminación del Sistema Venezolano de Promoción del Investigador (SVPI) y la implantación de un nuevo Programa de Estímulo al Investigación (PEI), basado en la promoción de la investigación que atienda necesidades de las comunidades, puede conducir a que la producción de conocimiento científico no sea una actividad privilegiada en las universidades, que han sido históricamente los lugares donde se produce la mayor cantidad de investigación científica. En efecto, es posible que los investigadores, con el objeto de recibir algún reconocimiento por su trabajo, prefieran orientar su actividad de investigación hacia problemas locales, con lo cual se

profundizará el aislamiento científico y la ausencia de Venezuela en los escenarios mundiales o regionales de la ciencia. Esta parece ser la tendencia observada en el análisis del aseguramiento de la calidad en los últimos años.

Otro de los ejes clave es el que tiene que ver con el gobierno universitario y la gobernabilidad de las instituciones y del sistema. En primer lugar, sobresale la existencia de dos sistemas paralelos, con características diferentes y vínculos distintos con el gobierno nacional, lo cual genera tensiones entre este último y las instituciones que no responden a sus imposiciones. Tensiones que se han agravado en la medida en que no ha sido posible la aprobación de un instrumento legal que regularice la situación de las instituciones y su relación con el Estado y con la sociedad. Por una parte, sobre la marcha, se han venido creando instancias gubernamentales que poco a poco han desplazado la presencia e influencia de los organismos que desde la aprobación de la Ley de Universidades de 1970, venían proponiendo y conduciendo las políticas públicas de educación superior. Ello, sin embargo, produce un vacío que no permite la gobernabilidad del sistema, en tanto coexisten estructuras formales paralelas con una capacidad limitada para el ejercicio del poder, y que por lo tanto, carecen de la capacidad para atender efectivamente las demandas de un entorno que de alguna manera les es adverso. Esta situación tenderá a agravarse en la medida en que el enfrentamiento político e ideológico debilite el reconocimiento mutuo, tanto de parte de las instituciones como del gobierno. En el plano de las instituciones, está en juego la legitimidad de las formas de gobierno universitario y de la participación de los distintos actores involucrados. De acuerdo con lo aprobado en la nueva Ley Orgánica de Educación (LOE), las universidades tendrán que reglamentar la participación en igualdad de condiciones de todos los miembros de la comunidad, garantizando que la legitimidad de las autoridades institucionales se obtenga porque su elección y su permanencia en los cargos, estén apegadas a criterios académicos al margen de lo político, además subordinando lo administrativo a lo académico. Esto que debe ser asumido por todas las instituciones universitarias está encontrando fuertes resistencias, sin embargo, todo parece indicar que este es un punto en el cual el gobierno nacional no transige, por lo cual oponer resistencia sólo profundiza la ingobernabilidad de las instituciones.

Finalmente, pero no menos importante, el eje de análisis del financiamiento se constituye en un elemento clave para el futuro de la universidad venezolana y en un desafío de envergadura que vincula la sustentabilidad financiera con la gestión eficiente de la Universidad. En una economía en crisis, con altos niveles de inflación, el financiamiento de las instituciones de educación superior no puede ser sometido a los vaivenes de la política y de la polarización. El mantenimiento de la infraestructura necesaria para llevar adecuadamente los procesos de docencia, investigación y extensión es costoso, la garantía de niveles óptimos de calidad de vida para los trabajadores y los académicos tanto como para los servicios de apoyo a los estudiantes requiere de significativos recursos financieros, todo ello, indica que la inversión hecha por el Estado debe responder a estas exigencias; sin embargo, ello no ha prevalecido en los últimos años, tal como el análisis de las cifras lo indican. Por otra parte, las instituciones deben responder acerca del uso eficiente de esos recursos, más allá de los procesos burocráticos de llenado de formularios. El desarrollo de la dinámica universitaria y de su relación con el gobierno, parece indicar que hay escaso interés

por parte del Ministerio en resolver la condición deficitaria de los presupuestos de las instituciones.

A.5.20. España

Respecto del gobierno de las universidades no se perciben tendencias que puedan mostrar un cambio relevante, quizás en la gestión de éstas sí al introducir mecanismos y herramientas que la hacen más eficiente, sobre todo herramientas apoyadas en las tecnologías de la información y la comunicación que facilitan y agilizan los procesos.

Sin embargo, la gobernanza de las universidades no deja de ser un tema de interés para la comunidad universitaria, aunque no pareciera que su debate pueda llevar a iniciativas legislativas que permitan su reforma; más aún con la exploración de nuevas formas de organización en las universidades, como es el caso de los Campus de Excelencia.

Además, la mejora de la gobernanza de las universidades debería pasar inexcusablemente por facilitar la participación de la sociedad en la universidad como receptora de los servicios universitarios y como financiadora de su funcionamiento. La rendición de cuentas por parte de las universidades sigue siendo un tema pendiente de mayor desarrollo.

Por parte de la participación de la comunidad universitaria en el gobierno de la universidad, la participación estudiantil presenta un claro déficit en los procesos democráticos y en la toma de decisiones de los órganos de gobierno. La universidad española aun no es capaz de encontrar el incentivo y aliciente para que sus estudiantes se involucren de manera más activa en ésta. Con la creación del Consejo de Estudiantes Universitarios podría darse una mayor visibilidad a este colectivo, aunque no parece que vaya a ser suficiente para generar el cambio en los campus.

En cuanto al financiamiento del sistema de educación superior el reto es desarrollar un sistema de financiación acorde con las necesidades de modernización de las universidades españolas. Modernizar el sistema de financiación para modernizar la universidad.

Si bien, durante los últimos años se ha avanzado mucho cualitativamente en los modelos de financiación de las universidades, aun no se subsanan los déficits que se presentan en los criterios de suficiencia y equidad de tales sistemas.

Es bien conocido que los recursos con los que cuentan las universidades públicas son insuficientes, y que dependen en su gran mayoría de la financiación pública, pero también es conocido que las instituciones saben que deben intensificar sus acciones para diversificar sus fuentes de financiación y para aprovechar mejor los recursos disponibles. Difícilmente se producirá un aumento en la financiación pública de las universidades públicas, sobre todo por el momento por el que atraviesa la economía nacional y mundial; es por ello que las instituciones habrán, también, de ser creativas y desarrollar mejores y más eficientes formas de trabajo y gestión.

El sistema de ayudas al estudio universitario dista mucho de ser el sistema ideal que pueda permitir poner en el debate universitario el tema de los precios públicos. Mientras el sistema de ayudas no pueda garantizar la equidad en el acceso y

permanencia en la universidad a la población, la vía de los ingresos por matrícula y precios públicos debería permanecer sin cambios relevantes.

A.5.21. Portugal

El sistema de educación superior en Portugal y en Europa atraviesa una etapa de cambios, que ha modificado profundamente el foco analítico en relación con la enseñanza, dejando de estar basado en los sistemas de evaluación y en el contexto de sala de clases. Ha pasado a adoptar criterios fundamentados en las competencias de los alumnos, en el trabajo efectuado fuera del contexto de clase y en las llamadas *softkills* o competencias transversales. La reforma de Bolonia permitió crear tres niveles de educación (1º, 2º y 3º ciclos), los que han permitido, encuadrados en la uniformización del entorno europeo de educación superior, agilizar el cambio entre ciclos de ámbitos de educación y formación diferentes, constituyendo para muchos estudiantes el paso clave para reorientar las respectivas trayectorias académicas. El primer ciclo, con una duración de 3 años, otorga el grado de licenciado; el segundo ciclo tiene una duración de 2 años y otorga el grado de magíster (el modelo presenta dos variantes, 3+2 y 5+0, con Magísteres Integrados, con una formación de 5 años); y el 3º ciclo confiere el grado de Doctor. En algunas áreas como la ingeniería, la medicina o el derecho, la formación de 5 años es un requisito clave e inclusive casi obligatorio para acceder a la profesión.

Esta revolución curricular ha tenido reflejos naturales en el mercado laboral, dado que el antiguo grado de licenciatura, de un total de 5 años, pasó a concentrarse en sólo 3 años, lo que para algunas empresas no es garantía de adquisición de todas las competencias necesarias para la profesión.

La educación superior en Portugal, después de una fase de gran crecimiento en los años 90 del siglo pasado y en los primeros años de la primera década del siglo XXI, ha ingresado a un proceso de disminución del número de alumnos postulantes, a pesar de que el nivel que lo antecede (educación secundaria) ha revelado evidentes mejoras y avances en diversos índices. La baja se explica, específicamente, por la disminución del peso porcentual y del contingente efectivo de jóvenes en edad potencial de ingreso a la educación superior (en todos los grupos etarios más jóvenes hasta los 24 años), es decir, hubo un quiebre demográfico fuerte.

El sistema de admisión a la educación superior no ha tenido grandes modificaciones en los últimos años, presentando solamente como novedad de importancia la creación de un programa denominado 'Nuevas Oportunidades', que generó las condiciones para que muchos jóvenes adultos y adultos que no han terminado la educación secundaria pudieran hacerlo de forma más rápida y con esquemas de evaluación adaptados, y pudieran postular a la universidad a través de un programa específico de admisión ad-hoc (mayores de 23 años).

Se constató una reorientación en las elecciones de los sectores de enseñanza y formación, con cierta incidencia en el interés por la ingeniería, ciencias de la vida y salud, mientras que el interés por el sector de educación disminuyó, en virtud de la saturación de estos profesionales en el mercado laboral.

A nivel de la educación superior, en los últimos 5 años se han desarrollado algunos programas de forma generalizada que tenían como objetivo promover

la eficiencia educacional, abordando particularmente la deserción temprana, como los mentores (guías de los últimos años que ayudan a los alumnos de los primeros años a superar las dificultades naturales de transición de un sistema de educación secundaria a uno superior), y las tutorías (profesores que hacen tutoría a grupos de alumnos, con énfasis particular en los resultados académicos). En este período también se generaron las condiciones para la creación por parte de las instituciones de educación superior (IES) de sistemas de aseguramiento de evaluación de la calidad, con un conjunto de criterios y de instrumentos que tienen por objeto promover las políticas de calidad en la educación superior.

A nivel gubernamental, se pueden destacar: la creación de un Cuadro de Evaluación y Responsabilización, aplicado a toda la Administración Pública, que establece objetivos e indicadores específicos por lograr durante el año y que son monitoreados y seguidos para lograr alcanzar una mayor eficiencia, eficacia y calidad de las organizaciones públicas; la creación del nuevo sistema de evaluación de desempeño de los docentes, determinante para garantizar el aseguramiento de la calidad pedagógica y científica de la docencia, la elaboración de contratos de confianza y contratos-programa del estado con las IES, con el objeto de formalizar un acuerdo de mediano plazo basado en las actividades por realizar y en los alumnos entrantes y matriculados, entre otras medidas.

En Portugal también se observó una apuesta efectiva por la Ciencia y Tecnología, creando condiciones reales para que la innovación, el emprendimiento y la capacidad de generación de nuevas ideas constituyeran un foco que elevara simultáneamente la calidad de la educación y de la investigación producida en el ámbito universitario. Igualmente, el vínculo con la sociedad y la transferencia de tecnología fueron áreas de importancia, con apuestas en la internacionalización de los alumnos, específicamente bajo el amparo de programas como el LLP (*Life Long Learning Program*; ex Erasmus) o la IAESTE (*International Association for the Exchange of StudentsforTechnicalExperience*), tanto a nivel de la movilidad estudiantil como de la búsqueda de experiencias profesionales de corta duración en el extranjero.

Un factor determinante y que mide claramente el valor económico y social de un titulado es la empleabilidad. Desde 2008, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Enseñanza Superior, MCTES, creó un sistema de monitoreo del interés por las carreras de educación superior y respectivas tasas de desempleo, que es público y se actualiza semestralmente. Las fuentes de decisión para el ingreso a la educación superior pasaron a presentar otra calidad. Igualmente, la propia dinamización de las TIC's ha incluido novedades y mejoras en los sistemas de información de las IES, promoviendo el uso de los respectivos sistemas y garantizando la facilidad de acceso a los datos y a los servicios de éstas.

A nivel institucional merece subrayarse la creación de la Agencia de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior, dedicada a acreditar las carreras en funcionamiento y las nuevas carreras, garantizando igualmente la erradicación de programas de estudios duplicados y con índices de poca calidad y eficiencia.

Finalmente, a nivel legal, la adopción de un nuevo régimen jurídico de las IES ha permitido la creación de nuevos organismos de gestión en las escuelas, como también la preocupación por garantizar un conjunto de atribuciones y competencias diferenciadas entre éstos. A nivel de financiamiento, la creación del modelo fundacio-

nal ha permitido que algunas de las escuelas con mayor volumen de ingresos propios se encuadren en un modelo con mayor autonomía, surgiendo la definición de instituciones públicas con gestión privada. Estos modelos están en activa discusión en las escuelas y, ante la crisis internacional que ha afectado al país, son una forma de complementar los ingresos públicos con presupuesto propio de las escuelas.

En resumen, el sistema de educación superior en Portugal atraviesa una etapa de cambio profundo, con diversas y nuevas realidades que afectan su funcionamiento, sea a nivel legal, demográfico, económico, curricular o social.

B. Plataforma institucional

Introducción

Los sistemas nacionales de educación superior que integran el espacio iberoamericano han experimentado una creciente expansión producto del aumento continuo de la participación de la población en este nivel educativo. Según datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, la tasa de incremento anual de la matrícula en América Latina y el Caribe, desde 1990, ha sido de 6%. En respuesta a esta demanda cada vez más masiva y diversa, los sistemas amplían y diversifican también su oferta mediante la conformación de sistemas crecientemente diferenciados en su base institucional.

El número de instituciones universitarias pasó de 75 en 1950 a alrededor de 850 en 1995 y alcanzó a cerca de 4 mil a fines de la primera década del presente siglo. Según lo reportado por los países participantes en este estudio, dos de cada tres instituciones son privadas. Además, existen doce mil instituciones no-universitarias de educación terciaria que ofrecen cursos de orientación vocacional, técnica y tecnológica[1].

Por su parte, el crecimiento continuo de las instituciones privadas, hasta convertirse, desde el punto de vista cuantitativo, en los principales proveedores de educación terciaria en varios países de la región (Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua), conlleva el ingreso de nuevos actores a los sistemas nacionales, tales como grupos empresariales, locales e internacionales, junto a los tradicionales proveedores públicos, privados confesionales y privados de orientación selectiva. Asimismo, comienza a observarse en algunos países una tendencia hacia la internacionalización de programas y carreras, y la creación de alianzas institucionales –nacionales e internacionales– como una estrategia para reforzar la competitividad de las universidades locales.

Con todo, producto de la evolución histórica de los sistemas y las políticas nacionales, se mantiene el predominio cultural de las universidades estatales en cada país, las cuales, puestas en la cúspide de los sistemas nacionales, han acumulado a lo largo de su historia el beneficio del subsidio fiscal, las mayores capacidades de investigación y educación de posgrado y el prestigio asociado a su trayectoria como instituciones formadoras de las elites y la *intelligentsia* nacional, hogar de las disciplinas académicas y la investigación científica y fuente de origen de las profesiones liberales.

A su vez, la expansión y diferenciación de los sistemas se ha producido, básicamente, en dos direcciones.

En sentido horizontal, los sistemas se componen ahora de una gran variedad de instituciones de diversa naturaleza jurídica, misiones, identidades y proyectos. Asimismo, los sistemas salen a la conquista de la provincia y mediante sedes, secciones o centros especializados se instalan en localidades apartadas y habitualmente pobres o rezagadas de los países. Hacia dentro, las instituciones multiplican sus divi-

---

[1] Para las cifras más recientes, ver más abajo B.1.1. Para cifras de comparación a comienzos de la década de los años 2000 véase Axel Didriksson y colaboradores, Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. En Ana Lucía Gazzola, Axel Didriksson (Eds.) Tendencia de la educación Superior en América Latina y el Caribe. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2008, p. 46-47. Para las cifras de fines del siglo XX, ver CINDA, Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2007, p.73.

siones/funcionales, creando nuevas unidades docentes, de investigación y extensión, poblándose así de un número creciente de cátedras, departamentos, escuelas, carreras y programas, institutos, centros y facultades.

En sentido vertical, los sistemas se diferencian habitualmente distinguiendo entre niveles y jerarquías institucionales y de programas, como ocurre en los sistemas duales con la distinción entre universidades e instituciones no universitarias y entre programas que la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE 1997) denomina de nivel 5A y 6, de orientación académico- disciplinaria, y programas 5B de duración más corta y orientados directamente al mercado laboral. También hacia dentro las universidades se vuelven más complejas en sentido vertical, al diferenciar entre la enseñanza de pregrado y de posgrado y añadir continuamente nuevos cursos conducentes a una variedad de certificados o diplomas ordenados jerárquicamente. Cada uno de estos certificados suele dar lugar, además, a una variedad de menciones y especializaciones; en particular, mediante la combinación de saberes provenientes de disciplinas dispares que hasta ayer parecía no tener puntos de contacto.

Una característica de los sistemas altamente diferenciados con provisión mixta –público/privada– del servicio educativo, es la existencia de regulaciones diferentes según se trate de instituciones de una u otra naturaleza. La mayoría de los análisis nacionales informa sobre la presencia de un régimen de doble regulación en los sistemas de educación superior y, por tanto, la ausencia de criterios homogéneos para definir el crecimiento y la calidad de la oferta educativa en ambos tipos de instituciones. En materia de creación y reconocimiento de nuevas instituciones, por ejemplo, así como de supervisión y control de las mismas, se acusa la existencia de regulaciones dispares que entrabarían el desenvolvimiento de los sistemas e inhibirían su coordinación y conducción hacia objetivos compartidos.

B.1. Plataforma institucional de los sistemas

B.1.1. Proveedores institucionales de educación superior

Instituciones de educación superior por sectores público y privado y según nivel universitario y no universitario, año 2010

	UNIVERSITARIO		NO-UNIVERSITARIO	
	PÚBLICO	PRIVADO	PÚBLICO	PRIVADO
ARG	55	60	917	1.175
BOL	17	68	313	
BRA*	100	86	2.128	
CHI	16	44	117	
COL*	81	201	93	
CRC	5	51	6	18
CUB	67			
GUA	1	12		
HON	6	14		
MEX*	872	1.701	19	
NIC	6	48		
PAN	1	10	39	
PAR	15	72	48	118
PERa	35	65	924	196
PTRa	6	43	2	335
RDM	2	31	6	7
URU*	1	14	11	2
VEN	33	25	42	70
ESP*	50	26	5.241	
POR[b]	59		87	

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011
* Datos del año 2009
a Distribución aproximada de las instituciones no-universitarias según financiamiento público o privado
b Según distinción pública/privada se declara 46 y 100 instituciones respectivamente.

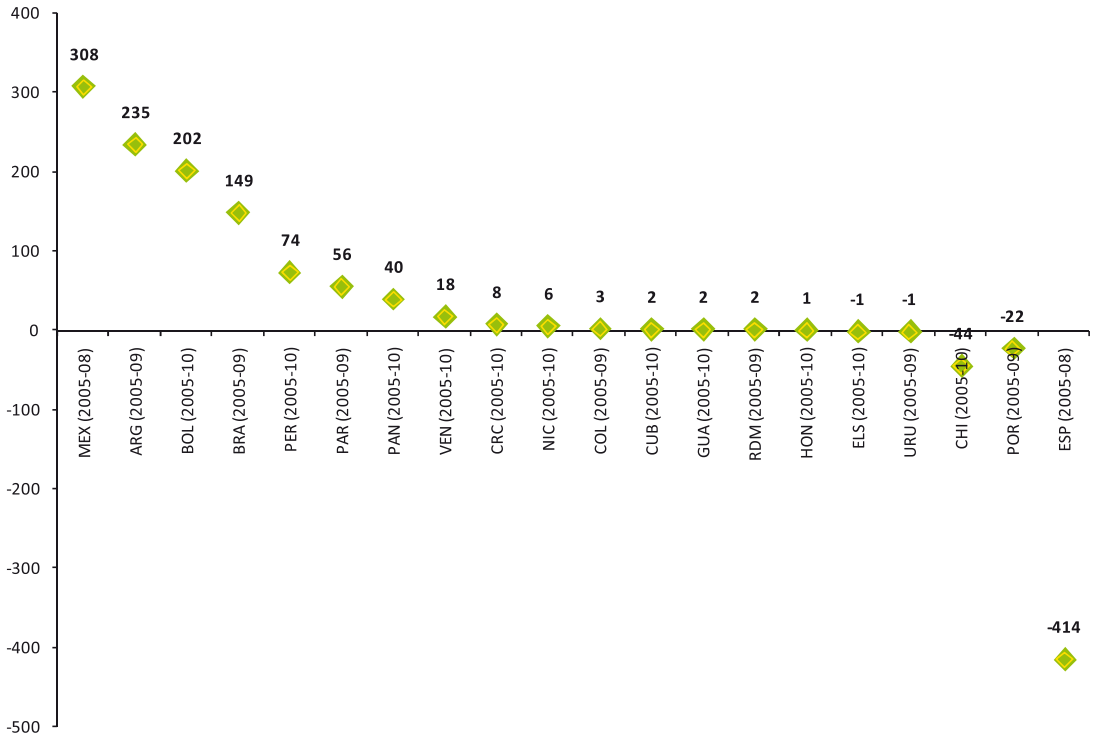
Al concluir la década de los años 2000, los proveedores de educación superior conforman una plataforma institucional masiva, con un número total de 16 mil instituciones de educación superior, distribuidos entre establecimientos universitarios y no universitarios, públicos y privados.

En general, las estadísticas nacionales no son precisas sobre el número y tipo de instituciones de cada país. Además, se trata de unas configuraciones cambiantes, especialmente en el nivel de las instituciones no universitarias de educación superior.

Esta tabla da cuenta la creciente diferenciación de los sistemas, particularmente en el ámbito de las instituciones privadas.

B.1.2. Cambios en el número de proveedores

Evolución del número de instituciones de educación superior por país durante los años indicados



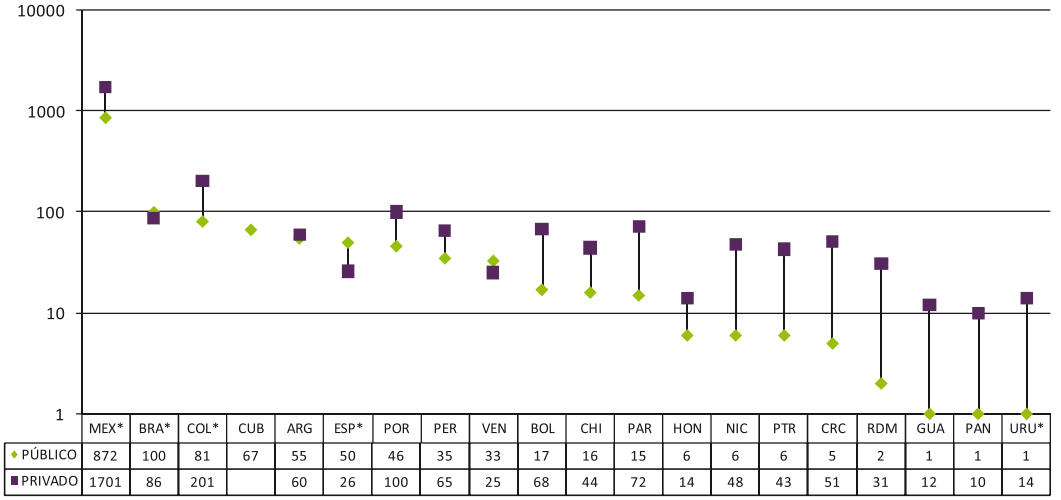
Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011.
En el caso de España, se trata de instituciones del ciclo formativo de grado superior.
En los casos de Guatemala y Holanda se trata únicamente de instituciones universitarias.

En respuesta a la masificación del acceso en la educación superior, se observa un aumento sostenido de instituciones educativas de este nivel. La ampliación de la base institucional se da principalmente a partir de la creación de instituciones privadas, no dependientes del financiamiento estatal. Así, los sistemas adquieren en la región un carácter peculiar, mixto y heterogéneo, desarrollándose un modelo heterogéneo de provisión de educación terciaria.

Sin embargo, al mismo tiempo, un grupo de países –entre los que se cuentan Colombia, Cuba, Guatemala, República Dominicana, Honduras, El Salvador, Uruguay Chile y los dos países europeos de Iberoamérica– parecieran haber entrado en una fase de consolidación de su plataforma institucional, ya bien porque no se están creando allí nuevas instituciones o porque su número está disminuyendo.

B.1.3. Instituciones universitarias públicas y privadas

Instituciones universitarias por país según su clasificación como públicas o privadas[1], año 2010



	MEX*	BRA*	COL*	CUB	ARG	ESP*	POR	PER	VEN	BOL	CHI	PAR	HON	NIC	PTR	CRC	RDM	GUA	PAN	URU*
PÚBLICO	872	100	81	67	55	50	46	35	33	17	16	15	6	6	6	5	2	1	1	1
PRIVADO	1701	86	201		60	26	100	65	25	68	44	72	14	48	43	51	31	12	10	14

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011
* Datos del año 2009
1: Incluye instituciones privadas dependientes e independientes de fondos públicos

Con excepción de Cuba, España y Venezuela, en el resto de los países iberoamericanos para los que se cuenta con información, el número de instituciones universitarias privadas es mayor que el delas públicas; prácticamente lo duplican. En su tipo, muestran una gran diversidad: son de muy diferentes tamaños y tipos, así como declaran también distintas misiones. Pueden ser de alcance nacional o local; grandes, medianas o pequeñas; confesionales o no confesionales; estar administradas por sociedades con fines de lucro o tener el estatuto de organismos sin fines de lucro; ser altamente selectivas o sin selectividad ninguna; poseer una cobertura de áreas de conocimiento completa, parcial o especializada; formar elite, semi-elites o dedicarse a absorber demandas del mercado; tener alto o escaso prestigio; cobrar aranceles al alcance solo de una minoría o ser de acceso masivo, etc.

B.1.4. La diferenciación público / privada

Dimensiones y características típico-ideales de la diferenciación público-privada en los sistemas de educación superior

Dimensiones	Público +		Privado +	
----------continuo público – privado---------->				
Propiedad y control	Estatal o estadual instituido por la ley	Corporación de derecho público o Propiedad municipal	Privada de iglesias u organismos sin fines de lucro	Sociedades comerciales. Consorcios internacionales
Misión o propósito	Servicio público	De responsabilidad pública	De servicio a fines institucionales del principal	Prestación del servicio al consumidor, obtención y distribución de utilidades
Fuente principal de ingreso	Exclusiva o básicamente el presupuesto nacional o estadual	Aportes públicos en combinación con ingresos locales	Fuentes privadas, Incluyendo aranceles, con aportes públicos de variable magnitud	Exclusiva o básicamente aranceles pagados por estudiantes
Apoyo estudiantil	Esquemas nacionales o estaduales de becas	Esquemas de becas	Esquemas de becas y crédito estudiantil con apoyo o aval público	Esquemas de préstamo con recursos del sistema financiero
Intervención del gobierno	Variable dependiendo de estatuto de autonomía con control de legalidad y del manejo financiero	Menor intervención del control público	Escaso control gubernamental limitado a uso recursos fiscales	Controles aplicados a sociedades comerciales
Control de calidad	Por agencia pública	Por agencia pública	Voluntario por agencias públicas o privadas	Test del mercado o voluntario ante agencias públicas o privadas
Régimen personal académico	Estatuto del empleo público o servicio civil con carrera académica regulada	Estatuto público flexible	Régimen laboral de derecho privado con carrera académica intra corporación	Régimen laboral de derecho privado sin carrera académica
Normas de gestión	Formal burocráticas con grado variable de colegialidad	Colegial burocráticas	De tipo gerencia académica con grado variable de colegialidad	De tipo gerencia de negocios sin elementos de colegialidad
Gobierno institucional	Designado por la autoridad pública con variable participación de académicos y alumnos	Designado por instancia pública con variable participación de académicos y alumnos	Designado por la autoridad institucional con procesos variables de consulta	Designado por propietario

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011 y elaborado tomando como modelo a Bruce Johnstone, «Privatization in and of Higher Education in the US», 1999. Disponible en: http://gse.buffalo.edu/fas/Johnston/privatization.html.
Asimismo, se han considerado los trabajos incluidos en José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.) El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado. Santiago de Chile, Ediciones UniversidadDiegom Portales, 2011.

En el ámbito de la educación superior contemporánea, la distinción de lo público / privado está dejando de operar como una dicotomía con unos pocos polos clara y precisamente opuestos y contrastantes. Más bien, cabe entenderla como un continuo a lo largo del cual se combinan características público-privadas más o menos pronunciadas, según las prácticas y formas institucionales que adoptan las varias dimensiones de las cuales da cuenta este cuadro. Esto es, la organización de la propiedad y el control de las instituciones; sus definiciones de misión o propósito; sus fuentes principales de ingreso; los tipos y alcances de los apoyos ofrecidos a los estudiantes; las modalidades que asume la intervención estatal regulatoria; las modalidades de control de calidad ejercidas por y sobre las instituciones; el régimen laboral a que se halla acogido el personal académico y, por último, las formas de gobierno y normas de gestión que adoptan diferentes instituciones. Adicionalmente, en cada contexto nacional tales dimensiones y características se combinan de muy variadas maneras y adquieren distintos tipos de connotaciones en el plano ideológico-cultural.

B.1.5. La diferenciación de lo universitario / no universitario

Dimensiones comúnmente considerados para distinguir entre instituciones en sistemas duales o binarios

Dimensiones	Universitarias	No universitarias
Procesos de admisión	Regulados/selectivos	No regulados ni selectivos
Nivel de los programas ofrecidos	CINE 5Ay 6	CINE 5B
Naturaleza de los programas	Académicos	Vocacionales
Certificación de estudios	Grados académicos y títulos profesionales	Títulos técnicos
Posibilidad de desarrollar programas de posgrado	Sí	Solo excepcionalmente
Requisitos para ingreso y promoción de docentes	Altamente estructurados	Bajamente estructurados
Fuentes de financiamiento	Mayor peso público	Mayor peso privado
Régimen legal del proveedor	De preferencia persona jurídica sin fines de lucro	Admite más fácilmente participación de proveedores con fines de lucro
Existe legislación separada para ambos tipos de instituciones	Usualmente	
Se aplican procedimientos diferenciados de control calidad	Usualmente	

Fuente: Informes Nacionales 2011 teniendo como matriz básica el modelo desarrollado por J. Huisman y F. Kaiser (eds.) Fixed and Fuzzy Boundaries in Higher Education. Acomparative study of (binary) structures in nine countries. Den Haag: AWT – Achtergrondstudie 19, 2001

La diferenciación vertical entre instituciones y programas universitarios y no universitarios ha sido caracterizada como una distinción que posee elementos a la vez fijos y borrosos o fluidos. Efectivamente, los límites que separan a ambos tipos de instituciones son movibles y cambiantes en cada sistema nacional, atendiendo a las diferentes manera de organizar los procesos de selección que conducen a un tipo u otro de instituciones; la duración y naturaleza de los programas ofrecidos; el tipo de certificación –esto es, diplomas, títulos, grados o credenciales– otorgada a las y los alumnos que completan sus estudios; los regímenes que regulan la contratación y promoción de profesores; las fuentes de financiamiento disponibles para las instituciones; el marco normativo que se les aplica y los medios utilizados para el aseguramiento de calidad en cada caso.

Durante el último lustro se observan dos tendencias operando simultáneamente, según se desprende de los Informes Nacionales. Por un lado, un mayor énfasis de las políticas públicas en apoyo de las instituciones técnicas y tecnológicas, como ocurre por ejemplo en Chile, Colombia y México. Por el otro, una cierta tendencia a que las instituciones universitarias ofrezcan programas de Nivel 5B –como sucede en Portugal, por ejemplo–, así como a adoptar diseños y mecanismos, en diversos países, que faciliten el tránsito entre uno y otro tipo de programas e instituciones.

B.1.6. Características de instituciones no universitarias de educación superior

Instituciones no universitarias en el espacio iberoamericano
Las instituciones poseen diferentes denominaciones en distintos países.
Predominan las instituciones privadas y frecuentemente pueden adoptar el estatuto de personas jurídicas con fines de lucro.
En un número significativo son instituciones de tamaño pequeño y con reducidas economías de escala.
Su participación en la matrícula total de enseñanza superior suele ser estrecha en la mayoría de los países, pero se observa en algunos una tendencia de crecimiento.
Imparten principalmente programas de nivel CINE 5B.
Sin embargo, en ocasiones imparten también programas de Nivel 5A en el área de educación y conducentes a títulos profesionales no reservados a las universidades. En estos casos pueden recibir financiamiento estatal directo como sucede en Argentina.
En general, la legislación y las convenciones de los sistemas no les permiten ofrecer programas de posgrado.
En general, poseen baja selectividad de ingreso y se espera acepten a todos los alumnos que postulan o están en condiciones de pagar el correspondiente arancel
En general, atienden a alumnos provenientes de los hogares pertenecientes a los quintiles de menores ingresos.
Habitualmente su personal docente no se halla integrado a una carrera académica.
En general, poseen una débil articulación entre sí y con las instituciones universitarias.
Al igual que en el caso de las instituciones universitarias, aunque de manera todavía más aguda, existe escasa información sobre la inserción laboral de sus egresados y sus remuneraciones. Algunos países, sin embargo, han comenzado a superar este vacío, entre ellos Colombia, México y Chile.
Han comenzado a asociarse y a crear organismos que las representen ante los poderes públicos y el gobierno de los sistemas nacionales de educación superior.
Suelen tener un instancia especializada de contacto dentro de los respectivos ministrios encargados de la educación superior.

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011 y Humberto González Silva, «Instituciones de educación superior no universitaria». En IESALC, Informe sobre Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005.

Las características institucionales del nivel no universitario de la educación superior iberoamericana, igual como ocurre en otras partes del mundo, varían significativamente entre distintos sistemas nacionales. Con todo, pueden identificarse algunos rasgos comunes, tales como el predominio de programas de Nivel 5B, la escasa participación de estas instituciones en la oferta de programas de posgrado y su dedicación casi exclusiva a la docencia de pregrado con una fuerte orientación vocacional y laboral.

Habitualmente, además, las instituciones no universitarias se hallan situadas en la parte inferior de la escala de prestigios institucionales de los sistemas de educación superior; sus alumnos provienen de hogares con menores recursos relativos; sus egresados obtienen, en general, un menor retorno privado a la inversión en capital humano avanzado que los graduados universitarios, y las comunidades nacionales de investigación educacional suelen concentrarse en el estudio de las universidades, contribuyendo al vacío de conocimiento que existe sobre este sector.

B.1.7. Diversidad en la educación superior

Dimensiones principales de diversidad de los sistemas e instituciones de educación superior

Dimensiones	
Sistema nacional: niveles y tamaño	Número y tipo de instituciones en los sectores público y privado y en los niveles universitario y no universitario.
Trayectorias institucionales	Diferencias originadas en la historia de las instituciones, su misión y propósitos declarados y sus trayectorias de desarrollo.
Tipos de gobierno y gestión institucionales	De carácter colegial, burocrático, democrático o emprendedor; con concentración en las instancias ejecutivas o en asambleas representativas; con estilos de gestión controlados por académicos o administradores.
Modalidades de financiamiento	Financiamiento público directo; público en base a objetivos de política, fórmulas y desempeño o resultados; privado o mixto.
Normativa Legal	Legisalación separada y/o específica según tipo de institución; autorización/prohibición del lucro (distribución de excedentes entre propietarios y controladores).
Programáticas	Nivel CINE de los programas ofrecidos en diferentes áreas del conocimiento; grados y títulos expedidos.
Modalidades de provisión	Diferencias en las modalidades empleadas para organizar y proveer docencia, investigación y extensión.
Reputacionales	Diferencias percibidas de estatus y prestigio de las instituciones a nivel nacional y/o internacional.
Composición social según tipo de oferta +/- selectiva.	Origen socio-económico del alumnado, selectividad académica del ingreso y capital social de las instituciones (su inserción en redes sociales y de poder).
Cultura organizacional	Diferencias de clima y cultura organizacionales debidas a misión, trayectoria, tamaño y tipo de institución, composición social, organización académica y forma de gobierno.
Control externo de calidad	Instituciones acreditadas o no bajo el régimen público de aseguramiento de calidad y/o por otro tipo de agencias evaluadoras nacionales y/o internacionales.

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011, elaborado teniendo a la vista el modelo de Jon File y Anneke Luitjen-Lub (eds.) Reflecting on Higher Education Policy across Europe. ACHEPS Resource Book, 2006.

En la actualidad, la diversificación de la educación superior ya no puede circunscribirse solo a los procesos de diferenciación público–privada y entre instituciones universitarias y no universitarias.

Como muestra esquemáticamente este cuadro, la diversificación cubre ahora múltiples dimensiones y aspectos, hasta alcanzar altos grados de complejidad. Los propios sistemas se han vuelto más diversos en su trama institucional pero, además, la mayor y creciente diversificación surge de las distintas trayectorias, misiones y estrategias de las instituciones que los integran; de sus formas de gobierno interno y modalidades de financiamiento; normativa legal que las rige; las ofertas cada vez más variadas de programas de estudio; del uso de diferentes medios para producir y transmitir el conocimiento, incluyendo la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación; de la muy diversa reputación y prestigio de las instituciones, composición social de sus alumnos y grados de selectividad académica; de unas culturas organizacionales de suyo distintas entre las diferentes disciplinas y actividades institucionales pero, además, y crecientemente, entre las diversas instituciones que

componen los sistemas, y de los distintos grados de reconocimiento externo –a nivel local, nacional o internacional– que reciben las instituciones, ya sea por su prestigio tradicional, su ubicación en rankings nacionales o internacionales o su certificación por organismos de evaluación y acreditación.

B.1.8. Tipologías de universidades

Factores que deben considerarse para la elaboración de tipologías de instituciones universitarias

Factores	
Control, gestión y financiamiento	Públicas: nacionales o federales, estaduales, regionales, locales. Adscritas a la administración centralizada, servicio público autónomo, corporación pública autogobernada, funaciones universitarias públicas como entidades legales que rinden cuenta al estado. Privadas: independientes o dependientes del financiamiento público; sin o con fines de lucro; confesionales o no confesionales; gonernadas colegial emprendedora, burocrática o emocráticamente.
Orientación socio-funcional	Públicas: de formación de elites metropolitanas, regionales o locales; de formación de semi-elites; de absorción masiva. Privadas: universidades de elite, semielite, identitarias, de absorción*.
Cobertura de áreas de conocimiento	Completas o comprensivas, especializadas, de nicho y de mandato o propósito especial.
Funciones	Puramente docente de pregrado Docente de pre y posgrado Docente con investigación limitada a áreas específicas De investigación.
Tamaño	Número de alumnos de pregrado y/o posgrado. Macro-universidades. Número anual de graduados en programas de primer grado (CINE 5A). Número anual de graduados en programas avanzados (CINE 6).
Modalidad de provisión docente	Presencial, mixta («brick and click»), a distancia, virtual.
Reputación o prestigio	Lugar ocupado en tablas de posición nacionales o internacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de CINDA, Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2007, considerando Informes Nacionales 2011.
* Daniel Levy, Las múltiples formas de educación superior privada: un análisis global. En J. J. Brunner y C. Peña (eds.) El conflicto de las universidades: entre lo, público y lo privado. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 135-160.

La diversidad característica de los sistemas de educación superior, aún dentro del subsistema de instituciones universitarias, viene impulsando –en diferentes partres del mundo– una serie de esfuerzos encaminados a la construcción de tipologías de universidades[1].

[1] Para una perspectiva internacional ver Frans A. Van Vught (ed.) Mapping the higher education landscape. Towards a European classification of higher education, Higher Education Dynamics Vol. 28, Springer, 2009.

En el contexto iberoamericano[1], dichos esfuerzos necesitan atender a diversos factores. En primer lugar, a las formas de control, gestión y financiamiento de las instituciones, en torno al continuo público/privado (ver más arriba B.1.4.).

En seguida, cabe distinguir entre distintos tipos de universidades según su orientación socio-funcional; esto es, las características de los grupos o estratos socioeconómicos que atienden y su mayor o menor selectividad académico-cultural que resulta en funciones de preparación de elites, en un extremo, y de absorción de una demanda masiva, en el otro, con un amplio rango intermedio de posibilidades.

Adicionalmente, se debe considerar la cobertura de áreas del conocimiento que tienen las instituciones, pudiendo éstas ser completas o comprensivas cuando cubren todas o casi todas las áreas del conocimiento reconocidas por la UNESCO, especializadas, de nicho o de mandato especial, como son por ejemplo las instituciones formadoras de profesores para la enseñanza primaria y secundaria o de personal superior de las Fuerzas Armadas.

Asimismo las funciones que desarrollan las universidades –si acaso son puramente docentes, preferentemente docentes pero con actividades de investigación en una o unas pocas áreas del conocimiento o pueden ser clasificadas como de investigación– marcan diferencias significativas entre distintos tipos (ver B.1.9). El tamaño relativo de éstas dentro de sus sistemas nacionales, medido ya bien por su número absoluto de alumnos registrados o por su participación en el total de la matrícula de pregrado, suele ser otra dimensión a considerar, particularmente en un espacio donde coexisten lado a lado universidades de gran tamaño, con 100 mil alumnos o más, y pequeñas instituciones con mil alumnos o menos[2]. Adicionalmente, las tipologías universitarias suelen considerar la localización y el radio territorial cubierto por las diferentes universidades, sus modalidades preferentes de provisión docente y su reputación o prestigio, medido por diferentes rankings nacionales, regionales o internacionales.

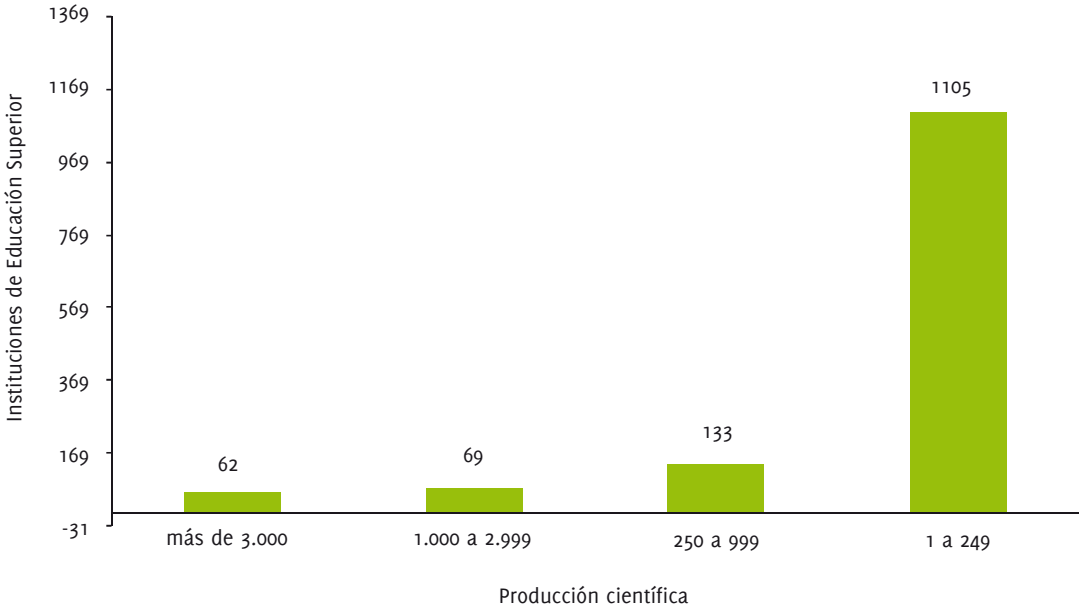
---

[1] En el caso latinoamericano, ver la iniciativa de IESALC denominada Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (MESALC), disponible en: http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=406&lang=es.

[2] De hecho, existe en la región de América Latina y el Caribe una Red de Macro Universidades, siendo éstas instituciones que se definen a sí mismas como aquellas más representativas de su país por la demanda social que atienden; por abarcar el conjunto de las áreas del conocimiento de la ciencia y tecnología, las ciencias sociales y las humanidades, las artes, la cultura y la historia y hallarse a la vanguardia de las mismas; desarrollar sus tareas de investigación y posgrado en la mayor parte de la actividad científica nacional y regional; concentrar el porcentaje más significativo de los presupuestos nacionales del sistema de educación superior, y tener bajo su resguardo la protección y promoción de un importante patrimonio histórico y cultural. Para mayor información ver el sitio de la Red disponible en: http://redmacro.unam.mx/.

B.1.9. La investigación como variable en la tipología de universidades

Instituciones de educación superior según producción científica, período 2005-2009 (número de instituciones por categoría)



Fuente: Sobre la base de SCImago Institutions Rankings. *Ranking Iberoamericano SIR 2011*.
Incluye 1.369 instituciones iberoamericanas de enseñanza superior , correspondientes a aquellas que han producido alguna comunicación científica durante el período 2005-2009, indexada en la base de datos Scopus.

Tradicionalmente se ha entendido que la universidad es una institución que realiza, simultánea e indisolublemente unidas, actividades de docencia, investigación y transferencia o diseminación de conocimientos. Así lo establecen incluso las leyes orgánicas o de base de la educación en varios países de la región iberoamericana. Por el contrario, en la práctica, solo un número limitado de instituciones combina esta tríada de funciones de una manera amplia y orgánica, pudiendo aspirar al nombre de *universidades de investigación* por el número de publicaciones científicas registradas internacionalmente durante un período determinado de años.

En Iberoamérica hay 62 universidades que merecen tal calificación empleando un criterio nada exigente, cual es haber publicado más de 3.000 artículos científicos durante el último lustro (ver tabla más abajo). Existe un segundo grupo, que denominamos *universidades con investigación*, que durante el mismo período produjo en promedio de 200 a 600 trabajos científicos por año. Luego hay un tercer grupo –algo más numeroso– compuesto por 133 universidades, que llamamos *universidades emergentes*, las cuales registran durante el período de análisis entre 250 y 999 documentos científicos, esto es, de 50 a 200 por año. En cambio, hay un grupo mayoritario de instituciones de Iberoamérica –entre aquellas que publican al menos 1 artículo y hasta 50 durante los últimos cinco años– que no califican siquiera como emergentes. A éstas cabe agregar las restantes 2.600 otras universidades que son pura y estrictamente docentes, no habiendo registrado internacionalmente ningún artículo científico durante el período en consideración.

Universidades de investigación en el espacio iberoamericano

Instituciones por país, cada una con más de 3.000 publicaciones científicas registradas internacionalmente durante el periodo 2005-2009

	N° artículos publicados	% sobre el total de producción nacional
Argentina	19.127	100,0
Universidad de Buenos Aires	10.843	56,7
Universidad Nacional de La Plata	5.068	26,5
Brasil	217.440	100,0
Universidad de Sao Paulo	40.192	18,5
Universidad de Estadual de Campiñas	14.994	6,9
Universidad de Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho	13.043	6,0
Universidad de Federal do Rio de Janeiro	12.340	5,7
Universidad de Federal do Rio Grande do Sul	9.748	4,5
Universidad de Federal de Minas Gerais	8.661	4,0
Universidad de Federal de Sao Paulo	7.791	3,6
Universidad de Federal de Santa Catarina	4.914	2,3
Universidad de Federal do Paraná	4.519	2,1
Universidad de Federal de Pernambuco	4.187	1,9
Universidad de Brasilia	4.134	1,9
Universidad de Federal de Sao Carlos	4.122	1,9
Universidad de Federal de Vicosa	3.712	1,7
Universidad de do Estado do Rio de Janeiro	3.678	1,7
Universidad de Federal do Ceará	3.385	1,6
Universidad de Federal Fluminense	3.330	1,5
Universidad de Federal de Santa María	3.175	1,5
Chile	27.106	100,0
Universidad de Chile	7.353	27,1
Pontificia Universidad Católica de Chile	5.051	18,6
Universidad de Concepción	3.181	11,7
Colombia	13.318	100,0
Universidad Nacional de Colombia	3.352	25,2
México	57.303	100,0
Universidad Nacional Autónoma de México	17.622	30,8
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN	6.164	10,8
Instituto Politécnico Nacional	4.484	7,8
Universidad Autónoma Metropolitana	3.448	6,0
España	214.908	100,0
Universidad de Barcelona	14.630	6,8

Universidad Complutense de Madrid	12.212	5,7
Universidad Autónoma de Barcelona	11.973	5,6
Universidad Politécnica de Catalunya	10.175	4,7
Universidad de Valencia	10.103	4,7
Universidad Autónoma de Madrid	9.677	4,5
Universidad de Granada	8.154	3,8
Universidad Politécnica de Valencia	7.307	3,4
Universidad de Sevilla	6.966	3,2
Universidad de Zaragoza	6.795	3,2
Universidad de Santiago de Compostela	6.733	3,1
Universidad del País Vasco	6.733	3,1
Universidad Politécnica de Madrid	6.363	3,0
Universidad de Oviedo	4.927	2,3
Universidad de Castilla-La Mancha	4.106	1,9
Universidad de Navarra	4.079	1,9
Universidad de Vigo	4.070	1,9
Universidad de Murcia	4.048	1,9
Universidad de Salamanca	3.699	1,7
Universidad de Málaga	3.689	1,7
Universidad de Valladolid	3.637	1,7
Universidad Carlos III de Madrid	3.516	1,6
Universidad d'Alacant	3.434	1,6
Universidad Rovira i Virgili	3.415	1,6
Universidad de Alcalá	3.347	1,6
Universidad de Cantabria	3.112	1,4
Universidad de La Laguna	3.053	1,4
Portugal	57.727	100,0
Universidad do Porto	9.477	16,4
Universidad Técnica de Lisboa	9.264	16,0
Universidad de Lisboa	5.730	9,9
Universidad de Coímbra	5.530	9,6
Universidad de Aveiro	5.414	9,4
Universidad de Nova de Lisboa	4.251	7,4
Universidad do Minho	3.957	6,9

Fuente: Sobre la base de SCImago Institutions Rankings. Ranking Iberoamericano SIR 2011
Incluye toda la producción científica presente en la base de datos Scopus en el periodo 2005-2009, lo que equivale a un total de 1.369 instituciones iberoamericanas de enseñanza superior.

Las universidades incluidas en la tabla, que usualmente ocupan un lugar en el vértice del respectivo sistema nacional, constituyen un selecto grupo que, además de desarrollar labores de docencia en los niveles de pre y posgrado, concentra una parte significativa de la producción de conocimiento académico registrada interna-

cionalmente dentro de cada país.Como puede observarse, estas *instituciones de investigación* son casi exclusivamente universidades públicas que, en su respectivo país, aportan prácticamente dos tercios o más de las publicaciones a nivel nacional, con la única excepción de la Universidad Nacional de Colombia cuyo aporte corresponde a un 25% del total de dicho país. Participan en esta lista España con 27 instituciones, Brasil (17), Portugal (7), México (4), Chile (3), Argentina (2) y Colombia (1).

B.2. Evaluación de tendencias nacionales

B.2.1. Argentina

En torno a la normativa y a la práctica de creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior, se mantiene vigente lo que dispone la Ley 24.521 sancionada en el año 1995. De acuerdo con dicha ley, la creación de instituciones universitarias difiere según se trate de nacionales o privadas.

Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que sólo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se realiza también por ley. Tanto la creación como el cierre requieren informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), integrado por los rectores de las universidades nacionales.

Una vez creada una institución universitaria, el Ministerio de Educación designa un rector, el cual tiene a su cargo conducir el proceso de formulación del proyecto institucional y del estatuto provisorio. El proyecto institucional es analizado por el Ministerio de Educación, quien lo remite a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Se examina también el proyecto de estatuto. Producido el informe de la Comisión, y adecuándose el proyecto de estatuto a la ley de Educación Superior, el Ministerio de Educación autoriza la puesta en marcha de la nueva institución.

Las instituciones universitarias privadas deben constituirse como entidades sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Para su creación, deben ser autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, que admitirá su funcionamiento provisorio por un lapso de seis años, previo informe favorable de la CONEAU, y con expresa indicación de las carreras, grados y títulos que la institución puede ofrecer y expedir. Durante el periodo de funcionamiento provisorio, el Ministerio de Educación realiza un seguimiento de la institución a fin de evaluar, en base a informes de la CONEAU, su nivel académico y el grado de cumplimiento de sus objetivos y planes de acción. Cumplido dicho lapso de funcionamiento provisorio, la institución puede solicitar el reconocimiento definitivo. Este se otorga por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, previo informe favorable de la CONEAU.

Si bien este es un breve resumen del marco regulatorio aún vigente, en la práctica la iniciativa y decisión final en la creación de las universidades nacionales la tiene el Congreso de la Nación, el cual brinda apoyo a proyectos que nacen en la esfera de la política local o provincial. En última instancia, el gobierno nacional y, en particular el Ministerio de Educación, no tiene en los hechos la capacidad real de incidir sobre el desarrollo planificado de las instituciones universitarias nacionales. En particular, esta expansión no suele ser fruto de un estudio previo sobre los requerimientos de científicos y profesionales en el mercado de trabajo y en el sistema nacional de innovación científica y tecnológica. Tampoco descansa en una evaluación del uso racional y equitativo de los recursos humanos, físicos y financieros existentes.

En el caso de las universidades privadas, en cambio, la acción de la CONEAU ha implicado una instancia de evaluación previa de los proyectos institucionales, con capacidad real para incidir sobre la creación de nuevas instituciones privadas. Entre los años 2005 y 2010, sobre un total de 22 proyectos de creación de instituciones universitarias privadas, la CONEAU ha otorgado dictamen favorable, por el momento, a sólo 7 de ellos. Ello contrasta con la etapa previa a la puesta en funcionamiento de la CONEAU, cuando entre los años 1989 y 1995, se crearon 21 instituciones universitarias privadas.

A diferencia de lo acontecido durante la década de los noventa, cuando el mayor dinamismo del proceso de diferenciación institucional descansaba en el sector privado, en la primera década del nuevo milenio el Estado asume un papel más importante en la creación de nuevas instituciones, tanto universitarias como no universitarias.

Entre los años 2005 y el 2010 se crearon 11 universidades e institutos universitarios estatales y 4 privados. Por su parte, entre el año 2005 y el 2009 se pusieron en marcha 145 institutos superiores no universitarios estatales y 77 privados. Al mismo tiempo, las universidades, tanto nacionales como privadas, han ampliado su presencia en distintas zonas del país a través de la creación de centros regionales, subsedes, extensiones áulicas[1]y la educación a distancia.

La creación de nuevas universidades nacionales, ocurrida especialmente en el año 2009, ha sido impulsada por los gobiernos locales y provinciales. Cabe además destacar que 5 de las universidades nacionales creadas en dicho año se ubican en el Conurbano Bonaerense, zona en la cual ya existían 7 universidades nacionales, 4 sedes del ciclo básico de común de la Universidad de Buenos Aires, 3 facultades regionales de la Universidad Tecnológica Nacional y un centro regional, una delegación y extensiones áulicas de la Universidad Nacional de Luján (Pérez Rasetti, 2011).

Al igual que ocurrió con la creación de instituciones universitarias en el pasado, detrás de esta nueva ola de creación de universidades estatales no ha existido una política nacional de planificación de la distribución regional de la oferta educativa según criterios de pertinencia, calidad y equidad. En particular, no se ha evaluado si, de existir una demanda por educación superior en las zonas donde se asientan las nuevas universidades, dicha demanda no hubiera podido ser satisfecha por otras instituciones, tanto universitarias como superiores no universitarias ya existentes, o a través de las nuevas tecnologías a distancia. Tampoco se ha sopesado el impacto que a futuro tendrá sobre las finanzas del gobierno nacional y, especialmente, sobre los recursos financieros de las instituciones ya existentes, las nuevas erogaciones en gastos corrientes y de capital que demandará el sostenimiento de estas nuevas instituciones de educación superior. Al respecto, tras reconocer debilidades en la formulación de los proyectos de creación de varias de las nuevas universidades nacionales, el Comité Ejecutivo del CIN propuso como alternativa la conformación de Centros Universitarios Regionales que permitieran articular acciones de cooperación entre las universidades ya existentes en dichas zonas. Esta misma política ha sido impulsada por el Ministerio de Educación al crear el Programa de Expansión de la Educación Superior (resolución 299/09). La propuesta central consiste en implementar Centros

[1] Se denomina así cada una de las localizaciones que ofertan propuestas formativas completas o parciales, no emiten títulos ni certificaciones, y no cuentan con autoridades específicas para la localización.

Regionales de Educación Superior (C.R.E.S) desarrollados a partir de modernas estrategias pedagógicas y utilizando los recursos que ofrecen las TICs.

Cabe además destacar que esta expansión de la oferta universitaria estatal ocurre en el contexto de un estancamiento de la matrícula universitaria pública, atribuible probablemente a las altas tasas de deserción en la escuela media y a la mayor atracción relativa de las universidades privadas en un contexto de crecimiento económico.

También ha sido importante la dinámica de creación de nuevos títulos en el nivel de pregrado, grado y posgrado.

El pregrado dentro del sector universitario (equivalente al nivel 5B de ISCED-UNESCO) comprende la oferta de títulos intermedios o terminales de corta duración (generalmente dos años). Estos títulos admiten una variada y, en ocasiones, confusa denominación (e.g. técnico en biotecnología, analista de sistemas, bachillerato universitario en sistemas de información, diploma en ciencia y tecnología). En el grado (equivalente al nivel 5A de ISCED-UNESCO) la oferta está integrada por títulos de licenciatura (normalmente con duración de cinco años en el sector estatal y cuatro años en el privado) y títulos profesionales (e.g. ingeniero, contador público, arquitecto, médico). Finalmente, entre los títulos de posgrado encontramos los de especialista, magíster y doctor.

En el año 2009 se ofrecían en el sector universitario estatal y privado 4.755 títulos de pregrado y grado. El sector estatal ha creado el 68% de los nuevos títulos de pregrado y grado existentes entre el año 2005 y el 2009. Detrás de esta proliferación de títulos, se puede apreciar una situación un tanto caótica de diversidad de denominaciones para estudios similares y duración variable para iguales títulos. En algunos casos, los títulos de pregrado han sido el producto de creación de títulos intermedios dentro de las carreras profesionales. En el caso del amplio número de títulos de grado, los mismos esconden distintas especializaciones tempranas, dentro de una matriz disciplinaria común, como puede ser la administración o la ingeniería.

Un dato en particular llamativo es el crecimiento de los títulos de posgrado en el marco de una matrícula todavía reducida en este nivel. Cabe destacar que los datos disponibles son incompletos pues algunas universidades no informan al Ministerio sobre su oferta de programas de posgrado. A pesar de ello, consta la creación de 503 nuevos programas entre el año 2005 y el 2009, siendo el sector estatal también el más dinámico en esta actividad.

Cabe tener presente que los posgrados en la Argentina, particularmente los títulos de maestría, surgieron en un entorno caracterizado por la restricción de recursos financieros en los años ochenta. En este contexto debieron autofinanciarse a través del cobro de aranceles a los estudiantes. Esta necesidad de autofinanciación, y su escasa importancia dentro de la arena de la política universitaria (normalmente sólo los alumnos de grado participan como electores y representantes en los órganos de gobierno universitario), a la par que limitó su desempeño, los tornó más libres y autónomos frente al funcionamiento institucional. La inclusión de los posgrados dio lugar así a un cambio profundo en el plano organizacional, sin todavía lograr su articulación adecuada con el nivel de grado. En las universidades nacionales, funcionan con una lógica totalmente diferente a la de los estudios de grado: los estudios de posgrado son arancelados, los docentes son incorporados a través de procesos de se-

lección que suelen quedar a discreción de los directores de los programas, el nivel de las remuneraciones se fija en forma descentralizada ¾ no sólo dentro de cada facultad, sino en cada programa ¾ y se implementan procedimientos de admisión de los alumnos mucho más selectivos que en el grado. No obstante, su autofinanciamiento también los torna vulnerables frente a caídas de la demanda estudiantil. En tal sentido, algunos de los títulos hoy contabilizados es probable que carezcan de estudiantes y que, por tanto, tengan una existencia sólo virtual, a la espera de mejores momentos para reabrir el programa.

En general, esta heterogénea y poco transparente oferta de títulos puede tener un efecto negativo sobre la elección vocacional de los estudiantes, además de dificultar la articulación entre los distintos niveles de enseñanza. Por otro lado, la denominación artificial de ciertos títulos puede dar lugar a que desde la universidad se creen carreras cuyo campo laboral sea incierto.

B.2.2. Bolivia

Al año 2007, el Sistema de la Universidad Boliviana Pública contaba con 11 universidades públicas autónomas, tres bajo régimen especial y tres universidades indígenas, 80 subsedes y una matrícula de 222.331 estudiantes de pregrado y 8.475 de post grado y 7.807 docentes. La oferta curricular pública abarcaba al año 2007, 176 programas profesionales distintos.

Hasta el 2002, eran sólo dos las universidades de régimen especial y a partir del 2006 se creó la Universidad Policial «Mcal. Antonio José de Sucre», que ofrece carreras a nivel de licenciatura, técnico superior y técnico medio.

En el periodo de análisis, la creación de las universidades indígenas, marca un cambio en la plataforma de provisión. La creación de las universidades está sustentada en un Decreto Supremo, a pesar que la norma indica que para crear una Universidad pública es necesario la aprobación del máximo ente legislativo. Las universidades indígenas, a diferencia de las de la red pública, no cuentan con un régimen autonómico.

Las universidades públicas aumentaron de 13 a 17 en el periodo 2005-2010. Por su parte, las universidades privadas han aumentado de 54 a 68 en este mismo periodo. La oferta de carreras profesionales también se ha incrementado.

En resumen, los marcos normativos operados en estos últimos cinco años muestran ciertas tendencias hacia:

I. La descentralización con la creación o traslado de carreras a provincias, una orientación que no sólo responde a criterios demográficos, sino a atender las necesidades de desarrollo regional, prestando atención a la visión campesina e indígena que es dominante en todos los ámbitos; atención al pluralismo lingüístico consagrado en la Constitución Política del Estado y a los saberes tradicionales en vínculo con temas de desarrollo (cambio climático, alimentos, energías alternativas, participación comunitaria), más que una orientación hacia las políticas industrialistas que son más fuertes en el Estado.

II. Esto muestra la orientación de la universidad a los nuevos «paradigmas» (vivir bien, centralidad étnica en los discursos), más que una visión de fortalecimiento de la calidad del sistema de educación superior.
III. Una tendencia a adecuar las tareas universitarias a las necesidades y nueva realidad institucional provocadas por la autonomía departamental. Esta línea se convierte en una oportunidad con altas posibilidades de apuesta a la investigación, sobre todo aquella ligada a la formación y también a la producción de conocimientos y proyectos de desarrollo. Su aplicación depende del proceso autonómico que va muy lento y enfrenta el riesgo de reproducir la distancia convencional entre instancias gubernamentales y universidades[1].

B.2.3. Brasil

La tendencia actual del gobierno brasileño es aumentar paulatinamente las exigencias a las universidades.

En 1988, con motivo de la nueva Constitución, se aprobó un artículo que considera a las universidades como entidades autónomas, es decir, suficientemente capacitadas, por la composición y experiencia de sus cuerpos docentes y directivos, para poder decidir, sin la necesidad de autorización previa, sobre la creación de nuevas carreras, su cierre o modificación del número de cupos ofrecidos.

En la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), de 1996, esta autonomía exigía que las universidades, como contrapartida, tuvieran un cuerpo docente con un tercio de profesores con títulos de magíster o doctor, un tercio de los profesores con jornada completa y dos programas de investigación ya implementados.

Con el pasar del tiempo, se han sucedido los intentos de aumentar las exigencias, mediante la propuesta de una reforma universitaria que sumaba nuevosrequisitos de titulación y de programas de posgrado *stricto sensu,*pero que sin embargo en dicho momento no tuvo acogida en el Congreso Nacional.

Posteriormente, los requisitos para la acreditación aumentaron, exigiendo a las universidades tener su cuerpo docente titulado con, por lo menos, un tercio de poseedores del título de magíster o doctor, un tercio de profesores contratados en régimen de tiempo completo y poseer tres programas de magíster reconocidos por el Ministerio de Educación, evaluados positivamente por el CAPES (nota mínima 3 y un máximo de 5). A partir de 2016, las universidades deberán poseer cinco programas de magíster reconocidos y por lo menos dos de doctorado.

Se puede predecir que las evaluaciones relativas a la producción científica y la gestión de la investigación, así como las actividades de extensión y su gestión, deberán ser más fuertes a partir de las autoevaluaciones institucionales efectuadas por las Comisiones Permanentes de Evaluación.

Antes de la nueva LDB, las universidades eran consideradas como instituciones que abarcaban las áreas del conocimiento con carreras de pregrado.

Con la nueva Constitución, las universidades pasaron a ser definidas como entidades autónomas donde la educación, la investigación y la extensión son indi-

[1] Entrevista Fernando Mayorga Director CESU. Cochabamba. Marzo 2011 Marzo 2011. Cochabamba

sociables. Ello significa que la educación debe integrarse a la investigación y a la extensión, y que éstas deben retroalimentar a la educación. Para que ello pueda ocurrir con eficacia, la nueva LDB creó indicadores mínimos para el cuerpo docente y para la existencia de programas de posgrado *strictu senso*.

Con la promulgación de la LDB y la transformación del antiguo Consejo Federal de Educación (CFE) en Consejo Nacional de Educación (CNE), con una nueva composición y atribuciones, el Ministerio de Educación se vio enfrentado a decenas de solicitudes para la transformación de facultades en universidades, para asegurar su autonomía. Para disminuir la presión que ejercían estas instituciones, se creó una nueva figura, antes inexistente en el país, la de centro universitario.

Los centros universitarios, creados con el modelo equivalente al de las universidades de educación en el exterior, fueron reglamentados en 2007 y, aunque sea el sector de las instituciones de educación superior que más aumentó su participación en el mercado, todavía son vistos con poca simpatía por parte de importantes sectores del Ministerio de Educación y es difícil prever su futuro.

B.2.4. Chile

Durante el último quinquenio, el número de universidades se ha mantenido relativamente estable, mientras que el número de institutos profesionales y centros de formación técnica ha continuado con su tendencia a la baja, aunque en menor grado que en el periodo inmediatamente anterior.

La estabilidad en el número de universidades, sin embargo, no debiera ser interpretada como una falta de dinamismo del sector. Lo cierto es que en el sector universitario se aprecian diversos cambios muy relevantes durante los cinco últimos años. Algunos de ellos, son los que siguen:

- El número de sedes pertenecientes a las universidades chilenas ha experimentado altos y bajos durante el quinquenio, alcanzando el número más alto en el año 2007. Los cambios más importantes en el número de sedes se han producido en algunas universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y, entre ellas, particularmente algunas estatales (que crearon y luego cerraron un número relevante de sedes distribuidas en el país).
- En el sector de universidades privadas, aunque su número total permanece relativamente estable, más de un tercio de ellas ha sufrido cambios relevantes en su propiedad u organización interna (esto es, incorporando nuevos socios organizadores o bien cambiando parcial o enteramente su propiedad).
- En el mismo período, han ingresado o bien se han consolidado en la organización de instituciones de educación superior, ciertos grupos inversionistas internacionales tales como *Laureate Education Inc*. y *Apollo Group Inc*.[1] Cabe

[1] Cabe destacar que estos grupos inversionistas internacionales son organizaciones con fines de lucro, y operan en el contexto nacional de universidades que por Ley no pueden tener fines de lucro. Lo anterior constituye una anomalía sustentada por ciertos vacíos legales y por la falta de voluntad política (y consensos) de la autoridad política para corregirla, y constituye hoy en día un asunto muy controversial en el debate sobre el lucro en la educación.

destacar que la participación de sólo estas dos organizaciones representa hoy en día un 11,2% de la matrícula de todo el sistema.

•

Es importante mencionar que durante el último quinquenio se aprecia una tendencia a la concentración de la matrícula en algunas universidades de ingreso masivo, las que han alcanzado un tamaño de matrícula muy significativo. Se trata de universidades no selectivas y de escaso prestigio que, por lo general, ofrecen estudios en prácticamente todas las áreas disciplinarias, concentran su matrícula en carreras tradicionales altamente demandadas –las que se imparten de modo tradicional y/o bien no tradicional-, y operan simultáneamente en varias ciudades del país, habitualmente en las ciudades más grandes. Algunas de estas coinciden con aquellas pertenecientes a los grupos inversionistas internacionales.

Finalmente, el sector privado ha sido particularmente dinámico, generándose diversos conglomerados o alianzas estratégicas entre distintas instituciones (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), ofreciendo ventajas de movilidad interna a sus estudiantes, en el contexto de un país cuyos mecanismos formales de movilidad son aún precarios. De este modo, existen varias organizaciones privadas de gran tamaño y que operan articulando simultáneamente una universidad, un instituto profesional y, en ocasiones, un centro de formación técnica. También existen varios ejemplos de alianzas estratégicas de diversa índole entre universidades y otras instituciones de educación superior. Estas últimas se dan no sólo en el sector privado, sino que también en ocasiones el de las universidades estatales y privadas con financiamiento fiscal directo.

B.2.5. Colombia

La normatividad relacionada con la provisión de la oferta educativa en el sistema de ducación superior tiene como referente principal la Constitución Política colombiana de 1991, en la cual su artículo 67 estable un marco general que da vida normativa a la educación superior al considerar que «… la educación superior es un servicio público, tiene una función social…». Además, el artículo 69, garantiza la «autonomía universitaria» que posibilita a las instituciones de educación superior y facultades para que asuman autogestionadamente su desarrollo.

Este marco constitucional ha sido reglamentado por la Ley 30 de 1992, la cual en sus artículos 5 y 22 hace referencia a la provisión de oferta en educación superior; así como por el decreto reglamentario 2904 y otros que hacen referencia al tema.

La Ley 1188 de 2008 marca un avance significativo en el desarrollo normativo de la educación superior, toda vez que cambia de foco y centra su atención en el proceso de aseguramiento de la calidad, para lo cual establece el 'Registro Calificado' como condición para ofertar programas académicos en el territorio nacional, previo proceso de evaluación y verificación de las condiciones de calidad.

De esta ley en referencia, el decreto 4322 de 2005, legisla sobre la acreditación institucional a las instituciones educativas; mientras que el decreto 1295 de 2008, está centrado en las condiciones que debe tener un programa académico para obtener y renovar el registro de calidad para su funcionamiento.

En lo relacionado con la creación de instituciones de educación superior, el decreto 066 de 2004, da vida a la Sala de Instituciones de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), que suprime la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías y transfiere a la primera las las mismas facultades que tenía la Comisión. Este decreto tiene como objetivo velar por la creación y la calidad de los programas académicos e institucioners de educación superior.

En el marco de la ampliación de la oferta de educación superior, surgen los Centros Regionales de Educación Superior (CERES), que son una estrategia del gobierno nacional dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, dirigida a la ampliación de la cobertura y desconcentración de la oferta educativa. Encuentra como antecedentes normativos la Ley 29 de 1990, que propone el fomento de la investigación y desarrollo tecnológico, y las disposiciones emanadas del Decreto 066 de 2004, que amplía la oferta de programas propiciando alianzas interinstitucionales

Se trata de una estrategia caracterizada por ofrecer programas pertinentes en regiones remotas y de difícil acceso, promoviendo vínculos con el sector productivo y procurando su apoyo en materia de financiamiento, frente a una infraestructura muy limitada y dotación tecnológica muy reducida.

A pesar de que las disposiciones que dieron lugar a la conformación de CERES tenían propósitos colaterales de mejorar la calidad y eficiencia en la educación superior, el campo de mayor progreso ha sido la ampliación de la cobertura educativa, y especialmente su desconcentración. En este sentido, el programa iniciado en 2003 ha creado un total de 141 CERESal año 2009. De ellos, 103 están en funcionamiento, agrupando en ese momento 21.425 estudiantes vinculados a 675 programas académicos impartidos fuera de los grandes centros urbanos. Se trata de 77 programas técnicos, 238 tecnológicos, 344 profesionales y 16 de postgrado.

La infraestructura del sistema de la educación superior no ha tenido variación significativa en su tamaño. Situación que se debe, por lo menos en parte, al cuidado de la Comisión Interinstitucional de CONACES a la hora de exigir el cumplimiento de los requisitos necesarios para la fundación de una nueva institución. De otra parte, la exigencia del Registro Calificado como condición para el funcionamiento de los programas académicos ha servido como política preventiva para el surgimiento de instituciones con deficiencias en materia de calidad.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta el aporte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), por cuanto la creación de programas de nivel no universitario ha permitido atender nuevas demandas sin que ello implique expansión de la infraestructura física.

Algunos se preguntan si este no crecimiento de la infraestructura en el marco de una política de aumento de cobertura, no significa que se ha mejorado en eficiencia del sistema, puesto que se «ha hecho más con menos».

B.2.6. Costa Rica

Luego de un período explosivo de creación de universidades en el sector privado durante los años noventa, no fue sino hasta el 2008 que se creó una nueva universidad, la quinta estatal, tres décadas después de la creación de las anteriores.

Y en 2010, se autorizó la última universidad privada, la primera en la década, alcanzándose un total de 51 universidades privadas a la fecha.

No existe un dato oficial del número total de carreras que ofrecen el conjunto de universidades del país. Una aproximación sobre la distribución de programas según instituciones universitarias la produce el Consejo Nacional de Rectores (Conare), con base en la información que le suministran las universidades públicas directamente, y las universidades privadas a través del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup). Esta estimación entiende por «oportunidades académicas», toda carrera autorizada que cumple con lo establecido en el Fluxograma de creación de nuevas carreras y de modificación de las ya existentes. Para el año 2005, Macaya y Merino (2006) consignaron que las instituciones de educación universitaria en conjunto ofrecían 1.263 carreras, de las cuales, un 38% pertenecen al sector de universidades estatales, un 61% a universidades privadas y el 1% restante corresponde a instituciones internacionales.

Sobre la base de la misma definición, pero ajustando el caso de aquellas carreras que ofrecen simultáneamente varios grados, el *Tercer Informe Estado de la Educación* (2011) estimó que en el año 2010 la oferta total de 'oportunidades académicas' en el nivel superior universitario estaba compuesta por 604 programas pertenecientes a las cinco universidades públicas y por 535 programas dictados por las 50 universidades privadas, sumando un total de 1.139 oportunidades académicas.

La distribución de las oportunidades académicas por áreas del conocimiento muestra diferencias según sector institucional. Para el conjunto de las universidades, la mayoría de las carreras ofrecidas corresponden a las áreas de Educación, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas (58%, entre las tres), pero al separar la información por sector institucional, la distribución porcentual de las carreras y principales áreas difiere. En las universidades públicas, las tres áreas con el mayor número de programas son: Educación, Ciencias de la Salud (incluidas especialidades) y Ciencias Sociales. En el caso de las universidades privadas, las tres áreas con más programas son: Ciencias Económicas, Educación y Ciencias Sociales, respectivamente.

La oferta por área del conocimiento está más concentrada en las universidades privadas, ya que las tres primeras posiciones absorben el 71% de la oferta, mientras que en las públicas representan el 52,6% del total de sus programas.

Si se analiza la composición pública/privada en cada área de estudio, se observa que las universidades privadas representan más del 50% en Ciencias Económicas, Ciencias Sociales y Educación. Por su parte, las universidades del Estado tienen la mayor participación relativa en las demás ramas del conocimiento. Particularmente significativos son los casos del área de Recursos Naturales (90% de la oferta) y las Ciencias Básicas (100%). Prácticamente no hay carreras que se ofrezcan exclusivamente en las instituciones privadas (las carreras de hotelería son una excepción), por lo que es poco lo que este subsector aporta a la diversificación de la oferta.

La oferta por grado académico muestra que las universidades públicas han hecho un esfuerzo por ampliar el nivel máximo ofrecido, a tal punto que, la suma de carreras a nivel de bachillerato y licenciatura llega a poco menos del 50%, mientras que en el sector privado alcanzan el 83%. En las áreas de Ingenierías y Ciencias Básicas, claves para el desarrollo científico y tecnológico, las oportunidades académicas a nivel de maestría están fuertemente concentradas en el sector público (94%).

El Consejo Superior de Educación, ente público encargado de aprobar centros y carreras, reportó para el año 2010 la existencia de seis entidades para-universitarias estatales activas y dieciocho privadas. Las primeras ofrecen en conjunto 104 carreras y las segundas 109; todas ellas otorgan el título de diplomado.

De los centros para-universitarios, la mayoría fue creado en los años noventa (trece de los veinticuatro centros activos). Durante la presente década, surgieron seis instituciones nuevas, de ellas cuatro fueron creadas en el año 2009 y una en el año 2010. Hay una fuerte concentración de la oferta en el cantón central de San José y sus alrededores (doce de veinticuatro institutos) y solo seis centros están fuera de la Gran Área Metropolitana de San José (tres de ellos públicos).

B.2.7. Cuba

La plataforma institucional actual de provisión de la educación superior en Cuba está integrada por 67 instituciones de educación superior: 47 son universidades, 6 institutos superiores, 8 centros de educación miliar, 3 facultades independientes y 3 escuelas (entre estas últimas, la Escuela internacional de Educación Física y Deportes, y la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas).

Las distintas instituciones de educación superior se encuentran adscritas a diferentes organismos de la administración central del Estado. En el caso de las 47 Universidades la distribución es como sigue: 15 al Ministerio de Educación Superior (MES); 16 al Ministerio de Educación (MINED); 13 al Ministerio de Salud Pública (MINSAP); 1 al Instituto Nacional del Deporte, la Educación Física y la Recreación (INDER); 1 al Ministerio de la Informática y las Comunicaciones (MIC) y 1 al Ministerio de las Fuerzas Armadas (MINFAR). En total, son once ministerios los que atienden instituciones de educación superior en el país.

A partir del año 2000, cuando comienza una nueva etapa en el proceso de universalización de la educación superior, fueron desarrollándose, bajo la orientación de las universidades de cada provincia, estudios de este nivel en distintos escenarios y municipios hasta alcanzar la cifra de más de 3.000 sedes universitarias en todo el país. Como resultado de un proceso encaminado a elevar la calidad de la formación, la racionalidad en el uso de los recursos en los diferentes municipios y la pertinencia de los estudios superiores en cada uno de ellos, comienza en el año 2008 un proceso de integración de dichas sedes que culminó en la creación de los Centros Universitarios Municipales (CUM), mediante acuerdo 6935 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del 26 de noviembre del 2010.

Los CUM, se convierten así en instituciones integradoras de los procesos universitarios que se desarrollan en los territorios. Ello, mediante mecanismos de coordinación, asesoramiento y control, propios de la dirección metodológica, para el incremento de la calidad y la pertinencia en materia de educación superior a nivel municipal y el aseguramiento de una mayor racionalidad, de acuerdo con los requerimientos de los procesos universitarios y en correspondencia con el desarrollo socioeconómico de cada municipio.

Los CUM se organizan a través de departamentos y filiales del MES, MINED, MINSAP e INDER, se subordinan a las instituciones de educación superior del MES en las provincias, y ejercen su función integradora sobre dichas estructuras. Es el

MES el que queda facultado para proponer al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros la creación, fusión o extinción de los CUM, de acuerdo con las necesidades de desarrollo del territorio donde esté enclavado, siempre que existan las condiciones y requisitos que lo justifiquen. En la actualidad, existen en el país un total de 123 CUM distribuidos en las 15 provincias del país.

B.2.8. El Salvador

Exceptuando el cierre de dos universidades, la plataforma institucional de provisión de educación superior se ha mantenido estable, en parte, debido a las exigencias de la nueva Ley de Educación Superior (Decreto Legislativo 468), mediante la cual se derogó la anterior normativa (Decreto Legislativo 522), dictada el 30 de noviembre de 1995.

La nueva Ley de Educación Superior empezó a aplicarse en el 2005 y establece los principios generales para la organización y el funcionamiento de las universidades estatales y privadas, entre los que se cuentan, la autonomía, el carácter no lucrativo, los alcances normativos de sus estatutos, el servicio social que prestan y el respeto a la libertad de cátedra.

Con la nueva legislación específica para la educación superior se consolidaron mecanismos para el control del Ministerio de Educación sobre las instituciones, al menos en algunos aspectos, pues ellas gozan de autonomía.

Durante este período fueron cerradas dos universidades que no cumplían con los estándares mínimos requeridos para funcionar legalmente como instituciones de educación superior. Al mismo tiempo, fueron creados cuatro institutos especializados y cerrados tres institutos tecnológicos.

El Ministerio de Educación determinó diez áreas de formación profesional: 1) Arte y Arquitectura; 2) Economía, Administración y Comercio; 3) Salud; 4) Ciencias; 5) Agropecuaria y Medio Ambiente; 6) Derecho; 7) Humanidades; 8) Tecnología; 9) Educación y 10) Ciencias Sociales.

Las carreras que presentaron mayor matrícula durante el período están vinculadas a las siguientes áreas de formación profesional: Economía, Administración y Comercio (25%), Tecnología (22%) y Salud (16%).

La sección tercera del Decreto Legislativo 468, establece los requisitos y procedimientos para la creación y autorización de nuevas instituciones privadas de educación superior a las que define como «corporaciones de utilidad pública, de carácter permanente y sin fines de lucro» (artículo 28).

El artículo 29 dice:

> «La creación de instituciones privadas de educación superior se hará por medio de escritura pública en la que los fundadores y patrocinadores concurran a la creación de la nueva entidad, determinando sus objetivos y aprobando su proyecto de estatutos». (Asamblea Legislativa, 2004).

En El Salvador la tendencia es a procurar mayor calidad de las instituciones de educación superior, con base a lo establecido en la Ley de Educación Superior

(Decreto Legislativo 468), para evitar el colapso de instituciones educativas universitarias así como ocurrió en el quinquenio pasado, cuando cerraron decenas de instituciones de educación superior que no cumplían con la calidad mínima requerida para impartir docencia y desarrollar investigación y extensión social.

B.2.9. Guatemala

El bajo crecimiento institucional se debe en gran medida a los siguientes elementos:

- La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), tiene amplia capacidad instalada y absorbe mayoritariamente a la población estudiantil en este nivel de educación. Se trata de la única universidad estatal y autónoma del país y cuenta con una muy alta demanda.
- La población que tiene acceso a la educación es muy baja en el país debido a los altos niveles de pobreza, lo que ocasiona que la matrícula para las universidades privadas es escasa.
-

Según Hurtado (2011) «*Las universidades privadas han crecido más o menos a un ritmo de 4 por década desde 1966, pero entre 1971 y 1995 no se abrió ninguna y en los últimos 2 años se inauguraron 2. El Consejo de la Enseñanza Privada Superior (CEPS) tiene 4 solicitudes de autorización en trámite (…)*».Se observa que el proceso para la apertura de nuevas universidades privadas es muy riguroso, debido a los requisitos que establece el CEPS para autorizar universidades.Al mismo tiempo, se podría indicar que hay un estricto control sobre el crecimiento institucional, limitando la competencia entre universidades privadas. Lo que se debería revisar es si existe una demanda real de la población por nuevas instituciones, ya sean estatales o privadas, que den respuesta a sectores sociales pobres o en pobreza extrema.

B.2.10. Honduras

Durante el período 2005-2010, existen en Honduras 20 universidades, de las cuales 6 son públicas y 14 privadas. En 2010, se ofrecían carreras entre Licenciaturas, Técnico Superior, Maestrías, Especialidades y Doctorados. Aunque la evolución del número deinstituciones de educación superior ha sido lenta,sin embargo, es notable el aumento de sedes universitarias que logran abarcar nuevas localidades repartidas a lo largo del país. Otro aspecto relevante es la preocupación por el mejoramiento de la calidad de la educación, lo que ha llevado a la creación del Sistema Hondureño de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (SHACES).

B.2.11. México

La diferenciación *horizontal* (variación de tipos institucionales) y *vertical* (jerarquías de establecimientos entre dichos tipos) se ha agudizado en los últimos años,

de tal manera que la tendencia a la configuración de estratos de población escolar ancladosa sus condiciones socioculturales se profundiza.

No ha cambiado la tendencia al estancamiento en el crecimiento de la matrícula en las instituciones de educación superior (IES) privadas, lo cual confirma, por un lado, que se ha llegado al límite del sector social que tiene recursos para el pago de los aranceles fijados por las instituciones de este sector. Esta tendencia, que ya se observaba en el quinquenio anterior, ha encontrado en la crisis económica de 2008-2009 otro factor para mantener sin cambios las proporciones de matrícula pública y privada en el total de la población escolar de educación superior. De casi el medio millón de nuevos estudiantes entre los ciclos 2005-2006 y 2010-2011 (488.927), el sector público ha aportado el 71% (349.077) y el 29% restante (139.850) ha correspondido al privado, pues, aunque de manera inicial, ha comenzado a manifestarse un flujo de las IES privadas a las públicas, si bien este trasvase se ve atenuado por la capacidad del sector privado para generar oferta dirigida a segmentos de población que perdieron su capacidad adquisitiva previa a la crisis.

En consecuencia, las transformaciones producidas durante los últimos cinco años, se manifiestan en: i) la oferta pública por nivel, que ha tendido a concentrarse en la licenciatura, en detrimento de las carreras de corta duración; ii) la dinámica de crecimiento de la infraestructura institucional, que se puede explicar más por la ampliación de la oferta de las IES existentes que por la creación de nuevas instituciones; y iii) la capacidad de adaptación del sector en su conjunto.

Uno de los procesos más notables es que la gran influencia del imaginario social de los nuevos estudiantes, que estima en la licenciatura el nivel que «debe obtenerse» (máxime ante una disminución de la oferta de empleo para los jóvenes), produjo una merma en la educación superior tecnológica de corta duración, ,deteniendo el intento iniciado en 1990 de avanzar en la diferenciación por niveles. Es decir, se ha puesto en cuestión la propuesta de mantener e incrementar los estudios superiores de pregrado de corta duración (5B), lo que ha atenuado la tendencia a la diferenciación *vertical* en el sector público registrada en los últimos 15 años. Al parecer, la crisis económica y otros factores de índole cultural ahondan en la idea de que México es un país de licenciados, y no se consolida la pertinencia social de los técnicos egresados del nivel superior.

B.2.12. Nicaragua

La plataforma institucional de provisión de la educación superior ha experimentado cambios significativos: en la década de los 80 sólo existían 10 universidades financiadas total o parcialmente por el Estado; en los noventa se produjo una explosión de universidades privadas, triplicándose el número de instituciones de educación superior (se aprobaron 20); en el decenio 2000-2010, se crean 21 universidades más. Así, la tendencia durante los últimos 20 años ha sido de la creación de una veintena de universidades cada década.

No obstante, es importante señalar que el decenio 2000-2010 tuvo un comportamiento diferente al decenio de los noventa, ya que en el período 2000-2005 se aprobaron 12 IES y en el quinquenio 2006-2010 solamente se aprobaron nueve

universidades. De este modo, hay una especie de decrecimiento en la aprobación de nuevas universidades en el último quinquenio.

Este decrecimientose produjo debido a los nuevos requerimientos establecidos por el CNU. También a la presión social y a la de las propias universidades existentes por la no proliferación de nuevas instituciones universitarias.

Se cuenta con datos preliminares respecto al número de carreras universitarias al año 2009 y puede afirmarse que hay mucha duplicidad de carreras entre universidades públicas y privadas, así como entre las mismas universidades privadas.

Por ejemplo, Duriez (2011) señala que 37 IES ofrecen carreras de educación comercial, 27 ofrecen carreras de ingenierías, 27 de derecho y 14 de medicina. Lo cual indica que la oferta de carreras obedece más a la demanda estudiantil y no necesariamente a las necesidades del desarrollo social.

B.2.13. Panamá

Es importante indicar que la educación superior se ha extendido a sectores con características socioeconómicas que antes no podían acceder a estos niveles educativos. Se trata de un comportamiento de la infraestructura institucional que se manifiesta mayoritariamente en las universidades oficiales o públicas,las que respondiendo a su misión y visión, han logrado presencia en todo el país.

En el caso de las universidades particulares o privadas, existen esfuerzos por extender su presencia fuera del área metropolitana, algunas ubicándose en polos de desarrollo importantes del país, y otras en lugares deprimidos socioeconómicamente.

Otra modalidad de extensión de la presencia de la educación superior universitaria es la incorporación de los campus virtuales, que permiten atender una población mayor con perfiles diversos. Actualmente existen universidades presenciales, a distancia, virtuales y con incorporación de estas modalidades.

El comportamiento de la matrícula tanto en las universidades oficiales como de universidades particulares, que en décadas anteriores tuvo un crecimiento vertiginoso, está llegando ahora a un crecimiento sostenido. Estos cambios pueden estar asociados con la creación y pronta ejecución del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Universitaria, así como con los cambios en el proceso de fiscalización con la creación de la nueva Comisión Técnica de Fiscalización.

Otra modalidad que se incorpora a la plataforma en el sector particular, es el surgimiento de consorcios de universidades internacionales.

B.2.14. Paraguay

El aumento de la oferta académica de los últimos años ha dado lugar a la apertura indiscriminada de instituciones y carreras de dudosa capacidad para brindar el servicio educativo.

Esta situación ha hecho que los actores que controlan la oferta no deseen el ingreso de más actores, por lo cual se pide al Estado que asuma su rol regulador.

Igualmente, y no menos importante, es el peso sustantivo de la oferta laboral que demanda profesionales calificados en algunas disciplinas, como salud, y en especialidades como la enfermería.

Asimismo, en un país donde el Estado es el mayor empleador, seguido del sector financiero, es sabido que la oferta de abogados y administradores, maestros y profesionales de la salud, siempre tendrá posibilidades de encontrar empleo.

Sin embargo, y aunque el país es agroindustrial, no se ve una alta demanda por estudios en estas carreras, quizá porque la mecanización del sector y la biotecnología reducen la cantidad de profesionales necesarios en estas especialidades. Igualmente, en las carreras de ingeniería no se visualiza una alta demanda, siendo que las dos hidroeléctricas, así como la industria de la construcción, precisan de recursos humanos calificados.

En el área tecnológica se verifica una alta demanda de carreras del área informática, que encuentran su veta en el área de telecomunicaciones, especialmente, celular.

Es así que la oferta académica decide su cobertura por razones de percepción social y se orienta a brindar un título universitario, lo que se considera *per se* como un elemento de movilidad social y empleabilidad, aunque no reúna los atributos necesarios de pertinencia y, menos aún, de calidad. La oferta es reactiva y no se han encontrado estudios de mercado que permitan adecuar la oferta a las necesidades del medio.

En esas condiciones se observa que algunas instituciones han comenzado a cerrar carreras y sedes, al no contar con suficientes estudiantes, ya que estos migran hacia mejores ofertas. Esta situación se da fundamentalmente en las instituciones privadas, aunque ya se han verificado situaciones similares en instituciones de gestión pública.

Por otro lado, la aparición de procesos de evaluación de la calidad está obligando a las instituciones a revisar su oferta, dado que los estudiantes han comenzado a demandar estos procesos a sus universidades e institutos.

En este escenario, la discusión de la reforma de la educación superior ha abierto un debate interesante, y la ley de educación superior que se está tratando en el Parlamento Nacional puede dar un golpe de timón a este tema y lograr que primen algunos criterios de pertinencia y calidad en la oferta.

B.2.15. Perú

Desde el año 2005 al 2010 se han creado dieciséis nuevas universidades privadas. A principios del 2010 existían en el Perú 100 universidades (35 estatales y 65 particulares), frente a las 57 existentes en 1996 (28 públicas y 29 privadas). A lo largo de la primera década del siglo XXI se ha creado poco más de una universidad por año. Esta expansión se sustenta en la creación de nuevas universidades privadas. Tomando como base 1996, el sistema privado universitario representa el 83% del incremento observado durante estos años.

No por ello deja de sorprender que actualmente existan 19 proyectos de creación de nuevas universidades –16 privadas y 3 públicas– ante el Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (CONAFU) y como proyectos de Ley en el Congreso de la República.

Por otro lado, en el periodo en estudio, se ha incrementado sustancialmente el número de filiales de universidades, lo cual puede estar causando un deterioro en la

calidad de su funcionamiento ya que los mecanismos de fiscalización y cumplimiento de estándares académicos es mínimo. Entre el 2006 y 2008 la CONAFU aprobó el funcionamiento de 38 filiales universitarias en 15 ciudades del país, diferentes a aquella donde las universidades respectivas tienen su sede o campus central.

Muchos de estos proyectos institucionales proponen programas semi presenciales y/o a distancia de carreras ya saturadas, como por ejemplo, derecho y pedagogía. Es decir, que la creación de universidades y la oferta de carreras no se realizan bajo una planificación sistemática que responda a necesidades del contexto, garantizando condiciones para un servicio de calidad. La falta de regulación ha afectado la calidad académica y su articulación con proyectos de desarrollo regional o nacional.

Con la promulgación de la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, cualquier persona natural o jurídica puede fundar, promover, conducir o gestionar una universidad privada, sólo con cumplir ciertos requisitos y estándares definidos por Consejo Nacional para Autorización de Funcionamiento de Universidades – CONAFU, entidad dirigida por ex-Rectores.

Preocupa que el rol del gobierno central esté restringido a la creación de universidades públicas, así como la escasa intervención de la Dirección de Coordinación Universitaria del Ministerio de Educación, encargada de realizar un permanente análisis y seguimiento de la problemática universitaria y su interacción con los otros niveles del sistema educativo. De igual forma, los gobiernos de las regiones y de las provincias no tienen capacidad de participar en la normatividad o coordinación de las universidades, salvo brindando apoyo financiero.

Con respecto a la educación superior no universitaria, durante los años 2007 al 2010, se han creado 97 nuevos institutos y escuelas, de los cuales 80 fueron públicos y 17 privados. La mayoría de las nuevas instituciones corresponden a institutos tecnológicos. Pareciera haber una clara tendencia del sector privado a concentrarse en la educación universitaria, en detrimento del nivel técnico.

B.2.16. Puerto Rico

El sistema de educación postsecundaria de Puerto Rico se divide entre no universitaria y universitaria. En la Isla operan instituciones públicas y autónomas con respecto al Estado, aunque dependen económicamente de éste. Además, el sector privado de la educación superior tiene una importancia extrema, ya que atiende al 70% de los estudiantes matriculados en instituciones universitarias. En términos del nivel postsecundario no universitario no es riesgoso decir que este sector atienden a más del 90% de los estudiantes que cursan programas en este nivel educativo.

Las instituciones privadas se dividen entre las que son con fines de lucro y las sin fines de lucro. En el nivel postsecundario no universitario, la mayoría de las instituciones son con fines de lucro. A nivel universitario, el 60% de las instituciones y las unidades institucionales son sin fines de lucro.

Las instituciones de educación superior son tan variadas como lo es el número de éstas. Existen las universidades de investigación, universidades de enseñanza, colegios de enseñanza, colegios universitarios y colegios urbanos, instituciones técnicas, institutos, institutos técnicos o tecnológicos y escuelas profesionales. Hay instituciones multi-campus y de una sola unidad institucional, las que ofrecen pro-

gramas en varios o todos los niveles educativos y las que ofrecen programas en sólo un nivel educativo, las que enfocan su oferta académica en programas técnicos y las enfocadas en Artes, las que tienen base matriz en Puerto Rico y las que la tienen en Estados Unidos o España, las que ofrecen todos sus programas en la modalidad a distancia, las que tienen ofertas en modalidades combinadas y las que ofrecen todos sus programas de forma presencial, las enfocadas en investigación y las enfocadas en docencia.

Las IES públicas son las que menos crecen en términos de su matricula así como en cuanto a nuevas unidades académicas o sedes. Por lo menos en los últimos diez años, el Estado no ha creado instituciones de educación postsecundaria no universitaria ni universitaria. Inclusive, la creación de programas nuevos, concentraciones o especialidades en las instituciones públicas permanece muy limitada.[1]

Es el sector privado de educación el que ha asumido la creación de IES puertorriqueñas en el último periodo. El surgimiento de instituciones nuevas y nativas tiende a ser mayormente resultado de instituciones del nivel postsecundario no universitario que pasan al nivel universitario. La mayoría de las que «dan el salto», lo hacen inicialmente ofreciendo grados asociados de programas que ya ofrecían en el nivel técnico-vocacional. Este cambio tiene implicaciones tanto para el sistema de educación superior, los organismos gubernamentales que lo reglamentan, como para las instituciones mismas.

Las instituciones que pasan al nivel universitario serán evaluadas de forma más estricta y con reglamentos más complejos; el número de proveedores de educación superior aumenta y se diversifica en cuanto a ofertas académicas y características institucionales; y el Consejo de Educación Superior de Puerto Rico, CESPR, cobra mayor relevancia toda vez que se amplía el espectro de la educación superior en el país.

Las IES privadas nacionales también han crecido, pero debido a la creación de nuevas unidades institucionales o sedes. En el 2006 existían en la Isla 46 IES y 106 unidades institucionales. En junio de 2011 hay 49 instituciones y 123 unidades institucionales. Esto representa un in crecimiento en unidades institucionales de un 16% en cinco años.

En los últimos diez años, pero con mayor recalco en los últimos cinco, el crecimiento en número de IES es también resultado de instituciones extranjeras que han comenzado a operar en Puerto Rico. La mayoría han sido instituciones privadas estadounidenses.[2] El interés de instituciones por operar en la Isla no se reduce ya que el CESPR recibe constantemente cartas de intención de instituciones de EEUU que quieren ofrecer programas en Puerto Rico.

Una tendencia más reciente es el que instituciones con matriz en España han comenzado a operar o han solicitado licencia para operar en la Isla.[3] Todas las IES

---

1 Con excepción del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico y el Conservatorio de Música, ambas instituciones públicas en las que se han han creado programas nuevos en los últimos cinco años.

2 Las IES estadounidenses que operan en la Isla son: University of New Orleans, Cambridge College, Nova Southeastern University, University of Miami y University of Phoenix.

3 La Universidad Internacional Iberoamericana opera en Puerto Rico desde el 2010 con una licencia otorgada por el CESPR.

extranjeras que operan o les interesa operar en la Isla ofrecen programas de graduados –del nivel de maestría o doctorado.

En los últimos cinco años, las IES nativas han incrementado la tendencia a expandirse fuera de Puerto Rico. La Universidad Interamericana ha abierto centros cibernéticos y el Sistema Universitario Ana G. Méndez abrió dos universidades en el Estado de Florida, EE.UU. Lo mismo ha hecho la Universidad Politécnica y la Universidad Carlos Albizu, con presencia también en Florida. La emigración de puertorriqueños a la ciudad de Orlando y otros lugares de dicho Estado han incentivado a estas instituciones a expandirse para proveer oportunidades de estudio adicionales a esta población.

B.2.17. Uruguay

Es la primera vez en décadas de vida universitaria en Uruguay (quizás se podría decir que en toda la historia) en que coinciden iniciativas que reestructuran las bases fundantes del sistema, al menos en cuanto al marco legal específico.

En la Universidad de la República se está dando la discusión para reformular su Ley Orgánica vigente, que data del año 1958.

Por otra parte se busca crear la Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET), en sustitución del sistema fundado sobre el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, y de la Comisión ad Hoc de Acreditación que funciona a los efectos de participar en el Sistema ARCUSUR del MERCOSUR.

La ley propuesta no pretende ser una ley general de educación superior, pero de aprobarse se estaría disponiendo por primera vez una norma que involucre a las universidades e institutos universitarios privados (hasta el momento las acciones fundamentales se llevan a cabo bajo normas emanadas de Decretos del Poder Ejecutivo), considerándolas desde su autorización hasta la promoción de la calidad y la acreditación. En estos últimos puntos, también tendrían la posibilidad de sumarse la Universidad de la República, por lo cual sería el primer ejemplo de una ley que conjugue lo privado y lo público en el ámbito universitario.

Ambas iniciativas (nueva ley orgánica y ley de Agencia), no tienen puntos en común y no hacen más que ratificar el doble estándar existente en la educación superior uruguaya y la ausencia de criterios homogéneos entre ambos tipos de instituciones.

Las diferencias de criterios se experimenta en casi todos los órdenes que puedan pensarse: gratuidad versus educación pagada, duración y exigencias diferentes para las carreras de grado y postgrado, aporte económico fiscal sólo para la universidad pública, reválida de títulos sólo por la universidad pública, participación obligatoria en evaluaciones externas sólo para las universidades privadas, exigencias para el personal docente sólo para las universidades privadas, autonomía total de la educación pública y autonomía restringida de las privadas, incidencia de la universidad pública sobre las privadas y no a la inversa, etc.

La enumeración de puntos de desconexión o de criterios diferentes en lo que se refiere a la provisión de nuevas carreras o la creación de instituciones cubre un amplio espectro de los asuntos que preocupan a la gestión universitaria.

El sistema para las instituciones privadas funciona en los hechos con una dinámica que puede tildarse de «perversa», pues por una parte se evidencian posibilidades para que las mismas innoven en sus propuestas académicas e institucionales según las líneas prioritarias de desarrollo nacional, se ajusten a requerimientos MERCOSUR para la acreditación regional, se abren ocasiones para captar fondos de nuevas instancias públicas (por ejemplo, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación), pero al mismo tiempo la validez de buena parte de esos cambios quedan supeditados a controles burocráticos de resultado incierto y de demoras por parte del Ministerio y del Consejo Consultivo.

