

Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000	Título
Brunner, José Joaquín - Compilador/a o Editor/a	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CEDES	Editorial/Editor
1994	Fecha
	Colección
Reforma educativa; Financiamiento de la educación; Crisis de la educación; Políticas de educación; Educación superior; América Latina;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20111211104738/brunnerdoc.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Brunner, José Joaquín (coord.). **Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000**. José Joaquín Brunner, Jorge Balán, Hernán Courard, Cristián Cox, Eunice Durham, Ana María García de Fanelli, Rollin Kent, Lúcia Klein, Ricardo Lucio, Helena Sampaio, Simon Schwartzman y Mariana Serrano. CEDES, Buenos Aires, Argentina. 1994. p. 114.

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/brunner.rtf>



CLACSO
www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL
CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

Documento CEDES/108
Serie Educación Superior

EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: UNA AGENDA DE PROBLEMAS, POLÍTICAS Y DEBATES EN EL UMBRAL DEL AÑO 2000

Trabajo final del
"Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior"

Este estudio fue patrocinado por la Fundación Ford y realizado —bajo la coordinación general de José Joaquín Brunner— por investigadores del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), de la Argentina; del *Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior* (NUPES), de la Universidad de San Pablo, de Brasil; del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), del CINVESTAV, de México; de la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO), de Chile; y del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional, de Colombia. **Los autores de los informes nacionales y comparativos que han servido como base para esta edición son: Jorge Balán (Argentina), José Joaquín Brunner (Chile), Hernán Courard (Chile), Cristián Cox (Chile), Eunice Durham (Brasil), Ana María García de Fanelli (Argentina), Rollin Kent (México), Lúcia Klein (Brasil), Ricardo Lucio (Colombia), Helena Sampaio (Brasil), Simon Schwartzman (Brasil) y Mariana Serrano (Colombia).**

CEDES
Buenos Aires, 1994

***Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas,
políticas y debates en el umbral del año 2000***

Índice

La gran transformación.....	1
Fin de un ciclo.....	1
Multiplicación y diferenciación de las instituciones.....	1
Creciente participación del sector privado.....	3
Ampliación y diversificación del cuerpo docente.....	4
Aumento del número y variedad de los graduados.....	5
Clasificación de los sistemas nacionales de educación superior...	6
Modalidad común de coordinación.....	10
Coordinación y complejidad.....	15
La crisis de la educación superior.....	17
Desajustes estructurales.....	17
Parálisis institucional.....	20
Mal funcionamiento de los sistemas.....	21
Agotamiento del modelo de coordinación.....	29
Financiamiento en tiempo de crisis.....	36
Tentativas de cambio en los noventa.....	38
Una nueva pauta de cambio.....	38
Planes integrales de reforma.....	39
La reforma chilena y sus efectos.....	39
La nueva ley colombiana de educación superior.....	43
Tentativas de cambio en los sistemas del Grupo A.....	46
Las políticas de reforma en México.....	47
El proyecto de ley argentino.....	51
Tentativas de cambio en Brasil.....	53
Contratos de racionalización en Bolivia.....	56
Reformas impulsadas desde las instituciones.....	56
El caso de Costa Rica.....	56
El caso de Venezuela.....	57
El caso de Ecuador.....	58
El caso de Nicaragua.....	59
Dificultades en la implementación de la nueva pauta.....	62
Puntos para un agenda.....	65
El marco de propuestas internacionales.....	65
La propuesta de CEPAL-UNESCO.....	65
La propuesta del Banco Mundial.....	66
Puntos para una agenda latinoamericana.....	67
Diferenciación y diversificación.....	67
Desarrollo del sector privado.....	68
Financiamiento diversificado.....	69

Nuevo contrato entre los sistemas y los gobiernos.....	70
La formación de una nueva generación de académicos.....	76
Atención especial a las instituciones más rezagadas.....	77
Políticas de diversificación institucional.....	77
La internacionalización de la educación superior.....	77

Bibliografía.....	79
-------------------	----

Cuadros.....	84
--------------	----

Detalle de los recuadros, cuadros y gráficos

Recuadros

1. Diversificación de recursos y nuevas modalidades en la relación universidad industria en los años noventa.
2. Voces oficiales de descontento.
3. Muestras de inequidad.
4. Académicos venezolanos.
5. Centralismo burocrático y clientelismo en la educación superior
6. El financiamiento de la educación superior en Colombia.
7. Educación superior en México: modalidades de evaluación.
8. Los procesos de revisión por pares.
9. El uso de indicadores de desempeño.

Cuadros

1. América Latina: Matrícula y tasas brutas de escolarización superior (TBES), 1950 y 1990.
2. América Latina: Instituciones de educación superior según nivel y sector.
3. América Latina: Matrícula privada (MP) de educación superior por nivel, últimos años disponibles.
4. América Latina: Docentes de educación superior por tipo de establecimientos.
5. América Latina: Número total de diplomados por nivel de la CINE, último año disponible.
6. Distribución de la matrícula de nivel universitario y equivalente (Nivel 6 de la CINE) por áreas de conocimiento, alrededor de 1990.
7. América Latina: Número de estudiantes de tercer grado por cada 100.000 habitantes y PBI real per cápita (PPA en dólares) 1990.
8. Países seleccionados: Densidad institucional y promedio de alumnos por institución, según tipos de instituciones.
9. Retornos sociales y privados medidos por nivel de educación según regiones del mundo, alrededor de 1985.
10. Países seleccionados: Tasas privadas de retorno de la formación universitaria alrededor de 1990.
11. Países seleccionados: Gasto público en educación superior del año 1990 en relación con el año 1980 (1980=100).
12. América Latina: Gasto público en educación como porcentaje del PBI y porcentaje del gasto corriente destinado a la educación superior.
13. América Latina: Gasto público corriente total estimado en educación superior (en millones de dólares) y gasto por alumno en instituciones oficiales (en dólares).
14. América Latina: Gasto público corriente por alumno en relación al PBI per cápita según niveles, años 1980 y 1990.

Gráficos

1. América Latina: Evolución de la matrícula de la educación superior.

***Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas,
políticas y debates en el umbral del año 2000***

La gran transformaciónLa gran transformaciónLa gran transformaciónLa gran transformación

Fin de un cicloFin de un cicloFin de un cicloFin de un ciclo

1. Puede decirse que hacia 1990 se completó en América Latina un ciclo de expansión de la educación superior (ES) que se había iniciado a mediados del presente siglo. La matrícula de tercer nivel creció, en esos cuarenta años, de 270.000 alumnos a más de 7 millones de alumnos (Gráfico N°1). Durante ese mismo período, la tasa regional bruta de escolarización superior pasó de menos de un 2 por ciento a alrededor de un 18 por ciento (Cuadro N°1).

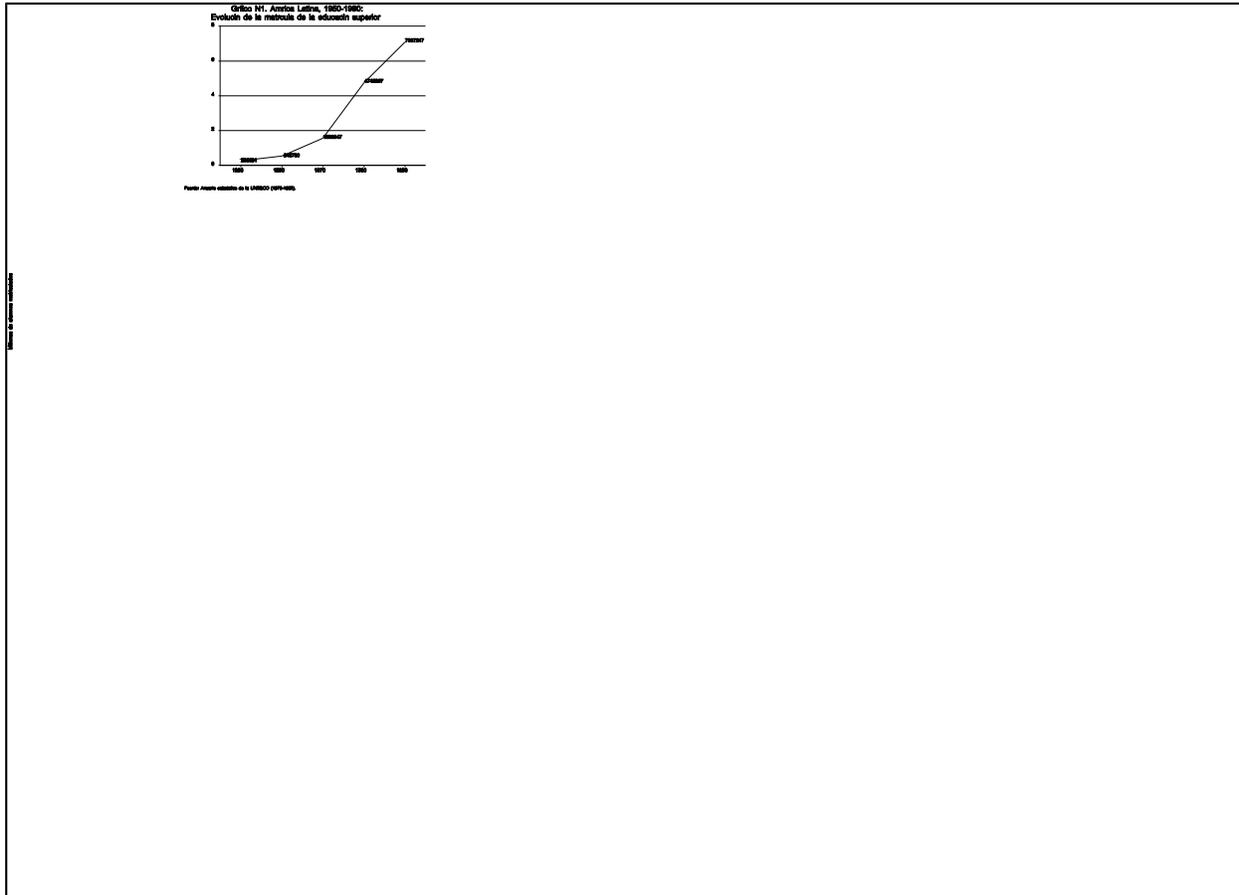
2. Cuatro procesos se asocian a esta vasta transformación de la educación superior latinoamericana:

- 1) Multiplicación y diferenciación de las instituciones.
- 2) Creciente participación del sector institucional privado.
- 3) Ampliación y diversificación del cuerpo docente.
- 4) Aumento del número y variedad de los graduados.

Multiplicación y diferenciación de las institucionesMultiplicación y diferenciación de las institucionesMultiplicación y diferenciación de las institucionesMultiplicación y diferenciación de las instituciones

3. Mientras que en 1950 existían en América Latina alrededor de 75 universidades, casi todas ellas de carácter oficial o público (estatales o federales, nacionales, estatales o provinciales, financiadas por el erario nacional), alrededor de 1990 existen en la región 300 universidades oficiales, cerca de 390 universidades privadas (que funcionan casi todas sin recursos del tesoro público) y, en el nivel no-universitario, alrededor de 3.000 instituciones, 1.215 oficiales y 1.710 privadas (Cuadro N°2). Puede concluirse, por lo tanto, que en la mayoría de los casos nacionales los sistemas son, de acuerdo a una clasificación del Banco Mundial (1993: 10) "diferenciados públicos versus privados"; esto es, sistemas donde coexisten lado a lado instituciones de los dos tipos, que a nivel mundial aparecen como los predominantes entre los países de ingresos mediano-altos.

3.1. En general, en todos los países el modelo de universidad oficial o pública sirve de patrón de referencia para el resto de las instituciones universitarias. Entre las



universidades oficiales existe, sin embargo, un alto grado de diversidad, según la antigüedad de las instituciones y su trayectoria de desarrollo; su tamaño (número de alumnos) y complejidad organizacional; su carácter nacional, regional, provincial o local y la naturaleza de su dependencia administrativa; su emplazamiento en ciudades de distinta dimensión y nivel de desarrollo; su mezcla de funciones de investigación y docencia y la diversidad de áreas del conocimiento que cubren, etc. En su mayoría, estas universidades son de carácter público-estatal. En unos pocos países, sin embargo, se incluyen en este sector algunas universidades privadas que reciben aportes permanentes y directos del estado.

3.2. Sólo un selecto número de universidades (entre una y diez según el grupo y características de cada sistema nacional)¹ pueden clasificarse como "universidades complejas"; esto es, entidades que combinan actividades sistemáticas y variadas de investigación y de docencia de pre y posgrado en un número significativo de áreas del conocimiento. En general, este tipo de universidades son entidades oficiales. Excepcionalmente, unas pocas universidades privadas pertenecen a esa categoría de organizaciones complejas.

3.3. Las demás universidades oficiales son exclusivamente docentes, con fuerte énfasis

¹ Ver más adelante párrafo 7, acápite 7.2.

en la formación profesional. Pueden ser "universidades completas", que ofrecen carreras en la mayoría de las áreas del conocimiento; "universidades incompletas", que sólo ofrecen programas en un número limitado pero diversificado de áreas del conocimiento; o "universidades especializadas", que concentran sus actividades docentes en una sola área (ciencias pedagógicas, agronomía, ingenierías o tecnologías, salud y ciencias biomédicas, respectivamente). Existen en la región, asimismo, unas pocas "universidades especializadas" —públicas en su mayoría— que desarrollan investigación y ofrecen programas de posgrado.

3.4. Las universidades privadas, a las que nos referimos un poco más adelante, son en su gran mayoría "universidades incompletas"; por lo general, salvo aquellas que reciben aportes directos y permanentes del estado o son "especializadas", no incursionan en las áreas básicas de investigación ni ofrecen formación en ciencias naturales, en ciencias médicas y en el nivel de posgrado.

3.5. En el nivel de las instituciones no-universitarias la diversidad de tipos institucionales es todavía mayor, existiendo institutos y escuelas politécnicas o tecnológicas, centros e institutos técnicos, instituciones técnico-profesionales, entidades aisladas y escuelas o institutos normales, de formación de maestros. Tal diversidad tiende a ser mayor en el sector privado que en el público, pero también este último se halla fuertemente diferenciado según niveles y tipos en algunos países como la Argentina y México.

Creciente participación del sector privado
Creciente participación del sector privado
Creciente participación del sector privado
privado

4. No sólo ha aumentado espectacularmente el número de instituciones privadas sino que, además, en varios países —como Brasil, Colombia, Chile, El Salvador y República Dominicana— la mitad o más de la matrícula de tercer grado se encuentra localizada en instituciones de dicho sector. En varios otros países —como México, Perú y Venezuela— alrededor de un tercio o más de la matrícula no-universitaria es ofrecida por instituciones que pertenecen al sector privado (Cuadro N°3). En general, puede estimarse que más de 2 millones de alumnos cursan sus estudios en instituciones privadas de nivel universitario y no universitario, de los cuales aproximadamente la mitad pertenece a Brasil.

4.1. Las instituciones privadas se caracterizan por su gran variedad, tanto si gozan del estatuto de universidades como, especialmente, en el caso de las instituciones privadas no-universitarias. Levy (1986) clasifica las universidades privadas latinoamericanas según el momento de su creación y el carácter de las instituciones distinguiendo entre:

- (i) universidades confesionales, en su mayoría católicas, habitualmente más selectivas desde el punto de vista académico que las demás instituciones privadas y, en ocasiones, también más fuertemente selectivas desde el punto de vista del reclutamiento de sus alumnos. En su mayoría se hallan preocupadas de crear una tradición académica. Varias existen ya desde hacia varias décadas y

algunas, como ocurre en el caso de Chile con seis universidades católicas y en el caso de la Universidad Centro Americana (jesuita) de Nicaragua, gozan de un apoyo permanente del estado;

(ii) universidades (o instituciones equivalentes) de élite, no confesionales, como existen en México, Venezuela, Colombia, Perú y Chile; por lo general son intensamente selectivas desde el punto de vista académico y social, están preocupadas de ofrecer una formación de calidad y algunas gozan de apoyo empresarial o de sus comunidades provinciales y se hallan bien conectadas a los mercados de trabajo. Sólo en el caso chileno existen tres universidades de este tipo que reciben apoyo del tesoro público; y

(iii) universidades privadas de absorción de demandas estudiantiles, creadas por lo general durante las últimas dos décadas. Concentran su oferta de servicios docentes en torno a un núcleo de carreras de alta demanda y bajos costos de producción y, en ocasiones, operan como verdaderas "fábricas de títulos". Con independencia de su estatuto jurídico, o incluso en algunos casos de las disposiciones legales del respectivo país, un grupo relativamente amplio de las universidades privadas de este tipo actúa en el mercado con fines de lucro, hallándose fuertemente separada en ellas la propiedad de la empresa (en manos de sus dueños) de la conducción de los asuntos académicos, que es delegada en una o más personas que conforman la dirección institucional.

4.2. Desde el punto de vista de su desarrollo y cobertura académica, pueden encontrarse entre las universidades privadas unas pocas instituciones "completas", una mayoría de instituciones "incompletas" y algunas "especializadas", junto a un número de organizaciones que se halla recién en proceso de formación. Existen, asimismo, universidades privadas "complejas", entre ellas varias de élite en Colombia y Chile, y algunas universidades católicas en esos mismos países y Brasil.

4.3. En cuanto a las instituciones privadas no-universitarias, existe una enorme variedad, desde instituciones que ofrecen carreras profesionales que también son impartidas por las universidades hasta instituciones de "ciclo corto", que forman técnicos y especialistas en cursos de dos o más semestres. Por lo general, estas instituciones definen sus actividades docentes en respuesta al mercado laboral y sólo unas pocas son conducidas "desde dentro", es decir, por la dinámica de los respectivos complejos cognitivo-prácticos, caso en que habitualmente poseen una mayor identidad profesional. Entre estas últimas se cuentan algunas instituciones "especializadas", como institutos o centros tecnológicos ligados a la producción, centros de formación comercial, de entrenamiento en alguna rama de la informática, etc.

Ampliación y diversificación del cuerpo docente

5. Los docentes de educación superior han aumentado, entre los años 1950 y 1990, de

alrededor de 25 mil a más de 600 mil, sin que exista una información confiable sobre el número de docentes que trabajan en instituciones no-universitarias (Cuadro N°4). La tasa de crecimiento del cuerpo académico ha sido tan alta en la región que, como muestra un estudio para el caso de México, durante el período 1960-1992, se incorporaron, en promedio, 9 docentes por día (Gil Antón et al., 1994: 29).

5.1. Del total estimado de docentes, sólo una ínfima fracción (que puede conjeturarse no supera el 10 por ciento y se halla concentrado principalmente en Brasil, México, Argentina, Chile y Venezuela) son profesores-investigadores con dedicación a la docencia de posgrado y a la investigación, publicando regularmente en revistas científicas internacionales de corriente principal.²

5.2. Un número variable, de peso dominante o en cualquier caso significativo dentro de cada país, se desempeña en funciones docentes dentro de las universidades oficiales, hallándose agrupado en sindicatos o asociaciones gremiales que promueven la defensa corporativa de sus intereses. En la mayoría de los países esta categoría de docentes se asimila al personal de la administración pública; un número importante, que según los casos puede fluctuar entre un 25 por ciento y hasta más de un 75 por ciento,³ se halla contratado bajo el régimen de dedicación exclusiva o de jornada completa; y sus miembros gozan habitualmente de diversos privilegios o "derechos adquiridos" y participan mediante el voto en la formación del gobierno de sus instituciones.