La normativa actual aplicable a las instituciones privadas ya ha dado muestras de saturación y así se expresa en la fundamentación del proyecto de Ley de creación de APACET. El procedimiento que se estableció en el año 1985, cuando recién se daba comienzo a la aparición relevante de instituciones privadas (la Universidad Católica del Uruguay había nacido 11 años antes por una ley especial), fue diseñado conceptual y ejecutivamente para poder satisfacer a un número limitado de solicitudes. La realidad actual señala la imposibilidad de mantenerlo con esa estructura, aunque la ley de APACET innova fundamentalmente en la capacidad técnica y de gestión profesional de la futura Agencia (el actual Consejo se integra por personas que asisten honorariamente y una vez por semana a cumplir su tarea), pero mantendrá en la base los mismos procedimientos.

De cualquier manera, la ley es de incierta aprobación en el corto plazo, al menos con el articulado que tiene en este momento y las objeciones que recibe de buena parte de los actores universitarios y del conjunto de espectro político.

Por lo tanto, en lo inmediato el sistema continuará con las actuales falencias y características de funcionamiento.

En lo que se refiere a la cantidad de instituciones universitarias, no se avizora que la situación pueda variar sustantivamente. Más bien, la tendencia es a la consolidación de las instituciones actuales y la posible aparición de algún nuevo Instituto Universitario privado y la conversión de alguno de éstos en Universidad.

En el ámbito público y a excepción del Instituto Universitario de Educación que creó la Ley General de Educación del año 2008, no se prevé la creación de otras instituciones (como ya se indicó antes, si bien la ley se denomina «general de educación», no incursiona en la educación universitaria salvo en el punto que establece la creación de este instituto).

La política que surge de ésta es la del fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar el «sistema nacional de educación pública», donde las instituciones de gestión estatal buscan articular entre ellas y potenciarse mutuamente, aún en la oferta de cursos conjuntos, sin que se establezcan nexos con instituciones privadas.

Podría decirse, en síntesis, que en el futuro inmediato de la provisión de nuevas instituciones de educación superior y la gestión de lo actual, la perspectiva más cierta es la de afirmar que se tendrá «más de lo mismo».

B.2.18. Venezuela, R.B.

En el marco de la consecución del objetivo propuesto por el Gobierno nacional de lograr una nueva institucionalidad en el país, a partir del Plan Nacional de

Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013[1], se oficializa en el año 2009 la creación de la Misión Alma Mater[2]la cual se constituye, conjuntamente con la Misión Sucre, en dos de las políticas dirigidas a lograr el mencionado objetivo, formalizando así un sistema de educación superior paralelo al existente hasta el momento, en el cual las instituciones oficiales son directamente controladas por el gobierno.

En la Misión Sucre, creada en 2003, participan distintas instituciones del Estado: ministerios, institutos autónomos, instituciones de educación superior y la Fuerza Armada Nacional, a través de las Aldeas Universitarias Bolivarianas.

La Misión Alma Mater, en cambio, se propuso como metas la transformación de 29 Institutos y Colegios Universitarios Oficiales o públicos para dar origen a nuevas Universidades Nacionales Experimentales, la creación de 17 Universidades Territoriales, 10 Universidades Especializadas, 2 Institutos Especializados, la Universidad Bolivariana de Trabajadores «Jesús Rivero», la Universidad Nacional Experimental de los Pueblos del Sur y el fortalecimiento de la cobertura territorial de la educación universitaria a través de los Complejos Universitarios Socialistas Alma Mater (CUSAM).

De estas metas se lograron en el periodo 2005-2010, las siguientes: creación de la Universidad Deportiva del Sur (2006), la Universidad Bolivariana de los Trabajadores «Jesús Rivero» (2008), la Universidad Nacional Experimental de las Artes (2008), la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (2009), el Instituto Latinoamericano de Agro-ecología (2008), 6 Universidades Politécnicas Territoriales (2010) y el Instituto Universitario de Aeronáutica Civil (2009). Como institutos de estudios superiores se crearon el Centro Docente Cardiológico Bolivariano Aragua (2008) y la Escuela Venezolana de Planificación (2009).

De esta manera la plataforma institucional actual queda conformada por:

a) 58 universidades:
- 5 autónomas
- 28 universidades experimentales oficiales
- 25 universidades privadas

b) 86 institutos universitarios:
- 27 institutos universitarios oficiales
- 59 institutos universitarios privados

c) 16 colegios universitarios:
- 7 colegios universitarios oficiales
- 9 colegios universitarios privados

d) 10 institutos de estudios superiores:
- 8 institutos de estudios superiores oficiales
- 2 institutos de estudios superiores privados

La transformación de los institutos universitarios en universidades experimentales supone cambios en las estructuras académicas a través de los Programas Nacionales de Formación (PNF), los cuales buscan transformar las áreas científico-humanísticas en virtud de que la formación técnico-científica esté acompañada de

1 Ver http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf

2 Ver http://www.mes.gov.ve/documentos/descarga/pdf21-12-2009_07:30:40.pdf.

formación integral.[1] Los PNF están concebidos para ofrecer el título de Técnico Superior Universitario en dos años y la Licenciatura o Ingeniería en cuatro.

La creación de la Universidades Politécnicas Territoriales responde al objetivo de desarrollar proyectos y programas académicos en espacios territoriales determinados, a través de la articulación con la Misión Sucre y demás instituciones universitarias, para atender las necesidades de desarrollo territorial integral. Los programas de formación de estas universidades comprenden diferentes campos del conocimiento, su oferta académica es flexible con la posibilidad de ajustarse a los cambios en las demandas de formación.[2]

Las universidades nacionales especializadas tienen como finalidad el desarrollo de fortalezas en áreas específicas del conocimiento, concentran talento humano en dichas áreas y establecen conexiones con las universidades territoriales para la constitución de redes nacionales y comunidades de investigación y apropiación social del conocimiento.[3]

La información presentada hasta aquí acerca de la infraestructura institucional tiene su origen fundamentalmente en el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. Sin embargo, la Memoria y Cuenta presentada en el año 2009 por el Ministro de esa dependencia[4] refiere la creación de dos instituciones, el Instituto de Formación de los Oficiales Técnicos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, que agrupa a los anteriores institutos de formación de suboficiales de la Armada, el Ejército y la Aviación, y la Universidad Venezolana de los Hidrocarburos, las que no aparecen como instituciones universitarias registradas y autorizadas en la página Web del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria.

Por otra parte, el documento informa acerca de la inauguración de siete (7) aldeas universitarias (Aragua, Barinas, Carabobo, Miranda, Portuguesa, Apure y Bolívar) y de la culminación de la primera fase de las obras correspondientes a seis (6) Complejos Universitarios Socialistas Alma Mater (CUSAM), que tampoco son registradas como instituciones de educación superior. Finalmente, hay que señalar que hasta donde se conoce a partir de los documentos oficiales, la creación de estas nuevas instituciones no ha respondido a estudios técnicos sobre las necesidades de formación profesional del país o de las regiones, ni a la evaluación de los recursos académicos, financieros y de infraestructura de los cuales se dispone. La intención que se percibe es la de la formación socio-política de cuadros que respondan a la orientación ideológica socialista, expresamente formulada en la declaración de principios propuestos como justificación para la creación de esta infraestructura de educación universitaria, en la cual converge diversidad de instituciones.

B.2.19. España

Durante los últimos cinco años pueden apuntarse cinco tendencias claras en la provisión de educación superior en España:

---

1 Ver http://www.misionsucre.gob.ve/.
2 Ver http://www.mes.gov.ve/documentos/descarga/pdf21-12-2009_07:30:40.pdf.
3 Ver http://www.mes.gov.ve/documentos/descarga/pdf21-12-2009_07:30:40.pdf.
4 Ver http://www.mes.gov.ve/documentos/memoria_cuenta/2009_tomo1.pdf.

a. Una mayor presencia y apoyo a laformación profesional de grado superior, a través de una mayor dotación de recursos, más ayudas al estudio para estudiantes de esta opción formativa y la ampliación de la oferta de estos títulos.
b. La consolidación de las universidades privadas dentro del sistema universitario español. Tomando como referencia los datos de matricula en estudios de primer y segundo ciclo y grado en los últimos años, las universidades privadas han pasado de representar poco más del diez por ciento del total de los alumnos matriculados, a poco más del trece por ciento. Aunque su participación del sistema universitario en comparación con las entidades públicas dista mucho de ser igual, las universidades privadas han logrado obtener un crecimiento sostenido.
c. El crecimiento de las universidades denominadas «internacionales» en diferentes Comunidades Autónomas, en su mayoría son entidades de carácter privado sin ánimo de lucro, que ofrecen enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales, a través de la modalidad de educación a distancia.
d. El surgimiento de las Escuelas de Postgrado como una nueva forma de reorganizar la oferta de postgrado de las universidades españolas, desarrollando servicios adecuados a este tipo de oferta y a los alumnos de estos estudios. Estas Escuelas surgen con un marcado carácter internacional, considerando que es en este tipo de oferta en las que las universidades pueden tener mayor competencia por captar a los mejores estudiantes y profesores.
e. El surgimiento de los Campus de Excelencia Internacional. Éstos forman parte de la estrategia definida por la Administración educativa denominada Universidad 2015 (EU2015), con la finalidad de llevar a cabo la modernización de las universidades propuesta por la Comisión Europea. El Programa CEI (Campus de Excelencia Internacional) tiene como objetivos mejorar la visibilidad internacional de los mejores campus universitarios españoles a través de agregaciones estratégicas, promover la diversificación y especialización orientadas a la excelencia y promover el desarrollo de regiones innovadoras a partir de un sistema productivo basado en el conocimiento. Todo ello a partir de la dotación de recursos y apoyos puntuales a través de las convocatorias abiertas por el Gobierno. A estas convocatorias pueden presentarse campus universitarios de una sola institución o pueden presentarse una alianza de universidades.

Estos son algunos de los aspectos que destacan en la provisión de la educación superior en los últimos años. La tendencia más clara es hacia la internacionalización no sólo de las instituciones, también de su oferta formativa. Los títulos interuniversitarios con centros del extranjero son cada vez más frecuentes, así como la presencia de algunas de las universidades públicas españolas a través de oferta que se provee en centros del extranjero. Las alianzas nacionales e internacionales entre instituciones de educación superior se afianzan como una estrategia para reforzar la competitividad de las universidades.

B.2.20. Portugal

Las instituciones de educación superior públicas en Portugal se han mantenido estables durante los últimos años, con pocas modificaciones de fondo. A pesar de esta situación, se ha verificado cierta reducción en el número de instituciones públicas y privadas. Esta realidad es muy diferenciada en cada caso y puede señalarse un conjunto de motivos fundamentales para dicha tendencia. Cabe resaltar que las limitaciones presupuestarias han llevado a muchas escuelas a fusionarse o a ser integradas. A nivel de las universidades privadas, la disminución del interés por estas instituciones, acompañada de una mayor absorción de los postulantes por parte de las universidades públicas, que presentan costos más bajos para los estudiantes y, en general, mayor prestigio, ha llevado a dejar fuera del servicio público a algunas instituciones y a su consiguiente cierre.

La reducción de las partidas presupuestarias para la educación superior pública puede llevar, si se mantiene esta tendencia, a una modificación de las instituciones de educación superior por vía de la fusión o de la modificación de su régimen jurídico a un régimen fundacional, que garantice una mayor libertad de ingreso y gestión del financiamiento.

La disminución del interés puede llevar también, a mediano y largo plazo, a la necesidad de reestructuración de la plataforma institucional, y si se mantiene la tendencia, las universidades públicas enfrentarán un complejo desafío y las universidades privadas, financiadas fundamentalmente por los pagos de los alumnos, a la necesidad de redefinición de sus estrategias a este nivel.

En suma, las instituciones de educación superior han mantenido los mismos principios de orientación y funcionamiento en estos últimos 5 años. Sus principales áreas de acción son la educación/ transmisión de conocimientos y la investigación/ producción de conocimiento y están organizadas y equipadas para ambos objetivos. La tendencia de modificación más notoria en este período no está en las instituciones en sí mismas, sino en el número de instituciones, tanto públicas como privadas, que ha venido decreciendo. A nivel de la educación pública, esta realidad es el resultado de la fusión e integración de algunas escuelas que han optado por esta solución para luchar contra restricciones y problemas presupuestarios, lo que en la práctica se traduce no en el cierre de las escuelas, sino en una reorganización de las existentes en estructuras que aseguren una mejor sustentabilidad. Esta realidad garantiza a la educación pública una mayor capacidad de absorción de alumnos, factor que al unirse al buen prestigio de la educación pública, a las acciones de evaluación y fiscalización y a costos más bajos, resulta en implicaciones negativas para la educación privada, cuya disminución en el número de escuelas es el resultado mayoritariamente del cierre de éstas.

C. Acceso y oportunidades

Introducción

En general, los sistemas de educación superior de los países iberoamericanos no muestran cambios relevantes durante el último lustro en esta dimensión (ver cuadro al final de la introducción). En cambio, la tendencia predominante es de continuidad respecto de los procesos de expansión de la matrícula que los sistemas han venido experimentando desde la década del setenta hasta la fecha, los cuales se han acentuado en los últimos diez años.

En efecto, la matrícula muestra un crecimiento de 62% durante la última década, entre 2000 y 2008. Esto significa que actualmente alrededor de 22 millones de personas acceden al sistema de educación terciaria en los países que conforman el espacio iberoamericano, equivalente al 13% de la matrícula mundial.

La progresiva feminización de la matrícula que caracteriza a la expansión de la educación superior es también una tendencia típica, sobre todo en los países desarrollados[1]. Sin embargo, el acceso de las mujeres es desigual según áreas del conocimiento, concentrándose en las disciplinas de ciencias sociales, administración, educación y servicios, mientras que los varones tienen una participación relativa superior en las áreas de ciencia y tecnología e ingeniería, industria y construcción.

Desde el punto de vista de la distribución de la matrícula por subsectores institucionales puede observarse que su crecimiento se concentra fuertemente en la educación privada (Brasil, Chile, Perú, República Dominicana, Costa Rica) tanto en el nivel de pregrado como de posgrado intermedio (este último, principalmente en países como Brasil y Chile); y de preferencia en el segmento universitario (nivel CINE 5A), sin perjuicio de algunos sistemas que exhiben un aumento de matrícula en la formación técnica (CINE 5B), en casos como Bolivia, Colombia y México. En efecto, el rápido crecimiento de la matrícula privada ha pasado a constituirse en un elemento característico de los sistemas de educación terciaria latinoamericanos. Según cifras del Programa de Investigación en Educación Superior Privada (PROPHE), la región latinoamericana cuenta hoy con la mayor participación de matrícula privada entre todas las regiones del mundo: 48,2%.[2]

Con todo, el tránsito desde una educación superior masiva hacia una de carácter universal –estadio este último que comienza cuando la tasa bruta de participación en la enseñanza superior alcanza a un 50%[3]– presenta fuertes diferencias entre países y al interior de los mismos, lo cual se traduce en desiguales oportunidades de acceso. La mayoría de los países de la región muestra tasas de participación del quintil de más altos ingresos del 50% o más –y superior al 80% en países como Colombia y Costa Rica, según indican los respectivos Informes Nacionales– en oposición al quintil más pobre cuya participación en la educación terciaria alcanza a menos de un

---

1 La UNESCO, en su Compendio Mundial de Educación 2010, da cuenta de este fenómeno.

2 Ver Program for Research on Private Higher Education (PROPHE). Disponible en: http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/data/international.html.

3 Para una discusión de los procesos de masificación y universalización de la educación superior, véase el volumen editado por Michael Burrage, Martin Trow – Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal, The Johns Hopkins University, Baltimore, 2010.

5% en Bolivia, Brasil, Perú, Uruguay, Honduras, y Panamá, según la misma fuente antes citada. Otros factores de desigualdad son el origen étnico y la residencia rural[1].

Los Informes Nacionales describen el impacto que tiene sobre la equidad en el acceso, la existencia o ausencia de mecanismos de selección para la admisión de estudiantes en las instituciones públicas de educación superior. Varios sistemas utilizan algún tipo de examen estandarizado a fin de medir conocimientos y/o aptitudes que habilitan para la continuación de estudios superiores, mientras otros optan por esquemas de acceso público universal, sin selección en el punto de ingreso. Dado el carácter fuertemente desigual de los sistemas escolares de la mayoría de los países latinoamericanos, cualquiera opción que se elija –presencia o ausencia de exámenes de selección para el ingreso a la educación terciaria– resulta insuficiente para asegurar una mejor distribución de oportunidades de acceso al nivel de estudios superiores.

Respecto a la creciente participación del sector privado en la matrícula total, algunos Informes Nacionales manifiestan preocupación por el carácter escasamente regulado de su expansión, la calidad de la formación ofrecida y el costo de los aranceles que, frecuentemente, convierte la capacidad de pago del estudiante en el único mecanismo de selección.

En este contexto se mencionan diversas modalidades tendientes a universalizar la matrícula terciaria, tales como medidas de discriminación positiva, favorables a los grupos tradicionalmente excluidos (Bolivia, Brasil, España, México, Perú, Uruguay); y/o la existencia de un amplio sistema de becas y créditos, ya sea subsidiado por el Estado o financiado con participación del sistema financiero. Otros esquemas –que funcionan por ejemplo en Chile y Uruguay– descansan sobre un fondo solidario que permite a los estudiantes endedudarse a futuro para cubrir gastos de arancel y manutención; la devolución de este préstamo se ajusta al nivel de ingreso de los graduados, retornando al fondo que debe así mantenerse activo mediante esta suerte de pacto intergeneracional[2].

---

[1] A este respecto véase, por ejemplo, Fundación CeALCI, El Espacio Iberoamericano de Educación Superior. Diagnóstico y propuestas institucionales, 2009. Asimismo, CEPAL, Panorama Social de América Latina 2010. Y UNESCO, Compendio Mundial de Educación 2009.

[2] En Chile ha podido observarse que la solidaridad intergeneracional no parece ser un motivo suficiente para cumplir con el compromiso de devolución del crédito, produciéndose un déficit crónico de dichos fondos.

Educación superior en iberoamérica Indicadores comparados 2007/2011. Cambio y continuidad

DATO 2011	VARIACIÓN RESPECTO A 2007
Fuerte dinamismo del crecimiento de la matrícula de nivel superior, en paralelo con la mantención de sistemas de muy diferentes tamaños: pequeños, con menos de 150 mil estudiantes, hasta grandes sistemas, con una matrícula superior a 2 millones de estudiantes.	•
Más de la mitad de la población que asiste a la educación superior son mujeres. Bolivia, Chile y Colombia representan la excepción, con una matrícula femenina levemente inferior al 50%.	•
Desigual participación en la educación superior según quintil de ingreso.	•
Crecimiento de los sistemas caracterizado por una fuerte expansión de la matrícula privada. Al igual que en 2007, los países que mayormente muestran esta tendencia son Chile, Brasil y Perú.	•
Crecimiento de la matrícula universitaria, principalmente concentrada en programas de Nivel 5A; vale decir, programas de base académica y con una duración nominal, habitualmente, de 5 años o más.	•
Aproximadamente 2 de cada 100 estudiantes latinoamericanos se educan en el exterior, cifra que no ha experimentado cambios desde 1999. El destino preferente de los estudiantes latinoamericanos que salen es Estados Unidos.	•
El balance de movilidad internacional de estudiantes es negativo, a excepción de Chile y Cuba. Vale decir, es menor el volumen de alumnos internacionales móviles que reciben los países, que el número de estudiantes que salen del respectivo país para estudiar en otro distinto, dentro o fuera de la región.	•
Del total de estudiantes móviles del mundo, un 7% corresponde a estudiantes iberoamericanos que estudia fuera de la región, cifra similar a aquella reportada por el Informe 2007.	•
A 4% asciende la proporción de estudiantes móviles del mundo que eligen un país iberoamericano para estudiar, cifra un punto superior respecto del Informe 2007.	+
La matrícula de educación superior pasa en Iberoamérica de 15.605.736 en 2004, a 21.871.000 en 2008, crecimiento equivalente a un 40,1%.	+
La masificación del sistema universitario de Uruguay, Chile y Venezuela transita de un nivel medio (36 a 45% de tasa bruta de escolaridad) a un nivel alto (55% o más) o medio-alto. Brasil y México pasan de un nivel bajo de masificación a uno medio-bajo (de 25% o menos, a un rango de 26% a 35%).	+

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011 y CINDA Educación Superior en Iberoamérica 2007.
Simbología: • = Se mantiene tendencia respecto a 2007; + = Aumenta respecto a 2007;
- = Disminuye respecto a 2007.

C.1. Participación

C.1.1. Flujos hacia la educación superior

Indicadores de supervivencia, distribución y avance hacia la educación superior, 2008 (en porcentaje)

	Transición de Primaria a Secundaria (%) 2007-2008	Tasa bruta de escolarización secundaria (%)		Tasa neta (%)	Alumnos (%)	Tasa bruta de Graduación secundaria (%)			Tasa bruta de ingreso a la educación superior (%)	
		Inferior (CINE 2)	Superior (CINE 3)	Total Secundaria	Educación secundaria vocacional y técnica	CINE 3A	CINE 3B	CINE 3C	CINE 5A	CINE 5B
ARG	94^{-1}	103^{-1}	97^{-1}	79^{-1}	35^{-1}	43^{-1}			51^{-1}	40^{-1}
BOL	90^{-1}	93^{-1}	76^{-1}	70^{-1}	...	57^{-1}			...	...
BRA	...	107	92	82	5				...	...
CHI	...	99^{-1}	86^{-1}	85^{-1}	24^{-1}	70			43	45
COL	98	100	72	71	6	64^{-1}			...	...
CRC	97	106	65	...	15	32^{-1}			...	...
CUB	98^{+1}	92^{+1}	87^{+1}	83^{+1}	26^{+1}				...	...
ECU	79^{-1}	85**	66**	62**	24**	48^{-1}			...	...
ELS	92	79	46	55	19				...	...
GUA	91	62	47	40	28	39^{-1}			...	...
HON	71^{-2}	68	60	...	46				...	...
MEX	94	117	61	72	16	41		3	33	2
NIC	...	78	53	45**	3				...	...
PAN	99	87	55	66	16	37^{-1}	5^{-1}		...	...
PAR	87^{-1}	77^{-1}	54^{-1}	58^{-1}	10^{-1}	50^{-1}			...	5^{-1}
PER	93	98	75	75	2	70			...	21
RDM	92	84	70	58	5				...	...
URU	77^{-1}	101^{-1}	83^{-1}	68^{-1}	15^{-1}				46^{-2}	13^{-2}
VEN	95	90	68	69	6				...	...
ESP	...	117	125	95	16	44	...	20	45	26
POR	...	117^{-1}	86^{-1}	88^{-1}	18^{-1}	67^{-1}	...		73^{-1}	1^{-1}
AUS	...	114	219	88	40	67	...	40	91	...
CAN	...	97^{-2}	104^{-2}	...	...	74^{-2}	...	8	...	...
KOR	100	99	96	95	12	63			71	38
EST	98	102	97	90	18	78		24	60	30
GBR	...	103	96	93	13	...	...		56^{-1}	31^{-1}
ALC		101	74	73	11					

Fuente: Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2010.
http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191218s.pdf
n+/- Los datos se refieren al n años o períodos después/antes del año o período de referencia
* Estimación Nacional
** Estimación de UIS.

Los indicadores de matrícula y graduación de estudiantes de secundaria ayudan a pronosticar el potencial de expansión de los sistemas de educación terciaria. En los países de América Latina y el Caribe, la demanda por educación superior continuará probablemente en aumento, pues todavía es amplia la brecha entre las tasas de graduación secundaria y el ingreso al nivel terciario de educación.

Si bien se observa que la mayoría de los países ha logrado un sostenido crecimiento de la enseñanza primaria, al punto que el ingreso al nivel secundario se eleva por sobre el 90% –con excepción de Honduras, Uruguay, Ecuador y Paraguay donde la tasa de transición se ubica en torno a un 75%– en cambio la proporción de jóvenes que permanece y se gradúa en este último nivel se reduce notoriamente. En efecto, la tasa de graduación secundaria oscila entre 32% y 70% (cifras correspondientes a Costa Rica y Chile y a Perú, respectivamente).

Llegados al nivel terciario, la información disponible indica que la tasa bruta de ingreso a este nivel fluctúa entre un 33% en el caso de México y un 73% en Portugal, muy por debajo aún de los países de nuestra comparación internacional. La participación es principalmente en programas de Nivel CINE 5A, de orientación académica.

C.1.2. Evolución de la matrícula

Número de matrículados por país, 1975-2008 (000)

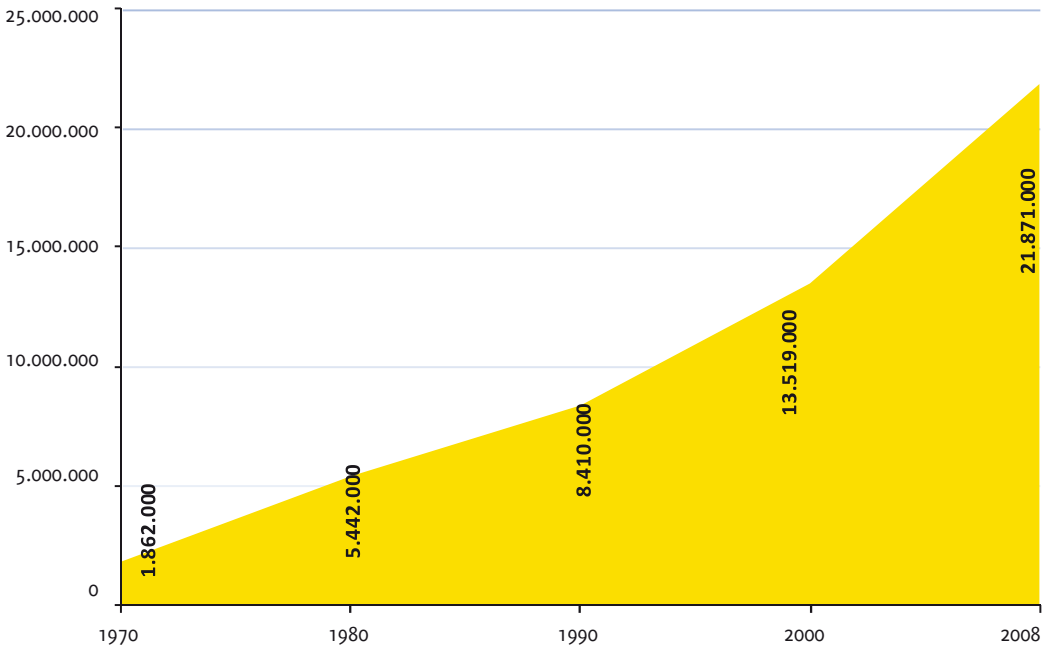
	1970	1980	1990	2000	2008
ARG	275	491	1008+1	1.767**	2.208-1
BOL	35	75**	136**	279	353-1*
BRA	430	1.409	1.600**	2.781	5.958
CHI	78	145	262+1	452	753-1
COL	86	272	487	943	1487
CRC	15	56	77**	62	...
CUB	26+1	146	242	159	971+1
ECU	39+1	255	198	...	535
ELS	9,5	39**	86+1	115	139
GUA	16	51	...	...	234-1
HON	4,8**	26	43	91	148*
MEX	248+1	853	1,314	1.963	2.623
NIC	9,4	35	31	96**+1	...
PAN	8,9	40	53	119	133-1
PAR	8,2	27	33	83	181-1
PER	126	306	678	824**+1	952-2**
RDM	24+1	54**-1	...	...	...
URU	...	39	72	91**-1	159-1
VEN	101+1	282-1	529	668	2.109
ESP	225+1	683	1.166	1.829	1.781
POR	50+1	91	157	374	367-1
AUS	180	324	485	1.008	1.118
CAN	...	1.351**	1.841	1.526	...
KOR	201+1	539	1.630	3.003	3.204
EST	...	28**+1	28**	54	68
GBR	601+1	796	1,178	2,024	2.329
ALC	1.587	4.668	7.087	11.316	19.723
IB	1.862	5.442	8.410	13.519	21.871
MND	28.558	47.494	66.912	100.823	158.715**

Columnas 1- 4: Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2009.
Columna 5: Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2010.
n+/- Los datos se refieren al año escolar o fiscal (financiero) n años o períodos después/antes del año o período de referencia
* Estimación Nacional
** Estimación de la UIS

Esta tabla permite observar el sostenido crecimiento que presenta la matrícula de educación superior en todos los países. Hay algunos, como Brasil, Chile y Venezuela, en donde la matrícula se ha duplicado durante la última década. Además de este fuerte dinamismo, la tabla muestra los muy diferentes tamaños de los sistemas superiores iberoamericanos, desde los pequeños, con menos de 150 mil estudiantes, hasta los grandes sistemas universitarios, con una matrícula superior a 2 millones de estudiantes.

C.1.3. Expansión del espacio iberoamericano de educación superior

Evolución de la matrícula de educación superior en el espacio iberoamericano, 1970-2008

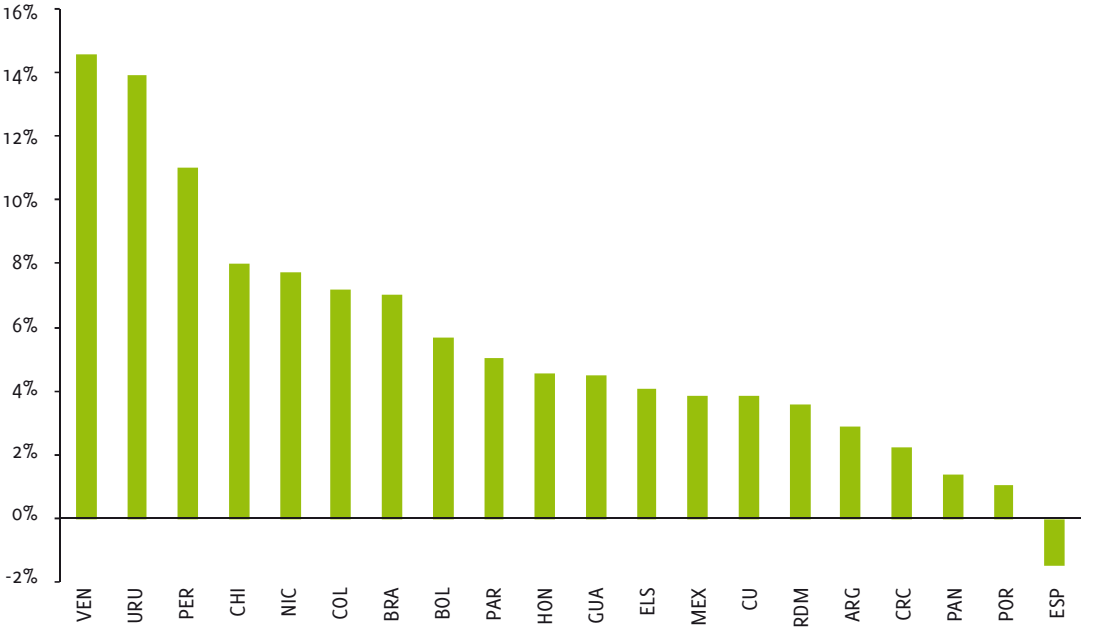


Fuente: Sobre la base de UNESCO, *Compendio Mundial de Educación2009 y 2010*.

La expansión de la educación terciaria iberoamericana durante los años 1970 a 2008 ha sido sostenida. En efecto, pasó de casi dos millones en 1970 a 13,5 millones en 2000, para luego crecer en un 62% durante la última década, llegando a una matrícula total que se acerca a 22 millones el año 2008. Esta cifra representa un 13,8% de la matrícula terciaria a nivel mundial, bastante por encima del peso poblacional de la región en el mundo.

C.1.4. Crecimiento de la matrícula al comenzar el siglo XXI

Tasa promedio anual de crecimiento de la matrícula, 2005-2009 *(en porcentaje)*



Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2011.

Durante el segundo lustro del siglo XXI, la matrícula de educación superior de los países latinoamericanos continúa expandiéndose a una tasa promedio anual entre un 14,6% en Venezuela y un 1,8% en Portugal. Sólo en España –al igual como sucede en Japón y países de Europa del Este– la matrícula disminuye en términos absolutos, debido al enflaquecimiento de la demanda por el progresivo envejecimiento de la población. Durante la última década, la tasa promedio anual de crecimiento de la matrícula en la región de América Latina y el Caribe fue de un 6,8% (UNESCO, 2009).

C.1.5. Matrícula de educación superior: femenina, privada y tasa bruta de participación

(En procentaje)

	EDUCACIÓN TERCIARIA, CINE 5 Y 6, 2008				
	MATRÍCULA TOTAL (000)	% MUJERES	% MATRÍCULA PRIVADA	TASA BRUTA DE MATRÍCULA	
				2008	% MUJERES
ARG	2.208^{-1}	60^{-1}	26^{-1}	68^{-1}	82^{-1}
BOL	353^{-1}*	45^{-1}	20*$^{-1}$	38^{-1}*	35*$^{-1}$
BRA	5.958	56	72	34	39
CHI	753^{-1}	49^{-1}	77^{-1}	52^{-1}	52^{-1}
COL	1487	49	45	35	35
CRC	...	...	...	...	...
CUB	971^{+1}	61^{+1}	...	118^{+1}	149^{+1}
ECU	535	53	35	42	45
ELS	139	55	66	25	26
GUA	234^{-1}	51^{-1}	49^{-1}	18^{-1}	18^{-1}
HON	148*	60*	33*	29*	22
MEX	2.623	50	33	27	27
PAN	133^{-1}	61^{-1}	28^{-1}	45^{-1}	56^{-1}
PAR	181^{-1}	57^{-1}	63^{-1}	29^{-1}	33^{-1}
PER	952-2**	51**$^{-2}$	54**$^{-2}$	34-2**	36**$^{-2}$
RDM	...	...	...	...	...
URU	159^{-1}	63^{-1}	11^{-1}	64^{-1}	82^{-1}
VEN	2.109	62*	28	79	99*
ESP	1.781	54	14	71	78
POR	367^{-1}	54^{-1}	25^{-1}	57^{-1}	63^{-1}
AUS	1.118	55	5	77	87
CAN	...	...	...	...	...
KOR	3.204	38	80	98	79
EST	68	62	84	64	80
GBR	2.329	57	100	57	67
ALC	19.723	55**	...	38**	42**
MND	158.715**	51**	...	26**	27**

Fuente: Sobre la base de Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2010.
n+/- Los datos se refieren al año escolar o fiscal (financiero) n años o períodos después/antes del año o período de referencia
* Estimación Nacional
** Estimación de la UIS

El crecimiento de la matrícula terciaria se acelera decididamente en la región a partir de los 90 del pasado siglo, registrándose principalmente en la población femenina. En términos generales, el número de mujeres matriculadas en establecimientos de educación superior aumentó prácticamente dos veces más rápido que el de hombres. Es así que en la mayoría de los países iberoamericanos, hoy más de la mitad de la población que asiste a la educación superior son mujeres. Bolivia, Chile y Colombia representan la excepción, con una matrícula femenina levemente inferior al 50%.

C.1.6. Nivel de Participación

Tasa bruta de escolarización total y de mujeres. Alrededor de 2008 *(en porcerntaje)*

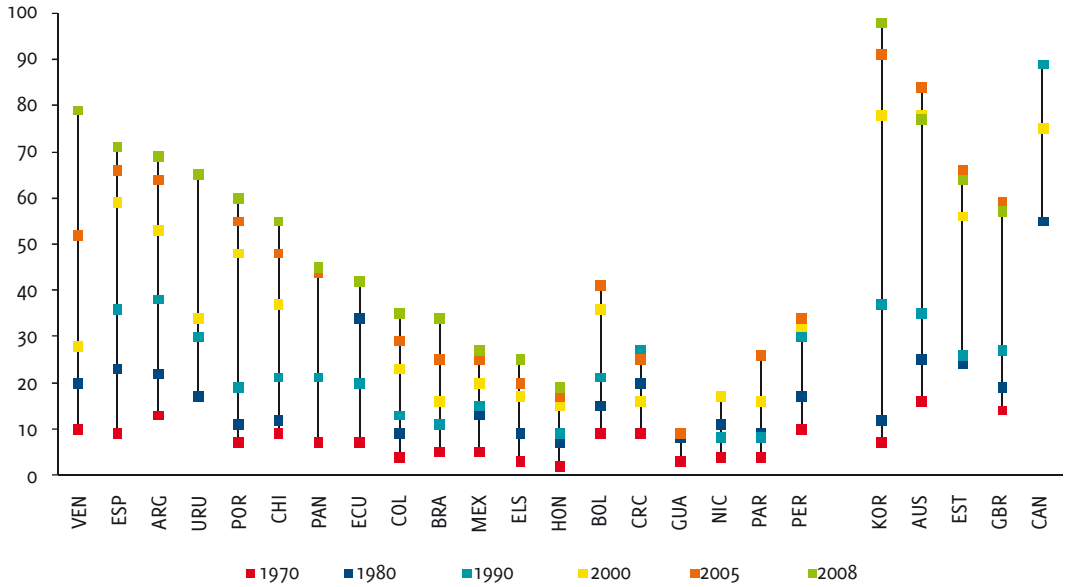
Fuente: Sobre la base de Unesco, *Compendio Mundial de la Educación 2010*.

La tasa bruta de escolarización superior expresa el porcentaje de la población que, independientemente de su edad, participa en el nivel terciario, en relación a la cohorte en edad de cursar estudios superiores. Es variado el panorama dentro del grupo de países iberoamericanos. En efecto, en un extremo esta tasa supera el 60%, como ocurre en los casos de Venezuela, España, Argentina y Uruguay, mientras en Guatemala apenas llega al 20%. Con pocas excepciones, la tasa de participación de las mujeres supera a la de los hombres.

Por primera vez, algunos países latinoamericanos se sitúan en la vecindad de los países desarrollados en cuanto al nivel de participación en la educación superior.

C.1.7. Evolución de la tasa de participación

Tasa bruta de escolarización superior por país, 1970-2008



Fuente: Sobre la base de Unesco, *Compendio Mundial de la Educación 2009 y 2010*.

Las tasas brutas de matrícula reflejan cambios en el número de estudiantes y en el tamaño de la población. En Iberoamérica, los últimos 38 años han visto un incremento del número de estudiantes en más de seis veces, mientras que a nivel global, este incremento es prácticamente de tres veces (de 9% a 26%). Dicho aumento ha sido particularmente pronunciado a partir del año 2000, momento a partir del cual confluyen varios factores que impulsan este rápido crecimiento: aumento de la tasa de graduación secundaria, diversificación de la oferta tanto pública como especialmente privada, establecimiento de sedes o secciones en lugares apartados, programas públicos de apoyo a estudiantes, mantención de altas tasas de retorno privado a la inversión en educación terciaria y multiplicación de las demandas por acceder a este nivel de estudios que aparece ligado a elevación de status, movilidad social e incorporación a los beneficios de la modernidad.

C.1.8. Sistemas nacionales en proceso de masificación y universalización

Sistemas nacionales clasificados por tamaño y nivel de masificación, año 2008[1]

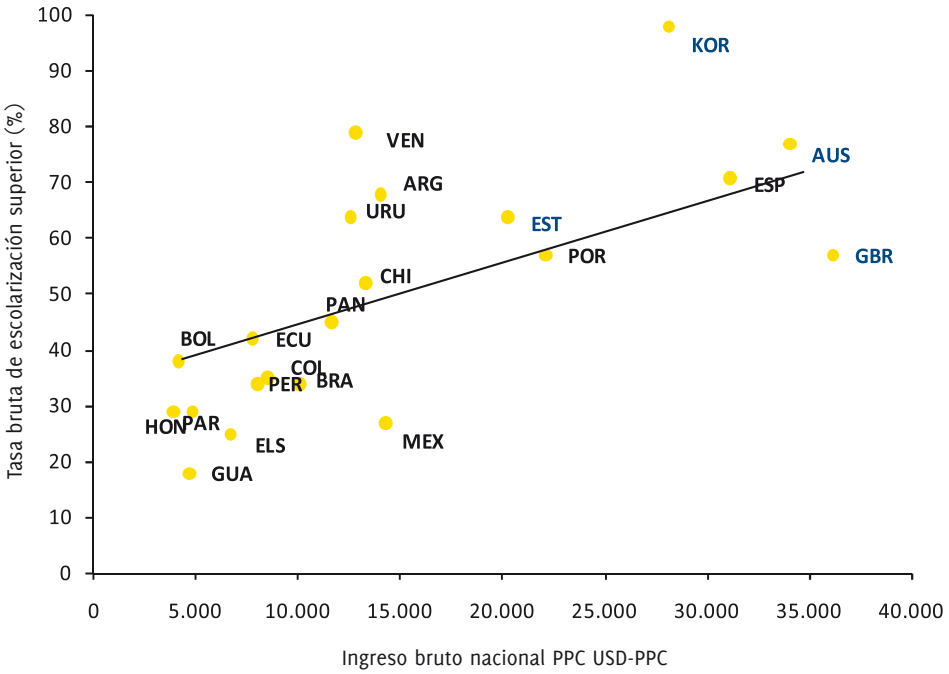
NIVEL DE MASIFICACIÓN	Pequeño (0 a 150 mil)	Medio-Pequeño (150 a 500 mil)	Medio (500 a 1 millón)	Medio-Grande (1 a 2 millones)	Grande (Más de 2 mill)
Alto (55% o más)	EST	URU POR	CUB	ESP AUS	ARG VEN KOR GBR
Medio-Alto (46 a 55%)			CHI		
Medio (36 a 45%)	PAN	BOL	ECU		
Medio-bajo (26 a 35%)		HON PAR	PER	COL	BRA MEX
Bajo (25% o menos)	ELS	GUA			
	TAMAÑO DEL SISTEMA				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de C.1.5.
1: Tamaño de los sistemas medidos por matrícula total del año 2008 y nivel de masificación medido por la tasa bruta de matrícula en el mismo año.

En el grupo de países iberoamericanos, los sistemas de educación superior muestran distintos volúmenes y niveles de masificación. Varios califican como sistemas con un alto nivel de masificación, equivalente al de los países desarrollados, mientras otros exhiben todavía tasas de matrícula inferiores a 35%. En el extremo, El Salvador y Guatemala muestran una tasa inferior a 25%, indicando aún el carácter relativamente excluyente de este tipo de educación.

C.1.9 Desarrollo económico y masificación de la matrícula superior

Sistemas nacionales por nivel de ingreso per cápita (USD-PPC) y tasa de participación[1] en educación superior



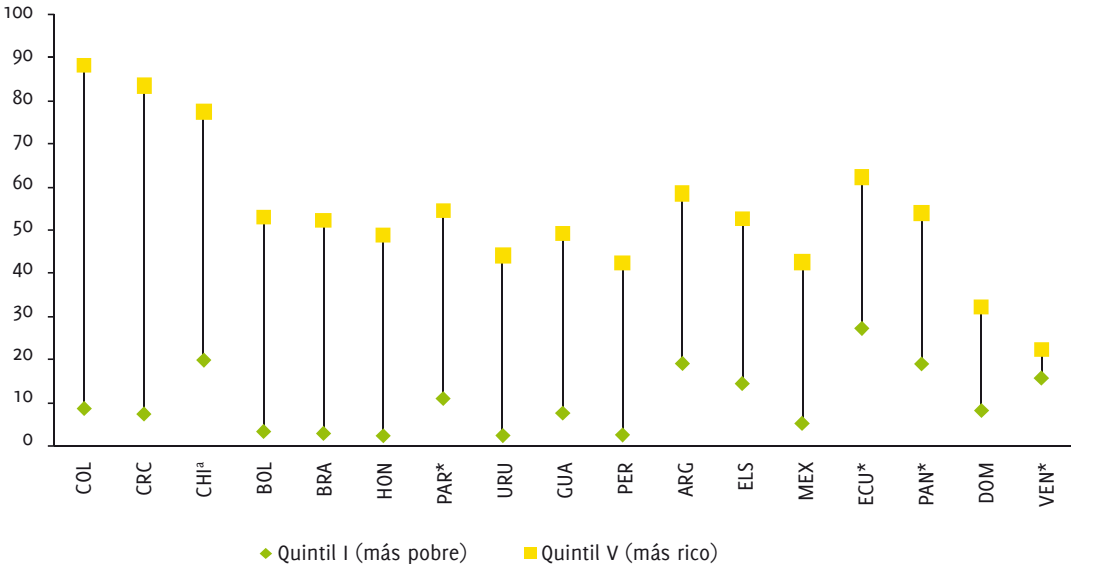
Fuente: Elaboración propia sobre la base de C.1.5. y *World Development Report 2010*.
1: Nivel de ingreso per cápita expresado en paridad de poder de compra y tasa de participación como tasa bruta de escolarización superior.

Los datos muestran que no hay una relación lineal entre nivel de desarrollo de los países, medido por el ingreso bruto nacional per cápita, y grado de masificación de su sistema de educación superior. No obstante, la tendencia aparece clara: a mayor nivel de desarrollo mayor grado también de masificación/ universalización de la educación superior. En el grupo de países iberoamericanos, Bolivia, Honduras, Ecuador, Panamá, Portugal y España son un ejemplo de tal asociación. Venezuela, Argentina y Uruguay muestran un grado extraordinariamente intenso de masificación de sus sistemas en relación al ingreso per cápita de su población. En el extremo opuesto, México –al igual que Guatemala, Perú y Brasil– exhiben un esfuerzo aún insuficiente de masificación para su nivel de desarrollo.

C.2. Distribución del acceso y la participación

C.2.1. Acceso según origen socio-familiar

Cobertura de educación superior por quintil de ingreso. Alrededor de 2009 *(en porcentaje)*

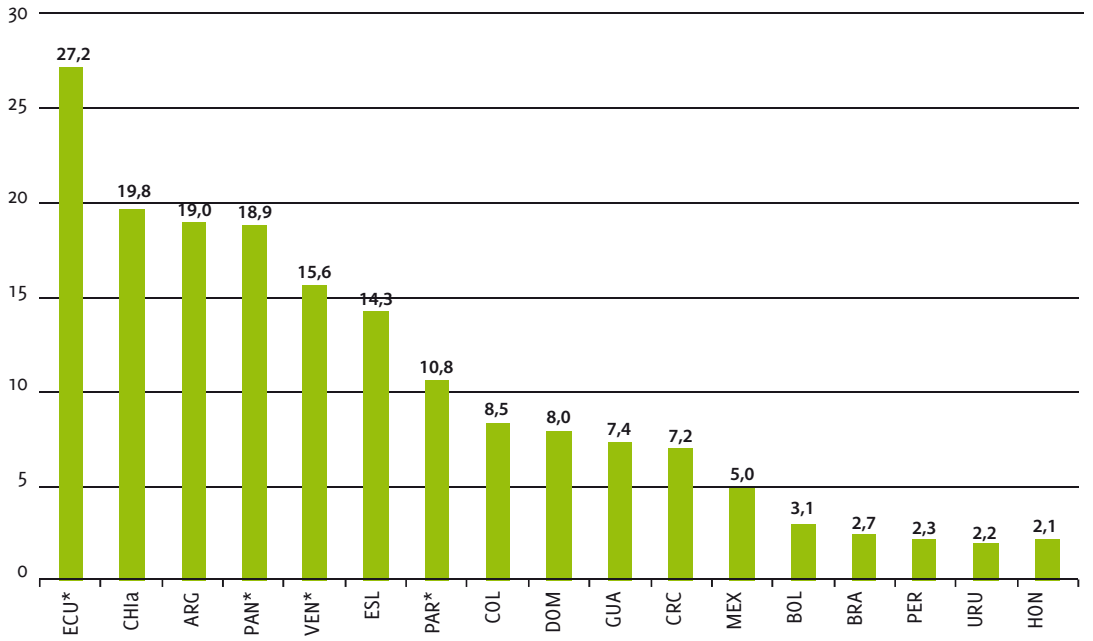


Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2011.
* Datos extraídos de CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 2010
a: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2009

Tal como fuera consignado en el Informe de 2007, y en los actuales Informes Nacionales 2011, la distribución de oportunidades de participación en la educación superior se halla fuertemente condicionada por el origen socio-económico de las y los estudiantes. Así, la brecha entre el grupo más rico y el más pobre alcanza a cerca de 80 puntos en el caso de Colombia y a menos de 8 puntos en Venezuela, debiendo sin embargo considerarse las tasas brutas de participación de cada país (C.1.6).

C.2.2. Participación del quintil más pobre

Tasa de participación del quintil más pobre en educación superior. Alrededor de 2009 (en porcentaje)

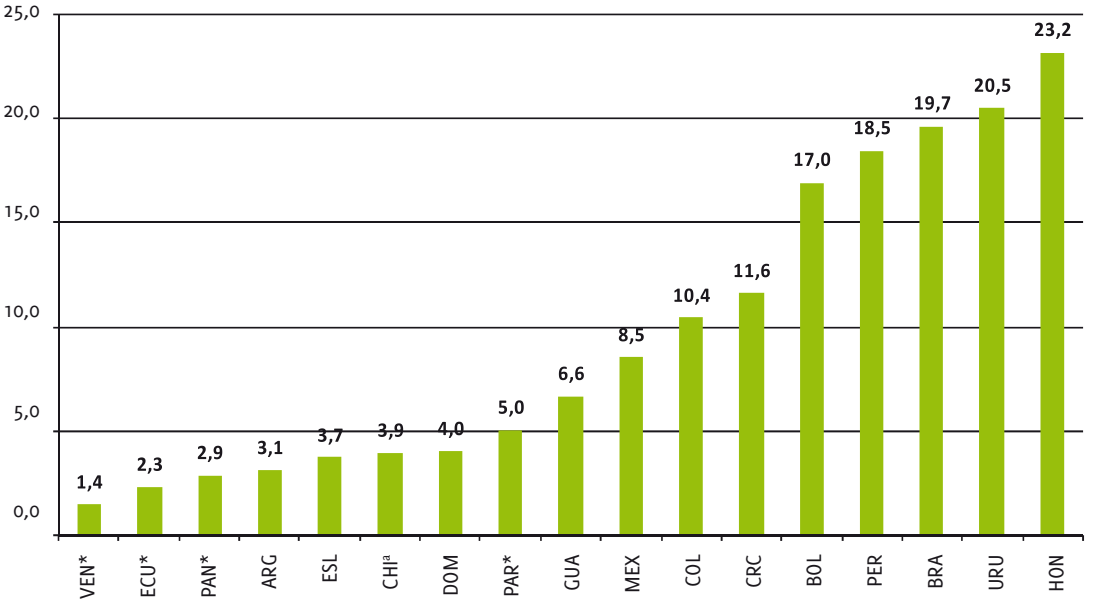


Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2011.
* Datos extraídos de CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 2010
a: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2009

La participación en la educación superior del quintil más pobre fluctúa en América Latina y el Caribe entre 27% y 2%. Los países con mayor participación de personas provenientes de hogares de menores recursos son Ecuador, Chile, Argentina, Panamá y Venezuela y, en el otro extremo, se ubican Honduras, Uruguay, Perú y Brasil.

C.2.3. Grado de desigualdad en la participación

Índice 20/20[1] de desigualdad en la participación por quintil en la educación superior, alrededor de 2009



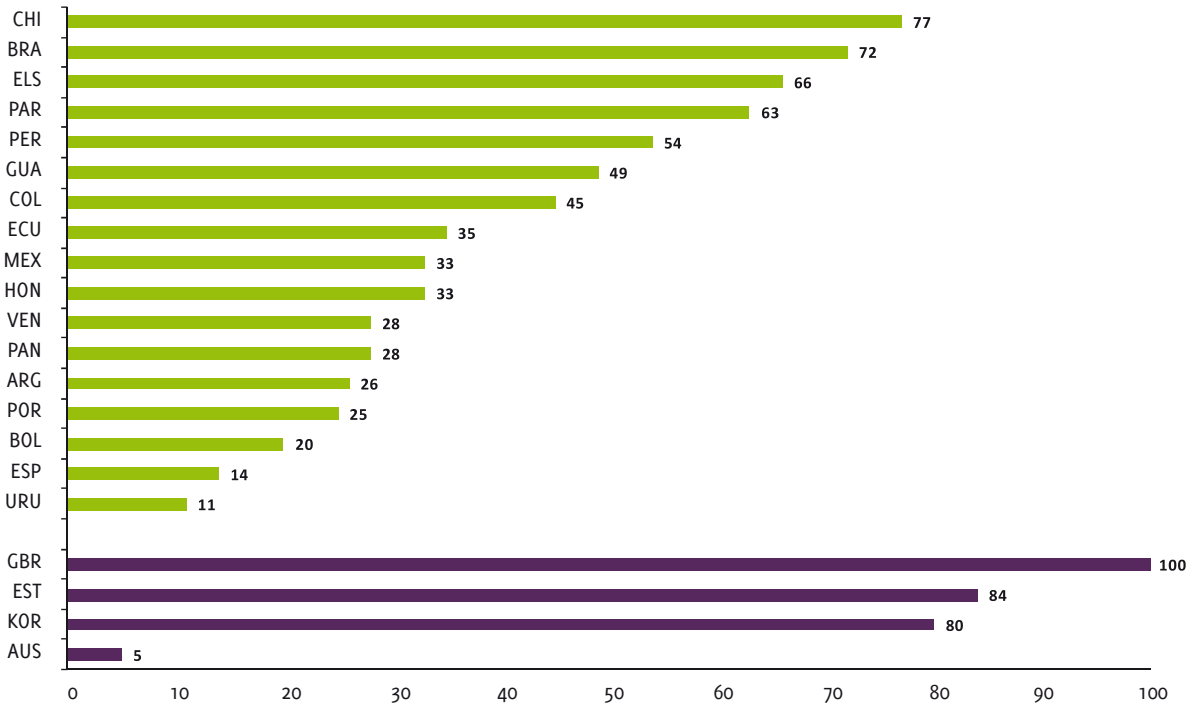
Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2011.
* Datos extraídos de CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 2010
a: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2009
1: Mide el grado de desigualdad de participación en la educación superior entre los quintiles V (más rico) y I (más pobre) (C.2.1), expresándola como el número de veces que la cobertura promedio del 20% más rico de la población contiene la cobertura promedio del 20% más pobre.

Los niveles de masificación del sistema terciario, medidos por la tasa bruta de matrícula, no necesariamente implican una mayor inclusión del grupo más pobre. El Índice 20/20 muestra a Honduras, Uruguay y Brasil como los países más desiguales en cuanto a la distribución de las oportunidades de participación en la educación terciaria. Así, por ejemplo, en Honduras las personas del quintil de ingreso más rico, tienen 23,2 veces más posibilidades de asistir a alguna institución educativa superior que las personas pertenecientes al quintil de menores ingresos. Según la misma fuente, Venezuela, Ecuador y Panamá aparecen como los países más igualitarios, en tanto que la cobertura de escolarización superior alcanzada por el grupo de mayores ingresos supera solo por 3 o menos veces la del grupo más pobre.

C.3. Distribución de la matrícula por sectores, niveles y áreas

C.3.1. Matrícula privada

Participación de la matrícula privada[1] en el total de la matrícula de educación superior por país, año 2009 (en porcentaje)



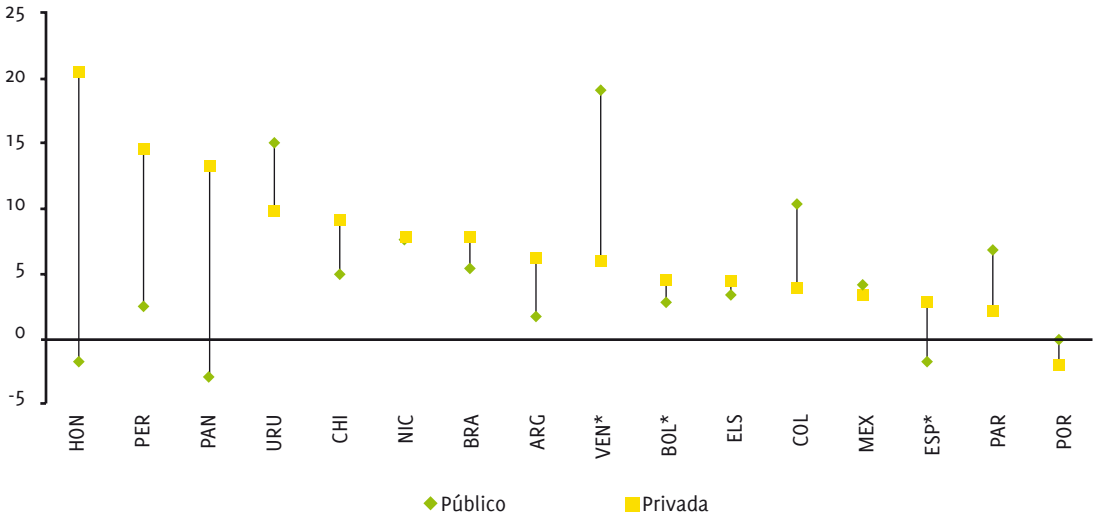
Fuente: Sobre la base de UNESCO, *Compendio Mundial de la Educación, 2010*.
1: Matrícula privada corresponde a aquella registrada en instituciones privadas independientes y dependientes según la clasificación de la OCDE.

América Latina y el Caribe es la región del mundo que reúne una mayor proporción de matrícula privada en sus sistemas de educación superior, alcanzando hoy una cifra promedio en torno al 50%.

Cabe destacar que la creciente participación de la matrícula privada se da también en varios de los países desarrollados de comparación internacional, particularmente en Corea y Estonia. El caso de Gran Bretaña es especial pues, si bien sus instituciones de educación superior podrían ser convencionalmente calificadas como públicas al tener un financiamiento mayoritariamente de origen fiscal, sin embargo, por el hecho de poseer un estatuto especial de corporaciones públicas autónomas, que deben generar recursos adicionales y cobran aranceles, son clasificadas por el gobierno de dicho país y por las estadísticas internacionales como instituciones privadas dependientes.

C.3.2. Crecimiento de la matrícula pública y privada

Tasa promedio anual de crecimiento de la matrítula total de educación superior segun institución pública y privada, 2005-2009 (en porcentaje)



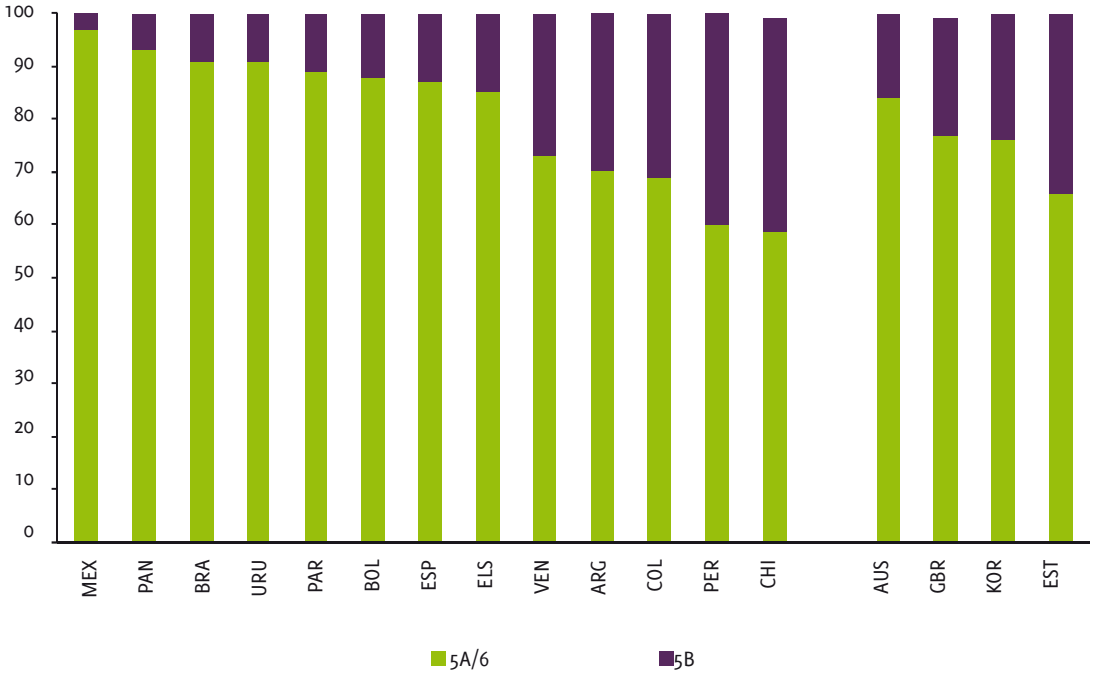
Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2011.
* Cifras hasta el año 2008

El crecimiento reciente de los sistemas nacionales de educación superior se ha distribuido diferenciadamente, según tipo de institución y según nivel de los programas.

En general, un fuerte crecimiento de la matrícula privada caracteriza a la expansión del último quinquenio. En efecto, el aumento de la matrícula terciaria observada en algunos sistemas como Honduras, Perú, Panamá, Nicaragua y Brasil se debe a un fuerte incremento de la matrícula privada. Contrasta esta situación con la de países como Venezuela, Uruguay y Colombia, done el principal motor de la expansión ha sido el crecimiento de la matrícula pública.

C.3.3. Matrícula de nivel universitario y no-universitario

Matrícula de educación superior por país según niveles CINE 5A/B Y 5B (en porcentaje)



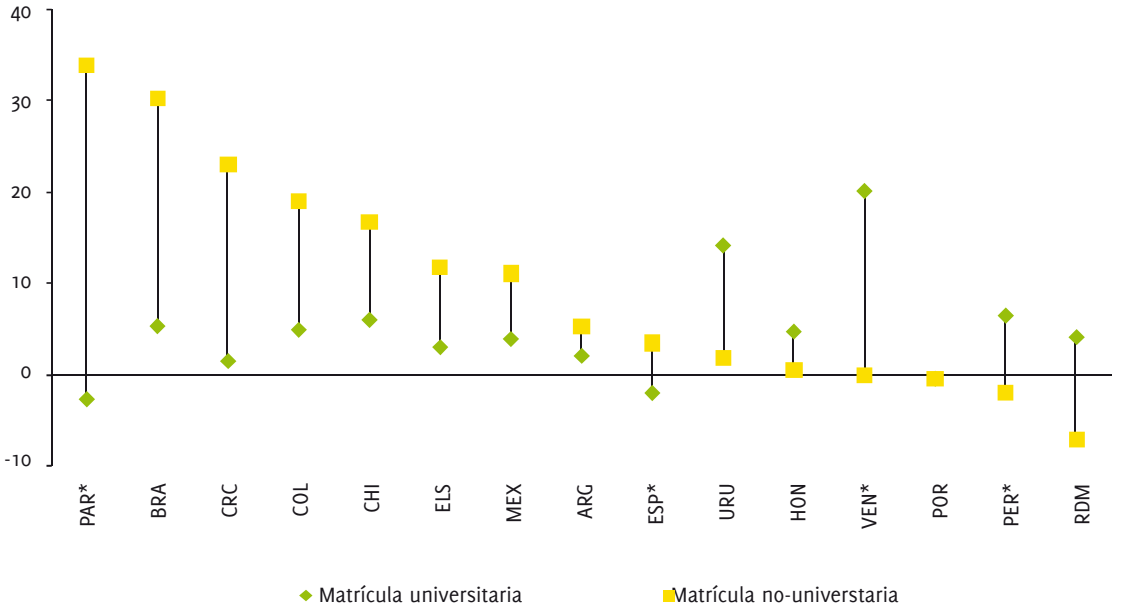
Fuente: Sobre la base de Unesco, *Compendio Mundial de la Educación 2010*.

Otro elemento característico de la distribución de la matrícula en los países iberoamericanos, es su concentración en programas de nivel 5A; vale decir, programas de base académica donde la duración de los programas conducentes a un primer grado (o título) es habitualmente de 5 o más años en el caso latinoamericano y de 3 o 4 años en España y Portugal, conforme a las recientes modificaciones introducidas por el proceso de Bolonia.

No es muy distinta, sin embargo, la situación en los países de comparación. Con la excepción de Estonia, que tiene un tercio de su matrícula en programas de nivel 5B, los demás países se sitúan por debajo de un 25% en este indicador.

C.3.4. Crecimiento de la matrícula universitaria y no-universitaria

Tasa promedio de crecimiento anual de la matrítula total de educación superior segun institución universitaria y no-universitaria, 2005-2009 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2011.
* Cifras hasta el año 2008

Pese al predominio de la matrícula universitaria en el sistema de educación superior (ver gráfico C.3.3), la matrícula del sector 5B o no universitario muestra un crecimiento relativo mayor durante los últimos cinco años. En Paraguay, Brasil y Bolivia, la cobertura de este sector más que se duplica, a veces sin embargo a partir de una base inicial muy reducida. En el resto de los países se observa igualmente un crecimiento –aunque más moderado– de la matrícula en este nivel mientras que, en general, el incremento de la matrícula universitaria se mantiene estable. Respecto de esto último, Uruguay y Venezuela, entre otros, son una excepción.

C.3.5. Distribución de la matrícula por área de conocimiento

Matrícula de educación superior por área de conocimiento, 2008 (en porcentaje)

	Educación	Humanidades y arte	Ciencias sociales, economía y administración, derecho	Ciencias naturales	Ingeniería y construcción	Agronomía	Salud y bienestar	Servicios	Programas generales	Programas no especificados
ARG	10,9	12,4	38,3	9,5	9,0	3,4	13,0	3,2		0,3
BRA	19,6	3,0	40,4	7,7	7,9	2,1	14,9	1,9		2,6
CHI	14,0	6,1	27,1	7,2	18,1	3,3	17,4	6,7		0,1
COL	7,9	4,7	42,5	3,2	31,7	2,3	7,8			
CUBA	24,7	1,9	34,3	2,3	1,6	1,6	24,4	8,0		1,4
ECU	14,3	0,8	46,3	7,5	13,3	2,8	11,4	3,8		0,0
ELS	9,2	4,9	41,4	15,2	11,5	1,2	16,6	0,0		
MEX	10,2	4,8	40,1	11,2	19,9	2,4	8,5	3,1		
PAN	12,0	7,6	41,1	8,2	11,0	1,3	7,8	7,7	3,3	
URU	16,9	4,7	39,2	11,6	10,0	3,1	13,1	1,4		
VEN	28,4	1,3	29,2	7,7	16,1	2,2	9,5	3,1		2,6
ESP	9,8	10,4	31,7	9,9	17,7	1,9	12,3	5,8		0,5
POR	5,1	8,7	31,9	7,5	22,3	2,1	16,6	5,8		
AUS	8,5	11,5	38,6	9,3	10,5	1,3	16,6	3,5		0,2
KOR	6,2	18,3	22,2	8,9	27,1	1,2	9,6	6,5		
EST	6,7	12,2	40,2	9,6	13,0	2,3	8,2	7,9		
GBR	8,7	16,8	26,6	12,9	8,2	1,0	18,2	1,6		6,1

Fuente: Sobre la base de UIS Data Center. http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx

En términos generales, los datos revelan que las ciencias sociales, economía, administración y derecho conforman el área de conocimiento cuyos programas atraen la mayor demanda en todos los países iberoamericanos que cuentan con información comparable, con cifras que oscilan entre 41% del total de la matrícula de educación superior en el caso de Panamá y 27% en el caso de Chile. Siguen en importancia, para el promedio de la región, las áreas de ingeniería y construcción, educación y salud y bienestar. En los países de comparación internacional, en promedio el orden por áreas es levemente diferente, con una participación porcentual también más baja para las áreas preferentes, que son: ciencias sociales, economía y administración, derecho; ingeniería y construcción; humanidades y artes; salud y bienestar.

Dentro de Iberoamérica, en comparación con el promedio de los países latinoamericanos, España y Portugal se caracterizan por tener una menor participación del área de ciencias sociales, economía y administración y derecho, así como del área de educación y una participación más alta de las áreas de ingeniería y construcción y de humanidades y artes.

C.4. Movilidad internacional de estudiantes

C.4.1. Alumnos que entran

Número de estudiantes del extranjero que cursan estudios superiores, según país; peso en la matrícula total de educación superior y principales regiones del mundo de origen, 2008 (Países seleccionados, con más de 1000 estudiantes del extranjero)

PAÍSES	N° estudiantes del extranjero en cada país	% sobre matrícula total del país receptor	Procedencia de origen de alumnos del extranjero por regiones del mundo con mayor participación (en porcentaje)
CHI	7 946^{-1}	1,1^{-1}	América Latina y el Caribe: 54,5%
CRC	1.480	...	América Latina y el Caribe: 71,5%
CUB	30.961^{+1}	3,2^{+1}	América Latina y el Caribe: 78,1%
VEN	1.913	0,1	América Latina y el Caribe: 96,9%
ESP	37.726	2,1	América Latina y el Caribe: 48,8%
POR	17.950^{-1}	4,9^{-1}	África Subsahariana: 64,6%
AUS	230.635	20,6	Asia Oriental y el Pacífico: 59,3%
CAN	68.520^{-2}	...	Asia Oriental y el Pacífico: 26,7%
KOR	40.322	1,3	Asia Oriental y el Pacífico: 85,2%
EST	1.032	1,5	América del Norte y Europa Occidental: 67,4%
GBR	341.791	14,7	América del Norte y Europa Occidental: 34,6%
ALC	57.709	0,3**	América Latina y el Caribe: 70,9%
IBE	113.385		
MUD	2.965.840	1,99**	Asia Oriental y el Pacífico: 28,5%
% IBE	3,82%		

Fuente: Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2010.
http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191218s.pdf
(entre 25% y 75% de la población)
n+/- Los datos se refieren al n años o períodos después/antes del año o período de referencia
* Estimación Nacional
** Para datos del país: estimación del UIS. Para datos regionales: imputación parcial debido a una cobertura incompleta de información a nivel nacional.

La movilidad geográfica de los estudiantes no es una tendencia nueva: acompaña a las universidades desde su origen en la Edad Media. En la actualidad, datos de UNESCO señalan que a nivel global, aproximadamente, 2 de cada 100 estudiantes de la enseñanza terciaria se educan en el exterior, cifra que prácticamente no ha cambiado desde 1999.

En América Latina y el Caribe los estudiantes móviles provienen en su mayoría de dentro de la misma región: siete de cada diez alumnos extranjeros que estudian en alguna universidad latinoamericana son de origen latinoamericano. Los principales países receptores para los cuales se dispone de información son Cuba y, más atrás, Chile. Al incluir a España y Portugal, el primero lidera el grupo iberoamericano, siendo el país de la región con un mayor número de matrícula extranjera.

C.4.2. Alumnos que salen

Número de estudiantes nacionales que cursan estudios superiores fuera de su país, su peso en la matrícula total de educación superior de su país de origen y principales países de destino, 2008

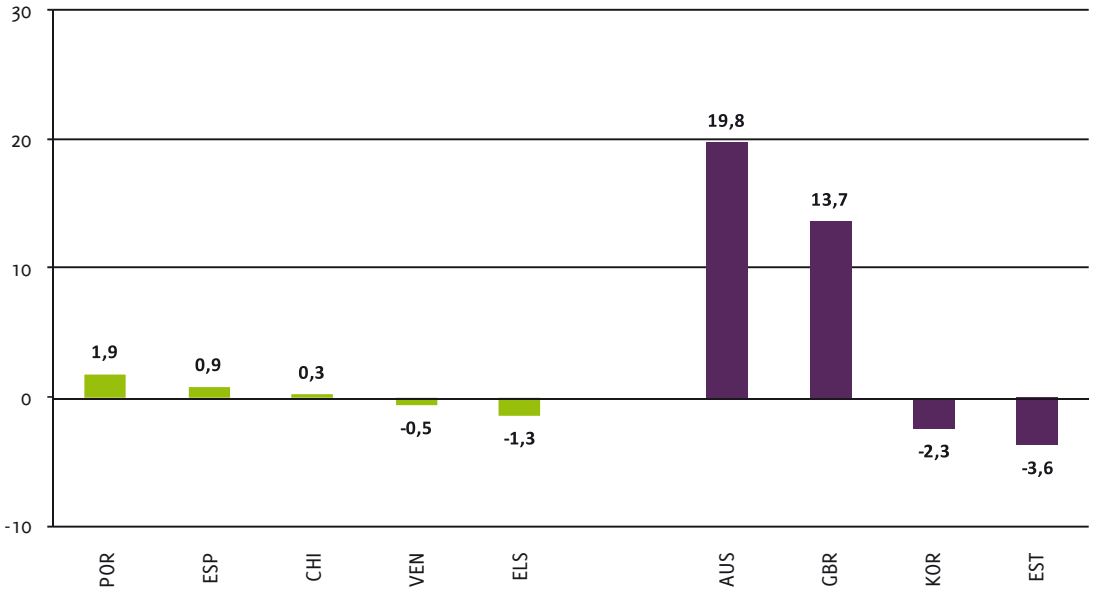
PAÍSES	N° estudiantes nacionales estudiando fuera de su país	% sobre matrícula total del país emisor	Países receptores de los estudiantes que salen, en orden decreciente del número de alumnos recibidos
ARG	9.060	0,3	E.U. de América, España, Cuba, Francia, Italia
BOL	9.749**	1,0**	Cuba, E.U. de América, Venezuela, España, Argentina
BRA	23.410	0,1	E.U. de América, Francia, Portugal, Alemania, España
CHI	6.664	0,5	E.U. de América, España, Francia, Argentina, Alemania
COL	18.082	0,4	E.U. de América, España, Francia, Alemania, Australia
CRC	1.849	0,4	E.U. de América, Cuba, España, Alemania, Francia
CUB	1.378	0,2	España, Italia, Alemania, Francia, E.U. de América
ECU	8.434	0,7	E.U. de América, España, Cuba, Chile, Italia
ELS	2.647	0,5	E.U. de América, Cuba, Francia, España, Honduras
GUA	2.735	0,2	E.U. de América, Cuba, El Salvador, España, Honduras
HON	2.508	0,3	E.U. de América, Cuba, España, El Salvador, Alemania
MEX	25.444	0,3	E.U. de América, España, Francia, R.U., Alemania
NIC	2.328	0,4	Cuba, Costa Rica, E.U. de América, Venezuela , Honduras
PAN	2.263	0,8	E.U. de América, Cuba, España, Chile, Venezuela
PAR	2.243	0,4	Cuba, Argentina, E.U. de América, España, Francia
PER	14.719**	0,5**	E.U. de América, España, Chile, Cuba, Italia
RDM	2.317	0,2	E.U. de América, España, Cuba, Canadá, Francia
VEN	2.207**	0,9**	Argentina, E.U. de América, Cuba, España, Francia
ESP	21.607	0,9	R.U., Francia, Alemania, E.U. de América, Portugal
POR	10.785	1,7	R.U., Francia, España, E.U. de América, Alemania
AUS	9.864	0,7	E.U. de América, Nueva Zelandia, R.U., Japón, Alemania
CAN	44.883	2,0	E.U. de América, R.U., Australia, Francia, Irlanda
KOR	112.588	3,4	E.U. de América, Japón, Australia, R.U., Alemania
EST	3.460	3,2	Finlandia, R.U., Alemania, Federación de Rusia, E.U. de América
GBR	21.992	0,5	E.U. de América, Francia, Australia, Dinamarca, Irlanda
ALC	177.995 **		América del Norte y Europa Occidental, América Latina y el Caribe, Asia Oriental y el Pacífico, Europa Central y Oriental, Estados Árabes, Asia Meridional y Occidental, Asia Central, África Subsahariana
IBE	210.387**		América del Norte y Europa Occidental, América Latina y el Caribe, Asia Oriental y el Pacífico, Europa Central y Oriental, Estados Árabes, Asia Meridional y Occidental, Asia Central, África Subsahariana
MUD	2.965.840**		América del Norte y Europa Occidental, Asia Oriental y el Pacífico , Europa Central y Oriental, Estados Árabes, África Subsahariana, América Latina y el Caribe, Asia Central, Asia Meridional y Occidental
% IBE	7,09%		

Fuente: Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2010.
http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191218s.pdf
* Estimación Nacional
** Para datos del país: estimación del UIS. Para datos regionales: imputación parcial debido a cobertura incompleta de los datos nacionales (entre 25% y 75% de la población).

Un 6% del total de estudiantes móviles a nivel internacional proviene de Latinoamérica, región que exhibe una baja tasa de movilidad de estudiantes que viajan al extranjero (1%). Un 1% o menos de los estudiantes terciarios de Cuba (0,2%), Argentina (0,4%), Brasil (0,4%), Venezuela (0,7%), Chile (0,9%) y México (1%) estudia en un país distinto del de su nacionalidad.

C.4.3. Balance de movilidad internacional de estudiantes

Tasa neta de movilidad estudiantil[1], alrededor de 2008 (en porcentaje)



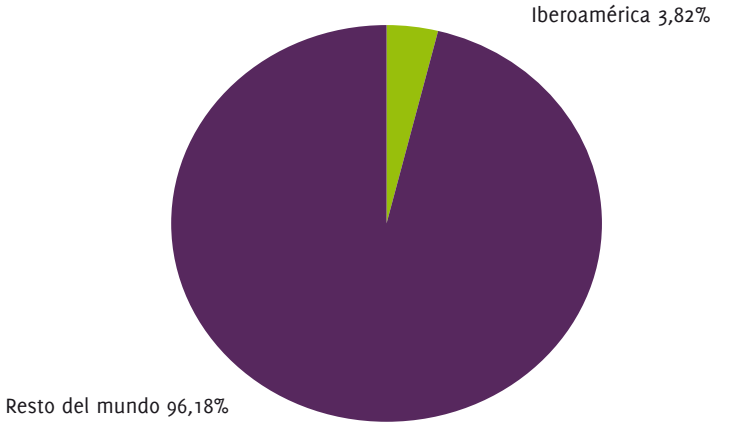
Fuente: Sobre la base de UNESCO, Compendio Mundial de la Educación, 2010.
1: Número de estudiantes de educación terciaria provenientes del extranjero que entran a estudiar a un determinado país, menos estudiantes de ese país que salen, expresado como porcentaje del número total de estudiantes matriculados en educación terciaria en el país.

El flujo de estudiantes internacionales es negativo para los países latinoamericanos con información comparable. Vale decir, es menor el volumen de alumnos internacionales móviles que ellos reciben que aquel que sale del respectivo país para estudiar en uno distinto, dentro o fuera de la región. Chile es la excepción. A nivel iberoamericano, España y Portugal muestran un balance positivo de movilidad estudiantil.

Las cifras comparativas muestran que Estonia y Corea tienen una balanza negativa, al contrario de Australia y Gran Bretaña que se caracterizan por ser importantes centros de recepción de estudiantes extranjeros y por exportar servicios de educación superior, ya sea mediante programas a distancia o el establecimiento de franquicias en el exterior.

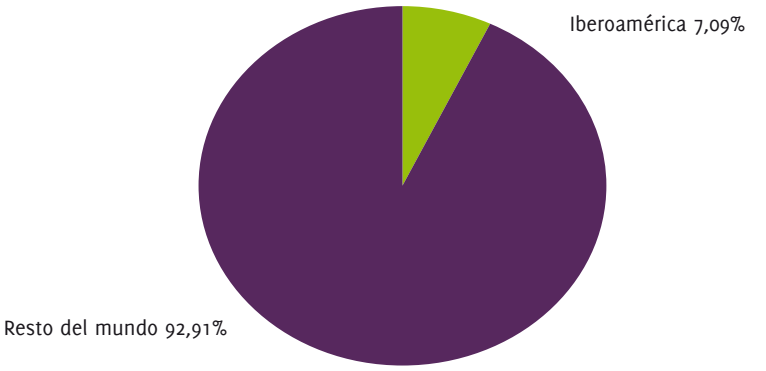
C.4.4. Participación de Iberoamérica en los flujos de movilidad estudiantil

Porcentaje del total de alumnos móviles internacionales que cursan sus estudios en los países de Iberoamérica



Fuente: Sobre la base de UNESCO, Compendio Mundial de la Educación 2010.

Porcentaje del total de alumnos móviles internacionales que tienen su origen en los países de Iberoamérica



Fuente: Sobre la base de UNESCO, Compendio Mundial de la Educación 2010.

En conclusión, como puede apreciarse en estos gráficos, la capacidad de los países iberoamericanos para exportar estudiantes supera su capacidad de atraer estudiantes extranjeros. De cada cien estudiantes móviles, sólo cuatro escogen algún país iberoamericano, mientras que siete son de origen iberoamericano.

C.5. Políticas nacionales de acceso a la educación superior

C.5.1. Argentina

En el plano global de la organización del sistema de educación superior argentino, los mecanismos de acceso no han sufrido cambios de relevancia en la última década. En particular, siguen presentes tres aspectos que los caracterizan, al menos desde la restauración de la democracia en 1983.

En primer lugar, un rasgo peculiar de la oferta de educación superior de la Argentina, es la ausencia en general de la definición de vacantes o cupos por carreras o por universidad.

En segundo lugar, en el marco de la autonomía institucional de la cual gozan las universidades, cada una tiene potestad para establecer su propio mecanismo de admisión de estudiantes. Es además muy frecuente, particularmente en las universidades estatales más tradicionales y de mayor tamaño, que cada facultad establezca sus propio procedimiento de admisión. En otras palabras, no existe una prueba nacional común para el ingreso a los estudios universitarios. La única condición que impone la Ley de Educación Superior de 1995 es que los aspirantes cuenten con el título de nivel medio. Como caso excepcional, esta ley también incorporó la posibilidad de admisión de jóvenes mayores de 25 años, sin título de nivel medio, siempre y cuando logren aprobar las pruebas especiales que establezcan las universidades. Estas pruebas deben permitir demostrar que los postulantes tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen realizar, y aptitudes y conocimientos suficientes para ello.

Finalmente, en las universidades estatales no se cobran aranceles por los estudios de pregrado y grado. No obstante, son arancelados todos los niveles de enseñanza en las universidades privadas y los de posgrado, en las estatales.

Los tipos y modalidades de acceso a las universidades nacionales y privadas muestran la presencia de múltiples opciones. Sigal (1995) clasificó dichas modalidades en tres grandes grupos: a. Ingreso irrestricto; b. Ingreso mediante pruebas de examen, sin cupo y c. Ingreso mediante prueba y cupo.

La modalidad predominante es el ingreso irrestricto, con cursos de apoyo o exámenes no eliminatorios pero vinculantes con el plan de estudio. Estos cursos de apoyo o nivelación, o los exámenes administrados con igual fin, buscan compensar la brecha de conocimientos de los jóvenes que aspiran a ingresar a las universidades. Asimismo, establecen implícitamente umbrales mínimos de conocimientos que deben poseer aquellos graduados del nivel medio que aspiran a continuar estudios de nivel universitarios. La mayoría de estos cursos es de carácter preuniversitario y otros, como es el caso del Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires, es parte del plan de estudio de las carreras de la universidad. A lo largo de un año, los estudiantes del CBC deben aprobar dos materias comunes a todas las carreras y cuatro propias de la carrera elegida. Por otra parte, no es posible continuar los estudios en la carrera elegida dentro de la facultad respectiva sin haber aprobado este primer año.

Como ejemplo de la opción de ingreso mediante prueba y cupo, se suele mencionar el caso de las carreras de medicina. En particular estas carreras incorporaron mecanismos más selectivos tras los procedimientos de acreditación coordinados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU. No obstante, aun cuando un porcentaje reducido del total de los aspirantes logre finalmente aprobar los exámenes de ingreso, normalmente las universidades nacionales, con la excepción de la Universidad Nacional de Cuyo, no determinan explícitamente un cupo máximo de estudiantes a admitir. En suma, los procedimientos de admisión para las carreras de medicina en las universidades nacionales son en realidad un ejemplo de la segunda opción, es decir, la modalidad de ingreso mediante prueba de examen sin cupo.

Los cupos tienen una presencia un poco mayor, aunque no extendida, en el acceso a algunas carreras de posgrado de mayor demanda en las universidades tanto estatales como privadas. En este caso, en el proceso de admisión de los estudiantes, además de los resultados de los exámenes de ingreso, se toma en cuenta el promedio de la carrera de grado, la presentación de cartas de recomendación de profesores y los resultados de entrevistas realizadas a los postulantes. Los resultados de todas estas instancias suelen definir no sólo si el postulante logrará acceder a la carrera, sino también sus posibilidades de obtener becas para financiar sus estudios. Estas becas cubren total o parcialmente los aranceles correspondientes de las carreras de posgrado en las universidades privadas o en las universidades nacionales.

Finalmente, el acceso a los institutos de educación superior no universitaria suele también ser directo para aquellos que han concluido el nivel medio. Sólo algunos institutos de profesorado de lenguas extranjeras o de formación artística incorporan algunos procedimientos especiales de admisión.

El sector universitario, integrado por universidades e institutos universitarios, nacionales y privados, continúa siendo el que absorbe a la mayoría de la matrícula de educación superior: 72,5% del total en el 2009. El resto de los jóvenes estudian en el sector superior no universitario, compuesto por institutos que brindan exclusivamente carreras de formación docente para las distintas áreas y niveles de enseñanza, institutos técnicos e institutos que ofrecen ambos tipos de formación.

El sistema universitario es altamente heterogéneo en términos de tamaño. La mayoría de la matrícula del sector estatal (58%) está concentrada en sólo 7 de las 55 instituciones universitarias nacionales. Estas 7 universidades tienen una cantidad de estudiantes superior a 50 mil, destacándose el caso de la Universidad de Buenos Aires, con casi 300 mil alumnos. El tamaño promedio de las instituciones universitarias nacionales es de aproximadamente 28 mil estudiantes. En el sector privado, la concentración de los estudiantes en unas pocas instituciones es menor, aunque también significativa: 6 de las 60 instituciones universitarias privadas tiene el 36% de la matrícula, con un tamaño promedio superior a los 15 mil estudiantes. El tamaño promedio del conjunto del sector privado es de 6.500 estudiantes.

Un cambio importante en la dinámica de la demanda de educación superior en el periodo, respecto a lo acontecido en los años noventa, es el crecimiento de la matrícula de pregrado y grado en las universidades e institutos universitarios privados y en los institutos de educación superior no universitaria, frente al estancamiento de la matrícula de grado en las universidades e institutos universitarios nacionales.

En el sector universitario privado, la matrícula creció a un ritmo promedio de 7,2% por año frente al 0,9% en el sector universitario estatal. Es probable que esta expansión se relacione con el crecimiento económico experimentado por el país desde el año 2004. El mayor poder adquisitivo de los hogares, gracias al aumento del nivel real de los ingresos de los asalariados, puede haber favorecido la capacidad de los estudiantes y sus familias para afrontar el financiamiento de los aranceles que cobran las universidades privadas. Así, la participación del sector privado dentro de la matrícula total de pregrado y grado se elevó de 16,6% en el 2005 a 20,5% en el 2009.

Otro aspecto relevante en el período es la expansión del sector superior no universitario. Este creció a una tasa anual promedio de 5,3% entre el 2005 y el 2009. Por su parte, el nivel de posgrado, si bien ha experimentado un aumento muy considerable de su matrícula, manifiesta un desarrollo aún muy incipiente, representando apenas el 4% y el 6% de la matrícula total universitaria en el sector estatal y privado respectivamente.

La matrícula universitaria estatal se concentra en dos grandes ramas de conocimiento: las ciencias sociales y las ciencias aplicadas. En el primer caso, la mayoría de los estudiantes cursa carreras de abogacía y de contador público y administración. En las ciencias aplicadas, los estudiantes se concentran en arquitectura, informática e ingeniería. En las universidades privadas también la mayoría de los jóvenes estudian carreras del campo de las ciencias sociales. La diferencia más relevante entre la estructura de ramas de conocimiento de las universidades privadas frente a las estatales es que las privadas cuentan con una menor representación de estudiantes en las áreas de ciencias aplicadas y básicas.

En general, la distribución de los estudiantes según áreas de conocimiento en el sector universitario estatal y privado no ha experimentado cambios en los tres años informados.

Las mujeres tienen una representación superior al promedio de su participación en el sector universitario sobre todo en las ciencias humanas (psicología y educación), ciencias de la salud y, en las universidades nacionales, en ciencias básicas.

En el sector superior no universitario, la presencia de institutos de formación docente explica que la mitad de los estudiantes sigan carreras dentro de la rama de humanidades (educación). El resto de los estudiantes, que estudian especialmente en institutos terciarios técnicos o tecnológicos, se concentra en las carreras de tecnologías blandas (ciencias sociales) y duras (ciencias aplicadas). Como era de esperar, la presencia femenina es mayoritaria en todos los campos disciplinarios excepto en las ciencias aplicadas, donde se forman los técnicos «duros».

Finalmente, cabe destacar que la brecha en el acceso a la educación superior para distintos estratos socioeconómicos se ha reducido en el período 2005-2010. Si analizamos la cobertura del nivel superior según la tasa neta de escolarización para los distintos quintiles de ingreso, se aprecia que, si bien continúa existiendo una brecha importante entre los jóvenes de los hogares de mayor nivel de ingreso (quintil 5) y los de menor nivel de ingreso (quintil 1), la misma se ha ido reduciendo a lo largo de este período. El cociente entre la tasa neta de escolarización de educación superior del más alto quintil respecto del más bajo se ha reducido de 4,2 en el 2005 a 3,1 en el 2010.

C.5.2. Bolivia

Los cambios estructurales en todos los ámbitos del quehacer nacional, se reflejan también en el sector educativo. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se señala que «la Reforma Educativa no ha logrado superar el modelo colonial que conlleva procesos de exclusión, discriminación, marginación y explotación». Afirma que el Sistema Educativo Nacional asumió una visión hegemónica y el modo de vida de las elites, y no tomó en cuenta identidades, formas de pensar y de organizar el mundo, cosmovisiones y proyecciones históricas de los pueblos originarios e indígenas[1].

El PND identifica dos aspectos fundamentales que se deben resolver: el primero, la falta de igualdad de oportunidades, relacionadas al acceso, permanencia y calidad en el sistema educativo nacional, y la desvinculación entre la educación y el sector productivo. El segundo, la falta de articulación con el ámbito científico, tecnológico, cultural y político.

Enfoques como el de calidad de la educación que adoptó el sistema desde la década de los 80, no han logrado avances significativos desde el año 2006, debido a los cambios de orientación política ideológica, establecidos en el programa de gobierno y sustentados en la Constitución Política del Estado, así como por las deficiencias del propio sistema.

Este enfoque fue desplazado al haberse adoptado un enfoque de inclusión y focalización en políticas de acceso universal a grupos considerados excluidos y discriminados. Esta orientación está exigiendo la creación de mecanismos de inclusión de poblaciones con bajos niveles de ingresos, que viven en áreas rurales o en ciudades intermedias lejanas a los centros educativos.

Los nuevos marcos normativos son referenciales y los procesos de transformación todavía no han afectado el perfil general de la educación superior. Es claro un cambio de enfoque que se orienta a asegurar antes que nada el acceso a la educación de la población indígena y a establecer mecanismos que aseguren su inclusión.

Bolivia se caracteriza por tener una población joven. Según datos de la MECOVI 2007, el universo de jóvenes en un rango de edad de 19-25 era de 1.200.783. De este total, el 58% se encontraba fuera del sistema educativo, el 25% estaba matriculado en universidades, el 4% en institutos técnicos, el 3% en normales, el 8% en primaria y secundaria de adultos, y un 2% en otros cursos menores a un año de estudio.

Del total de personas que acceden al nivel de educación superior para el año 2007, 618.112 son mujeres y 582.671 son hombres. De la población femenina y masculina mayor a 19 años de edad, la MECOVI 2007 señala que acceden a la educación superior el 13,10% de las mujeres y 16,73% de los hombres.

El crecimiento anual de la matricula de pregrado en universidades públicas y privadas en el trienio 2005-2007, corresponde a un 6.77%. En el caso de las privadas el crecimiento ha sido de 9.41% y en las públicas de 5.70%. Rodríguez (2007) sostiene que «el ritmo de crecimiento estudiantil es claramente mayor al poblacional y avanza por vértices no tradicionales. Un cambio muy significativo -sinónimo de la democratización universitaria– es la presencia femenina que alcanza, al finalizar la década, un porcentaje de la matrícula casi similar (48%) al de los varones»[2].

---

1 Plan Nacional de Desarrollo, 2007

2 Rodríguez Ostria Gustavo. Educación Superior en Bolivia. Boletín del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. PIEB. No. 7 Año 4, Febrero, 2007.

Una de las características principales de la educación superior en Bolivia, es la alta demanda por educación pública. Del total de la matrícula universitaria de pregrado, la pública representa aproximadamente un 70% en los tres años analizados. Por el contrario, en el nivel de formación técnica, la mayor proporción de la matrícula se ubica en institutos de formación privados. Esta constatación puede tener entre sus causas, la baja capacidad de atención del subsistema de educación técnica superior, la ubicación geográfica, el tipo de oferta y opciones profesionales que ofrecen los institutos de la red pública.

En relación a las diferencias por sexo, en las universidades privadas se verifica una diferencia de 11.0% a favor de la matricula masculina, mientras que en las universidades públicas alcanza a 12.6%.

La evolución de la matricula de postgrado en universidades públicas muestra un crecimiento constante desde el 2005 al 2009, con un decrecimiento excepcional de 10.5% en 2010. Se observa un importante aumento en la oferta de programas de postgrado en el quinquenio 2005-2010, pasando de 367 programas a 515.

El porcentaje de la matricula de postgrado, representó en promedio un 3.11% del total de la matricula en universidades públicas, en el quinquenio 2005-2010, mostrando una tendencia constante de crecimiento.

La evolución de la matrícula universitaria de pregrado, pública y privada, según área de conocimiento para los años 2005-2007, muestra que las opciones profesionales de los/las jóvenes se concentran en ciencias económicas, pedagogía, ciencias jurídicas y derecho y, en menor medida, en ciencias tecnológicas y en medicina. Estas cinco áreas de conocimiento concentran el 51% del total de la matrícula. Cuando se analizan las diferencias por sexo, se observa que se mantienen brechas en la elección de profesiones entre hombres y mujeres llegando a duplicarse la matricula masculina por sobre la femenina en áreas científicas y tecnológicas.

Finalmente, entre las políticas de acceso relevantes impulsadas desde el Estado en los últimos años, se destaca la creación de las Universidades Indígenas Bolivianas Comunitarias Interculturales Productivas (UNIBOL), amparadas por el Decreto Supremo No. 29664 del 2 de agosto del 2008, que establece la creación de tres universidades en zonas rurales del país, con alta concentración de población indígena en el Altiplano, Chaco y Valle[1].

El objetivo de la creación de universidades indígenas, es el de reconstruir las identidades indígenas, desarrollar conocimientos científicos, saberes y tecnologías, orientadas por criterios comunitarios bajo principios de complementariedad, trabajo cooperativo, responsabilidad individual y colectiva, además del equilibrio con la naturaleza[2]. Todas las carreras fueron creadas entre los años 2008 y 2009. No se cuenta

---

[1] Una, en la población de Warisata -La Paz-, que lleva el nombre de «Túpac Katari», cuya oferta se centra en: agronomía altiplánica, industria de alimentos, industria textil, veterinaria y zootecnia. En Chimoré – Cochabamba-, funciona la Universidad Indígena «Casimiro Huanca», que ofrece formación en áreas profesionales como: Agronomía tropical, Industria de alimentos, Forestal y Piscicultura. Por último, en Kuruyuki-Chuquisaca Macharetí, funciona la Universidad Indígena «Apiaguaiki Tüpa», con las siguientes carreras: hidrocarburos (petróleo y gas), forestal, piscicultura, veterinaria y zootecnia.

[2] Entre los primeros mandatos esta la formación académica en lengua indígena –aimara, quechua, guaraní–, con aprendizaje del castellano y de un idioma extranjero, sin embargo, la dificultad que plantea esta orientación más que nada política ideológica ha determinado cambios en los principios que sustentaron su creación. Hoy, las universidades indígenas utilizan al castellano como lengua oficial, aunque es un requisito el que los docentes hablen un idioma materno.

con datos precisos sobre el número de estudiantes hombres y mujeres, su concentración en carreras, ni tampoco evaluaciones sobre su efectividad.

La primera fase de desarrollo de UNIBOL, contó con 80 millones de pesos bolivianos provenientes del Fondo de Desarrollo para los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

Una segunda política que ha impactado positivamente en el acceso de poblaciones vulnerables a la educación superior, ha sido la desconcentración de las universidades públicas. Desde el año 2005 hasta el 2010 se abrieron 229 carreras desconcentradas en ciudades intermedias y áreas rurales, no obstante la mayor parte de la población universitaria se encuentra en las capitales de los departamentos. La oferta de universidades ha crecido continuamente, particularmente de 2006 a 2008, llegando a incrementarse en 9.1%. Sin embargo, durante este mismo periodo, las instituciones no universitarias ha tenido un incremento mayor, llegando a 35.8%.

C.5.3. Brasil

Creado en 1911, el examen «vestibular» (de selección y admisión a las universidades) aún prevalece y ejerce su poder selectivo entre aquellos que pretenden entrar a la educación superior. Aunque haya sido designado con otros términos, con el pasar del tiempo (1911 – examen de admisión a las escuelas superiores; 1915 – examen «vestibular»; 1925 – examen de ingreso) ha dejado de ser el único mecanismo de selección, dado que las instituciones de educación superior pueden desarrollar y perfeccionar nuevos métodos de admisión alternativos que, en su opinión, atienden mejor a los interesados y a sus especificidades.

Al ser instituido, el examen vestibular se componía de pruebas escritas, que deberían revelar la cultura del postulante y si estaba habilitado para asumir y cursar las asignaturas de la educación superior. Después se introdujo el carácter selectivo/discriminatorio en el examen vestibular, que clasificaba a los aprobados según un número determinado de cupos.

Desde 1971 a 1976 se unificó el proceso selectivo, fijándose una única fecha para el examen de todas las instituciones de educación superior, incluidas las privadas, con las mismas pruebas, cuyos contenidos no debían exigir más que lo ofrecido por la escolarización regular de la enseñanza media. Esta modalidad terminó en 1977, quedando las instituciones en libertad para decidir respecto de su propio proceso de selección.

En 1979 los exámenes vuelven a ser eliminatorios y pasan a aplicarse nuevas modalidades del examen: vestibular con puntajes estandarizados y vestibular con pruebas de habilidades específicas (para las carreras de Educación Física, Música, Artes Escénicas, Artes Plásticas y Arquitectura).

En 1996, la nueva LDB estableció que las instituciones de educación superior, al deliberar sobre criterios y normas de selección y admisión, deberían tomar en cuenta los efectos de dichos criterios respecto de la orientación de la enseñanza media, en articulación con los organismos normativos de los sistemas de educación. Además, una Comisión del Consejo Nacional de Educación se manifestó a favor de la diversificación de los procesos selectivos, siempre que se garantizaran las posibilidades de acceso a los alumnos matriculados en cualquier establecimiento de

enseñanza media del país, o que la hubieran finalizado, en cualquier momento y bajo todas las formas admitidas por la ley, respetando los principios de igualdad de oportunidad y de equidad de juicio. Pasó a exigirse un Edicto Público para oficializar los procesos selectivos, anunciado en un medio escrito oficial de la Unión y en un medio de prensa de gran circulación.

Sin embargo, pese a la promulgación y difusión efectiva del proceso selectivo, determinados estudios muestran que el origen socioeconómico y el geográfico de los estudiantes actúan como agentes de preselección o bien autoselección respecto del proceso de admisión.

Los alumnos de escuelas públicas, generalmente, no reciben una preparación comparable a la de los buenos colegios privados y, por ello, tienen mayor dificultad para entrar a las buenas universidades. El número de estudiantes afro-descendientes matriculados en la educación superior ha sido un factor de preocupación del gobierno y del Congreso Brasileño. Datos estadísticos revelan que, a pesar de que los afro-descendientes representan el 45% de la población brasileña, su participación alcanza apenas el 2% entre los estudiantes universitarios. Con el propósito de lograr mejores índices y tener una imagen positiva, el gobierno creó el proyecto de cuotas para la educación superior con la intención de aumentar la inclusión social entre aquellos que tendrían menos oportunidades. El sistema de cuotas consiste en la reserva de determinado número de cupos, en universidades públicas y privadas, para personas que tengan enseñanza media completa y sean de clases sociales menos favorecidas económicamente. Muchas universidades federales han adoptado el sistema de cuotas a partir de 2004.

El sistema de cuotas, aunque fuertemente apoyado por el principal partido de la base política del gobierno brasileño, ha sido muy cuestionado por educadores y sociólogos, principalmente en lo que se refiere a las cuotas por etnias.

El Ministerio de Educación ha influido significativamente en la elección de estudiantes entrantes a la educación superior. El Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), instituido en 1998, tenía como objetivo inicial comparar la calidad de la enseñanza media brasileña y era de carácter voluntario. Paulatinamente, algunas instituciones de educación superior pasaron a adoptar la nota obtenida por el estudiante en el ENEM como una de las variables en los criterios de admisión. En 2009 el MEC, por medio de su agencia INEP, resolvió que el ENEM debería ser un examen clasificatorio (aunque no necesariamente único) para el ingreso a las universidades federales, y que podía, naturalmente, ser adoptado por los demás sectores.