5.3. Los docentes del sector universitario privado, a su turno, se hallan segmentados según el grado de consolidación, calidad y prestigio de las instituciones en que trabajan. Habitualmente son contratados por tiempo parcial de dedicación y se sujetan al derecho laboral común. Por lo general no participan en la designación de las autoridades institucionales y no gozan del derecho a la sindicalización o agremiación.

5.4. Por último, los docentes de tercer grado de nivel no-universitario siguen las características de la división oficial/privado, en ambos casos habitualmente en condiciones desmejoradas de trabajo, remuneración y prestigio respecto de sus colegas que trabajan en el nivel universitario. En el sector privado, estos docentes tienden a tener altas tasas de rotación en los puestos y frecuentemente se desempeñan en varias instituciones simultáneamente.

Aumento del número y variedad de los graduados
Aumento del número y variedad de los graduados
Aumento del número y variedad de los graduados
Aumento del número y variedad de los graduados

6. En torno a 1950, se estima que las universidades de la región graduaban anualmente

² Del total de artículos científicos internacionalmente registrados originados en América Latina y el Caribe durante el período 1973-1984, los investigadores de esos cinco países, que en su mayoría pertenecen a los respectivos sistemas universitarios nacionales, contribuyeron con un 89 por ciento de esas publicaciones (BID, 1988).

³ Con la excepción de los países más pobres de la región.

a un número no superior a 25 mil estudiantes, la mayoría de ellos en las carreras de derecho, educación y medicina. Se calcula que en ese tiempo, el total regional de titulados profesionales en la población no superaba los 600 mil (CEPAL, 1968). En torno a 1990, el sistema latinoamericano de educación superior en su conjunto graduaba anualmente a 700 mil estudiantes, de los cuales puede estimarse que un 75 por ciento egresa de instituciones de nivel universitario. En la mayoría de los países, los diplomados anuales de tercer grado representan alrededor de un 2,5 por ciento del respectivo grupo de edad, existiendo un número de países por debajo de ese promedio y dos que se sitúan por encima (Cuadro N°5).

6.1. En la actualidad, los diplomados de los distintos países (considerando los 16 para los cuales existe información) provienen, en primer lugar, del área de educación; en segundo lugar del área de comercio y administración; en tercer lugar del área de ciencias médicas y de la salud, y en cuarto lugar del área de ingenierías y tecnologías.⁴

6.2. A su turno, la matrícula de tercer grado se distribuye de manera tal que la mitad o más de los estudiantes se concentra en carreras vinculadas al sector de servicios de la economía, fenómeno que es habitual asimismo a nivel internacional. En cambio, existen diferencias entre países en cuanto a la proporción de la matrícula localizada en ciencias naturales y matemáticas, en ciencias médicas y de la salud, en ingenierías y en agronomía. Como muestra el Cuadro N°6, la distribución de la matrícula por áreas del conocimiento tiene poco que ver con el predominio de los sectores público/privado en los distintos países. Sistemas predominantemente públicos pueden tener una alta matrícula en derecho, ciencias sociales y del comportamiento, comercio/administración y educación y humanidades, como sucede en los casos de Costa Rica y Cuba. A su vez, países con sistemas polarmente distintos, como son Cuba y Chile, poseen en común ciertos rasgos del perfil de distribución de su matrícula, como la baja proporción de alumnos en ciencias naturales, matemáticas y ciencias de la computación.

Clasificación de los sistemas nacionales de educación superior
Clasificación de los sistemas nacionales de educación superior
Clasificación de los sistemas nacionales de educación superior
Clasificación de los sistemas nacionales de educación superior

7. Como resultado de los procesos descritos, los sistemas nacionales de educación superior se han vuelto crecientemente complejos: son institucionalmente diferenciados (según niveles y carácter oficial/privado de los establecimientos); relativamente masificados (según las tasas brutas de escolarización alcanzadas); altamente heterogéneos (desde el punto de vista de las categorías institucionales, su selectividad académica, la calidad de sus funciones docentes, etc.), y representan un significativo costo para el erario de cada país, que sumado regionalmente alcanzó a alrededor de 7.000 millones de dólares en 1991.

7.1 Simultáneamente, como producto de esos mismos procesos y de las políticas

⁴ Contabilizando las cuatro áreas de mayor concentración de diplomados de cada país; no el número absoluto de diplomados por áreas de la región.

aplicadas por los respectivos gobiernos durante el período de la expansión,⁵ los distintos sistemas nacionales han empezado a separarse de acuerdo a sus características de tamaño, grado de diferenciación de su base institucional, grado relativo de masificación y predominio público/privado en la composición de la matrícula. Además, el peso relativo de la población estudiantil dentro de la población total de cada país y el grado de desarrollo de éstos (medido por el PBI real per cápita) (Cuadro N°7), contribuyen asimismo a determinar las características de cada sistema nacional, junto con sus características más generales de evolución histórica.

7.2. En una primera aproximación, empleando los criterios recién enunciados, los sistemas nacionales de educación superior de América Latina pueden clasificarse en 6 grupos o categorías.⁶

Grupo A: Sistemas nacionales de gran tamaño y complejidad. Comprende a sistemas con una matrícula superior a un millón de estudiantes y con 500 o más establecimientos de educación superior, fuertemente diferenciados según niveles, sectores, categorías y modalidades de dependencia administrativa. En este grupo se encuentran los sistemas de Brasil, México y la Argentina, tres países con un ingreso per cápita superior a 4.000 dólares. De los tres, el argentino es el más avanzado en su proceso de masificación y el más diversificado en cuanto a su base institucional. México y Brasil, en cambio, poseen sistemas que aún no alcanzan el umbral de una educación superior masiva (15 por ciento del grupo de edad respectivo). Los sistemas de la Argentina y México son predominantemente públicos desde el punto de vista de la composición de la matrícula, mientras que el sistema brasileño es de predominio privado. Con todo, en los tres países las "universidades complejas" se encuentran entre las oficiales y, en el caso de Brasil, a pesar de su carácter predominantemente privado en cuanto a la distribución de la matrícula, sin embargo las universidades oficiales (federales y estatales) tienen un peso incontrarrestable dentro del sistema. La Argentina posee un número desproporcionadamente alto de instituciones públicas no-universitarias, debido principalmente a un alto número de institutos de formación de maestros primarios y profesores secundarios. De allí resulta que mientras Brasil y México, poseen una institución de enseñanza superior por cada 200 mil habitantes, la Argentina posea una por cada 26 mil habitantes. Estos tres sistemas reúnen aproximadamente un 55 por ciento del total de la población estudiantil regional y gastan, combinadamente, cerca del 75 por ciento de los recursos públicos invertidos anualmente por los gobiernos en educación superior.

Grupo B: Sistemas nacionales de tamaño mediano-grande y avanzada masificación. Comprende a sistemas con una matrícula de 500 mil o más

⁵ A este respecto véase Courard (1993), Rama (1987) y las respectivas entradas para cada país en el primer tomo de la *Encyclopedia of Higher Education* (1992).

⁶ No se incluye a Haití en la clasificación, por tener características especiales propias de un país de extrema pobreza y un reducido sistema de educación superior.

estudiantes, con una base institucional menos compleja y grados relativamente avanzados de masificación. En este grupo se encuentran los sistemas de Perú, Venezuela y Colombia. De los tres, el peruano es el más avanzado en su proceso de masificación, a pesar de ser el país con un menor grado de desarrollo relativo del grupo, medido por el ingreso real per cápita. Colombia es un caso especial dentro del grupo, no sólo por poseer un sistema de neto predominio privado en cuanto a la composición de la matrícula, tanto a nivel universitario como no universitario, sino además por poseer una tasa más baja de escolarización (justo en el umbral de la masificación) y una base institucional ampliamente diversificada, con proliferación de instituciones debido al número de entidades privadas. Así, mientras que Colombia posee 7 instituciones de educación superior por cada millón de habitantes, Venezuela tiene 5 y Perú 2. Este último país posee una significativa matrícula privada; además, junto con Venezuela, son los dos países con un mayor número promedio de alumnos por universidad privada. Estos tres sistemas reúnen un cuarto de la matrícula regional y participan en alrededor de un 15 por ciento del gasto total anual en educación superior.

Grupo C: Sistemas nacionales de tamaño mediano y masificación moderada. Pertenecen a este grupo los sistemas de educación superior de Chile, Cuba y Ecuador, tres países con distintos ingresos per cápita y sistemas organizados de manera muy diferente desde el punto de vista del predominio público/privado, con bases institucionales altamente diferenciadas para el tamaño de su respectiva población estudiantil. Ésta se sitúa entre 200 mil y 300 mil alumnos. Pero mientras en Chile la matrícula total del sistema es predominantemente privada, en el caso de Cuba es exclusivamente pública. Ecuador tiene un sistema de predominio público pero con un significativo número de instituciones privadas. Chile, al igual que Colombia en el grupo anterior, posee un sistema con "proliferación de instituciones" debido al peso de las entidades privadas; sus "universidades complejas", sin embargo, se agrupan todas en el sector oficial, que además concentra gran parte de la matrícula de este nivel. En el otro extremo, Cuba posee un sistema de base institucional más simple, con pocas universidades pero un buen número de instituciones públicas de nivel no-universitario. Así, mientras Chile posee una institución de educación superior por cada 48 mil habitantes, Ecuador tiene una por cada 91 mil habitantes y Cuba una por cada 210 mil habitantes. Los tres sistemas considerados representan el 10 por ciento de la matrícula regional y el 7 por ciento del gasto corriente anual.

Grupo D: Sistemas nacionales de tamaño pequeño-mediano y masificación moderada. Comprende a sistemas con una matrícula que oscila entre 50 mil y 150 mil alumnos, cuyo ingreso per cápita es de alrededor de 2.500 dólares o inferior. Son sistemas con una base institucional relativamente sencilla, con un número menor a 10 universidades oficiales y la mayor parte de la matrícula concentrada en ese sector. Pertenecen a este grupo los sistemas de Bolivia, República Dominicana, El Salvador y Guatemala. Poseen un grado de masificación moderado, con tasas de escolarización de entre el 15 y el 20 por ciento. Mientras los sistemas de República Dominicana y El Salvador son de

matrícula predominantemente privada, con un significativo número de instituciones de esa naturaleza, los dos restantes son de predominio público y poseen un número menor de establecimientos.

Grupo E: Sistemas nacionales pequeños en países con alta incidencia de la matrícula estudiantil en la población. Comprende a sistemas cuya matrícula se ubica entre 50 mil y 75 mil alumnos, en países con un ingreso per cápita superior a 3.000 dólares. Su base institucional es simple y homogénea con neto predominio del nivel universitario y, dentro de éste, de la o las universidades oficiales. Poseen entre 1 y 3 universidades por cada millón de población. Pertenecen a este grupo los sistemas de Uruguay, Costa Rica y Panamá. Los tres tienen un número superior a 2.000 estudiantes por cada 100 mil habitantes y tasas brutas de escolarización que oscilan entre el 20 y el 30 por ciento.

Grupo F: Sistemas de tamaño menor con tasas bajas de escolarización terciaria. Comprende sistemas con menos de 50 mil alumnos, tasas de escolarización inferiores de alrededor de un 10 por ciento en países con un ingreso per cápita inferior a los 3.000 dólares. Pertenecen a este grupo los sistemas de Paraguay, Nicaragua y Honduras. Todos tienen una proporción menor de 1.000 alumnos de tercer grado por cada 100 mil habitantes; bases institucionales poco diversificadas y simples, con menos de 10 universidades y, por lo general, una o unas pocas concentran la mayoría de la matrícula. Estas últimas son siempre entidades oficiales.

8. Según se desprende de la anterior clasificación, la variable que más fuertemente incide sobre la diferenciación y complejidad de la base institucional de los sistemas nacionales es el tamaño de la población estudiantil atendida, por un lado y, por el otro, una combinación entre el grado de desregulación del mercado privado de enseñanza universitaria y el grado de desarrollo alcanzado por el nivel no-universitario, el cual, salvo excepciones significativas —como ocurre en los casos de la Argentina, Cuba, Ecuador y Venezuela— es habitualmente de predominio privado. La tendencia a la "proliferación institucional" es mayor allí donde el sector privado ha alcanzado una participación más alta en la matrícula, como en los casos de Chile, Ecuador, Colombia y Brasil o donde, como en la Argentina, existe un gran número de instituciones públicas de nivel no-universitario. En esos países, la densidad institucional (número de instituciones por población) tiende a ser alta y la densidad estudiantil (número promedio de alumnos por institución) menor. El promedio de alumnos por institución, según los países, es entre 7 y 1,25 veces mayor en el sector de las universidades públicas que en las privadas. En varios existe un número total de instituciones por tamaño de la población que sólo se compara a nivel mundial con sistemas como los de Estados Unidos, Japón y Filipinas, países con una alta densidad institucional; en cambio, el número de universidades oficiales se sitúa en la mayoría en torno al índice de 1 por un millón de habitantes, relación que es casi el doble en Chile y Ecuador, y menos de la mitad en Brasil, México y Uruguay (Cuadro N°8).

Modalidad común de coordinación *Modalidad común de coordinación* *Modalidad común de coordinación* *Modalidad común de coordinación*

9. A pesar de sus innegables diferencias, los sistemas de educación superior de América Latina se han desarrollado teniendo en común una misma modalidad de coordinación. Esta comprende el conjunto de dispositivos que regulan la relación entre las instituciones, en particular sus agentes más influyentes (personal directivo, académicos y sus asociaciones), el gobierno nacional y los mercados pertinentes (mercado estudiantil, de académicos, mercado de financiamientos, mercado reputacional o de prestigios y mercado de colocación de diplomados o laboral). Los mecanismos de coordinación buscan asegurar un relativo orden entre las partes, y una adecuada capacidad de respuesta frente a las demandas que provienen del medio externo.

10. Esquemáticamente, puede describirse la modalidad típica de coordinación prevaleciente en América Latina mediante los siguientes rasgos comunes (Brunner, 1993a y 1994c; Schwartzman, 1993):

10.1. *Control burocrático*. El estado proporciona el marco global de actuación de las instituciones, por lo común estableciendo una legislación que asegura un financiamiento automático a las universidades oficiales y su plena autonomía académica y administrativa, sujetándolas a cambio a una serie de controles burocráticos preventivos o *a posteriori* con el fin de garantizar la legalidad de los actos de autoridad y de las decisiones de gasto.

10.2. *Dualismo público/privado*. Por la misma vía legislativa, o de hecho, el estado autoriza el funcionamiento en paralelo de un sector de instituciones privadas de educación superior, a las cuales excluye del financiamiento fiscal. En general, somete la creación de las universidades privadas a un proceso político-administrativo de reconocimiento oficial que, con frecuencia, ha sido insuficiente para regular la dinámica de "proliferación" de este tipo de establecimientos.

10.3. *Poder institucional-corporativo*. El amplio grado de discrecionalidad de que gozan las instituciones oficiales y privadas en este esquema, y el hecho de que las primeras cuenten con un financiamiento asegurado por el estado con total independencia de su desempeño, otorga grados variables pero significativos de poder a las instituciones que componen el sistema. En el caso de las universidades oficiales —sobre todo las de carácter estatal o nacional y estadual— dicho poder corporativo se expresa por dos vías principales: (i) como un poder de negociación, dentro de redes político-burocráticas, investido en las autoridades universitarias; (ii) como un poder de presión —sobre las autoridades institucionales y gubernamentales— de los sindicatos o gremios docentes. A estas formas de poder de la corporación suele agregarse, en algunos países o circunstancias locales, el poder de presión interna y de movilización externa de los estudiantes. Esta forma de expresión del poder corporativo se ve amplificada en la mayoría de los países de la región por el modo predominante de concebir el gobierno universitario; esto es, mediante alguna fórmula de co-gobierno, con participación de

docentes y estudiantes, a la cual suele asociarse, además, la participación de los egresados (en la Argentina y Uruguay) o de los trabajadores y administrativos no-académicos (en México y Brasil).⁷ En el caso de las instituciones privadas, el poder corporativo reside por lo general en los dueños de la entidad y es mayor hacia dentro de las instituciones que hacia fuera, sobre el gobierno o la opinión pública. Por lo general, en estas instituciones no existe un poder sindical o gremial equivalente al de las instituciones oficiales.

10.4. *Matriz básica.* De este modo, puede decirse que la matriz básica de coordinación de los sistemas latinoamericanos de educación superior no corresponde a ninguno de los cuatro tipos estudiados por Clark (1987) en el marco de un análisis comparado de los sistemas de los países desarrollados. Dicha matriz no se ajusta, propiamente, ni a la forma de coordinación política, ni a la burocrática, profesional o de mercado. Tiene elementos de los tres primeros tipos de coordinación pero los combina de una manera peculiar y deja fuera otros que son esenciales para la constitución de esos tipos (Schwartzman, 1993; Brunner, 1994c). Así, por ejemplo, posee elementos de coordinación burocrática, en la medida que se busca gobernar el sistema mediante leyes y reglas pero, en general, los organismos centrales de administración no tienen capacidad de supervisar el cumplimiento de esas leyes y reglas o las aplican discrecionalmente. Al final, el papel de la burocracia gubernamental se ve limitado a cursar los fondos destinados por la ley de presupuesto a las instituciones, sin tener casi ninguna ingerencia en la programación y uso de esos recursos ni en la efectiva coordinación del desarrollo del sector oficial. Posee, asimismo, ciertos elementos propios del tipo de coordinación política, donde se busca constituir una "arena de negociación" de los diversos intereses que inciden en los sistemas de educación superior, tanto del gobierno, como del parlamento, de los partidos, de la opinión pública, de las asociaciones empresariales y de las propias corporaciones a través de sus distintas instancias de expresión. Pero en vez de existir, efectivamente, una "arena de negociación", en América Latina esos diversos intereses tienden a ser acomodados al margen del proceso democrático, sin que exista un debate público transparente sobre los asuntos de la educación superior ni se hayan encontrado procedimientos para regular la participación de los diversos actores. Más bien, lo que tiende a primar es la defensa de intereses corporativos, facilitada por el hecho de que las instituciones no necesitan dar cuenta de su gestión ante la sociedad; una actitud oscilante de los gobiernos que se mueven entre los polos de la intervención autoritaria y la total ausencia de políticas; y unas formas perversas de "politización" del gobierno institucional que frecuentemente llevan a trabar las decisiones o a una extrema rigidez de gestión. Últimamente puede observarse una forma adicional de expresión corporativa de las instituciones en varios países de la región, a través de la actuación colectiva de las autoridades universitarias (en algunos casos solamente de las universidades oficiales y, en otros, del conjunto de las instituciones universitarias). Las asociaciones nacionales de universidades o consejos de rectores, en efecto, han pasado a jugar un papel creciente en la relación entre las instituciones y los gobiernos, fenómeno que abarca a sistemas tan distintos como los de Brasil y México, por un lado, y los de

⁷ En la Argentina, dos importantes universidades nacionales (Córdoba y Rosario) han incorporado a los no-docentes al gobierno institucional.

Ecuador, Chile y Nicaragua, por el otro. Por último, esa matriz básica posee también elementos de lo que Clark llama coordinación profesional, que se expresaría principalmente —como ocurre con los mandarines académicos franceses, los profesores alemanes, los *dons* británicos o las oligarquías académicas italianas— a través de su incidencia sobre las decisiones del gobierno respecto al manejo del sistema. Debido a la heterogeneidad y segmentación del cuerpo docente en América Latina, sin embargo, los elementos de coordinación profesional adoptan aquí expresiones distintas que, como vimos, se asemejan más al clientelismo burocrático, la presión sindical-corporativa o la movilización política-administrativa de los docentes y de los representantes institucionales. Sólo en la esfera de las políticas y decisiones de investigación científico-tecnológico puede decirse que existe una participación de base profesional de los académicos, a través de las respectivas comunidades disciplinarias.

10.5. *Papel del mercado.* En todas partes, los mecanismos de mercado juegan algún papel en la coordinación de los sistemas de educación superior. Coordinación de mercado, en el sentido de un tipo o modalidad de coordinación que descansa en un contexto competitivo de opciones con baja intervención de una autoridad central, tal como existe en los Estados Unidos, en cambio, no se conoce en América Latina aunque, desde 1980, la coordinación del sistema chileno parece haberse movido en tal dirección. De cualquier forma, todos los sistemas nacionales de la región tienen algún grado variable de coordinación que es provisto por el juego de los mercados pertinentes.

10.5.1. *Mercado estudiantil.* Ambos tipos de instituciones —oficiales y privadas, en los distintos niveles que puedan existir en cada país— operan con libertad en el mercado de demandas estudiantiles o mercado de consumidores. En la mayoría de los casos determinan autónomamente su oferta de programas, títulos y grados, sin que exista separación entre el proceso de acreditar conocimientos y el de otorgar los certificados que habilitan para el ejercicio de las respectivas ocupaciones. En algunos países, las universidades públicas deben ajustar sus programas a un esquema de exigencias mínimas centralmente dispuesto; en otros, las universidades privadas, durante su proceso de reconocimiento oficial, deben solicitar una autorización para crear nuevos programas. La competencia intersectorial en este mercado presenta sin embargo un rasgo particular, que favorece a las instituciones oficiales. En efecto, cualesquiera sean los criterios de admisión de los alumnos a las instituciones oficiales —de acceso libre (como en el caso de la Argentina) o selectivo (como en Brasil)— lo habitual es que en este sector los estudios sean gratuitos o el cobro de aranceles sea puramente simbólico. En cambio, las instituciones privadas cobran aranceles de matrícula que cubren el costo efectivo de impartir las respectivas carreras. Sólo en el caso de Chile, las universidades oficiales cobran aranceles semejantes al promedio de las universidades privadas. Pero, incluso en ese caso, los estudiantes inscritos en las universidades oficiales pueden recurrir a un crédito fiscal para el pago de sus aranceles, derecho que no tienen los alumnos que ingresan a las instituciones privadas. Sólo en unos pocos países, como en Colombia por ejemplo, existe un régimen de préstamos con fondos públicos para estudiantes que se matriculan en las instituciones del sector privado.

10.5.2. *Mercado académico.* Asimismo, las instituciones de educación superior forman

ellas mismas, y deben actuar dentro, de un *academic marketplace*; esto es, un mercado de posiciones y recursos humanos dispuestos a trabajar como docentes e investigadores. En la mayoría de los casos, puede observarse en América Latina que dicho mercado académico se encuentra severamente limitado por la concepción y práctica de un "funcionariado" docente (empleados públicos), la rigidez de las posiciones institucionales (inamovilidad y otros fueros y garantías), la escasa competitividad de las remuneraciones dentro de este mercado (por efecto de disposiciones legales de "isonomía salarial" y como resultado de las negociaciones sindicales), la natural fragmentación profesional del mismo, etc. Aún así, es posible constatar, especialmente a partir de los años ochenta y como efecto de la caída de los ingresos de las universidades durante la década pasada, una serie de señales que indican la operación subyacente de mecanismos típicos de mercado en este ámbito, tales como la tendencia a introducir remuneraciones diferenciales (legalmente o de hecho) a través de políticas de incentivos o la separación de las remuneraciones según funciones (de docencia e investigación); el establecimiento, para proteger a los investigadores y fomentar la investigación, de fondos concursables de proyectos (Chile, por ejemplo) o de una carrera del investigador o sistema nacional de investigación (México y Venezuela); y diversas formas de multiempleo que proliferan allí donde las remuneraciones académicas caen por debajo de cierto nivel y que rompen con la formalidad de la dedicación exclusiva y la jornada completa. Adicionalmente, a medida que se desarrolla el sector de instituciones privadas, se amplían las posiciones académicas y en ocasiones empiezan a aparecer situaciones de competencia, pudiendo observarse en varios países que docentes del sector oficial complementan sus ingresos prestando servicios por hora en instituciones privadas.

10.5.3. *Mercado de recursos*. Sólo en países con un fuerte sector privado de educación superior —de numerosas instituciones, instituciones de calidad y con amplia cobertura— o donde el servicio público docente es pagado, sin que las instituciones dependan de aportes fiscales automáticamente concedidos por la ley de presupuesto, puede propiamente hablarse de que la economía del sistema se halla coordinada por el mercado de consumidores y que las instituciones compiten por recursos en un mercado diversificado de fuentes de financiamiento. No es el caso de los sistemas latinoamericanos, con la sola excepción —parcial, como se vio— del sistema chileno. Con todo, en ese país y los demás de la región —como resultado de la restricción del gasto público en educación superior— las instituciones se están viendo forzadas a procurar recursos en un mercado más diversificado de fuentes de financiamiento. No sólo recurren las instituciones en algunos países, incluso las oficiales, con mayor liberalidad al crédito bancario y, con autorización de los gobiernos, al crédito internacional provisto por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial sino que, además, compiten por recursos para la investigación, venden diversos servicios al gobierno y las empresas, introducen el cobro de matrículas en sus programas de posgrado y realizan diversas actividades de extensión que buscan financiar directamente. Una estimación tentativa, sobre la base de la información disponible para diversos países, lleva a concluir que las instituciones oficiales captan en la región, en promedio, entre un 5 y un 10 por ciento de su presupuesto para gastos corrientes de fuentes no-gubernamentales, con la excepción de tres países —Chile,

Costa Rica y Colombia— donde el cobro de matrículas solamente representa el 26 por ciento, el 16 por ciento y el 10 por ciento del costo unitario en las instituciones públicas (Carlson, 1992: 10) (Recuadro N°1).

10.5.4. *Mercado reputacional.* Del mismo modo, sólo allí donde existe una relativa competencia entre las instituciones sobre la base de la calidad de sus programas, la capacidad de captar alumnos, obtener recursos de fuentes diversificadas y pagar mejor a sus profesores, puede propiamente hablarse de que existe una competencia por prestigios. En general, en América Latina el tipo de coordinación imperante ha buscado evitar o impedir este tipo de competencia, creando una jerarquía de instituciones por la vía administrativa o de la asignación de los recursos públicos. A pesar de ello, existen diversas expresiones que apuntan hacia la formación de un mercado de reputaciones institucionales en varios países. Ello se debe en parte al desarrollo de las instituciones privadas, especialmente en aquellos países donde algunas de éstas han logrado un sólido desarrollo docente, y, también en parte, al hecho de que empieza a difundirse un ánimo evaluativo en las sociedades, de acuerdo al que se busca identificar las instituciones de excelencia o, lo que es más frecuente, los programas de mejor calidad en un determinado campo disciplinario o profesional. Es posible prever que en los próximos años empezarán a surgir en varios países *rankings* de prestigio institucional o de facultades, departamentos o programas, con el objeto de proporcionar información a los consumidores y de facilitar sus decisiones al elegir entre una oferta variada y heterogénea.

10.5.5. *Mercado de trabajo.* Por último, las instituciones de educación superior forman personas que, en posesión de un grado o título, se incorporan al mercado laboral con expectativas de recibir una retribución que no obtendrían en caso de no estar en posesión de esos certificados educacionales. Como muestra la información disponible, la rentabilidad privada de los certificados de educación superior sigue siendo alta en América Latina (Cuadro N°9), lo que explica, en parte, la fuerte atracción que ejercen los estudios universitarios. Este mismo hecho ha llevado algunos a sostener que se estaría produciendo una "devaluación" de los diplomas universitarios en el mercado laboral, desvalorización que sería el resultado de la verdadera inflación de graduados que han experimentado ciertas carreras profesionales. Por el contrario, las tasas de retorno privado calculadas para varios países de América Latina en torno a 1990 muestran que, en países pertenecientes a distintos grupos según su grado de masificación y con diferente nivel de desarrollo, se mantienen en torno a un 20 por ciento (Cuadro N°10).

En cambio, es posible que la rápida expansión de la masa de diplomados — combinado con la proliferación de instituciones de escaso o ambiguo prestigio— pudiera estar incidiendo en una menor capacidad de los títulos para discriminar habilidades y conocimientos en el mercado. Por otra parte, las propias rigideces burocrático-corporativas que se introducen por vía legal en los mercados de las profesiones y semiprofesiones, reservando monopólicamente ciertos campos a quienes están en posesión de determinados títulos universitarios o premiando dichos títulos con remuneraciones adicionales en la administración pública, presionan en favor de un aumento de las vacantes, especialmente en ciertas carreras, contribuyendo a la rigidez de la oferta docente de las universidades y a su excesivo énfasis profesionalista.

RECUADRO N°1
DIVERSIFICACIÓN DE RECURSOS Y NUEVAS MODALIDADES EN LA RELACIÓN
UNIVERSIDAD-INDUSTRIA EN LOS AÑOS NOVENTA

El tema de la vinculación entre la universidad y la industria toma fuerza en los años noventa en América Latina, en función de consideraciones novedosas que le dan impulso. Se trata, en particular, de una tentativa de los gobiernos por ampliar las fuentes de financiamiento extra-presupuestario de las universidades estatales, ya sea que ellos provengan de otras fuentes estatales, o aún mejor, de fuentes privadas.

Esta tentativa difiere significativamente de aquella propuesta en décadas anteriores y que tenía como objetivo fundamental reforzar la capacidad de investigación científica y tecnológica aplicada y facilitar la transferencia de los conocimientos y habilidades localizados en el sector educacional hacia el sector productivo. Ella partía de un modelo "estatista" de desarrollo y en los casos exitosos dio lugar a proyectos ambiciosos de algunas grandes empresas estatales (con insumos privados) y centros de avanzada en unas pocas universidades estatales, con amplia financiación de los gobiernos. La nueva tentativa es "privatista", en el sentido de abrir las posibilidades que tienen instituciones universitarias de obtener fondos extra-presupuestarios (aunque ellos provengan de la administración municipal o de empresas estatales), mediante un uso más intensivo y diversificado de su equipamiento físico y humano.

Otra diferencia fundamental radica en que, dentro del nuevo contexto, las universidades adaptan su estructura administrativa, creando oficinas de desarrollo y extensión, facilitando la formación de fundaciones públicas o privadas con su apoyo, y en particular flexibilizando las normas que regulan la inserción y el pago de los profesores/investigadores de forma tal de incentivar su contratación dentro de proyectos financiados por la industria. Si el modelo anterior estaba dominado por el financiamiento estatal para generar la articulación universidad-industria, el actual se caracteriza por un crecimiento de la oferta universitaria de servicios para terceros. La gama de servicios que se ofrece es mucho mayor, afecta a buena parte de la organización universitaria (por más que los casos exitosos se encuentren en algunas escuelas o institutos) y se generaliza al conjunto de universidades estatales.

De modo que las relaciones entre las instituciones y los mercados laborales son un factor permanente que interviene, para bien o para mal, en la coordinación del sistema, orientando la oferta de servicios educacionales, estimulando la valorización o desvalorización de los certificados, impulsando el crecimiento diferencial de diversas áreas dentro de las instituciones e incidiendo sobre el propio mercado interno de posiciones académicas.

Coordinación y complejidad *Coordinación y complejidad* *Coordinación y complejidad* *Coordinación y complejidad*

11. Los sistemas de educación superior de la región han alcanzado, en distinto grado según su grupo de pertenencia, niveles crecientes de complejidad, los que difícilmente

puede ya ser manejados dentro del esquema de coordinación surgido a comienzos de este siglo y que aún se mantiene en pie.

11.1. En la práctica, dicho esquema emergió en la etapa formativa de esos sistemas, cuando su base institucional era predominantemente pública y exclusivamente universitaria y su cobertura era estrictamente elitaria, no alcanzando, en el mejor de los casos, a 6 de cada 100 jóvenes del grupo de edad y, en promedio, a una tasa de escolarización inferior a un 2 por ciento.

11.2. La verdadera "revolución de los números" que experimentó la educación superior latinoamericana a partir de los años 1950 —en términos de población estudiantil, docentes, instituciones, programas y recursos— sólo pudo ser administrada bajo ese esquema mediante la combinación de estados cada vez más ausentes de la coordinación de los sistemas pero que aumentaban el gasto público en el sector oficial, junto con aceptar legalmente o de facto un mercado relativamente desregulado de ofertas y demandas de servicios privados de enseñanza superior. Los logros obtenidos bajo esa forma de coordinación son tan significativos como los problemas que generó.

12. Entre los primeros destaca la masificación de la enseñanza superior, la diversificación de la oferta de estudios, la formación de una profesión académica y la instalación, en un núcleo de universidades de cada país, de una capacidad de investigación científico-tecnológica y de formación de posgrado. En cada nación, dichos logros se han alcanzado de manera más o menos exitosa. En su conjunto, ellos determinan las fortalezas que pueden tener los sistemas de educación superior de la región.

13. Simultáneamente, esos mismos procesos llevados a cabo bajo esa forma de coordinación han generado innumerables problemas que están en la base de la actual percepción de que la educación superior latinoamericana enfrenta una severa crisis de crecimiento y de adaptación a las nuevas condiciones del desarrollo de los países. Los síntomas de esa crisis son variados y se expresan de diversa manera en cada país. Sin embargo, tienen expresiones comunes en todos, pudiendo agruparse en cuatro categorías:

- 1) Síntomas de desajuste estructural de los sistemas.
- 2) Síntomas de parálisis institucional.
- 3) Síntomas de mal funcionamiento.
- 4) Síntomas de agotamiento del modelo de coordinación.

La crisis de la educación superiorLa crisis de la educación superiorLa crisis de la educación superiorLa crisis de la educación superior

Desajustes estructuralesDesajustes estructuralesDesajustes estructuralesDesajustes estructurales

14. Los procesos de diferenciación de los sistemas de educación superior ocurridos durante las décadas recientes, especialmente en los últimos veinte años, han dado lugar en casi todos los países —salvo aquellos de los grupos E (sistemas nacionales pequeños en países con alta incidencia de la matrícula estudiantil en la población) y F (sistemas de tamaño menor con tasas bajas de escolarización)— a una creciente confusión de los límites y tipos institucionales.

14.1. *Niveles.* La división binaria entre instituciones universitarias y no-universitarias, formalmente impecable, no corresponde en la realidad a una línea tajante de demarcación. En el caso de Brasil, por ejemplo, para ciertos efectos se emplea tal clasificación (distinguiendo entre universidades, federaciones y establecimientos aislados) pero, desde el punto de vista de la duración de los estudios, todos los programas aparecen como conduciendo a diplomas de nivel 6 según la clasificación de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE); esto es, programas que llevan a un primer grado universitario superior o equivalente. Por otra parte, en la mayoría de los países las propias universidades ofrecen algunos programas de nivel 5 que conducen a un diploma que no equivale a un primer grado universitario. En otros casos, como en Chile por ejemplo, existen instituciones no-universitarias (los institutos profesionales) que ofrecen programas conducentes a un título profesional que para todos los efectos académicos es equivalente al que confieren las universidades para las mismas carreras.

De manera semejante a lo que ha ocurrido en los países de la OECD (Teichler, 1988), se ha alcanzado por lo tanto en los sistemas latinoamericanos, un grado de diferenciación que ya no se compadece con la simple división binaria de dos niveles institucionales, pudiendo encontrarse, dentro de cada categoría, una gran diversidad de tipos institucionales, tanto de universidades como de instituciones no-universitarias. Desde este punto de vista, la escena de la educación superior en América Latina, tomada en su conjunto, se parece más al sistema de los Estados Unidos que a cualquiera otro. Al igual que allá, existe un número total de instituciones superior a las tres mil, aunque en el caso de América Latina los alumnos corresponden a un 60 por ciento de la población estudiantil de los Estados Unidos. Como en este país, existen en la región centenares de instituciones que ofrecen carreras de nivel 6 del CINE, tanto oficiales como privadas y, junto a ellas, más de dos mil instituciones públicas y privadas que ofrecen carreras de ciclo medio y corto. Además, igual que allá, existen aquí entidades aisladas o especializadas de formación profesional y un número, que en el caso de América Latina es pequeño, de unidades académicas que ofrecen estudios de posgrado conducentes a maestrías y doctorados. Pero mientras que en los Estados Unidos existe una clasificación comúnmente aceptada para el caso de las universidades, en cambio, en América Latina tal denominación es usada para una heterogénea variedad de instituciones oficiales y privadas, cuyo tamaño puede fluctuar

entre más de 200 mil alumnos en un extremo hasta menos de mil alumnos en el otro, cuyas funciones pueden ser altamente complejas o de extrema simplicidad, cuyos programas pueden abarcar en su mayoría estudios de nivel de licenciatura y posgrado o estar íntegramente dedicados a unas pocas programas rutinarios de formación profesional, y cuyos presupuestos anuales oscilan entre más de 300 millones de dólares y menos de uno.

14.2. *Diversificación.* Tampoco resulta claro, a la luz de los antecedentes disponibles, que la diferenciación de la base institucional de los sistemas haya producido una efectiva diversificación de la enseñanza superior en función de las demandas del mercado de trabajo, de las dinámicas del crecimiento económico y de los intereses más variados de una población estudiantil en expansión. Según Kerr (1991), los sistemas de educación superior deberían atender a la formación de tres niveles de personal calificado, que él llama, respectivamente, el nivel de los conocimientos superiores y cambiantes, de gente que trabaja por su cuenta o supervisa a otros y que incluye la gama de actividades más sofisticadas en todos los campos, aquellas más innovadoras y de mayor nivel intelectual agregado, que Reich (1992) atribuye a un segmento de personal que denomina de los "analistas simbólicos"; el nivel de la competencia ocupacional establecida, donde las personas trabajan bajo supervisión general en tareas de ejecución y usando conocimientos más tradicionales (por ejemplo, los ingenieros aplicados, la mayoría de los contadores y abogados, etc.); y el nivel del personal que labora bajo supervisión específica empleando destrezas técnicas de uso común. Según muestra el mismo Kerr, existe en el contexto de los países industrializados un "gran interrogante" sobre la proporción de personas que deben ser formadas en cada nivel. Atendiendo a la experiencia internacional comparada, señala que en esos países puede estimarse que para aprovechar de manera efectiva a los profesionales del más alto nivel de la actividad intelectual, cada uno debe ir acompañado aproximadamente de cinco a diez personas capacitadas en los otros dos niveles. Las cifras de California, para los tres niveles, son respectivamente de 16 por ciento, 30 por ciento y 54 por ciento; en los Estados Unidos, Japón y la ex Unión Soviética, hacia finales de la década de 1980, la proporción de alumnos formados para el primer nivel de actividades fluctuaba entre un 10 y un 15 por ciento. En América Latina, en cambio, pareciera existir una excesiva concentración del esfuerzo educacional en la formación profesional de personal de primer nivel, a través de programas universitarios de cinco o más años de duración (como se desprende del Cuadro N°5), en tanto que se descuida o "privatiza" en general la formación para los dos restantes niveles. Adicionalmente, con la sola excepción de Brasil, los sistemas latinoamericanos de educación superior cuentan con una débil estructura de estudios de posgrado para la formación de personal del tipo "analistas simbólicos", incluyendo científicos e ingenieros de investigación y desarrollo.