Para ello, reformuló el examen y presionó a las universidades federales para que adoptaran los resultados nacionales del ENEM como criterio de selección. Debido a varios problemas en la aplicación del examen en todo el territorio brasileño y de problemas del examen propiamente tal, el ENEM fue adoptado por las universidades federales, pero, en su mayoría, éstas complementan el ENEM con otros exámenes.

Según palabras del propio INEP: «El Ministerio de Educación presentó una propuesta de reformulación del ENEM y su uso como forma de selección unificada en los procesos selectivos de las universidades públicas federales».

La propuesta tiene como objetivos principales democratizar las oportunidades de acceso a los cupos federales de educación superior, posibilitar la movilidad académica e incentivar la reestructuración de la malla curricular de la enseñanza media.

Las universidades tienen autonomía y podrán optar entre cuatro posibilidades de uso del nuevo examen como proceso selectivo:

- Como fase única, con el sistema de selección unificada, informatizado y on-line;
- Como primera fase;
- Combinado con el vestibular de la institución;
- Como fase única para los cupos remanentes del vestibular.
-

El acceso a la educación superior pasa por un momento de inflexión. Las medidas tradicionales de incentivo a la expansión de la oferta de cupos y de la inclusión de parte de la población con mayores dificultades financieras y sociales, cuyas principales son el aumento de la oferta de cupos públicos, el financiamiento restituible al estudiante y becas para alumnos de condición socioeconómica precaria con buenos resultados en los exámenes del ENEM, no han logrado revertir el panorama actual de casi saturación en el número de estudiantes nuevos a la educación superior en los últimos años.

El aumento del número de cupos públicos ofrecidos ha sido suficiente para los alumnos con más dificultades financieras (normalmente provenientes de escuelas públicas de menor competitividad) solamente en las carreras menos apetecidas, dado que ellos no logran igualarse en los procesos selectivos a los estudiantes provenientes de las clases media y alta, que han estado en buenos colegios particulares, o incluso públicos.

El crecimiento esperado para los egresados de la educación superior debería, como mínimo, acompañar el crecimiento económico esperado para el país, del orden del 5 al 6% al año.

Actualmente, el número de estudiantes nuevos de la educación superior presencial ha sido prácticamente igual al de los estudiantes que finalizan la enseñanza secundaria (media). Como ésta es la principal fuente de abastecimiento de la educación superior, es evidente que la principal razón de la saturación de la demanda es la alta deserción escolar que existe en la enseñanza primaria y secundaria brasileña.

Ésta estaría totalmente saturada si aquella fuera su única fuente. En realidad, el 38,2% de los nuevos estudiantes no provienen de dicha fuente: son personas de más de 25 años que provienen del mercado laboral, lo que muestra que, aproximadamente, el 50% de los estudiantes nuevos a la educación superior no son estudiantes recién egresados de la enseñanza media.

Además, el reparto de estudiantes en la educación superior en virtud del ingreso familiar, aunque haya mejorado un poco en los últimos 5 años, todavía está altamente distorsionado como vimos anteriormente: el quintil superior ocupa más del 52% de las matrículas y el inferior no más del 2,7%.

Incluso así, cerca del 50% de los estudiantes que termina la enseñanza media ingresan a la educación superior (corresponden a la gran parte de los más del 50% provenientes del quintil superior de ingresos, los demás apenas logran terminar la enseñanza media).

Para limitar el aumento de la oferta de matrículas, la nueva legislación relativa a la educación a distancia ha reducido la oferta proveniente del sector privado y,

difícilmente, el sector público sería capaz de satisfacer las necesidades y las expectativas en esta área.

Ante lo señalado, la principal política educativa con el objeto de aumentar los profesionales de nivel superior en Brasil debería ser la reducción, a cualquier costo, de la deserción escolar. Una deserción que además de ser socialmente perversa, desabastece significativamente a la educación superior.

Además, las estrategias necesarias para el aumento de las matrículas en la educación superior deberán pasar por el crecimiento de la oferta de cupos en instituciones públicas, de los programas de apoyo a los estudiantes de escasos recursos financieros, con becas que vayan más allá de la cobertura parcial o total de las mensualidades, pero que cubran, inclusive, la mantención de los estudiantes, principalmente en carreras que exigen dedicación integral, y un programa más agresivo de financiamiento restituible.

Paralelamente, debido a las dimensiones del país, será necesario unir un sistema de evaluación más estricto de las carreras de EAD a uno paralelo de incentivos, reduciendo principalmente las exigencias de actividades presenciales y polos de atención presencial que escapan del espíritu propio de la educación a distancia.

C.5.4. Chile

Chile sigue avanzando en términos del aumento de la matrícula en educación superior, ampliando sus ritmos de crecimiento en prácticamente todos sus niveles de formación. Durante los últimos cinco años, los crecimientos de matrícula más importantes se dan en el sector de los programas de formación de técnicos de nivel superior y en las instituciones privadas de educación superior.

Durante el último quinquenio, se aprecia un aumento relativo de la participación de la matrícula de las instituciones de educación superior privada sin aporte directo del Estado, en desmedro de las universidades estatales y privadas con financiamiento directo. En efecto, aunque todos los tipos de instituciones aumentan su matrícula, los mayores aumentos relativos se reportan primero en los institutos profesionales, luego en los centros de formación técnica y finalmente en las universidades privadas sin aporte fiscal directo. Por lo mismo, se trata de una tendencia de consolidación de un sistema caracterizado por una participación significativa del sector privado en su matrícula total.

En el año 2010, por primera vez, la matrícula nueva de institutos profesionales y centros de formación técnica alcanza la misma magnitud que la universitaria (poco más de 150.000 nuevos alumnos en cada sector).

Este último período se caracteriza también por la creciente incorporación de sectores socioeconómicos más bajos, antes excluidos del sistema. El aumento de la participación de los quintiles de ingreso I y II es muy relevante, aunque ciertamente se mantienen las inequidades en el acceso a la educación superior que han caracterizado históricamente al sistema chileno. Al año 2009, la cobertura del quintil de ingreso más alto es casi tres veces más alto que el quintil de ingreso más bajo.

En términos de acceso, el sistema crece evidentemente en aquellos sectores menos selectivos, fundamentalmente a través de la matrícula observada en instituciones de educación superior privada, masivas y con bajos requisitos de ingreso. Por su

parte, aumenta la competencia por estudiantes con altos puntajes en la prueba nacional, competencia que se observa entre algunas universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y algunas universidades privadas nuevas con cierto nivel de selectividad.

C.5.5. Colombia

La demanda por educación superior se incrementa antes de 2005. Se identifican varias causas: el éxito de las políticas de educación media, la continua exigencia de trabajadores más cualificados por parte del sector productivo y altas tasas de desempleo durante el período. De esta manera, la creciente demanda impulsa la oferta de educación superior que a través del ofrecimiento de un mayor número de programas profesionales y en general, con una mayor cobertura, atienden los excesos de demanda. Por ello, la política de Gobierno se centra en la ampliación de la cobertura que se enmarca en el programa La Revolución Educativa, puesto en marcha a partir del año 2002[1]. El cumplimiento de metas en materia de acceso ha sido notable:

La evolución de los matriculados en pregrado ha sido positiva, muestra un cambio aproximado de 1,14 millones en 2005 a aproximadamente 1,59 en 2010. Se trata de una tasa de crecimiento promedio anual entre 2005 y 2010 de 7%, lo que reafirma el aumento en la oferta de cupos de las instituciones de educación superior.

La tendencia de los estudiantes matriculados en postgrado también ha sido creciente. Los matriculados en doctorado, maestría y especialización aumentan en el último quinquenio. El resultado es que en 2010, 27.499 nuevas personas se matriculan en postgrado, en comparación con el 2005. El más alto crecimiento en los últimos cinco años, se presenta en el 2009, con una tasa de 28,04%, impulsada por el crecimiento de un 30% en la matrícula de la especialización (la más alta del quinquenio) junto con el aumento de más del 20% en la de maestría y doctorado. Este fenómeno se entrelaza con la participación en los créditos otorgados por el ICETEX para financiar estudios de postgrado.

Por otra parte, en la matrícula de postgrado, la especialización es la más alta, abarca más del 60% del total, por lo que su decrecimiento, en el 2007 (-13,3%), lleva a la baja la matrícula total del postgrado en este año, aún cuando la de maestría y doctorado iban en buen camino (9,8% y 27,7% respectivamente).

Cuando se analiza la matrícula según el tipo de institución, se aprecia que el mayor número pertenece a las instituciones universitarias, con una participación de más del 65% del total. A pesar de ello, no debe pasarse por alto que en el último quinquenio las instituciones no universitarias, técnicas profesionales y tecnológicas, logran una mayor participación, pasado de 14,5% en 2005 a 32,4% en 2010 (dato preliminar), debido precisamente a las políticas de Gobierno enfocadas en la educación técnica y tecnológica.

Una vez que se subdivide la matrícula por área de conocimiento y género, se encuentra que la matrícula masculina es mayor en ingeniería, arquitectura, urbanismos y afines mientras que la femenina es más alta en salud; economía, administración, contaduría y ciencias sociales. Por último, puede también decirse que a

[1] Fecha que corresponde a la llegada del nuevo Gobierno bajo el mandato de Álvaro Uribe Vélez.

pesar de los pocos matriculados (en comparación con los anteriores) en áreas como matemáticas, ciencias naturales, bellas artes, agronomía, veterinaria y afines la discriminación por género no influye, es decir, son pocos matriculados y ello ocurre tanto siendo hombre como mujer.

Por otra parte, al analizar la matrícula, sin discriminar por género se observa un crecimiento sostenido, en los últimos cinco años, del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que pasa de 97.468 matriculados en 2005, a 296.686 en 2010. Los programas del SENA son de los más demandados junto con la ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines y economía, administración, contaduría y afines. Seguidas por agronomía, veterinaria y afines y por las ciencias de la educación.

Entre los años 2005 y 2006 existe casi el mismo número de matriculados en instituciones de educación superior públicas y privadas, pero a partir del 2007, las universidades públicas abastecen a un número cada vez mayor de estudiantes, a pesar de que ambas modalidades vinculan continuamente a más personas a la educación superior.

Por último, al discriminar por ingresos, la tendencia en el período 2005-2010 ha sido una mayor participación de los estudiantes cuyos ingresos familiares solo alcanzan uno o dos salarios mínimos. A pesar de este hecho satisfactorio para las políticas del Gobierno, enfocadas en las personas de más bajos recursos (o afiliados al SISBEN[1] nivel I y II), la tasa de cobertura bruta (TCB) muestre una gran desigualdad. Es decir, es el 20% más rico el que posee la más alta TCB en educación superior comparada con la TCB del 20% o el 40% más pobre. En conclusión, aunque cada vez se vinculan más personas de escasos recursos económicos a la educación superior, son los sectores de más altos ingresos los que logran acceder con creces a ella. Este hecho se deber a que los estudios superiores por estudiante son costosos, por lo que se requiere de altos ingresos para invertir en capital humano, ingresos con los que no cuenta la inmensa mayoría de la población.

C.5.6. Costa Rica.

A pesar del crecimiento en el número de instituciones de educación superior y la variada oferta de oportunidades académicas, Costa Rica aun tiene un largo camino por recorrer en la ampliación del acceso a la educación superior. Desde el punto de vista de logros en desarrollo humano, la tasa de matrícula de la educación terciaria del país alcanza a un 25,3%, esto es, 22 puntos porcentuales menos a la de los países de desarrollo humano alto (43,2%), en el contexto de un país que clasifica por sus buenos resultados en otros indicadores. Es también grande la brecha si nos comparamos con otros países por su nivel de ingreso per cápita.

Debido a que en Costa Rica no existe un registro administrativo sistemático de la información sobre matrícula en las universidades privadas, los datos publicados sobre cobertura de la educación superior corresponden a estimaciones. Para el año 2007, la estimación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), es que la matrícula total de la educación superior universitaria fue de 157.053 estudiantes, de los cuales cerca del 47% asistía a universidades estatales y el 53% a universidades

[1] Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

privadas. El 20% de las universidades privadas concentraba el 67% de la matrícula total de ese sector.

Para el año 2009, aproximadamente el 6,4% de la población nacional reportó asistir a la educación superior y tan solo un 0,2% a la para-universitaria. Si se afina la medición y se considera solamente a la población de 18 a 24 años, la asistencia alcanza el 25,8% para el 2009, 3,4 puntos porcentuales por encima que el mismo dato para el año 2002, lo que confirma la tendencia de crecimiento de la cobertura del sistema de educación superior.

La asistencia a la educación superior por género muestra una pequeña brecha a favor de las mujeres en comparación con la distribución de género del total de la población (1,2 puntos porcentuales adicionales), pero desaparece si se considera la distribución de la población mayor de 25 años, en la que los porcentajes de asistencia son similares entre hombres y mujeres. La comparación respecto al 2002 muestra una tendencia a mejorar la situación de las mujeres.

Las oportunidades académicas en el nivel superior tienen un componente de desigualdad que refleja la concentración en la distribución de la riqueza que exhibe el país. La tasa de asistencia de los quintiles superiores es muy superior a la que tiene la población ubicada en los quintiles de menor ingreso. Además, la desigualdad en el acceso a las oportunidades de educación superior tiene diferencias entre instituciones públicas y privadas. En tanto, para las universidades públicas, la relación del acceso entre los quintiles V/I es de 5,3 veces, para las instituciones privadas es de 7,4 veces. Desde un punto de vista de la participación por género en la matrícula, las mujeres pasaron de representar un 44% del total de la matrícula en posgrados en el 2000 a un 50% en el 2009. Estimaciones de CONARE (2009a) indican que las universidades estatales tienen matriculado alrededor del 16,7% de la población entre 18 y 22 años. Dado que solo para el sector público se conoce un registro sistemático de la matrícula, la información reportada en este informe considera solo a este sector. En los últimos diez años, la matrícula total de estudiantes en las cuatro universidades públicas agrupadas en el CONARE tuvo un crecimiento acumulado de 36,1%, y un 3,3% de crecimiento promedio por año. Visto por institución, la Universidad Estatal a Distancia (UNED) contribuyó con un 41% de ese incremento y la Universidad de Costa Rica (UCR) con un 39%. Por su parte, la Universidad Nacional (UNA) aportó un 16% y el Tecnológico de Costa Rica (TEC) un 3%. Un 19% del aumento se logró gracias a la participación de las sedes regionales, sin contar los estudiantes de la UNED, ya que en la modalidad de educación a distancia toda la matrícula se considera descentralizada. Cabe destacar que, en los casos de la UNA y la UCR, el crecimiento anual de la matrícula en las sedes regionales más que duplicó los promedios institucionales (8,1% y 6,2% respectivamente). La matrícula de posgrado se duplicó en la década pasada, al pasar de 2.373 a 4.856 y fue acompañada por una mejora en la equidad.

El 80% de los estudiantes matriculados en universidades estatales asiste a los recintos centrales, todos localizados en la Gran Área Metropolitana a una distancia no mayor de 30 kms., donde reside cerca del 60% de la población nacional, a una distancia que no supera los treinta kilómetros entre ellos. El porcentaje restante (19,6%) se reparte entre trece sedes regionales (y sus dependencias), de las cuales tres se localizan en la región Central, y una de ellas funciona como sede interuniversita-

ria, compartida por las cuatro instituciones agrupadas en el CONARE. A pesar del bajo porcentaje que representa la matrícula en las sedes regionales, ésta ha tenido un crecimiento de casi cuatro puntos porcentuales en lo que va de la presente década.

Como ya se indicó, no es posible conocer un dato preciso de la matrícula en universidades privadas. Según las estimaciones más confiables, la cifra debe rondar los 84.000 estudiantes. En un ejercicio especial de recolección de información que incluye el Segundo Informe Estado de la Educación (2008), con información directamente brindada por las universidades, se logró identificar un total de 69.488 estudiantes matriculados en 29 de las 50 universidades privadas existentes en el país, lo que representa un 83% de la matrícula total estimada. En el Tercer Informe (2011), el ejercicio se replicó. En esta ocasión solo 26 de las 50 universidades respondieron la encuesta y en conjunto reportaron 583 carreras ofrecidas y 84 sedes en funcionamiento.

El nivel para-universitario constituye un eslabón débil en el sistema de educación costarricense. La oferta es escasa y no está articulada ni con los niveles universitarios, ni entre sí. No existe en el país una institución que lleve un registro sistemático de la matrícula de estudios para-universitarios, por lo que no es posible dar cuenta de la evolución de la cobertura de esta modalidad intermedia entre la educación diversificada y la educación superior universitaria. Tampoco se conocen datos de los resultados (titulación) que genera, más allá de las estimaciones basadas en la Encuesta de Hogares del INEC. Según esta fuente, solo un 0,8% de la población mayor de 25 años reportó asistir a instituciones de educación para-universitaria.

C.5.7. Cuba

En 2000-2001, cuando comienza una nueva etapa en la universalización de la enseñanza superior cubana, se amplía el acceso a partir de una multiplicidad de vías de ingreso y se extienden los servicios educacionales a todos los municipios del país en múltiples escenarios, elevándose así la cifra del ingreso a los estudios universitarios. La experiencia generó una alta dinámica de crecimiento de la matrícula, por lo que en el curso 2007-2008 dicha tasa se elevó hasta un 68,38 %.

Lamentablemente, la insuficiente formación adquirida en la enseñanza media y la provocada por la masividad en los estudios universitarios, dieron como resultado una disminución en la eficiencia académica con la consiguiente frustración de los estudiantes y la ineficiencia en el uso de los recursos materiales y sobretodo humanos, el más valioso de los recursos con que cuentan las universidades.

A partir del año 2008 y contando el país con más de 800.000 graduados universitarios, comienza a revisarse el número de carreras impartidas en los distintos escenarios docentes de cada territorio, buscando una mayor correspondencia entre las mismas y las demandas de fuerza calificada para garantizar el desarrollo local. Eso trajo como consecuencia que un número apreciable de carreras no abrieran cupos en 2009-2010. La tasa bruta de escolarización descendió a un 52,7 %.

Adicionalmente y con el objetivo de elevar la calidad del proceso de formación, para el año 2010 - 2011 se toman diversas medidas con el objetivo de elevar el rigor en el ingreso a los estudios de nivel superior y lograr una mayor calidad en la preparación de los estudiantes que accedan a los mismos, favoreciendo así sus posi-

bilidades de éxito, lo que no limita mantener las diferentes acciones de apoyo antes referidas. Se establece la obligatoriedad de aprobar exámenes de matemática, lengua española e historia, con un mínimo de 60 puntos en una escala hasta 100, y con la esperanza de que se mantuviera una cifra similar de estudiantes en el ingreso pero con una formación cualitativamente superior. No obstante, la tasa bruta de escolarización en el curso 2010-2011 descendió a un 40,8%.

El riesgo de un cambio en la composición social de la matrícula a favor de los sectores más favorecidos fue asumido. Se desarrolló entonces un estudio en paralelo a estas medidas, cuyos resultados arrojaron que no se habían producido cambios hasta el momento y que la composición social luego del establecimiento de los exámenes de ingreso a la ES se mantuvo.

Sin embargo, estas medidas han implicado transformaciones apreciables en la enseñanza media (mayor exigencia y calidad en el proceso de formación), en los estudiantes y en la sociedad. Ello augura que paulatinamente se irá incrementando la cantidad de los aspirantes a estudios universitarios que aprueben los exámenes de ingreso y con ello también crecerá la tasa bruta de escolarización, dado que no ha habido reducción en el número de plazas que se ofrecen en las universidades y se mantiene una amplia oferta de estudios superiores en los Municipios.

C.5.8. México

El periodo comprendido entre los ciclos escolares 2005-2006 y 2010-2011 se ha caracterizado por un crecimiento de 434.667 estudiantes en la matrícula escolarizada para el conjunto del pregrado; este crecimiento equivale al 19% de la población escolar de este nivel al inicio del periodo, y a una tasa media de crecimiento (TMC) de 3.5%. En relación al crecimiento, tanto en el periodo 2000-2001 como en el 2005-2006, así como en entre ambos periodos, hay continuidad en la tendencia, si bien, al comparar las tasas globales de variación (TGV), se observa que en el segundo intervalo ésta es mayor que en el primero (16.5% y 19%, respectivamente).

El estudio de la variación en el tamaño de la matrícula escolarizada (en este caso, de pregrado), puede ser analizado desde dos aproximaciones metodológicas:

Por un lado, la estimación de la TGV y la TMC, y por otra parte la contribución porcentual de cada uno de los niveles (Educación Normal Licenciatura –ENL–, Técnico Superior Universitario –TSU–, y Licenciatura Universitaria y Tecnológica –LUT–) al incremento total absoluto.

La segunda aproximación consiste en calcular el aporte relativo que cada nivel realiza a la variación absoluta global. Al respecto, puede afirmarse que: i) el cambio en la matrícula de TSU (44.794) representa el 10,3% del incremento total de pregrado; ii) el aumento en la LUT (405.687) explica el 93,3% de dicho incremento; y iii) la disminución de la población inscrita en ENL contribuye a una disminución de 3,6% en la variación total de la matrícula. De esta manera, por ejemplo, el impresionante crecimiento relativo global de TSU (55,8%), que podría indicar que el aumento de la matrícula total de pregrado se debe sobre todo a su contribución, resulta engañoso cuando se analiza el aporte de este nivel a dicha variación: TSU aportó 10,3%.

En el periodo, la máxima prioridad en los esfuerzos gubernamentales ha sido ampliar la cobertura de educación superior en el país. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 estableció como meta alcanzar una Tasa Bruta de Cobertura (TBC) del 30% a nivel nacional, tomando en cuenta sólo la matrícula escolarizada de pregrado. Inesperadamente, la actual Administración Federal, en el IV Informe de Gobierno (Presidencia de la República, 2010) ha señalado que la meta se cumplirá, pero incluye en sus cálculos la matrícula no escolarizada, que en el ciclo 2010-2011 asciende a 240.035 alumnos. De este modo, si quitamos esta segunda población, la TBC se reduce a 26,8%, aunque la cifra oficial, inconsistente con los criterios señalados en el Programa (puesto que incluye la matrícula no escolarizada), ya anuncia 29,1%.

Todo parece apuntar que, con el fin de alcanzar la TBC más alta posible, integren tanto la matrícula no escolarizada como el posgrado, en cuyo caso la TBC sería, en el ciclo 2010-2011, de 31.4%.

La información oficial indica que se han creado cerca de 75 instituciones de educación superior (IES) del 2006 en adelante, y se ha ampliado la capacidad de las instituciones ya existentes. Tenemos, en consecuencia, que al periodo le caracteriza un crecimiento considerable y la continuación del impulso a la diversificación institucional.

Durante el intervalo 2005-2006 a 2010-2011 continúa, como se dio cuenta en el informe anterior, el predominio de dos áreas de conocimiento en el total de la matrícula (escolarizada) de educación superior: para el conjunto de la población escolar, el número de estudiantes inscritos en programas educativos de ciencias sociales y administrativas, e ingeniería y tecnología, representan, en cada uno de los ciclos analizados, el 75% de toda la matrícula. En el caso de los varones, la incidencia de la matrícula en estas dos áreas es del 81% (en cada ciclo), con un peso superior del área de ingeniería y tecnología respecto a sociales y administrativas. Entre las mujeres, la matrícula de ambas áreas da cuenta del 70% (en cada ciclo), pero la relación se invierte, de modo tal que el porcentaje de estudiantes en sociales y administrativas es superior al de ingeniería y tecnología. Es importante considerar que en el área de ingeniería y tecnología tienen un peso notable las ingenierías de corte más administrativo que técnico (ingeniería industrial versus ingeniería civil).

Al comparar la distribución social de la matrícula de educación superior entre las dos ediciones más recientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2006 y 2008) se conserva la tendencia a la polarización en la población inscrita en programas de educación superior: en el año 2006, 43 de cada 100 estudiantes pertenecían al quintil V y 28 de cada 100% al IV; en el 2008, el 43% se ubicaba en el V y el 25% en el IV. Dado que entre ambos años no se modifica el peso de la matrícula en los quintiles I, II y V, la disminución en el porcentaje de estudiantes del IV quintil se debe al crecimiento equivalente del III.

En este periodo, el imperativo de lograr a toda costa las metas de cobertura, no ha hecho posible atender a lo que, en realidad, debería referir una tasa de cobertura: un elemento de inclusión social. No se cuenta con mejores programas dirigidos a la atención de población potencialmente demandante de servicios de educación superior desde una perspectiva étnica, y el problema de la inclusión de las mujeres en la educación superior se ha agotado en la medición de la distribución porcentual de

la matrícula por sexos. Este cálculo es muy diferente de estimar las tasas de cobertura para hombres y mujeres de manera independiente.

En suma, a lo largo de estos últimos ciclos ha persistido la falta de un proyecto que rebase el cumplimiento mágico de metas con carácter cuantitativo para incorporar modificaciones en las políticas públicas que redunden en una mayor inclusión social. Al inicio de la administración actual, además del 30% de TBC a nivel nacional, se propuso que ningún Estado de la República terminara en 2012 con una TBC menor a 20%. Esa meta, que procuraba orientar la política con un sentido de equidad socio geográfica, fue reducida a que tres Estados que estuviesen por debajo del 20% lograran rebasar este umbral. En ese momento las TBC de varios Estados eran muy próximas al 20%, de tal manera que, sin mayor esfuerzo, resultaba inocuo alcanzar la meta, e incluso superarla: no hay un proyecto de inclusión social cuando se decide que para cumplir y superar una meta se elige el indicador más sencillo de lograr y se reduce el número de Estados que se espera la alcancen. Estas políticas dan continuidad a las seguidas desde el inicio del siglo, y se basan en que, como afirma Birnbaum, si no es posible medir lo que es valioso acabaremos por valorar sólo lo que es medible (Birnbaum, 2000).

C.5.9. Nicaragua

Las universidades en Nicaragua han incrementado la matrícula de pre y posgrado desde el año 2005 al 2009. Este aumento de la matrícula es de 33.8% en el pregrado, y de 60% en el posgrado.

Pese al crecimiento, el análisis de la distribución social de la matrícula revela que la brecha de desigualdad no se cierra con este incremento.

También muestra que las universidades no logran tener una amplia cobertura hacia el sector más pobres y de extrema pobreza. Estos últimos, están prácticamente excluidos de la educación superior, dadas las circunstancias económico-sociales y la distribución desigual de la riqueza.

Si se analiza la matrícula del quinquenio 2005- 2009 se observa un crecimiento del 33.7% (de 90,680 a 122,067 estudiantes) pero la población solamente creció un 10.46 % en el mismo quinquenio (de 5, 142,098 a 5,742, 800). Ello indica que para el 2005 la matrícula estudiantil representó el 1.76% del total de la población y en el 2009 fue de 2.1%.

Las áreas del conocimiento establecidas internacionalmente son ofrecidas por las universidades nacionales. Destaca la demanda masiva que tienen las carreras de Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho en contraposición a las Ciencias Básicas, fenómeno generalizado en América Latina.

Tanto las instituciones públicas como privadas no han experimentado cambios significativos en las políticas y procedimientos de admisión. En las universidades estatales, los procedimientos de admisión están más orientados a beneficiar a sectores poblacionales desfavorecidos, ya que el Estado demanda una distribución equitativa del acceso.

Adicionalmente, las propias universidades, al tener una demanda creciente establecen requisitos de ingresos para garantizar que accedan los «mejores» en términos de rendimiento académico.

En el caso de las universidades privadas, el acceso no depende ni de la procedencia del estudiante ni los conocimientos que obtenga en la secundaria, sino del pago de aranceles. Funciona el principio del que paga puede estudiar.

Finalmente, es importante destacar que, aunque se ha incrementado la matrícula de pregrado y posgrado, se mantiene una participación mayoritaria de la matricula del sector de las universidades estatales[1].

C.5.10. Perú

Específicamente, en el periodo 2005-2010 se acelera y consolida la tendencia a una mayor matrícula en el sistema privado. En el 2005, poco más del 50% de los estudiantes estaba matriculado en el sistema público y en el 2010 eran apenas el 39,5%.

La matrícula aumentó solo en un 9.9% en las universidades públicas, mientras que en las privadas experimentó un considerable aumento de 41.3%. Se evidencia una expansión de la cobertura de la matrícula en el sector privado, como posible resultado de una demanda que el sector público no puede atender. A ello se añade que se ha incentivado la expansión de la oferta del sector privado, el cual cuenta con mayor flexibilidad para la creación de nuevas instituciones y además puede aumentar sus aranceles. Este aumento desmedido del sector privado se ha visto favorecido por la denominada Ley de Promoción de la Inversión en la Educación (Decreto Legislativo 882 de 1996), que permite que las universidades privadas funcionen como empresas con fines de lucro. En este contexto, cabe mencionar que desde el año 2005 se han creado 16 universidades privadas nuevas y ninguna universidad pública.

A diferencia de la educación superior universitaria, en el período de estudio, la matrícula de los institutos y escuelas de educación superior se ha mantenido estable en torno los 360 mil alumnos. En el 2010, los matriculados en la educación superior no universitaria representan el 31,6% del total de matriculados en el sistema de educación superior en el Perú.

La tendencia que se consolida en el periodo 2005-2010 es la preeminencia de los institutos tecnológicos por sobre los pedagógicos. Este fenómeno se presenta desde el 2001/2002. Para el 2007, los institutos tecnológicos representaban el 78% de los matriculados en el sistema no universitario y para el 2010 aumentan al 92%. Paralelamente, los institutos pedagógicos pasaron del 20% al 6% durante el mismo periodo.

A modo de conclusión se evidencia un crecimiento explosivo de la matrícula en el ámbito universitario privado, seguido por un aumento de la educación tecnológica en el mismo sector. No obstante este incremento cuantitativo de lo privado no necesariamente guarda correlación con un nivel cualitativo

La calidad de los alumnos que ingresan a la universidad es un aspecto de primera importancia, aunque no siempre es la deseable debido a un inadecuada preparación de los egresados de la educación secundaria e inadecuados exámenes de admisión que en ocasiones constituyen una simple formalidad.

---

[1] Para el caso de los datos de este estudio pues del total de universidades privadas solamente doce reportaron sus estadísticas.

Cabe señalar que el índice de selectividad de las universidades es bastante más alto en las universidades públicas que en las privadas, las que en algunos casos incluso no seleccionan. Esto nos lleva a dudar de la calidad de las instituciones universitarias de este sector.

En el 2010 en el sistema de educación superior en el Perú, integrado por universidades e institutos y escuelas superiores, hay un millón 460 mil estudiantes matriculados. El 69,4% se encuentran en el sistema universitario y el 31,6% en el sistema superior no universitario.

C.5.11. Puerto Rico

En los últimos cinco años el número de estudiantes matriculados en el nivel postsecundario no universitario y universitario –pregrado y posgrado– se ha incrementado. Por ende, es preciso recalcar que el acceso a la educación postsecundaria en Puerto Rico no debe ser considerado un problema serio. Ahora bien, existen algunos factores, además del número de proveedores de educación postsecundaria que operan en la Isla, que afectan positivamente el que más puertorriqueños accedan a esos niveles educativos.

Costos de matrícula. Las IES, aunque aumentan de forma frecuente los costos de créditos y de cuotas, éstas lo hacen de forma proporcional al aumento de las ayudas económicas federales. Las IES entienden que el impacto de los aumentos en los costos de matrícula será sufragado o absorbido por las ayudas económicas que recibe el estudiante.

La educación a distancia. En los últimos cinco años ha incrementado el número de IES que ofrecen cursos en línea y programas de estudio completamente a distancia. Inclusive, el CESPR ya aprobó la operación de dos IES que ofrecerán programas graduados completamente a distancia –una de ellas con base matriz en España.[1] La educación a distancia se ha convertido en un instrumento que tienen las IES para hacerse más accesible a estudiantes que tienen dificultades en llegar al campus a tomar clases de forma tradicional y personas que tienen empleos a tiempo completo. Además, esta modalidad de impartir la docencia ha permitido, hasta cierto punto, la internacionalización de algunas de las IES puertorriqueñas. Por ejemplo, estudiantes puertorriqueños que son parte de las fuerzas armadas de EEUU, cuando están destacados en bases militares fuera de la Isla pueden continuar sus estudios desde lugares remotos como Irak y Afganistán.

Los fondos para asistencia económica a estudiantes con necesidad. La literatura apunta a que la razón principal por la cual un estudiante abandona sus estudios universitarios es su capacidad económica para sufragar los costos de estudio. Mientras más aumentan los fondos federales destinados a ayudas a estudiantes con necesidad económica, más posibilidades hay de que los estudiantes ya matriculados no abandonen sus estudios y que algunos que no consideraban ingresar a la universidad, lo hagan.

---

[1] La Universidad Internacional Iberoamericana con matriz en España y la Universidad Ana G. Méndez Campus Virtual, la cuarta universidad del Sistema Universitario Ana G. Méndez.

Reducción de los requisitos de ingreso. La cantidad de instituciones de educación postsecundaria no universitaria y universitaria incrementa la competencia por una población cautiva. Los límites geográficos de Puerto Rico limitan –hasta cierto punto– la emigración para estudios universitarios. Esa competencia ha promovido que las instituciones atraigan a los estudiantes haciendo el proceso de ingreso más fácil y reduciendo los requisitos de ingreso. Algunas instituciones no requieren un examen de ingreso (Pruebas de Evaluación y Admisión Universitaria del *College Board*), no requieren el diploma de graduación de escuela superior, el promedio general de escuela superior requerido es bajo y algunas instituciones han incorporado la admisión condicionada donde se acepta al estudiante sin entregar todos los documentos al momento de la admisión y se le condiciona su permanencia en la institución a que los entregue.

Programas acelerados. Varias IES privadas han creado la modalidad de programas acelerados enfocados en estudiantes mayores de 21 años, conocidos como programas para adultos. Los requisitos de admisión son tener la edad requerida, transcripción de créditos de escuela superior o su equivalente y una entrevista. El estudiante puede preparar un currículo con estudios regulares (corriente regular de cursos), estudios independientes y estudios por contrato. El estudiante también puede solicitar que le convaliden créditos por experiencias y toma exámenes de proficiencia en algunas áreas.

C.5.12. República Dominicana

El acceso a la educación superior dominicana durante el periodo 2005-2010 no ha experimentado transformaciones significativas en relación a la tendencia que se reportó en el quinquenio 2000-2005[1], más bien se ha mantenido la tendencia a la masificación y feminización, sin una estrategia integral e integradora de acceso basada en los méritos académicos de los estudiantes, de forma que no se quede fuera del sistema ningún joven dominicano que posea las credenciales y no cuente con los recursos económicos requeridos para financiar sus estudios.

En República Dominicana, al menos en el discurso y en las normativas, no se asume la educación superior como privilegio; ese tipo de elitismo en teoría parecería estar superado. Sin embargo, al analizar las cifras, los esfuerzos por mayor equidad aún no son suficientes, ya que apenas el 8% de los jóvenes del quintil más bajo, según nivel socioeconómico, accede a la educación superior en el 2009. Permanece pues la tendencia de que a mayor nivel socioeconómico, mayores oportunidades de acceso a estudios superiores de calidad.

Para revertir esta tendencia es necesario contar con políticas públicas traducidas en acciones que impacten positivamente la estructura del sistema, en particular la educación media, evitando la dicotomía entre equidad y calidad, al tiempo que se ponen en marcha mecanismos que promuevan el ingreso a la educación superior por el talento, sin importar la situación socioeconómica. Es necesario poner en ejecución

[1] Radhamés Mejía y Altagracia López (2007). La educación superior en la República Dominicana publicado en Educación Superior en Iberoamérica Informe 2007. Chile, Santiago: CINDA.

políticas compensatorias orientadas a discriminar positivamente a los sectores más pobres y con menos probabilidades de acceder a la educación superior.

En el período 2005-2009 se acentúa la tendencia observada en períodos anteriores de una creciente feminización de la matrícula a nivel terciario. Al igual que en otros países, en este estudio se evidencia un mayor acceso de la mujer a la educación superior. La tasa bruta de acceso de las mujeres pasó de un 44% en el año 2005 a un 53% en el año 2009. La tendencia de la feminización de la educación superior es un fenómeno que debe ser estudiado en mayor profundidad buscando respuestas a las conjeturas de si las carreras que son seleccionadas por las mujeres son menos remuneradas en el mercado laboral, así como explicaciones relativas a la diferenciación de las carreras seleccionadas según género.

Otro aspecto a destacar es el ritmo irregular de la tasa de crecimiento de la matrícula, que fue de un 3% en el año 2005, teniendo en el 2006 un crecimiento negativo de un 11%, para luego subir en un 8 y un 13% en los siguientes dos años. Mientras tanto, el promedio del periodo fue de un 4%.

La composición de la matrícula, según nivel de los estudios, permanece estable en un 94% del total de estudiantes matriculados cursando carreras del nivel de pregrado.

Las promesas hechas por el Gobierno de crear institutos de educación superior técnicos comunitarios, de carácter público, en el marco de una estrategia académica de movilidad y equidad social para enfrentar la pobreza y formar recursos humanos fundamentalmente en las áreas tecnológicas, no se llegaron a concretar al 2010. El fortalecimiento esperado, fruto del establecimiento de los *community colleges* programados por el Gobierno, continúa como una aspiración y una promesa. En el nivel de posgrado, no se observan cambios, la composición de los programas de maestría, al igual que en el quinquenio anterior, muestra un énfasis en programas profesionalizantes en relación a programas orientados a la investigación, lo cual impacta la posibilidad de una producción científica y tecnológica endógena del país.

C.5.13. Uruguay

En una mirada prospectiva sobre las tendencias que pueden experimentarse en Uruguay en los próximos años surge un escenario en el que es posible afirmar una cierta estabilidad y continuidad inercial de la situación actual, con algunos elementos que pueden variar la situación imperante.

La variación mayor que es posible esperar sobre el acceso va de la mano con la apertura de nuevas ofertas educativas en el interior del país, tradicionalmente postergado en las posibilidades educativas.

Es así como se evidencia un incremento de servicios de la Universidad de la República en regiones en las que ya tiene presencia en el interior y que aspira ampliar, así como en la instalación de nuevos centros en zonas geográficas sin cobertura.

Dentro de la denominada «reforma universitaria» que impulsa Universidad de la República desde hace cinco años, dos de sus ejes son la descentralización y la regionalización.

No se plantea de momento crear otras universidades públicas, sino nuevas dependencias de la actual universidad.

Los planes prevén que para el 2014 se encuentren en pleno funcionamiento:

- Tres Centros Universitarios Regionales (CENUR) en el Litoral Norte, Noreste y Este, con unos 15 mil estudiantes;
- 300 docentes con dedicación total radicados en los CENUR, trabajando en los Polos de Desarrollo Universitario;
- 15 carreras nuevas completas dictadas en los CENUR, enmarcadas en los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria;
-

Los CENUR serán Servicios Académicos de nuevo tipo, diferentes de las Facultades pero que colaborarán activamente con todas ellas y ofrecerán marcos institucionales adecuados para la colaboración interdisciplinaria.

También en el ámbito público se espera que termine de constituirse el Instituto Universitario de Educación, cuya conformación se inició en el año 2009 y que integrará en el nivel universitario la formación docente que actualmente no se inscribe en él.

Igualmente, orientado en el sentido de la regionalización, pero esta vez desde una integración público/privada, se ha constituido el *Cluster Punta del Este Ciudad Universitaria*, formado en septiembre de 2009 y que lo integran la Intendencia de Maldonado, la Cámara Empresarial de Maldonado, la Liga de Fomento y Turismo de Punta del Este, Santander Universidades, la Universidad de la República, la Universidad Católica, el Centro Latinoamericano de Economía Humana y el Universitario Francisco de Asís, entre sus principales actores. El objetivo es fortalecer la presencia universitaria en el este del país (donde se ubica también el mencionado CENUR) con una oferta sustantiva de carreras que completen un amplio espectro de oportunidades.

Como contrapartida de los nuevos centros que se abrirán, se observan los preocupantes resultados académicos que se obtienen en la educación secundaria, en cuanto etapa previa para la universidad. Se habla de una verdadera «emergencia educativa» y de «crisis» educativa. Uruguay es el país con la menor tasa de egreso de secundaria de la región.

Actualmente solo uno de cada tres estudiantes que entran al liceo logran terminarlo. Entre 1990 y 2006, Uruguay pasó del puesto número 5 al número 10 en América Latina en cuanto al nivel de egresos de secundaria como resultado de un doble proceso, ya que por una parte mejoraron sus indicadores los demás países en comparación con el nuestro y por otra se produjo un estancamiento en los resultados de Uruguay. En casi dos décadas prácticamente no se ha modificado el porcentaje de jóvenes que han logrado finalizar el ciclo básico de educación media (67,5 % en 1991 y 69,3 % en 2008) y la educación media superior (36,5 % y 37,5 %, respectivamente)[1].

El resultado de la evaluación internacional realizada por PISA (2009) es coincidente con los datos preocupantes de la segmentación social y los escasos resultados en secundaria que repercutirá negativamente en las condiciones de formación previa de los próximos estudiantes universitarios.

---

[1] UNICEF. Oficina de Uruguay. La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro /Gustavo De Armas, Alejandro Retamoso. Montevideo: UNICEF, dic., 2010.

Ha sido posible detectar que la heterogeneidad en el desarrollo de las competencias científicas, matemáticas y en lectura de los jóvenes uruguayos es tan marcada como la que se da entre los países a nivel internacional.

Mientras que el 39% de los estudiantes de quince años que asistían en el año 2009 a una institución educativa del contexto sociocultural muy favorable obtuvieron un puntaje que los coloca en el nivel 4 o superior de la escala de lectura, este porcentaje es apenas el 1,2 y el 1,4% entre los alumnos de los entornos socioculturales desfavorables. Al mismo tiempo, casi el 70% de los estudiantes de contextos socioculturales desfavorables no llegaban al umbral de competencia en Lectura, mientras que en el contexto muy favorable ese porcentaje es casi 10 veces inferior: 7,7%. Similares niveles de desigualdad se encuentran cuando comparamos las otras áreas aunque es más pronunciado en el caso de Matemática[1].

Finalmente es posible señalar que no surge de la agenda de temas de política universitaria la incorporación de nuevas condiciones que incidan sobre el ingreso de los estudiantes. La gratuidad total seguirá siendo una de las características distintivitas de Universidad de la República y las instituciones privadas seguirán con el cobro de aranceles sin contar con sistema de apoyos económico para sus estudiantes (becas nacionales o con aval del Estado).

C.5.14. Venezuela, R.B.

Ante la creciente demanda de estudios superiores y con el propósito de controlar un proceso en el cual ya era posible detectar inequidades en la asignación de los estudiantes a las distintas universidades nacionales, tanto por la incapacidad física de las instituciones como por los sesgos asociados a las condiciones económicas y sociales de los aspirantes, a partir de 1973 el Consejo Nacional de Universidades (CNU) decide centralizar el proceso de pre-inscripción nacional en las instituciones de educación superior, utilizando como criterio para ello el promedio de calificaciones obtenido en bachillerato. Esta medida se profundiza en 1984, cuando se establece la Prueba de Aptitud Académica (PAA), instrumento que a partir de la medición de razonamiento verbal y habilidad numérica, más el promedio de notas del bachillerato, establecía un índice académico cuya combinación con otras variables socio-económicas era el criterio que permitía la asignación de los estudiantes a las distintas carreras e instituciones por parte del Consejo Nacional de Universidades-Oficina de Planificación del Sector Universitario (CNU/OPSU), organismo nacional centralizador del proceso. No obstante, el grado de libertad de las universidades autónomas, para asignar mediante mecanismos internos los cupos para los nuevos ingresos, dio margen para que este proceso tuviese un alcance limitado. Esto con el paso de los años profundizó la brecha social que separaba a quienes accedían a una institución de educación universitaria y quienes no lograban acceder al no alcanzar el índice académico mínimo o no responder adecuadamente a las pruebas internas de las universidades.

Esta situación hizo que el gobierno nacional inaugurado en 1999, tuviese como tarea importante subsanar lo que se consideraba era una deuda social contraí-

[1] Resumen Ejecutivo - Programa PISA Uruguay. Ciclo 2009 - ANEP/CODICEN. DIEE dic. 2010.

da con sectores significativos de la sociedad. Ello condujo a modificar los criterios de asignación, sin eliminar la Prueba de Aptitud Académica (PAA), pero dándole preferencia a quienes provenían de los sectores más desfavorecidos.

En 2007, la PAA es definitivamente eliminada y comienza un proceso de elaboración de un nuevo instrumento que permitiera centralizar el registro y asignación de estudiantes en las instituciones oficiales de educación superior. Este proceso no ha estado exento de polémicas y enfrentamientos entre el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU) y las universidades autónomas que como ya se señaló antes, continúan aplicando sus pruebas internas y admitiendo sólo un máximo de 30% de los asignados directamente por el CNU. No obstante, el 8 de mayo de 2008 el CNU por unanimidad aprueba el Sistema Nacional de Ingreso a la Educación Superior Venezolana para el año 2008, cuyos puntos resaltantes fueron, por una parte, que dicho organismo asignará a los estudiantes de acuerdo con el modelo multivariable, en consonancia con la política de inclusión establecida por el gobierno venezolano para garantizar el acceso a los que habían sido excluidos; por otra, se aceptó que las universidades autónomas continuaran durante ese año 2008 aplicando sus pruebas internas y otros mecanismos de ingreso de los estudiantes, pero garantizando que 30% de los cupos serían asignados por el CNU. Al mismo tiempo, se acordó que los estudiantes con discapacidades y los indígenas deberían tener prioridad y asegurarles su ingreso.[1]

Tal como ya se expuso anteriormente, aunque este consenso establecía que para el siguiente año (2009) debería regir un nuevo sistema de ingreso que definitivamente eliminara todo tipo de prueba interna, la politización extrema en la cual discurre la vida nacional no ha permitido llegar a un consenso entre las partes involucradas, por lo tanto hasta el presente (2011), el proceso sigue siendo el mismo.

En diciembre de 2010, durante el periodo de vacaciones navideñas, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Educación Universitaria (LEU), fuertemente rechazada por las universidades autónomas y posteriormente vetada por el Presidente de la República y devuelta a la Asamblea para su derogatoria. Sin embargo, el propio Presidente llamó a una discusión amplia en torno a un nuevo instrumento legal que sustituya a la Ley de Universidades (1970) vigente. Esta convocatoria ha originado una amplia discusión entre distintos sectores, convencidos de que con mucha probabilidad la nueva ley deberá ser aprobada en un plazo muy corto. Con relación a la admisión, la LEU derogada no era muy explícita, no obstante dejaba claro que para ingresar a un programa de formación de pregrado sólo se requeriría el título de bachiller, pero siendo este un tema álgido, al iniciar un proceso de discusión en torno a la reforma de la universidad, una de las primeras resoluciones tomadas por la Ministra de Educación Universitaria fue la de convocar la constitución de una comisión técnica en la cual están representados los distintos sectores universitarios, para evaluar el actual Sistema Nacional de Ingreso (SIN), «como parte de la transformación universitaria que impulsa el Gobierno Bolivariano».

En esa comisión se están manejando distintas propuestas. La de la Universidad Central de Venezuela, definida como «Sistema Asistido», la cual persigue utilizar los recursos universitarios para elevar la calidad académica del aspirante a ingresar, mediante la intervención en los dos últimos años de la educación secundaria y ade-

[1] Ver http://www.mppeu.gob.ve/documentos/boletin/SINIEEU.pdf.

más asistir al estudiante al ingresar a la institución. Por su parte, un representante de una de las nuevas universidades creadas en los dos últimos años, propone la creación de un programa de iniciación universitaria. De parte de otro representante de las instituciones identificadas con la orientación del gobierno, la propuesta gira en torno al fortalecimiento de los mecanismos de orientación vocacional que permita al aspirante conocer sus potencialidades y orientar su demanda en ese sentido. La Universidad Simón Bolívar (USB), que es una de las instituciones que ha insistido con mayor firmeza en mantener sus pruebas internas, propone que el sistema debe contemplar tres componentes: la evaluación diagnóstica del estudiante que aspira ingresar, un ciclo propedéutico o de iniciación universitaria y el re-direccionamiento del estudiante hacia otra institución cuando la primera a la que aspire no pueda darle ingreso.[1]

De lo anterior se desprende que la tendencia es a eliminar todo tipo de prueba que pueda significar el más mínimo intento de exclusión por parte de las instituciones de educación universitaria y el reconocimiento a su vez de la necesidad de subsanar las deficiencias presentes en los aspirantes, producto de su precaria formación previa o de su desorientación vocacional. Lo que sí está claro es que el nuevo instrumento legal contemplará el acceso universal a la educación superior.

C.5.15. España

Antes de analizar las tendencias observadas, hay que poner de manifiesto los cambios habidos en España en relación con los estudios universitarios, con la introducción de los Grados y de los Másteres universitarios. Un cambio de estructura de titulaciones, debido al proceso de convergencia universitaria europea, que se concreta con la existencia de Grados de 240 créditos –durante cuatro años-- y unos Másteres que oscilan entre los 60 y los 120 créditos –durante un o dos años. Estos cambios en la estructura de las titulaciones tendrán significativas consecuencias en el alumnado matriculado en las titulaciones existentes. Por tanto, los datos existentes deben ser analizados desde una óptica de transición debido, por una parte, a este cambio de estructura y, por otra parte, a la crisis económica. Unos cambios que, también, tendrán sus consecuencias en la Formación Profesional de Grado Superior y en los estudios superiores no universitarios, fundamentalmente, de carácter artístico.

Si se observan los datos disponibles de toda la educación superior[2], puede suponerse una tendencia de descenso progresivo de los estudiantes matriculados, sin embargo, los datos relacionados con la enseñanza universitaria en pregrado muestran un cambio de tendencia en el último año académico 2010-2011, retomando el impulso del crecimiento.

En este contexto general hay que señalar, no obstante, una serie de tendencias diferenciadas en función del tipo de enseñanza:

---

1 Ver http://www.mes.gov.ve/noticia.php?codigo=3447.

2 Aunque no hemos podido hasta el momento tener los datos de los últimos cursos en las enseñanzas superiores no universitarias del período analizado, hay que reseñar que datos parciales universitarios confirman esta tendencia. Hay informes de la misma fuente, que basados en datos provisionales, señalan que el cambio de tendencia se dio desde el curso 2009-2010. Para la construcción de las tablas se recurrió a los informes anuales de datos y cifras del Ministerio de Educación.

a. En los estudios de pregrado se constata un descenso en el número de estudiantes matriculados con unos porcentajes poco significativos.
b. Por otra parte, en el tercer ciclo (doctorado) se constata un descenso progresivo, debido, fundamentalmente, a la puesta en marcha de los Másteres universitarios y a los cambios existentes en la normativa de doctorado.
c. Se constata un incremento progresivo y significativo del número de estudiantes matriculados en enseñanzas artísticas.
d. Se constata un incremento progresivo del número de estudiantes matriculados en los ciclos formativos de grado superior (5B).

Por lo que respecta al carácter público o privado de los centros hay que señalar lo siguiente:

a. A partir de los datos existentes, y de acuerdo con la tendencia observada en el período anteriormente analizado (2000-2005), hay que poner de manifiesto que si bien existe un predominio claro de la educación universitaria pública, se aprecia un incremento en el número de estudiantes matriculados en la educación universitaria privada y una disminución en la pública.
b. Es en los estudios de primer y segundo ciclo donde podemos constatar un mayor incremento de los estudiantes matriculados en la educación universitaria privada en detrimento de la educación universitaria pública.
c. En las enseñanzas artísticas hay que poner de manifiesto que el incremento se da tanto en las instituciones públicas como en las entidades privadas.
d. En los estudios de tercer ciclo de doctorado se observa un descenso de la matricula tanto en las instituciones públicas como en las entidades privadas. Sin embargo, hay que señalar que es en la enseñanza universitaria pública donde se constata un mayor descenso.
e. Y en los estudiantes matriculados en ciclos formativos de grado superior, se constata el incremento en el número de estudiantes matriculados tanto en las instituciones públicas como en las privadas.

Finalmente, y en relación a la distribución de los estudiantes de pregrado según las áreas de conocimiento, hay que señalar lo siguiente:

Con el cambio de la arquitectura institucional de las titulaciones de grado de las universidades españolas, se acuerda la organización de las enseñanzas en cinco ramas de conocimiento:

1. Arte y Humanidades
2. Ciencias
3. Ciencias de la Salud
4. Ingeniería y Arquitectura
5. Ciencias Sociales y Jurídicas

Esta reorganización implica un cambio en relación con la situación existente anteriormente.

En este sentido hay que señalar los siguientes aspectos:

1. Los estudiantes matriculados en Arte y Humanidades se incrementan de forma ligera.
2. Los estudiantes matriculados en Ciencias disminuyen de forma poco importante.
3. Los estudiantes matriculados en Ingeniería y Arquitectura disminuyen de forma ligera pero clara.
4. Los estudiantes matriculados en Ciencias Sociales y Jurídicas se incrementan de forma significativa.
5. Los estudiantes matriculados en Ciencias de la Salud se incrementan de una forma importante y clara.
6. Siguen siendo los estudios de Ciencias Sociales y Jurídicas los que tienen más alumnos matriculados.

C.5.16. Portugal

El modo de ingreso a la educación superior pública por vía normal de admisión no ha sufrido modificaciones estructurales; por lo tanto, el puntaje de ingreso sigue estando vinculado a la combinación de la nota de la enseñanza secundaria y la nota de la prueba de ingreso.

El ingreso o no depende del puntaje mínimo exigido y del número de cupos disponibles establecidos por las instituciones de educación superior (IES) de acuerdo con las directrices del Ministerio. El período en análisis considera los primeros 5 años de obligatoriedad legal de un puntaje mínimo de 95 puntos para todas las IES. Se menciona también la existencia de un monto anual pagado por los alumnos que ingresan a la educación superior. Esta medida se remonta al comienzo de la década de los 90 y el valor del monto está indexado a la inflación. Actualmente este monto es de aproximadamente 1.000€. En el caso de la educación superior privada, las condiciones de ingreso son las mismas, pero los valores de los montos por pagar son fijados por cada institución y la postulación se hace directamente en la institución, al contrario que en la pública, donde las postulaciones se realizan a través de un proceso a nivel nacional donde se eligen 6 pares de institución/carrera.

Considerando la dificultad en el acceso a financiamiento para poder asumir los costos de los estudios, en el país existen posibilidades de becas de ayuda y créditos. La lógica subyacente es que nadie debe verse impedido de acceder a la educación superior y contribuir así al aumento del nivel de formación en el ámbito nacional. Con relación a las becas, la gran mayoría son becas asistenciales que tienen por objeto ayudar a los estudiantes de menores recursos y se conceden después de verificar la necesidad de éstas.

El sistema de créditos a estudiantes es un mecanismo que brinda mayores facilidades (con relación a los préstamos bancarios normales) y que permite que el estudiante se pueda financiar sus estudios.

Resaltamos también que además de la reglamentación del Ministerio, existen igualmente organismos (ej.: la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Enseñanza Superior, A3ES) que tienen por objeto monitorear y evaluar el desempeño de las IES a través de diversos indicadores, tales como el desempeño académico de los alumnos, niveles de empleabilidad, número de publicaciones, etc. El objetivo final es garantizar

altos niveles de calidad de las IES e identificar áreas de mejora. Las carreras están obligadas a someterse a dicha evaluación para poder funcionar.

Cabe destacar que el período en análisis contempla ciertas reformas estructurales importantes en la educación superior en Portugal, específicamente, la implementación del proceso de Bolonia. De modo general y a pesar de las modificaciones resultantes de la implementación del proceso de Bolonia, hubo tendencias que se han mantenido, como por ejemplo el predominio de la participación estudiantil de género femenino, que representa la mayoría de los matriculados en IES.

En términos de áreas de enseñanza y formación, de manera general y exceptuando Salud y Protección Social, éstas se han mantenido estables con relación al número de matriculados. Tampoco hubo impacto significativo en el predominio de la Educación Universitaria frente a la Politécnica.

En cuanto a la obtención de capital académico respecto del contexto familiar, se verifica que sólo aproximadamente 1/5 de los padres de los matriculados tiene educación superior, lo que hace posible, en caso de no haber deserción estudiantil, un aumento de capital académico con relación a los padres en cerca de 4/5 de los matriculados, generándose así condiciones favorables de movilidad ascendente.

El impacto del proceso de Bolonia se constata también en términos de la transición y traspaso de matricula desde los grados de pre a los de post Bolonia. En efecto, se verifica un aumento gradual de matriculados en todas las categorías post Bolonia y, simultáneamente, una reducción gradual de matriculados en las carreras pre Bolonia, quedando claramente demostrado el período de transición de pre a post Bolonia.

D. Personal docente

Introducción

En su informe *Tras la pista de una revolución académica*, preparado por Philip G. Altbach, Liz Reisberg y Laura E. Rumbley para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, organizada por la UNESCO en 2009, se señala en la sección sobre el profesorado universitario: «La profesión de docente universitario está sometida a presiones más intensas que nunca».[1]

Efectivamente, ella ha debido adaptarse al nuevo entorno en que se desenvuelve la enseñanza terciaria, caracterizado por una intensa masificación –y, en algunos casos, universalización– de la matrícula; proliferación y diferenciación de instituciones y programas; transformación de la composición demográfica, social y académica del cuerpo estudiantil con una consiguiente multiplicación y diversificación de sus demandas; introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) en la sala de clases; una permanente renovación y ensanchamiento de la plataforma de conocimientos en todas las disciplinas; exigencias crecientes a las que ahora se encuentran sujetos los docentes en orden a prestar y demostrar un servicio de mayor calidad y a rendir cuenta a sus instituciones y a la comunidad; presión proveniente de los sistemas de aseguramiento de la calidad que impulsan hacia una mejora continua de las calificaciones académicas y un constante escrutinio ejercido por los administradores y las autoridades de las instituciones sobre su personal académico, buscando aumentar su productividad y los resultados de su desempeño, todo esto en un contexto de limitados y, a veces, declinantes, recursos.

Por su parte, como muestra este capítulo, las sociedades de Iberoamérica, en particular de la región latinoamericana, han debido responder a estos desafíos en un tiempo relativamente breve, mientras avanzaba la marea de la masificación; han tenido que profesionalizar la actividad académica bajo presión, sin contar con los recursos necesarios y muchas veces han tenido que recurrir a jóvenes licenciados para hacerse cargo –en condición de instructores o asistentes– de las clases lectivas y la evaluación de los estudiantes, en ocasiones sin siquiera un efectivo control por parte de docentes de mayor calificación y experiencia.

Una gran parte de los docentes, en la mayoría de los países, no cuenta con estudios de posgrado; sus remuneraciones son relativamente bajas y poco competitivas; su preparación propiamente didáctica es escasa cuando no inexistente; las oportunidades de capacitación y perfeccionamiento con que cuentan para mejorar su rendimiento suelen ser limitadas; los estímulos de que disponen para una mayor aplicación a su tarea y una mejora continua de su desempeño apenas pueden compararse con aquellos de que disponen sus colegas más aventajados que se dedican parcial o preferentemente a la investigación.

La profesión académica misma no llega a constituirse como tal por su alto nivel de segmentación interna, la diversidad de funciones que cumplen distintos grupos de profesores, el reducido número de quienes trabajan en una sola institución en régimen de jornada completa, la ausencia de un cuadro de valores y conocimientos compartidos y la falta de perspectivas de una carrera profesional bien estructurada y basada únicamente en el mérito y la productividad.

---

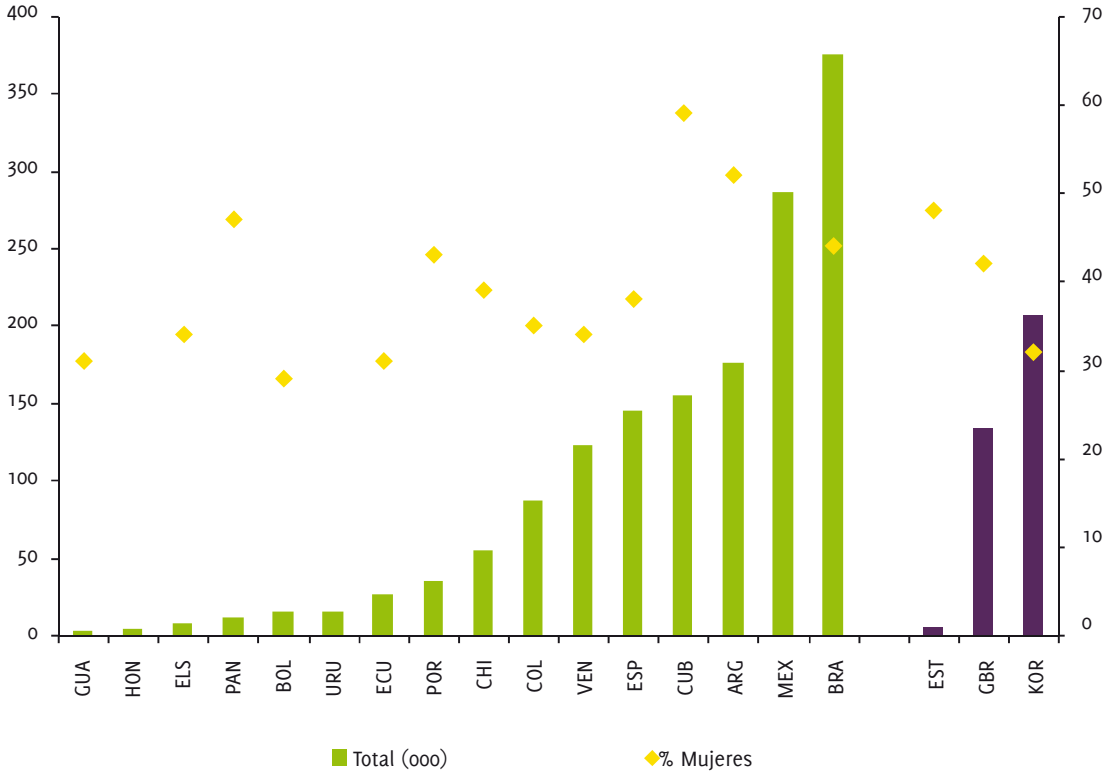
[1] Philip G. Altbach, Liz Reisberg y Laura E. Rumbley, op. cit., 2009, p. xv.

Los Informes Nacionales dan cuenta de distintos aspectos de estas cuestiones, incluyendo el aumento numérico del personal docente así como de las dimensiones cualitativas consideradas claves en cada país, tales como características de las ocupaciones académicas, organización de la carrera profesional, su diferenciación según tipos de institución y segmentación jerárquica al interior de éstas, regímenes contractuales, niveles de remuneración y rol del Estado y las instituciones en la promoción del desarrollo profesional docente.

D.1. La profesión docente en la educación superior

D.1.1 Total del personal docente

Personal docente en educación superior. Alrededor de 2008 (en miles de personas).



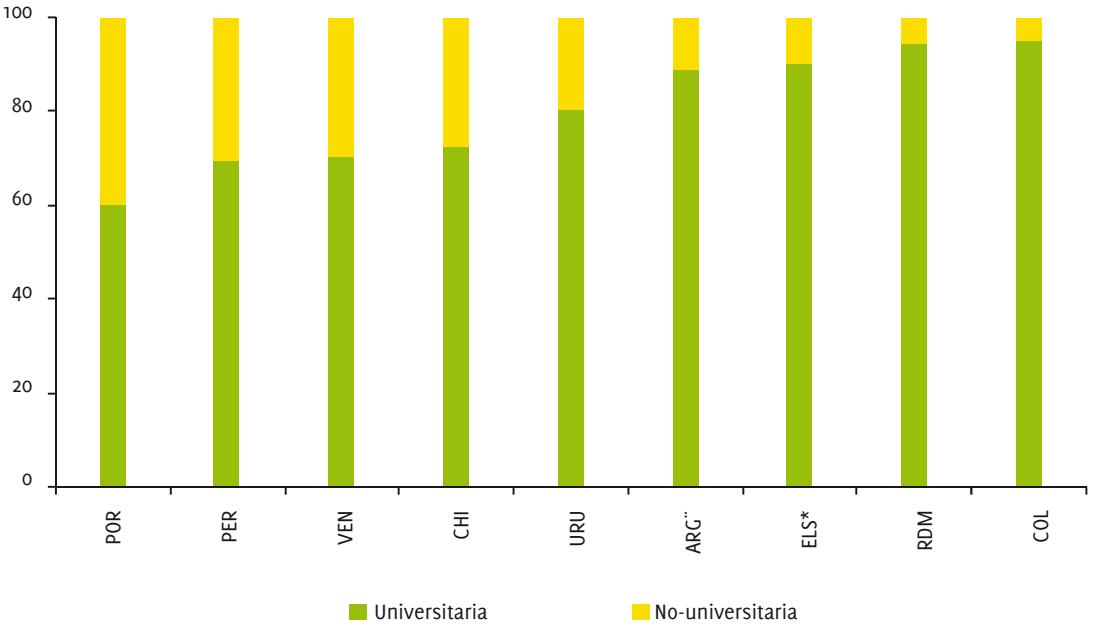
Fuente: Sobre la base de UNESCO, Compendio Mundial de Educación 2010

El número de docentes en cada país es directamente proporcional al tamaño de los sistemas nacionales. Los sistemas de mayor tamaño de la región según la matrícula (C.1.2.), como los de Brasil y México, poseen también los cuerpos académicos más voluminosos, con cerca de 400 mil y 300 mil profesionales, respectivamente.

En cuanto a la presencia de mujeres en esta profesión, mientras en el nivel primario y secundario es del orden de dos tercios o más, en el nivel terciario, en cambio, no supera un 50% en la mayoría de los países iberoamericanos y de comparación internacional. Cuba y Argentina son la excepción, con una participación femenina de 59 y 52%, respectivamente.

D.1.2. Docentes según su distribución ocupacional

Porcentaje de docentes en instituciones universitarias y no universitarias, alrededor de 2009

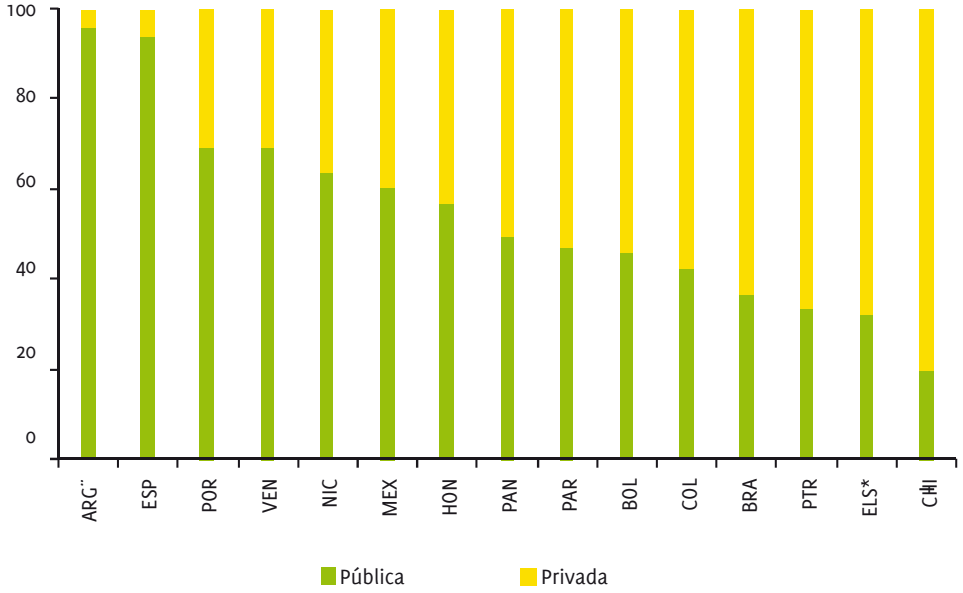


Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011
¨ Solo incluye docentes de Universidades públicas
* Cifras Estimadas

En algunos países de la región iberoamericana una proporción significativa de docentes trabaja en el sector de instituciones no-universitarias, preferentemente dedicadas a las enseñanzas de programas de Nivel CINE 5B. Es el caso de Portugal, Perú y Chile. Son un segmento emergente de la profesión académica que habitualmente no comparte un mismo modelo de profesionalización ni una misma orientación hacia el conocimiento y la erudición con sus pares contratados por universidades.

D.1.3. Docentes según tipo de institución

Porcentaje de docentes en instituciones públicas y privadas, alrededor de 2009



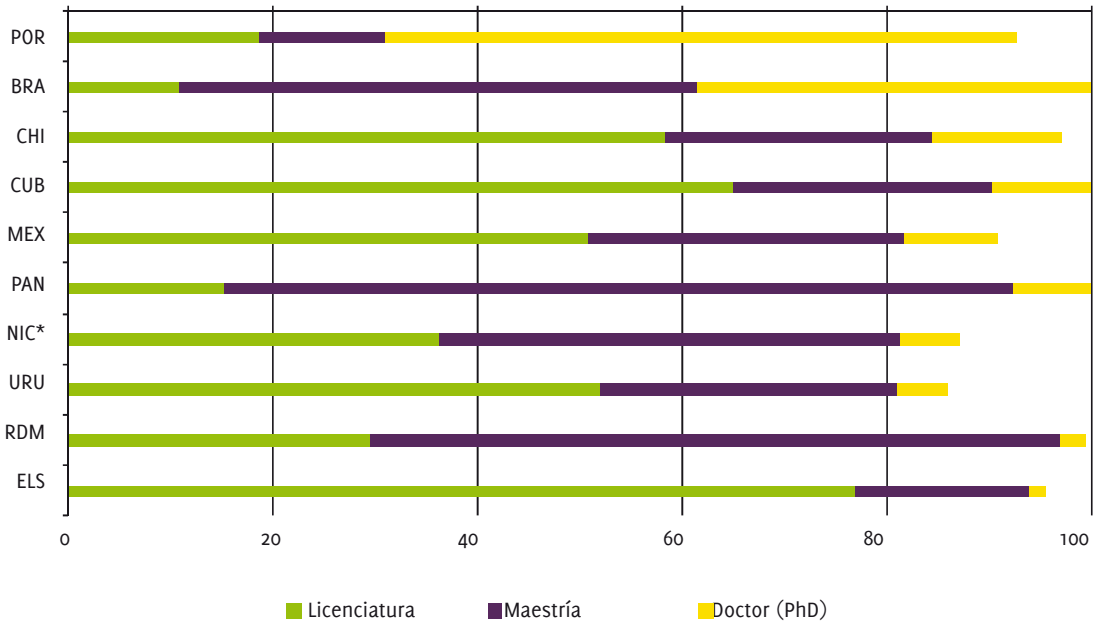
Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011
¨ Solo incluye docentes de Universidades públicas
* Cifras Estimadas

Dependiendo del peso relativo de ambos sectores institucionales en la matrícula total de los sistemas, el personal docente se agrupa mayoritariamente en uno u otro según los países.

En general, los Informes Nacionales señala que las instituciones privadas cuentan con una cantidad menor de docentes con jornada completa y/o de docentes calificados, con formación de posgrado. Se trata, por lo mismo, de un personal dedicado principalmente a la enseñanza y el cultivo de sus especialidades, sin estar envuelto en tareas de investigación. Una proporción del mismo personal trabaja simultáneamente en varias instituciones, dictando cursos bajo un régimen de contratación anual. En general, su participación dentro de la profesión académica ha tendido a crecer en la mayoría de los países en respuesta a la creciente demanda por educación superior privada.

D.1.4. Grado académico de los docentes

Proporción de docentes según su nivel de formación académica. Año 2009
(Países ordenados de mayor a menor participación de personal con doctorado)



Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011.
¨ Solo incluye docentes de Universidades públicas.
No todos los casos suman 100% dada la falta de información en algunos sistemas.

En varios países predomina el personal con formación de licenciatura, como ocurre en El Salvador, Cuba, Uruguay y Chile, por ejemplo. En otros, una mayoría de docentes posee una maestría, como se observa en República Dominicana y Panamá. Sólo en Portugal y Brasil, entre los países para los cuales se cuenta con información comparable, hay una proporción significativa de doctores en la profesión académica. En los demás países, el personal en posesión de un doctorado representa habitualmente menos de un 15%. Con todo, y simultáneamente, se asiste a una creciente presión por profesionalizar la carrera académica –incluyendo como exigencia de acceso a ella el estar en posesión del grado de doctor– según reportan los Informes Nacionales de Argentina, México y Colombia, entre otros.

D.2. Perspectivas nacionales

D.2.1. Argentina

La posición y el compromiso laboral de los docentes dentro de la estructura académica de las universidades nacionales se determinan fundamentalmente por dos variables. En primer lugar, el grado de responsabilidad y el perfil de las tareas a desempeñar dentro de la organización universitaria se definen según la categoría del cargo: profesores (titular, asociado, adjunto) y auxiliares docentes (jefe de trabajo práctico, auxiliar de primera, auxiliar de segunda). En segundo lugar, la intensidad de la carga horaria puede ser exclusiva (40 horas semanales), semiexclusiva (20 horas semanales) o simple (10 horas semanales).

En las universidades nacionales existen 39 % de cargos docentes de nivel profesoral y 61 % de nivel auxiliar. Dentro del cuerpo de profesores, predomina la categoría de adjunto y en la de auxiliares docentes, la de jefe de trabajo práctico. Esto está relevando la rigidez del modelo académico de la cátedra –predominante en las universidades argentinas– en términos de movilidad ocupacional ascendente. Por otra parte, viendo la distribución de cargos por categoría y sexo, se observa que mientras las mujeres participan con casi la mitad del total de cargos (48%), se hallan subrrepresentadas en las dos categorías de la cúspide: los titulares y asociados.

Otro de los rasgos centrales de la profesión docente universitaria en la Argentina es el predominio de cargos de dedicación simple. Ello se vincula con la alta concentración de la matrícula en carreras de corte profesional (e.g. abogacía, contador público, administración, medicina, psicología). En el total de cargos de las universidades nacionales, sólo el 13% son de dedicación exclusiva. Si analizamos dentro de cada categoría docente cuál es el porcentaje de cargos con las máximas dedicaciones horarias (exclusiva y semiexclusiva), podemos apreciar que en la cúspide de la organización académica de las cátedras (titulares y asociados), aproximadamente la mitad presenta una alta dedicación. Esta proporción es menor en las dos categorías más numerosas en términos absolutos, la de los profesores adjuntos y la de los jefes de trabajo práctico, siendo además que sólo un cuarto de los ayudantes de primera posee alta dedicación (García de Fanelli, 2009).

Respecto a la formación académica de los docentes, lamentablemente no existe información para el conjunto del sector universitario. En los últimos años, el Ministerio de Educación ha reconocido un plus en la remuneración de los docentes universitarios para aquellos que tuvieran título de doctorado. En el año 2011, este plus era entregado al 8,4% de los docentes de las universidades nacionales. Esto da cuenta del bajo número aún del profesorado con la máxima titulación.

En el caso de las universidades privadas, no hay información global para el sector. Sobre una muestra de 25 instituciones privadas, entre las que se encuentran las de mayor tamaño en términos de matrícula, la cantidad de docentes totalizaba 20.714 (Del Bello et al., 2007). Este estudio también muestra que en las instituciones privadas las categorías docentes más utilizadas son la de titular, asociado y adjunto. También está extendida la categoría de jefe de trabajos prácticos, aunque ésta no

siempre es reconocida como formando parte del cuerpo de docentes de la institución. Finalmente, la dedicación completa o full time es importante sólo en unas pocas universidades. En éstas, el porcentaje de docentes con dedicación exclusiva representa aproximadamente entre un 15% y un 35% de los nombramientos docentes.

Respecto de la evolución en el número de cargos, mientras que la cantidad de nuevos inscriptos entre el 2005 y el 2009 creció apenas 2,2 %, los cargos docentes con dedicación simple y exclusiva se incrementaron en promedio 26,7% y 26.

En relación con el salario docente, si bien desde la sanción de la Ley de Educación Superior en el año 1995, las universidades nacionales pueden definir su escala salarial de modo descentralizado, en los hechos las instituciones tradicionales de mayor tamaño, que además concentran la mayoría de los cargos docentes, siguen el esquema del escalafón acordado para el conjunto del sector. Dentro de este mercado laboral interno de las universidades nacionales, el salario real disminuyó 32% entre el año 1993 y el 2003 para después experimentar un aumento considerable en los últimos años. El incremento salarial del período 2004-2009 fue de mayor intensidad para los cargos con menor dedicación horaria y resultó de la negociación paritaria que se acordó entre los sindicatos docentes universitarios y el Ministerio de Educación (Groisman y García de Fanelli, 2009; García de Fanelli, 2008). En octubre de 2010, el salario de un profesor con la máxima categoría (titular), antigüedad promedio y dedicación exclusiva ascendía a aproximadamente 2.600 dólares mensuales.

D.2.2. Bolivia

El número de graduados docentes universitarios de programas de post grado ha aumentado considerablemente en los últimos años, como consecuencia de la apertura de una oferta diversa para profesionales de las diferentes áreas, tanto las universidades públicas como privadas ofrecen especializaciones bajo diversas modalidades de atención. Ha aumentado la oferta de plataformas virtuales nacionales e internacionales en convenio con Universidades de países europeos y de Latinoamérica.

Sin embargo, estos programas no están acompañados de políticas que favorezcan a los docentes y puedan dedicar más tiempo a esos estudios, por ejemplo, liberarlos de cargas horarias de clases, declararles en comisión, hecho que afecta negativamente en el resultado de la calidad de la formación del docente[1].

Si bien los títulos o certificaciones de formación tienen valor en la evaluación de desempeño y asignación salarial en las universidades públicas, no existen incentivos a la formación especializada de docentes en el sistema de educación superior.

En las universidades públicas existe una disposición que obliga a la formación post gradual como parte de la carrera docente. A pesar de esto esta disposición no tiene efecto directamente, la mejora de la investigación relacionada con temas educativos son poco relevantes, estas opciones se han convertido más en «*una necesidad casi burocrática que responde a estrategias personales para mantener la cátedra, acceder a cargos, aumentar la categoría. Los incentivos (becas) provienen de programas de apoyo de la cooperación internacional a la formación de magister y, sobre todo,*

[1] Entrevista a Godofredo Sandoval, Director PIEB. La Paz .Marzo 2011.

doctores. Son programas de cooperación con Suecia, Bélgica, Holanda, en particular, que han concentrado en algunas universidades de Bolivia su apoyo regional»[1].

Se puede afirmar que en general existen escasos intentos de formación post gradual con recursos propios y éstos enfrentan múltiples problemas de orden burocrático o de falta de prioridad en la inversión que dejan a medio camino iniciativas innovadoras.

D.2.3. Brasil

La profesión docente es un producto de la modernidad que produce estratos y clases sociales y, principalmente, su vínculo de empleo e institucional con el gobierno, la iglesia, u otro empleador. Su profesionalización, por lo tanto, depende directamente de las reglas que esos mismos empleadores establecen e imponen y las formas con que se relacionan.

Los profesores, cuando pasan a trabajar como docentes en la educación superior, lo hacen sin estar habilitados adecuadamente para enseñar. Si provienen de las áreas de educación o licenciatura con formación pedagógica, han tenido oportunidad de discutir elementos teóricos y prácticos relativos al tema de la enseñanza –aprendizaje, aunque orientados hacia otro rango etario de alumnado. Si bien cuestionable, hay cierto consenso en que la docencia en la educación superior no requiere formación en el ámbito de enseñar, y que sería suficiente el dominio de conocimientos específicos, ya que lo que la identifica es la investigación y/o el ejercicio profesional de terreno.

Brasil no ha elaborado un sistema adecuado para la formación del profesor, como en otros países, y el intento de desarrollarlo como parte del sistema universitario regular no ha funcionado bien. La formación del profesor ha quedado aislada, relegada a los segmentos de menor prestigio de las instituciones de educación superior y a la iniciativa privada, sin la elaboración de sólidos programas de posgrado e investigación, como los existentes para las ciencias naturales y las sociales más académicas (economía, sociología, antropología y ciencias políticas).

Actualmente, la profesión académica brasileña está altamente estratificada por la titulación y por la producción científica, en virtud de las nuevas leyes que vinculan las promociones y aumentos salariales a los profesores que han obtenido títulos de magíster y doctor.

Según los datos de los Censos de Educación Superior, del INEP, es posible comparar el total de funciones docentes en el país desde 2005 a 2009:

---

[1] Entrevista Fernando Mayorga. Director CESU. Cochabamba. Marzo 2011.

Funciones docentes – educación superior - Brasil

AÑO	TOTAL	PREGRADO	ESPECIALIZACIÓN	MAGÍSTER	DOCTORADO
2005	305.960	39.163	89.908	110.992	65.897
2006	316.882	36.834	94.296	115.136	70.616
2007	334.688	38.676	99.104	120.348	76.560
2008	338.890	36.109	100.419	121.548	80.814
2009	359.089	31.270	104.314	130.614	92.891

Fuente: INEP / MEC

El aumento del número de funciones docentes en la educación superior en el país, de 2005 a 2009, fue 17,36%; el número de titulados con magíster fue 17,68% y el de doctores 40,96%. En las instituciones públicas, el número de doctores creció un 45,58% y el de titulados con magíster un 17,07%; en las privadas, un 22,88% y 2,08%, respectivamente.

Hay un número pequeño, pero significativo, de profesores que han sido bien capacitados en universidades brasileñas y extranjeras, que están debidamente acreditados para ejercer su profesión y que se encuentran a la cabeza de los departamentos de posgrado y centros de investigación de las mejores universidades.

En el otro extremo, existe una gran cantidad de profesores que trabajan por horas, o con jornada parcial, sobretodo en las instituciones particulares, y que se identifican más con sus profesiones que con la vida académica.

En la mitad, hay un considerable grupo de académicos que trabaja jornada completa en instituciones públicas, pero sin condiciones de trabajar efectivamente como investigadores, y, al mismo tiempo, con pocos vínculos con la vida profesional fuera de las universidades.

Las tendencias en las universidades públicas en el sentido de considerar el mérito de un profesor universitario como solamente resultado de su producción científica, en oposición a lo que las universidades particulares hacían al exigir casi únicamente capacidad didáctica, en las últimas décadas han convergido, dado que la expectativa de que un profesor universitario sea capaz de realizar una buena práctica de enseñanza – aprendizaje, con evaluaciones públicas o no de los profesores por parte de los estudiantes inclusive, han exigido prestar más atención a la enseñanza en las universidades públicas, mientras las exigencias de programas de posgrado y producción científica resultantes de dichos programas han exigido más atención a las capacidades de sus profesores como investigadores y extensionistas de parte de las instituciones particulares.

En el sector privado, los gestores universitarios, de manera general, no han tenido una vivencia académica en universidades de calidad internacional reconocida y por ello sienten una enorme dificultad en pasar de la gestión de la educación de pregrado a la compleja gestión de una universidad que integre la educación con la investigación y la extensión, no entienden el rol del investigador, no saben evaluarlo ni valorarlo, y cumplen las exigencias de la ley de modo burocrático y bastante ineficaz, intentando reducir sueldos y sin aumentar los ingresos mediante proyectos en que las competencias de los profesores sean mejor utilizadas.

D.2.4. Chile

De las estadísticas disponibles, es posible estimar que de los más de 56.000 docentes que ejercen en la enseñanza universitaria al año 2008, cerca de un 20% lo hace en jornadas de alta dedicación horaria. De ese 20%, no más de un una cuarta parte cuenta con formación de doctorado y presumiblemente forma parte de los núcleos más estables de académicos/investigadores en el sector universitario.

La formación y preparación de cuadros académicos en Chile ha sido una de las preocupaciones de las políticas públicas desde la recuperación de la democracia. Es posible apreciar algunas políticas directamente relacionadas con la materia: El programa de mejoramiento de la calidad de la educación superior (MECESUP), los programas de becas de posgrados nacionales y extranjeras, los programas de inserción de nuevos investigadores (fondos iniciales, fondos para posdoctorados, entre los más importantes).

La profesión académica propiamente tal ha sido una cuestión principalmente desarrollada en el grupo de universidades de mayor trayectoria y desarrollo de la investigación y el postgrado, en contraste con el desarrollo fundamentalmente de profesionales de la docencia o bien docentes del mundo profesional que existe en parte importante del resto del sistema de educación superior.

Se observa que algunas universidades han establecido políticas muy decididas para promover el desarrollo de su cuerpo académico: selección de académicos mediante concursos internacionales, exigencias mínimas de entrada a la carrera académica (grado de doctorado, investigaciones, publicaciones previas), evaluación académica permanente, etc. Algunas universidades han realizado interesantes innovaciones, tales como el establecimiento de una batería de incentivos para la productividad académica, o bien perfiles diferenciados de carrera académica. En tanto, otras universidades han generado procedimientos que imitan las carreras académicas de las universidades tradicionales, pero creando una serie de adaptaciones con el objeto de aplicarlas a docentes de un perfil ciertamente más profesional que académico.

Durante los últimos años, es posible identificar ciertas tendencias relevantes:

- Competencia entre las instituciones de educación superior por académicos, particularmente aquellos que han desarrollado una carrera académica reconocida en universidades de alto prestigio nacional. Muchas veces, la competencia por académicos incluye a aquellos que cuentan con proyectos/líneas de investigación con financiamiento vigente.
- Una incipiente participación de universidades privadas sin financiamiento directo en la contratación de académicos investigadores. Al revisar el número de proyectos Fondecyt de Iniciación[1] de los últimos años, se aprecia que al menos tres de estas universidades se han posicionado entre los diez primeros puestos según número de proyectos adjudicados.
- Una tendencia histórica a que los académicos con reconocimiento en el medio, sean incorporados a la gestión de las instituciones. En efecto, el reconocimiento obtenido en el ejercicio de la profesión académica, es luego deman-

[1] Se trata de fondos de carácter concursable orientado a investigadores jóvenes que se inician en trayectoria de investigación.

dado para los efectos de ejercer cargos de gestión institucional, en particular aquellos de mayor visibilidad (decanos, vicerrectores, rectores, etc.). En este sentido, aumenta la presión de muchas instituciones por ganar en prestigio mediante la incorporación de académicos prestigiosos a sus cargos de gestión más visibles. El dilema es que muchas veces, el ejercicio de la gestión administrativa institucional tiende a suprimir las posibilidades de continuidad académica propiamente tal, haciendo de la gestión una carrera en sí, distinta a la profesión académica.

- Aunque al menos formalmente la gran mayoría de las universidades ha establecido normas relativas a la carrera académica de su personal docente, rara vez una institución reconoce las credenciales otorgadas por otra. En este sentido, pese a que la competencia por académicos presiona por una mayor movilidad entre las universidades, lo cierto es que la evaluación y categorización académica sigue siendo una cuestión institucional, que por lo general no se reconoce dentro del sector de instituciones universitarias.
- Es posible también apreciar un porcentaje no menor de académicos extranjeros ejerciendo en universidades chilenas. De acuerdo a las estadísticas disponibles, ejercen en Chile cerca de 4.500 académicos extranjeros, en su mayoría provenientes de países del cono sur.
- Finalmente, la contribución de diversas políticas (MECESUP, Fondos concursables, fondos de becas, etc.) al desarrollo de buenas prácticas y altas exigencias para la incorporación y desarrollo de la carrera académica en universidades chilenas, especialmente aquellas pertenecientes al CRUCH.
-

Finalmente, es importante destacar que tanto el aumento de los posgrados nacionales como las mayores oportunidades para realizar estudios de posgrado en el extranjero debieran impactar en la disponibilidad de académicos jóvenes en el corto y mediano plazo. La existencia de una mayor proporción de jóvenes investigadores debiera presionar por mayores espacios en las universidades, eventualmente modificando al menos en parte el perfil docente que ha prevalecido hasta la fecha en el país.

D.2.5. Colombia

A lo largo del quinquenio, se incrementa levemente el número de docentes que se vinculan al Sistema de Educación Superior en Colombia, al pasar de 97.880 a 102.552. Es decir, durante el período, el sistema se amplía en 4.672 docentes. El mayor número se concentra en el subsistema universitario, con una diferencia a favor de las privadas. Por ejemplo, en el año 2010, mientras en las privadas hay 55.240 docentes, las públicas tienen 42.245. En todo el sistema, el personal docente es significativamente menor en las instituciones no universitarias, tendencia que se mantiene a lo largo del período en públicas y privadas. Por ejemplo, en el 2010, mientras 4.764 docentes hacen parte del subsistema no universitario, 101.028 lo son del subsistema universitario.

Los docentes del Sistema de Educación Superior en Colombia tienen mayoritariamente la titulación profesional, con muy poca diferencia entre públicas y privadas, tendencia que se mantiene a lo largo del quinquenio. En promedio, el 35%

de los docentes tiene dicha titulación. El 23% de los docentes, en promedio, tiene la titulación de maestría en las públicas y un 21% en las privadas. Se presenta una ligera disminución de la maestría en las públicas y un ligero incremento en las privadas. La formación doctoral es muy baja, aunque presenta un leve incremento. Por ejemplo, a comienzos del quinquenio sólo el 3,6% de los docentes tiene el título de doctor, mientras que en el 2010 lo posee el 5,6. Esta titulación se mantiene ligeramente superior a lo largo del período en las públicas.

Esta composición del profesorado universitario en relación con sus niveles de formación se ha mantenido desde la década de los 60. El crecimiento de la matrícula y su posterior masificación en la década del 70 generó un crecimiento del Sistema: más instituciones, más programas académicos y por consecuencia, más docentes universitarios con grado profesional. Los postgrados se inician en el país hacia 1960 (especialización, maestría). Sólo en 1980 se inician los doctorados y por lo tanto esta deficiencia en materia de docentes con doctorado se mantiene todavía y explica su bajo porcentaje en términos de los niveles de formación de los docentes universitarios. De otra parte, la carrera académica se ha venido consolidando desde la década 1990-2000. Las universidades desde entonces han ido definiendo la carrera académica, incluyéndola rigurosamente en los estatutos docentes de las instituciones. En las IES más consolidadas, la posesión del doctorado es condición para el ingreso a la institución. En síntesis, se asiste a una «profesionalización» cada vez más exigente de la carrera académica que incluye como condición básica el doctorado. La existencia de un mercado mundial del conocimiento jalona a la comunidad académica hacia su internacionalización y a las instituciones a establecer políticas agresivas de estímulo a la productividad académica y a la retención de talentos. Estos aspectos pueden significar un incremento del número de docentes con doctorado en las universidades en el futuro inmediato.

D.2.6. Costa Rica

No se tienen datos del conjunto de universidades públicas en cuanto a la carrera académica, más allá de la distribución de los profesores permanentes (en propiedad) en estas instituciones. La universidad con mejor documentación en este aspecto es la Universidad de Costa Rica, y su situación podría ser un reflejo de lo que ocurre en las otras instituciones.

La UCR ha mantenido por cerca de 50 años un agresivo programa de formación de posgrado para sus profesores en universidades extranjeras de prestigio. En los últimos 35 años, la UCR ha becado 1522 profesores que han regresado a la institución una vez finalizados sus estudios de posgrado. De 2005 a 2010 118 académicos han regresado con sus títulos de posgrado, principalmente doctorados, y 170 continúan sus estudios en el 2010. Un total de 321 becarios fueron atendidos por la UCR, con recursos de su prepuesto ordinario.

Este esfuerzo de formación de profesores con títulos de posgrado refleja una respuesta a una situación de envejecimiento normal de la planta académica que se superpone a un proceso de retiro temprano de profesores ligado a cambios en los regímenes de pensión y jubilación. Entre los años 2005 y 2010 se pensionaron 812 profesores del Régimen Académico de la UCR, lo que representa aproximadamente

la mitad de los profesores en este Régimen al finalizar 2010. Esta cifra debe contrastarse con los 211 profesores que este periodo han regresado a la universidad y los 170 que actualmente se encuentran terminando sus estudios. Estos 381 profesores representan algo menos de la mitad de los retiros, lo que implica mantener el esfuerzo sostenido actual para lograr el reemplazo generacional de cuadros docentes de alto nivel. Es necesario continuar en forma sostenida con la inversión en la preparación de recursos humanos hasta el año 2015. Esto significa el apoyo a los 170 becarios que actualmente están en el exterior y el otorgar 40 becas anuales.

D.2.7. Cuba

A partir del curso 2005-2006 y hasta el 2008-2009 se registra un significativo incremento de matrícula fundamentalmente asociado a la rama de las Ciencias Médicas. Ello tiene su reflejo en el incremento de profesores a tiempo completo, cifra que tiende a estabilizarse en los últimos años del período evaluado. Incidieron en este incremento también la apertura de nuevas carreras en el quinquenio (de 94 a 104) y el aumento de la actividad postgraduada que se desarrolla en todas las instituciones de educación superior.

En Cuba existen cuatro categorías docentes que se otorgan a los profesores en función del tiempo de servicio y de los resultados de la labor docente y científica que desarrollan: Profesor Titular, Profesor Auxiliar, Asistente e Instructor. En la estructura de categorías docentes del claustro a tiempo completo, se aprecia una tendencia a la mejora de su composición. Se elevan los porcientos de profesores titulares y auxiliares en el 2010 con relación a los de 2005 (de un 5 y 4,2 % respectivamente a inicios del período, se alcanzan valores de 13,5 y 12,2% en el curso 2010-2011). Ello ocurre también en el caso de los asistentes (34,3% del claustro en el 2005 y 52,2% en el curso 2010-2011). Estas cifras reflejan un mayor desarrollo de la profesión académica dado por el desempeño y resultados de la labor del profesor universitario en el período.

El porcentaje de instructores en el quinquenio se eleva de 46,9 a 57,9%. Ello responde a la prioridad concedida al ingreso de jóvenes profesores a los claustros universitarios, lo que va garantizando el relevo de los mismos. No obstante, es algo que todavía no se logra por igual en todas las especialidades de las distintas ramas del conocimiento.

El número total de docentes a tiempo parcial disminuye en el período. Esta disminución es el resultado de los procesos de integración y racionalización de la educación superior en los Municipios. La estructura de carreras se fue reordenando a lo largo de estos años, buscando satisfacer de una manera más pertinente las necesidades de los distintos territorios. La elevación en el rigor del ingreso a partir del curso 2010 - 2011 conllevó la disminución de la matrícula en algunas carreras y por consiguiente también de la demanda de profesores a tiempo parcial.

D.2.8. Honduras

Honduras cuenta con el único centro de educación universitaria centroamericana dedicado a la formación de docentes para todos los niveles de la enseñanza. Creada como una Escuela Superior del Profesorado en 1956, se convirtió en la actual Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM) en 1989 y es la segunda universidad estatal cronológicamente creada y la segunda más grande cuantitativamente hablando.

A partir de 2005, en el marco de la reforma de la formación inicial, se propuso un diseño concreto del Sistema de Formación Docente (SINAFOD), el cual fue producto de un esfuerzo entre la Secretaria de Educación, las universidades públicas y las Escuelas Normales. Éste consistía en que la formación inicial docente se haría a nivel superior por las universidades y las normales afiliadas a la UPNFM, sin embargo solo se practicó de 2005 a 2007 y fue descontinuado por decisiones políticas.

La formación docente se dividió en profesionalización y formación permanente. La profesionalización ha estado a cargo de la UPNFM la cual ha cumplido esta función principalmente a través de dos programas: el Programa Especial Universitario de Formación Docente (PREUFOD) y el Programa de Formación Continua (PFC). El PREUFOD empezó otorgando diplomas de técnico universitario y recientemente también otorga diplomas de licenciatura. El programa PFC ha graduado docentes con diplomas de bachillerato y de licenciatura durante varios años y lo continúa haciendo.

Con relación al nivel académico de los docentes universitarios una gran mayoría de profesores no han alcanzado el grado de Maestría y menos de Doctorado. Tanto en las universidades públicas como en las privadas la situación es similar. La UNAH entre las universidades públicas y la EAP entre las privadas, cuentan con el mayor número de profesores con nivel de postgrado, lo que facilita la incorporación a procesos de investigación por la experiencia adquirida en la elaboración de tesis de postgrado.

Las universidades públicas son las que cuentan con la mayor cantidad de profesores de tiempo completo contrario a las universidades privadas que tienen en su mayoría docentes contratados por hora, siendo la excepción la Escuela Agrícola Panamericana que cuenta con docentes de tiempo completo, entre otras razones, por encontrarse en una zona semi-rural.

Pese a todas las dificultades, la Secretaria de Educación ha avanzado en la definición de los estándares de desempeño docente y en el diseño del manual de evaluación como instrumentos técnicos que ayudarán a identificar las fortalezas y debilidades de los docentes para mejorar su desempeño. El desafío es seguir en esta dirección para llegar a un sistema de evaluación del desempeño justo y transparente que permita un balance en la rendición de cuentas con aportes para mejorar y que esté alineado con los elementos del sistema.

D.2.9. México

A partir de 1990 dio inicio en México una política para el desarrollo de la educación superior que persiste hasta nuestros días, consistente en la retribución

contractual, relativamente estancada, y una compensación adicional, que con el tiempo ha sido creciente, si el trabajo del personal académico de tiempo completo es evaluado. A lo largo de estos 20 años, el sistema de «pago por mérito» ha caracterizado el desarrollo de la profesión académica y se ha hecho cada vez más complejo. Un profesor de tiempo completo (PTC) con 20 años de antigüedad y ubicado en la máxima categoría contractual percibe alrededor de la mitad de sus ingresos totales por la vía de procedimientos específicos de evaluación; si además pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) la parte derivada de evaluaciones periódicas puede llegar al 65% de los emolumentos.

Para el último ciclo disponible (2008-2009) la planta académica del sistema de educación superior estaba compuesta por 284.000 docentes. De éstos, alrededor de 81.000 estaban contratados a tiempo completo, lo que equivalía al 30% del total. A su vez, el 87% de los PTC se ubicaba en instituciones públicas, es decir, 71.000 docentes.

El crecimiento del personal de carrera (PTC) estuvo acompañado durante las dos décadas entre siglos por una modulación de sus trayectorias, que asociaba de manera directa la obtención del máximo ingreso por mérito a la obtención de un posgrado, sobre todo del doctorado. De este modo, cerca del 85% de los PTC de las universidades públicas estatales cuenta hoy con un posgrado, y alrededor del 40% ya sea con estudios de doctorado o con el grado concluido. Esta situación es muy contrastante con el perfil formativo de la planta académica nacional hasta finales de los 80, cuando la inmensa mayoría del personal académico, incluidos los PTC, tenía como grado máximo la licenciatura.

Podemos decir que la continuidad de estas políticas constituye la base de la conformación de la nueva profesión académica en México y ha estado ligada, a su vez, con la acreditación de los programas de estudio, la calidad de las instituciones y el cumplimiento de lo que, poco a poco, ha obtenido carta de ciudadanía en el ámbito académico mexicano: el «perfil deseable» establecido por la Secretaría de Educación Pública en el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Entre 2007 y 2010 se ha producido un aumento de 439 instituciones en el conjunto de las beneficiadas por este Programa (129 y 568, respectivamente). Este aumento obedece a la incorporación de los Institutos Tecnológicos Federales (en 2008), las escuelas normales (2009), las Universidades Interculturales y los Institutos Tecnológicos Descentralizados (ambos tipos en 2010). Un programa que inició en su momento con sólo medio centenar de universidades públicas estatales, hoy ya cubre a todos los tipos de instituciones públicas. Se trata, en realidad, del diseño de una carrera académica a nivel nacional que, junto con el reconocimiento del SNI, ha modificado las anteriores jerarquías al interior de las instituciones: hoy poco importa ser profesor titular C en una universidad pública, lo que distingue es ser «perfil deseable PROMEP», obtener primas al desarrollo académico nivel 4 en la UNAM (120% adicional, tomando como referencia el salario base) e investigador nacional nivel 4, al que le corresponden 1.760 dólares mensuales al tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar.

El PROMEP tiene otra línea de apoyos a los profesores que pertenecen a «cuerpos académicos» (estructuras diseñadas desde la Secretaría de Educación Pública a las cuales se les asignan recursos adicionales), consistente en proporcionales

mobiliario, bibliografía e incluso equipos de cómputo. Se cierra el círculo con la dotación de becas para estudios de posgrado dirigidas a profesores ya contratados que requieren el grado para obtener el «perfil deseable».

El incentivo que ofrece el seguimiento de estas políticas ha sido el ofrecimiento de dinero adicional, ya sea por parte de los individuos o por parte de las instituciones que cuentan con muchos académicos con el «perfil deseable». Por ende, y dados los bajos niveles salariales y las dotaciones estatales irreductibles para las instituciones (pago de nómina, gastos fijos…), conseguir los recursos adicionales es vital, tanto para la sobrevivencia del académico como para el desarrollo de las IES públicas. Esto ha generado, sin duda, un mejor conjunto de indicadores, aunque no necesariamente el incremento de la atención a los estudiantes ni la calidad de la producción académica. Aunque los grados de simulación a nivel individual e institucional son variables, hay pocas dudas de que la orientación por el dinero ha producido, en efecto, modificaciones en los patrones de consumo de los académicos y en la estructura del gasto de las universidades, pero ha lugar a dudas si ha contribuido a estimular el surgimiento de un proyecto académico. La pérdida de este tipo de reconocimientos ha rebasado con mucho el costo económico que supone, para convertirse en un signo inequívoco de incapacidad docente y de investigación.

La evaluación formal es muy positiva, pero casi sin excepción expresada por las autoridades que comandan estas políticas; en segundo lugar, la evaluación de las consecuencias de este proceder por parte de los investigadores educativos ha aportado evidencia de una zona indudablemente positiva de reordenamiento –e incluso ordenamiento inicial para varias instituciones– por la vía de la planeación estratégica, y a su vez una fuerte erosión de la ética del trabajo y del esfuerzo, dado que la obtención de los indicadores se ha convertido en un fin y no, como se suponía, en un medio para mejorar la calidad educativa de la formación universitaria. Un problema en el que es necesario poner atención es que la referencia en la orientación del trabajo ya no pasa ni por el compromiso con la institución ni por el desarrollo de la docencia, puesto que, por ejemplo, en una universidad federal un curso de tres meses otorga 300 puntos para los sobresueldos y un artículo de investigación 3.000. El tema merece mayor atención e investigaciones. En 2007-2008 se levantó una encuesta nacional de PTC en el contexto de la investigación internacional «La profesión académica cambiante» (CAP, por sus siglas en inglés). Los resultados preliminares confirman un drástico cambio en la morfología de la profesión académica, sin el correspondiente impacto en la calidad de los procesos universitarios.

Las *instituciones privadas de élite* han adoptado en buena medida los indicadores señalados, pero no han diferenciado los ingresos por contrato de los ingresos por evaluación. En las *instituciones privadas de absorción de demanda residual* el simple hecho de no tener PTC, sino trabajadores a destajo de la docencia, lleva a que este problema no se presente.

D.2.10. Perú

Universidades

El personal docente universitario ha experimentado un crecimiento concomitante a la expansión de la matrícula estudiantil, descrito anteriormente. De los 59,085 docentes que actualmente trabajan en el sistema de educación superior universitario, el 68% –40,243– son hombres y el 32% –18,842– son mujeres. Esta predominancia masculina es más notoria en el sistema público donde el 74% son hombres contra un 65% en el sistema privado.

Por grupos etáreos, el grupo entre 45 años y más, representa el 55,3%, seguido del grupo de 40 a 44 años con el 13,5% y el de 35 a 39 años con el 13,3%. Desagregando la información entre la universidad pública y privada, se observa que la media de edad es mayor en la universidades estatales donde el 71,% de los docentes tiene entre 45 años y más, frente al 45,9% en el caso de las privadas.

Según el Censo Universitario del 2010, el 70,3% de los docentes tiene estudios de postgrado concluidos. De este grupo, el 75,5 % ha hecho una maestría, un 19,4% una segunda especialización y un 5,2% un doctorado. La incidencia de los estudios de postgrado es mayor en las universidades públicas con 78,5%, mientras en las privadas es sensiblemente menor con un 65, 6%. Con respecto, al lugar de realización de los estudios de postgrado, solamente el 15,6% los realizó en el extranjero.

Siguiendo la tendencia observada a nivel estudiantil con respecto a la distribución geográfica, el 47,7% de los docentes tienen fijada su residencia en Lima, seguido por el Departamento de Arequipa y La Libertad con 5,8% y 5,5% respectivamente

Un dato relevante que impacta sobre el desempeño académico es el de la condición laboral de los docentes. A lo largo de la última década la proporción de docentes ordinarios ha ido sistemáticamente disminuyendo desde un 47,7% en el 2002 hasta situarse en 34,7 % en el 2010. Es interesante señalar que los docentes de la universidad privada, apenas tienen la condición de ordinarios el 12,6%, cifra significativamente menor al 73,4% de sus pares de las universidades públicas. Además la mayoría de docentes del sector privado desempeñan su labor por horas, siendo por pocos aquellos de tiempo completo.

En conclusión los docentes han mejorado su calificación académica ya que desde el 2007 (21.6%) hasta el 2010 (53%) ha aumentado más del 50% de docentes con maestría, aunque un porcentaje mínimo de estos estudios son en el extranjero. Estos datos muestran que los docentes universitarios se preparan y especializan con estudios de maestría en universidades locales. Sin embargo, en el sistema privado este perfeccionamiento no corresponde a una mejora en sus condiciones laborales, ya que es un porcentaje mínimo el que es ordinario y tiempo completo. Esto podría afectar la estabilidad y permanencia de un cuerpo docente en cada institución que garantice la calidad y buena marcha de la enseñanza.

En el sistema universitario público se observa una mayor regulación y control en la carrera de los docentes a través de los procesos de ordinarización, y mayores oportunidades para ocupar plazas de tiempo completo, aunque el reconocimiento económico es menor que el del sector privado. Los docentes por lo general se dedi-

can a la enseñanza y no dedican tiempo y esfuerzo a la tarea de la investigación y el avance en el conocimiento de sus especialidades.

Institutos y Escuelas de Educación Superior

El personal docente en la educación superior no universitaria ha sufrido una leve disminución del 6% entre el 2006 y el 2010 que es consistente con el nivel de estudiantes matriculados durante el mismo periodo.

En el 2010, los docentes de los institutos y escuelas superiores tecnológicas representan en 81,5%, los de institutos pedagógicos el 14,4% y los de institutos y escuelas artísticas el 4,1%. Esta tendencia se ha acentuado, como producto fundamentalmente, de la disminución de los docentes de institutos pedagógicos que se han reducido en un 50% en los últimos 4 años.

A diferencia del sistema universitario, se ha mantenido constante la proporción entre los docentes de institutos y escuelas públicas y privadas. Los estatales representan aproximadamente el 41,5% de los docentes, en el periodo de estudio.

D.2.11. Puerto Rico

Aunque en la Isla existen universidades que han sido categorizadas por el *Carnegie Foundation* como instituciones de investigación, la mayoría se enfocan en la enseñanza.[1] Por consiguiente, el peso que se le da a la investigación es limitado, tomando en consideración el número de instituciones que operan en la Isla y que ofrecen programas de nivel doctoral. El tiempo compensado al personal docente por desarrollo de investigaciones y la publicación de los resultados de las mismas es insuficiente si se compara con los cursos que los facultativos tienen que enseñar, y las funciones y tareas administrativas que tienen que ejercer. Las condiciones de empleo de los facultativos a tiempo parcial tienen mucho margen para mejorar.

El personal docente contratado a tiempo parcial no tiene el beneficio de aportación para seguro de salud (seguro médico) por parte de la institución para la cual labora; las cargas académicas son de hasta 12 créditos (cuatro cursos) por semestre en el sistema privado; se le asignan varios cursos de estudios supervisados a estudiantes que necesitan terminar un grado y el curso requerido no está en la oferta académica en ese semestre; los cursos a distancia no son considerados – en algunas instituciones - como de tres créditos, aumentando la carga académica del facultativo. Tampoco se identifican fondos para el desarrollo profesional de este personal como para asistir a conferencias académicas dentro de su disciplina. En algunos casos no se les asigna un espacio de oficina donde atender los estudiantes. Esta situación tiene, entre otras, las siguientes repercusiones: falta de continuidad en los programas de estudio, número reducido de facultativos que pueden servir como miembros de comités de tesis de maestría y doctorado, y limitaciones en la consejería académica especializada por disciplinas.

---

[1] Algunas de las instituciones clasificadas como de enfoque en investigación son el Recinto de Río Piedras y Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico, el Recinto Metropolitano de la Universidad Interamericana, y el Recinto de Ponce de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. http://www.carnegiefoundation.org.

El personal docente a tiempo completo tiene una carga académica mínima de 12 créditos al semestre en el sistema público y en las instituciones privadas la carga mínima es de 15 créditos por semestre.[1] A esto se añaden tareas de carácter administrativo como pertenecer a comités de personal, de revisión curricular y de desarrollo de las bibliotecas; participación en reclutamiento de personal docente; formar parte de comités de tesis de maestría y doctorado; ofrecer consejería académica a estudiantes; representar a su facultad o escuela en el senado académicos, entre muchísimos otras tareas que le requiere la institución al personal docente.

En Puerto Rico hay una alta incidencia de «incesto académico o intelectual» o «*academic or intellectual inbreeding*». Esto se refiere a la tendencia de una institución a reclutar a sus propios egresados. Aunque este fenómeno se da de esa manera en la Isla, también existe un «*inbreeding*» en el sistema completo de educación superior puertorriqueña. Las instituciones de Puerto Rico contratan egresados de las instituciones de Puerto Rico. Esto puede redundar en una falta de diversidad de acercamientos teóricos y científicos a la investigación y solución de problemas sociales, políticos y económicos. Las instituciones que han adoptado un proyecto serio de internacionalización, han comenzado o reforzado los esfuerzos de reclutamiento de personal docente graduado en instituciones fuera de Puerto Rico.[2] La búsqueda de personal docente fuera de la Isla es más frecuente cuando el programa académico que va a ofrecer la institución no se ofrece en Puerto Rico y no hay egresados nativos en esa disciplina. Sin embargo, más del 85% de las instituciones de educación superior publican anuncios para reclutar personal docente y administrativo en rotativos nacionales.

Las evaluaciones que conduce el Consejo de Educación Superior de Puerto Rico (CESPR) revelan que las IES destinan escaso presupuesto para fomentar que facultativos presenten los resultados de sus investigaciones en congresos nacionales e internacionales o para que los docentes participen en reuniones internacionales sobre desarrollos y cambios en sus disciplinas. Vinculado directamente a este asunto está el hecho de que pocas instituciones requieren que el personal docente –aun los que poseen grados doctorales– investigue como parte de los requisitos para ascensos en rangos (Profesor Asistente - Profesor Asociado - Profesor) ni para la recontratación.

Algunas instituciones han creado centros de desarrollo de la docencia donde se ofrecen talleres para enseñarle a los profesores cómo enseñar (desde preparar exámenes hasta desarrollar y manejar discusiones de grupo). Estos centros o serie de talleres a través de todo el semestre responden directamente a la característica fundamental de la mayoría de las IES que operan en la Isla: son instituciones de enseñanza.

---

1 En el sistema público, la Universidad de Puerto Rico tiene como carga mínima 12 créditos por semestre, pero otras de las instituciones públicas requieren 15 créditos de carga mínima a tiempo completo.

2 La Universidad de Puerto Rico lleva la vanguardia en este aspecto, específicamente los recintos de Mayagüez, Ciencias Médicas y Río Piedras. Otras instituciones como la Universidad del Sagrado Corazón ha incentivado el intercambio de profesores extranjeros. Las instituciones que interesan reclutar profesores egresados de otras universidades publican anuncios en revistas profesionales y pocas utilizan publicaciones masivas de educación superior estadounidenses como The Chronicle of Higher Education e Inside Higher Education.

D.2.12. República Dominicana

El personal docente de la educación superior dominicana se incrementó en un 32 %, pasando de 9,151 en el 2006, a 12,107 en el 2009. Este profesorado se caracteriza por ser contratado por asignaturas, en lo que se estima entre un 80 y 90 %, es decir con dedicación a tiempo parcial para sus labores académicas, lo cual no deja espacio para la asesoría individual a estudiantes, para la producción académica ni para la investigación. Un 29.5% posee solamente el grado de licenciatura o equivalente, un 42.2 de maestría y un 2.5% el nivel de doctorado.

La Ley 139-01 que regula la educación superior dominicana deja claro que el profesorado de las instituciones debe estar constituido por personas debidamente calificadas para cumplir con las responsabilidades de su labor, de acuerdo al nivel y especialidad en las que realizan sus actividades académicas. De igual manera esta Ley dispone la elaboración de las normas que rigen el ejercicio docente (Artículo 49) y la creación de un Sistema de Carrera Académica que debe ser aprobado por el CONESCyT. Estas dos reglamentaciones están pendientes de formulación. La realidad nos muestra que son escasas las universidades que han puesto en marcha su propia carrera académica.

Las reglamentaciones particulares para los estudios de nivel técnico superior (2008), de grado (2007) y de posgrado (2008) respectivamente, dedican un capítulo a caracterizar el personal docente de las instituciones de educación superior conforme el tipo de programa en el que desempeñan su labor, su formación profesional y sus competencias pedagógicas. Asimismo, establecen estos reglamentos directrices generales en relación a las responsabilidades de las instituciones de definir los deberes y derechos del profesorado.

Al evaluar las tendencias que muestran las informaciones en relación al personal docente observamos que superar estas cifras requiere de un abordaje de la situación del profesorado desde al menos dos perspectivas. Una es con una visión de Sistema de Educación Superior a partir de un marco de políticas nacionales que coadyuven al desarrollo de la profesión académica conforme lo establece la Ley 139-01 y sus reglamentos. La otra es desde cada institución asegurando la adecuada selección, la contratación a tiempo completo, la promoción, la permanencia y el desarrollo cualitativo del personal docente, a fin de que sean gestores de los cambios que la docencia universitaria demanda en la sociedad del conocimiento.

D.2.13. Uruguay

En Uruguay los docentes de las instituciones universitarias se encuentran categorizados de manera diferente según sea la institución a la que pertenecen. La universidad pública tiene un tipo de vínculo y forma de categorizarlos y las instituciones privadas utilizan otros que tampoco comparten como un sistema homogéneo entre ellas.

Esa variación tiene algunas repercusiones. Por una parte, en las escalas salariales que, al no tener un patrón unificador, quedan libradas a lo que cada institución desee aplicar. Las políticas de mercado a la hora de retribuir el trabajo docente estén presentes, especialmente entre las instituciones privadas que deben competir por atraer a los docentes más calificados y retribuirles de manera atractiva.

La relación entre cooperación –competición en el ámbito de las IES posee algunas particularidades en lo que se refiere a los equipos docentes. De un lado, algunas universidades privadas establecen cláusulas de exclusividad para todos los docentes y en otras se aplican a aquellos que tengan una alta carga de dedicación horaria en ella o altas responsabilidades de gestión. Del otro, en la Universidad de la República, en particular en algunas de sus Facultades, los docentes tienen que optar entre su vinculación con esa institución o su vínculo con alguna privada, pues se sanciona en los hechos a quienes son docentes de una institución que no sea pública.

En otro orden, no existen políticas nacionales que fijen estrategias o promuevan la formación de actuales docentes con formación de grado hacia doctorados o maestrías, como sucede en otros países. Las metas para la formación en esos niveles las fijan las propias instituciones, así como las maneras para incentivar a que continúen en etapas superiores de formación.

Destacable es el papel que ha comenzado a ocupar la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Se trata de una «persona pública no estatal» que tiene entre sus cometidos promover las políticas de estado que hayan sido definidas, que incluyen el diseño, organización y administración de planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación. Entre estos se encuentra el de apoyar mediante becas la formación de maestría y doctorados, tanto en el país como el extranjero.

La Agencia comenzó a operar en el año 2008 y si bien las ayudas son incipientes y articuladas en torno a ciertas líneas que se consideran prioritarias, su presencia se constituye en el primer ejemplo de políticas nacionales orientadas a la alta especialización y fomento de la ciencias y la investigación, al que pueden acceder tanto la universidad pública como las privadas. Los procedimientos establecidos suponen la necesidad de concursar por la obtención de las becas, en un procedimiento transparente y socialmente validado.

La Agencia organiza además otro servicio que ha comenzado a tener repercusiones sobre la conformación de los planteles universitarios. Ha sentado las bases del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) al que pueden postular todos los académicos que entiendan que reúnen los requisitos para hacerlo, pero cuya integración depende del resultado de la evaluación de tribunales por áreas de conocimiento.

Uno de los efectos es que aquellos docentes que integran el SNI han adquirido un plus para las instituciones en las que están insertos (se anuncia públicamente cuántos investigadores cuenta la institución) y también hace a los integrantes del SNI más «codiciados» por las instituciones. En otras palabras, es hecho de estar en ese grupo otorga méritos adicionales a la hora de nuevas postulaciones y, eventualmente, mejores retribuciones.

D.2.14. Venezuela, R.B.

La renta petrolera permitió al Estado venezolano otorgar sustanciales beneficios socio-económicos a los profesores de las IES públicas; además, en el caso de las universidades la pertenencia a esta institución suponía para los profesores un alto prestigio social. Sin embargo, en la medida en que las condiciones socio-económicas del país han desmejorado, se ha producido un deterioro del salario real y de las con-

diciones de trabajo de los profesores universitarios, que no ha sido contrarrestado por el Estado, no obstante la presión de los gremios. Ante este deterioro prolongado, con repercusiones en la calidad de vida de los académicos, la organización tradicional de los profesores universitarios del sector público (Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela, FAPUV) dedica parte importante de sus esfuerzos a gestionar y reclamar el cumplimiento por parte del gobierno o de las propias instituciones, del pago de deudas contraídas con los profesores. Sin embargo, tal como se puede apreciar en la creación del sistema de educación universitaria que el Estado ha venido construyendo de manera paralela, también desde el propio gobierno se ha impulsado la creación de una organización gremial de los académicos de las instituciones oficiales (Federación Nacional de Sindicatos de Profesores de Educación Superior, FENASINPRES[1] que responde a los lineamientos políticos del gobierno y que se ha constituido además en el vocero reconocido y atendido de los profesores, por parte de las autoridades del Ministerio.

Desde 1982, todos los profesores universitarios del sector público gozan de la misma remuneración por categoría y dedicación, de acuerdo con las Normas de Homologación[2]. Por su parte, cada institución pública puede establecer convenios con su personal y ofrecer beneficios adicionales al salario homologado, práctica también homologada por las distintas instituciones, a partir de los consensos gremiales de carácter nacional[3].

La contratación en las IES oficiales es a través de concursos de oposición, losque otorgan estabilidad laboral casi absoluta al profesor. Sin embargo, en las IES oficiales creadas recientemente, la contratación de los académicos tiene un marcado sesgo ideológico, en tanto el aspirante es evaluado en su dominio teórico, conceptual, metodológico y técnico de la estrategia del proyecto comunitario y del área académica y en lo ético político, ya que se espera que participe activamente en el proceso revolucionario. Tanto en las instituciones oficiales tradicionales, pero sobre todo en las recientes, también está presente la figura del profesor cuyo contrato con la institución es por períodos determinados, renovables o no, lo cual conlleva a que su estabilidad laboral y beneficios socio-económicos sean muy limitados. En las IES privadas la contratación del personal responde a criterios propios de los propietarios de la institución, que no garantizan la estabilidad laboral y generan una condición incierta para los profesores.

Mención aparte merece la jubilación del personal académico, ya que debido al proceso de expansión producido en los setenta, hoy muchos de aquellos profesores contratados en el sector público han cumplido 25 años de ejercicio y solicitado su jubilación, situación que incide en una virtual descapitalización académica de las instituciones oficiales, que no promueven la generación de relevo e improvisan para satisfacer demandas coyunturales (Centro Interuniversitario de Desarrollo, 2007).

---

1 Ver http://www.fenasinpres.org/.

2 Las Normas de Homologación surgieron por acuerdo entre FAPUV y el Ministerio de Educación en 1982, para homologar los salarios de los profesores de las universidades y ajustarlos de acuerdo con el índice de inflación; posteriormente fueron asumidas por los profesores de las instituciones no-universitarias públicas.

3 Los profesores de las nuevas IES no pertenecen a FAPUV y su relación con el gobierno en términos salariales se resuelve en el marco del compromiso político con el proceso revolucionario.

Pero la diferenciación y segmentación de la profesión académica no se produce principalmente por esa vía. Como una medida para detener la deserción de los investigadores por la falta de estímulo económico y el deterioro de los salarios universitarios se creó desde 1990, el Programa de Promoción del Investigador (PPI), el cual asignaba a los investigadores activos inscritos en el mencionado Programa, una suma calculada a partir del salario mínimo nacional, de acuerdo con la evaluación hecha por pares. Así, aunque esta medida no alteró el salario real del profesor y, en otro contexto sería un mecanismo de evaluación del desempeño, dado el proceso inflacionario del país, se constituyó en fuente de ingreso adicional, de segmentación de las instituciones y del status de los profesores. La última convocatoria para este Programa fue en 2008. En 2011 se crea el Programa de Estímulo a la Investigación (PEI) que sustituye al PPI, al cual se objetó el haberle dado al investigador la figura protagónica, que no le correspondería sino al proceso mismo de investigación[1], (sin embargo, en la práctica el PEI ha sido asumido por los profesores universitarios como una oportunidad de obtener ingresos adicionales que compensen la caída real del poder adquisitivo de los sueldos, los cuales no han sido ajustados desde 2008, por lo cual se estima que la caída del salario real del profesor universitario es de 26.5% para el primer trimestre de 2010 (García Larralde, 2001). Un elemento que se pudiera sumar a este punto, es la falta de estímulo que representa para los profesores este salario poco competitivo, lo cual ha conducido a que muchos profesores jóvenes emigren en búsqueda de mejores condiciones para su desarrollo profesional.

Es innegable que las políticas desarrolladas durante los últimos años han generado un impacto en la educación superior venezolana, evidenciado fundamentalmente en: 1) el crecimiento de la población atendida por la educación superior, especialmente a partir de la implementación de la Misión Sucre (2003) y de la política ingreso irrestricto (2008); 2) la creación de nuevas instituciones[2] diferentes de las IES tradicionales; y 3) en la intervención directa o indirecta del Estado, a través de los recortes presupuestarios, la asignación obligatoria de cupos estudiantiles y la imposición de los mecanismos de ingreso de nuevos estudiantes a las IES, inclusive en las universidades cuya condición de autonomía se mantiene. En consecuencia, la tendencia al crecimiento más o menos sostenido del personal docente, continuó paralelamente con la expansión de la matrícula y la creación de nuevas instituciones, hasta 2006. Por ende, el crecimiento se produjo básicamente en las instituciones oficiales, aunque también las instituciones privadas aumentaron el número de profesores contratados.

Ahora bien, la universalización de la educación superior anticipa instituciones masificadas; esto exige la contratación intensiva de personal, con niveles mínimos de calidad –no garantizados dada la precariedad de la formación de este profesor improvisado[3]– además de requerir la adaptación de la infraestructura y capacidad física de las IES existentes o por crear, para poder atender tal masificación y que la atención de la demanda realmente se traduzca en equidad con calidad.

---

1 Ver http://www.oncti.gob.ve/oncti/phocadownload/Estadistica/informe_ppi_20092.pdf.

2 La Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), la expansión de la Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada (UNEFA) y la implementación de nuevas instituciones por la política de la Misión Alma Mater.

3 Esto significa repetir la experiencia de contratar profesionales recién egresados e inclusive sin concluir sus estudios de pregrado, para poder satisfacer la demanda estudiantil, de los años 70.

La puesta en práctica de estrategias que efectivamente han permitido la alta tasa de cobertura alcanzada en Venezuela (83%), ha sido posible en gran parte porque llevar la educación superior a los rincones más apartados del país a través de la municipalización, requirió improvisar profesores universitarios, contratando a cualquier profesional disponible en el lugar, para someterlos previamente a un proceso de formación, intensivo en el tiempo y dirigido fundamentalmente a la formación ideológica-política que garantice lealtad al proceso revolucionario.

Lo anterior resume el presente de la profesión académica en Venezuela, donde su desarrollo en los próximos años estará marcado por la orientación ideológica de las políticas públicas implementadas, e impuestas, ya que no se han producido en un contexto consensuado. Ello genera tensión entre las IES autónomas y el gobierno, que manipula el financiamiento como medida de presión para obligar a las universidades a adaptarse a las exigencias del Primer Plan Socialista del Desarrollo Económico y Social para el periodo 2007-2013; tensión que trasciende el tema de los salarios y del financiamiento. El Plan establece la definición de nuevas funciones universitarias modificando el que tradicionalmente ha sido el papel de los profesores. Así, en la docencia, el profesor universitario debe enfrentar el reto planteado por una forma diferente de enseñanza, que supere la tradicional exposición magistral e involucre al estudiante, al profesor y a las comunidades en un trabajo conjunto, como parte del compromiso social de la universidad y la creación de conciencia revolucionaria. En lo relacionado con la actividad de la investigación, el profesor universitario deberá producir resultados útiles en la solución de los problemas 'del pueblo', en un proceso que implique que éste se apropie del conocimiento, de acuerdo con el modelo de producción socialista. También la extensión/servicio se ve afectada en esta reconceptualización de las funciones tradicionales del profesor, en tanto la vinculación con diversidad de organizaciones empresariales, comunitarias, educativas, culturales, etc., entendida como cooperación e interacción, ahora pasa por la definición de la relación en términos la construcción de conocimiento con el 'pueblo' en un 'diálogo constructivo' cuya impronta es definida por el proyecto socialista.

D.2.15. España

Interesa destacar tres puntos claves sobre el personal docente e investigador:

a. El desarrollo de los procedimientos obligatorios de evaluación por parte de un organismo evaluador para poder acceder a la carrera de profesor universitario, independientemente si es por la vía funcionarial o por contrato. En el primero de los casos, y como se profundiza en el apartado de aseguramiento de la calidad, para acceder a los cuerpos de funcionario docente universitario hay que someterse a un proceso de acreditación. También para acceder a la figura de profesor contratado hay que someter a evaluación el currículo del aspirante.
b. La composición del profesorado según el régimen al que se acoge también presenta comportamientos a tener en cuenta. Se percibe un aumento sostenido de la proporción de profesores contratados, es decir, que no forman parte del régimen funcionarial. En el curso 2006-2007 los contratados suponían

el 45,25% del total del personal docente e investigador de las universidades públicas españolas, dos años más tarde son el 48,23%.

c. Finalmente, durante los últimos años se ha venido confeccionando el Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades Españolas que tiene como objetivo **delimitar la figura del profesor,** y responder a una nueva realidad universitaria en la que confluyen diferentes factores que la determinan. Además, pretende atender a la exigencia de una actividad compleja, más allá de la docencia, como la investigación, la gestión y la transferencia de conocimiento.

El desarrollo de este Estatuto se establece en la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU) y señala que éste debe incluir:

- Regulación de una estructura de carrera funcionarial basada en la obtención de méritos.
- Regulación de las condiciones para la gestión de la explotación de los resultados de la investigación.
- Regulación de la excedencia por incorporación a empresas de base tecnológica.

Dentro de las principales acciones que se vienen planteando sobre el Estatuto está el reconocimiento de los diversos caminos que puede tener la carrera docente, además de posibilitar el inicio de dicha carrera parcial o totalmente en una universidad o en un centro de investigación. Derivado de la Ley y el propio Estatuto, se establecerían grados para cada cuerpo docente, para lo que se definirían las vías para alcanzar dichos grados y las consecuencias académicas y retributivas de tal obtención.

El fin es dotar de mayor certidumbre y transparencia a la carrera docente, posibilitando también las vías diversas que se abren al profesor universitario durante su carrera.

El ambiente político y el ánimo de la comunidad universitaria al que se enfrenta la tramitación de este Estatuto no favorecen la aprobación de éste antes de finalizar esta legislatura. Se percibe por parte de la comunidad universitaria cierto escepticismo sobre el resultado del trámite.

D.2.16. Portugal

La dimensión del cuerpo docente en las IES de Portugal ha disminuido ligeramente, como resultado de las políticas de contracción presupuestaria por parte del Estado, y la respectiva reducción del traspaso de dineros del Presupuesto de Estado para el funcionamiento de las Universidades.

Las dotaciones de personal de las universidades y las condiciones legales en el sentido de acercar el número de docentes tiempo completo equivalente a la cifra estándar han impuesto algunas dificultades en el avance profesional de los docentes, algo crucial en el caso de los Asistentes que, sin estar considerados en la dotación de personal (plan de carrera), se ven obligados a dejar la universidad.

La publicación del nuevo Estatuto de Carrera del Docente Universitario (Decreto Ley 205/2009 del 31 de agosto) también ha provocado algunas modificacio-

nes en la dinámica de evaluación de los docentes, específicamente, obligando a las instituciones a introducir criterios más objetivos, ya sea en la contratación, o en la evaluación de éstos.

También existe una problemática emergente en las dotaciones de personal de las instituciones de educación superior en Portugal, en lo que se refiere a los docentes; un nivel de movilidad extremadamente reducido, con el surgimiento de la denominada endogamia, proceso por el cual los docentes formados en la universidad absorben casi la totalidad de vacantes disponibles para la docencia. Este es un reflejo cultural también del país, donde en las más diversas áreas la propensión a la movilidad es mínima.

E. Formación de capital humano avanzado

Introducción

Las sociedades iberoamericanas demandan de la educación superior, ante todo, la formación de un personal competente para gestionar el conocimiento más avanzado en las diversas profesiones y campos técnicos, así como de científicos e ingenieros en condiciones de participar en la producción de nuevo conocimiento y contribuir a su utilización a través de los procesos de innovación.

También el personal directivo de las sociedades democráticas –en la alta gestión pública, la gerencia de las empresas, el manejo de los medios de comunicación, la judicatura y el parlamento, la política y las organizaciones de la sociedad civil– se forma hoy día, en proporción creciente, en las universidades y demás instituciones de educación superior.

El presente capítulo busca dar cuenta de diversas dimensiones de estos procesos formativos claves para el funcionamiento de las sociedades contemporáneas, a través de los cuales se mantiene, amplía y renueva el capital humano avanzado.

Para tal efecto se presenta y analiza la información más reciente disponible sobre acumulación y volumen de este capital en las sociedades iberoamericanas; el número de graduados que producen las instituciones de educación superior y las tasas de graduación en los países de la comunidad; la organización de los procesos formativos; la eficiencia interna de dichos procesos; la distribución de los graduados por áreas de especialización, y varios aspectos relativos a la inserción laboral de los graduados y a los beneficios económicos que traen consigo los diplomas de educación superior.

Adicionalmente, en relación con los aspectos de inserción laboral, se presentan algunas experiencias nacionales de producción y gestión de información para apoyar y orientar el acceso de los graduados al mercado de las ocupaciones profesionales y técnicas.

Por último, sobre la base de los Informes Nacionales se presenta un cuadro de evaluaciones sobre las evoluciones recientes del tránsito desde la educación superior al mundo del trabajo en diferentes países de la región iberoamericana.

Indicadores comparados 2007/2011: cambio y variaciones

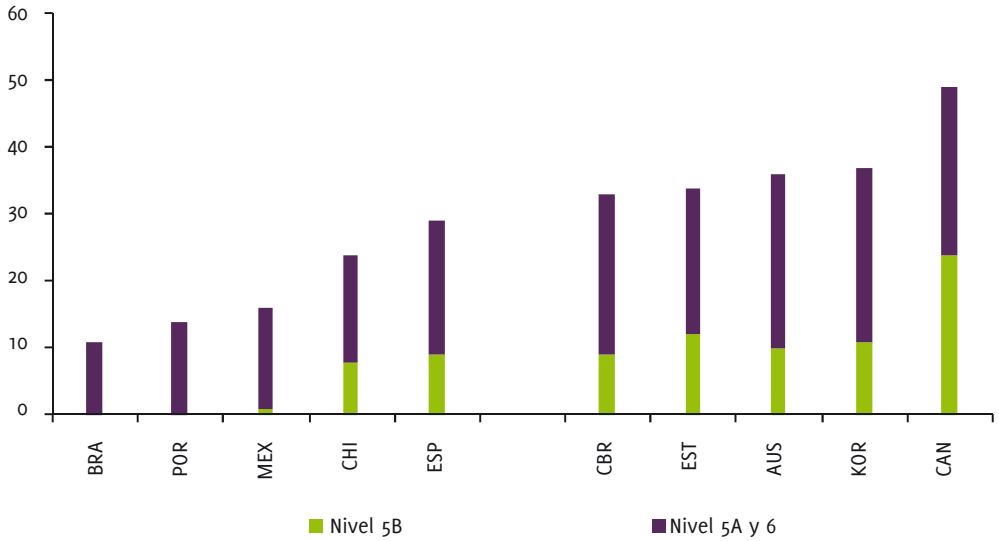
DATO 2011	VARIACIÓN RESPECTO A DATO 2007
Porcentaje predominante de mujeres entre las personas graduadas.	•
Mayoría de graduados proviene de áreas de ciencias sociales, negocios y leyes, educación, y salud y bienestar. En conjunto, estas áreas concentran más del 60% de los graduados.	•
Participación de personas con educación terciaria en la fuerza de trabajo.	+
Desempleo entre graduados afecta mayormente a mujeres con formación terciaria de Nivel 5B.	•
Número de graduados y tasa de graduación por países.	+
Hay países latinoamericanos que mejoran significativamente en el indicador de eficiencia interna.	+
Sin embargo, la tasa de eficiencia interna de los sistemas nacionales de Iberoamérica continua siendo menor que la de países de comparación internacional.	•

DATO 2011	VARIACIÓN RESPECTO A DATO 2007
Empleo de personas con educación superior aumenta en mayoría de países iberoamericanos.	+
Dentro del desempleo total, personas con formación de Niveles 5A y 6 son generalmente las menos afectadas.	+
Incremento en personas con educación terciaria en grupo de personas de 25 a 34 años en comparación con grupo de 55 a 64 años	+
Cantidad y calidad de información sobre inserción laboral graduados a nivel nacional.	+
Cantidad y calidad de información sobre inserción laboral de graduados a nivel de instituciones	+

Simbología: • = Se mantiene tendencia respecto a 2007; **+**= Aumento respecto a 2007; **- =** Disminución respecto a 2007.

E.1.1. Capital humano avanzado en la población

Personas con educación superior en la población de 25 a 64 años por nivel, 2008 (en porcentaje)

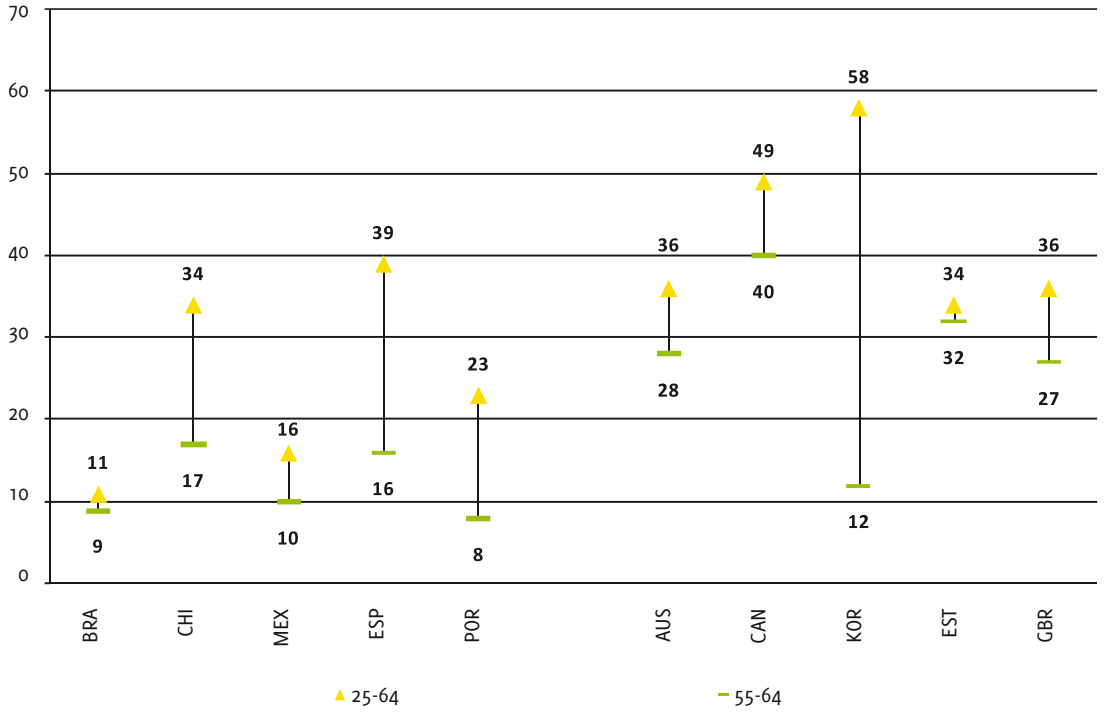


Fuente: OECD, Education at a Glance 2010: OECD Indicators.

El indicador básico en materia de logro a lo largo del tiempo de la acumulación de capital humano avanzado es el porcentaje de personas adultas (25 a 64 años) que ha cursado estudios superiores. Como muestra este Gráfico, las personas con algún tipo de educación superior –sea de Nivel 5B o Niveles 5A y 6 de la CINE 97- constituyen en Iberoamérica una proporción relativamente baja de la fuerza de trabajo en comparación con el promedio de países de la OCDE (30%) y con los países de la muestra comparativa internacional. Sólo España se acerca a esa cifra, secundado por Chile. Los países de comparación internacional muestran cifras aún más altas; superiores a un tercio de la población mayor de 25 años, alcanzando en Canadá a uno de cada dos personas de la población adulta.

E.1.2. Aumento intergeneracional del capital humano avanzado

Población con educación terciaria por grupo de edad, 2008 (en porcentaje)

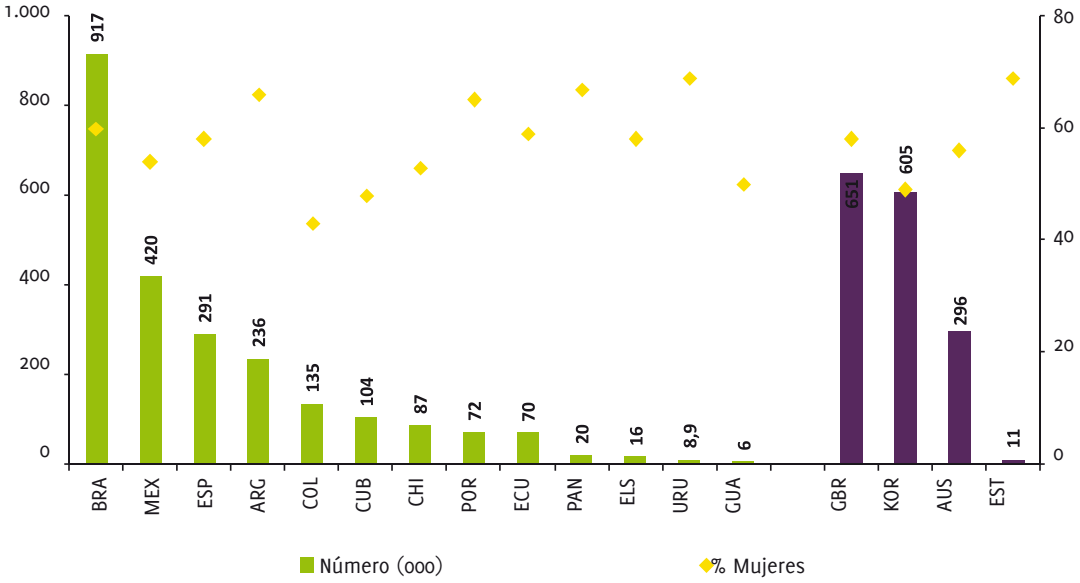


Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2010.

Algunos países para los cuales existe información comparable muestran un significativo incremento intergeneracional en cuanto a la proporción de personas adultas con educación terciaria. Es el caso de España, Chile y Portugal entre los países iberoamericanos y de Corea en el caso de los países desarrollados de comparación. En el grupo de edad más joven España y Chile se sitúan levemente por encima y por debajo respectivamente del promedio correspondiente a los países de la OCDE en este indicador.

E.1.3. Número de graduados y participación femenina

Número anual de graduado de educación superior y porcentaje de mujeres graduadas. Alrededor de 2008 (en miles)



Fuente: Sobre la base de UNESCO, Compendio Mundial, 2010.

En términos numéricos, el volumen de personas que se gradúa anualmente de la educación superior varía entre los países con acuerdo al tamaño de los sistemas y las tasas de participación en la enseñanza superior. En efecto, el número de graduados en Brasil, superior a los 900 mil, es prácticamente el doble que en México, mientras que supera en tres veces o más el número de graduados de países como España y Argentina. El resto de los países de Iberoamérica gradúan entre 6 mil y 135 mil personas anualmente.

Por su parte, con excepción de Colombia, en el resto de los países iberoamericanos, la tasa de graduación femenina supera la de los varones, hecho que es consistente con su participación relativa predominante también en la matrícula (C.1.5).

E.1.4. Tasa de graduación de profesionales y técnicos

Tasa de Graduación de la educación superior por nivel y sexo de los graduados, 2008 (%)

	Nivel 5B		Nivel 5A	
	Total	% Mujeres	Total	% Mujeres
BRA	...	...	...	...
CHI	...	...	...	...
MEX	1,2	1,1	18,1	19,6
ESP	14,2	15,8	33,1	41,1
POR	2,4	3,6	45,3	55,4
AUS-1	17,8	19,4	48,5	56,8
CAN-1	29,6	35,7	34,4	43,8
KOR	...	...	...	...
EST	...	...	...	...
GBR	15,8	20,4	34,9	40,2
OCDE	9,5	10,7	38,0	45,9

Fuente: Sobre la base de OCDE, Education at a Glance 2010.
n- Los datos se refieren al n años o períodos antes del año o período de referencia.

La tasa de graduación de educación terciaria expresa el porcentaje de graduados en un país en un año determinado en relación al total de la población en la edad típica de graduación, según la duración determinada de los programas. En el caso de los países iberoamericanos, la tasa de graduación de las mujeres es más altas que la de los hombres en programas de Nivel 5B y 5A, pero en el total es más baja que la de los países de la muestra comparativa, sobre todo en el Nivel 5B, de programas técnicos.

Esta notoria diferencia en las tasas de graduación entre ambos grupos de países se debe a la manera como se organizan las enseñanzas, con programas altamente especializados desde el comienzo y de larga duración en el caso de Iberoamérica y programas de educación general o más amplia y de menor duración en el caso de los países de la OCDE, incluyendo a Europa a partir de la puesta en marcha del proceso de Bolonia.

E.1.5. Organización de las enseñanzas

Países seleccionados: tasa de graduación de la educación superior por nivel y tipo de programas, 2008 (en porcentaje)

	Nivel 5B	Nivel 5A		Nivel 6
		Programas de Primer Grado de 3 a <5 años	Programas de Segundo Grado de 5 años o más	Programas avanzados (Ph.D. o equivalente)
BRA	...	27,7	1,2	0,4
CHI	...	16,0	4,3	0,1
MEX	1,2	18,1	3,0	0,2
ESP	14,2	29,8	2,2	0,9
POR	2,4	45,3	6,7	3,0
AUS	17,8	59,2	17,9	1,9
CAN-1	29,6	40,0	9,1	1,1
KOR	...	43,4	8,9	1,1
EST	...	24,5	11,7	0,9
GBR	15,8	40,1	22,2	2
OCDE	9,5	38,2	10,6	1,4

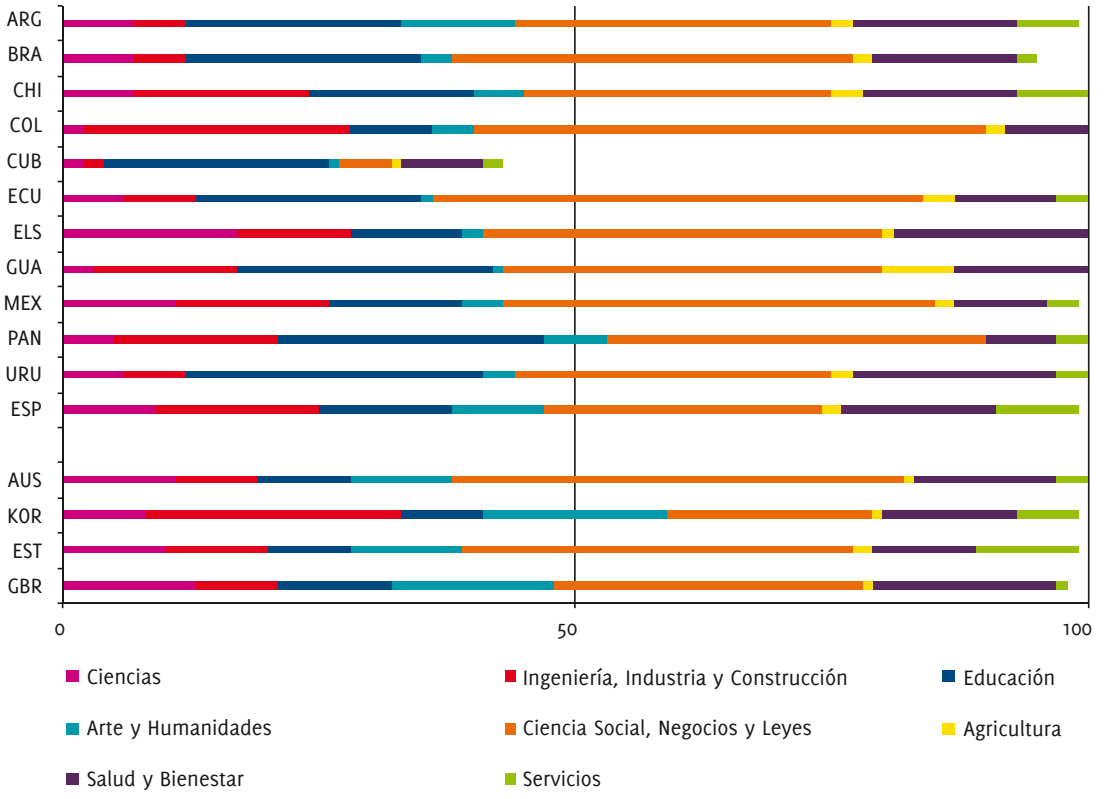
Fuente: OECD, Education at a glance 2010: OECD Indicators.
http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html
n- Los datos se refieren al n años antes del año o período de referencia.

Adicionalmente a lo dicho en el parágrafo anterior, las variaciones en la tasa de graduación entre países tienen que ver con las diferentes tasas de participación en la educación superior (C.1.6.); la distribución de la matrícula entre sectores (C.3.1.) y niveles (C.3.2.); la distribución de la matrícula según área de conocimiento (C.3.3.); la organización de los estudios y la eficiencia interna de los procesos formativos; esto es, la proporción de estudiantes que abandona prematuramente o demoran excesivamente en concluir un programa.

En general, puede observarse que los países iberoamericanos tienen tasas de graduación comparativamente bajas en los programas de Nivel 5A, donde se concentra la mayoría de la matrícula, con excepción de Portugal. Los países latinoamericanos en particular, como ya se indicó, pagan el precio de tener un diseño de programas largos y tempranamente especializados conducentes a un primer grado de Nivel 5A. En los países desarrollados tiende a dominar ahora un primer ciclo más corto de formación general. Además, este grupo de países supera a los iberoamericanos en los programas de segundo grado (de 5 años o más) y en los de formación avanzada.

E.1.6. Graduación según área de especialización

Países seleccionados: distribución de graduados de la educación superior por áreas de conocimiento. Alrededor del año 2008 (en porcentaje)

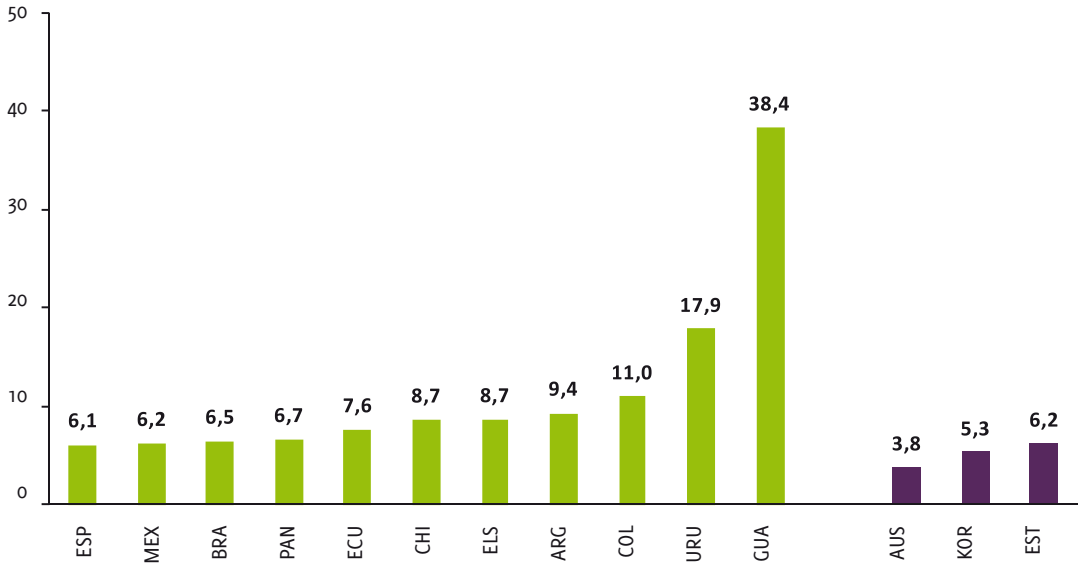


Fuente: Sobre la base de UIS Data Center.

La distribución de los graduados según área del conocimiento refleja la distribución de la matrícula de la educación superior en cada uno de los países (C.3.3). En Iberoamérica, los graduados tienden a concentrarse, preferentemente, en las carreras de ciencias sociales, negocios y leyes; educación y salud y bienestar. A excepción de Cuba, más del 60% se gradúa en estas áreas. Los casos más ilustrativos corresponden a Uruguay y Ecuador, con un 80% de graduados anuales en dichas áreas del conocimiento. Por su parte, en los países de comparación internacional la graduación en el área de Artes y Humanidades es casi tres veces superior a la de los países de latinoamérica.

E.1.7. Matrícula necesaria para producir un graduado

Países seleccionados: razón graduados de educación superior/ matrícula total en el mismo año. Alrededor de 2008



Fuente: Sobre la base de mismas fuentes de Gráficos D.1.3 y C.1.5.

La información disponible sobre eficiencia interna de los procesos formativos en los sistemas iberoamericanos es escasa, fragmentaria y frecuentemente poco confiable.

Un indicador bruto de eficiencia interna al que se puede recurrir es la razón de graduados por matrícula total, que muestra fuertes diferencias entre los países del área por encima y debajo de una media de 1 graduado por cada 12 estudiantes matriculados. Salvo España en comparación con Estonia, el resto de los países iberoamericanos no muestra niveles comparables de eficiencia en relación con los países de altos ingresos incluidos en la muestra. De todas formas, hay varios países latinoamericanos que en este indicador presentan avances significativos desde el anterior Informe del año 2007, como ocurre en los casos de Argentina, Colombia y, en menor medida, Brasil.[1]

[1] En los informes nacionales de algunos países se reporta una creciente tendencia a implementar estrategias pro-retención, a fin de aumentar los niveles de eficiencia interna. Otras medidas dirigidas al mismo objetivo refiere a cambios curriculares, tornándolos más flexibles y/o acortándolos, y tutorías, cursos remediales, reforzamiento del aprendizaje en materias claves, acompañamiento de alumnos en riesgo de desertar, etc.

E.1.8. Desempleo y educación

Promedio ponderado de desempleo en la fuerza de trabajo, año 2007, por nivel educacional (en porcentaje)

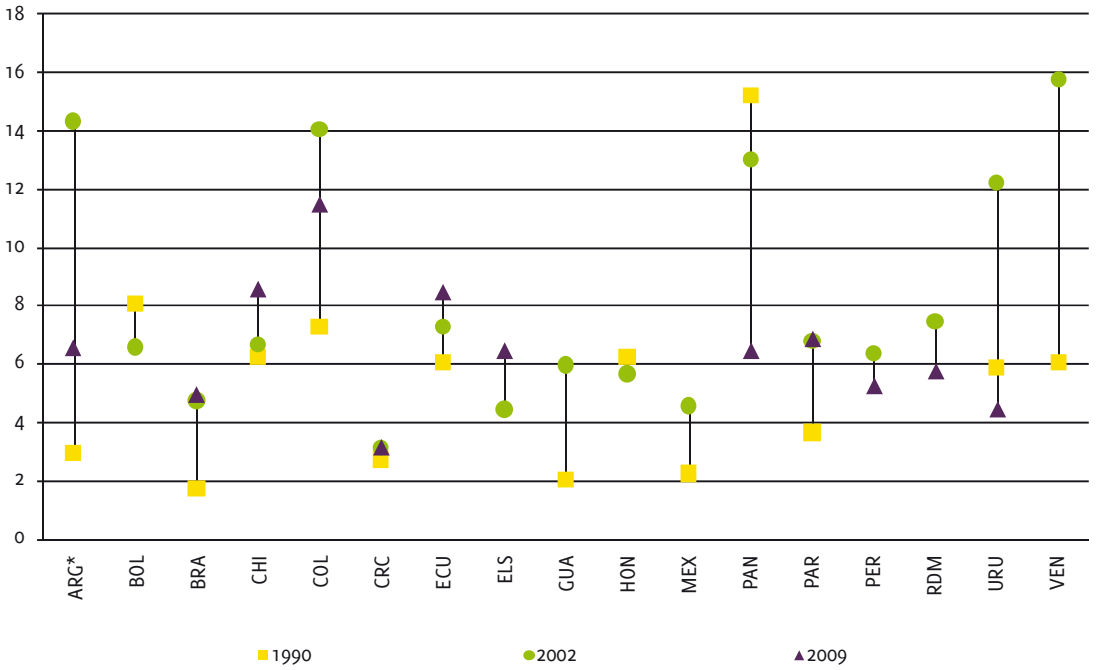
	Total de desempleo como % del total de la fuerza de trabajo	Desempleo según nivel educacional alcanzado, como % del total de desempleo		
		Primaria	Secundaria	Terciaria
ARG[+1]	7,8	48,1	36,7	15,3
BRA[-1]	8,4	51,6	33,6	3,6
CHL[+1]	7,8	17,8	58,5	23,5
COL	10,3	76,6	27,3	20,6
CRI	4,6	65,2	52,4	6,4
CUB	1,8	43,0	44,5	4,6
ECU[-1]	7,7	74,0	57,5	23,6
HON[-1]	3,4	50,7	39,6	22,9
MEX	5,3	72,8	37,7	18,0
NIC[-1]	6,8	36,0	15,4	24,0
PER	5,6	49,9	27,0	9,9
PAR	6,7	30,0	38,0	37,6
RDM	15,6	35,0	23,6	16,4
URU	9,2	59,1		13,8
ESP	8,3	54,8	47,7	20,4
POR	8,0	68,1		13,2
AUS	4,4	48,0	34,1	17,9
CAN	6,0	27,7	41,1	31,2
EST	4,7	23,1		16,6
KOR	3,2	15,2	24,5	35,2
GBR	5,2	37,3	49,7	14,3

Fuente: Sobre la base de The World Bank, World Development Indicators 2011.
n+/- Los datos se refieren al n años o períodos después/antes del año o período de referencia.
Nota: Datos corresponden en algunos casos sólo a áreas urbanas. En ocasiones provienen de micro fuentes, por tanto no son necesariamente comparables; en otros casos corresponden a distintos períodos de medición. El desempleo se define como la proporción de la fuerza laboral sin trabajo y que busca empleo, pero tal definición varía según país.

En casi todos los países incluidos en la Tabla, las personas con mayor nivel de educación tienen mejores probabilidades de hallarse empleadas que aquellas personas con niveles inferiores de educación. En efecto, dentro de la cifra total de desempleo entre un 4% y un 38% de los desempleados corresponden en Iberoamérica a personas con educación superior, situándose la cifra promedio en torno a un 12%.

E.1.9. Desempleo de personas con formación superior

Tasa de desempleo abierto en la población con 13 o más años de educación, años 1990, 2002 y 2009



Fuente: Sobre la base de CEPAL, Panorama Social América Latina 2010.
* Datos corresponden al Gran Buenos Aires

A lo largo de las dos últimas décadas, la cifra de desempleo para las personas con 13 o más años de educación ha oscilado en los países de América Latina y el Caribe en una banda estrecha y baja en Costa Rica, México y Brasil; y en una banda estrecha e intermedia en Bolivia, Chile y Ecuador. En cambio, las fluctuaciones han sido más intensas en los casos de Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela.

E.1.10. Desempleo de profesionales y técnicos

Tasa de desempleo entre personas con educación superior por nivel y según sexo, año 2008 (en porcentaje)

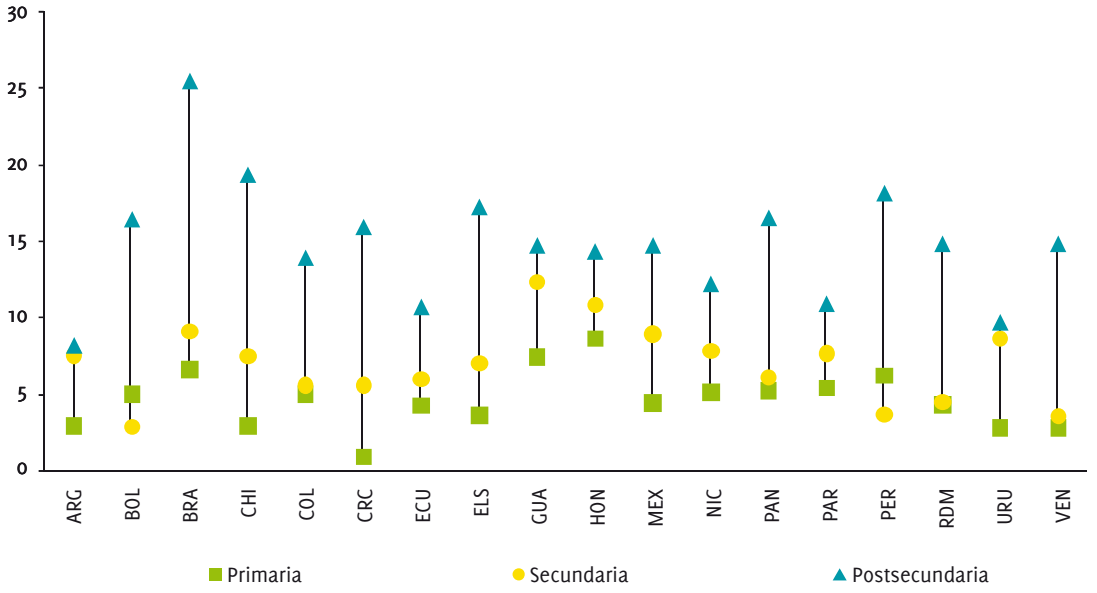
	Hombres		Mujeres	
	Nivel 5B	Nivel 5A y 6	Nivel 5B	Nivel 5A y 6
BRA	...	2,4	...	3,9
CHI	5,3	5,0	8,0	4,8
MEX	1,5	3,0	3,0	3,9
ESP	5,1	4,5	9,3	6,2
POR	...	4,3	...	6,8
AUS	3,0	1,8	3,0	1,8
CAN	4,5	4,0	4,0	4,1
KOR	3,3	2,5	2,7	2,2
EST	...	2,3	3,3	2,5
GBR	2,4	1,9	2,3	1,9
OCDE	3,4	2,9	4,1	3,6

Fuente: OECD, Education at a Glance 2010: OECD Indicators.
http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html

Para una selección de países iberoamericanos se dispone adicionalmente de información sobre la tasa de desempleo de personas con educación superior por nivel de programa cursado y sexo. En general, la tasa de desempleo es más alta entre las personas que han cursado programas de los Niveles 5B de la CINE 97, situación que afecta en mayor medida a las mujeres. Chile es un ejemplo de esta tendencia. En dirección opuesta, México es el único país dentro de la muestra donde el desempleo incide relativamente más en los graduados de programas de Niveles 5A y 6, en mujeres y hombres.

E.1.11. Beneficio de la educación superior para las personas

Tasa interna de retorno de la educación. Alrededor del año 2008 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de CEPAL, *Panorama Social América Latina, 2010*.

La tasa de retorno privado de la educación postsecundaria es relativamente alta en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, situándose en torno a 15% por cada año adicional de educación postsecundaria, con un mínimo de 10% en el caso de Uruguay y un máximo de 26% en el caso de Brasil.

El mercado laboral mantiene pues una sostenida demanda por personas calificadas y otorga un premio salarial a aquellas con educación superior, incluso en períodos de menor crecimiento económico, según señalan estudios especializados. Consistente con ello, CEPAL ha definido la conclusión de la educación secundaria como el mínimo de educación requerida para obtener un salario que permita a las personas salir de la pobreza y mantenerse por encima de ella a lo largo de la vida activa. De manera similar, puede decirse hoy que la educación superior se convierte progresivamente en una precondición para aspirar a un sueldo por encima del promedio en las economías de la región.

E.2. Información sobre empleo de graduados

En general, en los sistemas universitarios iberoamericanos es aún escasa la información sobre el vínculo entre educación superior y mercado laboral. Existen pocas instancias –usualmente denominadas *observatorio laboral*– que recojan, elaboren, sistematicen, organicen y difundan datos en torno a aspectos tales como: niveles de empleabilidad; remuneración promedio durante el primer año y siguientes por carrera; dispersión salarial para profesionales y técnicos; grado de satisfacción con la ocupación; tasa privada de retorno a la inversión en educación superior, entre otros.

A objeto de avanzar en la creación de esta información, en varios países dichas actividades han sido abordadas por las propias instituciones de educación superior, frecuentemente en respuesta a las exigencia de los procesos de acreditación y aseguramiento de la calidad. En otros casos las instituciones buscan apoyar con este tipo de información sus planes de desarrollo o la difunden con fines de publicidad institucional. Pese a los avances que representan estas iniciativas institucionales, ellas carecen sin embargo de comparabilidad y no proporcionan una visión de conjunto a nivel del sistema, capaz de proveer información homogénea y que pueda contrastarse.

Con todo, existen en la región algunas instancias autónomas o de carácter gubernamental dedicadas al seguimiento de graduados, su inserción laboral y retribución en el mercado ocupacional. Estas instancias reunen y procesan información respecto de los resultados de la educación terciaria en su conjunto y de las tendencias del mercado laboral, con el fin de aportar información útil para la toma de decisiones de los agentes educativos (estudiantes, proveedores de educación terciaria, autoridades públicas). Cabe destacar que, en varios sistemas, se cuenta tanto con información elaborada por las propias instituciones de educación superior como con información desarrollada por organismos especializados.

Nivel de información disponible sobre empleo de graduados

Nivel	Países
No disponen de información pública.	Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Información elaborada con fines institucionales y de manera autónoma por las propias instituciones de educación superior.	España, Panamá, Portugal, Puerto Rico.
Información elaborada por organismos especializados que reporta sobre el conjunto del sistema y, adicionalmente, información recogida por las propias instituciones para fines insrtitucionales de planeamiento y difusión.	México, Chile, Brasil, Colombia.
Información elaborada por organismos especializados, autónomos o dependientes de alguna instancia gubernamental.	Costa Rica, Honduras, Puerto Rico, República Dominicana.

Fuente: Elaborado sobre la base de Informes Nacionales

E.2.1. Chile: Futuro Laboral

http://www.futurolaboral.cl/

Futuro Laboral entrega información sobre ingreso, empleabilidad y campo ocupacional para más de 170 diferentes carreras ofrecidas por las instituciones de educación superior, tanto profesionales como técnicas. Permite comparar distintas carreras, conocer sus campos ocupacionales y en qué sector de actividades trabajan preferentemente los titulados. Asimismo, presenta información sobre el número total de graduados en dichas carreras, su estructura de edades y el flujo de nuevos graduados que se incorporan al mercado laboral.

La información, renovada anualmente, es producida por el Servicio de Información de la Educación Superior (SIES) perteneciente a la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

E.2.2. Colombia: Graduados Colombia

http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/channel.html

Es un sistema de información de seguimiento de los graduados de la educación superior que entrega antecedentes acerca de la probabilidad de emplearse de los graduados y sobre la demanda de estos profesionales en el mercado laboral.

Su objetivo es dar información oportuna a los bachilleres, padres de familia, instituciones de educación y al gobierno, para tomar las decisiones sobre cuál carrera escoger, en el caso de bachilleres y padres, o formular las políticas educativas en el caso del gobierno y las instituciones.

Ofrece información sobre cómo le va en el trabajo a los graduados de cada carrera, dónde y cómo se puede estudiar, cuántos profesionales hay y cuántos se gradúan cada año. En particular, entrega información sobre condiciones de trabajo de una amplia selección de carreras profesionales y técnicas, remuneración promedio por carrera, movilidad social de los graduados, su opinión respecto del trabajo que realizan y si se halla relacionado con su profesión, el lugar del país donde se graduaron, cuántos cotizan al régimen general de seguridad social y qué programas del sistema de educación superior ofrecen la respectiva carrera.

El Observatorio es un esfuerzo conjunto de las instituciones de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional y los egresados.

E.2.3. México: Observatorio Laboral

http://www.observatoriolaboral.gob.mx/wb/ola/ola_principal

El Observatorio Laboral se constituye como un servicio público de información en línea sobre el mercado laboral que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social pone a disposición de los ciudadanos de manera gratuita y permanente para brindar

información del mundo del trabajo y las ocupaciones en el país. Esta información se actualiza trimestralmente, conforme a los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupaciones y Empleo (ENE-ENOE) y, en forma anual, con base a los registros administrativos de la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo (SNE).

Proporciona información estadística sobre las 62 principales carreras de nivel superior, 20 carreras técnicas de nivel medio superior, 34 carreras de universidades tecnológicas y sobre casi 600 ocupaciones consideradas las más importantes a nivel nacional y estatal. Respecto de cada una de ellas, busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cuántos están ocupados?, ¿Cuál es su ocupación?¿Cuánto ganan?, ¿Cuál ha sido su tendencia?, ¿En qué actividad económica se ocupan?, ¿Cuál es su jornada laboral?, ¿Qué edad tienen?, ¿Cuántas son mujeres?, ¿En qué región trabajan?, ¿Cuántos estudian esta carrera? Y el número de egresados en cada caso.

E.2.4. Centroamérica y República Dominicana: Observatorio Laboral

http://www.empleo-foil.oit.or.cr/olacd/

El proyecto de creación del Observatorio Regional de Centroamérica y República Dominicana surge con el convenio firmado el 30 de junio de 2006 entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL) y la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), con el apoyo técnico del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España (MTIN).

El Observatorio Regional está integrado a una Red de Observatorios formada por los ocho Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana, siete de ellos de ámbito nacional y uno de ámbito regional.

Su objetivo es aprovechar el nivel de complementariedad y de coincidencia entre los observatorios, para afrontar proyectos comunes y realizar acciones conjuntas que aporten insumos y recursos a cada uno de ellos. En particular, busca divulgar investigaciones, diagnósticos, perspectivas y tendencias laborales para dotar de información a los Consejos de Ministros de Trabajo y de Educación de Centroamérica y República Dominicana, a la Red de Institutos de Formación Profesional y a otros agentes y actores sociales como entes responsables del fortalecimiento de la inserción laboral en la Región.

E.2.5. España: Observatorio de Inserción Laboral de ANECA

http://www.aneca.es/Documentos-y-publicaciones/Insercion-laboral

La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España (Aneca) ha creado este Observatorio cuyos objetivos son:

- Proporcionar información sobre la inserción y situación laboral de los egresados.

- Obtener información de egresados y empleadores sobre la adecuación de los perfiles de egreso a las demandas del sector productivo.
- Facilitar a las universidades instrumentos y datos de referencia que permitan el contraste nacional e internacional.
- Colaborar con las universidades en el diseño de dichos instrumentos.
-

Para ello puso en marcha durante el año 2005 dos actividades específicas. La primera es la Encuesta de Inserción Laboral 'REFLEX' y un proyecto para analizar la inserción laboral de los titulados a partir de las bases de datos de las unidades de empleo de las universidades españolas. Dicha encuesta ha sido realizada cinco años después de acabados sus estudios a universitarios europeos graduados en el curso 1999-2000 y actualmente cuenta con una muestra de cerca de 40.000 graduados en toda Europa y más de 5.500 en España.

La segunda actividad tiene como objetivos:

- Conocer los factores (con especial atención sobre la identificación y conceptualización de las competencias que se demandan en la inserción laboral de los titulados universitarios) que facilitan la incorporación de los titulados universitarios al mercado laboral, en el contexto de los servicios de empleo de las universidades.
- Conocer la situación y utilización de las bases de datos de los servicios de empleo, sin que ello implique la transferencia de datos personales entre instituciones.
- Establecer modelos de buenas prácticas en el diseño y gestión de bases de datos de los servicios de empleo de las universidades.
- Establecer un marco estable de cooperación entre los servicios de empleo y el Observatorio de Inserción Laboral de Aneca para el intercambio de información.

E.2.6. Vínculos a Observatorios fuera del espacio iberoamericano

AUSTRALIA: GRADUATE OPPORTUNITIES
http://www.graduateopportunities.com/

CANADÁ: JOB FUTURES
http://www.servicecanada.gc.ca/eng/qc/job_futures/job_futures_statistics.shtml

COREA: OCCUPATIONAL OUTLOOK HANDBOOK (OOH), 2010-11 EDITION
http://www.bls.gov/oco/

GRAN BRETAÑA: PROSPECTS.AK.UK
http://www.prospects.ac.uk/

THE HIGHER EDUCATION CAREERS SERVICE UNIT (HECSU)
http://www.hecsu.ac.uk/

E.3. Evaluación nacional: De la educación superior al mercado laboral

E.3.1. Argentina

En la Argentina no se ha avanzado lo suficiente en la recopilación de información sobre el mercado de ocupaciones y sus tendencias. Prueba de ello es que no existe ningún seguimiento de graduados universitarios por parte del gobierno nacional que permita conocer su trayectoria laboral. En el informe elaborado por una comisión de expertos y autoridades del campo universitario, científico y productivo convocada por el Ministerio de Educación en el 2001 (CONEDUS), se recomendó la creación de un Observatorio de la Educación Superior destinado, entre otras tareas, al análisis de la inserción profesional de los graduados y al registro de vinculaciones entre las universidades y el sector productivo. Sin embargo hasta el presente esta iniciativa no ha prosperado.

No obstante, hubo avances en la elaboración de un programa para realizar el seguimiento de graduados en el sector universitario nacional por parte del Sistema Informático Universitario (SIU). A partir del año 2007, el SIU es un Consorcio de Universidades que desarrolla soluciones informáticas y brinda servicios para el sector universitario nacional y para distintos organismos de gobierno. Fue creado en el año 1996 por la Secretaría de Políticas Universitarias y hasta diciembre de 2003 contó con financiamiento de un crédito otorgado por el Banco Mundial. A partir de entonces, la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional acordaron buscar esquemas de funcionamiento y financiamiento que lo hiciera sustentable en el tiempo y crearon entonces el Consorcio de Universidades. El objetivo del SIU es contribuir a mejorar la gestión de las instituciones, permitiéndoles contar con información segura, íntegra y disponible, optimizar sus recursos y lograr que el software sea aprovechado en toda su potencialidad. A los fines de realizar el seguimiento de los graduados, el SIU diseñó el programa SIU-KOLLA. Se trata de dos encuestas a aplicar entre la población de egresados. La primera, al alumno recién graduado y la segunda, un año después. Actualmente está también en estudio una encuesta a los cinco años del momento de graduación. Hasta el momento el sistema ha sido instalado en 33 universidades nacionales. Como ejemplo es posible citar su aplicación en la Universidad Nacional de Córdoba entre los recién egresados del año 2008. Entre otros aspectos, en la encuesta se observa que la mayoría de los estudiantes estaba trabajando al momento de graduarse (el 66,8%) y un porcentaje también elevado lo hacía en relación con su formación (75,9%). Tras su graduación, la mayoría (más del 80%) se manifestaba conforme con los contenidos curriculares aprendidos y con la duración de los planes de estudio, aunque también un alto porcentaje (58,4%) consideraba que la formación debía tener un perfil más técnico.

Asimismo, algunas universidades nacionales cuentan con portales de empleo o programas creados para facilitar la inserción laboral de los estudiantes y graduados. De acuerdo con el informe PEET (2011), existen al momento 12 de dichos

portales, 9 de los cuales cuentan con plataformas de búsqueda laboral realizada por medio de un convenio entre la universidad y «Trabajando.com-Universia». A partir del análisis realizado en el PEET (2011) se puede apreciar cuáles son los graduados más demandados en esta plataforma. La mayoría de los puestos corresponden al sector servicios (55,8%). Un análisis de la lista de dichos puestos permite apreciar demanda de puestos en el campo de la administración –en sus distintas variantes de especialización, la informática, las ingenierías, diseño, enfermería, entre otras.

Otro ejemplo de avance en pos de sistematizar el trabajo de seguimiento de los graduados se ha realizado en la Universidad Tecnológica Nacional. Desde el año 2001, la Regional Pacheco de la Universidad Tecnológica Argentina (UTN) creó el laboratorio de Monitoreo de Inserción de Graduados (MIG).Constituye una de las primeras experiencias del país de estudio de la inserción de los graduados sobre la base de métodos longitudinales y biográficos. A partir de entonces se desarrollaron otros laboratorios MIG en otras regionales de la UTN (MIG, 2011).

En el plano general del funcionamiento del mercado de trabajo, se observa que la educación superior presenta una elevada tasa interna de retorno. En el periodo 2000-2002, momento de plena crisis económica, la tasa interna de retorno (TIR) calculada para los individuos que habitaban el Área Metropolitana de Buenos Aires era 16% para los varones y 13% para las mujeres. Si se corrige la TIR por el nivel de desempleo que afectaba a este nivel educativo (significativamente más bajo que a los otros niveles), la TIR de los varones en igual periodo se elevaba a 21% y en las mujeres al 19% (Adrogué, 2006).

Datos más recientes, correspondientes al conjunto de aglomerados urbanos de la Argentina, muestran que el premio salarial por obtener educación superior completa respecto de educación secundaria completa en el primer semestre del año 2010 era de 45,8% para los asalariados varones y 58% para las asalariadas mujeres (SEDLAC 2011).

Además, teniendo en cuenta los indicadores globales del mercado de trabajo, es posible apreciar que aquellos que concluyen la educación superior tienen tasas muchos más bajas de desocupación y son una minoría los que se desempeñan en el sector informal de la economía y los que trabajan en condiciones precarias (sin aportes de seguridad y obra social) (ver Tabla 23).

En suma, estos y otros trabajos de investigación sobre el valor de la inversión en educación superior realizados hasta el presente dan cuenta de la alta rentabilidad de la misma. No se cuenta, en cambio, con datos más precisos de la situación diferencial de las distintas profesiones que pudieran orientar adecuadamente a los estudiantes en su decisión vocacional. La producción de información en tal sentido, al igual que la difusión pública de los resultados que resulten de aplicar las encuestas a los egresados, pueden ser herramientas de gran utilidad tanto para los estudiantes como para el cambio en los planes de estudio y otras estrategias institucionales y públicas que apunten a optimizar la relación entre la educación superior y el mercado de trabajo.

Algunas entrevistas realizadas con investigadores y expertos en educación y mercado laboral dan cuenta de la ausencia de datos globales y sistemáticos sobre la demanda de las profesiones universitarias. No obstante, una expresión indirecta de la proyección de esta demanda la brinda la lista de carreras consideradas priorita-

rias por parte del Ministerio de Educación. Esta lista se confeccionó sobre la base de las demandas realizadas por algunas empresas y el sistema científico en función de la contribución que las mismas podían realizar al desarrollo económico y social del país. Dentro de este grupo se encuentran las ingenierías, en sus distintas especialidades; las licenciaturas dentro de los campos de la biología, ciencias ambientales, alimentos, y de la atmósfera. También se estima que se necesitarán más diseñadores, en sus distintas variantes (ME, 2011 a y b).

Entre las carreras prioritarias también se encuentran aquellas pertenecientes a las TIC. Precisamente, uno de los pocos campos en los cuales se ha realizado un estudio de la demanda futura de profesionales es el de la informática. Cabe señalar que se trata de una rama de actividad con ocupados de alto nivel de calificación: 1% con posgrado, 38% universitarios, 31% universitarios incompletos, 7% técnicos universitarios, 7% técnicos no universitarios y el resto con nivel secundario. Los estudios de proyección de la demanda en el campo de la informática y su comparación con la oferta que produce el sector educativo dan cuenta de un exceso de demanda relevante a futuro (OPSSI, 2011).

Por otra parte, de acuerdo con el Estudio Prospectivo sobre la Educación Superior en Argentina hacia el 2020, realizado por Augusto Pérez Lindo (2009) para la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina (SECyT), se reafirma la expansión de la demanda por las llamadas carreras prioritarias.

E.3.2. Bolivia

El Proyecto Educativo Indígena (PEI) del Ministerio de Educación, reconoce como uno de los problemas más importantes del sector educativo, la desarticulación entre educación y el mercado de trabajo. Menciona que el Estado ha encarado una forma de desarrollo del país que ha tenido consecuencias perversas para el relacionamiento del sector productivo con el educativo, con una concepción racionalista de sociedad, que ha obligado a separar el ámbito de lo que se aprende del ámbito de lo que se realiza, el trabajo manual del intelectual como un dispositivo social civilizatorio, ligado a la reproducción del capitalismo.

A pesar de esa claridad en el análisis, el sector productivo no se incorpora como uno de los protagonistas de las transformaciones en la educación superior impulsadas desde el Estado; más bien su participación es nominal en las políticas educativas.

En la práctica y hasta la fecha, no se conocen avances sistemáticos en la articulación de la educación superior con el mercado laboral[1]referidas a políticas sostenidas o institucionales de estudios de mercado laboral, que guíen la definición de cupos en matrícula o las orientaciones en formación. Una excepción se da en el caso de la modificación de las pautas de titulación (que como se vio ya no se limitan a las tesis de grado en la licenciatura) y que responden a la necesidad de incrementar

[1] La normativa de creación del Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias, supone la incorporación del sector productivo como actor fundamental, sin embargo en la práctica aún no se ven avances en políticas intersectoriales educación, trabajo y producción.

el porcentaje de titulados porque la licenciatura ya no tiene la misma importancia que en el pasado[1].

La formación que se brinda en universidades tiene un carácter predominantemente teórico, y está poco articulada a las necesidades y demandas del país y las regiones donde están insertas. Existe una débil relación de la formación con la investigación que, unida a una baja calidad de la educación, influye negativamente en la inserción laboral de los profesionales, donde el mercado laboral es restringido, por las características de una economía predominantemente informal.

Existen algunos casos específicos, por ejemplo en algunas universidades, como la UMSA (La Paz), UMSS (Cochabamba), UAGRM (Santa Cruz), UAP (Pando) que han desarrollado esfuerzos interesantes por superar esas limitaciones; en este marco se están implementando programas y mecanismos para alentar la formación teórica y práctica de los profesionales, sobre todo en disciplinas ambientales, tecnológicas, ingenierías y biológicas, donde la investigación aplicada es un referente importante. Aunque esa producción de conocimientos y tecnología, al no estar todavía vinculada a demandas especificas del Estado, del sector privado o de instituciones/organizaciones de la sociedad civil, aún tiende a quedarse en las bibliotecas de las universidades[2]. Estas y otras iniciativas privadas por articular la oferta de formación a las tendencias de la demanda laboral en sus regiones y en el país[3], aún no cuentan con datos sistemáticos sobre inserción laboral.

Entre los factores que limitan la articulación de la educación superior con el mercado laboral se puede mencionar: la estructura económica del país predominantemente informal, un mercado laboral formal para profesionales estrecho y fluctuante; y la universidad pública que no tiene tradición de responder en la formación de profesionales a la demanda del Estado ni del sector privado y viceversa. En el pasado reciente esa relación estuvo mediada por factores ideológicos y políticos[4].

La débil relación entre formación educativa universitaria y mercado laboral es señal de una disociación entre las IES, el Estado y el mercado, que se traduce en la ausencia de políticas renovadas en la formación universitaria. A su vez, esto tiene implicaciones en la ausencia de una nueva visión del perfil del profesional que se quiere o se debe formar, de acuerdo a las expectativas de los estudiantes y los requerimientos del desarrollo.

No se conocen investigaciones sobre inserción laboral de los graduados de educación superior. Asimismo, el seguimiento a la trayectoria laboral y estudios de tasas de retorno a la inversión de la educación superior es casi inexistente. Este tipo de registro de información no es prioridad en las universidades.

---

1 Entrevista Gustavo Rodríguez. Marzo 2011.

2 Entrevista a Godofredo Sandoval, Marzo 2011

3 La Fundación Educación para el Desarrollo, FAUTAPO, está apoyando iniciativas en este sentido en los departamentos de Tarija, Potosí y Pando. En el campo de la Formación Técnica, el Programa de Capacitación Laboral de COSUDE proCAP también tiene experiencias puntuales en la articulación oferta demanda de formación técnica con necesidades del contexto social y productivo.

4 Entrevista a Gustavo Rodríguez Ostria. Marzo 2011.

E.3.3. Brasil

Las instituciones de educación superior son las principales responsables de la mejora en la ocupación profesional de sus alumnos, favoreciendo la movilidad social y el aumento del ingreso.

La educación superior tiene un rol preponderante para la empleabilidad de los jóvenes recién egresados de las instituciones, y la titulación en una carrera superior constituye, efectivamente, un importante impulsor de una carrera profesional.

Los datos del Censo INEP/MEC de 2009 señalaron avances en ciertas áreas; sin embargo, ameritan reflexiones sobre qué profesionales se están formando y, principalmente, si satisfacen no sólo la actual sino la futura demanda del mercado.

Las diez carreras de pregrado (presenciales) más solicitadas son: Derecho, Administración, Ingeniería, Pedagogía, Enfermería, Ciencias Contables, Fisioterapia, Medicina, Formación de Profesor de Educación Física y Psicología. Las primeras cinco son responsables del 53,15% del total de matrículas de las carreras de pregrado presenciales.

En las diversas investigaciones realizadas y ampliamente publicadas en Brasil sobre el tema quedó en evidencia la falta de profesionales en diversas áreas. Hay falta de profesionales en todos los niveles, desde albañiles a ingenieros, técnicos, tecnólogos y especialistas. Entre las áreas más demandadas, están la de tecnología de la información, minería, petroquímica, energía, construcción civil, medicina y seguridad del trabajo.

Comparando las carreras más solicitadas con las áreas en que faltan profesionales, se observa claramente una paradoja entre lo que la educación superior debe aún formar, en 4 o 5 años, y lo que las empresas necesitan en el momento actual.

La escasez de mano de obra es una de las grandes preocupaciones del sector de la construcción civil en Brasil. Se estima que por cada US$1 millón invertidos en nuevas construcciones es necesario un nuevo ingeniero y, para concluir las obras del Programa de Aceleración del Crecimiento del País, serán necesarios 500 mil trabajadores. El total de ingenieros titulados en 2009, en relación con el total de egresados en Brasil, corresponde a sólo un 4,58%.

Para que el país siga creciendo es imperativo que se aumente la calificación de la mano de obra con la formación de profesionales no solamente en la educación superior, sino también en la educación técnica y profesionalizante.

Analizando las posibles profesiones del futuro, hasta el 2020, los docentes de la Universidad de São Paulo (USP) realizaron una investigación que señala que las áreas con mayor demanda de profesionales serán aquellas vinculadas a la calidad de vida y al envejecimiento de la población, como biotecnología, nanotecnología aplicada a la medicina, recreación y turismo, además de las vinculadas a la preocupación por el medio ambiente y a la integración global, como ecorrelaciones, geomicrobiología y relaciones internacionales.

Considerando solamente las carreras ofrecidas actualmente, también según la investigación, las cinco más promisorias serían Ingeniería Ambiental, Relaciones Internacionales, Recreación y Turismo, Ingeniería en Alimentos e Ingeniería en Computación.

En Brasil, una persona con R$ 19 mil y cuatro años de estudio, puede más que duplicar el ingreso de la familia. Para ello, bastaría invertir tiempo y dinero en estudiar una carrera universitaria y esforzarse en la profesión, claro está.

Según la Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por el IBGE en 2009, el ingreso promedio es de R$ 1.659,99 en los domicilios donde nadie posee educación superior. Este monto aumenta a R$ 4.296,05 cuando al menos un miembro de la familia ha estudiado en la universidad.

En la ciudad de São Paulo, por ejemplo, los datos recabados por el Observatorio del Empleo del Gobierno del Estado en julio, muestran que los trabajadores con educación superior son contratados, en promedio, por R$ 3.288,81 mensuales, mientras que los que tienen enseñanza media reciben R$ 856,74.

«La educación aumenta la productividad del trabajador, porque, al estudiar, éste adquiere nuevas habilidades y pasa a ejecutar labores que antes no sería capaz de realizar. Y esa productividad es recompensada con sueldos más altos», analiza Hélio Zylberstajn, investigador de la Fipe y del Observatorio del Empleo y presidente del Instituto Brasileño de Relaciones de Empleo y Trabajo (Ibret). El investigador explica que la ventaja salarial de los titulados es muy grande justamente porque éstos son escasos en el país. «Si la oferta de profesionales titulados fuera mayor, la diferencia salarial no sería tan significativa», afirma.

Estudios de la OECD indican que en los países estudiados por este organismo, los ingresos de profesionales con formación universitaria es un 25% más alta que aquellos que no la poseen. En Brasil, solamente el 8% de la población de más de 55 años tiene título universitario y el 10% de la población activa de menos de 55 años.

Al graduarse en la facultad, el ascenso del trabajador es rápido. Una encuesta del Semesp (sindicato que representa a las instituciones de educación superior del Estado de São Paulo) revela que el 72% de los 1.431 entrevistados recibieron un aumento de sueldo cuando finalizaron sus estudios.

Por otro lado, las profesiones universitarias han cambiado el perfil, con la reducción de la búsqueda relativa de profesiones tradicionales y con la aparición de muchas nuevas de nivel superior, principalmente en las áreas de servicio y de tecnología, que hace algunos años correspondían a formaciones de nivel medio.

Todavía hay una diferencia significativa entre los sueldos promedios de hombres y mujeres. Las mujeres, en general, ganan el 75% de los sueldos pagados a los hombres. Esta diferencia es mayor aún en las profesiones de nivel universitario: el sueldo promedio de las mujeres no llega al 65% del de los hombres. Estas diferencias, aunque han venido disminuyendo, todavía son extremadamente altas. En Europa, aunque la discriminación también existe, los sueldos de las mujeres son, en promedio, el 84% de los correspondientes a los hombres.

Las profesiones relacionadas a servicios han presentado un crecimiento significativo. En 1996, las publicaciones oficiales sobre la educación superior brasileña realizadas por el INEP no clasificaban los servicios como un área profesional de estudiantes con formación superior. Estas profesiones estaban diseminadas entre las áreas de conocimiento y había 11 mil estudiantes encuadrados en ellas. En 2008, las mismas publicaciones señalaban que había 106.360 estudiantes matriculados en áreas de servicio, lo que corresponde a un crecimiento de 948% en las matrículas, contra un 272% de crecimiento en las matrículas en general.

E.3.4. Chile

Junto con el crecimiento de la matrícula del sistema, a fines del 90 y principios del 2000 se planteó reiteradamente la hipótesis del riesgo de una sobre oferta de profesionales en el mercado nacional. Algunos estudios vinieron a contestar esta preocupación, formulando más bien que se mantenía un espacio importante de crecimiento de la demanda por profesionales y particularmente por técnicos.

Desde el gobierno central, la preocupación por la recolección y distribución de información válida y confiable se instaló como un mecanismo tendiente a contribuir a la autorregulación de un sistema caracterizado por ser opaco y presentar diversas fallas de mercado, principalmente atribuibles a las amplias asimetrías de información. En un contexto de aumento sostenido de opciones de estudio de pregrado y en el que acceden a la educación superior nuevos sectores sociales con bajos niveles de capital cultural y social, se consideró fundamental proveer al sistema de estadísticas sobre titulados, empleabilidad, expectativas de remuneraciones y retorno a la inversión en educación.

La gran innovación respecto de información relativa a empleabilidad y estadísticas sobre remuneraciones en Chile es 'Futuro Laboral'. Se inició en el año 2003, a través del proyecto de observatorio del empleo de graduados en el marco del programa MECESUP. Dicha iniciativa recoge antecedentes sobre empleo y remuneraciones de los egresados en una selección de las carreras profesionales y técnicas de mayor matricula en el país. Sus resultados se publican por carrera (sin desagregar por institución) en el portal en internet 'Futuro Laboral', el que contiene estadísticas tales como: ingreso bruto mensual, varianza de los ingresos mensuales, probabilidad de encontrar empleo al primer ano de egreso, sector de desempeño laboral, número de egresados, matrícula nueva y estimaciones del número total de titulados. Se trata de una iniciativa que se mantiene hasta el día de hoy, actualizándose periódicamente e incorporando de forma progresiva nuevas carreras técnicas y profesionales.

El nivel de influencia que puede tener la información sobre empleabilidad respecto del comportamiento de la demanda por educación superior, permanece incierto. Mientras presumiblemente la demanda debiera considerar las oportunidades de empleo futuro y retorno privado al momento de adoptar su decisión de qué y dónde estudiar, lo cierto es que los postulantes muchas veces tienen muy diversas consideraciones para adoptar sus decisiones sobre estudios superiores[1].

Por su parte, las instituciones de educación superior han recibido fuertes presiones por generar más y mejor información, tanto por parte del gobierno central como por parte de los organismos de evaluación y acreditación. Mientras algunas instituciones han desarrollado interesantes proyectos de seguimiento de egresados, ofreciendo estadísticas y estudios, otras, en cambio, cuentan con sistemas muy precarios o bien recién están iniciando contactos con fines de seguimiento de egresados.

La información sobre egresados y su trayectoria laboral pareciera ser de alto interés, y varias instituciones han realizado esfuerzos importantes para ponerla a disposición de sus postulantes. Los mecanismos de aseguramiento de la calidad han

---

[1] Por ejemplo, entre los años 2005 y 2007 diversas instituciones abrieron programas en 'criminalística', un área emergente y novedosa en el contexto de la oferta educacional. Se trató de programas que alcanzaron altos niveles de matrícula, no obstante nada se sabía respecto de su futuro laboral. El año 2007 se desató una fuerte polémica en el país debido a que dichos programas no contaban con campo ocupacional alguno.

presionado fuertemente para que las instituciones incorporen dicha información también en la gestión de la calidad.

Con todo, aún existen diversos vacíos. No todas las instituciones cuentan con información disponible, y aquellas que la tienen, no siempre la comparten públicamente. Algunas de las instituciones que ofrecen estadísticas, en ocasiones hacen más bien un uso propagandístico de las expectativas ocupacionales futuras, y las metodologías no siempre son lo suficientemente claras.

De allí que las iniciativas desarrolladas a nivel central son de mucho interés desde el punto de vista de la regulación del sistema. La generación de estadísticas sobre empleo y remuneraciones que ofrece el Ministerio de Educación cumple no sólo un papel en términos de información al público, sino que ciertamente de mayor regulación y direccionamiento del sistema en su conjunto.

E.3.5. Colombia

En la literatura sobre educación superior en el país se está dando claramente el señalamiento del hiato existente entre oferta y demanda en el mercado educativo de tercer nivel. A nivel político, el señalamiento es muy claro: hay un problema de pertinencia de la oferta académica. Las instituciones, sobre todo las universidades, no parecen útiles a la agenda gubernamental ni a la necesidad de ubicar al país en el escenario de una economía mundial porque ellas tienen la mirada no en las exigencias del mercado, sino en el desarrollo de las disciplinas, con un cierto grado de irresponsabilidad frente al desarrollo. Si este último está presente en sus reflexiones, es para justificar que su aporte debe darse en y desde los campos del conocimiento con predominio de lo básico sobre lo aplicado. En el país no hay coincidencia entre la estructura ocupacional y la oferta educativa. Como se ha visto en las cifras anteriormente citadas, la prevalencia de programas universitarios prima sobre los no universitarios. Las universidades, en su mayoría, hacen escaso seguimiento del destino ocupacional de sus egresados, aunque existen bolsas de empleo inicial orientadas fundamentalmente a informar sobre las demandas del mercado. Por lo tanto, no brindan información oportuna a los graduandos y recién egresados sobre el mercado de las ocupaciones y sus tendencias. Existen algunos seguimientos por parte del Centro de Investigación Privado (Fedesarrollo) y del Ministerio de Educación Nacional sobre la tendencia de los salarios, según nivel de formación y sobre tasas privadas de retorno a la inversión en educación. También el Ministerio se ha ocupado en los últimos años del desempleo profesional. Es sobre la base de estos estudios que puede afirmarse cómo en el país el nivel de ingresos es directamente proporcional al nivel de formación alcanzado por los egresados. Sigue siendo un premio, originado en el privilegio de coronar con éxito los estudios universitarios, que se refleja en la tasa privada de retorno a la inversión en educación. Sin embargo, la situación no es la misma cuando se trata de los egresados de estudios doctorales, dado que aquí la tasa social de retorno es ampliamente significativa, mas no así la privada. De todas maneras, es necesario precisar que estos aspectos requieren en el país de mayores y mejores estudios con base empírica.

El ángulo de mirada sobre la relación entre educación superior y mercado laboral se inscribe en la discusión actual desde una perspectiva más amplia, referida

a la pertinencia de las instituciones universitarias. En el fondo, parecería que se enfrentan dos posiciones hasta cierto punto irreconciliables: a) quienes consideran que las instituciones son un factor estratégico del desarrollo y deben contribuir al mejoramiento del índice de innovación del país, lo cual requiere universidades fuertes y de investigación para la formación del talento humano de alto nivel, «universidades emprendedoras»; b) quienes han optado por el estilo de universidad *humboldtiana*, de corte tradicional, más auto-referenciales y para decirlo en una palabra, «clásicas». A partir de estas posiciones cada una asigna tareas diferentes a las instituciones, fundamentalmente a las universidades. De aquí se derivan posiciones políticas no siempre bien fundamentadas. Para los primeros, la posición de los segundos ignora que las condiciones de reproducción de ese estilo de universidad han pasado. Para los segundos, la posición primera equivale a aceptar la denominada «universidad de mercado», lo que consideran inaceptable por razones teóricas fundamentales. Entre tanto, las universidades más solidas y consolidadas se esfuerzan por ser pertinentes científica y socialmente.

E.3.6. Costa Rica

Es escasa la información sobre inserción laboral de la que se dispone en el sistema de educación superior en su conjunto. El único esfuerzo sistemático y de largo plazo en este sentido lo viene realizando OPES-CONARE a partir de estudios de seguimiento de graduados de las cuatro universidades públicas agrupadas en CONARE, el primero de ellos realizado en 1989. Los principales hallazgos de los estudios correspondientes a graduados de los años 1995, 1998 y 2001 (encuestados en 1997, 1999 y 2002, respectivamente) fueron resumidos en el Primer Informe Estado de la Educación (Programa Estado de la Nación, 2005).

En el 2009 OPES-CONARE publicó un segundo estudio sobre la situación laboral de las personas graduadas en el año 2005 de las universidades estatales. El estudio contó con una muestra final de 8.004 personas de las cuales el 35,7% eran graduados de la UCR, 32,6% de la UNA, 20,4% de la UNED y 11,4% del ITCR, porcentajes que reflejan el aporte de cada universidad al número total de graduados en el 2005. El nivel de respuesta de global fue del 79,2% y entre los principales resultados se encuentran:

- Al momento de la encuesta 89,6% de los entrevistados se encontraban trabajando. Hay una mayoría de mujeres (63,1%) con porcentajes que varían entra las universidades, predomina la población entre los 25 y los 29 años, solteros y que residen en las 4 provincias del valle central (San José, Alajuela, Cartago y Heredia).
- El 10,4% de las personas entrevistadas no se encontraban trabajando al momento de la encuesta. De estas, 41,9% se encontraban desocupadas principalmente porque no encuentran trabajo en su campo. El 58,1% restante se encontraban inactivos y las razones principales mencionadas son que prefieren seguir estudiando o asuntos familiares y personales.
- El porcentaje de ocupación registrado en el estudio es de 95,4% y el porcentaje de desocupación abierta se ubica en 4,6%, que corresponde a un nivel 2,3% menor que en el estudio anterior.

- El 66,4% de las personas graduadas continuaron estudios después de obtener el diploma. Siete de cada diez personas de la UNA y la UNED continuaron estudiando después de graduarse para obtener algún nivel de grado (bachillerato o licenciatura); mientras que la UCR y el ITCR muestran los mayores porcentajes de personas que continuaron estudios de posgrado (35,4% y 31,9% respectivamente).
- En general, los porcentajes de graduados que continúan estudiando muestra un aumento respecto al estudio anterior.
- Los consultados expresaron un alto grado de satisfacción con la universidad en la que se graduaron y la valoraron positivamente (4,39 en promedio en una escala de 1 a 5), con escasas diferencias entre las cuatro instituciones.
- El 57,3% de los entrevistados tenía trabajo al recibir su diploma y cerca del 40% cambió de empleo en el tiempo comprendido entre su graduación y el momento de la entrevista.
- Un 34,8% de las personas que tenían trabajo al momento de graduarse obtuvo un ascenso, mientras que el 56,3% indicó que sus ingresos aumentaron, como consecuencia de haber recibido su diploma.
-

En el 2009 el CONARE creó el proyecto denominado *Observatorio Laboral de Profesiones,* con el que se pretende dar continuidad a este esfuerzo de seguimiento de graduados, así como determinar áreas donde se concentran las mayores demandas de profesionales por parte del sector productivo. En esta iniciativa del CONARE participan una amplia red de actores del sector público y privado, y funciona como un espacio de diálogo y concertación sobre temas de vinculación entre el sector productivo y la oferta académica de la educación superior.

Recientemente el Banco Mundial (BIRF/BM, 2011) publicó un informe sobre la situación del mercado laboral en Costa Rica que destaca el avance en la cobertura de la educación terciaria entre 2001 y 2009; estima la prima de ingreso por años adicionales de educación en la fuerza laboral; y atribuye gran parte del aumento de la productividad de la mano de obra en el país al desempeño educativo de la fuerza laboral (hasta dos tercios del crecimiento total de la productividad). El informe señala que, al igual que en resto de los países, para el conjunto de la población existe una clara relación entre años de educación y nivel de ingreso alcanzado, siendo que la pendiente de la prima cambia a los 12 años de educación, mostrando primas mayores por la educación posterior a la secundaria.

El citado informe también apunta que, para un país que ha apostado fuertemente a la atracción de Inversión Externa Directa en sectores de alta tecnología, Costa Rica tiene aún pocos científicos e ingenieros disponibles, aunque ese número ha venido creciendo en la última década (BIRF/BM, 2011).

E.3.7. Cuba

En el período se ha mantenido la política estatal de asegurar una plaza laboral para cada graduado de los cursos diurnos universitarios, en el momento mismo de su graduación. Esta decisión garantizó la inserción laboral inmediata de esos

egresados y su ubicación en atención a las prioridades del país, tomando en cuenta sus méritos, condiciones, y resultados integrales.

En el proceso de ubicación laboral de los egresados participan activamente las universidades, las organizaciones estudiantiles y los Organismos de la Administración Central del Estado, tanto en el nivel nacional, como provincial y municipal.

Ese proceso realmente comienza unos seis años antes, cuando se concilian por el Estado las cifras de plazas a ofertar para el ingreso a la universidad en cada carrera, territorio y universidad, para el próximo curso académico.

Una vez ubicado, el recién graduado comienza un proceso de adiestramiento laboral, regulado por Ley, durante el cual debe complementar la preparación específica necesaria para desempeñar con éxito la plaza que finalmente le sea asignada.

El diseño y cumplimiento de este adiestramiento laboral es supervisado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de sus dependencias y a ello contribuyen las universidades y sus facultades. La duración del adiestramiento es de dos años aunque en casos excepcionales, puede culminar en un año o extenderse a tres.

Otra ley, la del Servicio Social, establece un período de tres años en el que los graduados deben laborar en el centro y plaza donde sean inicialmente ubicados, según las prioridades del país. Concluido este periodo, el graduado queda en libertad de optar por la plaza y actividad que sea de su interés, en el lugar que desee.

Por otra parte, dos principios de la formación de los estudiantes en las universidades cubanas, –la vinculación de la teoría y la práctica y la vinculación del estudio y el trabajo, que se aplican durante toda la carrera–, permiten que el estudiante vaya relacionándose con el mundo del trabajo durante sus estudios y no al final de la carrera.

A esto se suma que más de la mitad de los graduados lo hacen en salud, educación y deportes, sectores que tienen un empleador principal (los respectivos Ministerios) y que son a la vez los organismos que atienden las IES donde estudian, y su formación transita por la estancia en centros de su campo de actuación profesional. Estos Ministerios están también comprometidos con la superación y el posgrado de estos profesionales.

Las universidades se mantienen en contacto con la mayoría de sus egresados y la matrícula en diversas actividades de posgrado en el período, que superó el 60% del número de egresados totales, confirma un satisfactorio nivel cuantitativo de esta relación.

Los graduados en el período contribuyeron decisivamente al crecimiento del PIB experimentado en la etapa. Han constituido también un elemento muy dinámico del capital humano que ha contribuido a que Cuba alcance mayores indicadores de nivel de vida, a pesar del bloqueo del gobierno de los EE.UU. y la crisis financiera internacional que se desató, de forma más aguda, a partir del 2008.

Los segmentos de la actividad socioeconómica del país que tuvieron mayores asignaciones de graduados en la etapa fueron los servicios, en especial los vinculados a los servicios compensados en el exterior, el turismo, las TIC, las producciones de alto valor agregado como medicamentos y vacunas, la actividad científica y tecnológica y el sector relacionado con las humanidades.