Lo anterior obedece seguramente al prestigio tradicional investido en las universidades y sus títulos, así como al hecho de que una alta proporción de los estudios en carreras conducentes a la formación de personal de segundo y tercer nivel son pagados, mientras que el acceso a las universidades es en general abierto (no selectivo) y gratuito en cuanto toca a las universidades oficiales.

Por otro lado, las políticas nacionales de educación superior tienden a

concentrarse casi exclusivamente en las universidades, dejando de lado a las instituciones no-universitarias. De esa forma, la diferenciación de la base institucional de los sistemas se ha producido en general al margen de cualquier diseño, lo cual ha resultado en una progresiva segmentación de los distintos niveles y una escasa interconexión entre las distintas instituciones, dificultándose con ello la transferencia de alumnos desde un nivel al siguiente.

14.3. *Sectores*. Aunque la distinción entre los sectores oficial o público, con sus diversos niveles de dependencia administrativa (nacional o federal, estadual, regional, provincial y municipal o local) por un lado, y privado por el otro, parece a primera vista más nítida, en la práctica existen diversas situaciones especiales donde ambos sectores se sobreponen o distancian, de modo que la línea que los separa es más sinuosa que lo esperado. La heterogeneidad del propio sector institucional privado, y su trayectoria de desarrollo que en varios países comprende un siglo o más, contribuye a las dificultades de esa demarcación. En efecto, como señalan Balán y García de Fanelli (1993: 1) "el surgimiento y la consolidación de un sector privado de educación superior en América Latina antecede con mucho al debate actual sobre la privatización, que tiene lugar en el contexto de los programas de ajuste económico y reestructuración del estado de los últimos quince años. En realidad, la fundación de ese sector fue relativamente precoz para estándares internacionales". Durante su desarrollo han aparecido diversos tipos de instituciones, tanto de universidades privadas como de instituciones privadas de nivel no-universitario, según se vio más arriba, y los gobiernos han empleado también diferentes políticas para regular o desregular el crecimiento del sector. Como resultado existe hoy un panorama institucional altamente heterogéneo en este sector, con unos pocos rasgos comunes: las instituciones privadas (sobre todo las universidades) tienden a ubicarse geográficamente en las regiones metropolitanas o más desarrolladas de los países; el tamaño de las instituciones tiende a ser pequeño, con un bajo número promedio de alumnos; salvo escasas excepciones, estas instituciones son exclusivamente docentes de pregrado; su oferta tiende a concentrarse en áreas del conocimiento de alta demanda y reducidos costos de producción, donde los gastos en equipamiento y materiales de enseñanza son pequeños y existe una abundante provisión de personal docente; los profesores son contratados generalmente por hora y su calificación académica es menor que la de los docentes del sector institucional público; su clientela tiende a ser segmentada, de modo que mientras las instituciones de *élite* reclutan a estudiantes de hogares con ingresos altos las demás instituciones sirven a una clientela más amplia, pero siempre en condiciones de pagar los aranceles; y su financiamiento proviene casi exclusivamente del cobro de matrículas.

Estos rasgos, propios de la dinámica de desarrollo de las instituciones privadas, explican que mientras las universidades del sector sólo tienden a replicar más concentradamente el modelo de oferta de servicios docentes de la universidad pública—sin constituir una verdadera fuente de diversificación e innovación en los sistemas—, en cambio, las instituciones privadas no-universitarias, al mantenerse más cerca de la demanda de jóvenes que aspiran a incorporarse rápidamente al mercado de trabajo, tienden a ofrecer una mayor variedad de formaciones y pueden ser más sensibles a los cambios en los mercados de trabajo.

14.4. *Balance*. En suma, desde el punto de vista estructural se percibe que los sistemas de los países que pertenecen a los grupos A, B, C y D —que son los más complejos y cuentan con bases institucionales más diferenciadas— carecen de una adecuada arquitectura o diseño organizacional, crecen inorgánicamente, con un sesgo favorable a las universidades, y sin que pueda estimarse que la aguda diferenciación producida haya redundado en una efectiva diversificación de cara a las necesidades de la economía, de las dinámicas del mercado de trabajo y de las expectativas de los jóvenes que aspiran a cursar estudios superiores.

Parálisis institucional Parálisis institucional Parálisis institucional Parálisis institucional

15. Síntomas de una progresiva parálisis institucional se perciben con nitidez en varios países, pudiendo adoptar distintas expresiones. En el caso de muchas universidades oficiales —metropolitanas o localizadas en regiones o provincias—, un período relativamente largo de restricciones presupuestarias (durante los años ochenta) hizo caer las inversiones en infraestructura, bibliotecas y equipamiento; las remuneraciones pagadas a la mayoría de los docentes son bajas y en algunos países se ha ido produciendo cierta rigidez de las posiciones académicas y un envejecimiento de los planteles docentes; la organización académica de facultades y escuelas ha tendido a burocratizarse y, allí donde existen departamentos, éstos muchas veces no funcionan; los programas de enseñanza permanecen inalterados durante largos períodos a pesar de la constante renovación de los conocimientos en las diversas disciplinas y de los cambios que están ocurriendo en los mercados de trabajo profesional; los tradicionales métodos pedagógicos de "lecciones frontales" al nivel del pregrado perviven incluso en situaciones donde los alumnos se han multiplicado hasta no encontrar cabida en las salas de clases (Schwartzman, 1991; Courard, 1992).

16. Además, como se indicó anteriormente, las universidades oficiales no han descubierto hasta el presente una forma de gobierno que combine un grado suficiente de legitimidad interna y de eficacia, hallándose la mayoría de ellas trabadas por un modelo de co-gobierno burocratizado que es altamente sensible a las presiones corporativas de los sindicatos o agremiaciones docentes y del personal no-académico. Asimismo, deben actuar dentro de un marco de restricciones legales y administrativas que, frecuentemente, introducen un grado adicional de ineficiencia, sin por otro lado servir como efectivos controles de calidad o como mecanismos de coordinación del sector público institucional.

17. En el otro sector, las instituciones privadas más complejas y selectivas, de mayor calidad por ende, aunque han logrado soluciones más eficaces desde el punto de vista de su gobierno interno y que tienden, en ocasiones, a ser más eficientes y tener una mejor gestión financiera y académica, entre otras cosas por su mayor independencia frente a controles burocráticos del estado y un régimen laboral más flexible, sin embargo suelen aparecer como verdaderos "enclaves elitarios" dentro del sistema. Atienden a una población numéricamente pequeña y reclutada casi exclusivamente de entre los sectores de mayores ingresos de la sociedad. Además, a diferencia de las instituciones oficiales, que son de carácter pluralista, estas otras instituciones poseen frecuentemente

una marcada identidad —confesional o ideológica— lo que las coloca en una situación especial, pudiendo restarle proyección cultural a su función educativa dentro de la sociedad.

18. Por su parte, las instituciones privadas que operan principalmente como un dispositivo de absorción de demandas estudiantiles y de certificación educativa, que son la mayoría dentro de este sector, tienden por lo general a tener un dinamismo exclusivamente vinculado a esas demandas, sin preocuparse mayormente por la calidad del servicio que ofrecen. Su régimen de financiamiento, basado únicamente en el pago por los alumnos de un arancel de matrícula, impide que puedan transformarse en instituciones más complejas; no les permite asumir funciones de investigación o, siquiera, de cultivo de una mayor erudición, y las limita a trabajar con un cuerpo docente compuesto sólo por docentes de dedicación horaria ("profesores-taxi") que circulan entre varias instituciones atendiendo un numeroso recorrido de cursos, pruebas y exámenes. Las instituciones de esta categoría tienden, además, a restringir su oferta a aquellas carreras con una demanda segura y un bajo costo de producción, transformándose rápidamente en entidades rutinizadas, verdaderas "fábricas de certificación".

Mal funcionamiento de los sistemasMal funcionamiento de los sistemasMal funcionamiento de los sistemasMal funcionamiento de los sistemas

19. Tanto autoridades públicas nacionales, como diversos analistas (ICFES, 1990) y algunas agencias internacionales, especialmente en el caso del Banco Mundial (Banco Mundial, 1993; Winkler, 1990), han manifestado que la crisis de los sistemas expresa, además, claros síntomas de mal funcionamiento. Ello se observa principalmente en tres dimensiones: escasa calidad de los procesos y productos, baja equidad de los sistemas y abundantes problemas de eficiencia interna.

20. *Calidad.* En relación al primer aspecto, se ha sostenido (Schwartzman, 1990), que la cuestión de la calidad académica surge como una preocupación relativamente reciente en América Latina. Expresaría las inquietudes de distintos actores vinculados al campo de la educación superior.

20.1. *Las profesiones tradicionales.* Médicos, abogados e ingenieros, que constituyen la base del modelo clásico de la universidad formativa de las "grandes profesiones" en América Latina, reaccionan frente a lo que perciben como un deterioro generalizado de la enseñanza universitaria producto de la rápida masificación, los bajos niveles de escolarización de los ingresantes, el descrédito de las prácticas pedagógicas convencionales, y la inflación de los certificados educacionales.

20.2. *Los estudiantes y sus familias.* Su percepción es que la educación superior ya no proporciona a los jóvenes las mismas garantías de empleo y prestigio que antaño. En las capas altas, dicha reacción se ve agudizada frente a la incapacidad de que acusan a las viejas universidades públicas para formar a las *élites*, tarea que empieza a ser encomendada a unas pocas universidades privadas. Por el contrario, los nuevos

sectores sociales emergentes, a medida que acceden a la educación superior, satisfacen parcialmente sus anhelos de movilidad intergeneracional, pero sus hijos experimentan la frustración de no encontrar muchas veces cabida en el mercado debido al bajo nivel atribuido a sus títulos o a la intensa competencia entre los numerosos diplomados que egresan de las instituciones.

20.3. *Académicos y científicos.* Para ellos, la mala calidad de la educación superior latinoamericana se manifiesta, antes que todo, en la escasa difusión de las posiciones académicas ligadas a la investigación, en la proliferación de centros universitarios puramente docentes, en la falta de condiciones y estímulos adecuados para desarrollar su trabajo y en la existencia de sólo un escaso número de programas de posgrado de buen nivel, donde desearían ejercer la enseñanza.

20.4. *Los nuevos maestros de tercer nivel.* La masificación y diferenciación de la enseñanza superior ha hecho surgir una nueva (semi)profesión académica, poblada por docentes que trabajan a tiempo parcial en centenares de instituciones de diverso nivel y que reciben un tratamiento y gozan de un *status* por completo distinto al de los antiguos catedráticos de las viejas profesiones y al de los académicos modernos que se desempeñan simultáneamente en la investigación y la enseñanza. Como se vio, los docentes de tercer nivel superan en América Latina, actualmente, el número de 600 mil, habiéndose estimado que no más de un 10 por ciento pertenece a la *élite*, aquella que investiga, ejerce la docencia en programas de posgrado y recibe reconocimiento académico, social y económico suficiente por las funciones que desempeña. Para el grupo mayoritario de los maestros de tercer nivel, los problemas de calidad están indisolublemente ligados a su propio e inestable estatuto, a las bajas remuneraciones que perciben, al escaso apoyo que encuentran y a las condiciones deterioradas en que frecuentemente deben actuar. Su identidad con la disciplina o la profesión suele ser baja y, en muchos casos, sus asociaciones sindicales o gremiales apenas llegan a preocuparse por algo más que de los aspectos burocráticos y económicos de la carrera docente.

20.4. *Agentes externos.* Las expectativas exógenas respecto a la calidad de los productos de la educación superior no han sido ni demasiado variadas ni han tenido suficiente intensidad en la región, por lo menos hasta hace pocos años. Sin embargo, durante los últimos años las empresas han empezado a manifestar su descontento con la formación de los profesionales y técnicos que deben contratar; los usuarios de servicios profesionales empiezan poco a poco a manifestarse cuando ven frustradas sus expectativas de recibir un servicio de calidad, y los medios de comunicación se preocupan ahora, aunque sólo sea incipientemente, por la calidad y pertinencia de las actividades que desarrollan las instituciones.

20.5. *Los gobiernos.* Aunque usualmente carecen de políticas para conducir el desarrollo de los sistemas, limitándose a transferir recursos fiscales y a responder a las contingencias y presiones más inmediatas, resulta evidente que, sobre todo a partir de la década pasada, algunos gobiernos han empezado a preocuparse seriamente por la eficiencia del gasto que realizan en la educación superior, por la proliferación de

instituciones y por la ausencia de regulaciones que permitan garantizar la solidez y calidad del sistema (Recuadro N°2).

RECUADRO N°2 VOCES OFICIALES DE DESCONTENTO

Según el Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de **México**,

"muy pocos mexicanos están satisfechos con el quehacer actual de las instituciones de educación superior. La mayoría exige mejoramiento en la calidad y ampliación en la cobertura. Los reclamos vienen desde dentro y desde fuera del sector educativo y lo único que varía son las formas de expresarlos (...) En lo esencial hay coincidencia: es necesario que las universidades y demás instituciones de educación superior atiendan y entiendan lo que los otros sectores de la sociedad esperan de ellas. En síntesis, la eficacia de las instituciones de educación superior está en duda" (Gago, 1989).

Por su lado, la Secretaria Nacional de Educación Superior del **Brasil** exigía, a inicios del año 1992, medidas audaces:

"En primer lugar es necesario liberar a las universidades de sus amarras burocráticas, concediéndoles autonomía plena en la gestión de sus recursos, en el establecimiento de la carrera docente y administrativa, en la determinación del nivel salarial de su personal. Es preciso que ellas sean liberadas para así poder exigirles un desempeño mejor. En segundo lugar, es preciso establecer un nuevo sistema de financiamiento en el cual los recursos no sean determinados básicamente por el número de profesores y funcionarios que una universidad logró acumular si no por el número de alumnos que admite y que forma, por el desarrollo de sus actividades de investigación y por los servicios que presta" (Durham, 1992).

En **Colombia**, el Director del ICFES (Palacios, 1990: 11), advertía ese año que:

"permanecer en una actitud conformista e inercial significa quedarse atrás, entrar en franco deterioro. En consecuencia los patrones para evaluar la educación superior deben modificarse. En la actualidad se pide a la universidad mayor calidad científica, ético-social y política, acorde con la marcha de los tiempos, de suerte que los objetivos que se le tracen, la administración de sus recursos, sus actuaciones, pero sobre todo que sus "productos" (llámense nuevos conocimientos, profesionales egresados o servicios a la comunidad) sean socialmente productivos y eficientes. Ello no significa que sean rentables para las instituciones, sino ante todo que guarden armonía con los grandes objetivos nacionales, como la superación de la injusticia y la discriminación social. Un hecho central de la educación superior en todo el mundo es su carácter crecientemente costoso. Esto plantea a los dirigentes de la educación colombiana el reto de la eficiencia, tanto en el uso de los recursos puestos a su disposición, como en el diseño del sistema, de modo que sus productos (formación, investigación, servicios a la comunidad) respondan cualitativa y cuantitativamente a los objetivos del bienestar general y al desarrollo social".

Por último, el Ministro de Educación de **Chile** señaló en mayo de 1990:

"En la actualidad, nuestro sistema de educación superior crece inorgánicamente, sin mayor coordinación entre sus partes ni con el resto de la sociedad. (...) En este contexto pensamos que lo más importante es definir una nueva relación entre el sistema de educación superior en su conjunto y el estado, que combine adecuadamente la independencia de las instituciones de educación superior y el legítimo interés público comprometido en este ámbito. (...) No aspiramos ni postulamos a una regulación de carácter burocrático del sistema de educación superior. Todo lo contrario. (...) Es necesario proveer a la educación superior con los estímulos necesarios para el surgimiento de un clima emprendedor y de innovación que vuelva a las instituciones más sensibles a las demandas de su medio, llevándolas a interactuar más activamente con la comunidad local v regional. con el sector productivo. con el estado v con la

21. *Equidad*. En relación al segundo aspecto, se ha constatado en el sector oficial que la combinación entre educación gratuita y financiamiento público automáticamente asegurado es explosiva desde el punto de vista de la equidad. Para América Latina en su conjunto se estima que en 1987 un 50 por ciento del subsidio público a la educación superior beneficiaba a alumnos provenientes del quintil más alto en la distribución del ingreso. En contraste, los estudiantes provenientes de hogares ubicados en el quintil más bajo apenas recibían el 5 por ciento de ese subsidio. O sea, los alumnos ricos se beneficiaban 10 veces más del subsidio que los alumnos pobres. Además, se ha estimado que alrededor de un 40 por ciento de dicho subsidio proviene del cobro de impuestos no progresivos a la compraventa de mercancías, que afecta desproporcionadamente a los sectores de menores ingresos y con escasa representación en la enseñanza superior (Carlson, 1992: 14). Lo dicho significa que, en la práctica, una alta proporción de los alumnos del sector público universitario, proveniente de los tres quintiles superiores de la distribución del ingreso, recibe sin costo directo su educación superior y obtiene, más adelante, significativas ventajas monetarias y no-monetarias a lo largo de su carrera ocupacional. Sólo una reducida proporción de alumnos de bajos ingresos (provenientes de los dos quintiles inferiores) se beneficia con ese mismo tratamiento preferencial. Según un reciente estudio del Banco Mundial (1993: 6), mientras en América Latina sólo un 15 por ciento de la población está compuesta por empleados "de cuello y corbata", sus hijos representan el 45 por ciento de la matrícula de la enseñanza superior (Recuadro N°3).

RECUADRO N°3 MUESTRAS DE INEQUIDAD

En el caso de la **Argentina** se estima que el año 1989 un 85,4 por ciento de la matrícula de la Universidad de Buenos Aires pertenece a jóvenes provenientes de familias con categorías ocupacionales asociadas a las clases media, media alta y alta; en tanto que un 12,3 por ciento pertenece a familias con categorías ocupacionales asociadas a la clase de menores recursos (Piffano, 1992: 162).

En el caso de **Brasil**, entre los alumnos de las universidades federales, un 18 por ciento de los estudiantes proviene de hogares con un ingreso mensual inferior a tres salarios mínimos, un 37 por ciento de hogares con un ingreso mensual de entre 4 y 10 sueldos mínimos mensuales y el 45 por ciento restante de hogares con 11 sueldos mínimos mensuales o más, todo esto comparado con una participación del último grupo de hogares que alcanza apenas a un 10 por ciento del total de hogares (World Bank, 1991).

Se estima que en **Colombia** un 66 por ciento del alumnado de educación superior proviene de familias ubicadas en los tres deciles superiores del ingreso, mientras que sólo un 12 por ciento proviene de hogares pertenecientes a los tres deciles inferiores (Carlson, 1992: 14).

En el caso de **Chile**, donde la educación superior es pagada, sólo un 5,8 por ciento del quintil de ingresos más bajos, entre 18 y 24 de años de edad, y un 8,2 por ciento del quintil inmediatamente siguiente de ese mismo grupo de edad, se encontraban matriculados en 1990 en la educación superior (MIDEPLAN, 1991: 21). Las ocho universidades tradicionales (públicas) captan preferentemente alumnos de estratos altos y medios-altos (39 por ciento proviene del quintil V; 63,5 por ciento de los quintiles IV y V). Las universidades públicas regionales, en cambio, tienen una proporción de un 28,8 por ciento de alumnos provenientes del 40 por ciento de hogares más pobre. Las universidades privadas, a su turno, captan principalmente alumnos de estratos altos (un 72,1 por ciento proviene del quintil V) (Larrañaga, 1992: 11). Por su lado, se ha estimado en el caso chileno que, para el año 1986, sólo un 25 por ciento del aporte fiscal directo concedido a las universidades públicas beneficiaba al 60 por ciento más pobre de la sociedad; otro estudio muestra que el 20 por ciento inferior en la distribución del ingreso sólo captaba un 6 por ciento de esos recursos (Brunner & Briones, 1992: 30), lo cual a pesar de todo está por encima del promedio latinoamericano.

En el caso de **México**, un estudio muestral de los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) muestra que la población estudiantil pertenecía el año 1983, en términos generales, a sectores medios urbanos, ubicados fundamentalmente en el comercio y los servicios; mayoritariamente (un 45,9 por ciento del total) proviene de familias de trabajadores asalariados ocupados en esos sectores, mientras que un 24,8 por ciento son hijos de profesionales, pequeños empresarios y funcionarios medios y un 13,2 por ciento provenía de familias presididas por comerciantes en pequeña escala. Los hijos de obreros industriales y trabajadores agrícolas eran 8,8 por ciento y 1,8 por ciento, respectivamente. Un 3,0 por ciento son hijos de altos funcionarios y gerentes (Gilardi, 1991: 116-7).

Por último, se ha estimado que en **Venezuela**, el año 1986, un 29,5 por ciento de los ingresados a primer año en las universidades públicas provenía de los dos quintiles inferiores. En cambio, en las universidades privadas, un 60,9 por ciento de sus alumnos proviene de familias pertenecientes a los dos quintiles más ricos (Navarro, 1991).

22. *Eficiencia interna*. En relación con el tercer aspecto, existen incontables señales que llevan a pensar que el grado de eficiencia interna de las instituciones oficiales (medido por las tasas de graduación y el tiempo demandado para producir un graduado) es baja. Por ejemplo, se estima que en Venezuela el subsistema universitario público demora en promedio 16 años para producir un graduado, o sea, el fisco debe desembolsar tres veces el costo ideal por graduado (Wolff & Brunner, 1992: 4), situación que es similar en el caso de las universidades oficiales de Nicaragua (Brunner y Eduards, 1994). Por su parte, en Chile, las instituciones oficiales ocupan en promedio 9,2 años para formar graduados cuyas carreras, nominalmente, exigen una duración de 5 años, costando el proceso formativo cerca de dos veces el valor ideal (Brunner & Briones, 1992: 27). En otros sistemas públicos, en tanto, con una provisión relativamente más abundante de recursos públicos, como es el caso del Brasil, se observa que el gasto público por alumno de las instituciones federales puede llegar a cifras consideradas comparativamente como exorbitantes (más de 8.000 dólares), versus un gasto público de alrededor 1.400 dólares en Chile, Costa Rica y Venezuela y un gasto promedio inferior a 1.000 dólares para el conjunto de los países de la región, exceptuado Brasil.

La reducida eficiencia y altos costos de los graduados se explica, en parte, por las altas tasas de deserción que a su vez son producto de la baja selectividad de los sistemas de ingreso a la universidad pública, la mala calidad de la formación de nivel secundario y al hecho de que un número creciente de alumnos, junto con estudiar, trabajan. Asimismo, incide el hecho de que en las instituciones públicas las razones alumno/docente y docente/personal administrativo son relativamente bajas; esto es, los docentes trabajan con pocos alumnos y existen numerosos administrativos en proporción a los docentes. Además, influye el hecho de que los docentes han conseguido, en diversos países, situaciones de privilegio, como se muestra en el Recuadro N°4 para el caso de Venezuela. Algo similar ocurre en las instituciones oficiales en relación con el personal no-docente. Por ejemplo, el Rector de la Universidad Nacional de Córdoba informaba hace algún tiempo que esa institución "destina el 50 por ciento de su presupuesto al pago de los salarios de los no-docentes; con el otro 50 por ciento se pagan los sueldos docentes". En esa universidad, "los sueldos para la administración duplican los sueldos para la docencia". Según esa misma autoridad universitaria, al momento de asumir su cargo, en el área del rectorado de su institución se encontraban empleadas 1.007 personas que se distribuían así: personal de ejecución 27, personal de supervisión 417 y personal superior 563 personas (Delich, 1990: 69).

RECUADRO N°4 ACADÉMICOS VENEZOLANOS

Según reporta Albornoz (1993), en Venezuela los cargos académicos se encuentran plagados de privilegios, conseguidos mediante sucesivas negociaciones sindicales. Los docentes reciben su sueldo y variadas ventajas adicionales: pago al año del equivalente a unos 18 meses; subsidio por hijos menores de 21 años y, en caso de ser estudiantes, hasta los 25 años; subsidio por el marido o la esposa en caso de trabajar ambos en una universidad oficial o en distintas universidades de ese tipo; seguro médico de cobertura amplia. Desde el año 1974, de acuerdo con el "acta de convenio" de la negociación sindical de ese año, la carga de trabajo del docente se encuentra detallada cuidadosamente. Un profesor no puede impartir más que doce horas semanales de clase, no puede trabajar más que ocho horas diarias y cada hora trabajada después de las 18 horas cuenta como dos. La carga lectiva fue reducida posteriormente a 9 horas semanales y se estima que actualmente es de seis horas. Los docentes gozan de 30 días de vacaciones anualmente. Según Albornoz, un profesor universitario venezolano trabaja cada año un quinto del tiempo laboral de un profesional contratado por la industria petrolera.

Cada clase lectiva tiene una duración de 50 minutos y no puede tener más de 50 alumnos cuando se trata de clases teóricas; 15 en el caso de laboratorios o seminarios y 25 alumnos en una clase de idiomas.

Todo miembro del personal docente tiene derecho a un cubículo de no menos de 5 metros cuadrados. Además, tiene acceso a materiales de trabajo y, desde hace poco, a un bono para adquirir libros. Cada siete años el profesor goza de un año sabático y, durante el período del auge económico venezolano, él y su familia podían reclamar pasajes aéreos para viajar prácticamente a cualquier destino, provisto que el profesor pudiera justificar una invitación.

Los sueldos académicos son fijados mediante un acta de convenio que tiene validez para todo el personal perteneciente a una misma categoría. La mayoría de los docentes, una vez ingresados a la carrera, ocupan su cargo a perpetuidad, pudiendo ejercer ocupaciones paralelas fuera de la universidad, incluso en el caso de los profesores de "dedicación exclusiva", por falta de control administrativo.

Al retirarse, un docente recibe el 100 por ciento de su remuneración. El retiro se produce tras 25 años de trabajo en la universidad, lo cual significa que la jubilación puede obtenerse a los 50 años de edad. En ese momento el docente recibe una suma de retiro, no tributa por el resto de su vida y puede ser contratado por jornada completa en otra universidad. Incluso, hay casos de personas que logran reunir dos jubilaciones de distintas universidades.

Los profesores que son contratados en ciertas posiciones (rectores de otras universidades, parlamentarios, ministros, embajadores) gozan de la llamada "excedencia activa", en virtud de la cual se les mantiene en la nómina de la universidad. Aunque no perciben una remuneración, el tiempo transcurrido en esos cargos cuenta para efectos de su jubilación.

Agotamiento del modelo de coordinación

23. Lo dicho hasta aquí lleva a concluir que se ha producido un verdadero agotamiento del esquema de coordinación vigente entre las instituciones, el gobierno y los mercados pertinentes. Como se vio antes, dicho modelo gira en torno a un estado relativamente ausente pero benevolente en la asignación de recursos fiscales al sector de instituciones oficiales y a un mercado relativamente desregulado en el caso de las instituciones privadas.

24. Según señalan diversos estudios, el eje o pivote de dicho esquema de coordinación consiste en el empleo de un dispositivo semi-automático para la transferencia de recursos públicos al sector de instituciones oficiales, basado en asignaciones anuales fijas que se hallan determinadas por la ley o consagradas por la práctica. En general, se emplea este mecanismo combinado con un dispositivo negociado de incrementos anuales cada vez que el ciclo económico y las políticas fiscales permiten otorgar un aumento en relación al presupuesto del año anterior. De hecho, tanto el monto principal como los incrementos son distribuidos en función del presupuesto que ha correspondido a cada universidad el año anterior, práctica que a la larga genera un patrón relativamente estable de repartición de los recursos públicos entre las universidades oficiales.

25. Esta modalidad de asignación del gasto público en educación superior posee una serie de rasgos comunes entre los distintos países,⁸ independientemente del Grupo en que se hallan clasificados sus sistemas (Brunner, 1993a):

25.1. Beneficia exclusivamente a las instituciones oficiales cuyo rasgo definitivo es, precisamente, el hecho de que son financiadas en su casi totalidad o predominantemente a través de asignaciones automáticas fijadas anualmente en el presupuesto nacional. La regla es: "sólo las instituciones erigidas con carácter público reciben aportes automáticos del estado; sólo las instituciones que reciben ese tipo de subsidio son reconocidas como instituciones públicas".

25.2. El monto asignado se determina en base al presupuesto del año anterior, incrementado —o reducido— según la coyuntura fiscal, las políticas de la hacienda pública y el resultado de las negociaciones intraburocráticas dentro del gobierno y de éste con los actores corporativos del sistema que pugnan por aumentar su participación en el presupuesto nacional. El eje de las asignaciones automáticas es su carácter inercial; ellas no miran ni a los *inputs* requeridos ni a los *outputs* esperados, los cuales son considerados "datos fijos".

⁸ Los estudios de base se encuentran en Lincoln Mattos (1989) y Moura Castro et al. (1982) para el caso del Brasil; Balán (1992) y Piffano (1992) para la Argentina; Brunner & Briones (1992) para Chile; Lucio y Serrano (1992) para Colombia; Brunner y Edwards (1994) para Nicaragua; Brunner (1993b) para Ecuador; McLauchlan de Arregui y Melgar (1993) y González (1993) para el Perú; Wolff & Brunner (1992) y Reimers (1990) para el caso de Venezuela.

25.3. En la mayoría de los casos, la determinación del monto total a ser asignado a las instituciones públicas es efectuada por los organismos encargados de formular y aplicar las políticas fiscales, trátase del ministerio de hacienda, la secretaría de planificación o un departamento cercano a la presidencia. El ministerio de educación ejecuta las transferencias y actúa, en primer instancia, como arena de negociación con las universidades. Asimismo, está en la primera línea cuando llega el momento de un conflicto presupuestario, aunque la resolución del mismo, habitualmente, esté más allá de su alcance.

25.4. Los subsidios otorgados a cada institución se definen conforme a un criterio histórico de distribución que, por lo general, ha ido desarrollándose y cristalizando a lo largo del tiempo, producto de negociaciones *ad hoc* y de estimaciones sobre el tamaño (matrícula), composición de funciones y estructura de costos de las carreras ofrecidas por las diversas instituciones beneficiadas. Por lo mismo, las asignaciones responden más a la evolución del gasto en el pasado que a previsiones futuras. En general, la universidad nacional más antigua y las nuevas universidades creadas bajo un proyecto de excelencia académica tienden a tener una participación privilegiada en el gasto en comparación, por ejemplo, con las universidades regionales o provinciales lo cual — combinado con los variables grados de eficiencia interna de las instituciones— se manifiesta en un gasto por alumno que puede llegar a ser altamente dispar entre las distintas instituciones de un mismo país.⁹

25.5. La distribución de recursos entre las instituciones cambia sólo lentamente a lo largo del tiempo. Dichos cambios pueden resultar de diversos factores: creación de nuevas instituciones, alteración en la estructura y tamaño de algunas instituciones existentes, favoritismo político de un gobierno hacia una o más instituciones durante un período de tiempo suficientemente largo como para introducir un cambio en la fórmula distributiva, negociaciones exitosas de algunas de ellas o su crecimiento explosivo por creación masiva de vacantes o apertura de nuevas carreras de alto costo (como una escuela de medicina, por ejemplo), etc. En todo caso, cualquier cambio drástico tenderá a ser combatido por aquellos establecimientos no beneficiados, lo que frecuentemente fuerza a los respectivos gobiernos y ministerios de educación a "ocultar" las asignaciones que puedan alterar la fórmula distributiva. Las instituciones, por su parte, suelen demandar —y a veces obtienen— que la fórmula distributiva se consagre legalmente. En algunos casos han conseguido, además, que el gobierno sea obligado por la constitución o la ley a destinar un porcentaje fijo del PBI o del presupuesto nacional o de la recaudación tributaria a la educación superior o a un grupo de instituciones. En suma, el mecanismo de asignaciones automáticas tiende a una relativa

⁹ Sobre el diferente gasto por alumno en las instituciones públicas de Brasil véase Banco Mundial (1991: 7); para el caso de Colombia, costos promedio, véase Lucio y Serrano (1992: 182) y costos diferenciales, Fernández (1991a: 157); para el caso de Chile, véase Brunner & Briones (1992: 27); para el caso de Venezuela, costos promedio y diferenciales, véase Wolff & Brunner (1992: 6-7). Cifras del gasto promedio por alumno en el subsistema de universidades nacionales, para el caso de la Argentina, se hallan en Piffano (1992: 126). Para Nicaragua, ver Brunner y Edwards (1994).

rigidez, la pauta de distribución cambia sólo lentamente y sin relación con la evolución de los "productos" o la productividad de las instituciones y su uso genera inevitablemente presiones en favor de su consagración legal.

25.6. En cualquier caso, los subsidios canalizados por esta vía reflejan una intrincada red de relaciones de peso y fuerza entre las instituciones oficiales y de éstas con el estado, y expresan el entramado de intereses cristalizados en esas relaciones. El gasto y su distribución no reflejan una política deliberada de desarrollo del sistema. Desde el punto de vista de las instituciones, el juego consiste en obtener incrementos anuales del presupuesto asignado, habitualmente comprometiendo recursos anticipadamente o, incluso, generando un déficit. Desde el punto de vista del gobierno, el juego consiste en negociar los incrementos "a la baja" en tiempos de estrechez de la caja fiscal y en aumentarlos cuando la coyuntura económica lo permite.

25.7. Las instituciones públicas se vuelven más y más dependientes del gobierno a medida que aumenta la proporción de recursos asignados por el estado, sin que éste pueda usar ese poder de una manera efectiva. Según señala Trow (1989: 44) el gobierno y sus agencias tienen, por supuesto, "el poder económico y pueden amenazar con el castigo financiero a los recalcitrantes o morosos. Sin embargo, semejantes armas atómicas son inservibles contra la guerra de guerrillas" que libran las universidades en torno al incremento de su presupuesto. Así, paradójicamente, "mientras mayor es la dependencia de las universidades del financiamiento estatal, más impotente es el gobierno para usar sus instrumentos financieros como una palanca de políticas o de control".

RECUADRO N°5

CENTRALISMO BUROCRÁTICO Y CLIENTELISMO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Un actor fundamental en el campo de las políticas de educación superior es la burocracia gubernamental, que en muchos países de la región se haya hoy dominada por el centralismo burocrático. Éste se caracteriza por:

(i) Una acción del estado sobre el conjunto del sistema que se realiza a través de la multiplicación de normas legales, las que invaden los más diversos campos institucionales: la creación y acreditación de instituciones, su status legal, su estructura interna, las formas de ejercicio del poder institucional, el curriculum, las carreras y el ejercicio profesional.

(ii) El sistema crea una burocracia cuya función y cuyo poder derivan de la fiscalización del cumplimiento de las normas.

(iii) Existe una tendencia incontrarrestable para que el aspecto formal tenga precedencia sobre cualquier juicio de valor o evaluación del mérito.

(iv) El sistema se haya fuertemente verticalizado.

En estas condiciones, y dado que no existen criterios para juzgar la calidad y relevancia de la propuestas que no sean criterios estrictamente formales, las decisiones últimas son en gran medida personales, quedando al arbitrio de los altos funcionarios.

Ello hace que la toma de decisiones se procese a través de un juego de influencias —donde el clientelismo político ocupa un lugar central— que recorre todos los escalones: en el nivel más alto, los diferentes actores movilizan apoyo político (en general partidario) para tener acceso al ministro y obtener así una decisión favorable a sus demandas; en los escalones medios e inferiores, la influencia política, o las relaciones personales (cuando no el soborno) son los encargados de agilizar la tramitación de los procesos. En esta condiciones, el mérito de las propuestas o las demandas constituye un factor enteramente secundario.

El caso de Brasil ofrece un buen ejemplo del modo de operación del clientelismo político. Este afecta a las relaciones de las instituciones de educación superior con los órganos centrales de decisión, relaciones que se procesan a través de los rectores. Cada rector encamina sus reivindicaciones a través de contactos personales con altos funcionarios. La atención de estas demandas depende, en alto grado, del prestigio del rector y del apoyo político que le es ofrecido por los gobernadores, diputados o senadores. Una vez atendida la demanda, su tramitación depende de que ésta sea seguida a través de los escalones intermedios, lo que también pasa a ser tarea de los rectores. Las relaciones personales establecidas con figuras clave de los escalones burocráticos constituyen un importante elemento para el éxito y la obtención de soluciones favorables, prontas y rápidas. En el caso brasileño, parte importantísima de una gestión universitaria exitosa reside en la presencia constante del rector en el Ministerio de Educación.

25.8. Esta modalidad de asignación tiende a imprimir al vínculo entre el estado y las instituciones un carácter de relación de fuerza, negociación y presión corporativas, limitando la independencia de las instituciones oficiales y la transparencia que debieran tener los procesos de apropiación de los recursos públicos. Incluso, es posible observar la constitución de verdaderas relaciones de padrinazgo y clientelares entre algunas instituciones y sus "padrinos" en la arena política (Lucio & Serrano, 1992a; Kent, 1990) (Recuadro N°5). En estas circunstancias se genera asimismo un interés especial de los gobiernos en la designación de las autoridades universitarias, a fin de favorecer la presencia de "interlocutores razonables" en esas posiciones, y fuerza a las instituciones a actuar en términos de influencia corporativa y la movilización de recursos sindicales.

5.9. También el uso por parte de las instituciones de los recursos asignados presenta un alto grado de rigidez. La mayor parte debe destinarse al pago de remuneraciones de acuerdo con pautas relativamente inflexibles de "isonomía salarial", así como al pago de reajustes y otros beneficios asociados habitualmente a la carrera académica. Sólo una proporción marginal de los recursos puede ser usada con fines "programáticos" o de desarrollo de la institución.¹⁰ El principio operativo termina siendo, por lo tanto: "a mayor personal contratado, mayor el subsidio de continuidad y mayores las probabilidades de obtener un incremento presupuestario".

26. Del análisis anterior se siguen diversas consecuencias que parecen estar en el corazón de la crisis y que son causadas, esencialmente, por la modalidad empleada para el financiamiento de la educación superior.