Sin embargo, resultaron insuficientes los graduados que recibieron los sectores de educación, agropecuario, construcciones y el segmento de ciencias básicas y naturales vinculado a la biotecnología y las producciones de alto valor agregado.

En el caso de Cuba el vínculo de la ES y el mercado laboral desborda la mera asignación de los graduados, para convertirse en una verdadera trama de relaciones que se sustentan en la investigaciones, los servicios científico-técnicos, las prácticas laborales en miles de entidades como hospitales, escuelas, granjas, fábricas, empresas, bancos, etc.

La propiedad social sobre las universidades y la inmensa mayoría de las entidades económicas y sociales, elimina las contradicciones antagónicas entre formación y servicios, propiciando una cultura de trabajo que favorece la calidad y pertinencia de la labor universitaria y la adaptación de los egresados a las condiciones, no tan nuevas, a las que se enfrenta al llegar a su lugar de ubicación.

Aproximadamente cada seis años se realiza un estudio nacional por muestreo sobre la calidad y adaptación de los egresados del último ciclo de 5 años, en el cual son entrevistados empleadores, graduados, directivos, etc., para obtener información actualizada que permita perfeccionar continuamente la labor universitaria y la inserción laboral de los egresados. La muestra objeto de estudio privilegia las entidades y sectores de mayor influencia en el desarrollo socioeconómico del país. En la actualidad se inicia el estudio correspondiente al quinquenio 2005-2010.

E.3.8. Honduras

La relación entre la educación superior y el mercado laboral ha sido objeto de estudio en los últimos años para analizar la pertinencia social de la educación. El último Informe del Mercado de Trabajo de Honduras (Secretaria de Trabajo y Seguridad Social, 2008) destacó algunas características del mercado de trabajo hondureño entre las que se destacan:

a. La población en edad de trabajar (PET) se caracteriza por ser joven (12-30 años) representando ese rango de edad el 38,7% (2.976.918) de la población total y el 50,4% de la PET. El 45,6% del total de ocupados están en ese rango de edad con nivel educativo primario (55%). La PET es predominantemente femenina en contraposición a la Población Económicamente Activa (PEA) que es masculina.
b. La PEA se concentra en el área rural (51,2%), en que la presencia de mercados de trabajo rurales son importantes en tamaño pero poco diversificados en la producción, debido a que el empleo se vincula principalmente a la agricultura tradicional y a la producción no agrícola de subsistencia y se asocia con una amplia extensión de los cuadros de pobreza.
c. La PEA se concentra en las ramas de actividad económica de agricultura, comercio, servicios e industria manufacturera. Las ocupaciones que predominan son agricultores/ganaderos/trabajadores agropecuarios, comerciantes y vendedores, trabajadores de la industria textil/albañilería/mecánica y ocupación de los servicios.
d. Las cuatro actividades económicas que absorben el mayor volumen de empleo son agricultura, silvicultura, caza y pesca; industria manufacturera; comercio por mayor/menor, hoteles/restaurantes; y servicios comunales, sociales y personales, que en su conjunto representan el 85,4% de la población ocupada, siendo agricultura la fuente principal de empleo en el país.

e. Del total de personas ocupadas, un 48% son personas asalariadas, un 40% son trabajadores por cuenta propia (autoempleo) y el 12% restante realiza trabajo familiar no remunerado. El 48% de personas asalariadas está representado por 38% la empresa privada, 7% pública y 3% el sector doméstico.

Si tomamos como referencia los datos donde se presenta la oferta educativa según área de conocimiento de las instituciones de educación superior, se puede observar que a pesar de que el área de agricultura representa la fuente principal de empleo del país, no existe una variedad de oferta educativa dirigida a ese campo, que solamente representa el 4,9%. Asimismo, el área de servicios solo cuenta con el 4,6% de la oferta educativa, a pesar de ser una de las principales actividades económicas del país.

Es importante mencionar que las pequeñas y medianas industrias, empresas familiares, artesanales y del sector informal, constituyen una de las principales fuentes de generación de ingresos para el país, sin embargo, no existen mecanismos de vinculación entre estas demandas de formación y la oferta educativa actual. Esto representa un problema para el país, ya que todos los estudios han demostrado que la educación es la base fundamental para el desarrollo de la sociedad y en la medida en que ésta sea pertinente los niveles de pobreza van a variar positivamente.

Un problema que se presenta a los jóvenes cuando finalizan sus estudios universitarios es que el mercado laboral exige además de la preparación académica, la experiencia profesional, por lo que en algunas ocasiones no son elegibles para una vacante determinada, negándoles la oportunidad de poder desarrollarse y aplicar la teoría aprendida en la universidad.

Un aspecto de relevancia que afecta el desarrollo del país es que la Población Económicamente Activa (PEA) se concentra en el área rural, que es el lugar donde hay menos acceso a la educación superior y por tanto los ingresos percibidos están muy por debajo del salario mínimo. Esto conlleva que sus habitantes tengan que dejar de estudiar para trabajar y así solventar sus necesidades básicas, y en algunas ocasiones se inicia el trabajo infantil para que la familia completa pueda subsistir, perdiendo la oportunidad de tener al menos los estudios mínimos y garantizar un mejor nivel de vida.

E.3.9. México

Si algo queda claro en la relación entre educación superior y mercado laboral es que decrece la capacidad predictiva de culminar los estudios y encontrar una ocupación congruente con éstos. La muy escasa producción de empleos para este nivel de formación ha empujado a la baja, en general, el tipo, la calidad y las retribuciones de las ocupaciones disponibles.

Cabe destacar los esfuerzos realizados de manera reciente para favorecer la inserción laboral de los egresados y titulados de pregrado, mediante el fortalecimiento de las actividades de vinculación entre las IES y el sector productivo nacional. Un ejemplo de ello es la Fundación Educación Superior-Empresa (FESE), creada en 2007 en el marco de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). No obstante lo anterior, no existe información

disponible que permita evaluar el impacto de estas tendencias en la reducción del desempleo juvenil.

Por otro lado, pero más en términos formales que reales –dada la poca relevancia que tiene el conocimiento avanzado para la industria nacional–, continúan existiendo los Consejos de Vinculación que operan para cada estado de la República.

Cada institución procura contar con estudios sobre la inserción laboral de sus egresados, pero suele quedarse en el análisis del lapso que transcurre entre el egreso y el primer empleo, y con fines más bien de publicidad que como un mecanismo para reflexionar sobre la pertinencia de sus programas con relación a la demanda del sector productivo.

Los estudios al respecto de las tasas privadas de retorno a la inversión en educación superior se realizaron hace más de seis años y, en general, se concentran en el análisis del ingreso marginal obtenido por cada año adicional de educación superior.

La relación causal que permanece como prioritaria es la que estima que el desarrollo de programas modernos de educación superior modificará el proyecto de desarrollo nacional. La creación de programas de genómica y nanotecnología en la UNAM es un esfuerzo en ese sentido; la comprensión de que, en su caso, es también importante atender al efecto causal que tiene sobre el tipo de programas el modelo de desarrollo económico, es muy poco frecuente. La frase «todo se arregla con educación», independientemente de si el problema del empleo es estructural o cíclico, goza de buena salud en el país.

Como se dice en los estudios sobre la universidad, más allá de los discursos de los planificadores, los estudiantes y sus familias «votan con los pies», como se afirmó en el informe anterior, y la matrícula sigue concentrándose en los programas de ciencias sociales y administrativas, que refieren más al sector servicios que a una economía moderna en la que el conocimiento avanzado opere como la principal fuerza productiva.

E.3.10. Nicaragua

En el país no existe información sistematizada o investigaciones sobre el mercado de ocupaciones y sus tendencias. La mayoría de las IES realiza su oferta con base a la demanda estudiantil y no considera las necesidades sociales de desarrollo. Esto se debe que en Nicaragua no ha existido un Plan Nacional del Desarrollo de Nicaragua a largo plazo. El gobierno actual ha presentado su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo Humano el cual está en proceso de consulta. Por tanto, las universidades no consideran en su oferta académica las prioridades gubernamentales ni las demandas del mercado laboral.

Respecto a la inserción de los graduados, las universidades en general no poseen dicha información, no obstante algunas IES estatales están sistematizando datos al respecto.

En cuanto al seguimiento de graduados las IES estatales han creado un equipo de trabajo para realizar este proceso con base en una cooperación ofrecida por el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). Más allá de este esfuerzo, ni las universidades privadas ni el gobierno han desarrollado mecanismos para el seguimiento de graduados.

Finalmente, no hay estudios sobre tasa privadas de retorno sobre inversión de educación superior.

E.3.11. Panamá

Algunas universidades oficiales cuentan con observatorios ocupacionales. Un estudio sobre los graduados de nivel técnico, licenciatura y profesorado de segunda enseñanza realizado por una de estas universidades, publicado en septiembre de 2008, da cuenta en materia de ocupación de un alto porcentaje de inserción de los graduados en el mercado laboral, 59% (2003) y el 62% (2007), aunque esto no implica necesariamente que la actividad económica donde se desempeñan los graduados de esta universidad esté relacionada con el área de estudio en que se formaron. El incremento en la inserción laboral podría estar asociado a la disminución de la tasa de desempleo a nivel nacional, según resultado de la Encuesta de Hogares (Universidad de Panamá, 2008, 17-18).

Otro informe, esta vez de graduados de postgrado, señaló que en materia de ocupación al momento de graduarse los datos muestran que el 90% en el 2003 tenían trabajo con una tendencia a incrementarse a 94% para el año 2007. En cuanto a la tasa de ocupación que registran los graduados del sistema de postgrado, se asoció a que los que ingresan como estudiantes a estos cursos son profesionales insertos en el mercado laboral, que buscan ampliar sus conocimientos, la actualización o la especialización, adquirir nuevas destrezas y habilidades tendientes a mejorar el capital humano del país. Este mismo estudio señaló que los cargos que ocupan los graduados de postgrado guardan mucha relación con la formación recibida a este nivel (Universidad de Panamá, 2008, 16-17).

Aunque los estudios señalados son esfuerzos importantes referidos al análisis de la inserción laboral de los graduados de las instituciones universitarias, carecen de la visión del sector empleador con respecto a la formación del recurso humano que contratan.

E.3.12. Paraguay

En el país se da un fenómeno que podría considerarse como común en América Latina, referido a la sobrevaloración que tienen los títulos universitarios y a la baja estimación que tiene la formación técnica para la sociedad.

Sin embargo, se refiere la necesidad de mandos medios calificados y la alta rentabilidad que los cargos de ese nivel pueden tener, frente a una subocupación de graduados universitarios. Es así que desde el Ministerio se han venido dando acciones para enfocar esta situación, de forma condecente con las necesidades del país.

Las necesidades de mano de obra especializada en una sociedad que comienza a industrializarse concentra el empleo en estos niveles; y cuando no encuentra recursos para abastecer las plantas, los busca en los países vecinos.

La ley de maquila y el mercado agroindustrial y pecuario, así como el auge de la construcción, junto con unos buenos años económicos, propenden a lograr la instalación en el país de motores desarrollistas, que precisan de esta formación para sus cuadros de recursos humanos.

En este sentido, la importancia de la información válida respecto de la demanda de mano de obra calificada, es un aporte necesario para orientar la oferta de educación superior.

Por otro lado, las instituciones de educación superior no cuentan con mecanismos de seguimiento a egresados. Recientemente, en virtud de los procesos de acreditación, las carreras han iniciado este proceso, pero aún es demasiado incipiente como para contar con resultados útiles.

E.3.13. Perú

En el país no existen estudios específicos sobre educación superior, mercado laboral y niveles de ingresos. Aparentemente, algunas universidades tienen información sobre el nivel de inserción laboral de sus egresados y graduados, pero no de forma sistemática ni pública.

No obstante, se pueden extraer algunas conclusiones generales al analizar la Encuesta Nacional de Hogares y la Encuesta Permanente de Empleo que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI.

Durante los últimos cinco años, la participación de la población con algunos años de estudio en la educación superior universitaria y no universitaria se ha incrementado de forma constante entre la población económicamente activa (PEA). Son casi 4 puntos porcentuales entre el 2006 y el 2010 y 5,5 puntos porcentuales si se contabiliza desde el 2004. Por contraposición, los restantes niveles de educación tienden a reducirse, aunque la población con algunos años de educación en el nivel secundario sigue siendo la mayor con 44,5%.

La tasa de desempleo mide a la población en edad, condición y disposición de trabajar, pero que carece de un empleo. La tasa de desempleo muestra un comportamiento diferenciado entre los niveles de educación. Así, en la PEA con educación secundaria es donde se percibe la tasa más alta de desempleo durante todo el quinquenio (7,7% y 6,2%) y es la población con menor nivel de calificación en los que la incidencia del desempleo es menor (3,8% y 3,4%).

A nivel del ingreso promedio mensual se observan marcadas diferencias según los niveles de educación alcanzados a nivel nacional, según la Encuesta Permanente de Hogares. En el 2010, el ingreso de un trabajador con educación superior era un 70% superior al de un trabajador con educación secundaria y 2,5 veces la de un trabajador con educación primaria o menos.

Sin embargo, considerando exclusivamente Lima, las brechas tienden a incrementarse. La Encuesta Permanente de Empleo revela que para el 2009 y 2010, la diferencia entre una persona empleada con educación superior universitaria y otra con educación superior no universitaria era de un 100% y con respecto a una con educación secundaria era de 3,5 veces.

En suma, existe un mayor retorno de la educación superior universitaria y no universitaria y, al interior de esta, de la primera con respecto a la segunda. Asimismo, en el mercado laboral de Lima esta tendencia es notoriamente más marcada que con respecto al resto del país.

En un estudio realizado por la Universidad del Pacífico en el 2007, la tasa de crecimiento profesional entre 1960 y 2004 fue cercana al 10% anual. Comprobó

que la tasa de los retornos en la educación es creciente, en la medida que se adquiere mayor educación. Tomando las 21 profesiones –universitarias y no universitarias- consideradas más importantes, se ubicaron entre las primeras siete: 1) ingeniero civil, 2) economistas y planificador, 3) administrador de empresas, 4) profesional de la informática, 5) otras ingenierías, 6) técnico en administración, 7) abogado.

Las dos últimas consideradas en este ranking eran profesor de primaria y profesor de secundaria. El diferencial de ingresos entre éstos últimos y los primeros era de 5,5 veces.

E.3.14. Puerto Rico

Tan reciente como en mayo de 2011 el periódico de mayor circulación nacional publicó un reportaje en que destacaba las estrategias que estaban generando las IES para hacer más relevantes sus programas de estudio para el mercado laboral e incrementar así las posibilidades de empleo de sus egresados. Esto como resultado del número de egresados que no consiguen empleo en Puerto Rico. Según datos provistos por las IES para este reportaje, el 55% de los graduados en mayo de 2011 lo hicieron en programas en ciencias, medicina, administración de empresas y educación, cifras congruente con los datos de matrícula por disciplina.

El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (DTRH) con frecuencia publica informes sobre el mercado laboral, las profesiones con mayor demanda y remuneración, las tendencias en crecimiento en áreas de empleabilidad, entre otros factores que afectan la empleo-manía en la Isla. Un estudio reciente publicado por el DTRH utilizando datos del Censo Trimestral de Empleo y Salarios proyectó cambios en el mercado laboral entre el 2008 y el 2018. Uno de los cambios es que la producción de servicios –profesionales y comerciales– será el área de mayor empleabilidad en la economía local. También habrá oportunidades de empleo en las áreas de salud, educación y sistemas de información. Además de las áreas de mayor demanda de empleo, los patronos están buscando características específicas en los egresados tales como: ser bilingües, análisis de datos, destrezas de investigación, alguna experiencia laboral previa, destrezas de trabajo en equipo y dominio amplio de la tecnología, entre otros.[1]

Según la información provista por los Analistas de Educación Superior son pocos los programas que las instituciones proponen respondiendo directamente al campo laboral de Puerto Rico. De los que responden a alguna demanda laboral se encuentran programas de administración de empresas con enfoque en empresarismo y desarrollo empresarial y programas de todos los niveles con concentración y especialidad en energías renovable. También están incrementando las propuestas de programas en ciencias e ingeniería aeroespaciales debido a que nueva reglamentación del Gobierno de EE.UU. requiere que la manufactura de este equipo sea en sus territorios.

---

[1] Ver «Boletín del Mercado Laboral» Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Trimestre 2010. http://www.tendenciaspr.com/Trabajo/Departamento_Trabajo.html

Los programas a distancia que se están ofreciendo son en enfermería, administración de empresas y educación, en su mayoría a nivel graduado. Dependiendo del enfoque del programa podría o no tener relevancia para el mercado de empleo.

Los programas de grado asociado que están surgiendo en los últimos dos años ya se ofrecían en el nivel postsecundario no universitario, como artes gráficas, asistente de farmacia, técnico de polisomnografía, masajes terapéuticos, técnico de cine, audio y videojuegos.

Los programas doctorales, según se explicó previamente, abundan en las ciencias sociales y humanidades, pero escasean en ciencias y tecnología. Los programas graduados en estas dos últimas disciplinas son costosos para las instituciones porque requieren de grandes inversiones en laboratorios y equipos para éstos, reclutamiento de facultad especializada y espacio para la investigación rigurosa.

Entre las estrategias que están implantando las IES para facilitar la inmersión en el empleo de sus egresados están: (a) permitir e incentivar las dobles concentraciones dentro de un bachillerato, (b) integrar en todo el currículo el empresarismo para que el estudiante tenga la opción del autoempleo, (c) orientaciones gratuitas para generar el autoempleo, (d) creaciones de secuencias curriculares que funcionan como segundas concentraciones o especialidades, (e) establecimiento de acuerdos de colaboración con empresas y centros para que los estudiantes hagan sus prácticas profesionales antes de graduarse, entre otras.

Las IES también están recolectando datos sobre sus egresados: emigración, lugar de empleo, si sus empleos están relacionados con el grado académico que obtuvieron, salarios devengados, si han proseguido estudios graduados, etc. Esto no es sólo resultado de un interés genuino de las IES de que sus egresados logren conseguir un empleo, sino también está relacionado con los requisitos que las acreditadoras están exigiendo a las IES como parte de los estándares de avalúo sobre la efectividad institucional y el resultado de la gestión educativa. Las instituciones han incorporado el solicitar a los egresados retroalimentación para mejorar los programas de estudio y la institución en sí misma.

E.3.15. República Dominicana

La República Dominicana cuenta con información acerca del mercado de ocupaciones y sus tendencias. Ahora bien, dicha información no está sistematizada, más bien es generada desde diferentes instancias y por tanto aparece dispersa en estudios afines realizados por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) y por otros organismos del Estado[1] que ofrecen información relevante sobre el mercado laboral dominicano, pero algunos con limitada divulgación en el ámbito académico.

---

[1] Entre los estudios relacionados al tema se encuentran: MESCYT & Grupo Pareto. Innovación, Educación Superior y actividad empresarial en la República Dominicana. República Dominicana, Santo Domingo: Autor; Godinez Victor y Máttar Jorge (Coordinadores) (2008). La República Dominicana en 2030: Hacia una nación cohesionada. República Dominicana, Santo Domingo: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, CEPAL y Naciones Unidas; Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Banco Central y Banco Mundial (2007). La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana. República Dominicana, Santo Domingo: Autor. De igual manera, el Banco Central divulga en su página web la condición de actividad productiva según género y nivel educativo www.bancentral.gov.do

Particularmente el estudio acerca de La República Dominicana 2030 destaca características del mercado laboral dominicano que impactan a los egresados de la educación superior y su formación profesional. Entre estas se encuentran: la ampliación del sector informal, con una creciente participación de empleos temporales en el empleo total; un aumento en la tasa de participación laboral de las mujeres; una mayor demanda por trabajadores con mayores niveles de educación; problemas en la absorción de los jóvenes; y cambios en la estructura económica que conducen a la coexistencia de sectores productivos altamente dinámicos con sectores atrasados.

En cuanto a la inserción laboral de los graduados, son escasos y esporádicos los estudios de seguimiento a egresados y además, cuando se realizan, lo hacen algunas instituciones de educación superior dominicanas con mayor tradición de revisión curricular y cultura de trabajo con sus graduados. No todas las instituciones tienen formalizadas las asociaciones de egresados. En este contexto de cambios, donde poseer una profesión no es condición suficiente, la universidad asume una responsabilidad fundamental, no sólo en la formación y acreditación de los profesionales, sino también en el monitoreo continuo del mercado laboral y en la inserción laboral de sus egresados. Las demandas de la sociedad deben mover a las IES a la retrocomunicación continua de la oferta curricular y a establecer estrategias que favorezcan la inserción adecuada de los profesionales universitarios en la sociedad.

En la búsqueda de contribuir a una mejor inserción laboral de los graduados dentro del programa de becas, el MESCyT ha desarrollado un proyecto de bolsa de empleo que divulga a través de su portal www.seescyt.gov.do. También, el Ministerio, con la participación de nueveinstituciones de educación superior, está desarrollando desde el 2008 un Programa Nacional de Emprendurismo, como una alternativa de vincular al estudiante con el sector productivo, mediante el desarrollo de un sistema de incubadoras de negocios y la generación de una cultura de emprendimiento.

Por su parte, algunas universidades dominicanas han puesto en marcha iniciativas para vincularse al mercado laboral que abarcan las siguientes modalidades:

Servicios de orientación para el empleo y autoempleo dirigidos a informar al estudiante de cómo y dónde encontrar un empleo o cómo transformarse en emprendedor y desarrollar su propio proyecto empresarial. Esta iniciativa abarca la asesoría personal y la oferta de talleres orientados a mejorar el desarrollo profesional y la inserción en el mundo laboral.

Vinculación con las empresas y servicios de colocación, para ofertar sus servicios, conocer sus requerimientos y necesidades de empleo, al tiempo que ofertan a sus egresados conforme a los perfiles requeridos. Dentro de estas iniciativas están las prácticas en el sector productivo a fin de que los estudiantes de término adquieran experiencia profesional, vinculen los aspectos teóricos con la práctica y entren en contacto con el mundo empresarial.

E.3.16. Uruguay

La oferta educativa y la demanda de formaciones provenientes del mercado no se encuentran vinculadas.

El acceso ilimitado en las carreras de la universidad pública hace que la masiva presencia de aspirantes a las carreras tradicionales exceda sobradamente tanto

la capacidad institucional para atenderlos convenientemente (especialmente en los primeros años) y con mucha más razón, a la hora de conseguir buenos puestos de trabajo en el momento que egresen como profesionales.

A esto se suma que varias de esas carreras también están en todas las universidades privadas (abogado y contador, por ejemplo), por lo cual la superpoblación de profesionales en algunas áreas es importante, pero sin que existan acciones de ningún tipo para restringir esos ingresos indiscriminados.

Es conocida a nivel general la demanda por profesionales de la informática y la ingeniería, que tienen un desarrollo creciente pero sin embargo no llegan a los niveles de demanda por parte de los estudiantes como en las profesiones más clásicas.

El vínculo con el mercado se suele dar en las instituciones privadas a través de algunas vías no sistematizadas pero bastante generalizadas, como son por ejemplo las Ferias Profesionales donde se exponen (en número limitado) opciones de trabajo y demandas que el medio requiere.

Asimismo se tienen con mucha frecuencia ferias similares organizadas por instituciones públicas, como el Instituto Nacional de la Juventud. En éstas, la lógica está orientada a dar a conocer las ofertas educativas existentes.

Es también frecuente que en las instituciones privadas existan oficinas o servicios que hagan de nexo entre los estudiantes, egresados y demandas laborales recibidas a través de empresas. De estos vínculos surgen también insumos que enriquecen las propuestas educativas, o al menos les permiten estar al tanto de demandas actuales del mercado de trabajo.

En la universidad pública estos servicios no se encuentran formalizados institucionalmente, pese a que puedan existir iniciativas en el mismo sentido que se lleven a cabo en alguna facultad.

Merece la pena destacar la posibilidad que se ofrece a través de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación para desarrollar líneas de innovación e investigación en temas estratégicos nacionales, apoyando para ello proyectos específicos de variada naturaleza, donde se privilegia la asociación entre la academia y los empresarios.

Estas iniciativas representan opciones que a juicio de las autoridades del país son convenientes de impulsar de manera prioritaria, aunque por ahora se está recién en los primeros años de ejecución, y por tanto su desarrollo es incipiente.

El país no cuenta con iniciativas como las impulsadas en otras naciones que permiten tener en funcionamiento 'observatorios del mercado laboral' que orienten a los jóvenes hacia las carreras con más demanda. Tampoco se llevan a cabo estadísticas sobre la empleabilidad de los egresados universitarios, ni sobre la estabilidad o precariedad de los empleos o la vinculación entre los que los jóvenes estudiaron y los puestos de trabajo que consiguen en el mundo del trabajo.

E.3.17. Venezuela, R.B.

En Venezuela no hay información actualizada disponible con relación al mercado laboral y sus tendencias. La orientación ideológica del gobierno no admite la consideración de las demandas del mercado de ocupaciones, por estimar que esto refuerza la concepción capitalista de la sociedad, contra la cual ha dirigido todos

sus ataques. El gobierno ofrece que los egresados de las instituciones, directamente controladas por él, caso Universidad Bolivariana de Venezuela por ejemplo, sean absorbidos por instituciones gubernamentales, del gobierno central o de los entes descentralizados, gobernaciones y alcaldías, controlados por el partido de gobierno.

Por su parte, las instituciones no hacen seguimiento de sus egresados ni de la trayectoria laboral de los mismos, excepto por los contactos informales que mantengan con los gremios profesionales, cuando tales gremios están organizados; aunque esta no es una información sistemática ni exhaustiva con relación a los agremiados, sobre todo porque en la mayoría de las carreras profesionales no es obligatoria la afiliación al gremio. Por otra parte, no hay estudios sobre tasas privadas de retorno a la inversión en educación superior.

Sin embargo, es interesante destacar que en un mercado laboral muy segmentado como el de Venezuela, mientras en el año 2004 un 18% de la fuerza de trabajo ocupada posee educación superior (técnica o universitaria) y la tasa de desempleo de este sector de la población es inferior a la de la población en general (Richter, 2007), en 2008 encontramos que el porcentaje de la fuerza de trabajo con educación superior es de 24%, lo cual podría indicar que ha habido un crecimiento importante en la participación de la población con educación superior en el mercado laboral; no obstante, la tasa de desempleo de este segmento de la población también aumenta considerablemente, al llegar ese año a un 26%[1]). Una explicación que se ha dado al respecto es que la economía venezolana no ha sido capaz de generar los empleos necesarios para absorber el incremento notorio del número de egresados de educación universitaria a raíz de la expansión de la cobertura, además de que los egresados de estas nuevas universidades no tienen el prestigio necesario para ser reconocidos y aceptados por el mercado laboral (Gallo, 2010).

Estas cifras, que indican el crecimiento de la población económicamente activa con educación superior, no necesariamente revelan que exista correspondencia entre la formación recibida y la ocupación obtenida en el mercado laboral ni tampoco si esta formación satisface las expectativas del empleador, por lo menos en el sector privado ya que en el sector oficial el título universitario obtenido ya es garantía de empleo en algún organismo del Estado o de un crédito para constituir «empresas de propiedad social[2].

Es interesante constatar que algunos de los egresados de programas creados en las nuevas universidades tampoco encuentran ocupación, ya que no existen puestos de trabajo, ni en el sector oficial ni en el privado, que se correspondan con su perfil.Es el caso por ejemplo, de los egresados del programa en Gestión en Salud Pública denunciado por los propios afectados[3].

Todo esto indica que no se han desarrollado políticas coherentes por parte del Estado venezolano, que consideren la necesidad de tener un sistema de información confiable, que respalde la creación de las carreras de acuerdo con las necesidades y los objetivos que el propio gobierno ha establecido.

---

1 Ver http://www.gerenciasocial.org.ve/bases_datos/gerenciasocial/cuadros/Empleo/empleohtm/Empleoeducativo.htm.

2 Ver http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/223580/egresados-de-la-ubv-comenzaran-a-trabajar-en-pdvsa-pequiven-y-ministerio-de-alimentacion/.

3 Ver http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=24174&catid=282%3Adesarrollo-social&Itemid=225&lang=es.

E.3.18. España

La adecuación de los servicios educativos que prestan las universidades españolas al entorno y su respuesta al mercado laboral son aspectos que estas instituciones vienen trabajando durante los últimos años. La mayoría de las universidades cuentan con unidades encargadas de llevar a cabo el seguimiento de la inserción laboral de sus egresados.

A través de los Centros de Orientación e Información de Empleo u otras unidades relacionadas, las universidades ponen a disposición de los estudiantes y los empleadores diversos servicios entre los que destacan las bolsas de empleo, los portales de búsqueda de empleo, los perfiles y salidas profesionales, el nivel de satisfacción de los empleadores y los egresados sobre la formación recibida y diversos estudios concernientes al empleo y el nivel salarial relacionado con las profesiones universitarias.

Por su parte, por medio de los servicios de información estadística de los gobiernos, central y autonómicos, se llevan a cabo diversos estudios sobre empleo, entre los que destacan la situación de ocupación y desempleo de acuerdo al nivel formativo de la población.

Otras entidades de carácter privado financian estudios sobre el mercado laboral y la formación universitaria, tales como el nivel de cualificación entre la formación recibida y los puestos de trabajo, o el desarrollo de competencias relacionadas con las profesiones universitarias.

E.3.19. Portugal

En conformidad con la Ley nº 62/2007 del 10 de septiembre, que establece el régimen jurídico de las instituciones de educación superior, más concretamente en su artículo 162, nº 2, todas las instituciones de educación superior deberán entregar información precisa y suficiente respecto de la empleabilidad de los ciclos de estudio ofrecidos.

Esta medida legislativa introdujo un cambio significativo en la relación que se establece entre las instituciones de educación superior y el mercado laboral. A partir de 2008 pasaron a ser de publicación obligatoria y semestral los antecedentes sobre la búsqueda de empleo de los titulados de la educación superior, lo que permite comparar la producción de titulados en el par establecimiento/carrera en los 10 años anteriores con el número de desempleados inscritos en los Centros de Empleo[1].

También se llevaron a cabo algunas iniciativas a nivel local (instituciones de educación superior) en el sentido de monitorear la evolución de la empleabilidad de sus titulados, específicamente con la conformación de estructuras de seguimiento regular de la situación de los titulados en el mercado laboral (observatorios), como es el caso de la Universidad de Minho, de la Universidad de Aveiro y del Instituto Superior Técnico de la Universidad Técnica de Lisboa. A este nivel, y para evaluar variables como las remuneraciones promedio, la forma de inserción, las instituciones empleadoras o el tipo de vínculo asumido con éstas, la comparación se realiza sola-

[1] Ver http://www.gpeari.mctes.pt/?idc=172&idt=237.

mente de modo local, sin un mecanismo o estructura gubernamental que monitoree este tipo de indicadores a escala nacional.

Las instituciones de educación superior en Portugal, como norma, además de efectuar el seguimiento regular de la empleabilidad de sus titulados, también poseen otro tipo de estructuras que permiten apoyar esta relación, particularmente oficinas de apoyo a la inserción profesional (ofrecen iniciativas de corta duración para enseñar las buenas prácticas en la elaboración de currículos, en la conducción de entrevistas de empleo, en el proceso de negociación salarial, entre otras) y estructuras que promueven el nexo con las empresas (apoyo a la producción de patentes, a la creación de *start-ups*, promoción de ayudas/concursos que financien oportunidades de creación de autoempleo, entre otras).

El *Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior* (RJIES) ha establecido igualmente nuevos actores que promueven el vínculo de las instituciones de educación superior con las escuelas, mediante la introducción de un organismo estratégico que incluye la presencia de miembros cooptados de la sociedad civil, aspecto que refuerza los aportes de personalidades vinculadas al mundo laboral y empresarial en el sentido de ajustar la estrategia de las escuelas y de la respectiva educación a las necesidades de las instituciones empleadoras.

F. Financiamiento de la educación superior

Introducción

En este capítulo se presenta una serie de tablas y gráficos que buscan describir la situación del financiamiento de la educación superior en los países iberoamericanos. No siempre, sin embargo, la información disponible es suficiente o de suficiente calidad, lo cual dificulta las comparaciones, de por sí complejas porque en este ámbito –el de la financiación de los sistemas de enseñanza superior– las cifras son altamente dependientes de los contextos nacionales e institucionales y suelen aparentar más de lo que efectivamente muestran.

Inicialmente se aborda el gasto total de los países en educación, comprendiendo todos los niveles del sistema escolar. Se distingue el esfuerzo que realizan los Estados y el esfuerzo sumado de los sectores público y privado, utilizando al efecto diversos indicadores.

En seguida, se estudia más detalladamente el gasto en educación superior, tanto de fuentes públicas como privadas, así como su destino y distribución entre diferentes tipos de instituciones y transferencias. Asimismo, se analiza el gasto por alumno de educación superior en los distintos sistemas nacionales, que es un indicador de la inversión realizada en la formación de capital humano avanzado.

Luego, sobre la base de estos antecedentes, se ofrece una visión de la economía política de los sistemas nacionales, buscando identificar sus variables grados de privatismo y el grado de dependencia de los sistemas e instituciones de recursos provenientes de distintos tipos de fuentes.

Por último, se presenta un conjunto de evaluaciones nacionales sobre la evolución del financiamiento y de las políticas de financiación de la educación nacional durante la segunda mitad de la década pasada.

En general, puede decirse que la principal fuente de financiamiento de las instituciones públicas es el subsidio fiscal, bajo la forma de una contribución directa, renovada anualmente. La asignación de estos recursos se hace habitualmente sin condicionar su entrega al compromiso con, o el cumplimento de, metas o fines específicos por parte de las instituciones beneficiadas.

Al mismo tiempo los Informes Nacionales reportan que comienza a difundirse el uso de criterios de asignación de fondos públicos por competencia, ya sea basada en concurso de proyectos, en indicadores de eficiencia interna o en relación con mejoras de calidad, pertinencia y equidad. Si bien esta práctica es todavía reducida en su uso y cuantía, aparece como una herramienta útil por varias razones; entre ellas: genera incentivos para la efectividad y la eficiencia; permite a instituciones privadas acceder a fondos públicos; sirve como un estímulo para el desarrollo de la investigación en áreas prioritarias e instala una lógica de *accountability* o rendición de cuentas que ha estado ausente, o ha sido débil, en este sector.

Otra forma de financiamiento público de las instituciones es el subsidio a la demanda a través de becas y créditos estudiantiles. Algunos informes señalan que a lo largo de la última década este ha sido el principal medio empleado por los gobiernos para canalizar recursos adicionales a la educación terciaria. En la mayoría de los casos, las instituciones privadas pueden acceder a estos fondos, a condición de acreditar su calidad institucional. Complementariamente, estas instituciones suelen

acceder a recursos públicos mediante exoneraciones tributarias. Con todo, el cobro de aranceles y matrícula sigue siendo la principal –cuando no la única– modalidad de financiamiento de las instituciones privadas.

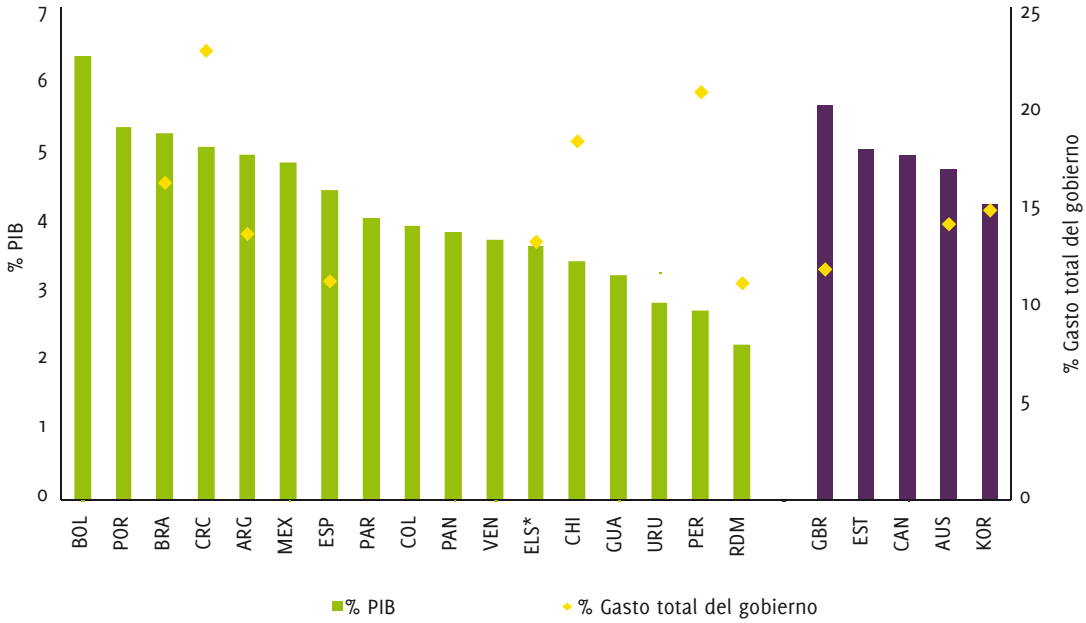
Conforme a las modalidades de financiamiento descritas, estamos en presencia pues de sistemas mixtos de educación terciaria que combinan de variadas formas y en distintos grados, financiamiento estatal –tanto no condicionado como vinculado a objetivos– con financiamiento privado basado en el pago de aranceles o por otras vías.

Por último, con el objeto de allegar recursos adicionales, las instituciones se han visto llevadas a diversificar sus fuentes de ingreso mediante la venta de servicios y productos de conocimiento, tales como oferta de cursos de posgrado, consultorías, asistencia técnica, capacitación, actividades de I+D vinculadas al sector productivo, patentamiento de invenciones, etc. Varios informes indican que estos ingresos pueden llegar a representar hasta un tercio del presupuesto anual total en el caso de algunas instituciones.

F.1. Gasto en educación

F.1.1. Gasto Público

Gasto público total en instituciones de educación (todos los niveles) como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total del gobierno, alrededor de 2008



Fuente: Sobre la base de UNESCO, Compendio Mundial de Educación 2010.

El gasto público total en educación expresado como porcentaje del PIB muestra las prioridades de los países en relación con el reparto general de los recursos fiscales.

Los países iberoamericanos incluidos en este Gráfico destinan en promedio un 4,1% de su PIB como gasto público por estudiante en todos niveles, desde el preescolar hasta el superior. Los países de la muestra comparativa internacional llegan a cerca de un 5%. Sin embargo, existen países iberoamericanos, donde esta cifra supera el 5%, como ocurre en Bolivia, Portugal y Brasil, y otros en que es 3% o menos, como en los casos de Uruguay, Perú y República Dominicana. Medido como porcentaje del gasto total del gobierno, hay variaciones significativas entre países, dependiendo de la magnitud del gasto público total y de la fracción asignada a la educación.

F.1.2. Gasto total en educación

Gasto total en instituciones de educación (todos los niveles) como porcentaje del PIB por fuentes de financiamiento, alrededor de 2008

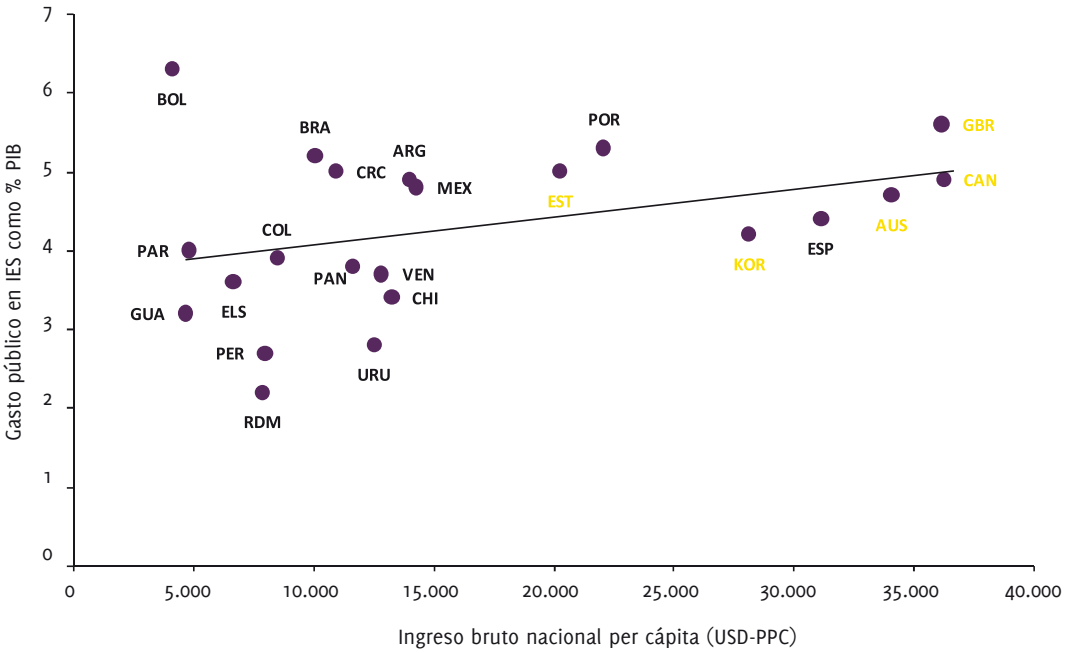
Fuente: UNESCO, Compendio Mundial de la Educación 2010.

Un indicador más completo del esfuerzo de inversión que los países realizan en todos los niveles del sistema educacional es aquel que refleja, agregadamente, el gasto público y privado expresado como porcentaje del PIB.

En este indicador, Colombia aparece con el gasto más alto entre los países iberoamericanos, muy similar al que realiza Corea y superior al gasto canadiense, ambos países desarrollados de comparación internacional. En todos estos casos, el gasto privado contribuye decisivamente al total del gasto en educación, igual como ocurre también en Chile y Guatemala. La cuestión que suele discutirse en estos países es si el fuerte gasto privado afecta a la equidad de los sistemas educacionales, tanto en el punto de acceso como en cuanto a la calidad de las oportunidades educacionales ofrecidas y los resultados producidos.

F.1.3. Esfuerzo estatal y nivel de desarrollo

Paises seleccionados: gasto público en instituciones de educación y nivel de ingreso bruto per cápita (En USD-PPC)



Fuente: UNESCO, Compendio Mundial de la Educación 2010.

No existe una clara asociación entre el nivel de desarrollo de los países y el nivel de su gasto público en educación. Así por ejemplo, mientras Brasil y Portugal se sitúan significativamente por encima de la línea de tendencia, Perú, Uruguay y República Dominicana ocupan una posición netamente por debajo.

Asimismo, paises con un similar ingreso bruto muestran niveles de gasto público muy distintos, como ocurre entre Bolivia y Guatemala por ejemplo, o entre Argentina y México, por un lado, y Uruguay y Chile por otro.

F.1.4. Esfuerzo público por niveles

Gasto público en instituciones de educación por alumno y por niveles como porcentaje del ingreso per cápita, 2008

PAÍSES	Primario	Secundario	Terciario
ARG-1	14,7	21,9	15,6
BOL*-2	13,7	14,5	...
BRA-1	17,7	18,5	30,4
CHI-1	11,9	13,4	11,5
COL	12,4	14,8	26,0
CRC	...	...	...
CUB	44,7	51,9	58,8
ECU	...	...	...
ELS	8,5	9,1	...
GUA	10,5	6,2	...
HON	...	...	...
MEX-1	13,3	13,5	37,1
NIC-2	9,8	4,5	...
PAN	7,5	10,0	...
PAR-1	10,7	16,3	26,0
PER	8,2	10,0	...
RDM	7,4	6,5	...
URU-2	8,5	10,4	18,1
VEN-1	9,1	8,1	...
ESP-1	19,9	24,1	25,0
POR-2	22,4	34,0	28,8
AUS-1	17,1	15,1	21,0
CAN	...	...	...
KOR-1	17,0	22,2	8,8
EST-1	20,4	24,4	21,3
GBR-1	23,4	28,6	24,8

Fuente: Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2010.
http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191218s.pdf
*Para datos del país: estimación del UIS.
n- Los datos se refieren al n años o períodos antes del año o período de referencia

Al comparar el gasto público por alumno según niveles en relación al ingreso per cápita de los países se observa un muy distinto esfuerzo según nivel educativo.

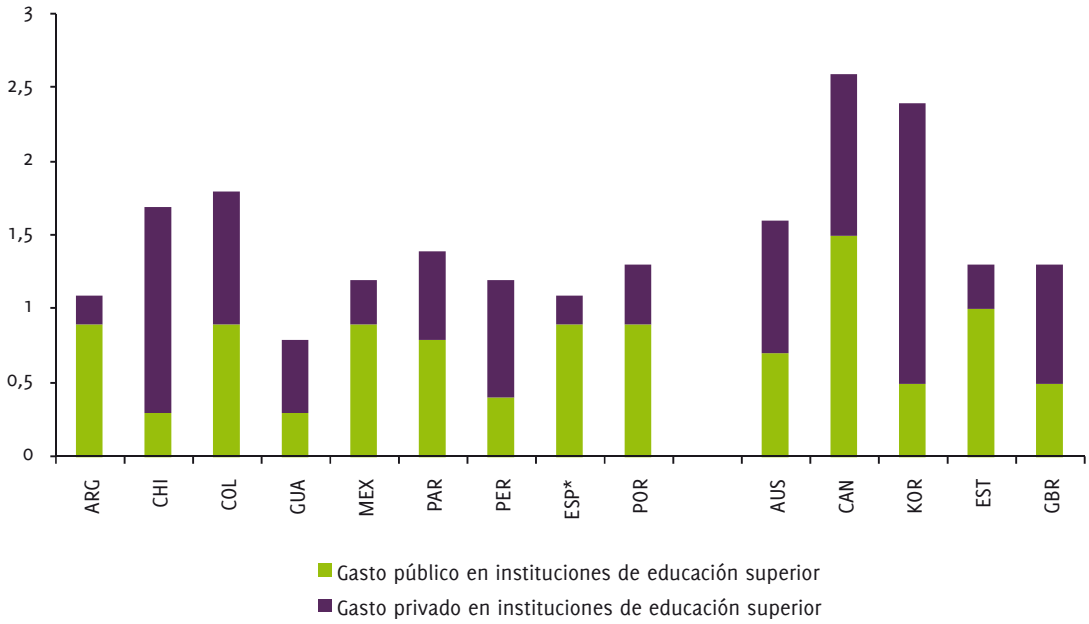
En el nivel primario, el esfuerzo de los países que gastan menos de un 10% del PIB per cápita aparece como bajo y, en cambio, es alto allí donde supera el 15%. En el nivel secundario puede emplearse la misma regla para efectos comparativos.

El gasto público destinado a la educación terciaria aparece especialmente alto en algunos países de América Latina en comparación con el gasto en los niveles anteriores. Debe considerarse, sin embargo, que en ocasiones el gasto público de nivel terciario sólo incluye a los estudiantes de las instituciones públicas, lo cual puede distorsionar las comparaciones.

F.2. Gasto en educación superior

F.2.1. Recursos públicos y privados

Gasto total en instituciones de educación superior según fuente pública y privada, alrededor de 2008 (porcentaje PIB)



Fuente: Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2010.
* Cifras extraídas de OCDE, Eduaction at a Glance, 2010.

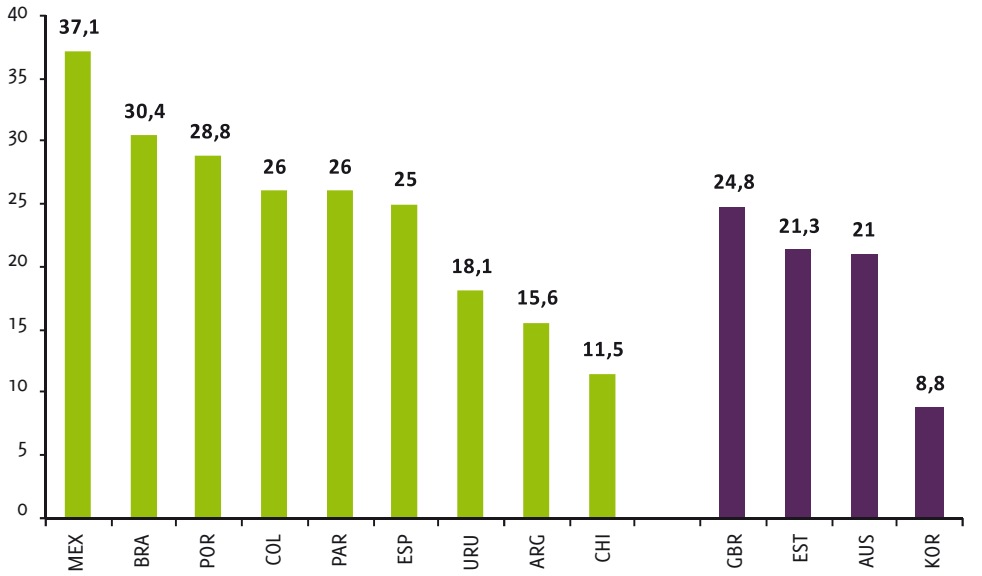
El gasto total en instituciones de educación superior, proveniente de fuentes públicas y privadas, alcanza en Iberoamérica, en promedio, a un 1,32% del PIB. Sin embargo existen, primero, grandes diferencias entre países y, segundo, variables combinaciones entre recursos públicos y privados.

Destacan en Iberoamérica los casos de Colombia y Chile por ser los países que realizan el mayor esfuerzo de contribución a la educación terciaria, en relación a su respectivo producto. En ellos, el gasto privado es predominante en los respectivos sistemas. También Corea, Australia y Gran Bretaña exhiben un gasto privado superior al gasto público. Por el contrario, España, Portugal, México y Argentina muestran un gasto público predominante[1], igual como Canadá y Estonia entre los países de la muestra internacional.

[1] Lo mismo sucede en Cuba, donde se reporta un gasto público en educación superior equivalente a 4,5% del PIB y un gasto total en educación (todos los niveles) de 13,6% del PIB.

F.2.2. Esfuerzo público por alumno

Gasto público en instituciones de educación superior por alumno como porcentaje del PIB per cápita. Alrededor de 2008



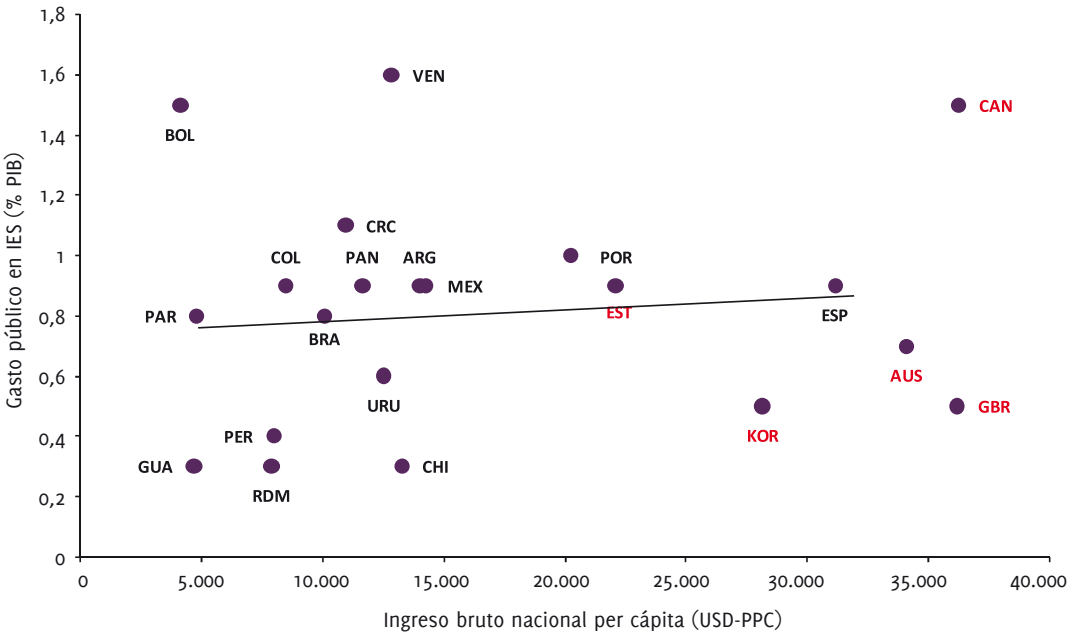
Fuente: Sobre la base de Unesco, *Compendio Mundial de la Educación 2010*.

El gasto público en educación superior por alumno, calculado como porcentaje del ingreso per cápita, fluctúa entre un 37% en México y un 11,5% en Chile. Este indicador se debe complementar con el gasto privado en educación, sobre todo en los países donde la inversión privada en educación terciaria es significativa, como ocurre en el caso de Chile por ejemplo.

A su vez, cabe señalar que el gasto público por estudiante de la educación terciaria, relativo al PIB per cápita, tiende a ser más alto en aquellos países con una baja tasa bruta de matrícula, o bien, donde refleja únicamente el gasto en alumnos inscritos en instituciones públicas. Por el contrario, los países desarrollados presentan niveles moderados de gasto por estudiante, pero tienen coberturas amplísimas y, con la excepción de Corea, su matrícula está radicada casi exclusivamente en instituciones públicas.

F.2.3. Esfuerzo público

Nivel de desarrollo del país y gasto público en instituciones de educación superior, alrededor de 2008

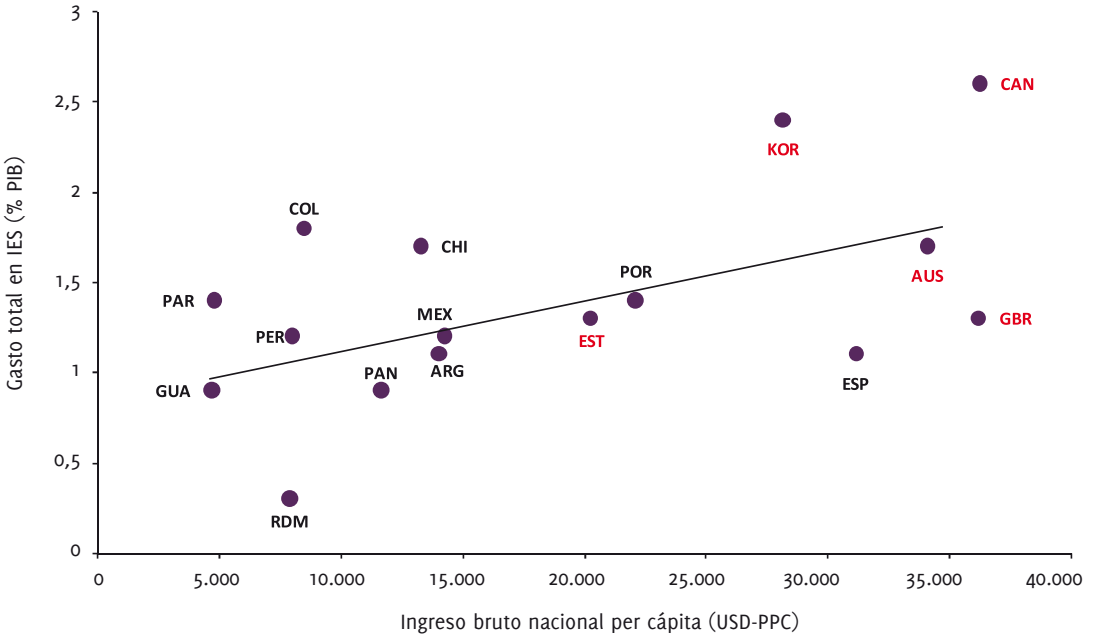


Fuente: Sobre la base de F.1.1 y *World Development Report 2010*.

Si bien existe cierta asociación entre nivel de desarrollo de los países medido por el ingreso per cápita de su población y gasto público en instituciones de educación superior, el gráfico muestra una gran dispersión, con un conjunto de países situados por encima y otros por debajo de la línea de tendencia. Países situados en un mismo nivel de desarrollo, como Bolivia y Guatemala, por ejemplo, o Venezuela y Uruguay, muestran cifras dispares. Lo mismo sucede entre Canadá y Gran Bretaña. Un factor que incide en las diferencias expuestas es la diferente participación de recursos privados en cada uno de los sistemas. También influyen la tasa de participación, la estructura de costos de diversos esquemas curriculares empleados, las modalidades de gestión interna de las instituciones y el tipo de incentivos generados por las respectivas políticas nacionales de educación superior.

F.2.4. Esfuerzo nacional

Nivel de desarrollo del país y gasto total en instituciones de educación superior, alrededor de 2008



Fuente: Sobre la base de F.2.1 y *World Development Report 2010*.

Tampoco existe una correlación estrecha entre gasto total (público y privado) de un país en instituciones de educación superior y su nivel de desarrollo, aunque la línea de tendencia es, en este caso, moderadamente más pronunciada.

La ubicación de algunos países en este gráfico experimenta cambios significativos respecto de su ubicación en el gráfico anterior, como resultado del aporte proveniente de fuentes privadas. Esto es particularmente visible en los casos de Chile, Colombia, Perú y Corea.

F.2.5. Destinación del gasto público

Distribución del gasto en instituciones de educación superior por destino[1], alrededor de 2008

PAÍSES	Remuneraciones	Otros gastos corrientes	Total gasto corriente	Gasto de capital
ARG-1	94,9	4,2	99,1	0,9
BOL	...	...	...	...
BRA-1	74,3	20,8	95,1	4,9
CHI-1	58,6	34,0	92,6	7,4
COL	...	...	...	...
CRC	...	100,0	100,0	
CUB	25,6	72,9	98,5	1,5
ECU	...	...	...	...
ELS-2	61,4	17,7	79,1	20,9
GUA	...	...	...	...
HON	...	...	...	...
MEX-1	67,1	28,2	95,2	4,8
NIC	...	...	...	...
PAN	91,8	...	91,8	8,2
PAR-1	71,9	16,3	88,2	11,8
PER	62,0	17,0	79,0	21,0
RDM-1	90,5	...	90,5	9,5
URU-2	75,1	18,9	93,9	6,1
VEN	...	...	97,2	2,8
ESP-1	61,8	18,6	80,4	19,6
POR-2	62,1	27,4-2	89,5	10,5
AUS-1	53,9	34,8	88,7	11,3
CAN-2	58,8	33,6	92,5	7,5
KOR-1	45,7	38,4	84,1	15,9
EST	...	...	...	...
GBR	...	...	...	...

Fuente: Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2010.
http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191218s.pdf
OECD, Education at a Glance 2010: OECD Indicators.
http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html
n- Los datos se refieren al n años o períodos antes del año o período de referencia
1: Referido solamente a instituciones públicas de educación superior

Esta tabla da cuenta de un fenómeno bien conocido; cual es, que la mayor parte del gasto público en educación superior se destina a gasto corriente de las instituciones, particularmente el pago de remuneraciones del personal académico y administrativo.

F.2.6. Distribución del gasto público

Países seleccionados: distribución del gasto público en instituciones de educación superior, alrededor de 2008 (en porcentaje)

PAÍSES	Gasto público directo en IES públicas	Gasto público directo en IES privadas	Transferencias y pagos indirectos al sector privado
ARG-1	96,2	3,1	0,7
BRA-1	90,0	...	10,0
CHI -1	27,7	24,8	47,5
MEX	95,7	6,6	4,3
PAR-1	100,0	...	...
PER	99,0	...	1,0
URU-2	100,0	...	...
ESP-2	90,5	1,6	7,9
POR-2	87,2	1,1	11,6
AUS-1	68,2	0,4	31,4
CAN-1	82,6	17,4	1,9
KOR-1	58,6	28,5	13,0
EST-1	23,8	63,6	12,7
GBR-1	46,8	73,6	26,4

Fuente: Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2010.
http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191218s.pdf
OECD, Education at a Glance 2010: OECD Indicators.
http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html
n- Los datos se refieren al n años o períodos antes del año o período de referencia

Un indicador de cómo se orientan las políticas de financiamiento de la educación superior es la proporción de recursos fiscales que el gobierno destina directamente a las instituciones públicas, a las instituciones privadas y al sector privado en general, bajo la forma de transferencias y pagos indirectos.

Según muestra esta Tabla, con excepción de Chile, Estonia y Gran Bretañaa, en los países iberoamericanos los gobiernos destinan prácticamente el total de los recursos públicos directamente a instituciones públicas, con una proporción variable reservada para transferencias y pagos indirectos al sector privado. Por el contrario, Chile, Estonia, Gran Bretaña y, en menor media, Corea, destinan una proporción significativa del gasto público para financiar instituciones privadas y/o para otras transferencias al sector privado, por ejemplo, vía becas y créditos.

F.2.7. Gasto por alumno

Países seleccionados: gasto total en instituciones de educación superior por alumno en Niveles 5A, 5B y 6, alrededor de 2007 (en USD-PPC, incluyendo gasto en actividades de I+D)

Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2010: OECD Indicators.
* Solo instituciones públicas

El gasto anual por alumno de educación superior (Niveles 5B y 5A/6), que en este gráfico incluye las actividades de I+D, está condicionado tanto por el índice de matrícula como por la cantidad de recursos destinados a la educación superior. Además influyen otras circunstancias, como la manera de contabilizar los gastos en cada país y si acaso se incluyen, y cómo, los gastos en previsión del personal y en hospitales universitarios.

De cualquier forma, en el contexto iberoamericano las universidades españolas exhiben un gasto por alumno comparativamente alto y similar al del promedio de los países de la OCDE (USD 12.907), seguidas por las universidades de Brasil y Portugal. En cambio, el gasto por alumno en México y Chile alcanza apenas a la mitad del gasto promedio de los países de la OCDE.

F.2.8. Gasto por alumnos según programa

Gasto total en instituciones de educación superior por alumno como porcentaje del PIB, y según niveles CINE 1997, año 2007 (en USD-PPC, incluyendo gasto en actividades de I+D)

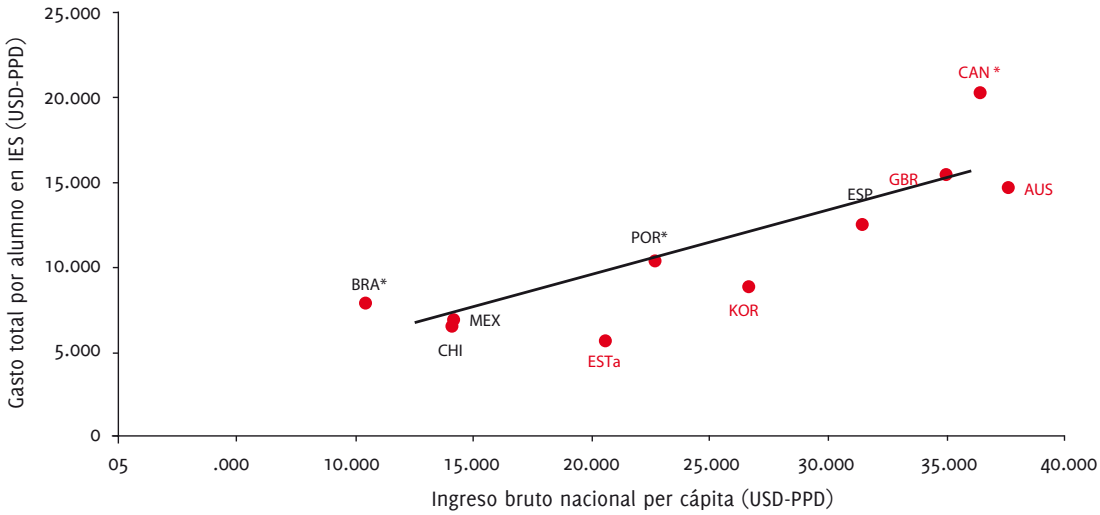
PAÍSES	Total	Nivel 5B	Nivel 5A y 6
BRA*	10.950	...	
CHI+1	6.626	3.360	8.746
MEX	6.971	...	
ESP	12.548	10.650	12.940
POR*	10.398	...	
AUS	14.726	8.052	15.944
CAN-2	20.278	15.091	24.424
KOR	8.920	5.279	10.115
EST	...	4.365	5.653
GBR	15.463	...	
OCDE	12.907	...	...

Fuente: OCDE, Education at a Glance 2010.
*Sólo instituciones públicas de educación superior
n+/- Los datos se refieren al n años o períodos después/antes del año o período de referencia

El gasto por alumno en educación superior es más alto en los programas más largos y de orientación académica correspondientes a los Niveles 5A y 6 del CINE. En los países iberoamericanos para los cuales se cuenta con información comparable, Chile gasta más del doble en las instituciones de Nivel 5A y 6, a diferencia de España donde las cifras correspondientes son más próximas. En los países de comparación internacional, con la excepción de Estonia, los demás gastan por alumno una cifra también significativamente superior en programas de Nivel 5A y 6.

F.2.9. Gasto por alumno y nivel de desarrollo

Gasto total por alumno en instituciones de educación superior e ingreso por cápita de la población, 2007 /2008 (en USD-PPC)

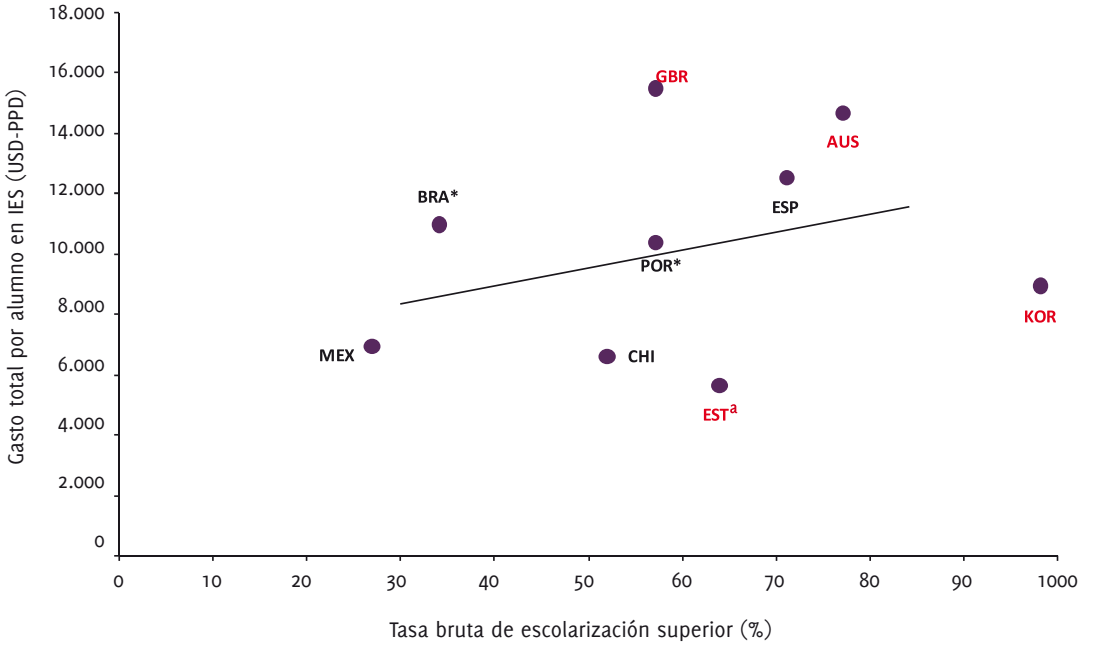


Fuente: Sobre la base de OCDE, Education at a Glance, 2010
* Sólo instituciones públicas de educación superior
a: Gasto por alumno para el Nivel 5A y 6

No existe una asociación estrecha entre el gasto por alumno de educación terciaria medido en dólares de igual valor y el nivel de desarrollo de un país medido por el ingreso per cápita, aunque la tendencia es que ambas variables crezcan en paralelo. Es decir, a mayor ingreso por persona, mayor también el gasto por alumno. Con todo, como puede observarse en el gráfico, hay países que hallándose situados en un nivel de desarrollo relativamente parecido tienen cifras de gasto disimil, como ocurre entre Australia y Canadá o entre Estonia y Portugal. En cambio, Chile y México, con un mismo ingreso por persona, poseen también un gasto similar.

F.2.10. Gasto por alumno y nivel de masificación

Países seleccionados: tasa bruta de escolarización superior y gasto total por alumno. Año 2007 /2008 (en USD-PPC)



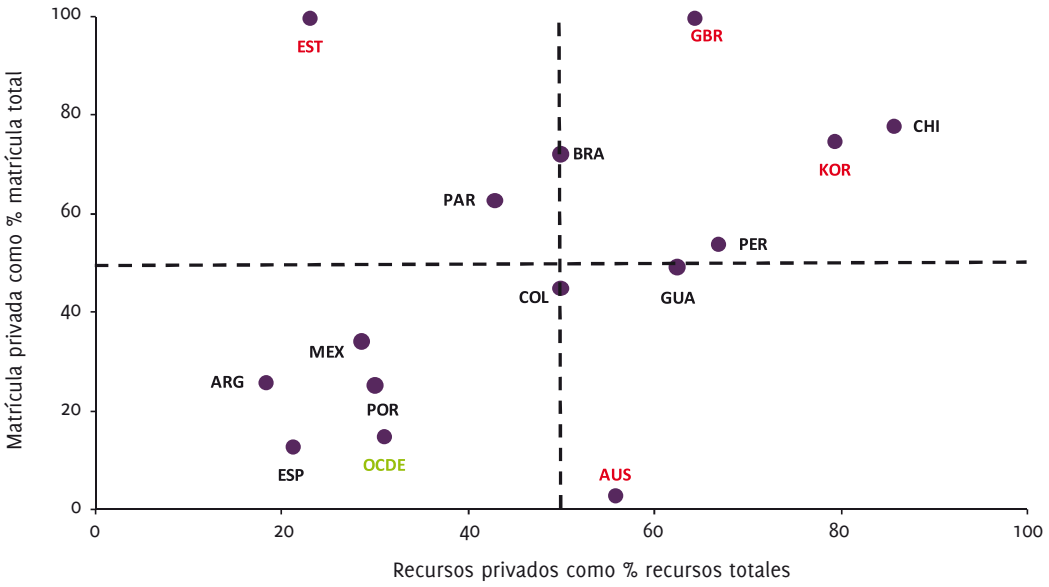
Fuente: Sobre la base de OCDE, Education at a Glance 2010 y UNESCO, Compendio Mundial de Educación 2010.
* Sólo instituciones públicas de educación superior
a: Gasto por alumno para Niveles 5A y 6

No hay una asociación significativa entre la tasa de participación en la educación superior y el gasto por alumno. Hay países que se encuentran en una fase avanzada de masificación, o derechamente en fase de universalización, cuyo gasto por alumno es muy diferente. Así ocurre, por ejemplo, entre Corea y Australia o entre Estonia, Portugal y Gran Bretaña. Por el contrario, países con un nivel similar de gasto por alumno pueden encontrarse en etapas diferentes de masificación/universalización, como muestran México y Chile o Portugal y Corea, respectivamente. Esto significa que puede haber distintas modalidades de masificación / universalización desde el punto de vista del gasto nacional; procesos más onerosos o menos, dependiendo de diversos factor como son, por ejemplo, la estructura de costos de las instituciones públicas y privadas y su peso relativo en la matrícula total; el hecho de que las instituciones cobren o no aranceles; diferentes combinaciones de programas de Nivel CINE 5B y 5A y 6, y la incidencia o peso relativo del financiamiento proveniente de fuentes privadas.

F.3. Economía política de los sistemas

F.3.1. Grado de privatismo en los sistemas de educación superior

Posición relativa de los sistemas en función de los recursos privados dentro del total de recursos del sistema y de la matrícula privada como porporción de la matrícula total de educación superior de Niveles 5A y 6, alrededor de 2008.



Fuente: UNESCO, Compendio Mundial de la Educación 2010; OECD, Education at a Glance 2010; Informes Nacionales 2011.
* Matrícula privada: estimación.

El grado de privatismo de los sistemas de educación superior puede medirse por la incidencia de los recursos privados dentro del total de recursos del sistema y de la matrícula privada como proporción de la matrícula total de educación superior en programas de Niveles CINE 5A y 6. Sobre la base de estas dos coordenadas puede luego ubicarse a los sistemas en un mapa de privatismo de la educación superior[1].

En el cuadrante de mayor privatismo, que corresponde al cuadrante noreste del mapa donde la matrícula privada y los recursos privados superan el 50% en cada caso, se encuentran Chile y Corea en un extremo; Brasil en la zona intermedia y, en la parte baja, Perú y Guatemala. Gran Bretaña es un caso especial pues para efectos de la estadística internacional, el cien por ciento de sus alumnos aparece adscrito a universidades privadas dependientes del subsidio fiscal; esto debido al especial estatuto jurídico de dichas instituciones que, siendo para todos los efectos prácticos y comparativos universidades públicas, sin embargo se las considera como de gestión

[1] Para una visión más completa del privatismo en los sistemas de educación superior, véase J. J. Brunner, Educación superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007), Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2009, Parte I, pp. 35-152.

privada. A su vez, otros sistemas del área iberoamericana –Paraguay y Colombia, por ejemplo– se acercan a este cuadrante por la vía de una creciente participación de matrícula y de recursos privados en sus respectivos sistemas.

En el otro extremo, en el cuadrante suroeste de menor privatismo o máximo carácter público de los sistemas, se encuentran España, Argentina, Portugal y México, con grados variables de privatismo en una u otra de las dos dimensiones aquí consideradas. Estos países se hallan vecinos, asimismo, al lugar ocupado en este cuadrante por el promedio de los países de la OCDE en ambas coordenadas.

Por último, en los cuadrantes noroeste y sureste, de alto privatismo relativo de la matrícula con menor privatismo relativo del financiamiento el primero, y de baja incidencia privada en la matrícula pero con alta participación de recursos privados, se sitúan, respectivamente, Estonia y Australia.

F.4. Tendencias del financiamiento por país

F.4.1. Argentina

En el contexto del crecimiento económico que tuvo lugar luego de la crisis del 2001-2002, en el año 2005 se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo (Ley Nº 26.075) a través de la cual el gobierno nacional y los gobiernos provinciales se comprometen a elevar gradualmente el porcentaje de la inversión en educación, ciencia y tecnología, hasta alcanzar la meta de 6% del PIB en el año 2010. En el caso particular del sector universitario nacional, la inversión se elevó del 0,54 % del PBI en el año 2005 al 0,86 % en el año 2009. Si al dato de la inversión en educación universitaria nacional y superior no universitaria en el año 2007 le sumamos una estimación de los ingresos del sector privado en dicho año (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007), se llegaría a una inversión total en educación superior equivalente al 1% del PIB. En el año 2009, sólo la inversión del sector público en educación superior alcanzaba ya el 1,2 % del PIB.

El aumento del porcentaje del PIB destinado a educación superior se debe analizar en el contexto del alto crecimiento de la economía. En otras palabras, no sólo se destina un mayor porcentaje del PIB a la educación, sino que este PIB ha crecido a tasas cercanas al 8% anual promedio. Esta mejora ha sido principalmente reflejo del aumento del salario real de los docentes y del personal administrativo de las universidades nacionales. Entre el 2003 y el 2006, el incremento porcentual del salario real de los docentes universitarios fue de aproximadamente 65-85% dependiendo de la categoría y la antigüedad (García de Fanelli, 2008). La participación del gobierno, acordando con los gremios docentes nacionales y con el Consejo Interuniversitario Nacional una escala de aumentos uniformes para el conjunto de las universidades nacionales según categoría docente, antigüedad y dedicación, implicó además un movimiento contrario al proceso de descentralización salarial impulsado por la gestión de los noventa y plasmada en la Ley de Educación Superior del año 1995. Cabe destacar de todos modos que, tanto por falta de recursos incrementales para los aumentos salariales como por obstáculos políticos para llevar adelante un proceso de descentralización salarial en universidades tradicionales y de gran tamaño, la política fomentada en los años noventa tuvo sólo un impacto relevante en algunas universidades creadas en ese momento (García de Fanelli, 2011).

En cuanto a modalidades de asignación de fondos públicos a las universidades nacionales, el Programa de Calidad Universitaria introdujo algunas líneas de acción innovadoras. En particular cabe destacar el contrato-programa y el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza.

En el caso de los contratos programa plurianuales, su propósito estratégico ha sido dar respuesta desde el Estado a las debilidades detectadas en el funcionamiento institucional de las universidades tras los procedimientos de evaluación externa llevados adelante desde 1995 por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU. Constituye, por tanto, una estrategia para ligar los resultados de las evaluaciones de calidad con el diseño de instrumentos de financiamiento orientados a colaborar con la mejora del sistema. Si bien la implementación de los

contratos-programa en el plano global de las instituciones no ha avanzado en la Argentina lo esperado, limitándose por el momento a tres casos piloto, la política de contractualización tuvo sus frutos en el nivel de las carreras. En particular, la Secretaría de Políticas Universitarias puso en marcha proyectos de mejoramiento de las carreras acreditadas por la CONEAU como respuesta a las recomendaciones de los pares que intervinieron en estos procesos de acreditación, y en función de los compromisos de mejoramiento asumidos por las carreras en dichos procesos. Un ejemplo de ello es el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI). Se trata de fondos provistos con un mecanismo plurianual de tres años y presentan como elemento positivo partir de una visión de la complejidad del problema a solucionar (García de Fanelli, 2008). Atiende así a los distintos objetivos de la política universitaria: pertinencia, pues ingeniería es definida por el gobierno como una carrera prioritaria; equidad, pues se otorgan fondos para implementar políticas institucionales destinadas a mejorar la retención de los estudiantes; calidad, pues apunta a la mejora de los planes de estudio, del cuerpo académico y del equipamiento y las bibliotecas; y eficiencia, pues busca alcanzar un uso más racional de los recursos humanos y físicos existentes al crear Ciclos Generales de Conocimientos Básicos y al promover la cooperación interinstitucional. En el año 2011 estaban en marcha otros proyectos semejantes en las carreras de grado acreditadas hasta el momento: agronomía, veterinaria, farmacia y bioquímica y arquitectura.

Este Programa de Calidad Universitaria tuvo como antecedente el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) existente en los años noventa, que contaba con financiamiento internacional otorgado por el Banco Mundial. Su objetivo era promover la mejora de la calidad de la enseñanza en las universidades nacionales a través de la provisión de fondos para ciertas líneas específicas definidas como prioritarias por el gobierno, utilizando para ello un mecanismo competitivo de selección de los proyectos a financiar. En contraste con el FOMEC, el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza, como línea de acción dentro del Programa de Calidad Universitaria, utiliza una modalidad no competitiva de asignación de recursos. Ello es congruente con el objetivo de mejora de la calidad, particularmente de aquellas carreras reguladas por el Estado. Se trata así de una respuesta del Estado frente a los resultados de los procedimientos de acreditación de las carreras, los cuales son entonces acompañados por fondos para cumplir con los compromisos asumidos durante la acreditación. Un efecto indirecto de este Proyecto ha sido otorgar legitimidad al procedimiento de acreditación, fomentando que las instituciones universitarias tengan mayor predisposición a brindar información no sólo sobre las fortalezas de sus carreras, sino también sobre sus debilidades y desafíos. Por otro lado, frente a la falta de experiencia en la formulación de proyectos adecuados de mejoramiento de las carreras, la Secretaría de Políticas Universitarias brindó asesoramiento y acompañó a las instituciones en su elaboración. Uno de los indicadores de éxito del programa lo constituye el resultado de los procedimientos de evaluación en la segunda fase, tras la primera acreditación por tres años. En dicha segunda fase el 95% de las carreras lograron acreditarse por otros tres años, lo cual implicaba que habían cumplido con los compromisos de mejoramiento acordados en la primera acreditación.

Finalmente, un cambio relevante de este período ha sido la definición de carreras prioritarias a la cual orientar fondos institucionales dentro del Programa de

Calidad Universitaria y a través de becas. En este último caso, cabe destacar la creación del Programa de Becas Bicentenario para Carreras Científicas y Técnicas. Lo novedoso de este instrumento no ha sido sólo que la población objetivo sean los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos que aspiran a ingresar o estudian carreras universitarias prioritarias, sino su extensión al sector de educación superior no universitario. Si bien se señala como uno de los indicadores de éxito del programa que aproximadamente el 65% de los estudiantes renuevan su beca, lo cual indicaría una mejora en la retención, cabe evaluar a futuro el grado de rendimiento de estos estudiantes en términos de cantidad de materias aprobadas, duración de la carrera y calificaciones obtenidas. Desde el punto de vista académico, los alumnos pueden renovar la beca mientras mantengan su condición de alumnos regulares, lo cual es certificado por la universidad.

Si nos preguntamos por el probable impacto a futuro de los cambios en el financiamiento de la educación superior incorporados durante el último quinquenio, la búsqueda de respuestas satisfactorias conduce a plantear dos cuestiones. En primer lugar, no se han realizado por el momento mediciones del impacto de estas políticas públicas sobre la mejora en la calidad, equidad y pertinencia de la educación superior. Dado lo significativo del aumento de recursos destinados al sector y la variedad de instrumentos puestos en marcha, esta es una actividad que debería tener alta prioridad a futuro. En segundo lugar, la fuerte expansión institucional del sector universitario estatal en el último quinquenio implica que el gobierno nacional ha asumido un compromiso de largo plazo muy importante en términos del presupuesto nacional destinado al sector. En un escenario futuro de desaceleración en el ritmo del crecimiento de la economía, los recursos disponibles para las universidades nacionales deberán repartirse entre un número mayor de instituciones, lo cual puede afectar los niveles de calidad del servicio ofrecidos por cada una.

F.4.2. Bolivia

En octubre del 2005 se aprueba el Decreto Supremo Nº 28421, que reglamenta la coparticipación del Impuesto de los Hidrocarburos, del Tesoro General de la Nación, las Prefecturas de Departamento, los municipios y las Universidades Públicas en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

«El DS 28421 establece en su artículo 8 que del 100% de los ingresos percibidos en cada Departamento, se abonará a las Universidades Públicas de acuerdo a la siguiente distribución:

El 8,62% para la Universidad Pública del Departamento. En el caso de los Departamentos que cuenten con dos o más universidades públicas, los porcentajes de distribución se determinarán mediante reglamento consensuado entre el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana –CEUB y las Universidades Públicas beneficiarias, respetando el límite financiero asignado a cada Departamento.

Después de la distribución por Departamentos el saldo se asigna al Tesoro General de la Nación –TGN– para dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso d) del Artículo 57 de la Ley Nº 3058, recursos que serán distribuidos de la siguiente manera: a) 5% del total de las recaudaciones del IDH, monto que será deducido del saldo

correspondiente al TGN, destinado a un Fondo Compensatorio para los Municipios y Universidades de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba que por tener mayor población, perciben menores ingresos en relación con los Municipios y Universidades de los demás Departamentos.»[1]

El mencionado porcentaje será asignado de acuerdo al siguiente criterio:

- La Paz 46,19%
- Santa Cruz 36,02%
- Cochabamba 17,79%
-

Estos montos serán destinados en un porcentaje de 80% para Municipios, el cual será distribuido de acuerdo al número de habitantes de cada jurisdicción municipal, y 20% para Universidades Públicas.

El Decreto instruye que las Universidades Públicas y Autónomas deben prestar apoyo a los Institutos Normales Superiores y a programas de educación inicial y especial, sobre la base de convenios específicos.

El uso de estos recursos se condiciona mediante planes anuales a los siguientes rubros:

- Infraestructura y equipamiento académico,
- Procesos de evaluación y acreditación bajo la normativa vigente,
- Programas de mejoramiento de la calidad y rendimiento académico,
- Investigación científica, tecnológica e innovación en el marco de los planes de desarrollo y producción a nivel nacional, departamental y local,
- Programas de interacción social dirigidos principalmente a poblaciones vulnerables y con altos índices de pobreza.
-

La Constitución Política del Estado (CPE) prohíbe expresamente la subvención estatal a las universidades privadas. El funcionamiento de éstas, sus estatutos, programas y planes de estudio requieren la aprobación previa del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación.

El funcionamiento de las universidades privadas está normado por el Reglamento General de Universidades Privadas, que establece que pueden organizarse bajo la forma de Fundaciones o Sociedades Anónimas. Sus recursos provienen de aportes voluntarios de los miembros que pertenecen a la fundación, las donaciones que pudieran captar dentro y fuera del país, los ingresos provenientes del cobro de matrícula y venta de servicios de laboratorio, talleres y otros, y los ingresos por servicios de consultoría, asesoría e investigación científica y tecnológica.Otra fuente de financiamiento proviene de aportes de los accionistas de la sociedad, en montos determinados en la Asamblea de Constitución. No se dispone de información sobre composición del ingreso en universidades privadas.

---

[1] Proyecto Alfa – Informe Bolivia. Fundación Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra. Coordinadora institucional: Claudia Cortez Orozco. Septiembre 2009.

F.4.3. Brasil

Se observa en Brasil una saturación de la demanda de carreras superiores por parte de las clases tradicionalmente más pudientes, que corresponderían a las clases clasificadas como A y B. Recientemente, con el desarrollo económico observado en los últimos años y la mejora en la distribución de ingresos, ha aumentado el porcentaje de familias que pasaron a un rango de consumo que podría asociarse a una clase media y media baja. Estas familias buscan su inclusión social por medio de una educación más completa de sus hijos, incluso en las carreras de formación de nivel universitario, pero no tienen condiciones de asumir los gastos de una formación privada de buena calidad a costos compatibles.

La prestación de educación a esta parte de la población, la única que puede aumentar el número de graduados a un ritmo capaz de dejar a Brasil en igualdad en esta materia con los países más desarrollados, exige estrategias claras y agresivas.

En caso de haber recursos y prioridades, el gobierno podría crear nuevos cupos públicos, que constitucionalmente son gratuitos, lo que implicaría un enorme gasto nacional y el abandono de otras prioridades indispensables.

Dentro de la alternativa estatal, el costo por alumno del sector público podría reducirse a partir de un programa nacional de educación a distancia, organizado y producido en las universidades públicas, y distribuido a todo el territorio nacional. Ya hay algunas iniciativas en ese sentido, pero la organización del sector público para satisfacer ese vertiginoso aumento en la cobertura no parece ser tarea fácil.

Una tercera opción, que el propio mercado se está encargando de crear, es la reducción de las mensualidades del sector privado mediante la creación de redes nacionales de educación, con materiales didácticos producidos en serie y en gran cantidad, facilidades tecnológicas provenientes de las ganancias a escala y de una amplia publicidad. Esta consolidación se está acelerando y ya hay varias redes con dimensiones del orden de 100.000 estudiantes.

Por el capital disponible, estas redes tienen grandes posibilidades de extender sus actividades a la educación a distancia, incluso frente a las restricciones impuestas por el gobierno a esta modalidad de educación. La reducción a las restricciones a la educación a distancia ciertamente ampliaría mucho la oferta de carreras privadas en esta modalidad. El desplazamiento de restricciones a priori hacia un proceso rígido de evaluación a posteriori podría asegurar la calidad sin una reducción significativa de la oferta.

Otra alternativa para aumentar la inclusión de las clases C, D y E en la educación superior sería el financiamiento público y privado a los estudiantes a través de préstamos estudiantiles, con restitución a largo plazo y períodos de carencia, como se hace en muchos países. El financiamiento del gobierno podría darse directamente, o servir como garantía a los financiamientos privados, como en Estados Unidos.

No está claro cuáles serán las alternativas adoptadas en un futuro próximo, pero la ocurrencia del crecimiento de matrículas solamente podrá verificarse como el resultado de nuevas iniciativas gubernamentales.

F.4. 4. Chile

El periodo 2005-2010 presenta cambios relevantes en materia de financiamiento, aunque se han mantenido las principales tendencias de años anteriores. Sin duda, uno de los mayores avances ha sido el aumento de gasto público, el cual casi se ha triplicado en términos reales.

Por otra parte, resulta interesante constatar que la creación de nuevos instrumentos para la asignación de recursos no ha venido acompañada de la eliminación o reformulación sustancial de aquellos más antiguos, lo que reafirma una práctica que viene dándose desde mediados de los 90. Esto ha hecho posible que actualmente coexistan instrumentos diferentes para cumplir un mismo propósito, lo que resulta más evidente en el caso de las ayudas estudiantiles. La siguiente tabla resume el total de aportes estatales a la educación superior.

Aportes estatales a educación superior (en miles de pesos a diciembre 2010)

Tipo de financiamiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Instrumentos de financiamiento a la oferta						
Aporte Fiscal Directo	136.445	139.700	136.360	133.280	148.629	153.913
Aporte Fiscal Indirecto	21.287	21.367	20.524	19.972	21.501	21.188
Fondos competitivos MECESUP	26.383	17.716	17.203	18.006	24.286	28.084
Convenio Universidad de Chile	8.060	8.095	7.771	7.562	8.141	8.023
Ley de Incentivo al Retiro	0	0	0	0	1.524	20.142
Subtotal	192.175	186.879	181.859	178.820	204.081	231.350
Instrumentos de financiamiento a la demanda						
Fondo Solidario Crédito Universitario	66.975	77.297	81.274	89.001	96.069	97.359
Crédito con Garantía Estatal	0	7.943	12.223	30.142	24.083	277.312
Becas de arancel	32.790	50.681	62.508	79.720	113.773	136.900
Becas de mantención	0	9.517	22.550	41.255	53.474	69.471
Subtotal	99.765	145.438	178.554	240.117	287.400	581.042
Instrumentos de financiamiento a la investigación						
FONDECYT	27.099	31.796	33.762	38.049	43.745	49.835
FONDEF	16.973	14.421	13.346	11.311	12.619	13.597
Fondos de investigación asociativa CONICYT	5.994	20.128	16.844	18.288	18.823	25.477
Programas Regionales	589	3.260	1.657	1.097	3.554	3.031
Iniciativa Científica Milenio	4.515	5.841	6.440	6.565	6.436	4.655
Subtotal	55.171	75.445	72.048	75.310	85.177	96.595
TOTAL	347.111	407.762	432.461	494.248	576.658	908.987

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria DIPRES, Ministerio de Hacienda

Los cambios más relevantes del periodo se han dado en el financiamiento a la demanda, siguiendo la tendencia iniciada desde la década de los 80, por cuanto los recursos destinados a la educación superior en Chile han aumentado principalmente a través de instrumentos de este tipo. Para ello, los esfuerzos se han orientado a la constitución de un sistema de ayudas estudiantiles en forma de becas de arancel, becas asistenciales y créditos. Durante el periodo 2005-2010, los recursos en forma de becas y créditos han aumentado formidablemente, creciendo en cerca del 400%, mientras que los instrumentos de financiamiento a la oferta han aumentado en cerca del 50%. De esta forma, el financiamiento vía becas y créditos ha pasado a representar la mayor parte del gasto público en educación superior.[1]

Aportes estatales a educación superior según tipo de financiamiento

Tipo de financiamiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Instrumentos de financiamiento a la oferta	55%	46%	42%	36%	35%	25%
Instrumentos de financiamiento a la demanda	29%	36%	41%	49%	50%	64%
Instrumentos de financiamiento a la investigación	16%	19%	17%	15%	15%	11%

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria DIPRES, Ministerio de Hacienda

La innovación más relevante en el ámbito –por su alcance en términos de beneficiarios y recursos involucrados- ha sido la creación del Crédito con Garantía Estatal. Se trata de la ayuda estudiantil de carácter más masivo y el instrumento público de apoyo a la educación superior en el que se invierte la mayor cantidad de recursos. También se ha innovado en el ámbito de las becas, a través de la creación de la Beca de Excelencia Académica, la Beca de Mantención para Educación Superior y la Beca de Alimentación para Educación Superior. Asimismo, durante los últimos años se evidencia un aumento significativo de los recursos destinados a becas para estudiantes de universidades del CRUCH y de carreras de nivel técnico, a través de las Becas Bicentenario y Nuevo Mileno, respectivamente.

Si bien la creación del Crédito con Garantía Estatal significó otorgar acceso a crédito a una gran parte de los estudiantes de educación superior que anteriormente no tenían tal oportunidad, él sistema de ayudas estudiantiles ha mantenido su discriminación a estudiantes de instituciones no pertenecientes al CRUCH. En relación al crédito, la creación de un esquema paralelo al FSCU ha implicado mantener las condiciones más ventajosas a los estudiantes de universidades del CRUCH (tasa de interés altamente subsidiada, pago contingente al ingreso y posibilidad de condonación de la deuda una vez transcurrido un plazo determinado). Por su parte, la mayor parte de los recursos en becas de arancel para nivel universitario se gastan en la Beca Bicentenario[2].

---

[1] La mayor parte del incremento del gasto en instrumentos de financiamiento a la demanda se ha hecho a través del sistema de Crédito con Garantía Estatal, lo cual debe tomarse con cautela. Por una parte, existe un costo de puesta en marcha del sistema, que debiera ser mayor en sus primeros años. Sin embargo, los gastos actuales no incluyen el pago de garantías, que si bien se sospecha que será un costo alto, aún no es posible de cuantificar. Asimismo, el año 2010 se ejecutaron recursos destinados a financiar créditos otorgados el año anterior, lo cual no debiera repetirse en el futuro.

[2] De hecho, en la práctica no existe una beca basada en la necesidad socioeconómica para estudiantes de carreras universitarias en nuevas universidades privadas. La Beca Juan Gómez Millas, si bien está focalizada

No obstante estas diferencias, el Crédito con Garantía Estatal ha implicado una fuente de recursos importante para las instituciones privadas sin financiamiento directo, puesto que son alumnos de estas instituciones los que más se han beneficiado de esta ayuda, En efecto, seis instituciones (o grupos de instituciones bajo una misma propiedad) concentran dos tercios de los aportes fiscales otorgados bajo esta modalidad.

Montos de crédito con Garantía Estatal solicitados por institución, año 2010

Institución o conglomerado	Proporción de matrícula de pregrado en el sistema	Proporción de monto de crédito solicitado
Laureate Inc.	10,3%	17,4%
INACAP	10,1%	12,3%
Corporación Santo Tomás	6,8%	12,0%
DUOC	6,0%	11,1%
Universidad San Sebastián	2,1%	6,6%
Universidad Autónoma de Chile	1,9%	6,3%
Total	37,2%	65,8%

Fuente: Comisión Ingresa

La creación del Crédito con Garantía Estatal, en conjunto con el aumento de becas Nuevo Mileno, ha implicado un impulso a la formación de carácter técnico-profesional, sector en el cual anteriormente el apoyo público para sus estudiantes era insignificante. El año 2010 se entregaron 33.639 créditos con garantía estatal y 33.677 Becas Nuevo Milenio para estudiantes de primer año en CFT e IP. Esto constituye un cambio radical con la situación del año 2004, cuando no había acceso a crédito y el número de becas Nuevo Milenio para alumnos nuevos era tan solo de 4.596.

En un contexto de altos aranceles determinados por las propias instituciones, los importantes esfuerzos por aumentar el gasto público en forma de becas y créditos están orientados a la construcción de un sistema de altos aranceles-alta ayuda. De esta forma, los aportes estatales constituirían una variante de *voucher,* que acompañaría al estudiante en la institución en la que elija matricularse. Bajo esta lógica, se promovería la competencia entre las instituciones y los recursos se invertirían de una forma menos regresiva que lo que habitualmente sucede con los aportes públicos a la educación superior. Cabe aclarar, no obstante, que pese a los enormes incrementos observados durante los últimos años, son aún las familias quienes asumen la mayor parte de los costos.

En relación a los mecanismos de financiamiento a la oferta, el cambio más significativo se da en la implementación de los Convenios de Desempeño (CD). La introducción de este instrumento planteó, al menos durante el periodo 2006-2009, cambios relevantes en la interacción entre el Estado y sus universidades (o al menos cierta expectativa de que así sucediera). Sin embargo, la apertura de los CD al resto

en los dos primeros quintiles, tiene un requisito académico tan elevado que la hace casi inaccesible. Un caso extremo se da el año 2008, cuando solamente 37 estudiantes resultaron beneficiados con esta beca.

de las instituciones el año 2011 parece indicar que la experiencia de trato preferente a las universidades estatales fue más bien un episodio temporal.

Por otra parte, los Convenios de Desempeño constituyen una innovación importante en los fondos de carácter competitivo gestionados por el programa MECESUP desde 1998. En comparación con su referente más próximo -el Fondo de Innovación Académica- los CD están orientados a la gestión del cambio estratégico y la calidad institucional más que al mejoramiento de la infraestructura y servicios académicos; permiten el financiamiento de proyectos de mayor alcance (mayor duración y con más recursos); requieren de una participación más activa de la autoridad gubernamental en la definición del proyecto en conjunto con las instituciones; y tienen como foco la medición del impacto de los proyectos. De esta forma, los CD resultan en una herramienta más efectiva para alinear las misiones institucionales con las prioridades nacionales definidas por el MINEDUC, permitiendo combinar la autonomía institucional con la rendición de cuentas.

F.4.5. Colombia

Durante el quinquenio, no se produce ningún cambio significativo en el financiamiento de la educación superior, a pesar que la cobertura se incrementa. Las universidades públicas siguen financiadas con base en la Ley 30 de 1992, que define la política de financiación del sistema estatal de universidades. Los aportes otorgados bajo esta ley se ajustan con base en la inflación, por lo que en términos constantes reciben casi los mismos recursos. Sin embargo, como proporción del PIB éstos disminuyen ya que al comienzo del período representan el 0,50 y al final el 0,47. Esta tendencia se acompaña con el incremento de los recursos propios que obtienen las universidades oficiales a través del cobro de matrículas, inscripciones, venta de servicios, investigación, extensión y consultoría. En el año 2010, las transferencias del Estado, sumados los aportes centrales y territoriales, representan el 55% del total, mientras que los ingresos propios llegan al 45%.

Dado que la financiación estatal de las universidades públicas ha permanecido constante, aunque la cobertura se incrementa, en el año 2010, el Gobierno Nacional asigna 70.000 millones de pesos adicionales (unos 38 millones de dólares) para la ampliación de cobertura, que se distribuyen mediante el mecanismo de bolsa concursable. Además se reconocen a las instituciones otros recursos adicionales, con lo que se presenta un leve incremento de sus ingresos al final del período.

La necesidad de mayores recursos, para ampliar la cobertura y mejorar la calidad, se incrementa. La financiación del Gobierno Nacional, que al ajustarse por inflación permanece constante, ha resultado insuficiente. Por ello, el cumplimiento de las metas en cobertura genera la urgencia de ampliar las diferentes formas de financiación. Estas se orientan al fortalecimiento *a la demanda* a través de créditos y subsidios para promover el ingreso y permanencia de los estudiantes, que a pesar de los buenos rendimientos académicos, no cuentan con los recursos económicos suficientes para financiar sus estudios postsecundarios.

Para otorgar créditos y subsidios, como se comentó antes, el ICETEX, Instituto de Estudios Técnicos en el Exterior, creado en el año 1950, se transforma, en el año 2005, en una entidad financiera de naturaleza especial, una especie de banco de se-

gundo piso. Con recursos provenientes de créditos otorgados por el BID; el ICETEX incrementa los créditos y subsidios para matrícula y sostenimiento que se focalizan hacia las personas más pobres (estratos I y II) en miras a cumplir las metas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y disminuir la inequidad en el acceso al sistema de educación superior de los sectores sociales con menos ingresos.

La financiación a la demanda de educación superior también abarca el mecanismo de becas y promoción a la investigación. Algunas entidades como COLCIENCIAS, FODESEP e ICETEX, entre otras, ponen en práctica fondos concursables de los que participan estudiantes universitarios para obtener becas para realizar estudios de postgrado en el país o en el exterior y para llevar a cabo proyectos de investigación.

Un cambio importante que se produce en el año 2009, es la promulgación de la Ley 1289 o Ley de Ciencia y Tecnología, mediante la cual COLCIENCIAS se transforma de un establecimiento público de orden nacional en un Departamento Administrativo y se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Mediante estos mecanismos, el Estado busca incrementar la inversión en ciencia y tecnología, ya que en Colombia se invierte menos del 0,5 del PIB en estos sectores y el apoyo a la investigación en las universidades y centros de investigación es apenas del 0,16 del PIB[1]. Se espera que los mayores recursos para este sistema provengan de la modificación del sistema de regalías por la explotación minera. En el Congreso de la República cursa un proyecto de ley que modifica el actual sistema de regalías y propone que el 10% de éstas se destine a la ciencia, la tecnología y la innovación mediante el mecanismo de bolsas concursables.

Al finalizar el quinquenio de análisis, el Gobierno diseña una propuesta de reforma de la Ley 30 que se presentará durante este año a aprobación del Congreso de la República. Esta propuesta busca atraer recursos privados para el financiamiento del sistema de educación superior mediante la creación de IES con ánimo de lucro, que actualmente son prohibidas por la Ley 30. Mantiene el Artículo 86 de dicha Ley que garantiza una base presupuestal constante y propone incrementos en el presupuesto mediante varios mecanismos. Por un lado, a partir del 2012 una asignación adicional de un punto real respecto de los aportes de la Nación; en el año 2013 dos puntos reales y entre el año 2014 y hasta el 2019 tres puntos reales. Por otro lado, incrementos de los aportes de la Nación en un porcentaje que dependerá del crecimiento del PIB así: si el crecimiento real del PIB es mayor a 0 y menor del 5%, el incremento será del 30% de dicho aumento; si el crecimiento real del PIB es mayor al 5% y menor al 7,5% el incremento será del 40% de dicho aumento; si el crecimiento real del PIB es igual o mayor al 7,5% el incremento será del 50% de dicho aumento[2].