26.1. *Ausencia de políticas.* Mediante el uso de esos mecanismos es prácticamente imposible que los gobiernos puedan formular y aplicar políticas más o menos coherentes de desarrollo de la educación superior. En efecto, el esquema básico de financiamiento empleado, consistente en asignaciones presupuestarias automáticas (e idealmente incrementales) a las instituciones públicas y en el autofinanciamiento del sector privado por vía del mercado de matrículas, convierte al gobierno en lo que suele llamarse "*cheque book government*" (Van Vught, 1989: 42), cuyo papel se limita al pago de las cuentas provenientes de las instituciones públicas (principalmente las remuneraciones del personal académico y administrativo) mediante transferencias anuales del presupuesto nacional y a una función de prescindencia benevolente (desregulación) en el caso de la educación superior privada. De este modo, los gobiernos se ven llevados a abandonar uno de los instrumentos más eficaces con que cuentan para orientar el desarrollo de la educación superior. Convierten el manejo del tesoro público, en este sector, en caja pagadora de una estructura institucional librada a su propio

¹⁰ En el caso de Venezuela, las universidades públicas destinaron el año 1991 un 85,4 por ciento de su presupuesto global al pago de personal, transferencias y mantenimiento (Wolff & Brunner, 1992: 8). En Brasil, el año 1990, los gastos en personal de las universidades federales alcanzó a un 88,7 por ciento (Ministerio de Educación y Cultura, datos oficiales). En la Argentina, las erogaciones corrientes representaron alrededor del 80 por ciento al 90 por ciento del presupuesto total de las universidades nacionales durante el período 1972-1988 (Piffano, 1992: 140). En Colombia, el 90 por ciento del subsidio estatal se dedica a funcionamiento que cubre gastos de personal, gastos generales y transferencias obligadas.

funcionamiento, sin vincular las asignaciones a ningún parámetro: ni al costo de los *inputs* ni a resultados, ni menos al grado de eficiencia, rendimiento, calidad o equidad de las funciones desempeñadas.

26.2. *Control por la demanda.* Ambos tipos de financiamiento, público y privado, son conducidos desde el lado de la demanda, con la diferencia de que en el primer caso la demanda se ejerce por las instituciones sobre el gobierno mientras que en el segundo se ejerce por los alumnos sobre las instituciones. Como bien señala Lincoln Mattos (1989: 6), lo dicho significa que en el caso de los desembolsos gubernamentales "el proceso decisorio es comandado por la demanda"; las asignaciones en que debe incurrir el tesoro público son determinadas unilateralmente por las instituciones, las que fijan su nivel de gasto en función de lo gastado el año anterior (continuidad) y del ritmo en que deciden expandir sus actividades (incremento), trátase del número de vacantes ofrecidas, carreras y escuelas creadas, personal que contratan, etc. Frecuentemente, los gastos van por delante de los recursos asignados; se genera así un déficit que el estado debe cubrir mediante suplementos o durante el próximo ejercicio presupuestario. La táctica más usual es la de provocar "hechos consumados", para así validar las demandas financieras frente al estado.

26.3. *Presión incremental.* En el caso del subsistema público, el hecho de que el financiamiento sea conducido por la demanda lleva inevitablemente a presiones de gasto y conduce a los gobiernos a complejas negociaciones políticas con las corporaciones universitarias. Lo que éstas buscan, en efecto, es cubrir mediante las asignaciones del tesoro público el gasto ordinario de continuidad, que incluye básicamente el pago anual del personal, el cual llega a representar hasta cerca de un 100 por ciento del gasto total. Esto, combinado con el hecho de que dicho personal goza de inamovilidad, "isonomía salarial" (Klein & Schwartzman, 1992), reajustes automáticos, incrementos por antigüedad y otras franquicias, transforma esta parte del gasto en una demanda insoslayable, tras la cual es posible movilizar con relativa facilidad las presiones sindicales y corporativas cada vez que los gobiernos se muestran renuentes a satisfacerlas en los niveles esperados (Kent, 1990). Dichos niveles tenderán, por su lado, a elevarse de año en año bajo la presión de las nuevas actividades y compromisos, de donde se sigue que el esquema de asignaciones automáticas se transforma, salvo circunstancias especiales como ocurrió durante la década pasada, en un esquema incremental de gastos.

26.4. *Intercambio ineficiente.* En la práctica, la asignación de recursos por esta vía desemboca en un alto grado de rigidez, conduciendo a una especie de acuerdo o pacto entre las universidades y el gobierno, de acuerdo al cual aquellas operan con bajos niveles de eficiencia interna mientras que el gobierno evita potenciales conflictos políticos. Bajo esta modalidad de relación, las negociaciones (y los posibles conflictos) se limitan a fijar el margen de incremento anual.

26.5. *Efectos sobre la estrategia gubernamental.* Sin embargo, desde el punto de vista de los gobiernos, la mecánica de financiamiento adoptada lleva a que éstos busquen congelar el gasto directamente transferido a las instituciones de educación superior y a

encontrar arreglos que les permitan diversificar las modalidades de asignación de los recursos, de modo de "sustraer" una parte de ellos a la lógica de las asignaciones anuales automáticas. Presiona, asimismo, en favor de una expansión del sector privado, que permita a los gobiernos contar con una mayor oferta de vacantes a un costo público menor o nulo.

26.6. *Efectos sobre las instituciones oficiales.* Desde el punto de vista del funcionamiento interno de las instituciones públicas, esta modalidad de financiamiento empuja la actividad rectorial en dos sentidos: a) hacia dentro, el rector no necesita preocuparse por la eficiencia de su institución ya que ésta no repercute sobre el nivel de los ingresos percibidos anualmente y, b) hacia fuera, el rector se convierte en un gestor político de recursos para su institución. En la esfera interna, la cultura organizacional que se desarrolla en este tipo de instituciones es una de escaso interés por la eficiencia en el uso de los recursos y de baja atención por la productividad o rendimiento de las funciones académicas. En cambio, la autoridad universitaria está obligada a movilizar recursos políticos —clientelares, de negociación o de presión y confrontación— a fin de negociar incrementos presupuestales con el gobierno. Como se ha mostrado en el caso brasileño, los rectores más experimentados o con mayor "agresividad gerencial", practicaban perfectamente la receta consistente en gastar rápido, iniciar nuevas actividades y trasladar al ministerio de educación el problema de los déficit que pudieran generarse. "Tudo se passava como se o reitor fosse encarregado de gastar e o MEC (Ministerio de Educación y Cultura) de pagar..." (Lincoln Mattos, 1989: 10).

27. En suma, esta modalidad de coordinación y financiamiento de la educación superior genera un contexto que no incentiva la calidad, equidad y eficiencia de las instituciones públicas y conduce, eventualmente, a su parálisis y a establecer un marco de relaciones perversas entre éstas, el gobierno y los mercados pertinentes. Con el tiempo, las asignaciones fiscales se ajustan al nivel de ineficiencia de las instituciones, mientras que los gobiernos asumen ese costo a cambio de evitar conflictos políticos y disturbios al interior de las instituciones oficiales. Por su parte, éstas se ajustan al nivel de las asignaciones recibidas: los sueldos del personal académico se deterioran, el gasto por alumno disminuye, las inversiones caen o se paralizan, el cuerpo de investigadores —allí donde existe— envejece o migra hacia el sector privado o al extranjero sin poder ser sustituido.

28. En cuanto al sector institucional privado se observa que, a partir del solo ingreso generado por el cobro de aranceles, estas instituciones apenas logran establecerse como entidades docentes, de absorción de demandas en el mercado y de certificación profesional de dudosa calidad. Escapan a tal descripción, como se vio más arriba, dos tipos de instituciones privadas: algunas universidades católicas y las instituciones de *élite* que, además de cobrar matrículas relativamente altas, cuentan con diversas otras fuentes de ingresos, como apoyos selectivos del estado, donaciones empresariales, ingresos propios, el respaldo de la cooperación internacional, etc., como ocurre en los casos de las Universidades Javeriana y de Los Andes en Bogotá, la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, la Universidad del Pacífico de Lima, y, en México, la Universidad Iberoamericana y el

Instituto Tecnológico de Monterrey.

En el resto de los casos, con su actual forma de financiamiento, las instituciones privadas (universitarias y no universitarias) —con raras excepciones— sólo logran reunir un reducido número de profesores de jornada completa, deben especializarse en alguna área o bien ofrecen solamente carreras de alta demanda y costos relativamente bajos de producción y, en general, limitan su estrategia de inversión a la construcción de instalaciones físicas (edificios). No debiera causar sorpresa, entonces, que el costo por alumno en este último tipo de instituciones sea netamente inferior al de la mayoría de las universidades públicas, como suelen remarcar los estudios del Banco Mundial. Independientemente de que en ocasiones algunas de estas instituciones pudieran ser más eficientes que sus homólogas del sector oficial, la verdad es que la mayoría de las veces tales comparaciones carecen de sentido, atendiendo a las diferencias de sus respectivas estructuras de costo y funcionamiento.

Financiamiento en tiempo de crisis *Financiamiento en tiempo de crisis* *Financiamiento en tiempo de crisis* *Financiamiento en tiempo de crisis*

29. La crisis descrita hasta aquí —estructural, de parálisis institucional, de mal funcionamiento de los sistemas y de la modalidad de coordinación y financiamiento de las instituciones— se vio profundizada durante la década pasada, la cual, debido al estancamiento e incluso retroceso producido en el desarrollo de la región, ha sido designada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como una "década perdida". La disminución del gasto público destinado a la educación superior, para varios países, se muestra en el Cuadro N°11.

29.1. A lo anterior viene a agregarse el hecho de que los países de la región destinan una proporción relativamente baja del PBI a la educación en general, con sólo unas pocas excepciones como se muestra en el Cuadro N°12. En cambio, la mayoría de ellos asigna alrededor de un 20 por ciento de dicho gasto al nivel de la educación superior, lo que se compara con un promedio de 21,9 por ciento en el caso de los países de la OECD (1992: 47). Hay con todo excepciones, como en el caso de países que gastan más de un 35 por ciento o menos de un 10 por ciento en este nivel.

29.2. Según se desprende de un análisis basado en las estadísticas internacionales de la UNESCO (Reimers, 1994), América Latina llegó a gastar, a fines de esa década, un monto fiscal promedio menor por alumno matriculado en la enseñanza superior que todas las demás regiones del mundo. Los países de África Sub-Sahariana gastaban en promedio tres veces más por alumno; los países asiáticos cuatro veces más. Los Estados Unidos y Canadá gastaban 14 veces más por alumno terciario. Los países asiáticos con un nivel de ingresos similar al de América Latina gastaban un 50 por ciento más en promedio por alumno que los países de América Latina.

30. Existen sin embargo notables diferencias en cuanto al gasto público corriente por alumno entre los distintos países de América Latina. Considerando el total de la población estudiantil de cada país en el año 1991 (matriculada en instituciones oficiales y privadas), el gasto público por alumno fluctuaba en los países de la región entre

aproximadamente 100 y 2.000 dólares. Si se considera sólo a los estudiantes inscritos en instituciones que se benefician de ese gasto, puede estimarse que las cifras por alumno variaban, ese año, entre 262 dólares (Perú) y más de 8.500 dólares (Brasil). Según estimaciones para ese año, el gasto público corriente promedio por alumno inscrito en una institución oficial se ubicó en alrededor de 1.600 dólares, si se incluye al Brasil, y en 960 dólares si se excluye Brasil. El gasto corriente total ascendió ese año a alrededor de 6.825 millones de dólares y, sin considerar a Brasil, a un monto de 3.678 millones de dólares (Cuadro N°13).

31. El fenómeno descrito de reducción del gasto fiscal por alumno durante los años 1980 y 1988 no se limitó a América Latina. Según cifras del Banco Mundial (1993: 3), mientras que la matrícula en los países de ingresos bajos aumentó durante ese período en un 8,8 por ciento anual promedio, los ingresos del sistema disminuyeron en promedio en un 12,3 por ciento anual; en el caso de los países de ingresos medios bajos, las correspondientes cifras fueron 6,6 por ciento y 9,1 por ciento; y en los países de ingresos medios altos, 6,1 por ciento y 4,6 por ciento. Sólo en los países de ingresos altos, los recursos aumentaron durante el período (en un 0,9 por ciento anual), pero, incluso allí, la matrícula se incrementó por encima de los recursos, en un 4,3 por ciento anual.

32. A pesar del bajo gasto promedio por alumno en educación superior (excepto Brasil), varios países de América Latina destinan de todos modos una proporción más alta de recursos fiscales a los alumnos de este nivel que los países industriales, en relación al ingreso por persona. La mayoría, además, gasta —expresado como múltiplo del producto per cápita— 4 o más veces por alumno terciario que por alumno matriculado a nivel preescolar y de la enseñanza primaria, a pesar de que en el promedio de la región las tasas medidas de retorno social a la educación básica son más altas que las tasas de retorno social a la educación superior,¹¹ según muestra el Cuadro N°9.

32.1. Conforme a ese indicador de gasto por niveles, en 1990 sólo cuatro países (Bolivia, Cuba, Chile y El Salvador) de entre aquellos para los cuales existe información pertinente destinaban a sus alumnos de la enseñanza superior menos de 4 veces que lo asignado por alumno preprimario y primario (Cuadro N°14). Salvo en los casos de Japón y Holanda —que gastan alrededor de 4 veces más por alumno de tercer nivel que por alumno preprimario/primario, en relación al ingreso per cápita— en los demás países de la OECD el gasto es de tres veces o menor. Corea, por el contrario, destina 2 veces más a los alumnos primarios que a los estudiantes de la enseñanza superior, en relación a su ingreso per cápita (UNESCO, 1993b).

32.2. Más aún, durante la década pasada, de los 11 países de la región para los cuales existen cifras comparables, en 6 casos el gasto público corriente por alumno matriculado

¹¹ Según Robbins (1994: 6), esta última afirmación no sería válida en el caso de algunos países con altas tasas de escolarización primaria y que destinan un menor subsidio a la enseñanza superior, como ocurriría en los casos de la Argentina y Chile, donde para el año 1989, las tasas de retorno social de la educación primaria son equivalentes (Argentina) o inferiores (Chile) a la tasa de retorno social de la enseñanza superior.

en la enseñanza terciaria creció como proporción del ingreso per cápita y en 5 casos disminuyó. Al mismo tiempo, de los 11 casos comparables, en 6 la brecha entre lo gastado por alumno de la enseñanza preescolar y primaria y lo gastado por alumno terciario, en relación al ingreso per cápita, tendió a aumentar; en 1 se mantuvo igual y en los 4 restantes casos disminuyó. En 4 de los casos donde la brecha aumentó, creció también el gasto por alumno de la educación superior, situación que en el contexto latinoamericano representa un aumento neto de la inequidad en la distribución de los recursos fiscales asignados a educación (Brasil, Honduras, Panamá y Uruguay). Sólo en Haití, a pesar de haber aumentado el gasto por alumno universitario, la brecha disminuyó, pero aún así el gasto de nivel universitario supera todavía en 18 veces al gasto por alumno en los niveles preescolar y primario. En Bolivia y Costa Rica, a pesar de haber disminuido el gasto por alumno universitario, la brecha aumentó, lo cual significa que el gasto por alumno preescolar y primario cayó todavía más. En Chile y Ecuador, junto con caer el gasto fiscal por alumno de educación superior en relación al ingreso per cápita, disminuyó asimismo la brecha entre ambos tipos de gasto, lo cual significa que se produjo una redistribución de recursos en favor del sistema escolar primario.

33. En suma, puede estimarse que aunque el gasto público por alumno de educación superior sigue en América Latina siendo en general bajo, los márgenes para aumentarlo son estrechos, debido a la desproporción existente entre los recursos destinados a la enseñanza preescolar, primaria y secundaria y aquéllos destinados a la enseñanza superior, y al hecho de que en la mayoría de los países de la región existe la necesidad —y es el propósito declarado de los gobiernos— de aumentar sustancialmente el gasto en los sistemas escolares, cuyos problemas de atraso, calidad educacional, inequidad en el tratamiento de la población infantil y juvenil, y de repitencia y deserción son bien conocidos y han sido ampliamente documentados (CEPAL-UNESCO, 1992).

Tentativas de cambio en los noventa

Una nueva pauta de cambio

34. La situación de crisis analizada en el capítulo anterior ha llevado, en la mayoría de los países, desde 1980 en adelante, a buscar vías de salida y a ensayar políticas o a adoptar medidas de cambio. Simultáneamente, según indican las cifras disponibles para varios países —entre ellos la Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y México— no sólo parece haber llegado a su fin el ciclo de caída del gasto fiscal en educación superior sino que, en esos casos, la tendencia se ha revertido, sin que necesariamente se haya alcanzado para cada uno el mismo nivel de gasto público, en relación al PBI, del año 1980.

34.1. Las políticas y medidas que están siendo impulsadas en los varios países apuntan todas en una misma dirección general, al punto que puede hablarse del surgimiento de una específica pauta de cambios que parece estar emergiendo en América Latina.¹²

¹²

Para un análisis comparado véase los artículos de Balán, Schwartzman,

34.2. De acuerdo con esa pauta, se busca desplazar la modalidad de coordinación de los sistemas desde el actual régimen con su inadecuada mezcla de elementos de coordinación burocrática, corporativa y política hacia una coordinación basada en nuevas formas de financiamiento y la adopción de controles de calidad y eficiencia.

34.3. La iniciativa del cambio es asumida por lo general por los respectivos gobiernos o bien nace de las propias instituciones que componen el sistema.

34.4. Cuando las reformas son impulsadas desde el gobierno, por lo general ellas son producto de un diagnóstico negativo de las autoridades oficiales sobre el funcionamiento de los respectivos sistemas de educación superior.¹³ Progresivamente, dicho diagnóstico ha llevado a las autoridades a impulsar una o más de las siguientes medidas: (i) a introducir —o intentar hacerlo— cambios en la legislación que rige a la educación superior, con el objeto de introducir nuevas modalidades de coordinación de los sistemas y cambiar las formas de control de las instituciones privadas; (ii) a impulsar, por la vía legislativa o mediante otro tipo de medidas que pueden incluir acuerdos con las propias instituciones, procesos de evaluación y autoevaluación; y (iii) a modificar los mecanismos de asignación de recursos.

Planes integrales de reforma
Planes integrales de reforma
Planes integrales de reforma
Planes integrales de reforma

35. Dos casos permiten ilustrar aquellas situaciones en que los gobiernos han avanzado más lejos en la formulación de planes relativamente integrales de reforma: Chile y Colombia. El primero se inició el año 1980 y el segundo ha venido desarrollándose a partir de 1990.

La reforma chilena y sus efectos
La reforma chilena y sus efectos
La reforma chilena y sus efectos
La reforma chilena y sus efectos

36. En el caso chileno puede decirse que la reforma de los años ochenta representó un desplazamiento de la coordinación del sistema hacia un modelo mixto de autorregulación de las instituciones, que combina dispositivos de financiamiento centralizado con la presencia de diversos mecanismos competitivos o de mercado. Dicho desplazamiento fue producido mediante la adopción de las siguientes medidas (Brunner 1994a y 1994b; Brunner & Briones, 1992).

36.1. Creación, por mandato legislativo, de un sistema de ES verticalmente diferenciado en tres niveles (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), ordenados según una jerarquía de diplomas y la duración de los estudios requeridos para su obtención. A las universidades quedaron reservados los estudios conducentes a

Klein & Schwartzman, Brunner, Balán, Lucio & Serrano y Kent en el número especial de *Higher Education* 25.1 (January 1993).

grados académicos superiores (licenciaturas, maestrías y doctorados) y aquellas carreras profesionales a cuyos títulos se accede previa obtención de la respectiva licenciatura.

36.2. Formulación de un nuevo marco legal para la ES que buscó incentivar el desarrollo de instituciones privadas dentro de un contexto de mercado relativamente desregulado. Aprovechando dicho marco se crearon, entre 1980 y 1990, 40 universidades privadas, 78 institutos profesionales privados y 161 centros privados de formación técnica. De esa forma, Chile llegó a tener una institución de ES por cada 44 mil habitantes, una de las relaciones más bajas de densidad poblacional por institución en el mundo.

36.3. División y reorganización forzadas de las 2 antiguas universidades estatales, proceso que finalmente condujo a la creación de 16 nuevas universidades de ese tipo, incluyendo dos universidades pedagógicas.

36.5. Radical redefinición de las pautas conforme a las cuales el estado financia a las universidades. De acuerdo con esa redefinición, el estado limitó el financiamiento de carácter institucional (por la vía de un aporte fiscal directo asignado anualmente por la ley de presupuesto) a las ocho universidades preexistentes a la reforma y a las instituciones derivadas de la división y reorganización de algunas de ellas; obligó a las universidades beneficiadas con ese aporte a cobrar aranceles por sus servicios docentes y creó un mecanismo de crédito estudiantil para los alumnos de menores recursos de esas universidades; instituyó un aporte fiscal indirecto que beneficia a las instituciones —públicas o privadas— en relación al número de los mejores alumnos clasificados por sus puntajes en la prueba de aptitud académica (PAA) que cada una logra inscribir anualmente; instauró un fondo especial para el financiamiento competitivo de proyectos de investigación (FONDECYT) seleccionados a través de un mecanismo de evaluación por pares; y creó incentivos tributarios para favorecer donaciones privadas en beneficio de las instituciones universitarias.

37. Como resultado de lo anterior, agregado al hecho de la caída real del gasto fiscal en ES —que alcanzó a un 41 por ciento entre 1980 y 1990—, la reforma forzó a las universidades apoyadas directamente por el estado a diversificar sus fuentes de ingreso, a competir por recursos y a vender servicios en el mercado de conocimientos. En 1990, el conjunto de esas instituciones obtenían, en promedio, un 34,3 por ciento de sus ingresos del tesoro público; un 22,2 por ciento del pago directo de aranceles de matrícula y un 43,5 por ciento de otras fuentes, incluyendo venta de bienes y servicios, transferencias del sector público y privado, fondos competitivos de investigación, etc. Desde el punto de vista global del sistema, se ha estimado que en 1990 un 30,1 por ciento de sus ingresos totales provenían de contribuciones del estado (aportes directo e indirecto, crédito para estudiantes y recursos destinados a la investigación en el sistema de ES); un 35,6 por ciento era aportado por fuentes privadas (aranceles y donaciones); y un 34,3 por ciento se originaba en fuentes públicas y privadas por la vía de la venta de bienes y servicios, transferencias del sector público y privado, etc. En suma, en el caso chileno se instauró un modelo de coordinación de la ES que descansa básicamente en dispositivos de autorregulación, con incidencia de mecanismos relativamente

desregulados de mercado, escasa intervención por parte del estado y un modelo diversificado de financiamiento de las universidades públicas.

38. Frente a la nueva modalidad de estructuración y coordinación del sistema surgido de la reforma de 1980, y a sus principales efectos, el nuevo gobierno que asumió en 1990 adoptó una estrategia de "continuidad con reformas", encaminada a perfeccionar el régimen de coordinación y financiamiento del sistema. Con ese objetivo adoptó dos tipos de medidas iniciales.

38.1. En primer lugar, anunció su intención de modificar —en un clima de consenso— algunos aspectos del marco legal impuesto a la ES en 1980, con el objeto de mejorar la calidad, equidad y eficiencia del sistema. Con tal fin el Presidente de la República creó una Comisión de Estudio integrada por un número de destacados académicos representativos de las principales corrientes de opinión en materias de ES. Encomendó a dicha Comisión proponer reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) en la parte relativa a la enseñanza superior y formular las bases para una política de desarrollo del sector durante los años noventa. Adicionalmente, dando aplicación a la LOCE, que fue aprobada al término del Gobierno Militar, el nuevo gobierno constituyó el Consejo Superior de Educación (CSE) previsto en ese cuerpo legal y puso en marcha el proceso de acreditación (o supervisión) allí establecido para las nuevas universidades e institutos profesionales privados.

38.2. En segundo lugar, anunció su decisión de incrementar gradualmente los recursos públicos destinados a la ES, con el propósito de aumentar la equidad del acceso a las universidades públicas, apoyar a éstas en su desarrollo y dar un nuevo ímpetu a las actividades de I&D. De hecho, el mismo año 1990, sobre la base de los recursos generados por la reforma tributaria introducida ese año, el gobierno aumentó en un 10 por ciento el presupuesto destinado a la ES.

39. Tomando pie en los resultados del trabajo de la Comisión de Estudio antes mencionada, el gobierno preparó y envió al Congreso Nacional, en septiembre de 1992, un proyecto de ley que propone modificaciones a la LOCE en la parte relativa a la enseñanza superior. Sin embargo, hasta el término del período del anterior gobierno (marzo de 1994), dicho proyecto no prosperó, habiendo permanecido en discusión (sin aprobación) en su primer trámite legislativo. La instalación de un nuevo gobierno en esa última fecha, aunque apoyado por la misma coalición de partidos que el anterior pero cuyas políticas frente a la ES aún están por definirse, hace presumir que el proyecto actualmente en el Congreso será seguramente corregido por las nuevas autoridades.

40. De todas formas, el proyecto enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional no cambia las bases fundamentales de sustentación y funcionamiento del sistema de ES, ni altera sus modalidades de operación. La coordinación del sistema sigue entregada a mecanismos de autorregulación. Con todo, el proyecto introduce dos novedades a este respecto: (i) obliga a las instituciones, tanto del sector público como privado, a informar sobre aspectos esenciales de su funcionamiento, con el propósito de tornar más transparente el mercado de la enseñanza superior y dar señales más claras y confiables

a los usuarios; y (ii) crea un régimen permanente de acreditación (evaluación) de calidad para las instituciones de nivel universitario y profesional, públicas y privadas, de carácter voluntario y de actuación a través del juicio de pares, cuya administración entrega al CSE. Establece que las instituciones que opten por incorporarse a dicho régimen podrán presentar proyectos a un fondo competitivo de desarrollo institucional, integrado con recursos fiscales. Adicionalmente, pone condiciones más exigentes para la formación de nuevas universidades e institutos profesionales privados; obliga a todas aquellas instituciones que no hubieran alcanzado su plena autonomía a sujetarse a un procedimiento de supervisión administrado por el CSE; prolonga el tiempo legal de supervisión de las instituciones privadas y crea un régimen más riguroso de fiscalización de los centros de formación técnica. Por último, el proyecto, junto con ampliar las atribuciones del CSE, modifica su composición, aumentando la participación de académicos elegidos por las universidades públicas (estatales y privadas apoyadas por el estado).

41. Independientemente de las propuestas contenidas en el proyecto del Ejecutivo, durante el período 1990-1993 la conformación institucional del sistema tendió a estabilizarse, reduciéndose incluso el número total de instituciones que lo integran y disminuyendo drásticamente el ritmo de creación de nuevas universidades. Factor importante en la estabilización del crecimiento del sector privado, y en su funcionamiento gradualmente más ordenado, fue la puesta en acción del CSE, organismo público de carácter autónomo, creado por la LOCE, con la específica función de aprobar la creación de universidades e institutos profesionales privados, verificar el desarrollo de su proyecto académico durante un período de seis años y sancionar su plena autonomía en caso de que dicho proyecto se hubiera desarrollado satisfactoriamente. Las instituciones privadas preexistentes a la constitución del CSE pudieron optar por sujetarse voluntariamente a dichos procesos de verificación y sanción de la plena autonomía; en cambio, aquellas creadas a partir del año 1992, deben sujetarse obligatoriamente a la aprobación, verificación y sanción de su plena autonomía por parte de dicho organismo. Durante el transcurso del año 1993, 25 de las 44 universidades privadas, y 26 de los 76 institutos profesionales privados habían optado por sujetarse a la acreditación del Consejo. Ese mismo año, tres universidades obtuvieron el reconocimiento de su plena autonomía.

42. En cuanto al financiamiento de la educación superior, el primer gobierno post-autoritario respaldó la existencia de un régimen diversificado de ingresos en el caso de las instituciones oficiales (con aporte fiscal directo) y ratificó, asimismo, la doctrina de que las instituciones privadas no deben recibir subsidios fiscales de carácter institucional. Tampoco modificó la norma que autoriza a las instituciones privadas a competir por un aporte fiscal indirecto, ligado al número de alumnos que cada institución matricula de entre los mejores alumnos clasificados según sus puntajes en la PAA.

42.1. Con el propósito de contrarrestar la caída experimentada por los recursos fiscales transferidos al sector institucional público de la educación superior durante la década de 1980, el gobierno incrementó el gasto que por distintas vías asigna a las instituciones de dicho sector. Entre los años 1990 y 1994, los aportes fiscales a la educación superior —

medidos en moneda constante— se incrementaron en un 57 por ciento. El mayor incremento corresponde a los aportes destinados a la investigación, que aumentaron en un 132 por ciento, principalmente por el establecimiento de un segundo fondo competitivo de recursos que financia proyectos institucionales de investigación aplicada en un número seleccionado de áreas consideradas vitales para el desarrollo del país. El apoyo para los estudiantes de menores recursos que se matriculan en las universidades públicas se incrementó en un 76,4 por ciento durante el mismo período, considerando los aumentos asignados al fondo de préstamos, los ingresos por servicio de los pagarés del crédito fiscal universitario, el programa de reparación y los recursos para becas de arancel, instauradas en 1991. Finalmente, los aportes de carácter institucional, que incluyen el aporte fiscal directo e indirecto, y los recursos del Fondo de Desarrollo Institucional, aumentaron en un 44 por ciento.

42.2. Junto con inyectar mayores recursos para ayuda a los estudiantes, el gobierno modificó además la operación del esquema de crédito fiscal universitario. A ese efecto obtuvo la aprobación por parte del Congreso Nacional de una ley que contempla tres aspectos principales: (i) Reemplaza el anterior esquema de devolución no vinculada a los ingresos de los deudores por un sistema de préstamos pactados a un interés real del 4 por ciento, con cuatro años de gracia, cuyo retorno es contingente a los ingresos laborales de los deudores. En la nueva modalidad, el egresado debe cancelar un 5 por ciento de sus ingresos durante un período de 15 años; cualquier saldo insoluto es condonado. No procede el pago si el ingreso promedio anual del deudor es menor a dos ingresos mínimos. (ii) Establece un sistema único de "acreditación socioeconómica" de los alumnos, que es aplicado por cada institución. (iii) Sin embargo, la asignación del préstamo, la administración de los respectivos fondos de préstamos, y la posterior cobranza, permanecen en manos de cada institución universitaria, a pesar de la oposición manifestada por éstas.

La nueva ley colombiana de educación superior
La nueva ley colombiana de educación superior
La nueva ley colombiana de educación superior
La nueva ley colombiana de educación superior

43. En el caso de Colombia, donde el marco legal de funcionamiento de la educación superior se había establecido en 1980 —el cual permitió, de manera semejante a la situación chilena, una amplia diferenciación de la base institucional del sistema y una proliferación de instituciones privadas, hasta llegar a un total de 243 establecimientos universitarios y no universitarios en 1991, de los cuales 171 son privados— se sancionó una nueva ley en 1992, que organiza el servicio público de la educación superior, la que es definida como un servicio público cultural, inherente a la finalidad del estado. Los principales cambios introducidos por la nueva legislación son los siguientes (Caro et al., 1993; Galvis y Lucio, 1994).

43.1. La clasificación de las instituciones en tres tipos o niveles (v.gr., instituciones técnicas profesionales; instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades), en lugar de los cuatro niveles reconocidos previamente, y en tres sectores según su origen, pudiendo ser oficiales o estatales, privadas y de economía

solidaria.

43.2. Una definición algo más rigurosa de la categoría legal de las universidades. La ley define como universidades a las reconocidas actualmente como tales y aquellas que acrediten actividades de investigación científica o tecnológica, formación académica en disciplinas o profesiones, y la producción, desarrollo o transmisión del conocimiento y de la cultura universal.

43.3. El reconocimiento de mayor autonomía a las instituciones, pasando las universidades oficiales por primera vez a elegir a sus autoridades superiores y las instituciones tanto oficiales como privadas a adquirir el derecho a crear programas sin previa autorización de la autoridad pública.

43.4. El establecimiento de un organismo rector de la educación superior, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), en el que participan representantes del estado, de los diferentes gremios académicos y estamentos directivos de las instituciones, como un organismo del gobierno nacional vinculado al Ministerio de Educación con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría, cuya secretaría ejecutiva será ejercida por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES).

43.5. La definición de un esquema voluntario —optativo y temporal— de acreditación, el cual todavía no empieza a ser aplicado, cuyo objetivo es garantizar que las instituciones del sistema cumplan los más altos requisitos de calidad y realicen sus propósitos y objetivos. La autoevaluación es definida como una tarea permanente de las instituciones y hace parte del proceso de acreditación. Se creará un Consejo Nacional de Acreditación conformado, entre otros, por las comunidades académicas y científicas, el que dependerá del CESU, el cual definirá su reglamentación, funciones e integración.

43.6. La creación de un sistema nacional de información de la educación superior que tendrá como objetivo orientar a la comunidad sobre la calidad y características de las instituciones y de los programas del sistema. Su operación estará a cargo del ICFES y su reglamentación se encomienda al CESU.

43.7. La formación del sistema de universidades estatales (SUE), con el objetivo de racionalizar y optimizar los recursos humanos, físicos y financieros de las instituciones oficiales, implementar la transferencia de estudiantes, el intercambio de docentes, la creación y fusión de programas académicos conjuntos, y crear las condiciones para la realización de la evaluación de las instituciones pertenecientes al sistema.

RECUADRO N°6

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

La educación superior colombiana (243 instituciones con algo más de medio millón de estudiantes, según datos de 1991), está dividida en dos sectores, estatal y privado, igualmente importantes cuantitativamente y claramente diferenciados desde el punto de vista de su financiamiento.

El sector privado (que constituye el 70 por ciento de las instituciones y el 61 por ciento de la matrícula) se ha financiado tradicionalmente con el cobro de derechos de matrículas de alumnos, cuyas tasas de incremento anual eran autorizadas por el ICFES, entidad gubernamental que coordina la educación superior. El sector estatal está compuesto por instituciones nacionales o regionales (departamentales o municipales) que se financian mayormente con recursos provenientes del presupuesto nacional; aunque están facultadas para cobrar derechos de matrícula a los alumnos (diferenciales según los ingresos de sus familias), éstos hasta hace poco eran prácticamente insignificantes, y sólo recientemente se han incrementado de manera significativa, aunque nunca representan más del 10 por ciento de los ingresos globales de una institución.

Como mecanismos indirectos de financiamiento están los préstamos subsidiados otorgados por la agencia estatal ICETEX que, por estar más destinados al pago de la matrícula que a la mantención de los alumnos, constituyen en la práctica una transferencia de recursos estatales al sector privado. COLCIENCIAS financia proyectos de investigación en ciencia y tecnología que, aunque teóricamente están abiertos a todas las instituciones, en la práctica tienden a concentrarse en unas pocas universidades (cuatro estatales y dos privadas).

La ley 30 de 1992 no introdujo modificaciones substanciales a estos patrones de financiamiento. Al sector privado se le liberó del control ejercido por el estado sobre el monto máximo de incremento anual en los precios de la matrícula; como consecuencia, algunas instituciones elevaron desproporcionadamente sus tarifas (incrementos superiores al 100 por ciento, detectados por el ICFES en 1994) lo que, como contrapartida, obligó al estado a retomar cierto nivel de control en los mismos. Las universidades del sector estatal, por su parte, fueron catalogadas en un régimen especial único (desapareciendo por tanto su carácter de nacionales, departamentales o municipales), y se obligó a los gobiernos regionales a compartir con el gobierno central su financiamiento. La ley obliga, igualmente, a que estos aportes no sean en adelante inferiores, en moneda constante, a los establecidos para 1993. Se creó igualmente un fondo de desarrollo financiero para las instituciones, cuya estructura y funcionamiento están todavía por implementarse.

43.8 El aseguramiento de un mecanismo automático e incremental de financiamiento de las universidades oficiales, cuya implementación está en estudio. En cualquier caso, la ley establece que las universidades estatales recibirán anualmente aportes del presupuesto nacional y del presupuesto de las entidades territoriales que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de

rentas y gastos vigentes a partir de 1993. Más todavía, la ley indica que a partir del sexto año de su vigencia (1999), el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30 por ciento del incremento real del PBI, fondos adicionales que serán destinados en conformidad con los objetivos previstos para el SUE "y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran"; los dineros respectivos serán distribuidos por el CESU previa reglamentación del Gobierno Nacional (Recuadro N°6).

44. La autonomía consagrada por la nueva ley es mayor para las universidades que para los restantes tipos de instituciones de educación superior y tiene consecuencias diferentes para aquellas del sector oficial y privado. Desde el punto de vista de las funciones académicas, las instituciones de ambos sectores son en adelante autónomas para definir y establecer sus programas, lo cual de inmediato ha llevado a que se creen un significativo número adicional de nuevas carreras profesionales y semiprofesionales en el sector privado; desde el punto de vista financiero, en segundo lugar, mientras que las entidades privadas han sido liberadas del control del estado para establecer el incremento anual de los derechos que cobran a los alumnos, las entidades oficiales, en cambio, siguen condicionadas por las restricciones del presupuesto nacional, de donde derivan la mayor parte de sus ingresos; en el aspecto de gobierno, en tercer lugar, mientras que los rectores del sector oficial serán elegidos en adelante por períodos fijos por los propios consejos superiores de las respectivas instituciones, organismos en los que participan los diversos estamentos institucionales, en el caso de las instituciones privadas sus rectores, como ocurría previamente, serán designados por las fundaciones o corporaciones dueñas de la institución o según los arreglos que se establezcan en sus propios estatutos.

45. En suma, las modificaciones introducidas por la nueva legislación colombiana representan para las instituciones oficiales un desplazamiento sensible de la coordinación desde el polo del control estatal-burocrático hacia una situación donde, en adelante, se combinarán elementos de coordinación burocrática con elementos de coordinación corporativa o profesional, todo eso dentro de un esquema de aportes fiscales automáticos e incrementales; en tanto que en el caso de las instituciones privadas, que previamente se encontraban a medio camino entre la coordinación provista por el mercado y los controles ejercidos por el estado, se han movido algo más hacia el polo de la competencia.