F.4.6. Costa Rica

Para el ejercicio económico del año 2011, la Contraloría General de la República autorizó un presupuesto global para la educación equivalente al 7,1% del PIB,

---

1 Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA, Educación Superior en Iberoamérica 2007, pág. 171.

2 Ministerio de Educación Nacional, (2011): Documento base para la discusión. Proyecto de Ley por el cual se regula el servicio público de la educación superior.

con lo cual prevalece la tendencia creciente de los últimos años en la asignación de recursos para este sector y se cumple con el mandato constitucional en el gasto *ex ante* asignado. Las transferencias al sistema de educación superior estatal absorben un 18,8% del total del presupuesto del Ministerio de Educación Pública (MEP) y, entre ellas, el Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) representa el 53,5% del total de transferencias realizadas por el MEP y un 92,6% de las transferencias destinadas a educación superior. El sistema recibe además otros recursos, a saber, las transferencias a la Universidad Técnica Nacional (UTN) y al Consejo Nacional de Rectores(CONARE) y el traslado de los recursos procedentes de la Ley 738629. La educación para-universitaria pública, que actualmente solo incluye dos instituciones, los colegios universitarios de Limón y Cartago, recibe recursos que representan un 0,7% del total de las transferencias efectuadas (CGR, 2010).

Los recursos públicos asignados por transferencia a las universidades mediante el FEES muestran un crecimiento en términos reales desde 1997. El incremento más significativo se dio en los años 2006 y 2007, debido al fuerte crecimiento de la economía, que se reflejó en la fórmula de cálculo acordada en el cuarto convenio. Dada la contracción de la economía, el crecimiento real fue menor en 2008, pero en el 2009 se recuperó a un ritmo acelerado (12,8% real en el último año).

La prioridad macroeconómica del gasto público en educación superior exhibió una tendencia decreciente en la segunda mitad de los años noventa, que se revirtió al iniciar la década del 2000. En los primeros años creció de manera más acelerada, luego pasó por un valle y volvió a aumentar a partir del 2005. Cabe señalar que, a pesar de la importante recuperación del monto total del FEES en relación con el PIB que aconteció en el últimos decenio, tomó doce años (hasta el 2007) regresar al nivel de prioridad macroeconómica que tuvo a mediados de los noventa (1995).

Por su parte, en términos de prioridad fiscal, la situación de fuerte deterioro registrada en los años noventa sigue sin recuperarse. Para 2007, el año de mayor participación del FEES como porcentaje del gasto público en educación en los últimos trece años (19,08%), la prioridad fiscal fue siete puntos porcentuales menos que la de 1995 (26,16%). Durante esta década, el Estado ha asignado entre un 16% y un 19% del gasto público total en educación a las universidades públicas, con una tendencia a reducir la participación de este sector en los últimos tres años. Esta tendencia hacia la baja se debió al significativo crecimiento del financiamiento de la educación básica y secundaria de esos años, luego de una contracción que sufrieron en la década precedente. Los recursos otorgados a las universidades más bien crecieron durante todo el período.

F.4.7. Cuba

El aumento de la matrícula de estudiantes a la educación superior en Cuba durante el quinquenio 2006/2009 se ha acompañado del aumento de los recursos financieros en la medida en que el país ha podido movilizar recursos para ello.

Hacia el futuro, el financiamiento de este nivel de enseñanza constituye un punto esencial de atención en la lucha por la racionalidad a la que el Gobierno ha convocado, tomando en cuenta los niveles de déficit presupuestario presentes en la economía.

No se puede esperar una tendencia al aumento del presupuesto en el futuro inmediato y por tanto la gestión, organización y control de la actividad universitaria deberá privilegiar el uso óptimo de los recursos y las decisiones más coherentes con esta aspiración.

En este período se aprobó un incremento salarial a todos los profesores y maestros de todos los niveles de educación, que representó un crecimiento de cerca del 30% en el fondo de salario pagado y se decidió y aplicó un incremento salarial adicional para los maestros y profesores que son Magister y Doctores en Ciencias.

La forma de aseguramiento de la educación superior por entregas y asignaciones directas se reforzó en este período, siendo decisiva para determinadas actividades relacionadas con la calidad de la enseñanza y las condiciones de vida, trabajo y estudio de profesores y estudiantes.

Durante el quinquenio se mantuvo la atención a la calidad de la Contabilidad en todas las IES y a la introducción del Análisis Económico de la actividad presupuestada, como herramienta de dirección y toma de decisiones.

F.4.8. Honduras

Las universidades públicas están complementando su administración con la autogestión, generando proyectos y programas para el logro de ingresos por servicios a las empresas, a la ciudadanía y al mismo gobierno en sus diferentes ámbitos. A través del ejercicio de la vinculación con la sociedad y el ejercicio de la investigación, las universidades están prestando servicios a la sociedad y recibiendo la retribución económica correspondiente.

Las administraciones están orientando su gestión a las relaciones de redes educativas para un aseguramiento de la calidad en los servicios educativos, mejorando sus sistemas enfocados en los aspectos prioritarios de cada tema. Los objetivos estratégicos de las universidades señalan la pertinencia de utilizar los recursos financieros con rendición de cuentas a través del cumplimiento y aplicación de la Ley de Información y Transparencia.

Las universidades privadas están ejecutando inversiones en la educación superior orientándose a ofrecer diversidad en la formación, o algunas veces a repetir la oferta educativa tradicional. Asimismo, se coordinan en el establecimiento de redes regionales.

La utilización de la inversión en oferta educativa con la modalidad de educación a distancia, virtual y la presencial de fin de semana es otra alternativa de financiamiento que están buscando las universidades privadas.

F.4.9. México

El detallado análisis realizado sobre el financiamiento del sistema de educación superior en México conduce, inexorablemente, a la siguiente evaluación general, que, en realidad, plantea al país un profundo dilema: o se produce una verdadera ruptura en los procedimientos seguidos desde hace más de dos décadas, que sólo aportan rendimientos marginales decrecientes tanto a los académicos como a las IES,

o la continuidad de este esquema de asignación de recursos financieros impedirá, a nivel individual e institucional, el desarrollo de programas y procesos de maduración a largo plazo, elevando de manera preocupante los costos de oportunidad derivados del aplazamiento de esta necesaria reforma.

Salvo la comodidad, en el sentido de haber aprendido a obtener recursos por la vía de la infinidad de formatos requeridos para los distintos Fondos, no hay razón para postergar una discusión sobre reformas de segunda generación en la educación superior. Sin olvidar los efectos positivos logrados tras 20 años, deben abordarse los efectos perversos que ya son evidentes bajo el esquema actual, considerando al sistema y sus instituciones en un nivel de maduración tal, que la dependencia de la Administración central en el Poder Ejecutivo ya es un pesado lastre.

Como se escribió en el pasado informe, pero con mucha más urgencia: «De la homologación del trato hacia instituciones e individuos, a la diversificación de apoyos con base en propuestas específicas y cierta evaluación de la calidad de los productos académicos, hay un paso al frente; pero si no se produce pronto un ajuste –o lo que algunos expertos llaman una serie de políticas de «segunda generación»– sus rendimientos ya marginales, pueden convertirse en efectos perversos y, con ello, perder lo avanzado».

Mal haría el país, a nuestro juicio, si en el siguiente reporte para CINDA damos cuenta, otra vez, de los mismos problemas o de la sofisticación del mismo sistema de monetarización de la actividad académica y, por ende, de las funciones sustantivas de la educación superior.

Por último, es necesario señalar que lo construido, armado y enredado durante 20 años tiene que ser desatado con prudencia, claridad de miras y un proyecto educativo en relación con un proyecto de desarrollo nacional. De otro modo se convierte en un simple problema administrativo de colocación de fondos, y el actual ya resulta conocido y cómodo aunque, por desgracia, agotado. ¿Romper la inercia con sus costos o asumir el costo seguro de considerar la inercia como destino?

F.4.10. Nicaragua

El financiamiento de la educación superior en términos monetarios ha experimentado cambios debido al aumento gradual anual del Presupuesto General de la República y a la devaluación del córdoba frente al dólar estadounidense. Este aumento gradual no se expresa en aumento real para las universidades públicas, manteniéndose en promedio el mismo porcentaje con relación al PIB.

Las modalidades del financiamiento del Estado hacia las universidades públicas no han experimentado cambios significativos durante el quinquenio.

Respecto a otros ingresos que generan las universidades públicas, se ha observado una tendencia hacia el aumento de la venta de servicios y de actividades que generen nuevos recursos para las instituciones, dadas las necesidades que experimentan debido a la disminución del presupuesto en términos porcentuales. Tal es el caso de los congresos realizados por el Consejo Nacional de Universidades (CNU) relativos al vínculo de la universidad-empresa, relación de las universidades con países como México, Alemania y Taiwán para desarrollo de proyectos científico-tecnológicos (caso Incubadora de Empresas de la Universidad Nacional de Ingeniería).

El financiamiento de becas es mayoritario y de prioridad en las universidades públicas debido al aporte estatal. En el caso de las privadas, existe asignación de becas que no necesariamente coinciden con los esquemas establecidos por las estatales.

Las universidades privadas en general no reciben financiamiento por parte del Estado, salvo algunas excepciones históricas. Sin embargo, muchas de ellas acceden a recursos estatales mediante la venta de servicios educativos o convenios institucionales. El ingreso financiero más importante de todas las universidades privadas es el cobro por aranceles a estudiantes y estos varían de una universidad a otra.

En la actualidad, tanto IES públicas como privadas no logran obtener los recursos suficientes para un desarrollo óptimo de la calidad institucional, independientemente de la vía del financiamiento. No hay inversión del Estado ni de la empresa privada para proyectos de investigación que las universidades podrían realizar frente a las necesidades socioeconómicas del país. La tendencia generalizada es a reducir los presupuestos universitarios en ambos casos. La duplicidad de carreras es un factor que afecta la matrícula estudiantil y por ende la consecución de recursos en el caso de las privadas.

F.4.11. Panamá

En la última década, los estudios referidos a las IES en Panamá persisten en señalar que el financiamiento de la educación superior tiene una crisis en cuanto a sus fuentes. A pesar del incremento de la matrícula, de los docentes y de las IES, no parece haber una correlación directa con el aumento de recursos. Los presupuestos universitarios muestran incrementos, pero solo logran cubrir escasamente el crecimiento al que se hace alusión.

La disposición legal en cuanto a que el gasto público en el sector educativo no será inferior al 6 % del PIB del año anterior no parece cumplirse. Se percibe una distorsión del sistema de educación superior, donde la tendencia ha sido reasignar los recursos hacia la docencia y el mantenimiento de las IES en deterioro de las inversiones.

El financiamiento de la educación superior particular descansa en los fondos provenientes de las matrículas. En el período señalado, no existen evidencias de aportes públicos al sector privado.

Sigue haciéndose evidente la necesidad de que haya criterios más racionales de asignación de recursos a las IES por parte del Estado, con criterios que «respondan a razones de costo/efectividad, más allá de la tradicional referencia al presupuesto del año anterior y del número de estudiantes», como proponen algunos estudiosos del tema.

Mientras las IES no diversifiquen sus fuentes de ingreso para que influyan considerablemente en el monto de sus recursos, seguirá comprometida la autonomía financiera con respeto al Estado. Las IES públicas, al menos, son altamente dependientes del subsidio estatal.

En el sistema de educación superior panameño el modelo de asignación de recursos que predomina es el histórico-negociado, (Guadilla, p. 50-101), el cual es criticado por no considerarse capaz de incorporar incentivos que mejoren la eficiencia interna y la calidad de las instituciones que forman parte del sistema. Al respecto,

la Ley 30, de 20 de julio de 2006, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitario, contempla un sistema de incentivos para la investigación dirigido a las universidades que alcancen la acreditación.

El esquema de financiamiento es reforzado por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), institución semi-autónoma, quién con recursos estatales oferta becas y créditos educativos, principalmente para que estudiantes de menores recursos puedan tener acceso a la educación superior. Se otorgan becas a estudiantes destacados y se brinda asistencia económica educativa a la población en situación de vulnerabilidad y riesgo, con miras a ofrecer mayores oportunidades académicas a estudiantes y profesionales talentosos. Los préstamos son otorgados a tasas de interés que están por debajo de las tasas de interés del mercado financiero.

En las IES particulares prevalece el ingreso generado por el cobro de matrícula, con base en la absorción de la demanda nacional. Además, las instituciones de este tipo cuentan con otras fuentes de financiamiento, como donaciones empresariales e ingresos propios por servicios.

Tal como lo señalan Rivero y otros, entre los principales desafíos que enfrenta Panamá en cuanto al financiamiento de las instituciones de educación superior destacan:

- Acceso, equidad y calidad, esta última en términos de eficiencia y eficacia.
- Fortalecimiento en las políticas de inversión de I+D+ i, que potencien como fuente de financiamiento la participación controlada de las empresa privada en este tipo de actividades.
- Migración a un modelo mixto, con una base de aporte del Estado, pero complementado con un programa de incentivo a las IES.
- Diversificación de las fuentes de financiamiento de las IES públicas de manera de ajustarlas al esquema de financiamiento que caracterizará al sistema (financiamiento por vía de la oferta y por vía de la demanda).

F.4.12. Perú

El financiamiento de la educación superior en las universidades públicas se lleva a cabo básicamente con las asignaciones del Presupuesto Público y por medio de recursos directamente recaudados por las instituciones.

La asignación proveniente del Presupuesto General de la República se da vía Tesoro Público (asignación directa a las universidades públicas; la Oficina de Becas y Créditos del Ministerio de Educación) o por Aportes del Canon y Sobrecanon(asignación indirecta a las universidades públicas a través de los Gobiernos regionales, quienes pueden financiar proyectos específicos a las universidades).

Los ingresos propios provienen de la comercialización directa de productos y prestaciones de servicios o el cobro de rubros relacionados por exámenes de ingreso, por preparación preuniversitaria, por las escuelas de postgrado (nivel que no es gratuito), por servicios de consultoría, de laboratorio, de capacitación, entre otros. Los recursos directamente recaudados han pasado a representar entre un cuarto y un

tercio de los ingresos de la universidad pública. En el periodo estudiado, los recursos directamente recaudados han sido el 30,3%, casi un punto porcentual por debajo de lo que representó en el periodo 2000-2005.

Las universidades públicas deben remitir su presupuesto anual a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) antes del fin de junio de cada año, justificando todos los requerimientos. Luego, la ANR eleva todas las solicitudes a mediados de agosto al poder ejecutivo para ser incluidas en el Proyecto de Presupuesto del Sector Público. Finalmente, el Congreso, al aprobar el proyecto de presupuesto, asigna a cada universidad una parte del gasto corriente (que no puede ser inferior al asignado en el año anterior). En la práctica, este proceso es bastante vertical: el Ministerio de Economía y Finanzas designa y comunica a las universidades su presupuesto, siguiendo una tendencia inercial. Las universidades aprueban sus presupuestos anuales en el mes de febrero, y si bien deberían otorgarle una atención preferente a los gastos de inversión, normalmente los recursos se destinan casi por completo a cubrir el gasto corriente.

Se observa que el presupuesto destinado a las universidades públicas se ha incrementado nominalmente en un 80% en este último quinquenio. No obstante, cerca del 10% de dicho presupuesto se destina a jubilación y cesantías. Excluyendo dicho rubro y considerando el nivel de crecimiento de la población estudiantil, el gasto por alumno de pregrado se ha incrementado en un 50% en el quinquenio de estudio, situándose en U$ 1.700. Esta situación rompe con la tendencia de las últimas tres décadas, en la que el gasto de la educación superior se contrajo sustancialmente. Igualmente notorio es el incremento del gasto en investigación que, si bien aún bajo, se ha incrementado en 5 veces en el período sobre el que el informe da cuenta.

No obstante, frente a la tradicional escasez de recursos ordinarios con la que se han enfrentado las universidades públicas, éstas mantienen mecanismos para la recaudación directa de fondos -ya mencionados- que terminan siendo barreras de acceso para los alumnos de menores ingresos. Esto se hace más notorio en la medida que en el país aún no existe un sistema de crédito universitario. Un ejemplo de ello son los centros preuniversitarios y el cobro por exámenes de admisión en las universidades públicas. En la mayoría de estas universidades se destina un tercio de las vacantes de ingreso a los alumnos de los centros preuniversitarios de la propia institución, para incentivar a los jóvenes a matricularse en los mismos y, por ende, recaudar mayores recursos. Esto reduce la cantidad de cupos disponibles para las personas que no pueden asumir el pago de los centros preuniversitarios, creando así una barrera de acceso. Si se consideran además otros gastos relacionados con la educación superior universitaria (libros, fotocopias, transportes, etc.), aumenta aún más la barrera de acceso económico.

De otro lado, el financiamiento de las universidades privadas proviene casi enteramente del pago que efectúan sus alumnos por los servicios de enseñanza. Para la mayor parte de las universidades privadas, un 95% de sus ingresos provienen de dicho concepto. El saldo restante es producto de donaciones privadas o, en algunos casos, de ingresos conexos vinculados –alquileres, inversiones inmobiliarias- que representan entre el 20% y 30% de sus ingresos.

Por su parte, la educación superior no universitaria pública experimentó un crecimiento del 68% durante el quinquenio. Como es sabido, la educación técnica es

siempre más costosa, por la peculiar necesidad de disponer de talleres, laboratorios, e insumos, especialmente en los institutos tecnológicos que representan casi el 92% de la matricula en esta modalidad educativa en el país[1].

Evaluando el gasto por alumno, entre el 2006 y el 2010 el incremento fue de un 85%, situándose en U$ 1.180. Esto responde no solamente a un incremento del presupuesto, sino también a una reducción de la matrícula en institutos públicos. Lo anterior significa que, en comparación con la educación universitaria pública, el gasto per cápita del Estado en educación superior no universitaria pública equivalía en el año 2010 a un 68% del gasto por alumno universitario, frente a un 59% que representó en el 2006.

Como expresión de lo anterior, en el último quinquenio el gasto en educación superior como porcentaje del PIB ha tendido a incrementarse de manera consistente.

Finalmente, no existen estudios recientes con respecto al financiamiento en educación superior no universitaria privada. Los datos de mediados del 2005 indicaban que en el sector privado existía una multiplicación de los centros de formación de bajo costo o de menor calidad. La insuficiencia financiera lleva a la falta de equipos y materiales para las prácticas de taller o laboratorio, egresando la mayoría sin la debida formación práctica. Igualmente esto se reflejaba en docentes con bajos niveles de capacitación y actualización, mal remunerados y con una excesiva carga de alumnos. Evidentemente esto tiene claras excepciones con el caso del TECSUP.

F.4.13. Puerto Rico

De una manera u otra, el Estado –el gobierno de Puerto Rico o el gobierno de Estados Unidos– financia el sistema de educación superior casi en su totalidad. Las instituciones privadas sobreviven, operan y se desarrollan según los fondos federales que alleguen. El 94% de los estudiantes matriculados en la educación superior reciben fondos de Beca Pell para sufragar sus estudios. Si los estudiantes dependen de los fondos federales para poder estudiar, las instituciones dependen de los fondos federales para poder matricular estudiantes.

El Gobierno de Puerto Rico asigna presupuesto del Fondo General del fisco para las IES públicas y los organismos que regulan y generan la política pública sobre educación superior. Pero hay aportaciones cuantiosas no calculadas porque no existen estadísticas oficiales que permitan computar de forma certera el gasto anual total en IES expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto.

En los últimos cinco años básicamente no ha cambiado la modalidad de financiamiento de las IES públicas, con excepción de que la Universidad de Puerto Rico ha incrementado ingresos en fondos de investigación y aumentó los costos de matrícula a través de la solicitud de una Cuota de Estabilización de $800 anualmente ($400 por semestre).[2] La tendencia en el financiamiento de las universidades públicas sigue siendo: fondos federales + matrícula + aportación del fondo general del Estado.

---

[1] En el Perú, en la educación superior no universitaria el 92% de los estudiantes se encuentran en institutos tecnológicos, el 6% en institutos pedagógicos y 2% en institutos artísticos.

[2] El establecimiento de la Cuota de Estabilización generó un conflicto huelgario por parte de los estudiantes de todo el sistema de la Universidad de Puerto Rico. La huelga, que en el semestre de enero a mayo de 2010 paralizó la Universidad por cerca de tres meses, produjo confrontaciones violentas entre la administración de

En los últimos cinco años sólo ha habido un cambio sustancial en el financiamiento de las IES públicas y es resultado de la Ley de Recuperación y Reinversión Americana – Ley ARRA (*American Recovery and Reinvestment Act – ARRA Legislation)* aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 17 de febrero de 2009. Esta legislación fue una respuesta a la crisis económica en EEUU y tenía tres metas inmediatas: (1) la creación de empleos nuevos y preservar los existentes; (2) estimular la actividad económica e invertir en crecimiento a largo plazo; y (3) fomentar niveles sin precedentes de rendición de cuentas y transparencia en el gasto gubernamental.

Para el año fiscal 2009-2010, en Puerto Rico se usaron más de $111 millones de los fondos ARRA para financiar la operación de la educación superior pública.

F.4.14. República Dominicana

El financiamiento de la educación superior dominicana sigue siendo uno de los temas menos discutidos y profundizados en el ámbito académico y productivo, a pesar de su vinculación con la calidad del sistema y sus organizaciones. Tal y como evidencia este informe, en el país se han realizado esfuerzos importantes para determinar el horizonte de la calidad educativa a nivel superior y mejorar las ejecutorias de las instituciones. Pero la calidad cuesta, y para superar las debilidades identificadas en las evaluaciones llevando a efecto las mejoras necesarias, se requieren recursos económicos importantes y una estrategia nacional de financiamiento de la educación superior que articule fuentes diversas.

Durante el período 2005-2010 la característica principal que ha marcado la pauta ha sido el aumento significativo de los recursos destinados al financiamiento de la investigación, a través del Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDOCyT), la concentración en el mejoramiento y construcción de las instalaciones físicas de la IES-Públicas, el otorgamiento de becas a estudiantes de grado y maestría para cursar estudios en el extranjero y la inversión en la evaluación quinquenal como un esfuerzo del organismo regulador por jugar un papel más activo en la supervisión y el acompañamiento de las instituciones de educación superior para el aseguramiento de la calidad.

En el aspecto del financiamiento privado a la educación superior, los hogares continúan siendo los principales financiadores de las IES, tanto a través los aportes directos a las tarifas educativas como por medio de los aportes indirectos realizados a los ingresos fiscales del Estado. Otro fenómeno que se acrecienta es el número de estudiantes universitarios que trabajan mientras estudian para poder costear su carrera profesional, lo cual resta tiempo de dedicación a las labores académicas y ha generado la "nocturnización" de la educación superior.

Una tendencia que se observa, aunque es difícil cuantificar, es la disminución del apoyo que las empresas dan a sus empleados para su formación profesional, lo cual se debe a la situación económica en la que las organizaciones realizan sus recortes presupuestarios en los rubros destinados a capacitación. No obstante, debido a la necesidad de contar con profesionales cada día más capacitados, preparados

---

la Universidad y los estudiantes. En el semestre de agosto a diciembre de 2010 la Universidad solicitó a la policía estatal que ocupara el campus de Río Piedras generando varios incidentes de violencia donde estudiantes resultaron heridos, fueron arrestados y procesados en los tribunales del País.

para afrontar los retos competitivos que demanda el mercado, un núcleo reducido del sector empresarial, como parte de su visión de responsabilidad empresarial, ha afianzado un rol más activo en el financiamiento de la educación superior dominicana. Para ello, ha generado proyectos de becas para contribuir a que los estudiantes con mejores credenciales académicas reciban una formación profesional y que la situación económica no sea una limitación para lograr sus metas educativas. Tradicionalmente el rol de empresariado en el financiamiento educativo a nivel superior se había circunscrito al aporte social, con contribuciones directas para financiar laboratorios, cátedras especializadas y eventos académicos que permitan a las instituciones educativas superior realizar una actividad específica y, claro está, los recursos son limitados. También resultan escasas las experiencias en las que el sector empresarial ha realizado donaciones para infraestructura física, que puedan ser deducidas, en parte, de los impuestos tributarios al Estado.

F.4.15. Uruguay

En el último lustro se han producido cambios relativamente importantes en relación con nuevas fuentes de financiamiento vinculadas a la enseñanza universitaria, sin que, por otra parte, pueda decirse que se hayan modificado en nada los procedimientos tradicionales de asignación de recursos públicos –para la universidad pública- y de generación de fondos propios –para las universidades privadas.

Se trata más bien de reformas incorporadas de manera tangencial a la estructura de las universidades, pero que inciden sobre ellas. Las nuevas fuentes son las que provienen de la ley que reforma la tributación nacional, y la creación de la Agencia Nacional de Investigación y Innovación.

La entrada en vigencia de la ley Nº 18.083 (diciembre 2006) más sus Reglamentaciones e Instructivos, producen una profunda reforma tributaria que crea, entre otras cosas, la posibilidad de que empresas privadas lleven a cabo iniciativas y proyectos de innovación o investigación en conjunto con universidades públicas y privadas. Si bien en su origen esta iniciativa fue pensada como un beneficio para las empresas a la hora de tributar menos impuestos, lo cierto es que se constituyó en una fuente de ingresos no esperada para las instituciones universitarias, ni tampoco demandada por ellas.

La mencionada reforma establece que las donaciones que realicen las empresas contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas e Impuesto al Patrimonio gozarán del siguiente beneficio:

- El 75% del total de las sumas entregadas convertidas en Unidades Reajustables a la cotización de la entrega efectiva de las mismas, se imputará como pago a cuenta de los tributos mencionados. El organismo beneficiario expedirá recibos que serán canjeables por certificados de crédito de la Dirección General Impositiva.
- El 25% restante podrá ser imputado a todos los efectos fiscales como gasto de la empresa.
-

Las entidades que realicen donaciones a las universidades privadas debidamente habilitadas por el Estado deberán cumplir para acceder al beneficio las siguientes condiciones:

a. El total de las donaciones a estas instituciones no podrá superar el 5% de la renta fiscal del ejercicio anterior.
b. La donación no esté vinculada a la prestación de servicios al donante por parte de la universidad beneficiaria.

Su aparición llevó a que las universidades tuvieran que aprender a vincularse con las empresas para hacer efectiva esa relación virtuosa, al tiempo que debieron organizarse internamente para generar iniciativas y proyectos desde sus unidades docentes que pudieran ser de interés para las empresas. Éstas, a su vez, debieron conocer en profundidad lo que la norma había creado y evaluar las ventajas y desventajas de participar de ello, pues demandaba una práctica de trabajo que no habían desarrollado con anterioridad (al menos con las instituciones privadas, pues ya existía para la enseñanza pública).

No se dispone de información pública que dé cuenta de los montos utilizados por todas las instituciones a través de las exoneraciones de las empresas. Valga como muestra el monto recibido por una institución privada en el período comprendido entre el año 2008 (cuando se hace operativo el sistema) y marzo de 2011. En ella consiguió proyectos por el monto de $10.870.529 (aproximadamente US$ 550.000). La suma total del resto se desconoce, pero es esperable que al menos duplique el monto indicado.

Por otra parte, la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación ha abierto una nueva opción donde pueden recurrir tanto las instituciones como los universitarios e investigadores a la hora de competir por recursos públicos para proyectos de innovación, investigación y formación de maestrías y doctorados.

Es así como en el área de la «Innovación y desarrollo» se ofrecen actualmente dos fondos concursables; en el área de «Innovación empresarial» se cuentan con cinco programas; en el área de la «Transferencia de conocimiento científico y tecnológico» se tienen tres fondos y cuatro programas y proyectos; en el área de «Articulación con el sistema nacional de innovación» otros tres fondos competitivos; y en lo relacionado con el «Fortalecimiento de recursos humanos» se ubican los apoyos para becas de estudio de maestría y doctorado, y la creación del Sistema Nacional de Investigadores.

Este Sistema tiene registrados, a la fecha, 619 investigadores divididos en tres categorías: Candidatos: 236, Nivel I: 329 y Nivel II: 15, y Asociados: 39.

Estas dos acciones representan las innovaciones más destacadas en el período analizado. Como ya se indicó, se vinculan indirectamente con el financiamiento universitario, aunque dotan al sistema de recursos que no existían hasta hace 3 años.

F.4.16. Venezuela, R.B.

En los últimos 5 años se han creado y aprobado un total de 18 nuevas IES (14 públicas y 4 privadas). Evidentemente ese crecimiento ha impactado en los recursos otorgados por el Estado, incrementándose los recursos asignados a este tipo de instituciones, pero existe una paradoja en ese proceso. Las universidades públicas experimentales y autónomas han sufrido problemas presupuestarios en los últimos años y llama la atención que en este período el país ha recibido más ingresos por vía de la venta de petróleo y por vía de la recaudación de impuestos que los ingresos obtenidos por los tres últimos gobiernos. Aunado a esos recursos, se han recaudado millones de dólares por la vía de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (LOCTI). Todo ese marco no ha beneficiado a las IES; al contrario, están severamente afectadas en sus presupuestos, sin financiamiento para investigación y desarrollo; sin posibilidad de actualizar las bibliotecas; con dificultades e incluso con cierres en los comedores universitarios; con problemas severos en la infraestructura, transporte, suministros y equipos de diversa índole; y lo que es más grave, la deserción y baja captación de personal, principalmente docente, por los bajos salarios y los pocos incentivos para trabajar.

El período bajo estudio ha estado marcado por una serie de decisiones contradictorias que han afectado a parte de las IES desde la perspectiva de los recursos financieros asignados por el Estado venezolano. Por una parte, se aprecia el esfuerzo por crear nuevas instituciones de educación superior y en ese sentido se valora, incluso, el aval a la creación de universidades privadas. Esas decisiones tienen una relación directa con el incremento del presupuesto del Estado, por lo que debe incorporarse la inversión en infraestructura total o parcial según corresponda en cada caso.

Lo que llama la atención en este período, es que las denominadas universidades públicas autónomas y experimentales han sufrido una serie de contratiempos en cuanto a la asignación de recursos para su funcionamiento. Los salarios que ya eran bajos y poco competitivos del personal obrero, administrativo y académico no se han incrementado durante los últimos 4 años, lo que ha impactado en varios ámbitos, como la renuncia de un porcentaje cada vez más alto, fundamentalmente, de docentes; el hecho de que los concursos de credenciales para optar a distintos cargos queden desiertos en varias áreas; y que un importante contingente de profesores, principalmente jóvenes, esté emigrando o movilizándose hacia el sector privado, entre otras opciones. Tampoco se están otorgando recursos para la investigación y algunas instituciones han debido cerrar programas dirigidos a fomentar la creación de nuevo conocimiento. Se han tenido que cerrar temporalmente comedores; se ha invertido poco en infraestructura y en el recambio de equipos; el transporte se ha visto afectado; las becas a estudiantes son bajas y han quedado desfasadas y sin homologación con otras instituciones del propio Estado.

El hecho de impulsar la creación de nuevas IES está enmarcado dentro de una política pública coherente del Estado de habilitar nuevos espacios para jóvenes estudiantes y cuadra con los ingentes recursos que han ingresado en los últimos años por la vía de la venta del petróleo y los ingresos cada vez más altos por la vía de la recaudación fiscal. Lo paradójico, es que las universidades públicas autónomas y experimentales (y que algunas ya cuentan con más de 270 años funcionando), estén pasando por problemas de índole presupuestario desde hace ya varios años.

F.4.17. España

La reforma de la financiación de las universidades públicas es un asunto que han venido discutiendo las universidades y las Administraciones educativas en el seno del Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria, generando en el año 2010 un documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE).

Este documento puede ser considerado como una hoja de ruta consensuada para adecuar la financiación a la modernización de las universidades y al logro de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión económica y financiera de las instituciones.

Las propuestas de mejora que se establecen en la política de financiación universitaria se enmarcan en las siguientes líneas:

a) Las becas y ayudas al estudio universitario y los precios públicos de matrícula.
b) La equidad financiera institucional entre las Comunidades Autónomas.
c) Los recursos humanos.
d) La adaptación de las infraestructuras al EEES, al Espacio Europeo de Investigación y los Campus de Excelencia Internacional.
e) La investigación, el desarrollo tecnológico y las actividades de potenciación de la innovación.
f) La eficiencia y eficacia de la gestión de las universidades públicas españolas.
g) La rendición de cuentas y la información pública.

Además de los aspectos contemplados en dicho documento, cabe destacar algunos cambios que marcan una tendencia en la forma como las universidades financian sus actividades:

- La adopción de modelos de contabilidad de costes que permita contar con información más precisa y real del coste de los servicios universitarios.
- La concienciación por parte de las universidades de la necesidad de diversificar sus fuentes de financiación, principalmente atrayendo recursos privados para el desarrollo de actividades puntuales y normalmente no relacionadas con el funcionamiento ordinario de las instituciones. Para ello las universidades han fortalecido sus relaciones con el entorno, ampliando el alcance de sus actividades en materia formativa con la oferta de estudios propios *ad hoc*, la prestación de servicios de asesoría y consultoría, la participación en parques industriales, la creación de cátedras Universidad-Empresa, etcétera.
- La separación de la financiación de las actividades relacionadas con la docencia y las relacionadas con la investigación, sobre todo para la dotar a la segunda de fondos creados para su desarrollo.
- La formación de conciencia entre la población del coste de educación universitaria a través de la publicación del coste anual por estudiante y del encarecimiento en segundas y terceras matrículas.
-

A pesar de la tendencia modernizadora de los modelos de financiación de las universidades y el informe generado por el Consejo de Universidades y la Conferen-

cia General de Política Universitaria, la coyuntura actual de crisis económica ha afectado profundamente a los planes de financiación de las Comunidades Autónomas. En muchos casos, los recortes públicos y el congelamiento de la financiación también han llegado a la educación superior.

F.4.18. Portugal

Los modelos de financiamiento de las universidades siguen sin modificaciones legales desde 2003 (Ley Nº 37/2003). En el caso de las universidades públicas, la gran modificación en este aspecto fue la introducción de la posibilidad de que estas instituciones puedan adoptar un régimen de fundación de derecho privado (Ley Nº 62/2007). En ese sentido, y a pesar de que no se han modificado los modelos de financiamiento, el cambio de régimen a fundaciones de derecho privado ha dotado a las instituciones de una mayor autonomía financiera y de gestión.

Esta mayor autonomía implica que las instituciones pueden obtener financiamiento adicional, incluidos aportes privados, y también tienen la posibilidad de endeudamiento. A esto se agrega el hecho de que el Estado pasa a financiar las fundaciones de forma plurianual, lo que aumenta la capacidad de planificación y gestión financiera de la universidad, con claras ventajas en la flexibilidad para la contratación y gestión de recursos humanos y adquisición de bienes y servicios.

En los últimos años ha tenido lugar la adopción de este régimen fundacional por parte de varias universidades; diversas propuestas han sido presentadas al gobierno y algunas ya han pasado a ser fundación.

No están previstas modificaciones a los modelos de financiamiento y se estima que no habrá aumento del financiamiento público de las instituciones de educación pública debido al contexto de crisis internacional y restricción presupuestaria. De este modo, se espera que las instituciones adopten medidas para obtener un mayor financiamiento de otras fuentes que no sean públicas, aumentando los ingresos propios. Esta realidad podrá llevar a que un mayor número de instituciones, que logren garantizar las condiciones necesarias, migren hacia el modelo fundacional.

G. Gobierno y gestión

Introducción

Para cumplir su misión, los sistemas nacionales y las instituciones de educación superior deben identificar áreas prioritarias y destinar recursos a ellas. No pueden ser efectivos ni robustos, en cambio, si les resulta imposible determinar estrategias, fijar prioridades, seleccionar y acometer objetivos docentes y de investigación y, en general, ajustar sus estructuras y organización para adaptarse a un entorno cambiante. De allí que las modalidades de gobierno y gestión sean de importancia decisiva en este ámbito como en otros de las sociedades contemporáneas.

Lo dicho vale especialmente en tiempos turbulentos como el actual, donde la magnitud, intensidad y velocidad de los cambios del entorno dentro del cual se desenvuelven estos sistemas amenazan con superar sus capacidades de reacción y adaptación y las instituciones individuales corren el riesgo de entrar en crisis o de perder posición competitiva.

En la actualidad existe en Iberoamérica una diversidad de formas de organizar el gobierno y la gestión de las instituciones, en medida importante como consecuencia de la diferenciación y diversificación de la plataforma institucional de los sistemas nacionales (Capítulo B).

En común, las instituciones –y particularmente las universidades– enfrentan en el nuevo contexto un conjunto de desafíos (Capítulo A) que son básicamente similares a aquellos que la literatura identifica para las instituciones de educación superior en otras latitudes: restricciones financieras, proliferación de las tecnologías de información y comunicación, competencia y *mercadización* en el sector de la educación terciaria, y una progresiva profesionalización de la administración universitaria[1].

En cambio, las respuestas a estos desafíos comunes son variadas, dependiendo del tamaño y trayectoria de las instituciones; su carácter público o privado y universitario o no-universitario; su definición de funciones y las partes interesadas (*stakeholders*) con que ellas se vinculan en la sociedad; sus tradiciones y la conformación de su cuerpo académico y, también, del marco de regulaciones que los gobiernos imponen a los sistemas nacionales y de las maneras como éstos coordinan a las partes que los componen.

Los aspectos de gobierno de la educación terciaria tienen que ver, básicamente, con las estructuras y los procesos a través de los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones, ya sea a nivel del sistema –en la relación entre el gobierno y demás poderes públicos y las instituciones–, ya bien a nivel de las propias instituciones.

A su turno, las cuestiones relativas a la gestión académica se refieren, principalmente, a la manera como las instituciones administran y aplican las decisiones adoptadas por sus órganos de gobierno y conducen los asuntos cotidianos de la organización.

Sin embargo, los términos dentro de los cuales actualmente se enmarca el debate sobre el gobierno y la gestión de la educación superior en los países de la OCDE –asociados a los conceptos y las propuestas del *New Public Management* (NPM); la

---

[1] Para una revisión de la literatura pertinente véase J. J. Brunner, Educación Superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007), Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2009, Parte I, pp. 35 -152.

nuevas formas de gobierno corporativo de las universidades públicas; el surgimiento de universidades emprendedoras y la difusión de lo que algunos autores llaman *capitalismo académico*-- no forman parte centralmente de la discusión iberoamericana; al menos no con la misma intensidad que en los países del norte.

Más bien, en esta parte del mundo los debates tienen que ver con el principio de la colegialidad democrática, sus formas de implementación y efectos en las universidades públicas y con la conformación del gobierno corporativo y académico en el caso de las instituciones privadas. En el primer caso aparecen como centrales las cuestiones de cómo organizar la participación estamental de la comunidad y lograr la legitimidad y eficacia del gobierno universitario. En el segundo, las cuestiones relativas a la relación entre principal y agente y la legitimidad académica de la gerencia institucional.[1]

El presente capítulo busca dar cuenta de estos debates y de la evolución de las prácticas de gobierno y gestión prevalecientes en la educación superior iberoamericana, tal como son percibidos y evaluados por los autores de los Informes Nacionales. En la primera parte se abordan los temas del gobierno del sistema y, en la segunda, aquellos propios de la conducción y gestión de las instituciones.

[1] Para un análisis detallado de estas cuestiones en los países centrales y en América Latina, ver J. J. Brunner, Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias, Revista de Educación, España, N°355, mayo-agosto 2011, pp. 137-159.

G.1. Gobierno de los sistemas: autonomía y coordinación

G.1.1. Sinopsis

Sinopsis: el gobierno de los sistemas

Distingue distintos tipos de instituciones –fundamentalmente, universitarias y no universitarias, públicas y privadas– determinando para cada tipo su régimen legal y regulatorio. Los regímenes de gobernanza de los sistemas nacionales comprenden desde modalidades esencialmente político-administrativas ejercidas centralmente hasta regímenes descentralizados que descansan parcialmente en mecanismos de mercado.
Allí donde existe un sector de instituciones privadas relativamente amplio y consolidado, habitualmente el gobierno de los sistemas admite una suerte de dualidad estructural: hay un principio de gobierno para el sector público y uno distinto para las instituciones privadas.
Consagra como eje de gobierno del sistema la autonomía de las universidades públicas y privadas, sujetando a estas últimas, habitualmente, a algunas limitaciones.
La autonomía universitaria se estipula en la Constitución, leyes de rango constitucional u ordinarias.
Se establece una autonomía variable, habitualmente más limitada, para las instituciones privadas y/o no-universitarias.
Las instituciones privadas pueden constituirse como asociaciones civiles, fundaciones o corporaciones sin fines de lucro en la mayoría de los países o bien como personas jurídicas con fines de lucro, por ejemplo en Brasil y Perú, y también en Chile mas solo en el caso de las instituciones no-universitarias.
Habitualmente, las instituciones públicas se crean y organizan por ley, sujetándose por tanto al proceso político, mientras que las instituciones privadas responden a iniciativas del mercado pero su reconocimiento y funcionamiento deben conformarse a los estatutos y reglamentos establecidos por el Ministerio de Educación.
El Ministerio de Educación actúa como órgano rector de las políticas de educación superior y principal asignador de recursos públicos a las instituciones públicas de educación superior. Su poder relativo y facultades de acción son muy variables entre países pero, en general, suelen tener pocas capacidades efectivas de intervención en el ámbito de la educación terciaria.
Las facultades directas de control y supervisión del Ministerio de Educación sobre el sistema de educación superior son frecuentemente ambiguas o débiles, aunque nominalmente suelen aparecer en abundancia en los cuerpos legales.
Hay escasa intervención gubernamental directa en asuntos curriculares aunque la ley define habitualmente el marco general para el otorgamiento y reconocimiento de títulos y grados.
Hay escasa o nula intervención gubernamental en la determinación del número de vacantes ofrecidas, incluso por las universidades estatales, así como en los procesos de creación de unidades académicas y programas y en la apertura de sedes.
Junto al Ministerio de Educación existen otros organismos públicos directivos del sector, frecuentemente bajo la forma de consejos y/o agencias públicas con representación de las instituciones.
Habitualmente, el sector de ciencia y tecnología se halla a cargo de uno o más organismos públicos que interactúan con los órganos conductores del sistema de educación superior.
Existen organismos representativos de las instituciones de educación superior –como los consejos o asambleas de rectores– que expresan los intereses corporativo-institucionales. Habitualmente estos organismos no están sujetos a procedimientos de control o rendición de cuentas de su acción. Su composición asimismo es variable según los países: a veces agrupan a todas las instituciones; en otros casos, solamente a las que reciben subsidios del Estado.

Generar y difundir información estadística sobre el sistema y las instituciones es parte habitual del mandato de los gobiernos nacionales, a veces en combinación con agencias públicas especializadas y/o con iniciativas desarrolladas por las propias instituciones. En general, sin embargo, y a pesar de ciertos avances en países determinados, la provisión de este tipo de información continua siendo precaria, especialmente en los países latinoamericanos.
En todos los sistemas se observa que la principal innovación en el terreno de las relaciones entre los gobiernos y las instituciones es el establecimiento de régimenes de aseguramiento de la calidad (ver más adelante, Capítulo H).

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2011, y CINDA, Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2007.

G.2. Regímenes nacionales

G.2.1. Argentina

El sistema de educación superior de la Argentina está constituido por el sector de instituciones universitarias y el de instituciones superiores no universitarias. El sector universitario está a su vez integrado por universidades e institutos universitarios estatales (nacionales y provinciales) y privados.

De acuerdo con la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 sancionada en el año 2006, el Ministerio de Educación establece las políticas, los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación y de articulación relativos a las universidades y, con acuerdo del Consejo Federal de Educación, en lo que respecta a los institutos de educación superior no universitaria dependientes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En particular, corresponde al Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la Ley de Educación Superior Nº 24.521 y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias. La tabla a continuación expone cuáles son los órganos de coordinación y consulta establecidos por la Ley de Educación Superior, con su composición y principales funciones.

Órgano de Coordinación y Consulta	Composición	Funciones
Consejos Regionales de Planificación y Coordinación de la Educación Superior (CPRES)	Representantes por cada uno de los gobiernos provinciales de la región y de las instituciones universitarias. Cuentan con el apoyo de una secretaría técnica provista por la SPU.	Coordinación y planificación de la oferta de educación superior en cada región. Propone políticas de articulación entre los distintos niveles y en el plano horizontal de las IES.
Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)	Rectores de las instituciones universitarias nacionales.	Coordinación de los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y extensión entre las universidades.
Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP)	Rectores de las instituciones universitarias privadas.	Coordinación de los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y extensión entre las universidades.
Consejo de Universidades	Presidido por el Ministro de Educación e integrado por el Comité Ejecutivo del CIN, la Comisión Directiva del CRUP, un representante de cada CPRES y un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación.	Definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario; promoción de la cooperación entre las instituciones universitarias y de la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario; pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiera su intervención; acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior y expedirse sobre otros asuntos que se les remita en consulta.

Fuente: En base a la Ley de Educación Superior Nº 24.541.

La SPU es también el ámbito en el cual se recopila información sobre el sector universitario en su conjunto. Asimismo, una de las atribuciones de la SPU es consolidar los proyectos de presupuesto remitidos por las instituciones universitarias nacionales al Ministerio de Educación, para luego elevarlo al Ministerio de Economía. Este a su vez lo integra dentro del proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, el cual es remitido para su aprobación al Congreso de la Nación.

Las instituciones de educación superior no universitarias, tanto estatales como privadas, están bajo la jurisdicción de cada uno de los gobiernos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Una novedad del último quinquenio ha sido la creación en el ámbito del Ministerio de Educación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD). El INFOD y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) tienen a su cargo el diseño e implementación de políticas públicas en el campo de la formación docente y la formación técnica profesional. Cuentan con distintos programas destinados al fortalecimiento de la calidad y la equidad en estos sectores.

G.2.2. Bolivia

De acuerdo a lo establecido en el artículo 77 de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, promulgada el 7 de febrero de 2009, «*la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla*». Así mismo, en la Ley de Educación, promulgada el 20 de diciembre del 2010, se establece que el Sistema Educativo Plurinacional comprende:

IV. Subsistema de Educación Regular:que es la educación inicial en familia comunitaria de 5 años de duración, de los cuales los dos últimos son escolarizados; la educación primaria comunitaria vocacional; y la educación secundaria comunitaria productiva, cada una con seis años de duración.

V. Subsistema de Educación Alternativa y Especial: La Educación Alternativa está dirigida a jóvenes y adultos desde los 15 años, brinda formación para la obtención del bachillerato y el técnico medio, así como formación permanente. La Educación Especial comprende las áreas de educación para personas con discapacidad, educación para personas con dificultades de aprendizaje y educación para personas con talentos extraordinarios. Esta educación se impartirá tanto en instituciones especializadas como en el Sistema Educativo Plurinacional

VI. Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional: que lo conforman la formación de maestros, la formación técnica y tecnológica, la formación artística y la formación universitaria.

Según la Ley de Educación Elizardo Pérez y Avelino Siñani, la organización curricular vigente en el Sistema Educativo Plurinacional es la siguiente:

La Educación Superior de Formación Profesional (ESFP) en Bolivia, se define como un subsistema en el que «el espacio educativo de formación profesional, de recuperación, generación y recreación de conocimientos y saberes, expresada en el

desarrollo de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación, que responde a las necesidades y demandas sociales económicas, productivas y culturales de la sociedad y del Estado Plurinacional». Comprende a la formación de maestras y maestros, la formación técnica y tecnológica, la formación artística y la formación universitaria. El subsistema de ESFP está compuesto por las Escuelas Superiores de Formación de Maestras y Maestros, la red de Institutos Técnicos e Institutos Tecnológicos y las universidades públicas y privadas.

Las universidades que reconoce el Estado Plurinacional son las Universidades Públicas Autónomas, las Universidades Privadas, las Universidades Indígenas y las Universidades de Régimen Especial. Podrán impartir programas a nivel de pregrado: técnico superior, licenciatura; y a nivel de postgrado: diplomado, especialidad, maestría, doctorado y post doctorado.

- Las Universidades Públicas Autónomas (UPABs) se rigen por lo establecido en los Arts. 92 y 93 de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, y la normativa emitida por el Congreso Nacional de Universidades, a través del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, CEUB. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, nombramiento de sus autoridades y su personal docente y no docente, la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales. Las UPABs serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado, independiente a sus recursos departamentales, municipales y propios. Deberán presentar sus estados financieros a la Asamblea Plurinacional Legislativa, Contraloría General y al Órgano Ejecutivo.
- Las Universidades Privadas, se rigen por lo establecido en los Arts. 94, 95 y 97 de la Nueva Constitución Política del Estado, la Ley 070 de Educación Superior y el Reglamento de Universidades Privadas que se encuentra en elaboración. Están bajo la tuición del Ministerio de Educación. Su funcionamiento será autorizado mediante decreto supremo y no podrán ser subvencionadas por el Estado.
- Las Universidades Indígenas, instituciones de carácter público, están normadas por la Ley 070 de Educación Superior, son regidas por las Juntas Comunitarias compuestas por organizaciones indígenas nacionales y departamentales; su funcionamiento será reglamentado por el Ministerio de Educación.
- Las Universidades de Régimen Especial, comprenden la Universidad Militar y la Universidad Policial, su funcionamiento está reglamentado en la Ley 070 de Educación, además de una reglamentación específica. Están bajo tuición del ministerio del ramo y supervisada en lo académico por el Ministerio de Educación. Son de carácter pública y son financiadas por el Estado.
-

La administración y gestión del Sistema Educativo Plurinacional está bajo la tuición del Ministerio de Educación, excepto para las Universidades Públicas Autónomas que se encuentran amparadas en lo establecido en la Constitución Política del Estado.

La administración y gestión está organizada a nivel central, departamental y autonómico. A nivel central está conformado por el Ministerio de Educación y sus

Vice Ministerios de Educación Superior y Formación Profesional, Educación Regular, Ciencia y Tecnología y Educación Alternativa y Especial; así como sus entidades desconcentradas de directa dependencia del Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación es el responsable de las políticas y estrategias educativas del Estado Plurinacional.

El Vice Ministerio de Educación Superior de Formación Profesional realiza su actividad a través de tres direcciones:

VII. La Dirección General Educación Superior Técnica, Tecnológica, Lingüística y Artística con sus equipos de gestión y desarrollo institucional, equipo de certificación laboral y equipo de desarrollo curricular.
VIII. La Dirección General de Formación de Maestros.
IX. La Dirección General de Educación Superior Universitaria con dos equipos de trabajo, uno para las Universidades Indígenas y otro para las Universidades Privadas.

El Vice Ministerio de Educación Superior no cuenta con instancias a nivel departamental, toda la gestión se centraliza en la Sede de Gobierno, en el Ministerio de Educación.

Una nueva figura en el sistema educativo boliviano es la Participación Social Comunitaria, instancia de participación de actores sociales, comunitarios, padres de familia con representación y legitimidad, vinculados al ámbito educativo. Entre sus objetivos está la formulación y lineamiento de políticas educativas en todo el Sistema Educativo Plurinacional para contribuir a la calidad de la educación, participar en la planificación, control seguimiento y evaluación del proceso educativo, así como contribuir al logro de la transparencia administrativa a través de un control social.

La estructura de la Participación Social Comunitaria comprende:

- Congreso Plurinacional de Educación, instancia máxima de participación, convocado por el Ministerio de Educación cada cinco años.
- Consejo Educativo Plurinacional.
- Consejos Educativos de naciones y pueblos indígena originario campesinos.
- Consejos Educativos Social Comunitarios, a nivel Departamental, Regional, distrital, de Núcleo y Unidades Educativas.
- Consejos Consultivos del Ministerio de Educación.
-

La instancia responsable de velar por la calidad universitaria es la Agencia Plurinacional de Educación y Acreditación Universitaria, cuya reglamentación está pendiente de elaboración.

G.2.3. Brasil

Cabe distinguir de entrada entre los sistemas de educación federal, estatal y municipal. Los principios de la organización y organismos administrativos de cada uno de ellos son los siguientes:

Sistema Federal:

- Ministerio de Educación (MEC) – creado en 1930, es el responsable de la educación brasileña y su área de competencia es: política nacional de educación; educación infantil, educación en general, que comprende enseñanza fundamental, enseñanza media, educación superior, educación de jóvenes y adultos, educación profesional, educación especial y educación a distancia, salvo la educación militar; evaluación, información e investigación educacional; investigación y extensión universitaria; magisterio; asistencia financiera a familias sin recursos para la escolarización de sus hijos o dependientes. Entre algunas áreas vinculadas al MEC se pueden mencionar: educación especial, educación superior, educación profesional y tecnológica; educación infantil; educación a distancia; educación rural; educación indígena y educación ambiental.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) – es un organismo colegiado integrante de la estructura del MEC, que participa en la formulación y evaluación de la política nacional de educación. Las atribuciones del CNE son normativas, deliberativas y de asesoría al Ministerio de Educación, en el desempeño de las funciones y atribuciones del poder público federal en materia de educación. Le corresponde formular y evaluar la política nacional de educación, velar por la calidad de la enseñanza, por el cumplimiento de la legislación educacional y garantizar la participación de la sociedad en el perfeccionamiento de la educación brasileña.

Sistemas Estatales:

- Secretaria Estatal de Educación (SEE) – es el organismo responsable de la administración y orientación de la educación pública del Estado; comparte dicha responsabilidad con el Consejo Estatal de Educación (CEE).
- Consejo Estatal de Educación (CEE) – es un organismo normativo, deliberativo y consultivo del Sistema de Educación Estatal.
- Dirección Regional de Educación (DRE) o Subsecretaria de Educación – organismo que establece el puente entre las escuelas y las resoluciones de la Secretaría Estatal de Educación: coordinan y supervisan las actividades realizadas en las escuelas estatales; supervisan, prestan asistencia y fiscalizan las condiciones de funcionamiento de las escuelas municipales y particulares (desde enseñanza infantil hasta media, incluida la educación supletoria); garantizan que los servicios de asistencia al alumno estén en funcionamiento; abordan temas relacionados con los profesores (habilitación, transferencia, etc.).

Sistemas Municipales:

- Secretaría Municipal de Educación (SME) – abarca la educación infantil (0 a 5 años); la enseñanza fundamental (1º al 9º año) y la educación de jóvenes y adultos de los municipios. Elabora la política educacional del municipio, coordina su implantación y evalúa los resultados.

- Consejo Municipal de Educación (CME) – organismo con funciones de carácter consultivo, deliberativo y propositivo. En su conformación hay representantes del poder público municipal y de varios segmentos de la sociedad civil organizada.
-

Se distinguen los siguientes sistemas de educación, en cuanto a su organización administrativa, pedagógica y curricular:

- Sistema Federal de Educación: instituciones de educación mantenidas por la Unión;e instituciones de educación superior y de enseñanza media técnica creadas y mantenidas por la iniciativa privada y por los organismos federales de educación.
- Sistemas de Educación de los Estados: instituciones de educación mantenidas por el poder público estatal; e instituciones de enseñanza fundamental y media creadas y mantenidas por la iniciativa privada y por los organismos estatales de educación.
- Sistemas de Educación del Distrito Federal – DF: instituciones de educación mantenidas por el poder público del DF; e instituciones de enseñanza fundamental, media y de educación infantil creadas y mantenidas por la iniciativa privada.
- Sistemas de Educación de los Municipios: instituciones de enseñanza fundamental, media y de educación infantil mantenidas por el poder público municipal; e instituciones de educación infantil creadas y mantenidas por la iniciativa privada y por los organismos municipales de educación.

G.2.4. Chile

El gobierno del sistema de educación superior está regido en lo fundamental por las siguientes instituciones, consejos o comisiones:

- Ministerio de Educación, responsable de la política pública en materia de educación, en particular lo referente a los aspectos normativos de la educación superior, la asignación, distribución y fiscalización de recursos públicos asignados mediante la Ley de Presupuestos, la asignación de ayudas estudiantiles, la implementación de programas de fortalecimiento y de aseguramiento de la calidad de las instituciones y el desarrollo y gestión de un sistema de información pública, Sistema de Información de la Educación Superior (SIES). La vinculación del Ministerio de Educación con las instituciones de la educación superior se realiza a través de la División de Educación Superior (DIVESUP), la que según el precepto legal (Ley 18.956, Artículo N° 8), es la unidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior en el ámbito de competencia del Ministerio; de asesorar en la proposición de la política de este nivel de enseñanza y de establecer las relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente.

- La Comisión Nacional de Acreditación (CNA - Chile), encargada del desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de la educación superior que han alcanzado la autonomía institucional. También la CNA supervisa y autoriza a las agencias privadas encargadas de la acreditación de los programas de pregrado y magíster. Su trabajo se enmarca dentro de la Ley 20.129 (Aseguramiento de la Calidad). La CNA tiene además la responsabilidad de mantener un sistema de información pública sobre las decisiones relevantes en materia de acreditación.
- El Consejo Nacional de Educación (ex Consejo Superior de Educación) es un organismo público y autónomo, creado por la Ley Nº 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Es el responsable de otorgar el licenciamiento a nuevas instituciones, constituyendo además un órgano de apelación a las decisiones adoptadas por la CNA – Chile. Su misión está orientada a cautelar la fe pública del sistema de educación superior y promover el desarrollo de las instituciones adscritas al sistema de licenciamiento. Lo anterior se logra mediante el aseguramiento de niveles básicos de calidad en los servicios que prestan las instituciones y la entrega de información confiable relativa al funcionamiento de las instituciones de educación superior.
- Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), creado en 1967, es una institución dependiente del Ministerio de Educación. Su trabajo se orienta en lo fundamental a dos objetivos estratégicos: el fortalecimiento de la base científica y tecnológica del país y el fomento de la formación de capital humano. Para la consecución de sus objetivos CONICYT dispone de diversos programas de apoyo: por ejemplo, FONDECYT; FONDEF, FONDAP, Programa Regional en lo relativo al fortalecimiento de la base científica; Formación de Capital Humano Avanzado, EXPLORA; y Atracción/Inserción de Capital Humano Avanzado, en lo relativo a su segundo objetivo estratégico. Funciones de relacionamiento internacional y de información también son propias de las actividades de esta institución.
- El Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), fue creado mediante el Decreto 1.408 de 2005 del Ministerio de Hacienda como Comisión Asesora Presidencial. Se trata de un organismo público-privado, cuyo objetivo es asesorar a la autoridad administrativa superior del país en la identificación y formulación de políticas referidas a la innovación y la competitividad, incluyendo los campos de la ciencia, la formación de recursos humanos y el desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías. El Consejo fue el responsable de elaborar la estrategia nacional de innovación y la «Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020», la que articula propuestas de acciones y políticas en torno a cinco ejes: fortalecimiento de la innovación empresarial; desarrollo de capital humano en todos los niveles; generación de capacidades de ciencia base con orientación estratégica; fortalecimiento del desarrollo de la llamada Tercera Misión en las Universidades y consolidación de una institucionalidad adecuada para el fomento de la innovación.
- El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) es una persona jurídica de derecho público, de administración autónoma. Fue creado el 14 de agosto de 1954, en virtud a lo establecido en la Ley Nº 11.575 (artículo

36, letra c), como un organismo de coordinación de la labor universitaria de la nación. Está presidido por el Ministro(a) de Educación o por aquel Rector, en quien se delegue tal atribución (Vicepresidente). El CRUCH y las veinticinco universidades que forman parte de este organismo han realizado importantes contribuciones al ámbito universitario, tales como el establecimiento de un sistema de selección y admisión de alumnos a las universidades que lo conforman, mediante la creación de una Prueba de Selección Universitaria (PSU y anteriormente la Prueba de Aptitud Académica, PAA). La participación de las instituciones que lo integran fue relevante en la dictación de la «Ley sobre Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior» (Ley Nº 20.129) y la generación del «Sistema de Fondos Solidarios de Crédito Universitario» (Ley Nº 19.287). Junto con lo anterior, las universidades del Consejo de Rectores han desarrollado redes interuniversitarias especialmente con instituciones homólogas internacionales.

- La Comisión INGRESA, Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, es un organismo autónomo del Estado, creada en 2005 por la misma Ley 20.027 que impulsó esta alternativa de financiamiento estudiantil. Su misión se enfoca a diseñar e implementar instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior que contemplen el uso de recursos tanto públicos como privados (con aval del Estado), orientados a personas que cumplan con determinados estándares académicos y socioeconómicos. El propósito de esta misión es ampliar las oportunidades de acceso al sistema de educación superior de Chile. La Comisión tiene por función regular el sistema de créditos con garantía estatal, seleccionar los alumnos beneficiados, determinar la tasa de interés para los créditos, licitar los créditos en el sistema financiera, entre otras funciones.
-

Existen por cierto otros organismos que influyen en la gobernanza del sistema de la educación superior, pero las instituciones señaladas son las que ejercen una mayor influencia o su accionar genera un mayor impacto.

Consolidada una estructura diversa y con grados de complejidad crecientes, el sistema chileno centró su esfuerzo de desarrollo durante estos últimos años en el proceso de acreditación institucional, toda vez que en él se juega el acceso al financiamiento del crédito con aval del Estado para la formación de pregrado y también, en parte, el proceso de diferenciación interinstitucional. Los niveles de cobertura del sistema de educación superior chileno alcanzados para la población de los quintiles IV y V (mayores ingresos) por sobre el 56%, determinan de manera importante que las posibilidades de expansión de la matrícula descansen en estudiantes provenientes de los tres primeros quintiles, los que debido a su situación económica requieren de apoyo institucional o del sistema de ayuda con aval del Estado (Ley N° 20.027). Condición fundamental para ello es por cierto la acreditación institucional, tema que ha sido tal vez el principal esfuerzo de las distintas universidades en estos años. Un proceso que se inicia en el año 2003 con algunas instituciones y que hoy compromete de manera sistémica a todo el conjunto.

En otro orden de ideas, persiste en el sistema de educación superior chileno la inexistencia de un órgano que convoque con cierto grado de sistematicidad a todos

los agentes educacionales de los distintos subsistemas de la educación superior. Para la política pública esto produce una dificultad mayor, toda vez que el CRUCH opera en representación de las 25 instituciones que lo integran y que poseen ciertas características de funcionamiento, de operación colegiada, de cuerpos normativos, algunos de ellos de designación presidencial y reglas bien delimitadas de generación de autoridades. Estas instituciones plantean sus demandas al sistema con cierto grado de coherencia y cohesión. Algo similar se observa en el subconjunto de instituciones públicas, las que en el denominado Consorcio de Universidades Estatales (CUECH), han establecido espacios reales de relacionamiento con el poder ejecutivo y legislativo. Al sector de las instituciones privadas nuevas le ha sido difícil articular una convergencia de similar naturaleza, por lo que algunas voces aspiran a la apertura del CRUCH a todo el sistema. Su estructura heterogénea no contribuye a establecer ciertos criterios y demandas comunes. Se podría señalar, sin riesgo a errar, que un conjunto de instituciones, tal vez menor, tiene mayores cercanías con el sistema de las instituciones del CRUCH, que con el resto de sus congéneres privadas.

La tendencia observada de buscar convergencias en foros y talleres organizados por corporaciones e instituciones privadas no es por cierto un sustituto adecuado de ese déficit de la política pública. Los actores que participan en esas instancias no tienen la representatividad de los distintos subsistemas. Generalizar a partir de esos puntos de vista puede inducir a visiones reduccionistas de un sistema que ha ganado en estos años en complejidad y diversidad.

En estos últimos años se ha enfatizado progresivamente la tendencia de concentrar los recursos del desarrollo científico y tecnológico en la innovación y emprendimiento. Las bases de esa discusión datan inicialmente de FONDEF durante los años 90, pero fuertemente refrescado por la Estrategia de Innovación elaborada por CNIC y posteriormente la Agenda de Innovación y Competitividad del mismo organismo. Lo anterior ha generado una rica discusión respecto a la posición de dependencia administrativa de todo el sistema de ciencia y tecnología. Las señales recibidas por el sistema de educación superior han hecho a las instituciones más proclives al cambio, reaccionar proactivamente y afinar estructuras y estrategias que satisfagan adecuadamente los requerimientos de innovación y emprendimiento.

Ya hacia mediados de la década de los 90 del siglo pasado surgieron las primeras voces que apuntaban a la necesidad de implementar un sistema de información y control, que permitiera dar mayor transparencia a una industria poco regulada, como es el caso de la educación superior chilena. El Ministerio de Educación cuenta para este efecto con la «División de Educación Superior», instancia que en opinión unánime de los diferentes actores del sistema es insuficiente para hacer enfrente a la complejidad del sistema de educación terciaria, menos aún en un contexto de expansión acelerada, como se ha observado particularmente a partir de inicios del presente siglo.

Parece ser una contradicción, pero en el sistema operan muchas instituciones que no informan respecto a sus vacantes, puntajes de ingreso, empresas relacionadas, nombres de sus controladores y accionistas; no publican tampoco ninguna información económica, menos aún sus balances de resultados. Al ejecutivo le ha interesado más entregar información que pueden ayudar a los postulantes, en cuanto a la renta esperada para las distintas profesiones, ingresos percibidos después del egreso y de

manera no sistemática alguna información respecto al plantel académico, infraestructura y nivel tecnológico de la institución.

Es por ello que ha sido particularmente el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) el principal propiciador de la creación de una Superintendencia de Educación Superior que le permita dar al sistema mejores niveles de información y por sobre todo de transparencia. La acreditación de las distintas instituciones no ha contribuido a este respecto, toda vez que ella en esencia apunta a evaluar la coherencia y solidez de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, sustentados en proyectos corporativos de naturaleza muy disímil.

También se ha discutido en el país, la necesidad de generar una institucionalidad mayor en torno al tema de la ciencia y tecnología. Algunas voces han ido lejos señalando la eventual creación de un ministerio particular que atienda este tema. Los temas de formación de capital humano; la formación de profesores, subrayada por las diferentes administraciones como objetivo central del mejoramiento de la calidad de la educación; la mejor articulación entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica; la vinculación del Ministerio con el parlamento, la Comisión Nacional de Acreditación, el Consejo Superior de Educación, Conicyt, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) y tantas otras instituciones, han sido algunos de los argumentos que se han dado a este respecto.

El reciente anuncio de creación de una Subsecretaría de Educación Superior, dependiente del Ministerio de Educación es una decisión que sin lugar a dudas apunta en la dirección correcta, no obstante debe necesariamente complementarse con las tareas propias de una Superintendencia, las que no sólo facilitarán la toma de decisiones por parte de las familias chilenas, sino que también contribuirán a segmentar de una mejor forma el mercado de la educación privada.

G.2.5. Colombia

El Sistema de Educación Superior se administra y gestiona en el marco de la Ley 30 de 1992. Su administración (fomento, inspección y vigilancia) corresponde al Presidente de la República, quien la ejerce con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional, puesto que el servicio público cultural de la educación de tercer nivel es considerado por la Carta Política como inherente a la finalidad social del Estado (Ley 30, 1992. Art. 2; Carta Política, Art. 67 y 189 numerales 21, 22 y 26). La finalidad última de la administración y gestión del sistema en su conjunto es velar por la cantidad y calidad del servicio, salvaguardando la fe pública y respetando la autonomía de las universidades y de las instituciones no universitarias en su respectivo campo de acción.

En conformidad con lo estipulado en la Ley 30 de 1992, el Ministerio es la autoridad máxima inmediata de administración y gestión del sistema y ejerce esta tarea por medio del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), organismo del gobierno nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría (Ley 30, Art. 34). Este organismo tiene un carácter permanente y de él forman parte representantes del gobierno, de las instituciones del sector público y privado, de los gremios y de los egresados, profesores y estudiantes, de la siguiente manera: el Ministro de Educación Nacional;

el Jefe del Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Rector de la Universidad Nacional de Colombia; el Director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales-Francisco José de Caldas (COLCIENCIAS); un rector de una universidad estatal; dos rectores de universidades privadas; un rector de una universidad de economía solidaria; un rector de una institución universitaria o escuela tecnológica estatal; un rector de una institución técnica estatal; dos representantes del sector productivo; un representante de la comunidad académica de una universidad estatal; un profesor universitario; un estudiante de los últimos años de universidad; y el Director del Instituto Colombiano para el Fomento y Control de la Educación Superior (ICFES), con voz pero sin voto (Ley 30 de 1992, Art. 35). Esta última entidad se encuentra adscrita al Ministerio de Educación Nacional y es la encargada de ejecutar las políticas que en materia de educación superior trace el Gobierno Nacional, lo mismo que ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Superior (Ley 30 de 1992, Art.35, 38).

La dirección y administración del ICFES está a cargo de una Junta Directiva y de un Director General, quien es el representante legal del Instituto. Esta última está integrada por: el Ministro de Educación Nacional o su delegado; el Ministro de Hacienda o su delegado; un delegado del Presidente de la República; un ex rector de una universidad estatal; un ex rector de una universidad privada; un ex rector de una universidad de economía solidaria y el Director General del Instituto, con voz pero sin voto (Ley 30 de 1992, Art. 40).

Tanto el CESU como el ICFES cuentan con Comités Asesores, considerados como espacios permanentes de reflexión para el estudio y sugerencia de políticas apropiadas que permitan el logro de los objetivos de la educación superior y el de los específicos de las instituciones que agrupan (Ley 30 de 1992, Art. 44). Cada comité (tres en total) tendrá a su cargo respectivamente los temas relativos a cada uno de los tipos de instituciones que integra el sistema de la educación superior en el país, a saber: instituciones técnicas profesionales; instituciones universitarias o escuelas tecnológicas; y universidades. También hace parte de las responsabilidades de estos comités emitir un concepto previo sobre las solicitudes de creación de nuevas instituciones estatales y privadas y recomendar al CESU y al ICFES las condiciones académicas que se deben exigir a las instituciones de educación superior para ofrecer programas de postgrado. Adicionalmente, se ocupan de conceptuar sobre los procesos de recuperación o de liquidación de instituciones de educación superior (Ley 30 de 1992, Art. 47).

Para efectos de cumplir con las funciones correspondientes a cada uno de los organismos mencionados, se procede de la siguiente manera: el Ministerio interviene a través de la expedición de «Resoluciones» que ejecuta el Instituto para el Fomento y Control de la Educación Superior (ICFES) con base en consultas previas al CESU. El ICFES, por su parte, ejecuta directamente las políticas y las agencia a través de sus órganos internos, denominados subdirecciones académica, administrativa, financiera y jurídica. A su vez, está autorizado por Ley para ordenar la apertura de investigación preliminar de instituciones, para el análisis o verificación de situaciones que considere pertinentes en el marco sancionatorio estipulado en la Ley 30 de 1992, Art. 48-53 y relacionadas fundamentalmente con los aspectos administrativos y de gestión de los recursos.

En relación con los mecanismos de gestión del sistema, es preciso señalar que desde 1992 la intervención del Estado, sobre la base de las exigencias que se desprenden de la autonomía (Ley 30 de 1992, Art. 28), se hace a través: a- del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES), (Ley 872, 2003; Decreto 4110 de 2004) y de los procesos de acreditación de alta calidad agenciados por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA). Uno y otro arroja información a disposición del Ministerio de Educación Nacional y ofrecen elementos de juicio sobre la calidad de los programas y de las instituciones; b- la aplicación y resultado de las pruebas denominadas: Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES) que se aplican al terminar la carrera todos los estudiantes de pregrado y de los Exámenes de Estado (ICFES) que se aplican al ingreso a la educación superior; c- la información que brinda el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), creado por Ley 30 de 1992, Art. 56; el Observatorio Laboral y el Sistema para Apreciar la Deserción de la Educación superior (SPADIES). Estos posibilitan ver y analizar el comportamiento de la oferta educativa de la que dispone el país y en parte, su eficiencia; d- en materia de la gestión financiera de las instituciones, éstas están obligadas por Ley a enviar la información correspondiente al Ministerio de Educación Nacional y este último, a su vez, tiene igualmente la obligación legal de acopiar y analizar la información para fines de política pública en la materia. En total, el Estado dispone de cuatro mecanismos claros de seguimiento a la calidad y de control del servicio.

No obstante, la Ley define los límites y alcances de la intervención del Estado. Según la norma, la intervención está orientada a y solamente a: proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; vigilar que se cumpla e impere integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria; garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de educación superior conforme a la Ley; adoptar medidas para fortalecer la investigación en las instituciones de educación superior y ofrecer condiciones especiales para su desarrollo; facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura, así como a los mecanismos financieros que lo hagan posible; crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes; fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura; propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior y fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en directivos y docentes de las instituciones de educación superior (Ley 30 de 1992, Art. 31).

En este orden de ideas, la visión estratégica para el desarrollo del sistema la establece el Ministerio de Educación Nacional siguiendo las pautas fijadas por el Plan de Desarrollo propuesto por el Gobierno Nacional al Congreso, quien lo establece como Ley de la República. Adicionalmente, se tiene en cuenta el Plan Decenal de Educación. La implementación de los planes de acción es responsabilidad de los diferentes organismos del Ministerio de Educación Nacional y de aquellos adscritos al mismo como el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y el Consejo de Educación Superior (CESU). La asignación de los recursos la hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

con base en prioridades fijadas por el Plan Nacional de Desarrollo y acuerdos con el Ministerio de Educación Nacional. El rendimiento de cuentas lo hace el Ministro de Educación Nacional ante el Presidente de la República en forma anual y al finalizar el cuatrienio del gobierno correspondiente. En la actualidad el aseguramiento de la calidad de los servicios se hace, desde el punto de vista técnico, a través de la adopción de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2004. De igual modo a través del Decreto 1599 de 2005 se asumió el Modelo Estándar de control interno para el Estado colombiano MECI 1000:2005 y se creó el Reglamento para el Sistema de Desarrollo Administrativo (Ley 489 de 1998; Decreto 3622 de 2005). Recientemente el Ministerio de Educación Nacional se ajustó a la Norma Internacional de la Organización Internacional de Normalización ISO 9000:2000.

G.2.6. Costa Rica

Las universidades estatales

Las competencias y formas de organización de cada universidad pública están definidas en sus estatutos orgánicos y el principio de independencia universitaria consagrado en la Constitución Política crea el marco para su operación (artículo 84).

Las Universidades estatales firmaron en 1974 el Convenio de Coordinación de la Educación Superior, que marcó el inicio del desarrollo de una serie de tareas conjuntas de las instituciones universitarias públicas de Costa Rica. «Con las debidas salvaguardas para la independencia constitucional de que están dotadas, las instituciones de educación superior universitaria estatal, con una visión que en muchos aspectos se adelantaba a las posibilidades de la época, establecieron un amplio conjunto de compromisos de acción sistémica con asidero en los principios de coordinación y planificación conjugada.» (CONARE, 2005). En la reforma del artículo 85 de la Constitución Política de 1981 se establece que el mecanismo de coordinación determinará la distribución de los recursos entre las instituciones, así como la responsabilidad por la preparación un plan nacional para la educación universitaria estatal, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Un informe elaborado por la Contraloría General de la República en el año 2003 destaca logros importantes de las acciones del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) en coordinación y articulación de la educación superior estatal, así como en la distribución de las rentas asignadas por el Estado a las universidades públicas, pero determina una fuerte debilidad en la construcción de una visión sistémica y en el ejercicio de planificación estratégica del subsistema de universidades públicas. Señaló por ejemplo, que «durante su existencia, CONARE ha centrado su labor en la conciliación de los diversos temas de interés para las universidades, dejando de lado la coordinación del subsistema propiamente dicho. No se ha definido el objetivo conjunto que se persigue como producto de una visión integral de la Educación Superior Universitaria Estatal, que sea utilizada como punto de partida para el desempeño funcional de ese Consejo. Es criterio de este órgano contralor de hacer impostergable

que el Consejo se avoque a la tarea que le ha sido encomendada desde la Constitución Política, como cuerpo coordinador de la Educación Superior Universitaria Estatal.» A finales de ese año el CONARE presentó la visión Sistémica de la Educación Superior, que es a su vez el marco de referencia para la posterior elaboración del PLANES 2006-2010.

El nuevo PLANES 2011-2016 aprobado en octubre del 2010, renueva estos desafíos. Cabe mencionar que los desafíos que se señalan, de gran importancia para el desarrollo del subsistema de educación superior estatal, denotan un nivel de avance insuficiente en las funciones de coordinación como sistema y en el ejercicio de la planificación estratégica, como ya había sido señalado por la Contraloría en el año 2003.

Como lo señala el *Segundo Informe Estado de la Educación*, el logro más relevante en materia de coordinación como sistema de educación superior, es unificar el sistema de grados y títulos de la educación superior, avance que muchas naciones aún no han tenido (por ejemplo los países de la Unión Europea, pese a los postulados de la Declaración de Bolonia). En el año 2005, el Consejo Nacional de Educación Superior Privada (CONESUP) adoptó para las universidades privadas la nomenclatura de grados y títulos de la educación superior del CONARE, así como el concepto de crédito.

Otro hecho que denota un nuevo proceso de integración de la educación superior universitaria pública es la creación de la Sede Interuniversitaria de Alajuela (SIA), inaugurada en mayo del 2007, la cual se define como «un espacio de intercambio académico interuniversitario donde las universidades públicas ofrecen una oferta académica de acuerdo con los intereses y las necesidades de la provincia de Alajuela, y se aprovecha además la homogenización, la racionalización y la optimización de los recursos disponibles por las universidades» (CONARE, 2009c). Nótese que la ubicación geográfica de la SIA coincide con la sede principal de la Universidad Técnica Nacional.

Las universidades privadas

La Constitución Política garantiza la libertad de enseñanza y establece que todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado (artículo 79). Además señala que la iniciativa privada en materia educacional merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la Ley (artículo 80).

Al CONESUP le corresponde autorizar la creación y el funcionamiento de universidades privadas, aprobar los estatutos de estos centros y sus reformas, autorizar las escuelas y las carreras que se impartirán (previo estudio de la OPES), aprobar las tarifas de matrícula y de costo de los cursos, aprobar los planes de estudio y sus modificaciones y ejercer vigilancia e inspección sobre las universidades privadas.

La Ley 6693 de 1981, creó el CONESUP como ente adscrito al Ministerio de Educación Pública. Esta normativa fue reformada mediante la Ley 8194, publicada el 9 de enero del 2002, en su inciso F de su artículo 6. Allí procuró establecer mayores requisitos de infraestructura a las universidades privadas y se las obligó a tener bibliotecas y laboratorios. La reforma establece que, si las universidades no cumplen con los requisitos en sus instalaciones, infraestructura y equipamiento, «de acuerdo

con programas de estudio que garanticen la calidad académica de las carreras ofrecidas», el CONESUP no autorizará su funcionamiento (Macaya y Merino, 2006).

Cabe señalar que, aunque el artículo 17 de la Ley 6693 establece la posibilidad de cerrar una universidad por incumplimiento grave, esto nunca ha sucedido. Existe solo un antecedente de un centro al que el Consejo quiso quitarle la autorización para su funcionamiento, pero un voto de la Sala Constitucional impidió tal acción, arguyendo la protección de los derechos de los estudiantes.

El papel que ha tenido hasta ahora el CONESUP no representa mayor insumo en cuanto al rigor académico, y es justamente con su creación que coincide el período expansivo de la oferta privada. En octubre de 2010 la Contraloría General de la República publicó un estudio sobre el cumplimiento de los objetivos del CONESUP.

El diagnóstico realizado, que fue previo a la reestructuración del Consejo actualmente en marcha, detectó las siguientes situaciones que afectan el logro de esos objetivos:

- Estructura organizacional dispersa.
- Fragmentación de las líneas jerárquicas.
- Traslape de funciones y ausencia de procedimientos y controles adecuados en todos los niveles de la organización, que explican la limitada capacidad de gestión, tanto en el ámbito técnico como en el administrativo.
- Problemas tanto técnicos como administrativos que fueron debilitando la capacidad de gestión del Consejo.
- Existencia de vacíos en el ordenamiento jurídico, según la percepción de los funcionarios del CONESUP.
- Necesidad de definir perfiles laborales que permitan ingresar a laborar al CONESUP.
- Apoyo económico insuficiente.
-

El dato más revelador de las debilidades que registraba el CONESUP en materia de desarrollo organizacional es el reducido personal con que históricamente ha contado. En el año 2006 un único funcionario era responsable de realizar las labores de inspección de alrededor de cincuenta universidades privadas. Algunos procesos, sobre todo en el área administrativa, dependían de una sola persona (CGR, 2009). Cabe mencionar que desde entonces el número total de plazas ha aumentado pasando de veintiocho en 2006 a cuarenta en 2010, en especial para fortalecer el área de inspección.

Otros cambios recientes han venido ocurriendo en el CONESUP. En el año 2009 se inició una revisión de los borradores de los manuales y protocolos, con base en los lineamientos establecidos por la Dirección de Planificación Institucional del MEP. Además, en cuanto a la existencia de vacíos legales que requieren modificar o actualizar el Reglamento a la Ley del CONESUP, se han tomado acciones para ajustar esa normativa, lo que se evidencia en una publicación en el diario oficial La Gaceta N° 51 del 15 de marzo de 2010, que contiene tres modificaciones al Reglamento, las primeras desde el 2001:

- Especifica que los exámenes por suficiencia constituyen una modalidad de evaluación. También que todo estudiante debe cumplir con un mínimo de

residencia del 40% del plan de estudios. El 60% restante se puede cumplir vía convalidación de estudios o vía exámenes por suficiencia, pero estos últimos no puede exceder la tercera parte de ese 60%.

- Define las condiciones para los programas con educación virtual, como por ejemplo, que la institución que desarrolle las ofertas educativas virtuales deberá tener una organización académica de gestión, seguimiento y evaluación específica que permita implementar la enseñanza y aprendizaje de los estudiantes, evaluar el proceso y los resultados de acuerdo con esta modalidad. Agrega que la universidad debe disponer además de un programa de capacitación docente en las tecnologías y las metodologías pertinentes a esta modalidad.
- Establece los contenidos mínimos de los reglamentos con los que necesariamente debe contar una universidad privada, por ejemplo el reglamento para el Trabajo Comunal Universitario TCU, que debe cumplir no menos de 150 horas.
-

Actualmente el CONESUP, aun con el crecimiento en la cantidad de funcionarios, dispone solo de tres asesores legales y entre cinco y siete inspectores (entre 2006 y 2010) para supervisar las 51 universidades privadas autorizadas. Uno de los principales desafíos del Consejo es renovar y mejorar los procesos de inspección.

Finalmente es importante mencionar que el único espacio de coordinación de las universidades privadas, que agrupa a 35 de las 50 universidades existentes, funciona bajo una figura de derecho privado, con el nombre de Asociación Unidad de Universidades Privadas de Costa Rica (UNIRE). Aunque la Asociación tiene doce años de contar con personería jurídica (17 de noviembre de 1998), en realidad opera desde hace diecisiete años. El artículo 2 de sus estatutos define sus objetivos, entre los que destacan: defender y garantizar la libertad de enseñanza; procurar, defender y garantizar la excelencia académica en las universidades privadas y promover sistemas de acreditación de las carreras que imparten (UNIRE, 2002).

G.2.7. Cuba

El gobierno y gestión actuales de las universidades cubanas es resultado de un proceso de desarrollo a partir del triunfo revolucionario de 1959. Este proceso partió de dos premisas básicas. La primera de ellas es el carácter sistémico e integrador del sistema educacional y su necesaria vinculación con las necesidades del país. La segunda, la responsabilidad estatal por la educación, lo que determina el carácter público de todas las instituciones educativas cubanas. Así se reconoció en el documento final de la Reforma Universitaria de 1962, donde se apuntaba a:

> «...el establecimiento de una sólida y fecunda coordinación entre las tres universidades oficiales cubanas. (…), sin nexos entre sí y con el Estado, del que son órganos vitales y a cuyo servicio deben funcionar de acuerdo con una responsable planificación de las necesidades, recursos, proyecciones y metas de la vida nacional»[1]

[1] Consejo Superior de Universidades: La Reforma de la Enseñanza Superior en Cuba, La Habana, 10 de enero de 1962 (pag. 13)

Inicialmente los esfuerzos para el manejo del sistema nacional de educación superior se canalizaron a través de un Consejo Superior de Universidades, que formaba parte del Ministerio de Educación. Dicho Consejo decidía sobre el perfil de carreras de cada universidad, la distribución de recursos, aspectos referentes al acceso y otros. Posteriormente se perfecciona la organización con la creación en dicho Ministerio de un Viceministerio encargado de la atención a este nivel de educación en el cuál mantuvo un esencial papel asesor el Consejo.

En 1976, se dicta la Ley 1306, que crea el Ministerio de Educación Superior (MES), como organismo gubernamental encargado de *«... la ejecución de la política del Gobierno relativa a la educación superior como su órgano rector tanto sobre los centros que le son directamente subordinados como sobre los adscriptos a otros organismos»*[1]

En dicha ley se establece la adscripción de determinadas áreas de conocimiento a distintos organismos de la Administración Central de Estado, con el fin de lograr un vínculo más directo entre los procesos universitarios y sus usuarios directos.

Así, el área relacionada con las Ciencias Médicas se adscribe al Ministerio de Salud Pública y la de Ciencias Pedagógicas al Ministerio de Educación, entre otros.

Esta medida facilitaba la pertinencia de la actividad universitaria; sin embargo, también incrementó significativamente la complejidad organizativa del sistema de educación superior y generó cierta dispersión sectorial y disciplinaria.

Esta situación se acentúa a partir de una nueva etapa en el proceso de la universalización de la educación superior en el año 2000, pues en cada municipio podían encontrase sedes de las universidades médicas, pedagógicas, del deporte, además de las que se mantenían adscriptas al MES, lo que implicó, en muchos casos, una duplicación de recursos.

Ya a inicios del quinquenio que se analiza se apreció la necesidad de lograr la coordinación entre instituciones, tanto al nivel de municipio como en el de la provincia, con la creación de Consejos Universitarios a esos niveles, que integraron las distintas representaciones universitarias. En la actualidad, con la creación de los Centros Universitarios Municipales se han dado pasos acelerados para lograr el nivel de integración necesario para el desarrollo de la ES en los territorios con la calidad necesaria.

Esta experiencia es relativamente reciente, por lo que es difícil una evaluación de la misma en cuanto a la solución de los problemas referidos al uso de recursos comunes y al desarrollo de una apertura hacia la interdisciplinariedad.

Por su significación dentro del proyecto nacional de desarrollo, las universidades se rigen por líneas estratégicas nacionales que se concretan por los organismos con centros adscriptos en objetivos anuales, cuyo cumplimiento es objeto de control por las instancias correspondientes. En la actualidad, son 11 los organismos de la administración central del Estado que poseen instituciones de educación superior adscritas. Es también por esa razón que las universidades cubanas están sometidas a un proceso sistemático de rendición de cuentas al Estado y a la sociedad, mediante programas aprobados para la evaluación y acreditación.

---

[1] Ley 1306/76 de la República de Cuba, artículo 2, Gaceta Oficial, agosto de 1976

En los aspectos académicos la evaluación externa estatal es orientada por los ministerios u organismos a los que se adscriben las instituciones correspondientes, los que reglamentan y organizan los procesos evaluativos.

Las universidades también reciben controles externos en aspectos financieros y administrativos que realizan los organismos estatales especializados, tales como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Debe destacarse que, periódicamente, el Ministro de Educación Superior debe rendir cuentas al órgano parlamentario nacional (Asamblea Nacional del Poder Popular), sobre el trabajo de la educación superior en su conjunto. De igual forma cuando otros organismos centrales que tienen IES adscritas realizan procesos de rendición de cuentas ante la Asamblea, se incluyen los aspectos referidos a dichas instituciones.

Los logros y el desarrollo de la educación superior en Cuba se fueron consagrando jurídicamente hasta llegar a establecerse en la Constitución de la República de Cuba de 1976, con las modificaciones realizadas en 1992[1].Así, en el Capitulo V de la Constitución referido a «Educación y Cultura», se responsabiliza al Estado Cubano con la orientación, fomento y promoción de la educación, la cultura y las ciencias en todas sus manifestaciones. Se consagra además, que la enseñanza es función del Estado y es gratuita, mantiene un amplio sistema de becas y proporciona diversas facilidades de estudio a los trabajadores sin distinción, para que puedan alcanzar los más altos niveles en el conocimiento científico técnico.

G.2.8. Guatemala

La estructura normativa que rige la educación Universitaria en Guatemala es la Constitución Política de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985. Ella determina el derecho a la educación garantizando la libertad de enseñanza y de criterio docente con el propósito primordial de desarrollar integralmente a la persona humana y el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Además, establece la promoción de la enseñanza agropecuaria, la ciencia y la tecnología, considerándolas como bases fundamentales del desarrollo nacional.También dictamina la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), a la cual, en su carácter de única universidad estatal, le corresponde desarrollar la Educación Universitaria del Estado.

La Constitución también regula a las universidades privadas, a través del Consejo de la Enseñanza Privada Superior (CEPS)[2], encargado develar porque se mantenga el nivel académico en las universidades privadas sin menoscabo de su independencia y de autorizar la creación de nuevas universidades. El CEPS está integrado por dos delegados de la Universidad de San Carlos de Guatemala, dos delegados por las universidades privadas y un delegado de los Presidentes de Colegios Profesionales que no ejerzan cargo alguno en ninguna universidad. Para cada delegado titular se nombra un delegado suplente. El período de ejercicio es de 18 meses y los delegados pueden ser reelectos.

---

1 Ver Constitución de la República de Cuba, Editora Política, La Habana, 1992.

2 Artículo 85 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La Presidencia del CEPS se ejerce en forma rotativa, por períodos de seis meses, correspondiendo en primer lugar a la Universidad de San Carlos de Guatemala, en segundo lugar a las universidades privadas del país y en tercer lugar a los colegios profesionales. Para el cumplimiento de sus fines el Consejo cuenta con los siguientes órganos auxiliares: a) Secretaría Ejecutiva, b) Tesorería y c) Comisiones específicas, las cuales realizan el análisis correspondiente y rinden dictámenes o informes sobre cada caso.

El Consejo funciona con un presupuesto de gastos administrativos aprobado por los Rectores de las universidades privadas del país y el aporte proporcional de cada una de ellas. Las reuniones se realizan ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente a solicitud de la mayoría de sus miembros o por iniciativa de su Presidente, previa convocatoria.

G.2.9. Honduras

La administración del sistema educativo a nivel nacional y distrital recae en los siguientes organismos públicos:

El Consejo Nacional de Educación (CNE): De conformidad a la Ley de Educación Superior, el CNE está integrado por a) El Presidente de la República o su sustituto legal, quien lo presidirá; b) El titular de la Secretaría de Educación; c) El Rector de la UNAH; d) El Titular de la Secretaría de Cultura; e) El Titular de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional; f) Dos representantes del Consejo de Educación Superior(CES) (uno por los centros estatales y otro por los centros privados; g) El Director de Educación Superior (quien actuará como secretario).

La Secretaría de Educación: Está conformada por la Secretaría General y las Unidades de Servicios Jurídicos, Cooperación Externa y Comunicación Institucional; Dirección de Planeamiento y Evaluación de la Gestión y sus unidades respectivas; Auditoría Interna; Unidad de Modernización; Gerencia Administrativa; Unidad Coordinadora de Direcciones Departamentales.

Subsecretarías de Estado: Son los ejecutores de la política de la Secretaría. Existe una Subsecretaría Técnico Pedagógica y una Subsecretaría de Servicios Educativos.

Direcciones Departamentales de Educación: Tienen la facultad para administrar y tomar decisiones en el marco de las leyes, planes educativos, normas y orientaciones curriculares a nivel nacional, así como en las regulaciones relativas al personal y a los recursos financieros.

Direcciones Distritales: Su responsabilidad básica es ejecutar los programas educativos, dirigir la aplicación de las políticas educativas y administrativas en su jurisdicción, supervisar y apoyar el desempeño de los centros educativos, garantizar el flujo en el sistema de información y coordinar las acciones de cada unidad departamental en su Distrito.

Conforme a la Ley de Educación Superior (LES), el subsistema de Educación Superior es administrado por los siguientes organismos:

El Consejo de Educación Superior (CES): es el órgano de dirección y decisión del sistema de educación superior; integrado por: el Rector de la UNAH y otros seis miembros representantes de ésta; seis rectores, directores o máxima autoridad jerárquica superior, de los centros de educación superior, electos por el Consejo Técnico Consultivo; de los cuales, por lo menos 3 corresponderán a los centros privados de educación superior; y, el titular de la Dirección de Educación Superior. Es importante señalar que el rector de la UNAH es quien por mandato de la Ley presidirá el CES.

El Consejo Técnico Consultivo: Es un órgano que debe ser oído para resolver sobre cualquier asunto de carácter general o cuando el CES le solicite su opinión; en ambos casos sus dictámenes tendrán carácter ilustrativo. Está conformado por los rectores o autoridad superior jerárquica o sus representantes de los centros de educación legalmente autorizados.

La Dirección de Educación Superior: Es el órgano ejecutivo de las resoluciones del Consejo de Educación Superior. Actúa como Secretaría del Nivel y su Director es el medio de comunicación y enlace con los centros de educación superior.

Principales Leyes que regulan la educación en Honduras

LEY	DECRETO
Constitución de la República	131-82 del 11/01/82
Ley Orgánica de Educación	79-66 del 14/11/66
Ley de Educación Superior	142-89 del 14/09/89
Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras [U.N.A.H.]	170-57 del 15/10/57
Ley de Universidades Particulares	577-78 del 27/01/78
OTROS CUERPOS NORMATIVOS RELACIONADOS	
Ley de Educación Alternativa No Formal	313-98 del 15/02/99
Ley del Instituto Nacional de Formación Profesional [INFOP]	10-72 del 28/12/72
Ley del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio [IMPREMA]. (Deroga a la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Magisterio de 1970)	1026 del 15/07/80
Ley del Estatuto del Docente Hondureño (Deroga la Ley de Escalafón del Magisterio de 1969)	136-97 del 11/09/97
Estatuto del Docente Universitario	Acuerdo del Consejo Universitario 12/99

Fuente: Proyecto FIDE-PNUD, «*Fortalecimiento de la Sociedad Civil*», mayo del 2000.

G.2.10. México

Dada la naturaleza estructural, derivada de la Ley para la Administración Pública, no ha habido cambios formales, en el quinquenio, en la modalidad de gobierno del sistema, ni a nivel federal o de los estados. Esto no implica que haya estado estancada la relación de poder, pero para dar cuenta de algunos de los aspectos más relevantes, es preciso reiterar, de manera sintética, la estructura formal y legal del gobierno del sistema, que cuenta con un cambio jurídico muy importante derivado no de las funciones de la Secretaría de Educación Pública, sino de un nuevo ordenamiento legal que se detalla a partir del inciso «c» de esta sección.

a. La cúspide en el mando del sistema reside en la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Subsecretaría de Educación Superior (SES). La SEP tiene tres subsecretarías de acuerdo a los tipos de estudio: de Educación Básica, Media y la ya mencionada que atiende al nivel superior.
b. Continúa sin aplicarse en el nivel terciario, la decisión tomada desde 1992 en materia de desconcentración de la Educación Básica: en el primero de estos niveles, cada entidad federativa (los estados) recibió la capacidad de administrar sus sistemas educativos obligatorios (preescolar (3 años), primaria (6) y secundaria (3)), desconcentrando los recursos, las instalaciones e incluso otorgando ciertos grados de libertad para espacios curriculares regionales.
c. Por ende, el sistema de la educación superior sigue centralizado y desde la capital de la República se generan las políticas, se revisa su implementación y se evalúan. Sin embargo, es preciso hacer una consideración importante que modifica, en medida no menor, la forma de coordinación del sistema pues incluye a un nuevo actor:

    - Como resultado de la aprobación de la Ley para el Desarrollo Social (2004), se estableció en el país (2005) el Consejo para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), órgano descentralizado del Estado cuya función es evaluar todos los programas de desarrollo social en proceso en el país. Como buena parte del gobierno del sistema reside en la existencia, y el control por parte de la SES, de Fondos Especiales –como ya hemos dicho, el presupuesto «irreductible» basta apenas para los pagos elementales de las instituciones– y estos los aprueba la Cámara de los Diputados, caen en el paquete de programas sociales que han de evaluarse.
    - No sólo ello: tienen que ser presentados para su aprobación inicial por la Secretaría de Hacienda en los formatos derivados de la presupuestación por resultados que deriva de la Matriz de Marco Lógico, y dado que están sujetos a la evaluación, no sólo el CONEVAL ha entrado en escena como nuevo actor en la arena de la medición de resultados, sino que por ley tiene que asignar estas evaluaciones a expertos nacionales.
    - De este modo, a partir de 2009 –con mucha resistencia de la SES– se evaluaron los Fondos Especiales. Debido a que estos Fondos son operados por la SES, deben contar con Reglas de Operación e indicadores. La Evaluación Específica de Desempeño de cada uno arrojó resultados que no aceptó la SES, y que son, en realidad, muy superficiales pues se concentraron en la información contable de los Fondos, y no en su sentido o propósito.
    - Ya en 2010, el equipo evaluador estuvo compuesto por expertos en la materia, de tal manera que los 10 Fondos Especiales –que sumados equivalen a más de 12 mil millones de pesos: mil millones de dólares, oxígeno puro para las IES, dado que el presupuesto ordinario está ya comprometido en la nómina y los gastos corrientes como luz, teléfono, etc.– pudieron ser analizados más allá del indicador simple de la recepción de los recursos y su gasto a tiempo, sino evaluando los indicadores de fin, propósito, componentes, metas y acciones.
    - Estos reportes de evaluación son entregados a la Cámara de Diputados para que se tomen en cuenta en el ejercicio presupuestal siguiente, y ade-

más están abiertos a toda la población. Dada la transparencia, otro actor ha entrado a jugar, y se trata de un actor al que la clase política le otorga mucha importancia: los medios de comunicación. Como el acceso es libre, los diarios y los medios obtienen información con la cual pueden hacer críticas del empleo, digamos, de la distribución de los recursos del Fondo para las Universidades cuyo costo por alumno es menor a la media nacional: ¿en qué se utilizó? ¿Qué problemas resolvió? Cabe señalar que los Fondos Especiales tienen tres grandes dimensiones:

- Los dedicados a resolver problemas de viabilidad financiera: pagos atrasados de luz y agua o cuotas a la seguridad social, o paliar un poco el grave problema de los pasivos contingentes derivados de los sistemas de jubilación, muchas veces pactados con enormes ventajas en comparación con el resto de la población.
- El segundo tipo es el destinado a que las IES obtengan recursos adicionales vía concurso. Se establece la bolsa de dinero, se emiten las reglas de operación, las IES presentan sus Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional y son evaluados por «pares». Una vez hecha la evaluación, se reparten los recursos por la vía del Fondo para la planeación, del Fondo que sostiene al PROMEP (mejoramiento del profesorado), Modernización de la Educación Superior, dedicado a infraestructura, entre otros.
- Y el tercer tipo, menor en montos, se destina a modelos que intentan racionalizar la distribución de los recursos mediante evaluación del cumplimiento de metas e incremento de los indicadores establecidos.

d. Al entrar CONEVAL a la evaluación, la SES deja de ser juez y parte, abre una ventana a la crítica social e implica una exigencia de modalidades coherentes en el ejercicio de los recursos. No es que a través de la evaluación de CONEVAL se enmienden todos los problemas, pero sí ha metido presión en la claridad de la distribución de los recursos y sus medios de evaluación de resultados.
e. Si en el informe pasado (2001-2002 a 2005-2006), dada la transición democrática que significa en principio la alternancia en la presidencia de la República, se incluyó en la gobernanza del sistema al Congreso, ahora la nueva Ley de Desarrollo Social implicó que la parte de los recursos «libre», en el sentido de no comprometida previamente por gastos fijos, tuviera una evaluación social que acota la discrecionalidad.
f. Sigue siendo un actor crucial en la coordinación del sistema laAsociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior(ANUIES), que reúne a la mayoría de las IES públicas del país y a buena parte de las particulares: la Asociación funciona mucho más que como un aparato amortiguador entre las IES y la SES. En muchos casos, es la encargada de operar algunos de los programas, y tiene capacidad de iniciativa. En los últimos diez años, y el periodo de este informe no ha sido excepción, se puede afirmar que la ANUIES contribuye a generar, en la mayoría de los casos, condiciones de legitimidad a las políticas dirigidas por la SES al sector. Incluso, varias de estas políticas surgen en el seno de la ANUIES y la SES las asume, en mayor o menor medida con variaciones.

g. Como se afirmó en el reporte anterior, el nivel terciario tiene con la SES de la SEP relaciones diferentes, dada la naturaleza orgánica de las instituciones: las autónomas federales cuentan con márgenes amplios para la negociación directa con el Ejecutivo o el Congreso. Sobresale en este caso la UNAM. Las autónomas estatales dependen en gran medida de las políticas de la SES, aunque tienen margen de negociación en el Congreso por la representación de los diputados federales de los estados donde están ubicadas, y las IES que son «dependencias» de la SES –como los Institutos Tecnológicos Federales o las Universidades Tecnológicas– cuentan con poco espacio para la negociación, dado que dependen, hasta en los nombramientos de los directores de cada escuela, del beneplácito de la SES.
h. Por último, en este apartado se debe dar cuenta de los organismos encargados de generar información del subsistema superior. Tanto en el reporte anterior como en este, y desde hace más de 20 años entre los estudiosos y críticos de sistema, la demanda de una Sistema Nacional de Información sobre la Educación Superior es constante. Muchos de los datos que en este tipo de informes se aportan, resultan de una labor ingente de construcción tanto de los datos mismos como la verificación de su calidad. La ANUIES ha sido, típicamente, la encargada de los Anuarios Estadísticos, y ha mejorado sus procedimientos; otra fuente es la propia SES y sus informes de labores, y especialmente la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE). Ahora se añaden los resultados del CONEVAL, pero si cada una de estas instancias emplea unidades de registro o de análisis distintas, e incluso definiciones diferentes de los indicadores, la conversión en una serie confiable es trabajo, y no menor, de investigadores y analistas. De hecho, casi todas las críticas al sistema son despreciadas por la SES, dado que, afirman, los datos del que inquiere por un problema «están equivocados». El extremo que muestra lo complicado de este problema es el caso de un investigador que, teniendo diferencias en la interpretación correcta de las tasas brutas y netas de cobertura, empleando los mismos datos de la SES, recibió como crítica la siguiente frase: «El problema, profesor, es que usted le da crédito a la información oficial…» y quien expresó esta descalificación a la información gubernamental es el encargado de producirla.

G.2.11. Nicaragua

El sistema de educación superior nicaragüense se rige, según el diario Oficial La Gaceta, por al menos 72 leyes, decretos legislativos y decretos presidenciales relacionados directamente con la educación.

No obstante, los instrumentos jurídicos más importantes que afectan sustancialmente a la educación superior del país son: Constitución Política de la República, Ley General de Educación y Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior y la reciente aprobada Ley de Evaluación y Acreditación.

Constitución Política de la República: Aprobada por la Asamblea Nacional en 1987, ha sido reformada en tres ocasiones: 1995, 1999 y 2006. En todas las ocasiones las reformas sólo afectaron temas relacionados con la institucionalidad de las

instituciones estatales, tales como Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia y Consejo Supremo Electoral.

Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior (Ley 89): Aprobada en 1990, es la que rige actualmente el funcionamiento del Consejo Nacional de Universidades (CNU) constituido por diez instituciones de educación superior que lo conforman. Establece las normas y mecanismos que deben aplicarse para la aprobación de nuevos proyectos de universidades y de carreras. El artículo 58 de la Ley 89 establece atribuciones al CNU para la apertura de nuevas universidades, así lo refiere el inciso 7 que específica la potestad de éste para «*autorizar la creación de nuevas Universidades o Centros Técnicos Superiores*

Ley General de Educación (Ley 582): Aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en La Gaceta número 150 del 3 de agosto del 2006. En ella se incluye una serie de artículos que modificaron al sistema educativo nacional. Es la primera ley que sistematiza y ordena los niveles educativos del país.

Ley de Evaluación y Acreditación (Ley 704): El año 2010 se aprobó la Ley 704, denominada «Ley Creadora del Sistema Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación y Reguladora del Consejo de Nacional de Evaluación y Acreditación». Sin embargo, esta ley fue vetada parcialmente por el Presidente de la República dado que interfería con la institucionalidad y autonomía de las IES establecidas en la Ley 89. En abril de este año el veto fue aceptado por la Asamblea Nacional.

Ley de Fundación sin fines de lucro: Esta ley permite la constitución de las universidades privadas como organismos sin fines de lucro (Ley 147).Una vez constituidas, las universidades solicitan ante el Ministerio de Gobernación su registro como ONG y posterior solicitud ante la Asamblea Nacional de la personería jurídica.

El organismo que regula la educación superior nicaragüense es el CNU. Fue creado por la Ley 89 y según su artículo 56 se define como «un órgano de coordinación y asesoría de las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior». Según el artículo 58 de esta ley, el CNU entre sus atribuciones fundamentales establece que:

a. «Elaborar y coordinar la política nacional de la Educación Superior del país, en función de los recursos existentes.
b. Dictaminar sobre la apertura o cierre de carreras.
c. Autorizar la creación de nuevas Universidades o Centros Técnicos Superiores. Antes de otorgar la autorización, el Consejo deberá: a. Conocer las necesidades objetivas país, de nuevas Universidades o Centros Técnicos Superiores. b. Valorar los recursos materiales y humanos con que cuenta el país, para ver si es posible la creación de nuevas Universidades o Centros Técnicos Superiores. c. Conocer el número de estudiantes que requieran la apertura de la nueva entidad educativa. d. Evitar toda duplicidad inútil de carreras»…

Los cambios que hubo en la legislación durante el período 2005-2010 fueron la creación de la Ley General de Educación (Ley 582) aprobada en el 2006 y la Ley de Evaluación y Acreditación (Ley 704) aprobada en abril de este año. La Ley 582 permitió, entre otras acciones estratégicas: la instalación del Consejo Nacional de

Rectores (CNR), como órgano de coordinación de los rectores de todas las universidades nacionales; la creación del Subsistema Educativo Autonómico Regional (SEAR de la Costa Caribe del país); la creación de los Centros e Institutos de Investigación; lo relativo a la carrera docente; y uno de los títulos más importantes de esta ley, está dedicado a la creación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CNEA), sus funciones, estructura mínima y el proceso de elección de sus miembros al detalle.

La Ley 704 establece la creación del Sistema Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Se establece en la ley el detalle del proceso de evaluación y acreditación de la educación superior. Adicionalmente se establece un título para el aseguramiento de la calidad del resto de los subsistemas educativos.

G.2.12. Paraguay

En el Paraguay, la Ley General de Educación, N° 1264/98, establece que la Educación Superior comprende a las universidades, a los institutos superiores y a las instituciones de formación profesional del tercer nivel[1], ordenadas todas ellas por la ley de educación superior, cuya discusión aún es incipiente, en el año 2009.

En esta ley se establece que las universidades públicas y privadas, así como las instituciones superiores de enseñanza, son parte del sistema nacional de educación y su funcionamiento se adecuará a lo dispuesto por la legislación pertinente[2]. En la misma ley se consigna que el Consejo Nacional de Educación y Cultura[3] evaluará periódicamente el funcionamiento de estas instituciones y elevará el correspondiente informe al Congreso Nacional para su oportuna consideración.

El Ministerio de Educación y Culto regula las instituciones de formación profesional del tercer nivel, entre los cuales se encuentran los institutos de formación docente[4], a través de la Dirección General de Educación Superior.

Las universidades paraguayas se autorregulan a través del Consejo de Universidades[5], organismo que reúne a los rectores de las universidades públicas y privadas.

Los institutos superiores no cuentan con órgano de regulación a la fecha del presente informe, constituyendo un fenómeno reciente en la educación superior paraguaya.

A partir de la promulgación de la Ley N° 2072/03, de creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, ANEAES, se instaura el órgano certificador de la calidad de la educación superior, en todos sus componentes.

A la fecha, la ANEAES ha iniciado sus actividades con la acreditación de carreras universitarias, cuya evaluación y acreditación son obligatorias, de acuerdo a la ley.

La creación de nuevas instituciones está regida por las ley 136/93 de Universidades y la Ley N° 2529 que modifica los artículos 4º, 5º, 8º y 15 de la ley Nº

---

1 Ley N° 1264/98, Art. 47

2 Ley N° 1264, Art. 53

3 CONEC: órgano responsable de proponer las políticas culturales, la reforma del sistema educativo nacional y acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes. Ley N° 1264/98, Art. 92

4 Ley N° 1264/98, Art. 51.

5 Ley N° 136/93 de Universidades.

136/93 «de universidades». En el Artículo 4°.de la Ley 2529, se establece que las Universidades serán creadas por Ley, con dictamen previo no vinculante del Consejo de Universidades.

En estas condiciones, la creación de Universidades queda al solo arbitrio del Congreso Nacional, sin carácter vinculante con los dictámenes provenientes de las instancias reguladoras, como el Consejo de Universidades y la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. De esta forma, las habilitaciones de instituciones están ligadas a criterios formales, de mera presentación documental, muchas veces decididas por criterios de tipo político y no de aptitud para la prestación del servicio educativo.

Esta situación ha generado proliferación de numerosas instituciones, cuya habilitación no se encuentra respaldada por dictámenes de instancias técnicas responsables, que avalen el cumplimiento de requisitos mínimos de calidad. En algunos casos, se han habilitado instituciones con dictamen negativo.

Esta ley ha sido modificada por la Ley N°3973/2010, que le restituye el carácter de vinculante para la habilitación de nuevas instituciones al dictamen del Consejo de Universidades.

A abril de 2011, se ha aprobado en la Cámara de Senadores y está a consideración en Diputados, el proyecto de ley que suspende la habilitación de nuevas instituciones hasta la aprobación de la nueva Ley de Educación Superior, recientemente ingresada como anteproyecto a la Cámara de Diputados.

En la actualidad existen un total de 52 Universidades, ocho de ellas de gestión pública y un total de 37 Institutos Superiores, nueve de ellos de gestión pública[1].

G.2.13. Perú

La Educación Superior en el Perú comprende la ¨Educación Superior Universitaria» y la ¨Educación Superior No Universitaria¨.

El esquema de gobierno del sistema de educación superior universitaria está estructurado en función a la Ley Universitaria 23 733 y el Decreto Legislativo 882 de Promoción de la Inversión en la Educación.

El gobierno central no interviene directamente en el sistema de educación superior universitario, que cuenta con autonomía con respecto a los poderes públicos. Según la Ley Universitaria, promulgada en 1983, las universidades pueden aprobar su propio estatuto y gobernarse de acuerdo con él; organizar su sistema académico, económico y administrativo; y administrar sus bienes y rentas.

Sin embargo, la aplicación de la autonomía universitaria ha significado que el Estado limite su capacidad reguladora y normativa, derivando esta función a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR). Esta entidad está conformada por los rectores de las mismas universidades que no logran ejercer efectivamente un nivel de regulación y auto exigencia que contribuya a una educación superior de calidad. Esto se verifica en que en los últimos dos reportes de competitividad global elaborados por el *World Economic Forum*, el Perú obtenga los últimos puestos en ¨Calidad de la Educación¨ (el puesto 133 de 134 países en el informe 2008-2009 y el puesto 124 de

[1] Datos provistos por el Parlamento Nacional.

139 para el informe 2010-2011). Específicamente en educación superior su posición dista, a nivel sudamericano, de sistemas como el colombiano, chileno, costarricense, brasileño, argentino y venezolano.

Por su parte, con el Decreto Legislativo 882, promulgado en 1996 por el gobierno del Presidente Fujimori, permite que cualquier persona natural o jurídica pueda crear y conducir una universidad privada, sin requerir una Ley del Congreso. Para ello basta con cumplir con requisitos básicos establecidos por el Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (CONAFU), entidad dirigida por ex rectores. La CONAFU opera como órgano de la ANR, encargado de evaluar los proyectos y solicitudes de autorización y funcionamiento de las universidades privadas.

No obstante, las universidades públicas aún requieren una ley del Congreso para su creación. Formalmente es la Dirección de Coordinación Universitaria del Ministerio de Educación quien se encarga de regular y coordinar acciones con la CONAFU y la ANR en estas materias. A nivel subnacional, los gobiernos regionales no tienen ninguna competencia en la regulación del sistema universitario en provincias.

Ello explica que en los últimos 25 años se ha cuasi duplicado el número total universidades en el país, pasando de 57 a 100, especialmente entre las privadas.

A nivel de la ANR y la CONAFU, no se cuenta con documentos de gestión y procesos de trabajo que permitan establecer una visión estratégica para el desarrollo del sistema universitario o para la formulación y puesta en operación efectiva de las políticas.

Las estadísticas sobre el sistema universitario (matriculados, número de docentes, etc.) son recopilados por la ANR. Sin embargo, no existe un flujo regular de información. Los años para los cuales se dispone de data son exclusivamente el 2002, 2004, 2006 y 2007. La información estadística del 2010 proviene del II Censo Nacional Universitario realizado por el Instituto Nacional de Estadística en coordinación con la ANR.

La Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior 29 394, promulgada en el 2009, regula la creación y funcionamiento de estas entidades de educación superior públicas y privadas. Esta Ley y su reglamentación en 2010 son el corolario de una serie de normas que desde principios de la década pasada intentaron frenar y regular los institutos superiores, especialmente los pedagógicos. El objeto de estas medidas intentaba atenuar los serios problemas de calidad en la formación pedagógica no universitaria.

Un nuevo escenario para la formación magisterial está marcado en primer lugar por el Decreto Supremo 023 del 2001, que promovía la selección de postulantes idóneos para los institutos pedagógicos; y luego, por el Decreto Supremo 006 del 2007, estableciendo una calificación de 14 para ingresar, así como criterios más exigentes para el egreso[1].

Esto significó en la práctica una sustancial reducción de los estudiantes y de los institutos superiores pedagógicos, como se puede observar en la sección respectiva. No obstante estas medidas, parece haber aumentado el flujo de estudiantes de pe-

[1] En el Perú la nota es de cero (0) a veinte (20) y la calificación mínima para aprobar es once (11).

dagogía que migran al sistema universitario para ingresar a la carrera de educación, especialmente de universidades privadas con bajos niveles de exigencia.

La Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior 29 394 regula el proceso de admisión ordinario y por exoneración. Este último permite a los primeros puestos de los egresados de la educación básica, deportistas calificados, beneficiarios del Programa de Reparación de la época de la lucha contra Sendero Luminoso y artistas reconocidos ingresar directamente.Esta Ley busca regular el funcionamiento de los Institutos de Superiores de Educación ISP que representan el mayor porcentaje de los institutos y escuelas superiores en el Perú. Casi el 75% del magisterio en servicio para el Estado se ha formado en estas instituciones y una parte sustantiva carece de las competencias y formación idóneas.

A nivel nacional, la instancia encargada de orientar y supervisar los institutos y escuelas de educación superior es la Dirección General de Educación Superior y Técnico-Profesional del Ministerio de Educación. Entre sus principales funciones se encuentra la formulación de políticas y lineamientos pedagógicos de los institutos y escuelas tecnológicas, pedagógicas y artísticas; la evaluación del nivel académico de estas entidades y; los sistemas de titulación de institutos y escuelas superiores.

A nivel regional, las Direcciones Regionales de Educación están a cargo de monitorear y evaluar el servicio educativo que prestan las instituciones de educación superior no universitaria para asegurar estándares de calidad académica.

La información estadística sobre la educación superior no universitaria es de carácter regular y está bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, específicamente de su Dirección de Estadística, y puede ser consultada en el Portal ESCALE (Estadística de la Calidad Educativa).

G.2.14. Puerto Rico

Las instituciones de educación superior públicas son instituciones autónomas con relación al Estado y así lo establece la Ley Orgánica que las crea.[1] Las IES privadas son autónomas del Estado y así lo garantiza la Ley 17 del 16 de junio de 1993, estatuto que crea el Consejo de Educación Superior de Puerto Rico (CESPR).

La Universidad de Puerto Rico es el sistema de educación superior público más grande con 11 unidades institucionales. Su cuerpo rector es la Junta de Síndicos, la cual tiene la facultad de nombrar un Presidente. La Junta también nombra a los rectores de los 11 recintos. El Conservatorio de Música y la Escuela de Artes Plásticas también son regidas por una Junta de Síndicos quienes nombran los respectivos presidentes. El Colegio Universitario de Justicia Criminal es la institución que educa a los miembros de la fuerza policíaca del País y, aunque autónomo en términos legales, depende económicamente del presupuesto que le asigna el Departamento de la Policía de Puerto Rico. El Colegio Universitario de San Juan es financiado por el presupuesto del municipio de San Juan y el mismo pertenece a la municipalidad.

---

[1] En el caso del Instituto Tecnológico de Puerto Rico, que tiene cuatro unidades institucionales y es parte del Departamento de Educación de Puerto Rico, no existe una ley orgánica que lo crea separado del Departamento. El asunto de la autonomía en este caso hay que tomarlo con pinzas porque le aplican todos los reglamentos y convenios colectivos de los docentes y los administradores que tiene el Departamento de Educación con los maestros de escuela y directores escolares.

Las IES privadas sin fines de lucro están regidas por Juntas de Síndicos también y éstas nombran los presidentes y rectores y demás personal gerencial y administrativo. Las IES con fines de lucro son administradas mayormente por una Junta de Directores que también nombran al presidente de la institución.

Todas las IES que operan en Puerto Rico son reglamentadas por el CESPR quien les autoriza a operar y a ofrecer programas de estudio. Los miembros del CESPR son nombrados por el gobernador y confirmados con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico. Los nombramientos son por términos de seis (6) años, pero pueden ser re-nominados y reconfirmados para otro término de seis (6) años. El Consejo elije su presidente de entre sus miembros y actúan como cuerpo colegiado de formulación de política pública.

La tendencia de los gobernadores, a partir del 1993, ha fluctuado entre el nombramiento de consejeros vinculados directamente con la educación superior hasta nombrar miembros con poca experiencia en política pública, administración o docencia en educación superior. Sin embargo, es preciso indicar que los consejos han estado muy bien balanceados entre personas que conocen las interioridades de la educación superior y personas que dominan otros campos como las finanzas, la educación en sus niveles primarios, el derecho y la medicina. Los miembros del CESPR no reciben salario, sólo la remuneración de una dieta por cada día en que se reúnen. El CESPR nombra a un Director Ejecutivo y a los directores de las divisiones programáticas y administrativas del organismo.

El Consejo General de Educación de*Puerto Rico* (CGEPR) tiene una composición y función muy similar al CESPR, con excepción de que el presidente del organismo es nombrado por el gobernador como presidente del cuerpo y también funge como director ejecutivo. El salario del presidente-director ejecutivo está establecido por ley. Los demás miembros del CGEPR son nombrados por el gobernador y confirmados con consejo y consentimiento del Senado.

El 26 de julio de 2010, se aprobó el *Plan de Reorganización de Agencias Gubernamentales Número 1* que consolida las funciones del CESPR y el CGEPR y crea el *Consejo de Educación de Puerto Rico*. El Plan, a junio de 2011, no ha sido implantado. A pesar de esto, el texto de la Ley sí presenta cambios en la estructura que generará la política pública para todo el sistema de educación superior. Este estatuto establece que ahora será el gobernador quien nombrará al Presidente del Consejo de Educación de Puerto Rico, contrario a la normativa del CESPR, donde el presidente es nombrado por sus propios pares. El CESPR vigente nombra a su director ejecutivo. El estatuto aprobado requiere el visto bueno o aprobación del gobernador de la persona seleccionada para ocupar el puesto de Director Ejecutivo antes de la efectividad de su nombramiento.

Sin embargo, en términos de las funciones básicas, el Consejo de Educación de Puerto Rico seguirá generando la política pública sobre educación superior, establecerá los elementos de evaluación y requisitos para que las instituciones postsecundarias operen y ofrezcan programas de estudio, continuará siendo el agente coordinador de recopilación de datos de educación superior y seguirá administrando los recursos del *Fondo de Becas Permanente*. La forma en que se articularán los postulados de la Ley aprobada en el 2010 está por verse y es prematuro establecer tendencias o cambios relevantes que afecten las funciones y la jurisdicción que ten-

drá el Consejo de Educación de Puerto Rico sobre las instituciones postsecundarias. Sólo se espera que el nuevo Consejo continúe definiendo el plan estratégico para la educación superior, formulando e implantando la política pública basada en datos estadísticos confiables y que mantenga su función principal: el aseguramiento de la calidad de la educación superior.

G.2.15. República Dominicana

El derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades está consignado en la Constitución de la República Dominicana. Al referirse a la educación superior la Carta Magna enfatiza la responsabilidad del Estado de velar por la calidad de este nivel educativo y asegurar el financiamiento de los centros y universidades públicas. Asimismo, destaca que el Estado definirá políticas para promover e incentivar la investigación, la ciencia, la tecnología y la innovación con una inversión creciente y sostenida en el tiempo.

El sistema de educación superior dominicano se rige también por la Ley 139-01 que establece las normativas y directrices para el funcionamiento y desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología. Este marco legal crea la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT) como instancia del Poder Ejecutivo con la misión de fomentar, reglamentar, asesorar y administrar este sistema. A partir de la revisión y proclamación por la Asamblea Nacional, el 26 de enero de 2010, de la Constitución de la República Dominicana, las Secretarías de Estado se denominan Ministerios y están a cargo de un ministro (Art. 134). De manera que la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT) es hoy el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT).

El MESCyT articula su gobierno a partir de una instancia colegiada, el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCT) y de un órgano ejecutivo constituido por el (la) Ministro (a) y los viceministros. El artículo 36 establece los viceministerios de Educación Superior, de Ciencia y Tecnología, y Administrativo. En la actualidad funcionan además de los viceministerios establecidos por Ley, el de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales y el Financiero, cuyos viceministros han sido designados por el Poder Ejecutivo. En razón de que la sede central del MESCyT está ubicada en la ciudad de Santo Domingo, existe un viceministerio con funciones delegadas en Santiago, principal ciudad de la región del Cibao.

Tal y como establece el artículo 40 de la Ley 139-01, el CONESCT, máximo organismo de gobierno del sistema, está integrado por 23 personas, de los cuales 4 representan a instituciones del sector gubernamental; uno al sector empresarial, 6 rectores del sector de educación superior, sea en representación de su universidad o de una asociación de instituciones de educación superior; un representante de los estudiantes; un representante del profesorado; un representante del personal administrativo de las instituciones del sistema; un representante de las instituciones de transferencia, de promoción y de financiamiento; el presidente de la academia de ciencias; dos representantes de los institutos de investigación científica; un representante del sistema de evaluación y acreditación; un representante de los pasados presidentes o secretarios de esa Secretaría; así como tres personas de reconocido historial en el campo de la educación superior, la ciencia y la tecnología, designados por el

poder ejecutivo. Este organismo lo preside el (la) ministro (a) de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Dada su naturaleza de máxima instancia de gobierno del sistema, al analizar las funciones del CONESCT (Artículo 38) las podemos ubicar en tres grandes ámbitos de definición de políticas y de decisiones:

1. El desarrollo y la consolidación del sistema de educación superior, ciencia y tecnología, mediante el establecimiento de políticas públicas y la definición de estrategias que contribuyan a la equidad, calidad, la pertinencia y el financiamiento del sistema y de las instituciones que lo conforman.
2. La formulación de lineamientos que guíen la acción del sistema en general y de las instituciones en particular, buscando preservar la libertad, la democracia, la pluralidad y la promoción de los valores nacionales.
3. La aprobación de mecanismos para la institucionalización y la operatividad de las políticas, a través de la aprobación de reglamentos para la viabilidad de la Ley 139-01. Muy especialmente los referidos a la creación, el funcionamiento, el monitoreo, la evaluación, la intervención y cierre de las instituciones.

Por su parte, las funciones del (la) Ministro(a) de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Artículo 39) comprenden al menos los ámbitos siguientes:

1. El estratégico, en cuanto preside el CONESCT, instancia donde se formulan las políticas, las directrices para la acción y las normativas del sistema educativo superior.
2. El ejecutivo, en cuanto máxima autoridad en la que residen las ejecutorias de la política nacional de educación superior, ciencia y tecnología; y persona responsable de la planificación, la dirección, la coordinación, la evaluación y el seguimiento de acciones para el buen desempeño del MESCyT y del sistema.
3. El asesor en materia de educación superior, ciencia y tecnología, tanto al Poder Ejecutivo, como a las instituciones del sistema.

La participación de los diferentes actores e instituciones del sistema está claramente expresada en la conformación del CONESCT, como máximo organismo de decisión; y en las posibilidades que ofrece el marco legal para el trabajo en equipo, al dejar explícito que el CONESCT podrá establecer las subcomisiones de trabajo que considere necesarias para cumplir sus propósitos, especificando la creación, entre otras, de las subcomisiones nacionales de Educación Superior y la de Ciencia y Tecnología. Asimismo, la Ley crea la Asamblea de Rectores y Directores de Instituciones de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, como órgano de consulta entre el MESCyT y las instituciones del sistema (Artículo 41). De esta forma, el esquema de gobierno del sistema de educación superior, ciencia y tecnología queda conformado por:

1. Un órgano superior: El Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCT), las subcomisiones que este organismo cree entre las cuales están una Subcomisión Nacional de Educación Superior y una Subcomisión Nacional de Ciencia y Tecnología.

2. Un órgano ejecutivo constituido por: el (la) Ministro (a) de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y los viceministros.
3. Un órgano de consulta con participación en toma de decisiones y con funciones establecidas por Reglamento: la Asamblea de Rectores (as) y Directores (as) de Instituciones de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

El MESCyT también tiene bajo su responsabilidad el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, a fin de «recabar, procesar y divulgar información para orientar a la sociedad acerca de las instituciones y del Sistema» (Ley 139-01 Artículo 84). A partir de la *Ley General de Libre Acceso a la Información Pública* (Ley 200-04) las instituciones que ejerzan funciones públicas o ejecuten presupuesto público tienen la obligación de proveer la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soportes magnéticos o digitales o en cualquier otro formato. Para llevar a efecto esta tarea este Ministerio ha fortalecido, en el periodo 2005-2010, los procesos de recolección, elaboración y análisis de información a través de su Departamento de Estadística, así como también su plataforma de servicios digitales, su Portal y sus sistemas administrativos[1]. Dan cuenta de estas acciones la publicación del *Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior, Ciencia y Tecnología 1989-al 2005* y el *Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior, Ciencia y Tecnología 2006- 2009*, publicado a mediados del 2011.

G.2.16. Venezuela, R.B.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra en su Artículo 4 que Venezuela es un Estado federal.Aun cuando este artículo ratifica lo que ya la Constitución de 1960 señalaba, la realidad se ha encargado de demostrar lo contrario. De tal manera que los órganos del Estado, centralizados en la ciudad capital (Caracas), prácticamente controlan todo el funcionamiento del sistema de gobierno. Uno de los ámbitos en los cuales no hay injerencia de entes estadales o municipales[2] es en lo que tiene que ver con educación superior. Es así que en enero de 2002 se crea el Ministerio de Educación Superior, posteriormente denominado en 2007 Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior[3] y en 2009, a raíz de la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Educación (LOE)[4], la cual se refiere a la educación superior como educación universitaria, el organismo pasa a ser denominado Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU). Esta Ley señala que entre las competencias del Estado Docente está la de regular, supervisar y controlar el funcionamiento del sub-sistema de educación universitaria en lo relativo a: 1. manejo del patrimonio y recursos financieros que el Estado le otorgue y 2. el establecimiento de normas de gobierno que contemplen el ejercicio de la democracia participativa y protagónica con la participación de todos los miembros

---

1 Ver www.mescyt.gov.do.

2 La única excepción a esto es la presencia del programas de becas en el Estado Zulia (Programa Jesús Enrique Lossada) y del Municipio Sucre del Estado Miranda.

3 Ver http://www.mppeu.gob.ve/resena.php.

4 Ver http://www.mes.gov.ve/documentos/marcolegal/3.pdf.

de la comunidad universitaria. Asimismo, con relación a la educación universitaria le confiere al Estado Docente la responsabilidad de planificar, coordinar y ejecutar políticas y programas de formación, lo cual es la base legal que sustenta la creación de los Programas Nacionales de Formación (PNF), concebidos como parte de una metodología de enseñanza que se propone la solución de problemas y la interacción con la comunidad, combinando la enseñanza técnico-científica con formación humanista y socio-política[1]; estos PNF son aplicados homogéneamente en las instituciones universitarias no autónomas cuyo control es ejercido directamente por el gobierno. En el mismo sentido, la LOE le otorga al Estado la facultad de planificar, coordinar y ejecutar políticas y programas para la inserción productiva de los egresados de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, lo cual proporciona el sustento legal para que el gobierno garantice el empleo –como se señaló antes- a los egresados de las instituciones bajo su control, en las distintas instancias gubernamentales. Esta atribución para planificar, coordinar y ejecutar políticas y programas también ha permitido la reciente creación de las universidades territoriales, como instituciones vinculadas con las comunidades en espacios territoriales determinados[2]. Por otra parte, la LOE también le otorga al Estado Docente la facultad de planificar, coordinar y ejecutar las políticas y programas de ingreso estudiantil, de acreditación y certificación de conocimientos, así como la de promover la participación de la sociedad en la defensa de la soberanía, la identidad nacional e integridad territorial. En cumplimiento de este último mandato, el MPPEU debe coordinar, con el Vice Ministerio de Educación para la Defensa del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, la implementación de la materia «Educación para la defensa» como eje integrador del currículo universitario[3].

En este marco legal macro (Constitución y LOE), el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU) se constituye en el órgano rector de las políticas y, en consecuencia ejecutor, de lo establecido en la ley en todo lo relacionado con el sub-sistema de educación universitaria, que incluye tanto a las universidades como a los institutos y colegios universitarios e institutos de estudios superiores, oficiales y privados. No obstante, en el caso de las universidades, esta plataforma coexiste paralelamente con la establecida por la Ley de Universidades de 1970[4], aun vigente, en la cual se establece que el Consejo Nacional de Universidades (CNU) es el organismo encargado de la formulación e implementación de políticas para el sector, lo cual implica la definición de la orientación y del desarrollo del sistema universitario, la distribución y asignación de los recursos, la coordinación entre las universidades existentes en el país, la aprobación de carreras, programas e instituciones, la evaluación del sistema universitario y la vigilancia del cumplimiento de la normativa que regula el funcionamiento en general de las universidades. Este Consejo Nacional de Universidades está constituido por el Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, quien lo preside; los Rectores de las Universidades oficiales y privadas; tres representantes de los profesores (uno por las universidades autónomas, uno por la demás universidades oficiales y uno por las universidades privadas); tres representantes de los estudiantes (escogidos igual que los represen-

1 Ver http://www.misionsucre.gob.ve/.
2 Ver http://www.mppeu.gob.ve/documentos/descarga/pdf21-12-2009_07:30:40.pdf.
3 Ver http://www.tsj.gov.ve/gaceta/Marzo/2432011/2432011-3102.pdf#page=7.
4 Ver (http://www.mes.gov.ve/documentos/marcolegal/5.pdf.

tantes de los profesores); dos profesores seleccionados por la Asamblea nacional; y un representante del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT), todos ellos con derecho a voz y voto[1]. El CNU cuenta con la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) como instancia técnica, encargada de implementar las políticas y estrategias para la educación universitaria, las cuales según su misión declarada en su página Web[2] tienen que ver específicamente con lo concerniente a la evaluación institucional, la admisión estudiantil, la investigación, la coordinación de la gestión financiera y la administración de la información. A su vez, el CNU cuenta con el asesoramiento del Consejo Consultivo Nacional de Estudios para Graduados (CCNPG) en lo referente a los estudios de ese nivel[3]; en tal sentido le corresponde recomendar al CNU acerca de políticas y prioridades de los estudios de postgrado en el país, ser centro de información sobre las actividades de ese nivel en Venezuela y estudiar y proponer las propuestas de creación de postgrado y de acreditación que se formulen ante el CNU.

Sin embargo, como se mencionó antes, la creación del MPPEU plantea un paralelismo de funciones, atribuciones y responsabilidades entre el Ministerio y los órganos como el CNU, OPSU y el CCNPG creados bajo la Ley de Universidades. La tendencia es a concentrar el mayor poder de decisión en las instancias del Ministerio, lo cual ya está siendo evidente incluso en la distribución física de las instalaciones, ahora concentradas en las edificaciones del MPPEU. Basta con examinar la estructura del MPPEU[4] para comprobar que allí está contemplada la atención de todos los aspectos y factores que involucra la educación universitaria: Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, Cooperación Internacional, Planificación y Presupuesto, Estadística y Análisis Prospectivo, Planta Física y Dotaciones, Municipalización y Planificación Territorial de la Educación Superior, Currículo y Programas Nacionales de Formación, Formación Docente, Postgrado, Investigación e Innovación Tecnológica, Seguimiento y Supervisión de Instituciones de Educación Superior, Ingreso a la Educación Superior y Desempeño Estudiantil, Calidad y Vida Estudiantil, Participación Estudiantil, además del Comité Nacional de Evaluación y Acreditación de Programas e Instituciones de Educación Superior (CEAPIES) y de la Oficina de Cooperación y Solidaridad Estudiantil Internacional. En esta estructura organizativa el CNU y la OPSU aparecen como órganos desconcentrados y, específicamente el CNU se define como órgano asesor dependiente del Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria.

Lo que sí está claro es que la organización y funcionamiento del MPPEU tiene como sustentación doctrinaria la orientación ideológica que el gobierno nacional pretende darle al país, al proponerse la refundación y reinstitucionalización de la república, lo cual supone el desmantelamiento de la institucionalidad existente. Este planteamiento se valida tanto en el ordenamiento legal presente en la LOE, como en el examen de lo ocurrido con relación a la aprobación de una Ley de Educación

---

1 Esta constitución del CNU le convierte en un cuerpo de difícil funcionamiento, no solo por la complejidad de sus tareas sino también por el número (68 personas con derecho a votar) y la diversidad de miembros que lo componen.

2 Ver http://www.opsu.gob.ve/?ir=opsu.

3 Ver http://www.ucab.edu.ve/tl_files/Reglamentos/1.05.pdf.

4 Ver http://www.mppeu.gob.ve/organigrama_final.php.

Universitaria en diciembre de 2010, vetada en enero 2011 por el Presidente e inmediatamente derogada por la Asamblea Nacional.

En la referida Ley, por ejemplo, se concentraban en el MPPEU 55 competencias que iban desde garantizar la consecución de los fines de la educación universitaria hasta la emisión de notas, certificados y títulos, la regulación, supervisión y control de la creación de los programas de formación de pregrado y de postgrado y muchas otras más, cuyo cumplimiento eficiente se puso en duda ya que requeriría la presencia de una compleja organización burocrática que pudiera realizarlas. En cuanto al gobierno universitario, esta Ley derogada contemplaba la creación de un Consejo Nacional de Transformación Universitaria y los Consejos Territoriales de Transformación Universitaria como cuerpos colegiados de participación, planificación, articulación y coordinación de las instituciones y las misiones educativas con el MPPEU y demás organismos públicos e instancias comunales. Lo que esta Ley indica es cuál es la tendencia que predomina en el gobierno, en cuanto al rumbo que debe tomar la educación superior.

A raíz de haber sido drogada se ha iniciado un proceso de discusión y de propuestas alrededor del nuevo instrumento legal, cuya necesidad es reconocida por todos. Sin embargo, la polarización política que marca la vida del país también se expresa en estas propuestas, lideradas por una parte por el MPPEU y los entes controlados por el gobierno, entre los cuales se encuentran tanto los Rectores de esas universidades reunidos en la Asociación de Rectores Bolivarianos (ARBOL), como los gremios representados por la Federación Nacional de Sindicatos de Profesores de Educación Superior (FENASINPRES), la Confederación Socialista de Trabajadores Universitarios de Venezuela, la Federación de Trabajadores Universitarios de Venezuela (Fetrauve), la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de las Universidades de Venezuela (Fenastrauv) y la Federación Nacional de Sindicatos de Obreros de la Educación Universitaria de Venezuela (Fenasoesv) y por los estudiantes, el Movimiento Estudiantil Bolivariano. Por parte de los sectores adversos a las políticas del gobierno se encuentra la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios (AVERU), la Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela (FAPUV) y la Federación de Centros Universitarios de Venezuela de las distintas universidades autónomas y de algunas otras de las oficiales, no controladas por el gobierno.

Esta gran segmentación de organismos representativos de los diversos sectores interesados hace que la discusión acerca de la nueva ley haya encontrado obstáculos importantes para llegar a acuerdos mínimos sobre temas como autonomía, acceso, financiamiento, rendimiento de cuentas y gobierno universitario. Finalmente, hay que llamar la atención acerca del hecho de que la falta de un marco legal hace que la existencia de los organismos paralelos señalados, diluya las responsabilidades y funciones de cada uno, en tanto un proceso de reestructuración que no tiene bases legales firmes se ha instalado sin resultados definitivos en detrimento del funcionamiento mismo del órgano rector. Esa paralización se constata por ejemplo, en la suspensión del proceso de evaluación y acreditación, en la carencia de estadísticas actualizadas y públicas, y en los cambios de denominación y hasta de dependencias en el MPPEU.

G.2.17. España

Sobre el principio de autonomía universitaria se organiza y coordina el sistema universitario español. Esta autonomía, establecida en el artículo 27 de la Constitución española, se desarrolla en tres ámbitos de la actividad universitaria: financiera, de gestión y académica. Partiendo de esta premisa, el sistema se organiza en los niveles centrales y autonómicos de la Administración como se describe a continuación.

En 1985 se inició un proceso de transferencia de competencias en educación superior desde el gobierno central a las Comunidades Autónomas, y finalizó en 1996. Durante ese tiempo, la Ley de Reforma Universitaria (LRU) establecía la normativa del gobierno y gestión de las universidades. En el año 2001 la Ley Orgánica de Universidades (LOU) y su posterior modificación en el 2007, dejaban un sistema universitario organizado y coordinado de la siguiente manera[1]:

A nivel nacional, el Ministerio de Educación es el departamento del gobierno central encargado de la propuesta y ejecución de la política del gobierno en materia de universidades. Entre sus funciones se encuentran la ordenación de las pruebas de acceso a la universidad, la programación y gestión del sistema de becas y ayudas al estudio, el diseño y planificación de la política de innovación y mejora de la calidad, la homologación de títulos, la formación, la movilidad, el perfeccionamiento y la actualización de conocimientos del profesorado universitario, entre otras. De este ministerio dependen administrativamente dos universidades públicas, la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Asimismo, la Agencia Nacional de Calidad y Acreditación se relaciona con este ministerio bajo la figura de organismo adscrito.

Para el diseño de la política universitaria de aplicación nacional, se creó la Conferencia General de Política Universitaria, en la que participan el responsable de los temas universitarios dentro del ministerio, quien preside la Conferencia, los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y cinco miembros designados por el presidente de esta Conferencia.

Entre las funciones que se le atribuyen están las de establecer y valorar las líneas generales de política universitaria; la planificación, informe, consulta y asesoramiento sobre la programación general y plurianual de la enseñanza universitaria; la aprobación de los criterios de coordinación sobre las actividades de evaluación, certificación y acreditación; la propuesta y valoración de medidas para impulsar la colaboración entre universidad y empresa; y la elaboración y seguimiento de informes sobre la aplicación del principio de igualdad entre hombre y mujeres en la universidad.

Por otra parte, el Consejo de Universidades, presidido por el Ministro, está compuesto por los rectores de las universidades y cinco miembros designados por el presidente de éste. Las funciones de este órgano son de coordinación académica y de cooperación, consulta y propuesta en materia de universidades. Es responsable, además, de la verificación de la adecuación de los planes de estudios a las directrices y condiciones establecidas por el gobierno para los títulos oficiales.

---

[1] Los ciclos formativos de grado superior dependen orgánicamente de estructuras diferentes de las encargadas de los asuntos universitarios. Por su magnitud este apartado se centra en la enseñanza superior universitaria.

Respecto a la participación de los estudiantes universitarios en la coordinación y en el diseño de las políticas universitarias, la LOMLOU estableció la obligatoriedad de elaborar un Estatuto del Estudiante, que fue aprobado en diciembre de 2010. En éste se desarrollaba la figura del Consejo de Estudiantes Universitarios, que se constituyó en abril de 2011.

En este Consejo se encuentran representadas 80 universidades españolas, públicas y privadas, y se transforma en interlocutor oficial de los estudiantes universitarios con el Ministerio de Educación.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas se reproduce parcialmente este esquema, aunque puede presentar variaciones entre éstas. Lo que se observa en la imagen es un esquema tipo de la situación más común en las Comunidades Autónomas.

Como administración educativa autonómica existe una consejería normalmente dedicada a todos los ámbitos educativos, incluido el de la educación superior, aunque hay casos en que los temas relacionados con la enseñanza universitaria recaen en consejerías distintas a la de educación y próximas a temas de industria e investigación, por ejemplo. A su vez, de la consejería pertinente depende una dirección general responsable de los asuntos universitarios. Entre otras funciones desarrollan las de ordenación del sistema universitario en su territorio, la programación de la financiación y la oferta de su sistema. También desempeñan funciones para el desarrollo de un sistema propio de becas y ayudas al estudio, y valoran la creación y desaparición de centros y estructuras.

Las universidades ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma mantienen una relación administrativa con la consejería responsable de los temas universitarios que, entre otros asuntos, se encargan de las negociaciones de la financiación a las universidades públicas.

La mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con una Agencia de calidad; corresponde a éstas evaluar los servicios universitarios y aplicar las medidas y criterios de calidad emanados por los respectivos consejos regionales de universidades y por las directrices nacionales.

Al margen de la estructura oficial de gobierno y coordinación del sistema universitario español, tanto a nivel nacional como en el de las regiones existen asociaciones de rectores de universidad que facilitan la coordinación y la acción conjunta de las universidades con la Administración Educativa, además de ser un grupo de gran influencia en el diseño de las políticas públicas universitarias.

La Conferencia de Rectores de las Universidad Españolas (CRUE) es una asociación sin ánimo de lucro, que agrupa 50 universidades públicas y 24 universidades privadas y que se constituyó en 1994 con la finalidad de servir de punto de encuentro para las instituciones universitarias para el debate y la reflexión sobre la mejora del sistema universitario; además, promueve la cooperación con otros sistemas universitarios y con las Administraciones públicas.

También los Consejos Sociales, órgano de gobierno de participación de la sociedad en las universidades, se han unido para crear una Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas en el año 2005. Su función se enmarca en el ámbito de la cooperación entre estos Consejos y con el resto de los actores de la política universitaria.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, y dependiendo de las universidades presentes en el territorio, existen conferencias de rectores que agrupan a

dichas universidades, y desempeñan funciones similares a la CRUE en el ámbito de la región.

Evaluando las tendencias del gobierno y la gestión del sistema universitario español, hay que destacar la mayor relevancia que se le ha otorgado a los estudiantes y su participación en las decisiones del sistema. La creación del Consejo de Estudiantes Universitarios es el punto que destaca en el ámbito de la organización y la coordinación de las universidades.

El resto de estructuras participantes apenas han cambiado durante este periodo; más bien, algunas de éstas han consolidado su función, como son la Conferencia General de Política Universitaria, de creación más reciente, y las conferencias de rectores y de consejos sociales.

G.2.18. Portugal

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior (MCTES) es el organismo gubernamental que tiene por misión definir, ejecutar y evaluar la política nacional para la ciencia, la tecnología y la educación superior, como también para la sociedad de la información.

Este Ministerio, y las organizaciones subordinadas a él, son los responsables de la gestión del Sistema de Educación Superior y de Investigación y Desarrollo, como también de establecer los modos de organización, financiamiento, ejecución y evaluación de la educación superior. Por lo tanto, son atribuciones del MCTES:

- Elaborar y formular las medidas de política en las áreas de ciencia, tecnología y educación superior, así como los respectivos modos de organización, financiamiento, ejecución y evaluación, promoviendo el desarrollo, la modernización, la calidad, la competitividad y la evaluación internacional de los sistemas de educación superior y científico tecnológico, incentivando el fortalecimiento de las instituciones que forman parte de dichos sistemas.
- Incentivar y desarrollar actividades en estos ámbitos, de acuerdo con la agenda internacional y en cooperación internacional, promoviendo la transmisión de conocimiento y tecnologías, participando en organizaciones internacionales y contribuyendo a la definición de la política científica y tecnológica de la Unión Europea, sin perjuicio de las atribuciones propias del Ministerio de Negocios Extranjeros.
- Incentivar y apoyar la formación y calificación de recursos humanos en áreas de investigación y desarrollo (I&D), con el objeto de aumentar la producción científica y el empleo científico privado y público y la articulación con otros ministerios, el desarrollo de la capacidad tecnológica en Portugal, de la sociedad de la información y del conocimiento, así como el estímulo y calificación de los recursos humanos.
- Garantizar la calificación de los portugueses en el ámbito europeo, con la concreción del Proceso de Bolonia y la promoción de la igualdad de oportunidades en el ingreso a la educación superior.
- Promover el vínculo entre los sistemas de educación superior y científico y tecnológico, y entre éstos y el sistema de producción.

- Promover, incentivar y apoyar la conformación de consorcios, redes y programas entre empresas e institutos de investigación, la creación de empresas de base tecnológica, así como de estrategias empresariales abiertas a la innovación, a la demostración tecnológica y a la investigación aplicada.
- Promover el desarrollo de la cultura científica y tecnológica, incentivando y apoyando las actividades de divulgación, de información y educación científica y de experimentación.
- Promover la observación permanente, la evaluación y la inspección, en las diversas fuentes estipuladas por ley, de los establecimientos de educación superior y de las instituciones que integran el sistema científico y tecnológico nacional.
-

La relación entre el MCTES y las instituciones de educación superior considera la autonomía científica, pedagógica y, en cierta medida, financiera de estas últimas (existen instituciones que tienen autonomía financiera total). Los recursos son asignados a través del Presupuesto de Estado, contratos-programa entre las instituciones y el gobierno central.También están bajo la tutela del MCTES los institutos de investigación públicos, la Academia de las Ciencias de Lisboa, la Agencia para la Acreditación y Evaluación de la Educación Superior (A3ES) y el Estadio Universitario de Lisboa.

El MCTES posee varios organismos consultivos y ejecutivos, a los cuales les corresponde la función de definir, ejecutar y evaluar las políticas, de modo de facilitar y optimizar la toma de decisiones.

La creación de instituciones de educación superior depende de la aprobación del gobierno y del reconocimiento de su utilidad pública, relevancia científica y cultural, de modo de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Educación Superior, de la calidad de la educación e investigación.

Algunas instituciones no están bajo la tutela exclusiva del MCTES, estando por lo tanto sujetas a doble tutela, como es el caso de las instituciones militares y policiales. En estos casos particulares, las funciones de coordinación de cada Ministerio son diferenciadas.

La tutela del Sistema de Educación Superior portugués, al contrario del Sistema de Educación Básica y Secundaria, no posee organismos de tipo regional que supervisen a las instituciones de educación superior, encontrándose ésta, por lo tanto, centralizada en el MCTES y en otros ministerios.

G.3. Gobierno de las instituciones: participación y gestión

G.3.1. Sinopsis

Sinopsis: el gobierno de las instituciones

El gobierno de las universidades públicas se genera habitualmente mediante elecciones con participación de profesores y alumnos y, en ocasiones además, del personal no académico y representantes de los graduados.
Casi sin excepción, el peso o ponderación del voto de los académicos es mayor.
Las formas de gobierno en las universidades públicas suelen ser legisladas en común para todas ellas y, en ocasiones, la ley faculta a cada institución para decidir su forma de gobierno dentro de un marco común de estipulaciones.
Solo excepcionalmente el gobierno de las universidades públicas incorpora órganos de dirección con participación de representantes externos a la comunidad universitaria, aunque es más común encontrar allí a representantes –a veces puramente pro forma– del gobierno central o de los gobiernos estaduales o provinciales.
El gobierno de las universidades públicas se organiza, en general, sobre la base de órganos colegiados con representación de los estamentos y, de organismos ejecutivos, unipersonales, encargados de la administración institucional.
En el caso de las universidades privadas hay diferentes formas de gobierno dependiendo de la naturaleza de las instituciones. Habitualmente el principal o dueño designa a las autoridades con grados variables, pero reducidos, de participación y consulta. La toma de decisiones sobre temas inherentes al gobierno de la organización corresponde regularmente a juntas directivas que representan a los controladores de la organización. De común, los docentes participan en organismos consultivos o que deciden sobre cuestiones académicas.
Creciente aumento del personal no-docente y diversos grados de profesionalización de la administración institucional en el caso de las universidades públicas. En el caso de las universidades privadas tienden a predominar esquemas más gerenciales de gestión institucional.
Se constata, como tendencia general, una mayor preocupación –en todo tipo de universidades– por el planeamiento estratégico, la auto-evaluación y el control de la gestión.
Puede observarse, en general, una proliferación normativa en lo tocante al gobierno de las universidades y, a su vez, una alta complejidad, al interior de las universidades (especialmente públicas) de las instancias de conducción, decisión y administración.
En diversos ámbitos de la educación superior iberoamericana se difunde una cultura organizacional más emprendedora y competitiva, que se corresponde con el esfuerzo por diversificar las fuentes de ingreso de las instituciones y con la necesidad de responder a un mayor número de partes interesadas (*stakeholders*).

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2011.

G.4. Situaciones nacionales

G.4.1. Argentina

Universidades nacionales

Las universidades nacionales, en tanto entidades de derecho público, están sujetas a un plexo de normas que delimitan las reglas a las cuales se deben ajustar las conductas, tareas y actividades de los miembros de estas organizaciones. Entre los preceptos jurídicos que afectan la gestión organizacional y financiera de estas instituciones, encontramos principalmente tres:

1. La norma constitucional
2. La Ley de Educación Superior
3. Las leyes de administración financiera (Nº 24.156 sancionada en 1992) y la Complementaria Permanente del Presupuesto.

En particular, la Constitución de 1853, reformada en 1994, establece que corresponde al Congreso «*sancionar leyes de organización y de base de la educación*» que «*garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales*». Un ejemplo de la atribución que la norma constitucional otorga al Congreso es la Ley de Educación Superior sancionada en 1995 (Nº 24.521) y el conjunto de normas reglamentarias que especifican los alcances de sus distintos artículos, todo lo cual conforma un marco que condiciona la gestión de las organizaciones universitarias públicas oficiales en diversos aspectos.

La tabla a continuación muestra el grado de control-autonomía de las universidades nacionales respecto del Estado en algunas dimensiones clave para su funcionamiento.

Grado de autonomía de las universidades nacionales en la Argentina

Dimensiones	Control Estatal	Autonomía organizacional
Gobierno	El claustro docente debe tener una representación relativa superior al 50%. Los representantes de los alumnos deben ser regulares y con más del 30% de las asignaturas de la carrera aprobadas. Los no docentes deben tener algún tipo de representación. Los representantes de los graduados no deben tener relación de dependencia con la institución. El rector durará como mínimo tres años, tendrá dedicación exclusiva y debe haber sido profesor por concurso.	Los cuerpos colegiados y ejecutivos son elegidos por cada universidad según su estatuto.
Política de Personal	La selección se debe realizar por concurso público (el 70 % o más de la planta). Los docentes deben tener título académico igual o mayor al nivel que enseñan. Los docentes tienen derecho a integrar el gobierno y la asociación gremial.	La universidad selecciona, promueve a sus docentes y define la política de remuneración.
Admisión estudiantes	Deben ser egresados del secundario. Se considera alumno regular si aprueba al menos dos materias por año.	Los regímenes de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes quedan en manos de cada universidad nacional.
Títulos y plan de estudio	Para tener validez oficial, la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEAU) debe acreditar todos los títulos de posgrado y aquellos de grado correspondientes a las carreras profesionales reguladas por el estado.	Los títulos poseen validez académica y habilitan profesionalmente. Cada universidad define el plan de estudio, respetando la carga horaria mínima.
Control de calidad	Se deben realizar autoevaluaciones que se complementan con evaluaciones externas a cargo de la CONEAU cada seis años.	Los métodos de evaluación de los alumnos y de su personal son decididos por cada universidad.

Fuente: En base a García de Fanelli (2005).

Del análisis de esta tabla es posible concluir que el grado de autonomía académica e institucional de la cual gozan las universidades nacionales en la Argentina es considerablemente alto. Además, el grado real de autonomía es aún más elevado que lo indicado por el análisis del marco regulatorio, pues una parte importante de lo dispuesto por la Ley de Educación Superior no es seguido por las universidades. En parte ello se debe a que algunas universidades han cuestionado la legitimidad de esta ley por avanzar sobre la autonomía al legislar sobre cómo deberían estar integrados los órganos de gobierno y respecto de la acreditación de los títulos universitarios

El ejercicio principal de la autonomía universitaria descansa en la elección de las autoridades ejecutivas y colegiadas sobre la base del estatuto de cada universidad. Si bien pueden existir algunas diferencias entre las universidades nacionales en la composición y elección de sus autoridades, el esquema tradicional es el expuesto a continuación.

El órgano que detenta la máxima autoridad de gobierno es la asamblea universitaria, integrada por el Consejo Superior y los Consejos Directivos de cada Facultad. Entre sus principales funciones se incluyen:

- Dictar y reformar el estatuto de la universidad.
- Crear, suprimir, fusionar o dividir unidades académicas (facultades, institutos, departamentos).
- Elegir al rector y, en algunas universidades al vice-rector y remover a esta autoridad por causas justificadas. En la mayoría de las universidades el mecanismo de elección es por voto indirecto ponderado según la representación relativa de cada claustro. En algunas universidades el rector es elegido por votación directa con ponderación de los votos según la representación del claustro en el Consejo Superior.
-

El gobierno directo sobre los asuntos universitarios recae sobre otro órgano colegiado: el consejo superior y sobre los consejos directivos de las unidades académicas. Estos consejos están compuestos por representantes de los claustros de profesores, estudiantes y graduados. En algunos casos se incorpora también una representación de los no docentes o administrativos.

Entre las principales atribuciones del consejo superior en el campo de la gestión institucional se incluyen:

- Proponer a la asamblea universitaria la creación de facultades.
- Proponer a la asamblea universitaria el cambio del estatuto.
-

Por su parte, a los órganos colegiados en el nivel de las unidades académicas (facultades o departamentos) les compete la elección de su órgano ejecutivo, es decir, el decano o el jefe de departamento.

Dentro de esta estructura de *governance*, las autoridades ejecutivas (el rector y los decanos o jefes de departamento) no detentan un gran poder de decisión autónomo, particularmente puesto que la elección de estas autoridades descansa en la realización de acuerdos o negociaciones previas entre los distintos actores representados en el órgano colegiado que los selecciona (cuerpo de profesores, alumnos, graduados y no docentes).

Las decisiones clave en materia de gestión académica descansan, por un lado, en los órganos colegiados superiores (el consejo superior) y directivos (de cada unidad académica) y, por el otro, en el cuerpo docente, particularmente en aquellas universidades ¾ la mayoría ¾ organizadas por el sistema de cátedras.

Los consejos superiores son los que deciden respecto al:

- Régimen de alumnos (admisión, promoción y evaluación).
- Régimen de docentes (reglamentos, convocatoria de concursos, designación de regulares y destitución de profesores).
- Los planes de estudio.
-

Existen otros actores que también ejercen influencias sobre tales decisiones: la comunidad académica, las organizaciones profesionales y los sindicatos docentes.

En el caso particular de los estudios de posgrado, los mismos tienen mayor flexibilidad en su gestión académica. Si bien se deben regir por los reglamentos propios de cada universidad y las carreras deben ser aprobadas por los órganos colegia-

dos, el grado de autoridad de los directores del posgrado y los comités académicos es considerablemente importante. Particularmente ello se observa en los mecanismos empleados para la designación de los docentes, los cambios en los programas de estudio, los mecanismos de evaluación, promoción y seguimiento de los estudiantes (García de Fanelli, 2005).

Algunas universidades creadas en la última década han innovado en ciertos aspectos en relación con los mecanismos de gobierno y gestión tradicionales de las universidades nacionales. Uno de los casos innovadores es el de la Universidad Nacional de Río Negro creada en el año 2007. La misma desarrolla una gestión territorial de la universidad en sedes ubicadas en distintas zonas de la provincia, a cargo de vicerrectores, en lugar de decanos. Por otro lado, a semejanza del modelo de gobierno de las universidades francesas, existen tres órganos colegiados principales: el Consejo de Programación y Gestión Estratégica, el Consejo de Docencia, Extensión y Vida Estudiantil y el Consejo de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología, los cuales se replican en cada sede. En dichos consejos, la representatividad de los distintos actores de la comunidad universitaria, del gobierno provincial, los consejos profesionales y del sector productivo local varía en función del objetivo de cada consejo. Por ejemplo, mientras que los estudiantes de grado están representados en los dos primeros consejos, en el de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Tecnológica sólo están presentes los estudiantes de posgrado.

Universidades privadas

De acuerdo con la Ley de Educación Superior, las instituciones universitarias privadas deben constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. En las fundaciones, los fundadores delegan en el Consejo de Administración la dirección de la universidad. En las asociaciones civiles, la autoridad máxima es la asamblea y el consejo directivo. En algunos casos este último es denominado «directorio». En el caso de las universidades confesionales vinculadas con la Iglesia Católica, asumen un papel importante los arzobispos (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007).

Los estatutos de las fundaciones y los de las universidades contienen las disposiciones respecto de las responsabilidades que les caben a los consejos de administración o consejos directivos y a las autoridades académicas: rector, consejo superior y decanos. En general, los consejos de administración o directivos aprueban el presupuesto anual, definen la política laboral y salarial, la estrategia financiera y de inversiones y analizan las propuestas de creación de nuevas carreras desde un punto de vista económico-financiero. Con relación a los rectores, en la mayoría de los casos son designados por los consejos de administración o directivos en forma directa o a propuesta de los consejos superiores. Estos últimos están compuestos por el rector, vicerrectores, decanos o cargos equivalentes. En algunas universidades, especialmente en aquellas de la Iglesia Católica, el claustro de profesores participa del consejo superior. En algunos casos excepcionales se incorporan a los mismos representantes de los graduados o del personal administrativo. Los rectores por su parte eligen a los vicerrectores o secretarios. Finalmente los decanos son elegidos en la mayoría de los casos por los consejos de administración o directivos. En algunas universidades

privadas, esta atribución queda en manos del rector, del consejo superior o de la asamblea de la fundación. Otra instancia de gobierno son los consejos académicos de las facultades, integrados por un grupo de profesores designados por el decano o sus pares. Estos tienen funciones de asesoría técnica al decano (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007).

En suma, el gobierno de las universidades privadas asume una estructura generalmente vertical, que descansa en el poder de los consejos de administración o directivos, con escasa representación del cuerpo de profesores en la toma de decisión de aquellos temas inherentes al gobierno de la organización, siendo reservado a ellos los temas académicos.

Instituciones de educación superior no universitaria

A diferencia de las universidades, las instituciones de educación superior no universitarias no son autónomas. Dependen en lo institucional, académico y administrativo de las autoridades provinciales respectivas. Las leyes de educación de 18 jurisdicciones establecen el principio de descentralización de la gestión, operativa o funcional, pero el Ministerio de Educación o equivalente provincial mantiene la centralización normativa. En suma, estas instituciones no se autogobiernan, ni emiten normas ni tienen académicamente autonomía, sino que son los órganos centrales quienes en ocasiones delegan funciones operativas a los fines de mejorar la gestión (Arias y Doberti, 2006). El órgano de coordinación de las actividades de las instituciones de educación superior no universitaria es el Consejo Federal de Educación, integrado por los ministros de educación provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

G.4.2. Bolivia

Las universidades se encuentran agrupadas como universidades adscritas al Comité Ejecutivo de Universidades Bolivianas (CEUB), que son todas las Universidades Públicas Autónomas y tres universidades privadas; y el resto de las universidades privadas, que en su gran mayoría forman parte de la Asociación Nacional de Universidades Privadas.

Las universidades adscritas al CEUB, representan el 16,4% de las universidades del país, aglutinan al 76,2%[1] de estudiantes universitarios y cuentan con la siguiente estructura orgánica:

- El Congreso Nacional de Universidades, que constituye el Órgano Superior de Gobierno y la máxima autoridad de la UPAB, sesiona cada 4 años y está conformado por delegaciones de cada universidad, representadas por: el rector y un vicerrector, dos representantes del Comité Ejecutivo de la Federación Universitaria Local, el secretario ejecutivo de la Federación Universitaria de Docentes, cinco delegados docentes de base elegidos democráticamente, seis delegados estudiantiles elegidos mediante sufragio universal, directo y secre-

[1] Fuente Base de datos – Universidades del Ministerio de Educación.

to (cuatro elegidos por mayoría y dos por minoría) y cuatro delegados de la Confederación Universitaria de Docentes.[1]

- La Conferencia Nacional de Universidades, es el órgano de Gobierno que asume la dirección máxima de las universidades entre uno y otro congreso.
- El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, CEUB, es el Órgano de Programación, Coordinación y Ejecución; es la instancia responsable de representar al Sistema Universitario Público y efectivizar las decisiones emanadas de las máximas instancias. Está constituido por un Secretario Ejecutivo Nacional, y las siguientes secretarías nacionales de Desarrollo Institucional, Académica, de Postgrado y Educación Continua, de Investigación, Ciencia y Tecnología, de Relacionamiento Internacional, de Evaluación y Acreditación, Administrativo y Financiero y de Extensión Universitaria y Participación; así mismo tiene los órganos Nacionales de Asesoramiento para cada una de las Secretarías mencionadas.
-

Los órganos de gobierno en cada universidad son el Congreso Institucional Interno y el Honorable Consejo Universitario; ambos conformados e integrados paritariamente por autoridades universitarias y delegados de las organizaciones docentes, haciendo entre ambos paridad con los representantes estudiantiles. Las más altas autoridades ejecutivas son el rector y vicerrector. Las universidades conforman sus órganos de dirección y ejecución, por elección en base a voto universal de docentes y estudiantes.

Las universidades privadas en su mayoría están adheridas a la Asociación Nacional de Universidades Privadas, cuya directriz es representar y hacer gestiones generales ante el Ministerio de Educación de aquellos aspectos de interés común. No cuenta con una estructura ejecutiva tal como en el Sistema de Universidades Públicas Autónomas. La asociación está conformada por los Rectores como representantes de las universidades. El directorio es elegido cada cuatro años tanto a nivel nacional como departamental.

Las máximas autoridades en las universidades privadas son el rector y vicerrector académico, las cuales son elegidas por su directorio o junta de accionistas en función a los estatutos de cada una de ellas.

G.4.3. Brasil

En Brasil existen dos niveles de responsabilidad claramente divididos: la responsabilidad y la gestión económica y jurídica de la institución, preservando sus objetivos y factibilidad financiera y legal, y la responsabilidad y la gestión académica. Surgen de ello las figuras de sostenedora y sostenida.

Le corresponde a la sostenedora constituir un patrimonio e ingresos capaces de suministrar instalaciones físicas y recursos humanos suficientes para el funcionamiento de la sostenida. También le corresponde administrar dichos insumos con el objeto de garantizar la continuidad y el desarrollo de las actividades de la sostenida.

---

[1] Ver Título III de los Estatutos Orgánicos de la Universidad Boliviana, aprobado en el XI Congreso Nacional de Universidades.

A la sostenida le corresponde cumplir el objetivo central de institución de la sostenedora, que consiste en la implantación y en el funcionamiento de un establecimiento de educación superior, correspondiéndole promover la educación, la investigación y la extensión a nivel superior.

En los objetivos que identifican a la sostenedora y a la sostenida se constata una diferencia importantísima en sus estructuras formales. Por actuar en el ámbito económico, de naturaleza jurídica eminentemente obligacional y patrimonial, se le exige a la sostenedora estar dotada de personería – persona física o jurídica, y, en este último caso, constituida según cualquiera de las formas admitidas en la legislación civil y comercial – con fines de lucro o no. La sostenedora, a pesar de tener a su cargo la tarea de realizar el objetivo esencial de creación de su sostenida y de actuar como agente delegado del deber del Estado para entregar una educación formal a la población, desempeña dichas atribuciones por cuenta y responsabilidad propias, fijándose allí los límites de su responsabilidad, es decir, de entregar educación formal de acuerdo con las directrices y bases establecidas por ley, respetando las normas generales de educación.

Se trata, por lo tanto, de una responsabilidad de tipo administrativo, inherente a la competencia delegada de ejecución de una tarea estatal. Dicha responsabilidad resulta de la integración de cada institución de educación al sistema federal.

Al ser creadas como entidades de la administración pública descentralizada, las instituciones públicas están dotadas de personerías jurídicas propias. La obligatoriedad de su creación según la ley, con una estructura formal de corporación pública, o de fundación pública, le confiere a estas instituciones una responsabilidad plena, que caracteriza la autonomía patrimonial, financiera y administrativa, que se les atribuye frente a la persona sostenedora de derecho público.

Las sostenidas del sector público, bajo la forma de corporaciones públicas, o fundaciones públicas, se rigen por estatutos aprobados por el acto legal de su constitución, y las sostenidas del sector privado, cuando se trate de universidades, deben contar con un estatuto de constitución y con reglamentos universitarios, sin estar sujetas a aprobación previa por parte del poder público. Ahora bien, las instituciones no universitarias deben, en un único documento – el reglamento – discurrir sobre sus características institucionales, su estructura organizacional, relación con la sostenedora y su operatividad académica.

Instituciones Universitarias – Públicas y Privadas

La estructura organizacional de una institución de educación superior debe presentar en su núcleo organismos colegiados con atribuciones resolutorias y normativas, respetado el principio de la gestión democrática, así como la forma de elección de la directiva de la institución. Dicho principio se traduce en la posibilidad de someter a la comunidad académica la adopción y ejecución de medidas con el objeto de perfeccionar la educación ofrecida. Esta premisa es resultado de la Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que estipula exigencias de gestión colegiada autónoma que deberán observar las instituciones universitarias – públicas o privadas.

En la cúpula colegiada de la universidad se cuenta con la presencia de representantes de la entidad sostenedora, para que ésta se mantenga informada de

las discusiones realizadas en el ámbito de la institución sostenida. También podrán participar representantes administrativos y del alumnado, pero es imprescindible que esté compuesta por docentes de la institución. En las instituciones públicas debe haber una mayoría docente, pues la LDB establece que las instituciones públicas deben regirse por el principio de la gestión democrática, pero esta regla no se aplica a las instituciones privadas.

La institución sostenida debe actuar de acuerdo con las posibilidades financieras de la sostenedora, según los recursos presupuestarios disponibles. El estatuto de las instituciones universitarias debe garantizar a la entidad sostenedora el poder de vetar decisiones de la sostenida que impliquen un aumento de gastos.

Los colegiados de educación e investigación de las instituciones tienen la atribución de resolver respecto del conjunto de actividades fundamentales para la vida académica, de modo de ejercer la autonomía universitaria según los modelos en que fue concebida. Se trata de garantizar el ejercicio pleno de las atribuciones académicas a los profesionales de la educación, consecuencia del estándar de calidad inherente a la educación superior.

En la estructura de las instituciones de educación superior deben estar identificados el consejo directivo, los colegiados de la administración superior y básica y los organismos suplementarios.

En relación a la autonomía universitaria, se le garantiza la libertad de enseñanza a la iniciativa privada siempre que cumpla las normas generales de la educación nacional y mediante autorización y evaluación por parte del Poder Público; por lo tanto, la autonomía otorgada por la Constitución a las instituciones universitarias no permite una actuación fuera de las reglas y desvinculada de las directrices emitidas por el Poder Público.

La LDB limita la autonomía a crear, modificar y cerrar carreras y programas de educación superior en la sede de la sostenedora de la institución universitaria. Dicha autonomía, sin embargo, no se extiende a sus campi. De este modo, si la universidad actúa fuera del municipio en que tiene sede su sostenedora, o en un municipio distinto a aquel que figura en el acto de acreditación, deberá explicitar la posibilidad de dicha actuación mediante autorización previa en conformidad con la ley. La autonomía de la universidad para establecer los currículos de sus carreras de pregrado debe ajustarse a las directrices curriculares estipuladas por el Consejo Nacional de Educación (CNE).

Respecto del establecimiento del número de cupos de sus carreras de pregrado, la universidad deberá fundamentar la modificación del número inicial de cupos considerando como parámetros la capacidad institucional y las exigencias de la comunidad en que está inserta.

La autonomía de gestión financiera y patrimonial está establecida por la Constitución. Tratándose de instituciones privadas, la entidad sostenedora es la titular del patrimonio puesto a disposición de la sostenida para el desarrollo de la actividad educativa. Esta situación deberá constar en el estatuto de modo de permitirle una amplia libertad de gestión a la sostenida de acuerdo con los recursos disponibles. Igualmente, el estatuto deberá considerar la posibilidad de que la sostenedora vete resoluciones de los colegiados de la sostenida que impliquen un aumento de gastos.

Instituciones No Universitarias – Públicas y Privadas

Las características de la estructura organizacional de una institución no universitaria son las mismas de las universidades, salvo en lo que se refiere a la autonomía universitaria.

Al igual que en las instituciones universitarias, los reglamentos de las instituciones no universitarias deben garantizar a la entidad sostenedora el poder de vetar resoluciones de la sostenida que impliquen un aumento de gastos.

G.4.4. Chile

Lo que ayer eran tendencias en el gobierno universitario, de dirección por resultados, gestión estratégica, dirección ejecutiva y moderna con completos y complejos sistemas de control de gestión, son hoy día una realidad. Lo anterior no sólo compromete en primera línea al sector privado de la educación superior, sino que también a todas las instituciones públicas, más reacias de modificar sus sistemas de gestión, debido al peso de la tradición. La gestión académica a nivel de unidades opera hoy día en prácticamente todos los planteles de la educación superior sobre estructuras funcionales, de preferencia interdisciplinarias y que comprometen desempeños cuantificables y evaluables.

Las instituciones de carácter público (16) tienen ciertos atributos de gestión de similar naturaleza. La ley que da origen a todo el sistema de universidades, originalmente denominadas derivadas, hoy regionales, es la misma, razón por la cual el legislador consagró en la junta directiva una serie de atribuciones económico-financieras (aprobación del presupuesto, inversiones y enajenaciones) y de desarrollo (aprobación plan estratégico). Estas juntas directivas son de composición múltiple. A ella concurren representantes del Presidente de la República, de la comunidad académica y del sector externo (empresarios, ex - alumnos).

Estas instituciones tienen también como cuerpo colegiado al consejo académico, constituido por los decanos de facultades, directores de institutos y en algunos casos representantes de los académicos. Una naturaleza similar tienen las instituciones privadas pertenecientes al CRUCH, las que en su consejo superior, de composición muchas veces triestamental (estamento estudiantil y administrativo con derecho a voz), colegian las decisiones académicas más relevantes para la marcha de la institución.

En el caso de la elección de la autoridad unipersonal, las universidades laicas pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), operan mecanismos de elección directa de académicos, en procesos similares a las de sus congéneres estatales. En el caso de las universidades católicas (6), existen mecanismos de consulta al interior de la comunidad académica, siendo la autoridad eclesiástica respectiva (en Chile o el Vaticano, para las de naturaleza Pontificia) la que se pronuncia definitivamente respecto a la autoridad máxima a designar. La Universidad de Chile por su parte tiene un estatuto propio, aprobado en el año 2006, en el que se garantiza en su Senado Académico la participación triestamental.

En la gran mayoría de las universidades del CRUCH las autoridades académicas, decanos y directores de institutos son elegidas democráticamente por sus pares.

No siempre estas autoridades tienen una estrecha afinidad con el equipo directivo, lo que le plantea a la autoridad superior un desafío más en los esfuerzos de coherencia y cohesión.

En el caso de las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH, el mecanismo de gestión interno adopta diferentes modelos, conforme a la naturaleza de su misión institucional, pero preponderadamente por el estilo de gestión que sus controladores desean dar a la corporación. Se trata de estilos de gestión más verticales que los observados en el sistema que recibe financiamiento del Estado, en donde la búsqueda de consenso, de generación de un proyecto de desarrollo universitario compartido exige de sistemas más complejos de administrar. El sistema de institutos profesionales y centros de formación técnica tienen estructuras de organización más horizontales, que facilita una administración más eficiente. Al privilegiar la formación docente, sus mecanismos de gestión y rendición de cuentas son más fáciles de evaluar.

En algunas universidades, las menos, se ha tendido a reproducir de manera simplificada los atributos de la universidad republicana, con cuerpos colegiados, garantes de dar una visión más holística a las decisiones ejecutivas del equipo directivo. Otras instituciones han centrado en los gremios que representan a sus fundadores y/o controladores la potestad de la decisión de las principales orientaciones estratégicas y tácticas, así como también de la distribución y asignación de recursos. En algunas de ellas se denominan francamente directorios, en otros, su nombre ha tenido una mayor consideración con la etimología académica convencional.

Ya sea en instituciones públicas o privadas, con apoyo público o sin éste, los directivos o ejecutivos deben saber responder a diferentes demandas, toda vez que ello es una condición sine qua non para desenvolverse en este medio. Importante resulta consignar que los sistemas de aseguramiento de la calidad, ya sea a través de los mecanismos de acreditación institucional o de acreditación del pregrado y postgrado proveen muchas veces una información mucho más rica que la manejada internamente por los propios equipos directivos; un déficit que debe alertar a los distintos modelos de gestión existentes en el país. Cualquiera sea el mecanismo de gestión corporativa que rija a la institución, los organismos superiores de dirección deben ser confrontados con los datos duros sobre lo que están haciendo realmente sus instituciones, hecho que en la elaboración de los distintos planes de desarrollo estratégico no sale todo lo bien relevada como sería deseable.

Y es precisamente en este punto donde encontramos diferencias en el quehacer de la gestión, tanto para universidades públicas como privadas; aquellas que ven la rendición de cuentas como un elemento fundamental de la gestión corporativa, permeando toda su estructura y aquellas que lo interpretan como una gestión burocrática que debe ser resuelta de la manera más expedita posible. Una oportunidad de la gestión, por cuanto los beneficios más perdurables de la acreditación son internos, al instalar una cultura institucional de la transparencia y de la rendición de cuentas.

A este respecto, una preocupación recurrente en algunas instituciones del mundo privado dice relación con la supuesta colisión entre autonomía y gestión que se enfoca a la rendición de cuentas. Debe precisarse a este respecto que la primera se refiere a la libertad académica en lo que se refiere a la definición de su misión y el manejo autónomo en la consecución de sus fines e intereses, prerrogativas que en

toda sociedad democrática deben ejercerse en el marco de las definiciones establecidas por la comunidad política.

La gestión del sector privado de la educación superior ha demostrado logros significativos en estos últimos años, no solo en lo relativo a sus aspectos cuantitativos de cobertura, sino que también en lo referido a procesos de desarrollo institucional. Las universidades han ido diferenciándose progresivamente en sus misiones y roles, lo que ha disipado dudas de la política pública en lo relativo a la expansión descontrolada de algunas. No deja de llamar la atención eso sí, que cuatro corporaciones, algunas de ellas con más de un plantel bajo su control, representan al año 2010 casi un tercio de la matrícula del sistema en su conjunto. Sus cifras de crecimiento anual son sostenidamente de dos dígitos, las que de mantenerse en una década podrían llegar a representar el 50% de la matrícula total.

La apuesta por la masividad puede ser una decisión aceptable, en la medida que la información sobre las tasas de retención, tiempo de permanencia en los distintos planes de estudio y empleabilidad sean adecuadamente conocidos por los demandantes.

El curso por el que ha transitado la búsqueda del desarrollo corporativo, independiente de su estatus, ha dicho relación con la opción de desarrollo estratégico de los planteles, el que se ha movido dentro de las siguientes alternativas: consolidación, masificación, especialización o diversificación. La gestión académica y administrativa ha estado alineada con estas opciones, observándose en este sentido las más diversas variaciones en cada una de ellas. La búsqueda de prestigio académico ha estado centrado en esta etapa más bien en la capacidad de atraer a los mejores alumnos del sistema escolar, que en los datos duros de investigación, innovación y publicaciones, que es la tónica del mundo desarrollado o en los países de la OECD. Un curso de acción al cual también, paradojalmente también han sido arrastrados los planteles más tradicionales.

G.4.5. Colombia

En la actualidad hay en el país 32 universidades oficiales divididas en nacionales, departamentales y una distrital. Las primeras fueron creadas por la Nación, las segundas por las entidades territoriales y la última por el Distrito Especial de Bogotá La tradición de la universidad pública en Colombia se remonta a las dos primeras décadas del Siglo XIX.

La gestión de las instituciones se lleva a cabo en el marco de la autonomía que les reconoce la Carta Política y la Ley 30 de 1992. Esta autonomía les permite: «darse y 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 correspondientes, 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 su función institucional» (Ley 30 de 1992, Art. 28). La Ley sólo señala una estructura mínima para las instituciones estales, pero no fija reglas de juego en lo relacionado con el tipo de orientación estratégica o planes de acción de cada una. En general, las universidades grandes y más consolidadas

poseen una estructura y estilos de gestión tradicionales y en ellas la comunidad académica tiene un peso propio de modo tal que las decisiones académicas ascienden de los comités hacia los consejos y de éstos a las instancias de decisión académico-administrativa. Con frecuencia, existe un desencuentro entre el sector académico y el administrativo ya consuetudinario respecto a las estrategias y prioridad del gasto, sin que llegue a posiciones irreconciliables. En general, el estilo de gestión es tradicional, poco abierto al sector externo y autorreferencial. El concepto de «universidad emprendedora» aún no se da de modo amplio en la gestión de las universidades y no existe en el país un esquema de rankings que favorezca la competencia entre ellas. Paulatinamente, la autonomía de las instituciones se ha conciliado con el rendimiento de cuentas y la transparencia de su gestión, constituyéndose poco a poco en un valor de la cultura institucional.

Una visión en detalle de los estatutos de las instituciones de educación superior de carácter estatal hace visible la existencia de una gran heterogeneidad entre ellas. No sólo por el grado de precisión de sus principios y regímenes que las cubren, sino por la no concordancia entre estos textos y lo que la Carta Política y la Ley 30 de 1992 obligan. Si bien es cierto que a nivel de la formulación de principios y objetivos institucionales la mayoría de los estatutos son completos, éste mismo cuidado no se observa, a pesar de lo exigido por la Ley, en materia de señalar un régimen de inhabilidades para los miembros de los consejos superiores, en la definición de la participación directa de los estudiantes en la elección de rector, en la definición de un sistema de planeación, o del régimen presupuestal y de contratación (con excepción de la Universidad de Antioquia y de la Universidad del Valle). Con frecuencia, en la formulación del régimen estudiantil las definiciones no son unívocas, prestándose a múltiples interpretaciones, por ejemplo en lo relacionado con ingresos, egresos o en materia de incentivos o reconocimientos. Quizá el aspecto más delicado tiene que ver con la formulación del denominado «debido proceso», reconocido por la Carta Constitucional y que de no seguirse pone a la institución en franca debilidad frente a demandas por la vulneración por parte de la institución a los derechos de defensa de los estudiantes. Asimismo, el aspecto que recibe mejor cuidado por parte de las instituciones en la definición de sus estatutos es lo relacionado con el estatuto docente, el sistema disciplinario, la carrera docente y el régimen salarial. Todos estos tópicos son dignos de ser tenidos en cuenta en razón de su importancia para identificar el grado de gobernabilidad de las instituciones. Adicionalmente, vale la pena subrayar la importancia que recibe en cada institución la definición de un régimen administrativo interno y la definición bastante generosa del estatuto de bienestar universitario bastante generoso, sobre todo en las universidades de mayor desarrollo.

En aquellas instituciones públicas distintas a las universidades más grandes y mejor consolidadas, se suele encontrar la misma estructura de éstas, en correspondencia con su naturaleza tamaño y complejidad. Aunque más pequeña, la estructura es la misma y los estilos de gestión se encuentran influidos por el poder corporativo de diferentes grupos que con frecuencia capturan a las instancias de los consejos académicos y de los consejos superiores, hasta el extremo de influir en la designación de las autoridades académicas a través de mecanismos ajenos a la vida de la academia.

En relación con el sector privado, debe señalarse que en la actualidad no existen estudios sobre la gestión de las instituciones de educación superior de este sector. El único estudio al respecto fueelaborado sobre la base de visitas realizadas entre el

2001 y el 2002 por parte del ICFES a 269 instituciones, de las cuales 189 eran de carácter privado (ICFES, 2003). Como muestra se tomaron 168 privadas, las cuales fueron analizadas desde el punto de vista de la gobernabilidad considerando cinco factores básicos: órganos de gobierno, aspectos jurídicos, docentes y estudiantes, aspectos académicos y aspectos financieros. En general, todas las instituciones tienen limitaciones relacionadas con aspectos jurídicos, asociados a la actualización y contenido de sus estatutos y específicamente con la carencia de un régimen de inhabilidades para los miembros de sus consejos directivos o superiores o con el contenido de sus regímenes de docentes y estudiantes. De igual manera, algunas de ellas han presentado problemas en relación con su manejo financiero y la contratación, pago y liquidación de sus docentes. Adicionalmente, se presentan limitaciones en algunas de ellas, especialmente en las instituciones técnicas y tecnológicas referentes a la acreditación y rendimiento de cuentas. Los aspectos más críticos están relacionados con los recursos físicos y financieros. Aunque a 2010 no existen estudios actualizados relacionados con estos aspectos de la gestión en el sector privado, vale la pena señalar que en relación con los aspectos jurídicos, un estudio posterior (Cárdenas, 2006) constató que a dicha fecha los aspectos críticos señalados se mantienen aún.

G.4.6. Costa Rica

En Costa Rica no existe una política para todo el sistema de educación superior. Se encuentra altamente fragmentado, y en él prevalecen la autonomía (constitucional) que ostentan las universidades públicas y las libertades garantizadas (por ley) para las universidades privadas.

La Ley 1362, del 8 de octubre de 1951, en su artículo 1 creó el Consejo Superior de Educación como órgano encargado de la dirección general de la enseñanza oficial. Como tal, esta instancia es la que define la política educativa y promueve cambios pertinentes para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la eficacia de la educación en sus diferentes niveles, ciclos y modalidades. Sin embargo, las resoluciones que emite este órgano se refieren fundamentalmente a los niveles preuniversitarios. En materia de educación superior, sus competencias se limitan al ámbito de las instituciones para-universitarias.

Con la suscripción del citado Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal, en 1974, las universidades acordaron ejercer en forma coordinada su potestad de gobierno en áreas específicas de su quehacer institucional, en el seno del CONARE y con la participación de la OPES. La expresa voluntad de las autoridades universitarias de elaborar un único documento de planificación conjunta quedó plasmada en la versión inicial del citado Convenio, en sus artículos 3 y 7, en los que se indicaba que una de las funciones del CONARE es: «Señalar a OPES las directrices necesarias para la elaboración del Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES). Posteriormente el PLANES fue elevado a rango constitucional, como resultado de la reforma al artículo 85 de la Constitución Política (Ley 6580, de 18 de mayo de 1981)» (CONARE, 2005).

El Convenio de Coordinación fue modificado en 1982, señalando entre las competencias del CONARE y de la OPES en materia de planificación universitaria, «preparar el PLANES, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan

Nacional de Desarrollo vigente. El PLANES tendrá cinco años de duración y deberá evaluarse anualmente».

Entre la firma del Convenio y el 2009 se elaboraron cinco documentos del PLANES, los cuales abarcan los siguientes períodos quinquenales: 1976-1980, 1981-1985, 1986-1990, 1991-1995 y 2006-2010. Los primeros cuatro no lograron la aprobación formal de los Consejos Universitarios y, por lo tanto, no pudieron ser implementados en su totalidad. Durante la década siguiente (1996-2005) no se elaboraron documentos de PLANES, lo que no implica que se abandonara por completo la planificación de la educación superior, como lo muestra la definición de la visión sistémica de la educación superior en el año 2003.

La elaboración de planes quinquenales se suspendió en 1994 a solicitud de los nuevos miembros del Poder Ejecutivo, «que convinieron con el CONARE en que la Comisión de Enlace (organismo establecido para coordinar las relaciones entre las Instituciones de Educación Superior Estatal y el Poder Ejecutivo, integrado por cuatro ministros y los cuatro rectores de las universidades públicas) impulsara una visión prospectiva de cara al nuevo siglo, considerando las funciones asignadas a esta misma instancia en su decreto de creación» (CONARE, 2005).

«Se estableció así la Agenda de la educación superior pública», que a criterio de los rectores y los ministros de Gobierno reunió aspectos relevantes en torno a lo que debería ser la universidad costarricense en el siglo XXI. Asimismo, los señores rectores acordaron que los resultados y los eventuales acuerdos que se obtuvieran a partir de este esfuerzo servirían como insumo para la elaboración del nuevo Plan de la educación superior» (CONARE, 2005).

En el período transcurrido entre la publicación de la Agenda y la decisión de realizar el nuevo y último PLANES (CONARE, sesión 36-04, celebrada el 23 de noviembre de 2004), el financiamiento de las universidades públicas no quedó sujeto a la presentación del Plan, sino a la firma de los Convenios de Financiamiento.

En diciembre de 2005 el CONARE publicó el PLANES 2006-2010, que sigue vigente, y fue el primero en concluir el proceso formal de aprobación. En él «se buscó atender las demandas cambiantes del nuevo milenio y dar cumplimiento a la norma constitucional que establece el deber para CONARE de aprobar su plan de desarrollo en los años divisibles por cinco» (CONARE, 2005). Este se organiza en torno a cinco ejes estratégicos: i) Pertinencia e impacto ii) Calidad iii) Cobertura y equidad iv) Ciencia, tecnología e innovación y v) Gestión. También se dan orientaciones del Fondo del Sistema, creado por el CONARE para impulsar acciones y tareas de construcción, desarrollo y fortalecimiento del sistema.

A la fecha de edición de este capítulo, no existe una evaluación específica de los logros y alcances del PLANES que está próximo a concluir su período de vigencia. Sin embargo, en el marco de la preparación del nuevo PLANES (2011-2015), en distintas actividades organizadas por el CONARE la amplia red de funcionarios involucrados en el proceso han ido identificando los que consideran los principales logros estratégicos.

El principal logro identificado es el fortalecimiento de la operación como sistema de educación superior universitaria estatal y el despliegue de múltiples acciones que construyen esa visión sistémica para el conjunto de instituciones. Como ya se mencionó, la decisión del CONARE de crear el Fondo del Sistema, posibilitó e impulsó el desarrollo de estas acciones. Una particularidad del Fondo es que no

sigue los criterios generales del FEES para la distribución de recursos entre las cuatro universidades, sino que más bien ha sido utilizado como un mecanismo de redistribución, favoreciendo a las que absorben una proporción menor del total de los recursos públicos.

G.4.7. Cuba

Como sistema integrado orientado a la materialización del proyecto económico, social y cultural de alcance nacional, la autonomía en las universidades cubanas se enmarca en el encargo social asignado a las mismas. Así, el modelo de gestión puede caracterizarse como un modelo descentralizado, basado en la centralización de las cuestiones estratégicas a partir de las políticas que se derivan del interés social, donde cada institución tiene un espacio amplio para implementar sus criterios de desarrollo institucional a partir de la perspectiva nacional y en estrecha relación con su entorno (entidades sociales, empresas y la comunidad en general), así como la toma consecuente de las decisiones.

El rector es la principal autoridad de la institución, lo que conlleva la responsabilidad correspondiente y la mayoría de sus decisiones resultan de las recomendaciones de un conjunto de órganos de participación, integrados por docentes, investigadores, estudiantes y trabajadores en general, elegidos o designados, para tratar asuntos tales como: la política científica y evaluación de sus resultados, la política de posgrado y su impacto social, la promoción dentro de la carrera docente, el otorgamiento de grados científicos y muchos otros aspectos. Este modo de actuación se extiende a todos los niveles de la institución y propicia la participación en el gobierno de la comunidad universitaria.

Los Consejos Universitarios son los máximos órganos asesores de las autoridades o directivos, en los niveles de institución y facultad, los que están integrados por representantes de los factores académicos, estudiantiles y gremiales y cuyos acuerdos constituyen guías para la política, a la vez que tienen una alta incidencia en la toma de las decisiones. De hecho, las decisiones estratégicas en las universidades, se toman después de procesos amplios de debate, donde participan tanto el personal académico como los estudiantes.

En la búsqueda de consenso que sistemáticamente se práctica en la toma de las decisiones importantes en la política universitaria, a la participación estudiantil le ha correspondido un papel relevante a partir del compromiso y sentido de pertenencia que los jóvenes han manifestado en la vida académica durante más de cincuenta años. Como expresión de ese relevante protagonismo estudiantil en el desarrollo de la educación superior, pueden señalarse, a modo de ejemplo, los Congresos Nacionales de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), a los que asisten las principales figuras del Estado y el Gobierno y no son pocos los resultados de sus deliberaciones y acuerdos que han influido en la política del sistema.

En conclusión, en las universidades cubanas no se puede hablar de colegialidad en el sentido tradicional; en su lugar existe una amplia participación en la búsqueda de consenso, están institucionalizados espacios de debate internos y se le da la consideración adecuada a las iniciativas y propuestas de sus integrantes. Todo ello es expresión del real carácter democrático resultante de la participación de la comuni-

dad académica en el gobierno de sus instituciones. Aunque no existe una representación institucionalizada de actores externos, en el gobierno de cada institución están presentes diferentes tipos de vínculos que facilitan el interés de las universidades en la atención y solución de las demandas presentadas por organismos gubernamentales, empresas, gremios y otros sectores de la sociedad civil.

Las autoridades de las universidades son designadas por los órganos con competencia definida para este propósito. Por ello los jefes de departamento son designados por el rector a propuesta de los decanos correspondientes; y los decanos, a propuesta de los Rectores respectivos, son designados por el Ministro o jefe del organismo al que se encuentra adscripta la institución.

Es necesario subrayar que estas designaciones son resultado de un proceso donde, no sólo se estudia con detenimiento el historial académico de los candidatos para la designación en cuestión, sino que también incluye consultas a docentes, estudiantes y otras personas o instituciones relacionadas. De hecho, este proceso de designación comienza con la inclusión de los jóvenes docentes e investigadores más talentosos y prometedores en la denominada «reserva de cuadros[1]», lo que conlleva un programa para su formación, tanto en aspectos académicos como administrativos y la delegación de autoridad para el desarrollo de tareas que permitan aquilatar las perspectivas reales de los mismos para el desempeño futuro de los cargos de dirección de los que son reserva. Para todos los puestos directivos está establecido un conjunto de requisitos, principalmente de carácter académico. Así por ejemplo, para ser jefe de departamento, decano o rector es necesario poseer la categoría docente de profesor auxiliar o titular, que son las máximas categorías de la carrera académica, aunque está previsto que puedan producirse nombramientos con carácter de excepción por un período de tiempo determinado.

Es importante señalar que todos los directivos universitarios se someten anualmentea un proceso de evaluación de su desempeño, de lo cual puede resultar su democión en caso de incumplimientos en sus tareas fundamentales.

G.4.8. México

Se ha dado continuidad a la elección de órganos unipersonales de gobierno (rectores, directores…) a través de juntas de gobierno, ya estabilizando en casi todas las IES autónomas públicas esta modalidad, y descartando los sistemas plebiscitarios.

En el sector público, pero no de IES autónomas, sino en el de los subsistemas tecnológicos, la verticalidad se sostiene: toda decisión, desde la curricular hasta la de las autoridades, corresponde a la SES.

Y en el sector privado, son los dueños de las IES orientadas a la ganancia, o los consejos de las que no tienen afanes de lucro, las que nombran a los funcionarios, y su conducción suele ser muy vertical.

Cabe hacer mención de un fenómeno novedoso en este periodo:

- En varias ocasiones, se ha vulnerado el sistema de autonomía de las IES que gozan de este estatuto, derivado de un resultado paradójico de la transición

[1] El término cuadro es una expresión equivalente al de directivo o persona que dirige.

política mexicana. Al desaparecer el Presidente como el coordinador del poder general, al que se subordinaban los gobernadores de los estados, en cada entidad los gobernadores han retomado el poder directo sobre sus regiones. Al menos en un caso, cuando la junta de gobierno de la universidad eligió a un rector que no agradaba al gobernador, éste, con el control de su Legislatura local, modificó la Ley Orgánica para invalidar el proceso e imponer a su candidato.

- Por otro lado, ha habido procesos que ponen en debate el estatuto de la autonomía: se han llevado situaciones laborales de académicos, o de estudiantes no aceptados en los procesos de selección, a las entidades judiciales que, en algunos casos, han decidido que de acuerdo a la Constitución, las resoluciones en materia académica son facultad de las Universidades Autónomas; pero en otros han optado por adoptar acuerdos bajo el argumento de que la autonomía no puede estar al margen de opciones legales como el Juicio de Amparo. Este debate ha calado hondo en los actores de la educación superior, pues en algunos casos las «intromisiones» se consideran inaceptables, pero en otros los mismos actores las solicitan, dependiendo de la relación de fuerzas internas. No cabe duda de que, como resultado de la alternancia y el avance de las leyes de transparencia y rendición de cuentas, la noción de autonomía y de facultades exclusivas ha sido puesta bajo una nueva lente. No se trata de un problema generalizado, pero es conveniente notificarlo como un elemento novedoso en la relación entre los poderes internos de las IES, los de las entidades federativas e incluso las instancias nacionales del poder judicial.

G.4.9. Perú

Universidades

Según la Ley de Universidades 23733, en su Capítulo IV sobre el gobierno de las universidades, la conducción de estas entidades descansa en cuatro instancias compuestas de la siguiente forma:

1. La Asamblea Universitaria compuesta por: a) el rector y los vicerrectores; b) los decanos de las facultades y el director de la escuela de post-grado; c) los representantes de los profesores de las diversas facultades, en número igual al doble de la suma de las autoridades universitarias descritas. La mitad de ellos son profesores principales. El estatuto de cada universidad establece la proporción de los representantes de las otras categorías; d) los representantes de los estudiantes que constituyen el tercio del número total de miembros de la Asamblea y; e) los representantes de los graduados, en número no mayor al de la mitad del número de los decanos.
2. El Consejo Universitario integrado por a) el rector y el o los vicerrectores; b) los decanos de las facultades y el director de la escuela de post-grado; c) por representantes de los estudiantes, cuyo número es el de un tercio del total de los miembros del Consejo y; d) por un representante de los graduados. Los funcionarios administrativos del más alto nivel asisten cuando son requeridos, al Consejo como asesores, sin derecho a voto.

3. El rector, que es el personero y representante legal de la universidad. Es elegido para un período de cinco años.
4. El Consejo y el decano de cada Facultad. El Consejo de la facultad está integrado por el decano, quien lo preside, por representantes de los profesores y de los estudiantes, elegidos por los profesores y los estudiantes de la facultad, respectivamente; y, por un representante de los graduados en calidad de supernumerario. El decano es elegido por cinco años.

Las universidades que se acogen al Decreto Legislativo N° 882, funcionan bajo la conducción de un directorio, rector, vice rectores y decanos designados, no elegidos. Esto permite, muchas veces una conducción más ágil y coherente.

Las principales funciones de las cuatro instancias son:

- La Asamblea Universitaria representa a la comunidad universitaria y tiene la capacidad de reformar el estatuto de la universidad; elegir autoridades y declarar su vacancia; ratificar el plan anual de funcionamiento y desarrollo de la institución aprobado por el Consejo Universitario; y crear, fusionar y suprimir unidades académicas. Se reúne dos veces al año o de forma extraordinaria por iniciativa del rector o de más de la mitad de sus miembros o los de Consejo Universitario.
- El Consejo Universitario es el órgano de dirección superior, de promoción y de ejecución de la universidad que aprueba el plan anual de funcionamiento y desarrollo de la universidad; dicta el reglamento general de la universidad, el reglamento de elecciones y otros reglamentos internos; aprueba el presupuesto general de la universidad; autoriza los actos y contratos que atañen a la universidad y resuelve todo lo pertinente a su economía; propone a la Asamblea Universitaria la creación, fusión, supresión o reorganización de las unidades académicas; fija el monto de las pensiones de enseñanza y demás derechos por los servicios que prestan las universidades privadas y resuelve directamente y en última instancia las reclamaciones que sobre la materia se formulen; confiere los grados y títulos académicos y distinciones honoríficas; aprueba el número de vacantes; nombra, contrata y remueve y ratifica a los profesores y personal administrativo; y todos los demás asuntos que le sean conferidos.
- El rector preside el Consejo Universitario y la Asamblea Universitaria y hace cumplir sus acuerdos; dirige la actividad académica y administrativa, económica y financiera y; las demás que le otorgan la Ley y el estatuto de la universidad.
- El Consejo de la Facultad y el decano dirigen a la facultad de acuerdo con las atribuciones que señala el Estatuto. El decano representa a la facultad ante el Consejo Universitario y la Asamblea Universitaria; es elegido por el Consejo de la facultad entre los profesores principales de ella que tengan diez años de antigüedad en la docencia, de los cuales tres deben serlo en la categoría; y debe tener el grado de doctor o el más alto título profesional cuando en el país no se otorgue dicho grado en la especialidad.

La estructura académica de las universidades

Cada universidad organiza y establece su régimen académico por facultades o unidades de acuerdo con sus características y necesidades. Las facultades son las unidades de organización y formación académica y profesional básica. Están integradas por profesores y estudiantes. En ellas se estudia una o más disciplinas o carreras, según la afinidad de sus contenidos y objetivos, y de acuerdo con el currículo elaborada por ellas.

Cada universidad regula las relaciones de sus facultades con las demás unidades académicas. Los departamentos académicos son unidades de servicio académico, específico a la universidad, que reúnen a los profesores que desarrollan disciplinas relacionadas entre sí. Coordinan la actividad académica de sus miembros, estableciendo y actualizando los sílabos de acuerdo con los requerimientos curriculares de las facultades.

Los departamentos sirven a una o más facultades según su especialidad, y se integran a una facultad sin pérdida de su capacidad funcional, según lo determine el estatuto de la universidad.

Los institutos y escuelas de educación superior

La Ley 29394 establece en su Título III ¨Organización y Régimen de Gobierno¨ que la conducción de estas entidades se diferencia según su carácter público o privado. A nivel de los institutos y escuelas públicas existen tres instancias, compuestas de la siguiente forma:

1. Consejo institucional integrado por a) el director general; los jefes de unidades académicas; los jefes de las áreas académicas; un representante de los estudiantes; y un representante de los docentes. Los dos últimos son elegidos mediante elecciones. Sus principales funciones son evaluar el proyecto educativo de la institución; opinar sobre los criterios de autoevaluación; proponer al Consejo Directivo la creación, fusión o supresión de carreras; proponer normas de proponer comisiones de control, concursos y procesos de organización interna y lineamientos de política; y resolver en última instancia, los procesos disciplinarios de estudiantes.
2. Consejo Directivo integrado por a) el director general, b) los jefes de las unidades académicas y, c) los jefes de las áreas académicas. Sus principales funciones son aprobar y dirigir la ejecución de la institución y su proyecto educativo; gestionar su presupuesto anual; y administrar y convocar a los concurso de admisión y de personal.
3. El director general es la máxima autoridad académica y representante legal. Es el responsable de la gestión pedagógica, institucional y administrativa. Para asumir el cargo, además del título profesional y cinco años de experiencia, es requisito aprobar un concurso público. Sus principales funciones son ejecutar los establecido por el Consejo Directivo; proponer y ejecutar el presupuesto institucional y; dirigir los planes institucional.

   A nivel de los institutos y escuelas privadas, su organización se sujeta a sus estatutos y los reglamentos que señalan su competencia y composición,

adecuándose a criterios básicos establecidos por el Ministerio de Educación. Esto significa que, en la práctica, siguen un modelo de gobierno similar al vigente en los institutos y escuelas públicas.

G.4.10. Puerto Rico

Las IES públicas y privadas tienen una administración interna similar, aunque hay variaciones según el tamaño de la institución. Casi todas están regidas por una junta de síndicos, la cual nombra un presidente que se encarga de la administración de la institución. En algunas instituciones –las más grandes– la selección y eventual nombramiento del presidente se efectúa a través de un proceso de consulta con la comunidad universitaria.

El presidente, además de sus funciones administrativas, está encargado de hacer cumplir la misión, visión y objetivos institucionales. Éste también funge como enlace principal de la institución con el CESPR y las entidades acreditadoras. Sin embargo, el último responsable ante el CESPR, el Departamento de Educación de EE.UU. y las acreditadoras es la junta de síndicos.

Una de las IES privadas que tiene una diferencia considerable en términos de su jerarquía administrativa es la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Aunque en el ámbito local la institución funciona como las otras IES privadas, ésta responde al Vaticano y las normativas de reclutamiento de personal están definidas por el canon de la Iglesia Católica.

En términos más generales de administración interna, las IES nombran a rectores y éstos nombran a los decanos de las escuelas o colegios disciplinarios y al personal administrativo de alta jerarquía. Los decanos, a su vez, nombran directores y coordinadores de los departamentos. En los casos en que el rector siga manteniendo la potestad de contratar a los directores y coordinadores de departamentos, se espera que el decano esté al tanto de dichos nombramientos y – hasta cierto punto – esté de acuerdo con ellos.

La mayoría de las instituciones cuentan con vicepresidentes académicos, de finanzas, planificación, investigación (las catalogadas como IES de investigación), servicios estudiantiles y otras áreas sistémicas. Las IES que no son un sistema, son más pequeñas o sólo tienen un campus, en su mayoría tienen decanos institucionales que responden al presidente y atienden las mismas áreas.

G.4.11. Uruguay

La Universidad de la República (UdelaR) tiene dos elementos distintivos: su régimen autonómico en relación al Estado y un sistema de gobierno basado en la participación de tres órdenes: el de los estudiantes, el de los docentes y el de los profesionales egresados, el que se denomina como co-gobierno. La Ley que lo rige es la Nº 2.549 de agosto de 1958, en estos momentos en pleno proceso de revisión.

La Ley General de Educación del año 2008 creó el Instituto Universitario de Educación (IUDE) como ente estatal para la formación de docentes de la enseñanza inicial, primaria, media y técnica. Para su instalación se creó una «Comisión de

Implantación» con el objetivo de la elaborar una propuesta de organización y de estructura académica y curricular. Esta nueva institución tendrá como sistema de gobierno el mismo que el que actualmente tiene la Universidad de la República, según se desprende como resultado del trabajo de la Comisión de Implantación, aunque aún no se ha puesto en funcionamiento.

El máximo organismo de gobierno es el Consejo Directivo Central (CDC), integrado y presidido por el rector y la participación de nueve miembros designados por la Asamblea General del Claustro (tres por cada orden universitario) y un delegado designado por cada consejo de facultad, instituto o servicio asimilado a facultad.

Actualmente el CDC cuenta con 25 integrantes, de los cuales 15 son delegados de cada una de las facultades o servicios universitarios de igual rango. Funciona de manera ordinaria en forma quincenal y le corresponde todos los asuntos generales de la universidad así como su administración y dirección.

El otro organismo pluripersonal es la Asamblea General del Claustro, integrada por 3 delegados de docentes, 2 de profesionales y 2 estudiantes de cada facultad, instituto o servicio asimilado a facultad. Es un órgano de asesoramiento.

El rector es elegido por la Asamblea General del Claustro en sesión especialmente convocada para ello. Se debe contar con dos tercios de votos de los componentes de la Asamblea. Si no se obtuviera ese número de sufragios en dos votaciones sucesivas, se citará a la Asamblea a una segunda reunión dentro de los quince días siguientes, en la cual el rector podrá ser electo por el voto de la mayoría absoluta de componentes de la asamblea. En el caso que tampoco se lograra una decisión se citará por tercera vez a la asamblea, y en esa ocasión podrá sesionar con cualquier número de asistentes, y resultando electo el candidato que obtenga el mayor número de votos. De darse esta tercera convocatoria la elección se dará entre los candidatos que en las anteriores votaciones reunieron la primera y segunda mayorías.

Para ser rector se requiere ciudadanía natural o legal en ejercicio, poseer título universitario expedido por la Universidad de la República y ser o haber sido profesor titular de la misma.

La UdelaR ha ensayado una serie de medidas no incluidas en su Ley Orgánica debido al tamaño adquirido y ciertas dificultades de coordinación.[1]Al amparo de su capacidad de auto regulación se han realizado algunas creaciones institucionales que tienden a facilitar la conducción universitaria. Entre las innovaciones más relevantes pueden anotarse:

- Creación de un Consejo Ejecutivo Delegado.
- Creación de cuatro Pro-Rectorados de Enseñanza, Investigación, Extensión y de Gestión Administrativa.
- Creación de Comisiones Sectoriales especializados con recursos propios, gestionadas mediante concursos de proyectos a fondos competitivos.
- El funcionamiento en base a áreas y macro áreas.
-

[1] Proyecto ALFA Nro. DCI-ALA/2008/42 , Proyecto ALFA «Aseguramiento de la Calidad: políticas públicas y gestión universitaria INFORMES NACIONALES: EL CASO URUGUAY; Fernando Martínez (2009)

En este momento la UdelaR cuenta con más de una decena de facultades o institutos asimilados a facultades, las que están dirigidas por un decano y un consejo de facultad integrado por cinco docentes, tres egresados y tres estudiantes.

El subsistema privado de educación superior en Uruguay se encuentra regulado por normas constitucionales que consagran el principio de libertad de enseñanza, el decreto-ley 15.661 del año 1984 que establece disposiciones para los títulos profesionales que otorguen las universidades privadas, y sus decretos reglamentarios de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley General de Educación. Dentro de este marco, el Decreto 308/995 consagra un mecanismo de reconocimiento de instituciones universitarias privadas y sus programas académicos, a cargo del Ministerio de Educación con la intervención del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada

La regulación jurídica del subsistema universitario privado uruguayo se caracteriza por no admitir la existencia de instituciones universitarias con fines de lucro, debiendo constituirse como Asociaciones Civiles o Fundaciones. Por otra parte, el estatuto jurídico debe establecer que las autoridades de la institución universitaria dispongan de «autonomía institucional y académica» para la realización de un conjunto de funciones como la creación de carreras, la formulación de los planes de estudio, el otorgamiento de títulos y la designación del personal tanto académico como administrativo.

La autorización para funcionar como institución universitaria es concedida, inicialmente, por un lapso de cinco años, tiempo en el que podrá ser revocada por «apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento o por incumplimiento de los planes y programas de desarrollo presentados para ese lapso». Pasados esos cinco años sólo podrá revocarse por «apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento o por manifiesta inadecuación superviniente de la enseñanza impartida a la evolución científica, técnica o artística ocurrida. La revocación puede recaer sobre la actividad global de la institución o sobre una o más carreras incluidas en ella.» (Decreto 308/95, Art. 7).

La normativa fija estándares con relación al personal docente estableciéndose que tres cuartas partes deben poseer un nivel formativo al menos equivalente al de la culminación de la carrera en que revistan, así como exigencias sobre su experiencia en docencia o investigación, nacionalidad y dominio del idioma español (Decreto 308/95, art. 13).

En el caso de las instituciones privadas, sus estatutos deben estar seguir los mismos principios que se fijan para cualquier otra organización sin fines de lucro, pero dada su naturaleza universitaria deben adicionar algunos factores relevantes. Entre ellos se establece la necesidad de contar con órganos de dirección administrativa, académica y procedimientos de designación de sus integrantes; deben también prever la participación de docentes y estudiantes en los órganos de asesoramiento académico o en los órganos de dirección.

Los órganos de dirección debe tener en consideración que la mayoría de sus integrantes deben ser ciudadanos naturales o legales, o bien contar con residencia en el país no inferior a tres años.

También los reglamentos de la institución deben prever que los titulares de cargos de dirección académica (rector, decano, director de unidad académica o equivalentes) posean grado universitario y experiencia académica no inferior a cinco años.

Salvo estos requisitos generales, las instituciones privadas tienen la libertad de determinar los procedimientos para elegir a sus autoridades, incluyendo los plazos para hacerlo.

G.4.12. Venezuela, R.B.

El gobierno y gestión de las universidades autónomas, las experimentales y las privadas se rige por lo establecido en la Ley de Universidades (1970), la cual establece que la máxima autoridad de la institución es el Consejo Universitario, el que ejerce las funciones de gobierno a través del rector, los vice-Rectores y el secretario. El Consejo Universitario es un cuerpo colegiado integrado por el equipo rectoral, los decanos de las facultades, programas o núcleos, representantes de los profesores y de los estudiantes, un representante de los egresados y un delegado del MPPEU. Como máxima autoridad el Consejo Universitario está facultado para coordinar las labores de enseñanza, de investigación y de todas las actividades académicas de la institución, discutir y aprobar el presupuesto de la universidad y fijar el número de estudiantes que vayan a iniciar estudios en la institución.

En las cinco universidades autónomas más antiguas, el equipo rectoral es electo en forma directa y secreta por los miembros del claustro universitario: profesores de escalafón (asistentes, agregados, asociados, titulares) y jubilados; por los representantes de los estudiantes electos por cada escuela de la universidad y por cinco representantes de los egresados de cada facultad. En las facultades, el gobierno es ejercido por la Asamblea de Facultad, el Consejo de Facultad y el Decano. La Asamblea de Facultad es la máxima autoridad; está integrada por los profesores de escalafón, por los representantes estudiantiles y por cinco representantes de los egresados, su atribución más importante es la elección del decano en votación directa y secreta y aunque también se le atribuye el derecho a proponer al Consejo Universitario, por intermedio del decano, reformas e iniciativas que redunden en un mejor funcionamiento de la facultad, el ejercicio de esta atribución es prácticamente inexistente. El Consejo de Facultad es un órgano colegiado presidido por el Decano, siete representantes de los profesores, un representante de los egresados y dos representantes estudiantiles. Entre sus funciones más importantes están: coordinar las labores de docencia, investigación y todas las actividades académicas de la facultad, de acuerdo con lo dispuesto por el Consejo Universitario. Las facultades están constituidas por una o más escuelas a través de las cuales se realizan las actividades docentes. Cuando existen más de una escuela en una facultad, el gobierno de cada escuela es ejercido por el director y el Consejo de Escuela. El director de escuela es nombrado por el rector de acuerdo con el candidato propuesto por el decano y aprobado por el Consejo de Facultad. El Consejo de Escuela es un organismo de dirección académica y está constituido por el director, quien lo preside; los jefes de departamento; cinco representantes de los profesores; un representante de los egresados; y dos representantes de los estudiantes.

Entre las 28 universidades experimentales, se encuentran aquellas a las cuales algunos años después de su creación les ha sido otorgada la autonomía de acuerdo con lo que la Ley de Universidades (1970)[1] establece al respecto, y ejercen el derecho

[1] La Ley de Universidades establece en el Artículo 9 que el principio de autonomía universitaria consiste en: autonomía organizativa, académica, administrativa y económica y financiera. Este principio también está

a elegir sus autoridades a través del voto de la comunidad universitaria (8 universidades experimentales), tal como es históricamente en las universidades autónomas tradicionales. Su estructura académica no corresponde a la estructura académica de las universidades tradicionales, ya que dado su carácter de experimentalidad, la Ley de Universidades les ofrece la posibilidad de ensayar nuevas orientaciones y estructuras, las cuales generalmente responden a un modelo matricial que las diferencia de las universidades tradicionales con su organización por facultades. En consecuencia, los órganos de gobierno responden a ese modelo, aunque conservando las figuras del rector, vice-rector,secretario y decanos, como principales ejecutores de las decisiones tomadas por un cuerpo colegiado que puede ser un consejo directivo, equivalente al Consejo Universitario. En las veinte universidades restantes, que no gozan de autonomía, las autoridades (rector, vice-rectores y secretario) son nombradas por el gobierno nacional, en función de la identificación ideológica con el proceso de cambios impulsados por el gobierno.

Por otra parte, en todos los procesos electorales está presente la participación organizada de grupos congregados alrededor de principios académicos, pero también de compromisos políticos e ideológicos que han desviado el foco de atención de estos procesos hacia aspectos no necesariamente vinculados estrictamente a lo académico. Es importante señalar que la puesta en vigencia de la LOE ha implicado la paralización o suspensión de los procesos de elección de autoridades, a las cuales se les ha vencido el periodo establecido para ocupar los cargos, ya que esta ley contempla que todos los miembros de la comunidad universitaria, incluyendo al personal administrativo y obrero, participen en el proceso electoral; para ello deberían haberse dictado -pero no se ha hecho- los reglamentos respectivos en cada institución, con el fin de establecer la forma de participación de estos sectores en la escogencia de las autoridades universitarias. La participación, novedosa en el caso venezolano, de estos sectores de la comunidad universitaria en los procesos electorales de las universidades, ha suscitado llamados de alerta, en el sentido de no permitir que ello se convierta en una medida demagógica y clientelar.

Las universidades privadas se rigen también por lo establecido por la Ley de Universidades con relación a la forma de gobierno y a su organización académica, la cual responde al modelo tradicional de facultades y escuelas. Las autoridades son nombradas por los miembros del grupo fundador o promotor de la universidad. Para la creación de las universidades privadas se requiere la aprobación del gobierno, previa opinión favorable del Consejo Nacional de Universidades, para lo cual se demanda la presentación del Proyecto de Estatuto Orgánico por el que se regirá la institución. Le corresponde al Vice-Ministerio de Desarrollo Académico del MPPEU garantizar la supervisión de las instituciones privadas para verificar las condiciones éticas, académicas y legales del funcionamiento de las universidades privadas, así como el refrendo de los títulos y certificados expedidos por estas instituciones.

Las instituciones no universitarias públicas dependen directamente del MPPEU desde donde se establecen los lineamientos a seguir, las políticas de desarrollo institucional, así como las funciones de supervisión, control, evaluación y coordinación. Se rigen por el Reglamento de los Institutos y Colegios Universitarios de septiembre de 1995, el cual establece que cada institución tendrá un Consejo

garantizado en la Constitución Nacional y en la LOE.

Directivo y un Consejo Académico. Sus autoridades son el director, los subdirectores y los jefes de división y, aunque en el Reglamento respectivo se dispone que el Ministerio establezca la forma, oportunidad y condiciones para la participación de la comunidad profesional y estudiantil en la escogencia del director y subdirectores, estas autoridades son nombradas por el MPPEU. El Consejo Directivo es un cuerpo colegiado presidido por el director de la institución y conformado por los subdirectores, los jefes de división, un representante de los profesores, un representante de los estudiantes y un representante de los egresados, en el caso de existir esta asociación legalmente constituida. El Consejo Académico es un cuerpo colegiado de asesoramiento técnico-académico del Consejo Directivo, en el cual están representados los profesores, alumnos y egresados, así como las autoridades del Ministerio que sean designadas para tal fin. Este Reglamento aplica también para los institutos y colegios universitarios privados, los cuales deben contar con la aprobación del gobierno previa opinión del CNU. El instituto o colegio universitario privado debe remitir periódicamente al MPPEU información detallada sobre la ejecución del programa de desarrollo institucional, acerca de su estado administrativo y financiero, cambios de propietarios, y sobre cualquiera otros aspectos que afecten su constitución, organización o funcionamiento[1].

G.4.13. España

La organización de las universidades públicas españolas se compone básicamente de centros, departamentos e institutos universitarios de investigación.

Los centros -facultades y escuelas- se encargan de la organización de las enseñanzas y de los procesos académicos, administrativos y de gestión, conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial. En cambio, los departamentos son las unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas de una o varias áreas del conocimiento. Los institutos universitarios de investigación son centros dedicados a la investigación científica o técnica, o a la creación artística.

Las formas y órganos de gobierno mínimos que deben formar parte de las universidades públicas, según la normativa, se agrupan en órganos colegiados y unipersonales. Son órganos colegiados los siguientes:

a. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la universidad. Tiene funciones de supervisión y control, y de velar por el rendimiento de las actividades universitarias.
b. El Consejo de Gobierno es el órgano de gobierno de la universidad. Establece las líneas estratégicas y programáticas de las enseñanzas, la investigación, los recursos humanos y económicos. Lo preside el rector y está integrado por un máximo de 50 personas.
c. El Claustro Universitario es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria. Lo preside el rector y un máximo de 300 miembros. Se encarga de la elaboración y aprobación de los estatutos, y la elección del rector cuando así lo establezcan los estatutos de la universidad.

---

1 Ver http://www.mppeu.gob.ve/documentos/marcolegal/12.pdf.

d. La Junta de Facultad/Escuela es el órgano de gobierno del centro y la preside el decano o director.
e. El Consejo de Departamento es el órgano de gobierno del departamento y lo preside su director.

La elección de los representantes en estos órganos colegiados varía según lo establecido en la normatividad. El Consejo Social se compone según lo que dispongan las leyes de la Comunidad Autónoma que tenga competencias sobre la institución universitaria. El resto de los órganos colegiados de gobierno se eligen según lo fijen los estatutos de cada universidad.

Los órganos de gobierno unipersonales son:

a. El rector, que es la máxima autoridad académica y ostenta la representación de la universidad. Debe ser elegido entre el cuerpo de catedráticos en activo, y los estatutos de la universidad señalan la forma de su elección: por Claustro o elección de la comunidad universitaria.
b. Los vicerrectores son nombrados por el rector y forman parte de su equipo para apoyar el cumplimiento de sus competencias.
c. El secretario general es también secretario del Consejo de Gobierno; sus competencias se incluyen en los estatutos de la institución.
d. El gerente gestiona los servicios administrativos y económicos de la universidad; es nombrado por el Consejo Social a propuesta del rector.
e. Los decanos de facultad y directores de escuela representan a sus centros y ejercen la dirección y gestión ordinaria de éstos. Son elegidos según los estatutos de entre los profesores con vinculación permanente a la universidad.
f. Los directores de departamento son los representantes de los departamentos y ejercen funciones de dirección y gestión de éstos. Son elegidos según los estatutos de entre los profesores con vinculación permanente a la universidad.
g. Los directores de institutos universitarios de investigación representan a éstos y ejercen funciones de dirección y gestión ordinaria de dichos institutos. Son designados de la forma que establezcan los estatutos y deben tener grado de doctor.

Respecto a las universidades privadas, estas se organizan según sus propias normas. La LOU y la LOMLOU sólo establecen que los órganos de gobierno de estas instituciones deberán buscar una adecuada representación de los estamentos de la comunidad universitaria y un razonable equilibrio de hombres y mujeres. Además, señala que las decisiones de carácter estrictamente académico se deben tomar por órganos constituidos en su mayoría por personal docente o investigador, y que los órganos de gobierno unipersonales tendrán la misma denominación que los correspondientes a los de las universidades públicas y cumplirán las mismas exigencias en cuanto a grado académico de sus representantes.

En los últimos cinco años son pocos los cambios que se han incorporado a la normativa del gobierno interno de las universidades. El más significativo corresponde a la modificación de la ley universitaria, aprobada en 2007, referida a la elección del rector de la universidad, pasando de la única elección a través de la comunidad

universitaria a la elección vía claustro. Cada universidad habría de definir en sus estatutos la vía o las vías que correspondan. La elección del rector vía sufragio universal por parte de la comunidad universitaria asigna a dicha elección un rasgo de voto cualificado estableciendo una ponderación entre los distintos estamentos de la comunidad.

En este periodo también desaparece la Junta Consultiva, creada por la LOU en el 2001 como un órgano consultivo nombrado por el rector, para dar apoyo a éste y al Consejo de Gobierno.

Durante las últimas décadas, la organización del sistema universitario español y el gobierno de las universidades se han visto impregnados de un impulso claro de descentralización –en lo que respecta a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas– y de democracia y participación en cuanto al gobierno interno de las universidades.

El sistema universitario demandaba este tipo de medidas en la organización y su gobierno. En la actualidad, las universidades españolas están inmersas en una serie de reformas encaminadas a consolidar el proceso de convergencia europea y a mejorar su competitividad internacional. Los Campus de Excelencia Internacional responden a una estrategia para mejorar el posicionamiento de las universidades españolas en el mundo. Además, muchas universidades han puesto en marcha iniciativas para la creación de escuelas de postgrado, con un marcado objetivo de atracción de estudiantes y profesores internacionales.

Este objetivo de competitividad internacional está estrechamente ligado con el funcionamiento de las organizaciones internas. Se requieren estructuras más ágiles en los procesos y en la toma de decisiones, capaces de adaptarse a situaciones diversas; eliminando rigideces e imprimiendo agilidad y adaptabilidad a la organización.

La mejora de la gobernanza de las universidades debería pasar inexcusablemente por adecuar la participación de la sociedad en la universidad con la finalidad de velar por el mayor rendimiento de las actividades universitarias, sean docentes, de creación de conocimiento, de transferencia de dicho conocimiento, culturales, etc. Además, en el proceso de fortalecimiento de la vida democrática de las universidades y de la participación de la comunidad universitaria, aún existe un importante déficit en la participación de los estudiantes en la vida de la universidad y en la toma de decisiones.

La rendición de cuentas forma parte del contrapeso de la autonomía de las universidades y se ha visto desarrollada en los últimos años a través de la adopción de la Responsabilidad Social Universitaria (RSU) por parte de diversas instituciones de educación superior, y la consolidación de los sistemas de evaluación de la calidad.

G.4.14. Portugal

Los establecimientos de educación superior pública gozan de autonomía estatutaria, pedagógica, científica, administrativa, financiera, patrimonial y disciplinaria. Los establecimientos privados, en tanto, gozan de autonomía pedagógica, científica y cultural, y se rigen por el Estatuto de Educación Superior Particular y Cooperativa.

Las universidades públicas portuguesas, a pesar de la autonomía de gobierno que poseen, tienen que obedecer al RJIES (Régimen Jurídico de las Instituciones de

Educación Superior – Ley 62/2007), sobre la base del cual elaboran sus reglamentos internos, y son muy dependientes del gobierno central en lo que se refiere al financiamiento de sus actividades. La capacidad que las instituciones tienen de captar ingresos para su gestión está estrechamente relacionada con los proyectos de investigación y el cobro de *overheads* y pagos de alumnos, principalmente de segundo ciclo.

Las instituciones públicas cuentan con un organismo colegiado superior denominado Consejo General, que monitorean las actividades de las instituciones, validan sus planes e informes de actividades, así como la política estratégica de ésta. Son elegidos por los docentes e investigadores de las instituciones y son ellos los responsables de la elección del rector o presidente, quien tendrá a su cargo la elección de los miembros que formarán parte del organismo ejecutivo de la institución (Consejo de Gestión) responsable de la administración de la institución.

Además de sus organismos e instancias superiores de gobierno, las instituciones de educación superior a nivel de las escuelas deben contar con los siguientes organismos:

- Consejo Científico y Consejo Pedagógico (Educación Universitaria)
- Consejo Técnico Científico y Consejo Pedagógico (Educación Politécnica)
- A nivel de las Unidades Orgánicas de Investigación deberán contar con un Consejo Científico.
-

Cada institución tiene que responder al ministerio tutelar, generalmente el MCTES, de sus cuentas y actividades, justificando no sólo el financiamiento obtenido sino su actividad general. Un instrumento de validación de la actividad de las instituciones es el Cuadro de Evaluación y Responsabilización (QUAR), obligatorio para todas las instituciones públicas y que deben elaborar anualmente. El QUAR se compone de un conjunto de objetivos por lograr en un determinado año y es un compromiso que la institución debe implementar a través de su Consejo de Gestión. A los organismos tutelares les corresponde constatar si los objetivos que cada institución se propuso fueron alcanzados. La fiscalización de dichas actividades en cada institución es responsabilidad del Consejo General.

Con el RJIES se generó la posibilidad de que una institución, mediante la evaluación por parte del MCTES, pueda migrar hacia un sistema de fundaciones públicas con régimen de derecho privado. Este sistema garantiza una mayor autonomía a las instituciones, principalmente financiera, que se agrega a la ya autonomía estatutaria, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financiera, patrimonial y disciplinaria con relación al Estado, con una diferenciación adecuada a su naturaleza (esta garantía consta en la Constitución portuguesa).

La migración hacia el sistema fundacional debe ser justificada y comprobada la transición ventajosa hacia este régimen. Deberá ser manejada por un consejo de curadores, sugerido por la institución y nombrados por el gobierno, constituido por cinco integrantes con un mandato de cinco años. El financiamiento del Estado a las instituciones que se constituyen como fundaciones se establece por medio de contratos plurianuales, de una duración no inferior a tres años, de acuerdo con objetivos de desempeño. A pesar de lo mencionado, la institución se rige por la Ley del Financiamiento del Estado aplicada a las demás instituciones públicas y los montos por pagar por parte del alumnado se establecen sobre la base de la ley general.

H. Aseguramiento de la calidad

Introducción

Uno de los cambios más visibles que se vienen produciendo en los sistemas de educación superior del mundo, y también en el espacio iberoamericano, es la aparición de regímenes de aseguramiento de la calidad, con sus procedimientos de evaluación por pares interna y externa, de acreditación e información que los componen.

Se trata de una nueva forma de organizar la relación entre las instituciones de educación superior y los gobiernos, en torno al eje de la responsabilización pública por la calidad de los procesos que se realizan y los resultados obtenidos.

A través de estos procedimientos se busca estimular el mejoramiento continuo de las instituciones y su desempeño, así como certificar estándares de formación en los diferentes campos profesionales y programas de posgrado, conjuntamente con principios y prácticas de buena gestión de las instituciones. Por estos medios se procura, además, garantizar la confianza en las instituciones y en el valor de los certificados que expiden; orientar la demanda estudiantil; dar mayor información a los empleadores y usuarios y corregir fallas de mercado –en particular asimetrías de información– que son características del ámbito de la educación.

Estos resguardos nacen y se difunden en respuesta a diversos fenómenos, tales como: la ampliación y diferenciación de las plataformas institucionales de la educación terciaria (Capítulo B); la aparición de nuevos proveedores privados, algunos con fines de lucro y otros que emplean una variedad de tecnologías de enseñanza; el explosivo crecimiento de la matrícula, los programas y los certificados (Capítulos C y E); el creciente costo que tienen para las sociedades y las personas los estudios superiores; la necesidad de favorecer la circulación de las personas con un mayor capital humano a nivel global así como la internacionalización de la educación terciaria, con sus componentes de movilidad estudiantil y académica y de reconocimiento mutuo de grados y títulos.

Los sistemas de acreditación surgidos en la región[1] obedecen a distintos regímenes de dependencia político-administrativa. En efecto, hay agencias públicas, pero autónomas respecto del gobierno, como en los casos de Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Puerto Rico; hay agencias propiamente de gobierno, como en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, México, República Dominicana, Uruguay; hay además agencias privadas en Chile, Panamá y Puerto Rico; y agencias dependientes de instituciones de educación superior, como en Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. En varios casos, como puede apreciarse, coexisten distintos tipos de agencia dentro de un mismo país.

En Iberoamérica los procesos de aseguramiento de la calidad comenzaron a establecerse en los años 90 del siglo pasado, existiendo a la fecha sistemas razonablemente consolidados en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, España, México, El Salvador, Puerto Rico, República Dominicana y Portugal. Incluso algunos de estos países han iniciado ya procesos de revisión y ajuste de los procedimientos y mecanismos que utilizan, como ocurre en Brasil, Colombia y Chile. A su vez, hay un grupo de países que, según muestran los Informes Nacionales, están en

[1] Lo que sigue, basado en Sueli Pires y María Jose Lemaitre, Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe . En Ana Lucia Gazzola y Axel Didriksson, Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC-UNESCO, Caracas, 2008.

plena fase de instalación de estos mecanismos, con distintos grados de avance en su implementación: Bolivia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay entre ellos.

También existen iniciativas regionales, tales como la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), cuyos obetivos son: Promover la cooperación y el intercambio de información y de experiencias entre organismos y entidades de Iberoamérica cuya misión es la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior; facilitar la transferencia de conocimientos e información en estos ámbitos; contribuir al desarrollo progresivo de un sistema de acreditación que favorezca el reconocimiento de títulos, períodos y grados de estudio, y programas académicos e instituciones de educación superior; colaborar en el fomento de la garantía de la calidad de la educación superior en los países iberoamericanos; apoyar la organización de sistemas, agencias y entidades de evaluación y acreditación en aquellos países de la región que carezcan de éstos y manifiesten su interés por dotarse de los mismos, e impulsar la reflexión y discusión sobre escenarios futuros de la educación superior en Iberoamérica desde la perspectiva de la evaluación y la acreditación.

Del análisis comparado es posible observar que la pertinencia y eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad dependerá en el próximo futuro de su capacidad para abordar los siguientes aspectos:

- Necesidad de trabajar con definiciones flexibles y amplias (pero no por eso menos rigurosas) de calidad, que den cuenta de la diversidad de instituciones, estudiantes y demandas.
- Análisis de nuevos modelos institucionales, que haga posible avanzar y especificar esas definiciones más amplias de calidad.
- Énfasis en resultados, sin dejar de lado la precupación por insumos y procesos.
- Profesionalismo de los evaluadores, incluyendo la presencia de evaluadores extranjeros, y regulación de conflictos de interes entre las partes involucradas en estos procedimientos.
- Vinculación de los procesos de control de calidad con otros instrumentos de política, mas no de manera lineal o directa sino buscando que se generen sinergias y complementaciones en interacción con mecanismos de apoyo, regulatorios, de financiamiento, de información y otros.[1]
- Consolidación de los procesos de acreditación y de la independencia de las instancias que los administran para hacer menos vulnerables a unos y otras frente a los cambios en su entorno y reducir así el riesgo de su pérdida de legitimidad.
-

Como muestra este capítulo, basado en los Informes Nacionales, cada país iberoamericano ha ido encontrando su rumbo y explorando qué modalidades de evaluación y acreditación de instituciones y programas favorecer, cómo alinearlas con las necesidades y tradiciones de cada uno, con su ordenamiento legal y con las características y dinámicas de sus respectivos sistemas de educación terciaria.

---

[1] Por ejemplo, parecería evidente que una forma de relacionar acreditación con financiamiento sería restringir el financiamiento público sólo a aquellos programas e instituciones acreditados. Sin embargo, puede suceder que programas o instituciones estratégicos no logran la acreditación por no contar con recursos esenciales, y una decisión restrictiva podría entonces hacer imposible su recuperación.

H.1. Visión de conjunto

H.1.1. Sinopsis de las características y aplicación de los procedimientos

Los procedimientos para dar garantía pública de la calidad de una institución o programa académico son variados, como puede observarse en la tabla a continuación. Algunos sistemas poseen mecanismos de control de calidad inicial o *ex ante*; previos, por tanto, al otorgamiento de la autorización oficial para la puesta en marcha de una nueva institución o programas. Este tipo de mecanismos busca evitar la proliferación de instituciones e impedir que se puedan aprobar algunas que no cumplen los estándares exigidos. Otros sistemas utilizan de preferencia evaluaciones externas de procesos y resultados, tanto a nivel de instituciones como de programas. Adicionalmente, los Informes Nacionales dan cuenta de la importancia de los procesos internos de autorregulación para monitorear la calidad y diseñar procesos de mejora continua y del uso de exámenes nacionales administrados a los recién egresados o a estudiantes al terminar sus estudios, con el objeto de evaluar la calidad de la formación recibida.

Sistema de aseguramiento de la calidad

País	Organismos	Procedimientos
Argentina	Consejo de Universidades en conjunto con el Ministerio de Educación	Fija programas y estándares para acreditación de programas.
	CONEAU Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria	Evaluación externa voluntaria de universidades, complementaria a la autoevaluación institucional, realizada cada seis años como mínimo. Acreditación obligatoria de carreras reguladas –esto es, aquéllas de interés público. Acreditación de programas de posgrado. Pronunciamiento vinculante sobre proyectos institucionales de nuevas universidades nacionales y provinciales. Aprobación de nuevas universidades privadas. Elabora las indicaciones para el seguimiento de las instituciones con acreditación provisoria. Autorización de agencias evaluadoras externas privadas.
Brasil	SINAES Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior y su órgano rector - CONAES Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior	Evaluación externa de instituciones. Evaluación voluntaria de programas de grado. Evaluación de las Condiciones de Enseñanza cuando se defina. Evaluación del desempeño de alumnos mediante el Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Seguimiento de la evaluación institucional.
	CAPES Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior	Evaluación de programas de posgrado. Define metas y objetivos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Elabora y difunde información del nivel de posgrado.

País	Organismos	Procedimientos
Chile	CNED Consejo Nacional de Educación	Supervisión y licenciamiento de nuevas instituciones privadas.
	CNA Comisión Nacional de Acreditación	Evaluación externa y acreditación voluntaria de instituciones (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) y de programas de grado y posgrado. Acreditación obligatoria de programas de medicina y de educación. Autorización de agencias privadas de acreditación y pronunciamiento sobre sus solicitudes de acreditación.
	MINEDUC Ministerio de Educación	Solicita con carácter obligatorio datos estadísticos a las instituciones para alimentar el sistema nacional de información sobre la educación superior (SIES).
Colombia	SACES Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Colombiana	Creado para que IES realicen de forma automática trámites asociados al proceso de Registro Calificado y otros de tipo institucional como por ejemplo: reconocimiento de personería jurídica, aprobación de estudio factibilidad para IES públicas, autorización de creación de seccionales.
	CNA Consejo Nacional de Acreditación	Acreditación voluntaria de programas de pregrado de alta calidad (evaluación del ciclo de calidad). Acreditación voluntaria de programas de posgrado de alta calidad (aún no se implementa).
	CONACES Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	Cumple las siguientes funciones: coordina y orienta el aseguramiento de la calidad; evalua el cumplimiento de los requisitos para la creación de IES, su transformación y redefinición, sus programas académicos; y cumple las demás funciones asignadas por el Gobierno Nacional.
	ICFES Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior	Administra el examen de Estado de la calidad de la educación superior a los alumnos de los últimos semestres de la formación de pregrado.
	Ministerio de Educación	Coordina la ejecución de la política de Educación. Emite certificado de acreditación.
Costa Rica	SINAES Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	Acreditación voluntaria de programas e instituciones universitarias y no universitarias.
	SUPRICORI Sistema de Acreditación de la Enseñanza Superior Universitaria Privada de Costa Rica	Contribuir al mejoramiento de la calidad de las carreras que se ofrecen en las universidades privadas. Propiciar la confianza de la sociedad costarricense en la educación superior privada. Certificar la calidad de las carreras sometidas a acreditación de conformidad con los estándares aplicados en el proceso.
	AAPIA-CFIA (nacional) SICAR/CSUCA (Centroamérica) CEAB (Canadá) SACS (Estados Unidos) EQUIS (Europa)	Otras instancias de acreditación, de nivel nacional e internacional, que coexisten con el SINAES.

País	Organismos	Procedimientos
Cuba	JAN Junta de Acreditación Nacional	Aprueba los estándares a ser aplicados en el proceso de acreditación. Ejecuta los procesos de evaluación y acreditación.
	SUPRA Sistema Universitario de Programas de Acreditación	Fija estándares para acreditación de programas. Acredita programas de pre y posgrado.
	COPEP Comisión Asesora para la educación de Postgrado	Autoriza los programas de maestría para ser impartidos.
	Comisión Nacional de Grados Científicos para los programas de Doctorado	Autoriza los programas de doctorado para ser impartidos.
El Salvador	MINED Ministerio de Educación	Consejo de la Educación Superior, de carácter consultivo y propositivo, para el mantenimiento y desarrollo de la calidad. Dirección Nacional de Educación Superior, encargada de la capacitación y acreditación de nuevos pares evaluadores. Inspección y evaluación anual de las instituciones obligadas por ley a reportar la información solicitada.
	CdA Comisión de Acreditación de la Calidad Académica, dependiente del Mined	Supervisa instituciones de educación superior Recomienda el cierre de las instituciones ante el no cumplimiento de estándares de calidad.
México	CIEES Comités Interinsitucionales de Evaluación de la Educación Superior	Evaluación voluntaria externa de programas de pre y posgrado.
	COPAES Consejo para la Acreditación de la Educación Superior	Reconocimiento oficial y acreditación de programas a partir de evaluaciones practicadas por organismos privados reconocidos, especializados por área del conocimiento.
	CENEVAL Centro Nacional para la Evaluación de la Educación	Aplica exámenes de egreso a los alumnos de los programas e instituciones que concurren.
	FIMPES Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior	Acredita de manera voluntaria a instituciones particulares de educación superior que han alcanzado altos estándares de calidad.
Panamá	CONEAUPA Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Educación Superior	Acreditación voluntaria de programas e instituciones oficiales y particulares. Poder de revocar acreditación previamente otorgada por incumplimiento de estándares de calidad.
	CTF Comisión Técnica de Fiscalización	Fiscalizan y dan reconocimiento oficial a instituciones. Aprobación de planes y programas de estudio de las universidades particulares.
	Universidad de Panamá	Regula el proceso de fiscalización de las universidades y centros de educación superior particulares de Panamá.

País	Organismos	Procedimientos
Perú	SINEACE Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior	Acredita instituciones y programas. Certifica competencias laborales y profesionales.
	CONEACES Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No-Universitaria	Ambos Consejos: Fijan estándares de acreditación, Aprueban normas reguladoras de las entidades evaluadoras, Acreditan programas e instituciones que cumplen con los estándares, Certifican competencias profesionales de los egresados universitarios, Publican resultados de los procesos de evaluación, acreditación y certificación.
	CONEAU Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Universitaria	
	CONAFU Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades	Evalúa proyectos sobre los que se autoriza el funcionamiento oficial de las universidades privadas. Evalúa el funcionamiento de las universidades con autorización para funcionar, durante los primeros 5 años.
Puerto Rico	CESPR Consejo de Educación Superior de Puerto Rico	Licenciar y acreditar IES públicas y privadas. Autoriza o renueva programas académicos. Acreditación voluntaria de programas académicos.
	Juntas Consultivas	Recomendación experta para la aprobación o denegación del programa de estudio, o la expansión de la institución, presentada al CESPR.
	Juntas Examinadoras	Autorizan el ejercicio profesional de los recién egresados mediante la aplicación de exámenes de reválidas.
República Dominicana	ADAAC Asociación Dominicana para el Auto-estudio y Acreditación GCREAS Agencia Regional de Acreditación AAI Agencia de Acreditación Internacional	Entidades privadas que promueven y realizan procesos de evaluación y acreditación institucional, de carácter voluntario.
	CONESCyT Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	Autorización para la creación, suspensión, intervención o cierre de instituciones y programas. Evaluaciones globales y parciales de las instituciones conforme a los estándares de calidad. Aprobar el Sistema de Carrera Académica. Aplicación de Prueba diagnóstica de orientación y medición académica (POMA) de carácter obligatorio previo al ingreso a la educación superior .

País	Organismos	Procedimientos
España	ANECA Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación	Evalúa CV de solicitantes para acceso a las figuras de profesor universitario contratado- Evalúa CV para acceso a cuerpos de funcionarios docentes universitarios. Evalúa propuestas de planes de estudio diseñados en consonancia con el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Realiza seguimiento del título oficial para comprobar su correcta implantación y resultados. Ayuda a las universidades a crear sistemas de evaluación de su profesorado. Orienta a los centros universitarios en el diseño de sistemas de garantía interna de calidad. Evalúa a los programas de doctorado que optan a una Mención hacia la Excelencia.
	Agencias autonómicas de acreditación	Evaluación de institucionales y programas conforme a la normativa de cada región autónoma.
Portugal	A3ES Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior	Define y garantiza los estándares de calidad del sistema. Evalúa y acredita los programas de estudio de IES. Difunde los resultados de la evaluación y acreditación. Promueve la internacionalización de la educación superior portuguesa.
	Órdenes Profesionales	Acreditación de profesionales.

Fuente: Informes Nacionales, 2011, y en algunos casos sitios oficiales de las respectivas agencias.

Sistemas de aseguramiento de la calidad en reestructuración/implementación

País	Organismos	Procedimientos
Bolivia(R)	APEAESU Agencia Plurinacional de Evaluación y Acreditación de la ESU	Seguimiento, medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa en todo el sistema educativo, independiente del Ministerio del ramo.
	CNACU Comisión Nacional de Acreditación de Carreras Universitarias	Coordina, supervisa y ejecuta evaluaciones externas para la acreditación de programas de pregrado, conforme el Sistema de Acreditación Regional, ARCU-SUR.
	CEUB Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana	Coordina procesos de evaluación externa por pares académicos y acreditación de gremios afiliados. Organiza y administra el Registro Nacional de pares académicos.
	CONAES Consejo nacional de Acreditación de la Educación Superior	Evaluación externa de instituciones y programas. Acreditación voluntaria institucional y de programas. Es obligatoria para carreras relacionadas con calidad de vida y seguridad de ciudadanos.
	Vice Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	Evaluación externa de universidades privadas para certificarlas como iniciales o plenas.
Honduras(i)	Universidad Nacional Autónoma de Honduras	Organiza, dirige y desarrolla la educación superior y profesional. Valida títulos profesionales otorgados por instituciones públicas y privadas.
País	Organismos	Procedimientos

Guatemala (i)	Consejo Superior Universitario	Supervisa la calidad y el funcionamiento de la enseñanza pública superior.
	Consejo de la Enseñanza Privada Superior	Autoriza creación de universidades privadas.
	CSUCA Consejo Superior Universitario Centro Americano	Agencia regional de acreditación institucional voluntaria.
Nicaragua (i)	CNEA Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación	Acredita IES públicas y privadas.
Paraguay (R)	ANEAES Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior	Evaluación externa de la calidad académica institucional. Acreditación voluntaria de programas e instituciones. Acreditación obligatoria de carreras definidas de 'bien público'. Informar sobre la viabilidad técnica de proyectos académicos para su habilitación. Acreditación de programas de posgrado. Difusión pública oportuna sobre carreras acreditadas. Establecer alianzas para la cooperación financiera o técnica con organismos nacionales o internacionales.
Uruguay (I)	Ministerio de Educación	Autoriza nuevas instituciones privadas y reconoce sus programas.
Venezuela, R.B. (R)	Dirección General de Supervisión y Seguimiento de las Instituciones de Educación Superior	Evaluación y seguimiento de la rendición de cuentas de las IES.
	CEAPIES Comité de Evaluación y Acreditación de Programas e Instituciones de Educación Superior	Implementa procesos de acreditación de programas seleccionados para participar en el marco del Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones (ARCU-SUR).
	Registro Nacional de Instituciones, Programas, Grados y Titulaciones de Educación Superior	Sistema de información oficial sobre las IES públicas y privadas, y los programas, grados y titulaciones de Educación Superior autorizados por el Estado.
	OPSU Oficina de Planificación del Sector Universitario	Promueve la implementación del Programa de Evaluación Institucional (actualmente organismo en reestructuración).
	CCNPG Consejo Consultivo Nacional de Postgrado	Evaluación y acreditación voluntarias de programas de posgrado.

Fuente: Informes Nacionales, 2011.
(R): Sistemas de acreditación actualmente en proceso de reestructuración institucional y/o cuyo ordenamiento legal se encuentra pendiente.
(i): Sistemas de acreditación en calidad de proyectos o anteproyectos de ley, o proyectos aprobados pero posteriormente vetados por el ejecutivo.

H. 2. Implementación por países

H.2.1. Argentina

La creciente demanda por acreditación de las carreras de grado reguladas por el Estado, junto con los numerosos posgrados que se presentaron a la acreditación y las otras actividades a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU, dio por resultado una sobrecarga de tareas. De ello dio cuenta la evaluación externa de la CONEAU realizada por un grupo de expertos bajo la coordinación de IESALC (IESALC, 2007). Este documento comienza resaltando la cantidad y calidad del trabajo realizado por la CONEAU y el éxito logrado en insertar la cultura de la evaluación en las universidades, así como la calidad y compromiso del personal técnico, bajo la dirección de los miembros de la Comisión. Después de ello, detalla algunos puntos que demandan atención. Entre ellos cabe destacar las dificultades derivadas de esta sobrecarga de trabajo, especialmente por la actividad de acreditación de carreras, lo cual –según la evaluación externa de IESALC– podría conducir «no sólo al retraso, ya presente, en los dictámenes sino, más importante aún, a una acción rutinaria por parte de los pares o a una evaluación «en papel» sin contacto real con las instituciones y, en consecuencia, a la trivialización de las evaluaciones.» (IESALC, 2007: 4).

Posiblemente como respuesta también a una de las observaciones realizadas por los pares internacionales en esta evaluación externa de la CONEAU, otra de las transformaciones en el periodo ha sido integrar de modo más constructivo las acreditaciones de carrera de grado y posgrado con las evaluaciones institucionales. Gracias a los avances logrados en la acreditación de carreras, los procedimientos de evaluación institucional pudieron entonces centrar su análisis en las funciones básicas de gestión y gobierno de las instituciones.

Algunos documentos y tesis de posgrado escritas en lo últimos años en la Argentina, centradas en el estudio de los procedimientos de evaluación y acreditación, concluyen que, de acuerdo con la opinión de directivos y otros actores universitarios entrevistados, el procedimiento de aseguramiento de la calidad que tuvo un impacto mayor sobre la transformación universitaria corresponde a la acreditación de las carreras de grado. Es probable que ello sea atribuible tanto a las consecuencias legales para la validez oficial de los títulos que supone este proceso, como a la disponibilidad de fondos de mejora en el caso de las universidades estatales.

Por último, en relación con el mandato legal que la ley de Educación Superior le confiere a la CONEAU para autorizar el funcionamiento de otras entidades de evaluación y acreditación, hasta el año 2011 se fundaron dos instituciones por iniciativa de distintas universidades privadas: la Fundación Argentina para la Evaluación y Acreditación Universitaria (FAPEYAU) y la Fundación Agencia Acreditadora de las Américas. De acuerdo con el marco regulatorio vigente, este tipo de entidades puede realizar sólo evaluaciones externas de instituciones. Ante la falta de reglamentación del artículo 45 de la Ley de Educación Superior, la ordenanza 40 del año 2004 dispuso que estas entidades únicamente puedan acreditar carreras si la CONEAU les de-

lega expresamente esta actividad. Hasta el momento, FAPEYAU ha llevado adelante dos evaluaciones externas.

H.2.2. Bolivia

El aseguramiento de la calidad es una dimensión del sistema educativo que requiere de mayor atención y que no ha sido atendido en la medida de las necesidades en el último quinquenio, tanto por parte del gobierno como de las universidades.

La importancia de velar por la calidad educativa, nace en la segunda mitad de la década de los noventa, logrando sus mejores resultados, aunque incipientes, entre el año 2000 y 2005. Posterior este periodo no se observan resultados importantes.

Si bien, al iniciar el 2005 se promulgó la Ley del Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior, CONAES, ésta no se llegó a implementar por falta de consenso entre las universidades públicas, universidades privadas y el Ministerio de Educación.

Por su parte, el Ministerio de Educación desarrolló un proceso de evaluación de las universidades privadas, que categoriza a las instituciones en iniciales o plenas, dependiendo de su cumplimiento de estándares de calidad. Dicho proceso ha quedado interrumpido desde su última convocatoria el año 2005. A su turno, aquellas universidades que debían volver a evaluarse (transcurridos cinco años), no lo han hecho.

Desde el año 2005, se advierte que quince programas de las universidades privadas bolivianas han logrado su acreditación ante el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), lo que equivale a 23% del total de programas acreditados. Como aspecto positivo, se puede decir que en el XI Congreso Nacional de Universidades realizado el 2009, se tomaron definiciones importantes para este ámbito, entre ellas:

- Aprobación del Marco de Referencia para la evaluación institucional externa, la elaboración de indicadores y el manual de evaluación correspondiente.
- Aprobación del Marco de Referencia para la evaluación y acreditación de programas de postgrado virtuales.
- Decisión de dar un carácter obligatorio a los procesos de autoevaluación de todas las carreras y programas de formación profesional del sistema universitario público.

Por otro lado, luego de la constitución del Sistema de Evaluación ARCU-SUR, las universidades bolivianas postularon sus programas para ser acreditados, pero pese al tiempo transcurrido, no se cuenta con los resultados de la evaluación externa y su correspondiente acreditación, causado entre otros factores por la ausencia de una agencia de acreditación nacional que facilite los procesos.

H.2.3. Brasil

En el período de 2005 a 2009 no hubo grandes modificaciones en las herramientas de evaluación introducidas anteriormente. La principal modificación fue la

reunión de estos indicadores en el Concepto Preliminar de Carrera (CPC) y en el Índice General de Carreras (IGC), lo que indujo al gobierno y a la opinión pública a asociar estos indicadores a un ranking absoluto de calidad.

Hubo cierta sofisticación en el establecimiento de estos indicadores, ajustándose parámetros a partir de coeficientes de regresión y estableciendo otros criterios como el IDD, que pretende medir el valor agregado de la formación de las carreras, mediante la comparación de notas de los estudiantes nuevos a determinada carrera, sus egresados, y la formación cultural promedio de los padres de los estudiantes.

La tendencia observada es el aumento de la complejidad de los indicadores que guían a las comisiones del Ministerio de Educación que visitan las instituciones para recomendar el reconocimiento de las carreras, al mismo tiempo que el uso intensivo de estos mismos indicadores para establecer prioridades para el otorgamiento de financiamiento.

Hay una crítica creciente con relación a los exámenes nacionales de profesiones, el ENADE, por su carácter unificador, que tiende a rigidizar las carreras de pregrado en torno a mallas curriculares tradicionales definidas por los examinadores del Misterio de Educación, lo que reduce la diversidad e innovación de las instituciones.

H.2.4. Chile

La siguiente tabla sintetiza las principales características de los procesos y mecanismos de aseguramiento de la calidad. Se trata de aquellos procesos y mecanismos que responden a las funciones del sistema nacional de aseguramiento de la calidad, según lo indicado en la Ley 20.129.

Procesos de aseguramiento de la calidad[1]

Proceso/ Mecanismo	Propósitos	Foco(s)	Criterios	Resultados
Licenciamiento (CNED)	Control y fomento de la calidad y autorregulación.	Integral, considerando tanto a la institución como sus programas.	Criterios asociados a diversas áreas (10-12) vinculadas al desarrollo del proyecto institucional.	Aprobación de los proyectos institucionales. Informes de estado de avance. Autonomía/cierre.
Acreditación Institucional (CNA)	Verificación y fomento de la calidad a nivel institucional.	Mecanismos de aseguramiento de la calidad en las áreas de gestión institucional y docencia de pregrado. Adicionalmente, en otras áreas electivas.	Misión y propósitos institucionales. Diseño, implementación y ajuste de políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad.	Informes de autoevaluación y evaluación externa. Acuerdo público de Acreditación por un plazo definido de hasta 7 años.

[1] Síntesis en: Zapata, Gonzalo & Tejeda, Ivo (2009) 'Educación Superior y Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad – Informe Nacional, Chile'. Proyecto ALFA «Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria». Documento de Trabajo. Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA.

Proceso/ Mecanismo	Propósitos	Foco(s)	Criterios	Resultados
Acreditación de programas (CNA y agencias autorizadas)	Verificación y fomento de la calidad a nivel de los programas (de pregrado, posgrado y especialidades del área de la salud)	Propósitos y perfil de egreso. Calidad de los programas, sus insumos, procesos y resultados.	Los propósitos y perfil de los programas. Criterios definidos por la comunidad académica/profesional.	Informes de autoevaluación y evaluación externa. Acuerdo de Acreditación por un plazo de hasta 7 o 10 años, en el caso de programas de pre y posgrado respectivamente.
Información (MINEDUC)*	Transparencia y rendición de cuentas.	Información para la gestión de sistema e información al público.		Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Sistema de información de los resultados de la acreditación.

* El mecanismo de información tiene un carácter claramente distinto a los demás procesos, sin embargo, ha sido considerado en Chile como una función indispensable del sistema nacional de aseguramiento de la calidad. Por su parte, se ha planteado también la necesidad de incorporar la habilitación profesional como un mecanismo de aseguramiento de la calidad, sin embargo, se trata de una materia que se encuentra aún en análisis y discusión.

Aparte del mecanismo de licenciamiento aplicado a las instituciones de educación superior no autónomas, en Chile los procesos de evaluación y acreditación de la calidad al sector de instituciones autónomas se aplican desde 1997. Entre los años 1997 y 2007, las Comisiones Nacionales (asesoras presidenciales) de Acreditación de Pregrado y Posgrado, CNAP y CONAP respectivamente, diseñaron un sistema experimental, lo aplicaron y desarrollaron, y terminaron proponiendo al país un sistema permanente de aseguramiento de la calidad en sus distintos niveles. El gobierno, considerando la experiencia desarrollada por CNAP y CONAP, dictó la Ley 20.129 que estableció la nueva institucionalidad para el desarrollo de los procesos de aseguramiento de la calidad, donde se estableció un nuevo organismo responsable de los procesos de acreditación, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Aunque se observa un ligero crecimiento en la cobertura de los procesos de acreditación desde la promulgación de la Ley 20.129, lo cierto es que la institucionalidad y costos asociados a los procesos se han elevado significativamente. Hoy existen, además de la nueva agencia nacional (CNA), otras 8 agencias privadas de acreditación autorizadas para operar, al mismo tiempo que al menos 3 proyectos de agencias en proceso de autorización. Por su parte, el costo del sistema se ha multiplicado, sin necesariamente representar un crecimiento real en la cobertura de la acreditación.

Recursos ingresados a la CNA y demás agencias, para el desarrollo de los procesos de acreditación.[1]

Año	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos fiscales CNA-Chile	682,401	702,279	880,036	934,560	948,578
Ingresos por aranceles CNA-Chile	-	469,892	541,593	909,523	2,066,459
Estimación Ingresos por aranceles Agencias Autorizadas	-	-	-	2,257,500	2,257,500
Total	682,401	1,172,171	1,421,629	4,101,583	5,272,537

Fuentes: Ley de Presupuestos 2006-2010. Balances y estado de resultados CNA Chile 2007-2010. Para la estimación de los ingresos por aranceles de las agencias, se consideraron los 525 procesos realizados durante los años 2009-10, según lo reportado por la CNA. Aunque existe variabilidad de los aranceles cobrados, para la estimación, se ha considerado un monto promedio, equivalente a $8,600,000. De acuerdo a lo anterior, durante los años 2009-2010, las agencias habrían generado ingresos equivalentes a $4,515,000. Para los efectos de esta estimación, se ha dividido dicho monto entre los años 2009 y 2010.

Durante los últimos años se ha avanzado en el desarrollo de los procesos de acreditación, sin embargo, debido a diversas críticas, el MINEDUC ha decidido realizar una evaluación internacional del sistema con el objeto de perfeccionar su funcionamiento. Los principales cuestionamientos tienen que ver con el bajo nivel de exigencia, burocratización y controversias debido a los riesgos por posibles conflictos de interés que dejó abierta la nueva institucionalidad

Los principales cambios en la normativa y prácticas sobre aseguramiento de la calidad surgen a partir de la implementación de la propia Ley de Aseguramiento de la Calidad promulgada a fines del 2006. Sus principales contrastes respecto del período inmediatamente anterior tienen que ver con la institucionalización de un nuevo organismo responsable, así como su articulación con otros organismos del Estado y otras políticas en educación superior (fundamentalmente financiamiento). Asimismo, Chile innova creando un sistema con participación de diversas agencias de acreditación privadas, las que en ocasiones compiten entre sí, generando un mercado muy complejo desde el punto de vista de los conflictos de interés y resguardo de la fe pública en esta materia.

Aunque parte importante de los criterios de evaluación, documentación e instrumentos desarrollados durante el período de desarrollo de los procesos experimentales de acreditación se mantienen hasta el día de hoy, la Ley 20.129 introdujo varias definiciones relativas a la evaluación no sólo de la existencia y aplicación de mecanismos de aseguramiento de la calidad, sino que también de sus resultados. A partir de lo anterior, es posible advertir un discurso que enfatiza la evaluación de

[1] Cabe destacar que se le solicitó a la CNA «la información anual sobre los ingresos percibidos por aranceles cobrados a las instituciones de educación superior» 2007-2010, al mismo tiempo que información sobre «los montos de los aranceles fijados por las agencias para cada año» y el «número de procesos de acreditación realizados» por ellas. En respuesta a esta solicitud, la CNA envió copia de los balances y estados financieros de cuatro de las ocho agencias autorizadas, además de los de la propia CNA. Pese a que se solicitó información precisa, indicando expresamente que seria utilizada para «calcular la evolución del financiamiento del sistema de acreditación», la respuesta de la CNA fue más bien genérica, declarando que cuatro agencias (coincidentemente las más grandes y que prestan servicios de acreditación en diversas áreas) se habrían reservado su derecho a no informar públicamente sus antecedentes financieros, por considerar que se vulneraba el carácter privado y confidencial de su naturaleza jurídica y económica.

resultados obtenidos por las instituciones, aunque en la práctica, los criterios de evaluación –que resaltan procesos más que resultados– permanecen casi intactos.

Desde la puesta en vigencia de la Ley 20.129, se incorporó un grupo relevante de instituciones que se habían mantenido al margen de los procesos hasta el 2007. Prácticamente todas las instituciones de educación superior, salvo un grupo de CFT e IP de pequeño tamaño, participan de los procesos de acreditación institucional y es posible advertir que cuentan con capacidades instaladas y recursos destinados específicamente a la evaluación de calidad, para los efectos de responder a los procesos de acreditación. En este contexto, el sistema de aseguramiento de la calidad se tornó más relevante, puesto que parte importante de la asignación de recursos públicos exige la acreditación como requisito mínimo. Sin embargo, lo cierto es que a diciembre de 2010 prácticamente todas las instituciones que se habían sometido a la acreditación institucional, la obtuvieron, por lo que el nivel de discriminación es mínimo o ninguno.

Durante los últimos años, se han desarrollo algunos estudios acerca del impacto y resultados del aseguramiento de la calidad, generándose cierto debate en torno a la magnitud de los beneficios de la acreditación, la existencia de una cultura de calidad auténtica y los costos asociados al sistema. Mientras que para algunos la acreditación efectivamente ha promovido calidad a través de prácticas institucionalizadas y ha traído más y mejor información; para otros, no obstante se reconocen beneficios vinculados a la acreditación, hay una tendencia a la burocratización de los procesos y una excesiva carga rutinaria que poco contribuye a la cultura de la calidad propiamente tal.

Finalmente, es importante destacar que una de las prácticas que ha ganado más terreno en el aseguramiento de la calidad durante los últimos años, tiene que ver con el acceso a la información sobre educación superior y mercado del trabajo. Ciertamente persisten numerosos problemas en el acceso, disponibilidad, validez y precisión de la información, sin embargo, se puede apreciar que durante los últimos años se han desarrollado iniciativas concretas tendientes a mejorar los sistemas de información existentes. A través de la Ley de Aseguramiento de la Calidad se creó el Sistema de Información de Educación Superior (SIES), generando un nuevo marco para la recolección y publicación de antecedentes sobre las instituciones de educación superior. Asimismo, se ha mantenido y actualizado el portal 'Futuro Laboral', un sistema de información desarrollado centralmente, y que recoge estadísticas sobre empleo y rentas de una selección importante de egresados de las carreras con mayor matrícula en el país.

H.2.5. Colombia

En Colombia, a partir de la Ley 30 de 1992, se ha venido consolidando una cultura de la calidad sustentada en un sistema que parte de una evaluación de estándares básicos y promueve la participación voluntaria en procesos de acreditación de alta calidad. Todo ello sustentado en una normativa que se ha venido ajustando con miras a mejorar las prácticas de calidad desarrolladas por el sistema. Sin embargo, se observa en este ejercicio un mayor fortalecimiento de la función de inspección y vigilancia del Estado, que en algunos casos, especialmente de instituciones acredita-

das por su alta calidad, resulta oneroso por la duplicación de esfuerzos y tareas que esto demanda. Se tiene la impresión por parte de las instituciones de que al discurso de la calidad y su incremento subyace una política de control y vigilancia indirecta.

Asimismo, la acreditación de programas de alta calidad se incrementó en un 50% entre el 2006 y el 2010, frente a lo alcanzado desde 1998 al 2005. Es decir, se pasó de 432 programas acreditados a 762. Este proceso se mantiene a cargo del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) cuyo concepto es la base para la expedición de la «resolución de acreditación» por parte del Ministerio de Educación Nacional, MEN.

Sin duda, cada vez más se observa el interés de las instituciones de educación superior por concretar acciones que les permitan ingresar a este todavía pequeño grupo de instituciones acreditadas, que han logrado superar los niveles básicos de calidad, ya sea de sus programas o como instituciones.

De este modo, evidentemente se ha venido completando el círculo de calidad: estándares básicos como referentes necesarios para la creación y funcionamiento de programas, y características de alta calidad para los programas que quieren ser reconocidos por su excelencia en un proceso de acreditación.

De otra parte, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad se nutre también de los, «exámenes de Estado» (ECAES, hoy denominados SABER PRO) que se aplican por parte del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) a quienes finalizan sus carreras de educación superior. Hasta el año 2008, eran exámenes orientados a evaluar especialmente competencias y conocimientos específicos de las áreas de formación; en la actualidad y a futuro están mayormente enfocados a evaluar competencias genéricas, particularmente el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la producción escrita y el entendimiento interpersonal.

Con respecto a estos exámenes se mantiene la prevención de su utilización para establecer «rankings», puesto que no permiten incorporar la amplitud de variables que dan cuenta de la calidad. En síntesis, estos exámenes continúan en un proceso de ajuste y mejora que esperamos se oriente especialmente a consolidarse como un instrumento de retroalimentación a los currículos antes que considerarlos como una herramienta consolidada de aseguramiento de la calidad.

Finalmente es relevante anotar que está en curso la evaluación, por parte de la comunidad académica y de la sociedad en general, de una propuesta de reforma a la Ley 30 de la Educación Superior, presentada por el actual gobierno, que algunos académicos consideran una nueva ley.

Los principales objetivos que se plantean en este documento son los siguientes:

I. Promover mayor calidad.
II. Generar condiciones para que más colombianos accedan y se gradúen de la educación superior.
III. Adecuar el sistema de educación superior con la realidad nacional y armonizarlo con las tendencias regionales e internacionales.
IV. Transparencia y buen gobierno.

El logro del segundo objetivo es el de mayor polémica, pues requiere de muchos recursos para lograr un aumento de cobertura con calidad y una significativa

reducción de la deserción. Para lo anterior, se proponen importantes cambios como la participación de particulares que con ánimo de lucro podrán abrir instituciones de educación superior y, por otra parte, la posibilidad de que la educación pública se abra a fuentes de inversión privada mediante alianzas con particulares.

Las primeras voces que expresan su divergencia frente a estas orientaciones, señalan que con ello, por un lado, se busca la privatización de la educación superior y por el otro, se estimulan las llamadas «universidades de garaje» que participarán en la ampliación de cobertura pero que no necesariamente asegurarán el éxito de los egresados en su inserción al mercado laboral. Así mismo con respecto a las alianzas público-privadas se considera que estos mecanismos pueden distorsionar los fines de la educación superior al supeditarse a los intereses de los aportes privados para contribuir al incremento de su rentabilidad.

Igualmente se señala desde la academia que, en general, en la propuesta de reforma, se observa un incremento del ejercicio de inspección y vigilancia por parte del Estado lo cual interfiere especialmente con el principio de autonomía universitaria. En su conjunto, la discusión se ha centrado en los mecanismos de financiamiento de la universidad pública; mecanismos que trascienden la manera inercial tradicional de asignación del recurso, para atarlo, en adelante, a una fórmula que incluye la conformación de fondos concursables y al resultado de la aplicación de indicadores de gestión; política que resulta poco atractiva para las universidades públicas, según ellas, por razones de principio y porque según ellas la asignación asignada es insuficiente para las tareas que se espera cumplan las universidades.

Como beneficios de la propuesta se indica la ampliación del sistema de créditos a los estudiantes, la disminución de los intereses para pagar sus deudas, la condonación de un 25% de éstas para los estratos 1 y 2 y el decidido interés por lograr la permanencia de quienes logran ingresar al sistema de educación superior en el país.

En conclusión, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Colombia se ha venido consolidando cada vez más, contando con un sistema de información que ha avanzado en sus aplicaciones pero que continua en proceso de mejoramiento para integrar más y mejor los distintos componentes. Ha incorporado exitosamente los procesos de evaluación de los estándares básicos de calidad y ha conseguido incrementar las acreditaciones de alta calidad de los programas, teniendo en este último frente un gran desafío: lograr que el mayor número de los programas que se ofrecen en el país tengan esta acreditación de excelencia.

De otra parte, las iniciativas del CNA para internacionalizar su modelo y asociarse con otras agencias en el mundo, ha abierto la real posibilidad de internacionalizar nuestros programas y currículos, contribuyendo al reconocimiento de éstos en otras latitudes y a favorecer la competitividad de nuestros egresados en el mercado laboral internacional.

H.2.6. Costa Rica

Es difícil valorar si el grado de cobertura de carreras acreditadas avanza a un ritmo idóneo. «Parece evidente que no todas las carreras se acreditarán en un primer tiempo, pero en el mediano y largo plazo se espera que el conjunto de carreras

permanentes se encuentre bajo un sólido sistema de aseguramiento de la calidad» (Macaya y Merino, 2006).

La educación superior en Costa Rica no tiene un organismo oficial con la función de velar por la calidad de la educación. El sistema experimentó durante la década de los noventa un acelerado crecimiento de la oferta de universidades privadas que no fue acompañado de un sistema eficiente que fiscalizara la calidad de la oferta académica en crecimiento.

La preocupación por la calidad de la educación superior ha acompañado el desarrollo de las universidades públicas desde sus inicios, pero fue creciendo en intensidad y desarrollándose de manera más orgánica, a propósito de la iniciativa de constitución de un sistema nacional de acreditación. En el sector privado la preocupación por el aseguramiento de la calidad no es ajena, aunque los procesos concretos de evaluación de la calidad académica han tenido un desarrollo más limitado y de más reciente data.

Como resultado de la valoración general del estado de avance del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), el Tercer Informe Estado de la Educación (2011) enumera algunos logros del desarrollo de la acreditación en la educación superior del país:

- Los procesos de mejoramiento motivan cambios positivos en aspectos fundamentales del funcionamiento de las carreras: el personal académico, el currículum, los estudiantes, la infraestructura y en su impacto y pertinencia.
- Los instrumentos empleados para el desarrollo de las actividades de autoevaluación, así como las visitas de los pares externos, impulsan en tema de la calidad como un elemento sustancial en el desenvolvimiento de las actividades académicas.
- La autoevaluación lleva a las unidades académicas a efectuar una revisión detenida sobre las dimensiones sustanciales de su actividad y sobre los componentes más relevantes.
- La autorreflexión sobre el quehacer académico e institucional, en la que participa personal de las unidades académicas, los empleadores, los egresados y las autoridades académicas, crean condiciones para impulsar las acciones de mejoramiento continuo.
- El SINAES ha establecido acuerdos con colegios profesionales del país, orientados a promover la calidad en los procesos de formación de las distintas disciplinas agrupadas en sus corporaciones.
- La ejecución de los planes de mejoramiento constituye un mecanismo de primordial importancia para subsanar los vacíos encontrados y para impulsar los procesos de mejora continua de la calidad académica de las carreras universitarias acreditadas.
-

El desarrollo de la acreditación, promovido por el SINAES, encuentra relevantes desafíos para lograr la ampliación y fortalecimiento de las acciones orientadas al mejoramiento continuo de la calidad en la educación superior costarricense. Una vez aprobada la ley 8.798, se inicia la creación de las condiciones más apropiadas para su aplicación.

Aspectos de gran relevancia contemplados en la nueva legislación que implican tomar decisiones de corto y mediano plazo, así como la definición de mecanismos y la elaboración de instrumentos son, entre otros, la acreditación de instituciones, la acreditación de carreras pertenecientes a instituciones para-universitarias y la contratación preferente de graduados de las carreras acreditadas.

Por su lado, los sistemas de acreditación son voluntarios en Costa Rica y una vez que las personas obtienen un diploma de educación superior no tienen requisitos adicionales para el ejercicio de la profesión, con la excepción de algunas profesiones que tienen fe pública y se han creado leyes especiales que exigen la afiliación a un Colegio Profesional.

Existen en Costa Rica 28 Colegios de Profesionales, que están afiliados a la Federación de Colegios de Profesionales Universitario de Costa Rica (FECOPROU): Colegio de Abogados y Notarios, Colegio de Arquitectos, Colegio de Bibliotecarios, Colegio de Biólogos, Colegio de Ciencias Económicas, Colegio de Cirujanos Dentistas, Colegio de Ciencias Políticas, Colegio de Contadores Públicos, Colegio de Enfermeras, Colegio de Farmacéuticos, Colegio de Físicos, Colegio de Geólogos, Colegio de Informática y Computación, Colegio de Ingenieros Agrónomos, Colegio de Ingenieros Civiles, Colegio de Ingenieros Electricistas, Mecánicos. e Industriales, Colegio de Ingenieros Químicos, Colegio Ingenieros Tecnólogos, Colegio de Ingenieros Topógrafos, Colegio de Licenciados y Profesores, Colegio de Médicos Veterinarios, Colegio de Médicos y Cirujanos, Colegio de Microbiólogos, Colegio de Optometristas, Colegio de Periodistas, Colegio de Psicólogos, Colegio de Químicos, Colegio de Trabajadores Sociales.

En 5 de ellos la afiliación es obligatoria para poder ejercer la profesión: Colegio de Contadores Públicos, Colegio de Médicos y Cirujanos, Colegio de Enfermeras, Colegio de Abogados y Notarios, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (y sus colegios afiliados). Ninguno de ellos requiere examen de incorporación.

El Tercer Informe Estado de la Educación (2011) discute la necesidad de crear mecanismos adicionales de verificación de la calidad de formación de los profesionales titulados en el caso de las carreras de enseñanza de la educación. Señala la importancia de que el contratante (Ministerio de Educación Pública) valore la posibilidad de aplicar una prueba sobre conocimiento de aspectos técnicos para los puestos. (Programa Estado la Nación, 2011, página 143).

H.2.7. Cuba

A mediados del año 2009 comenzó a desarrollarse un proyecto de investigación dirigido al desarrollo de una metodología para la evaluación del impacto de los procesos de acreditación de programas. Dicho impacto se ha manifestado en la gestión institucional, en la calidad de los programas y en los propios sistemas de acreditación. Como consecuencia de esto último, se ha comenzado una revisión del marco legal del Sistema Universitario de Programas de Acreditación (SUPRA), en particular en lo concerniente a la evaluación de programas transnacionales que se imparten por Cuba en otros países o que son impartidos en Cuba por instituciones extranjeras. Por otra parte, teniendo en cuenta los recursos necesarios para garantizar los procesos evaluativos, se estudian variantes para acortar el tiempo de duración

de los mismos que tienen en cuenta, entre otras variantes, contar con un sistema de gestión de la información que haga más efectivo el quehacer de la Junta de Acreditación Nacional (JAN).

En la actualidad, se perfecciona el Sistema de Evaluación y Acreditación de Doctorados, valorándose algunas modificaciones en el proceso de evaluación externa.

La Junta de Acreditación Nacional, en cuanto agencia, también se están sometiendo a un proceso de aseguramiento de la calidad, para lo cual realizó su primera autoevaluación en el 2008 y concluye actualmente la evaluación del grado de cumplimiento de su Plan de Mejora, con el objetivo de solicitar una evaluación externa antes de finalizado el 2011.

H.2.8. Guatemala

Entre los años 2006 y 2007 se intentó crear el Sistema Nacional de Acreditación de la Enseñanza Privada Superior (SINADEPS), constituyéndose en el tercer intento por crear un sistema de aseguramiento de la calidad.

La última iniciativa conocida para crear una Agencia Nacional de Acreditación de la Educación Superior se presentó el año 2010 y fue liderada por un grupo de universidades privadas y colegios profesionales. Ya se ha trabajado en las definiciones de manuales y procedimientos.

> «A la fecha en Guatemala no se ha observado en el ámbito educativo ni social, una conciencia sobre la importancia de la acreditación de las carreras universitarias, hay que destacar, que las universidades que han buscado la acreditación, han publicado en los periódicos, páginas completas sobre la obtención de la acreditación en su universidad, sin embargo, muy pocos grupos en la comunidad, están conscientes y claros de la utilidad y necesidad de la acreditación» (Alarcón, 2011).

A la fecha se desconocen los avances de esta última iniciativa.

Aunque no existe un sistema nacional de aseguramiento de la calidad, el liderazgo institucional de las universidades empieza a adquirir conciencia de la importancia de obtener acreditación como un valor agregado para sus instituciones y programas académicos.

Diversos sectores de la sociedad guatemalteca empiezan a presionar para que los legisladores aprueben la creación del SINADEPS, lo cual vendría a fortalecer la educación superior del país. No obstante, se aprecia que en doce años no se ha construido un consenso para la creación del sistema lo cual parece perjudicial para la mejora continua de la calidad de los programas e instituciones universitarias. Da la impresión que el Consejo de la Enseñanza Privada Superior (CEPS) no ha tenido el liderazgo suficiente para empujar esta tarea.

H.2.9. Honduras

En vista de la carencia de un sistema nacional de acreditación, el Consejo de Educación Superior de Honduras en el año 2004 nombró una Comisión que tenía

como objetivo elaborar y presentar al Consejo una propuesta para la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación del Nivel de Educación Superior hondureño. Entre el año 2005 y 2010 el Consejo de Educación Superior estuvo realizando talleres con las universidades públicas y privadas para que se integraran las diferentes opiniones al documento de propuesta del sistema de aseguramiento de la calidad.

A finales del 2010, el Consejo de Educación Superior, en uso de sus facultades, aprueba la creación del Sistema Hondureño de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (SHACES). Inicialmente había sido definido como SHAES, sin embargo por la relevancia de la letra «C», de Calidad, y tomando en cuenta que es la esencia y el fin en sí mismo del sistema, se decide que la sigla del sistema de aseguramiento de la calidad debía ser SHACES.

Se define al SHACES en su artículo 4 como el ente responsable de desarrollar los procesos de evaluación de la calidad y acreditación de las instituciones, carreras y programas de educación superior de y en el país, entendida la acreditación como el proceso académico de rendición de cuenta de las instituciones del nivel que garantiza al estado y a la sociedad la calidad y pertinencia de las mismas, a través de la aplicación de los estándares contextualizados y a la vez comparables con otros de nivel regional y mundial.

En el artículo 11 se establece que el SHACES tiene la finalidad de garantizar a la sociedad que las instituciones educativas públicas y privadas de educación superior ofrezcan un servicio de calidad a través de la acreditación previa evaluación.

Sin embargo, a inicios del 2011, se presentó al pleno del Congreso Nacional un Anteproyecto de Ley encaminado a quitar a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), su misión constitucional de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior.

El Anteproyecto de Ley, que también es aceptado por las universidades privadas, propone la creación de la Comisión Nacional de Educación Superior, la que sería responsable de organizar, dirigir y desarrollar la Educación Superior en Honduras.

La supervisión de la calidad de la educación superior estaría a cargo del sistema de acreditación de la educación superior, aprobado por la Comisión Nacional de Educación Superior, la que será la única facultada para resolver sobre las incorporaciones de profesionales egresados de universidades extranjeras.

A marzo del 2011, todavía no se había llegado a un consenso sobre si la UNAH seguirá siendo el órgano rector de todas las universidades o si se aprobará el Anteproyecto de Ley para que se cree la Comisión Nacional de Educación Superior de Honduras.

H.2.10. México

Pueden evaluarse las tendencias de evolución de las normas y procedimientos de aseguramiento de la calidad durante los últimos cinco años como de agotamiento de sus beneficios, o bien, de rendimientos marginales decrecientes.

El impacto de la acreditación, como elemento indispensable para evaluar a las instituciones que requieren recursos adicionales (y son todas) sigue generando, en no poca medida, respuestas meramente protocolares que, si bien cumplen los

requerimientos reiteradamente solicitados (profesores de tiempo completo, cuerpos académicos consolidados, personal docente con posgrado y, preferentemente, doctorado), no implican modificaciones significativas en los procesos que intervienen en las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior. La acreditación ya no es, en muchos casos, un esfuerzo por alcanzar mejores condiciones académicas, sino un trámite burocrático indispensable para la obtención del presupuesto extraordinario. La acreditación se va vaciando del contenido que pudo tener en su diseño inicial, para convertirse en un ejercicio dirigido a verificar la tenencia de ciertos valores expresados en indicadores que, supuestamente, dan cuenta de la calidad académica, sin entender que los indicadores son medios y no fines, y que es la relación entre las cualidades a las que aquéllos remiten las que generan espacios de aprendizaje y producción del conocimiento.

Un ejemplo ilustra lo que se afirma: en el año x los acreditadores indicaron a un cuerpo académico que, para obtener la categoría de «consolidado», requería que el 80% de su personal académico tuviese el grado de doctor; en el año x+1 la proporción solicitada se cumplió haciendo disminuir el denominador mediante la exclusión de los académicos mayores que ya no podrían obtener el grado, aunque habían sido los fundadores del área de estudios a la que pertenecía dicho cuerpo.

Es a este tipo de cumplimiento, meramente formal y cuantitativo, al que nos referimos; la investigación realizada al respecto abunda en evidencia del crecimiento de estos efectos perversos.

H.2.11. Nicaragua

Según la Ley No. 582, el Sistema Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación es la articulación de los principios, procedimientos, órganos e instancias establecidas por el Estado de Nicaragua, a fin de velar por el aseguramiento de la calidad y el mejoramiento continuo de la educación. El Sistema comprende a todas las instituciones y entidades educativas públicas y privadas legalmente establecidas.

En Nicaragua, de las 54 instituciones de educación superior, a la fecha, ninguna ha logrado una acreditación institucional, ni de sus programas de pre o postgrado. El Sistema destinado a dar garantía de la calidad de la educación superior aún no se implementa debido a la falta de cultura evaluativa y de procesos de mejora continua de la calidad. Adicionalmente, Nicaragua cuenta con una gran cantidad de instituciones de educación superior, lo que constituirá un problema para la implementación de los procesos de acreditación y el cumplimiento de los requerimientos básicos establecidos en la ley.

Finalmente, no se observan cambios en la legislación y las prácticas de aseguramiento de la calidad, pues lo antes mencionado se refiere a un esquema nacional que está aún en proceso de construcción.

H.2.12. Panamá

El Decreto Ejecutivo 511 de 5 de julio de 2010 ha sido mejorado con objeto de hacer más eficientes los procesos contenidos en la Ley. A manera de referencia se resaltan los siguientes aspectos:

- El ámbito de aplicación incluye las universidades oficiales y particulares.
- Se promueve una cultura de evaluación para el mejoramiento continuo de la calidad de la educación superior. Además de dar fe a la sociedad mediante la acreditación.
- La norma hace obligatoria la participación de todas las universidades con permiso indefinido de operación. Aplica para los procesos de evaluación con fines de acreditación de sus instituciones, carreras y programas.
- Las universidades pueden desarrollar autoevaluaciones y planes de mejoramiento con fines de mejora. No obstante, cuando se aspira lograr la acreditación con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, CONEAUPA, las mismas deben formalizar el inicio de sus procesos en la citada agencia de acreditación.
- Es obligatorio para las universidades conformar sus Unidades Técnicas de Evaluación para desarrollar y dar seguimiento a los procesos de mejora continua de la calidad de la educación en la institución.
-

Entre las modificaciones más significativos a la reglamentación se listan las siguientes:

- Se da la opción de participar simultáneamente en procesos de evaluación institucional, de carreras y de programas. Por lo tanto, CONEAUPA realizará sus convocatorias ampliando la cobertura de aplicación a los mencionados procesos.
- Para iniciar, se prevé realizar la convocatoria a nivel institucional y, en el caso de las carreras, se iniciará con el área de ciencias de la salud. Posteriormente, se continuará con otras áreas como ciencias de la educación y ciencias sociales.
- Las universidades tendrán un período de un (1) año para realizar sus autoevaluaciones y planes de mejoramiento y completar su evaluación externa. En el caso de que la universidad no logre su acreditación en el primer (1) año, la institución firma un acuerdo de compromiso con el CONEAUPA para que en el término de un (1) año adicional logre su acreditación. De no hacerlo, la institución o carrera no podrá ofrecer sus servicios al público.
- CONEAUPA se reserva el derecho de suspender la acreditación otorgada en caso de que la universidad deje de cumplir con los estándares que le otorgaron ese derecho.
- Las modificaciones incluyen la restricción que tiene un docente de ofrecer más de dos (2) materias a un mismo grupo de estudiantes en un mismo período académico. Además, se incluye la restricción de ofrecer más de cinco (5) cursos por grupo a lo largo de la carrera.

- Se reducen los períodos de respuesta de las universidades oficiales fiscalizadoras a las universidades particulares que buscan la aprobación y/o actualización de carreras. A la vez se limita el término de las universidades particulares para hacer sus correcciones.
- Las universidades oficiales deben formularle, desde el inicio, todas las observaciones y reparos a la solicitud de aprobación y/o actualización de carreras de las universidades particulares. En este sentido, la universidad oficial fiscalizadora emitirá un máximo de dos (2) informes para plantear si sus observaciones han sido resueltas y definir la aprobación, o no, de la solicitud hecha por la universidad particular.
- El incumplimiento de los plazos por parte de la universidad oficial fiscalizadora implicará el paso a nuevas instancias para subsanar el caso, aunque continúan bajo la administración de la Comisión Técnica de Fiscalización.
-

Las tendencias de evolución y cambios en el sistema y procedimientos de aseguramiento de la calidad ocurridos durante el período 2005-2010, se caracterizan por un acelerado proceso de la revisión de la Ley con la participación de los (as) miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá.

Se han realizado procesos de sensibilización en las instituciones y se ha aprobado el Reglamento definitivo de la LEY 30 de 20 de julio de 2006. Igualmente hay una estrecha coordinación con la Comisión Técnica de Fiscalización, que juega un papel relevante en la aprobación de los planes y programas de estudio de las universidades particulares en el país.

Finalmente, todas las instituciones de educación superior universitarias cuentan con las unidades y el personal adecuado para iniciar los procesos de autoevaluación con miras a la acreditación durante el presente año.

H.2.13. Perú

Los resultados exhibidos a la fecha no son positivos. Con respecto a la función del Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (CONAFU), la mayor parte de universidades privadas, una vez conseguida la autorización definitiva de funcionamiento luego de los 5 años de supervisión, dejan de cumplir con los requisitos básicos. No hay un seguimiento que asegure el desarrollo de las condiciones para un servicio de calidad.

En este sentido, la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) no dispone de un mecanismo posterior de seguimiento efectivo de las universidades, en el entendido que operan bajo la "autonomía universitaria". Asimismo, los requisitos específicos para la autorización y evaluación inicial no son especialmente exigentes a nivel de la definición del perfil de egresados y sus competencias, o sobre las características y experiencia de los profesionales a cargo de los procesos de evaluación. Finalmente, se observa la apertura indiscriminada de filiales de universidades en zonas o ciudades distintas a su sede original, la que se realiza con criterios de calidad y racionalidad poco exigentes.

La solución que se encontró para atenuar los problemas institucionales descritos y su impacto sobre la calidad fue la creación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) y, específicamente, del Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU), y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES).

De otro lado, si bien el CONEAU y el CONEACES han avanzado en la definición de modelos de calidad y de estándares para la acreditación de carreras profesionales universitarias o tecnológicas, respectivamente, no existen en el país agencias acreditadoras con suficiente reconocimiento ni credibilidad para garantizar la adecuada gestión de este proceso. Si bien se ha iniciado el proceso de selección y capacitación de evaluadores externos, los resultados dejan que desear, ya que no resultan suficientes para enfrentar la magnitud de la tarea que se espera desarrollar.

H.2.14. Puerto Rico

En marzo de 2009 y como resultado de una política pública de reducción del tamaño del gobierno, las agencias y organismos gubernamentales sufrieron una pérdida de empleados considerable que forzaron a una reducción de funciones de algunas agencias y a la reingeniería de procesos administrativos. El Consejo de Educación Superior de Puerto Rico (CESPR) y el Consejo General de Educación de *Puerto Rico* (CGEPR) perdieron, cada uno, aproximadamente 50% de sus empleados.

La reducción del personal se dio en todas las áreas de funcionamiento – desde administración hasta aseguramiento de la calidad. Las evaluaciones de instituciones y programas se han complicado debido al número reducido de analistas de educación superior que aún laboran en el CESPR y al incremento de solicitudes de instituciones para operar y ofrecer nuevos programas. Los procesos de evaluación han tenido que ser enfocados en tres áreas: currículo, facultad y capacidad financiera, con el fin de poder continuar cumpliendo con el estatuto legal que todavía cobija al CESPR y el reglamento vigente, que es de 2008.

Desde el 2005 hasta el 2010 no han ocurrido cambios significativos en el sistema y procedimientos de aseguramiento de la calidad, más allá de: (1) la aprobación del *Reglamento para el Otorgamiento de Licencia a Instituciones de Educación Superior en Puerto Rico*, Número 7605, de 5 de noviembre de 2008, y (2) la aprobación del *Plan de Reorganización de Agencias Gubernamentales Número 1,* de 26 julio de 2010, que consolida las funciones del CESPR y el CGEPR y crea el *Consejo de Educación de Puerto Rico,* el cual sin embargo aún no ha sido constituido.

El texto del *Plan de Reorganización* deja ver claramente una tendencia a la desregulación de la educación superior, la reducción considerable de las facultades del Estado para generar política pública sobre el sistema postsecundario, menos injerencia del Estado en el proceso de garantía y aseguramiento de la calidad, y mayor espacio a las instituciones postsecundarias para generar y desarrollar programas con menor fiscalización.

Esto contrasta considerablemente con las tendencias del Departamento de Educación de EE.UU. que se está moviendo a regular más la operación de las IES que

reciben fondos federales y a exigirles a las agencias gubernamentales de las jurisdicciones a cargo de la educación superior la creación de reglamentos y normativas que garanticen la operación legítima de las IES. Por ejemplo, el Departamento de Educación de EE.UU. ha solicitado la creación de un registro de instituciones a distancia que recluten estudiantes en la jurisdicción para proveerle información al estudiante de cuáles instituciones son legítimas y cuáles no, como medida de protección del estudiante. A su vez, el Departamento de Educación de EE.UU. está sumido en un proceso de reforma de la acreditación. Entre las exigencias que se le está haciendo a las agencias acreditadoras es verificar los créditos-horas requeridos para completar un grado, toda vez que los programas de educación a distancia que han proliferado y los programas de educación avanzados han reducido el tiempo de contacto con el estudiante. Esta es otra medida de protección del estudiante y responsabilidad pública, de mayor regulación e injerencia del Estado en la operación de las instituciones y sus ofertas académicas.

Debido a que el sistema de educación superior de Puerto Rico está enmarcado dentro de la normativa del Departamento de Educación de EE.UU., toda política que este último implante, tendrá que ser adoptada en la Isla.

H.2.15. República Dominicana

Una mirada al esquema de aseguramiento de la calidad de la educación superior dominicana refleja avances significativos en el marco legal, las normativas específicas y los procedimientos que regulan las evaluaciones, tanto globales y parciales, como aquellas vinculadas a la prueba de orientación y medición académica para las personas que ingresan a la formación profesional en las instituciones. Los logros en estos aspectos fortalecen el papel regulador del Estado a través del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) y su misión de acompañar a las instituciones en el mejoramiento continuo. El desarrollo armónico del sistema demanda un sano equilibrio entre el Estado regulador y el ejercicio de la autonomía y la libertad académica de las instituciones de educación superior, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

La evaluación quinquenal realizada por el MESCyT, que está en la etapa de seguimiento a la ejecución del plan de mejora en 35 instituciones, nos presenta un horizonte más claro de la calidad del sistema educativo superior dominicano. Este proceso evaluativo institucional ha fortalecido, desde el Ministerio, la definición de normativas, criterios e indicadores para el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Uno de los retos es sostener en el tiempo el impulso que se ha logrado para generar una cultura de la mejora continua y ser capaces de realizar una metaevaluación que nos permita, con una mirada cuestionadora y propositiva, repensar el proceso de la evaluación quinquenal, a la luz de los resultados y de las recomendaciones planteadas por los diferentes actores.

Entre los mecanismos de regulación de carácter obligatorios establecidos en la Ley 139-01 para asegurar la calidad, está pendiente de someter al debate lo referente a la creación de un Sistema de Carrera Académica desde el Estado, como especifica el artículo 58. Resulta fundamental analizar la viabilidad y discutir la forma de dar operatividad a esta iniciativa, máxime cuando el personal académico desempeña

sus funciones en instituciones públicas y privadas, algunas de las cuales tienen su propia carrera académica.

En lo relativo a la acreditación como garantía de la calidad, resulta necesario llamar la atención sobre la inactividad en la que se ha sumergido, desde el 2008, la Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAAC). Los avances y experiencias en la búsqueda de la calidad en República Dominicana deben ser vistos como patrimonio de la sociedad y como un imperativo ético en razón de las consecuencias que tiene en la equidad y la pertinencia social. Es por ello que nos parece necesario invitar a la comunidad académica, al MESCYT y a las Asociaciones y Asambleas de Rectores, a realizar acciones para fortalecer el Sistema Nacional de Acreditación, como mecanismo voluntario para impulsar el mejoramiento sostenido de la calidad de la educación. Esto puede requerir repensar la ADAAC como agencia de acreditación, buscando preservar siempre la independencia que estos procesos demandan, al tiempo que se fortalece la cooperación que genera confianza y se nutre de la experiencia internacional. En el informe país realizado en el marco del primer Informe de la Educación Superior en Iberoamérica (2006) se planteaba la necesidad de que el Estado, como compromisario de la calidad de la educación superior, aporte recursos financieros para la acreditación conforme a lo establecido en los artículos 82 y 92 (Literal k) de la Ley 139-01.

En el ámbito de aseguramiento de la calidad a nivel de programas, resultan positivas las iniciativas del MESCyT llevadas a efecto para las evaluaciones de las carreras de Medicina y de Educación que han favorecido el trabajo colaborativo con otros Ministerios y organizaciones públicas y privadas. De igual manera, puede ser esperanzadora para las carreras de ingenierías la participación de instituciones de educación superior de la República Dominicana en procesos de acreditación, conforme los requerimientos del Sistema Regional de Acreditación de Ingenierías en el Gran Caribe (GCREAS). Además, en los planes estratégicos de algunas de las universidades más prestigiosas del país se observa un interés por la acreditación internacional a nivel de la institución y de los programas. Entre las iniciativas que estas instituciones llevan a efecto, destacan seminarios internos con especialistas de agencias de acreditación, con el fin de conocer los requerimientos de los procesos de acreditación; y evaluaciones internas de manera piloto conforme a los estándares internacionales, para conocer las discrepancias y establecer planes de acción para iniciar el camino de la acreditación internacional. La acreditación nacional e internacional de programas, tanto a nivel de pregrado como de postgrado, debe ser asumida como una prioridad. Es posible que transitar por ese camino requiera tiempo e inversión de recursos, pero es indispensable alcanzar estándares de calidad conforme agencias acreditadoras que apuntalen la competitividad y al reconocimiento.

H.2.16. Uruguay

El sistema educativo uruguayo no tiene --formalmente– una estructura establecida bajo la lógica del aseguramiento de la calidad, por lo cual no existen agencias u organismos orientados a este propósito y con funciones asignadas a tales fines.

Sin embargo, la autorización y gestión de las instituciones privadas se encuentra reglamentada y sujeta a evaluaciones externas. La universidad pública dispone

de sus propios procedimientos internos surgidos de la ley que organizó su funcionamiento, por lo cual no le son aplicables los requisitos de las instituciones privadas.

Las nuevas instituciones terciarias privadas que deseen incorporarse al sistema deben solicitar la «autorización para funcionar», así como requerir para sus carreras el «reconocimiento de nivel académico». En ambos casos, las solicitudes se presentan ante el Poder Ejecutivo, en particular al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a quien asesora el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada. El Consejo Consultivo está integrado por ocho miembros: tres a propuesta de la Universidad de la República, dos a propuesta del MEC, dos a propuesta de las instituciones privadas y uno a propuesta de la Administración Nacional de Educación Pública.

El sistema vigente comenzó en el año 1995 y se basa en un Decreto (Nº 308/995), denominado como «Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciario Privado», que asume como modalidad el trabajo de «ajuste a la norma» de las instituciones y carreras, con un número muy limitado de criterios o estándares de calidad. Éstos están orientados fundamentalmente a temas referidos al cuerpo directivo o docente (titulación del mismo nivel a la que dictan cursos, nacionalidad, experiencia en docencia o investigación, dominio del idioma español, etc.) y se aplican de manera similar en las universidades e institutos universitarios y en prescindencia del tipo de carrera a la que estén vinculados.

Los dictámenes de asesoramiento del Consejo Consultivo se sustentan en la opinión de evaluadores individuales que realizan su trabajo con las pautas que le son proporcionadas por el Consejo, tomando como base el Decreto 308/95.

Con todo, el país se orienta a tener su sistema de aseguramiento de calidad instaurado. En ese sentido, ingresó al Parlamento un proyecto de ley en el que se propone crear una Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET).

Si prospera la iniciativa en los términos en que figuran en el anteproyecto, el sistema de aseguramiento de la calidad atendería:

- de manera voluntaria la participación de la Universidad de la República en los procesos de acreditación nacional y regional que se crearan. Incluiría también la posibilidad que esta institución, o alguno de sus servicios o facultades, solicitase evaluaciones externas sobre la calidad de sus propuestas;
- de manera obligatoria la participación de las instituciones universitarias privadas que solicitaran el reconocimiento para funcionar y el de sus carreras. Esta función que actualmente tiene el Ministerio de Educación, estaría incluida en la nueva Agencia;
- de manera voluntaria para las instituciones universitarias privadas, la participación en procesos de acreditación regional y nacional que se crearan;
- de manera obligatoria a las instituciones extranjeras que quisieran instalarse formalmente en el país;
- de manera obligatoria a las instituciones públicas que ofrecen estudios de nivel equiparable al terciario (fundamentalmente la formación de cuadros de las Fuerzas Armadas) que pretendan un reconocimiento universitario;
- de manera voluntaria para evaluar la calidad de sus propuestas, a las instancias públicas de formación docente, actualmente dependiendo de la Admi-

nistración Nacional de Educación Pública (terciaria no universitaria) y en un futuro cercano, del Instituto Universitario de Educación

•

Es difícil suponer un cambio radical en la visión dual (pública / privada) de la educación terciaria y universitaria nacional, por lo cual la perspectiva que impulsó el equipo de trabajo creado para redactar el anteproyecto (liderado por el MEC) fue la de ir creando las condiciones para que se pueda pensar en instancias que propugnen la calidad de la educación con una mirada más integradora a largo plazo.

De concretarse la iniciativa legislativa de creación de una Agencia con estas características, aún manteniendo separadas acciones voluntarias para las instituciones públicas y obligatorias para las privadas, sería un avance sobre la situación actual.

H.2.17. Venezuela, R.B

Cuando en la mayoría de los países de la región se han generalizado los procedimientos de evaluación y aseguramiento de la calidad, en Venezuela solo se han implementado sistemas de evaluación de programas, como los de postgrado, y de académicos, como el Sistema Venezolano de Promoción del Investigador (SVPI), que han logrado mantener su presencia durante varios años. Sin embargo, no se ha evaluado de manera sistemática y continua el impacto directo que tales procedimientos puedan haber tenido en el postgrado y en la investigación, más allá de dar cuenta del crecimiento en el número de programas creados y acreditados y del incremento en el número de investigadores registrados.

Esto se hace evidente en el caso de los postgrados, ya que a pesar de los esfuerzos realizados, estos procesos no pasan de la recolección y acumulación de información, registrada en formularios elaborados por el Consejo Consultivo Nacional De Postgrado (CCNPG) y generalmente respondidos por el personal administrativo; sin la participación activa ni la presencia comprometida de los académicos, en un proceso cuya naturaleza apunta a su carácter colectivo. El número de programas de postgrado acreditados ha venido incrementándose; no obstante, se observa que los postgrados reproducen el patrón del pregrado y sigue presente en ellos lo que se ha llamado «síndrome Todo menos Tesis» (TMT), lo cual es una evidencia de su deficiente productividad final. Probablemente puede decirse que los logros más importantes que estos procedimientos de evaluación han alcanzado han sido el de romper con una cultura universitaria, que no valoraba la investigación al privilegiar la docencia y el de promover rasgos incipientes de una cultura de la evaluación.

Por otra parte, el desmantelamiento del SVPI y la sustitución del Programa de Promoción del Investigador (PPI) por el Programa de Estímulo a la Investigación, con lo cual supuestamente se pondría el énfasis en la investigación colectiva y no en la producción individual[1], significa que se desconoce el trabajo de evaluación acumulado durante casi 20 años por el PPI. Así, ahora prácticamente se obliga al investigador a rendir cuentas al organismo evaluador de los avances de su investigación, la cual deberá estar enmarcada solo en áreas definidas por el gobierno de acuerdo con el Primer Plan Socialista del Desarrollo Económico y Social para el periodo

[1] Ver http://www.oncti.gob.ve/oncti/phocadownload/Estadistica/informe_ppi_20092.pdf.

2007-2013, y su evaluación se hará bajo criterios de equidad de género y de diversidad cultural, contribución a la soberanía nacional y al bienestar social; conceptos ambiguos que dependerán de la discrecionalidad del evaluador[1]. Todo ello no tendrá como consecuencia un mejoramiento en los procedimientos que permitan el aseguramiento de la calidad en términos de la evaluación del desempeño de los profesores en el ámbito de la investigación. Aunque el porcentaje de profesores acreditados en el SVPI fue aumentando con el tiempo, no era significativo con relación al número de profesores de las instituciones de educación superior. Sin embargo, significaba un intento de generalizar buenas prácticas de aseguramiento de la calidad.

La tendencia parece indicar que esta situación con relación a los procedimientos de aseguramiento de la calidad, conjuntamente con la existencia de un marco legal hasta cierto punto difuso y volátil, (en el cual, por ejemplo, encontramos reglamentos y resoluciones tomadas en el contexto de determinada normativa que al ser derogado y sustituido por otro, no se sabe si se mantienen vigentes, o la falta de una ley de educación universitaria que contemple los procesos de aseguramiento de la calidad), permite prever que, a pesar de los cambios que suponen la creación de nuevas estructuras como el CEAPIES, el PEI y el Registro Nacional de Instituciones, Programas, Grados y Titulaciones de Educación Superior, todavía no hay en Venezuela, ni claridad en lo que se busca con relación a este tema del aseguramiento de la calidad, ni el consenso necesario con relación a los mecanismos y procedimientos idóneos para lograrla.

H.2.18. España

En los últimos cinco años, las actividades relacionadas con la evaluación, la certificación y la acreditación en la educación superior se han intensificado. Una vez transcurrido el periodo de ajuste que ha supuesto la creación de la ANECA, ésta ha tomado la iniciativa para el desarrollo de diferentes programas de evaluación. De igual manera, las agencias regionales han encontrado espacios de actuación más allá de las actividades coordinadas con la agencia nacional, para su propio desarrollo.

Uno de los principales rasgos que ha tenido la actividad relacionada con el aseguramiento de la calidad durante este periodo es la orientación marcada a los estándares internacionales de calidad. Las relaciones entre la ANECA y las agencias regionales con las asociaciones internacionales de organismos evaluadores de la calidad de la enseñanza superior han sido intensas, acercando sus actuaciones a las tendencias internacionales. Además, la ANECA ha intensificado su participación en procesos internacionales de evaluación, como el realizado por la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) a *L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* (AERES), que ha sido coordinado por ANECA. Durante este periodo, también, ANECA ingresó al Registro Europeo de Garantía de la Calidad para la Educación Superior.

Otro de los aspectos –relacionado con el ingreso a dicho Registro Europeo– en los que se ha intensificado la actividad, es el de la transparencia a través de la

[1] Ver http://www.oncti.gob.ve/oncti/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1.

difusión sobre los resultados de los procesos de evaluación, llegando a acuerdos de publicación de este tipo de informaciones.

En la actualidad, uno de los retos a los que se enfrenta ANECA y el resto de organismos evaluadores de la calidad de la educación superior es el seguimiento de los estudios certificados a través de VERIFICA[1] durante los últimos años. Para llevar a cabo este seguimiento, ANECA ha desarrollado el programa MONITOR, que apoya el proceso de seguimiento de las titulaciones por parte de las universidades hasta que tengan que ser sometidas nuevamente a la acreditación.

Sobre este tema, en 2008 se crea la Red Española de Agencias de Calidad Universitaria, que redacta el primer documento que constituye «Recomendaciones para el seguimiento de títulos oficiales» en el que destaca la participación de las agencias en la evaluación y el seguimiento de los informes realizados por las universidades.

H.2.19. Portugal

En Portugal, desde 1994 y hasta 2007, la legislación de evaluación de la calidad de la educación superior se mantuvo estable. Con el Proceso de Bolonia, en 2007, se creó un nuevo sistema de calidad de las instituciones de educación superior. En este sentido, el gobierno aprobó un nuevo régimen jurídico de evaluación de la educación superior (Ley nº 38/2007), que establece la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad susceptible de reconocimiento internacional.

Fue en dicho contexto, y considerando el sistema europeo de aseguramiento de la calidad de la educación superior, que el gobierno instituyó la Agencia de Evaluación y Acreditación para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (A3ES) (Decreto Ley nº 369/2007). La Agencia es una fundación de derecho privado, dotada de personería jurídica y reconocida como de utilidad pública.

Las principales modificaciones impuestas por este sistema están relacionadas con la estandarización de la evaluación, haciendo posible que todas las instituciones portuguesas tengan una evaluación comparable a la del resto de las instituciones europeas. De esta forma, se busca garantizar que los estudiantes en intercambio en Europa reciban una educación de calidad similar.

El contexto de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior le ha planteado a Portugal nuevos desafíos, sufriendo una reformulación del sistema de Evaluación Académica e Institucional y pasando de una evaluación individual de las carreras a una evaluación global basada en normas europeas comunes de calidad y de códigos de buenas prácticas de alcance transnacional.

La A3ES llevó a cabo una evaluación global de las carreras en funcionamiento, con el objeto de certificarlas con sus pares europeos, de forma de garantizar la movilidad y la compatibilidad entre el sistema de créditos ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System)*.

Los tres modelos de evaluación adoptados: global, realizado por la OCDE; de evaluación de las prácticas de evaluación y acreditación, realizado por la ENQA (fiscalizando la actividad de A3ES); y finalmente, la Evaluación Institucional realizada

[1] El programa VERIFICA tiene como propósito evaluar las propuestas de planes de estudio de títulos universitarios oficiales, en concordancia con el Espacio Europeo de Educación Superior.

por la EUA, en conjunto con EURASHE y un grupo de especialistas de los Estados Unidos de América y de Canadá, garantizarán a Portugal la legitimación de su sistema de educación en el entorno europeo y mundial, esperándose un fortalecimiento del país en la integración y armonización de todos los procesos de evaluación en este contexto.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres digitales de

RIL® editores

Teléfono: 223-8100 / ril@rileditores.com
Santiago de Chile, octubre de 2011

Se utilizó tecnología de última generación que reduce el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente el papel necesario para su producción, y se aplicaron altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos en toda la cadena de producción.