Tentativas de cambio en los sistemas del Grupo A
Tentativas de cambio en los sistemas del Grupo A
Tentativas de cambio en los sistemas del Grupo A
Tentativas de cambio en los sistemas del Grupo A

46. También en los países del Grupo A —con sistemas de gran tamaño y complejidad—, las políticas recientes impulsadas por los respectivos gobiernos indican una voluntad de cambiar algunos de los parámetros básicos de funcionamiento de sus sistemas de educación superior.

Las políticas de reforma en MéxicoLas políticas de reforma en MéxicoLas políticas de reforma en MéxicoLas políticas de reforma en México

47. En el caso de México, sin recurrir el gobierno a cambios legislativos, ha empleado los instrumentos de las políticas públicas para ajustar procedimientos e introducir incentivos financieros que permitan modificar el régimen de coordinación del sistema (Kent, 1994).

48. En primer término, el gasto público asignado a la educación superior, incluyendo a las escuelas normales, pasó de 840 millones de dólares en 1989 a 1.914 millones de dólares en 1993, llegando este último año a representar un 50 por ciento más de lo gastado por la federación en 1980. Esta recuperación del gasto se desarrolló bajo nuevos esquemas de asignación de los fondos públicos.

48.1. A diferencia del período 1970-1985, cuando los subsidios se calculaban de acuerdo con la población estudiantil reportada por cada institución, y en el marco de fuertes negociaciones políticas, el gobierno adoptó en años recientes un esquema mediante el cual las asignaciones se calculan en base al número de académicos contratados por cada institución, amén de que la Subsecretaría de Educación Superior empezó a ejercer un mayor control sobre las nuevas contrataciones docentes.

48.2. En segundo término, se ha consolidado un régimen salarial que combina el control del aumento de las remuneraciones en términos de los pactos anti-inflacionarios negociados anualmente entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos con la flexibilización del mercado académico. Por un lado, los salarios académicos han sido des-homologados, poniéndose fin así a la isonomía de las remuneraciones para las distintas categorías de la carrera académica y, por el otro, se estableció un programa de estímulos a la productividad académica, mediante el cual se asignan ingresos adicionales a los profesores que demuestren aumentos de productividad en labores de docencia e investigación, medidos a través de indicadores de desempeño individual. La definición de los criterios de desempeño y la asignación de los incentivos han sido entregadas a cada institución. Uno de los resultados de esas medidas ha sido, naturalmente, una creciente diferenciación de ingresos académicos tanto entre instituciones como entre individuos.

48.3. En tercer término, en cuanto a las asignaciones financieras a las instituciones, se abandonó el antiguo esquema incrementalista el que ha sido sustituido por un procedimiento selectivo de apoyo a proyectos específicos presentados por cada universidad. A ese efecto se creó un Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), cuyos recursos se destinan a apoyar programas de modernización institucional relativos a infraestructura, bibliotecas, computadores, nuevos programas académicos, sistemas de información institucional y otros concordados entre la Subsecretaría de Educación Superior y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

48.4. En cuarto término, se ha estimulado a las universidades a ampliar sus ingresos

propios, sea mediante el aumento de los cobros a los estudiantes, contratos o venta de servicios. En la actualidad, se estima que la proporción de ingresos propios de las instituciones oficiales representa entre un 5 y un 15 por ciento de los ingresos totales de esas instituciones. Para estimular un incremento de los mismos, el gobierno ha anunciado que toda asignación financiera adicional al aporte operativo anual de cada institución oficial deberá provenir de los recursos del FOMES y de recursos generados autónomamente.

RECUADRO N°7
EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: MODALIDADES DE EVALUACIÓN

LICENCIATURA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

UNIVERSIDADES	INSTITUTOS TECNOLÓGICOS
<ul style="list-style-type: none"> - Autoevaluación institucional: trámite entre rectores y SESIC; objetivo: formular estrategias de modernización institucional; sin relación directa con financiamiento. - Evaluación externa por comités de pares: visitas de comités académicos a los departamentos y facultades; objetivo: mejoramiento; sin relación con financiamiento. - Metaevaluación: realizada por equipos técnicos de CONAEVA; no se publican resultados; sirven para el ajuste fino de las políticas. - Exámenes nacionales indicativos: selección académica de estudiantes al ingreso, y de competencia profesional al egreso. Cada institución debe aplicarlos pero decide autónomamente sus políticas de admisión y egreso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de contenidos y eficiencias curriculares; procedimiento decidido e implementado en la SEIT; consecuencias: clausura de ciertas carreras y ajustes curriculares. - Evaluación nacional de carreras de ingeniería en institutos tecnológicos; procedimiento decidido e implementado en la SEIT.
INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO: CONACYT	
<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación externa de programas de postgrado: diseñado e implementado por comités académicos siguiendo indicadores de productividad científica e infraestructura académica; para instituciones públicas y privadas; con consecuencias financieras: los programas aceptados en el Padrón de Excelencia reciben fondos. - Evaluación externa de solicitudes de fondos para investigación: realizados por comités académicos. 	

Siglas: SESIC, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica; CONAEVA, Comisión Nacional de Evaluación (integrado por funcionarios de SESIC, SEIT, CONACYT y ANUIES); SEIT, Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas; CONACYT, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

49. Además de las políticas y medidas de orden financiero, se ha impulsado en el caso mexicano, a partir de 1990, un proceso de evaluación y autoevaluación de las instituciones de Educación superior, de común acuerdo entre el gobierno y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones del sector (Recuadro N°7).

49.1. Con tal objeto se creó el año 1990 una Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), organismo constituido por funcionarios y rectores. La Comisión formuló básicamente tres tipos de procedimientos: de auto-evaluación institucional, de evaluación externa de programas de enseñanza por comités de pares, y de meta-evaluación (o evaluación del sistema de evaluación).

49.2. Inicialmente la autoevaluación institucional fue anunciada como un procedimiento que tendría consecuencias para las decisiones públicas de financiamiento. Posteriores negociaciones entre el gobierno y los rectores llevaron a redefinir el proceso de autoevaluación, separándolo de cualquiera consecuencia para la asignación de recursos públicos y burocratizando el procedimiento de recolección de información.

49.3. La evaluación externa de programas empezó a desarrollarse durante el período 1991-1992, sobre la base de grupos de pares que visitan a las escuelas y facultades y cuya conformación fue convenida entre la Subsecretaría y el organismo asociativo de las instituciones de educación superior. Sin embargo, dado que los resultados de esos ejercicios evaluativos no han sido hecho públicos, su impacto ha quedado restringido a la esfera interna de cada institución, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los programas de posgrado que son evaluados por el CONACYT y cuyos resultados son públicamente conocidos.

49.4. Por lo que respecta a la evaluación global del sistema de evaluación, ésta ha quedado en manos de la CONAEVA y se ha realizado, en la práctica, bajo la forma de un *monitoreo* de la marcha del proceso, el cual ha servido para introducir correcciones en la implementación de los procedimientos y para afinar los criterios de asignación de los recursos del FOMES. En cambio, no ha considerado hasta aquí algunos puntos críticos en el desarrollo de la evaluación, como son el uso de la información generada por las evaluaciones y el grado de publicidad que debiera tener; la manera de combinar indicadores de desempeño con otras formas de juicio sobre la calidad académica, y la vinculación entre resultados evaluativos y decisiones de financiamiento.

49.5. Se empezaron a aplicar en 1994 "exámenes nacionales indicativos" de ingreso al bachillerato y la licenciatura, y exámenes nacionales de competencia profesional al egreso de la licenciatura (en derecho, contabilidad e ingeniería). Estos exámenes son obligatorios para todos los estudiantes, pero las instituciones determinan sus propias políticas de admisión y titulación de acuerdo con los resultados de los exámenes.

49.6. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología fue reorganizado en 1990. Se aumentó significativamente el monto de recursos financieros que maneja, que son aplicados con criterios acordes con las formas internacionales de evaluación de la ciencia. Las decisiones de asignación son tomadas por comités de pares de distintas

áreas del conocimiento. Se dio impulso a los programas de posgrado que cumplen con estos criterios. Se fomentó la vinculación de la investigación científica y tecnológica con las empresas. Se inició un proceso de descentralización con el fin de aumentar el apoyo a los centros de investigación localizados fuera de la capital.

49.7. La internacionalización. Con motivo del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (México, Estados Unidos y Canadá), se dio inicio a pláticas con autoridades educativas estadounidenses y canadienses para desarrollar criterios comunes de certificación de egresados en ciertas áreas. Al ingresar México a la OECD, se efectuaron en 1994 estudios nacionales del sistema de ciencia y tecnología y del sistema de educación superior como preámbulo a las recomendaciones que deberán generar los expertos de la OECD.

49.8. En 1994 fue creado el Programa Nacional de Superación del Personal Académico, que otorga becas para académicos en servicio que deseen realizar estudios de posgrado.

49.9. En general, hubo un intento de alejamiento del viejo estilo de relación gobierno/instituciones basado en acomodamientos políticos de corto plazo, de burocratización de las propuestas, y de la acumulación de no-decisiones en relación con las variables cruciales del sistema. Es decir, hubo un intento de iniciar un ciclo de políticas con la intención de forjar cierta capacidad de conducción del sistema. Para esto, los instrumentos utilizados fueron los incentivos financieros y la evaluación. Evidentemente, hubo mayor rigor y congruencia en los procedimientos utilizados para reformar las políticas de ciencia y tecnología que las dirigidas a las instituciones de enseñanza superior. Así, los cambios son desiguales, y en el caso de la evaluación ha habido pocos resultados visibles.

El proyecto de ley argentinoEl proyecto de ley argentinoEl proyecto de ley argentinoEl proyecto de ley argentino

50. Partiendo el año 1993 con la creación de una Secretaría de Política Universitaria en el Ministerio de Cultura y Educación, se ha dado inicio en el caso de Argentina a una acción gubernamental destinada a cambiar algunos aspectos básicos de funcionamiento del sistema de educación superior (Balán y García de Fanelli, 1994).

50.1. Primero, en el orden de la gestión de las universidades oficiales, cuyo presupuesto depende en más de un 95 por ciento de los recursos asignados por vía automática por el gobierno, se ha flexibilizado por decreto el régimen salarial de los docentes, autorizándose a las universidades a abonar a su personal académico sumas no integrables a la remuneración por concepto de incentivo a la enseñanza y a la investigación, y facilitándose el camino para que éstas decidan internamente otorgar estímulos a aquellos académicos que realizan actividades de vinculación con el sector productivo.

50.2. Segundo, mediante un decreto reglamentario de inicios de 1993, se estableció que

las universidades privadas adquieren su autonomía institucional y académica una vez que han cumplido con 15 años de funcionamiento, período durante el cual deben solicitar la autorización previa del Ministerio de Cultura y Educación para modificar los planes de estudio y crear nuevos programas y sus egresados deben rendir una prueba de habilitación profesional ante un tribunal formado por un representante del estado, uno de la asociación profesional correspondiente y uno de la universidad de origen de los egresados. Cumplidos los 15 años, las universidades privadas actúan en todos esos planos autónomamente y confieren títulos profesionales con validez nacional.

50.3. Tercero, se crearon los Consejos de Planificación Universitaria Regional (CPUR), integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región, así como por representantes de otras instituciones y organizaciones sectoriales. Su misión es coordinar la oferta de educación superior en cada región.

51. Además, el gobierno ha presentado dos proyectos de reforma legislativa, uno referido a la orgánica del sistema de educación superior y el otro al régimen económico-financiero de las universidades nacionales, que en conjunto definen nuevas instancias y modalidades de coordinación estatal y de mercado.

51.1. Entre dichas instancias, la más importante es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CNEAU), organismo descentralizado, bajo la jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, integrado por 12 miembros académicos designados por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado. Promoverá la autoevaluación en las universidades oficiales y privadas, coordinará la evaluación externa y acreditación de las carreras de grado que comprometen el interés público y la acreditación de los programas de posgrado. El Proyecto de ley prevé además, como una alternativa adicional, la constitución de asociaciones privadas voluntarias de evaluación y acreditación que deberán ser reconocidas por el CNEAU para el ejercicio de las actividades establecidas a cargo de esta última.

51.2. El poder de coordinación del CNEAU reside principalmente en el hecho que, de acuerdo con el proyecto de nuevo régimen económico financiero, el resultado de las evaluaciones realizadas será uno de los criterios para la distribución del presupuesto entre las universidades nacionales.

52.3. Otro cambio importante definido por el proyecto es la integración del conjunto de niveles y sectores de la enseñanza superior dentro de un solo sistema. Con todo, la evaluación de las instituciones no-universitarias quedaría en manos de las jurisdicciones provinciales o municipales.

52.4. En cuanto a los sectores público y privado de la educación superior, se definen una serie de objetivos comunes para las instituciones de ambos sectores y se consagra en favor de ellas un régimen de autonomía institucional y académica que, en el caso de las universidades privadas, se otorgaría después de seis años desde su formación, previo informe favorable del CNEAU.

53. En cuanto al proyecto que modifica el régimen económico financiero de las universidades nacionales (oficiales), éste autoriza el cobro de aranceles y establece el otorgamiento de créditos educativos, incrementando por esta última vía el financiamiento de las instituciones desde el lado de la demanda. Autoriza asimismo el pago de incentivos diferenciales al personal docente de las universidades nacionales. Ambas medidas, de adoptarse, contribuiría a aumentar la coordinación de mercado de las instituciones.

Tentativas de cambio en Brasil

54. Lo que caracteriza la política para la enseñanza superior durante la década del noventa en Brasil es su extrema inestabilidad, reflejo a su vez de la inestabilidad política del país en ese período, en el cual el Ministerio de Educación fue ocupado por cuatro Ministros, con programas y posturas muy diferentes: Carlos Chiarelli, José Goldenberg, Eraldo Tinoco y Maurílio Hingel.

55. En el caso del Ministerio Goldenberg/Durham (Ministro de Educación y Secretaria Nacional de Educación Superior, respectivamente, en la etapa final del Gobierno Collor) se estudió la aplicación de un "financiamiento de fórmula" para las instituciones federales de educación superior, con el objeto de mejorar su patrón de eficiencia (Durham, 1993).

55.1. De acuerdo con esa fórmula, las instituciones federales pasarían a tener un presupuesto global y autonomía para administrarlo. El nuevo modelo preveía que una proporción de los recursos públicos a ser traspasados anualmente a esas instituciones se haría en función de:

- 1) El cuadro ideal de docentes y funcionarios necesario para atender las responsabilidades docentes, y no el cuadro real de personal existente.
- 2) Un suplemento presupuestario establecido en función de los grados académicos del personal docente.
- 3) Un monto destinado a la mantención de las instalaciones basado en el área construida de cada institución.
- 4) Un costo básico por alumno, calculado como un factor multiplicador sobre el número ideal de docentes.
- 5) Para el caso de las instituciones cuyo presupuesto calculado en función de tal fórmula resultase inferior a lo necesario para el pago de su personal, se establece una negociación "caso a caso" de un monto complementario, el que se otorgaría contra un plan anual de ajuste y racionalización.

6) Una asignación para proyectos de desarrollo institucional (Wolynech y Zagottis, 1992).

56. Independiente del estudio de esa fórmula, que posteriormente al producirse cambios en la composición de la cúpula del Ministerio de Educación y Cultura, éste decidió no introducir, se han presentado durante los últimos años tres distintas iniciativas legislativas al Parlamento que se refieren, entre otras materias, al financiamiento de la educación superior. Dos de ellas no modifican de manera significativa las modalidades tradicionales de asignación de recursos a las instituciones federales, como se verá de inmediato¹⁴, teniendo sólo la tercera un carácter innovativo. Cabe señalar que, hasta el presente, ninguno de estos proyectos ha prosperado.

57. En cuanto a lo que aquí interesa, el primer proyecto (P1) señala que el Poder Público asegurará a las instituciones de enseñanza por él creadas o incorporadas, mantenidas y administradas, los recursos para la realización de sus objetivos institucionales. Como complemento, establece que las instituciones públicas de educación superior disponen de la competencia para recibir los recursos que el Poder Público tiene el deber de proporcionar en monto suficiente como para asegurar el pago del personal y dotaciones globales para otros gastos e inversiones de capital, pudiendo reasignar recursos entre diferentes ítemes sin perjuicio de la fiscalización posterior por los órganos competentes. En suma, este proyecto consagra nítidamente una modalidad de financiamiento automático. En relación a las instituciones privadas, el P1 expresa que ellas serán financiadas exclusivamente por sus beneficiados mediante el pago de los servicios educativos que reciben.

57.1. El segundo proyecto (P2) establece que cabe a la Unión asegurar anualmente, en su Presupuesto General, bajo la forma de una dotación global, los recursos suficientes para la mantención y desarrollo de las instituciones por ella mantenidas, los que serán transferidos en duodécimas mensuales. Asimismo, señala que a partir de un año después de publicada la Ley de Directrices y Bases de Educación, la Unión transferirá a sus universidades todos los recursos que les sean atribuidos para que ellas se encarguen de su aplicación. Además, señala que las actividades de investigación y extensión universitarias desarrolladas por entidades privadas de educación superior pueden recibir apoyo financiero del Poder Público, incluso a través de becas de estudio.

58. Más innovativo es el tercer proyecto de ley, del diputado Ubiratan Aguiar, presentado ante la Cámara de Diputados con fecha 30 de junio de 1992, el cual dispone normas sobre la gestión financiera y administrativa de las universidades públicas mantenidas por la Unión. La propuesta establece que la Unión asignará anualmente a las universidades públicas un porcentaje fijo de las rentas de impuestos para su mantención y desarrollo, con el objeto de garantizar:

¹⁴ Para efectos de este análisis el proyecto de ley de directrices y bases (LDB) de la educación en trámite dentro de la Cámara de Diputados será identificado como P1, usándose como base el texto de la *Comissão de Educação, Cultura e Desporto* (1990). El segundo proyecto de LDB, presentado al Senado, será identificado como P2, y se empleará como base para su análisis el texto del Senador Ribeiro (1992).

- 1) Recursos para gastos de personal en efectivo ejercicio.
- 2) Recursos para gastos de otros costos y capital equivalentes a un mínimo de un 25 por ciento de los recursos para personal.
- 3) Recursos para fomento y desarrollo institucional equivalentes a un mínimo de 10 por ciento del total de recursos destinados a los dos rubros previamente señalados.

58.1. La distribución entre las universidades de tales recursos sería hecha de acuerdo a criterios que consideran el tamaño de cada institución y su desempeño académico y científico. Los recursos para personal y otros costos y capital serían asignados bajo la forma de una dotación global. Los recursos de fomento y desarrollo serían asignados globalmente al Ministerio de Educación que los distribuirá entre las universidades, con asignación específica, a partir de los resultados de la evaluación contemplada en la ley (esto es, introduce una modalidad de financiamiento por resultados).

58.2. Para sus gastos de personal, cada universidad podría establecer sus propios niveles de remuneraciones, debiendo los recursos referidos más arriba asegurar un "piso salarial", y los incrementos pagarse con ingresos propios de cada institución (es decir, se reconocería un principio de diferenciación salarial en las instituciones federales de educación superior). Para la provisión de cargos, las universidades tendrían que establecer conjuntamente con el Ministerio de Educación un régimen de cuotas, contemplándose el tamaño de cada institución, las especificidades de sus áreas de conocimiento y los cursos ofrecidos. La relación entre el número de funcionarios administrativos y el número de docentes no podría ser superior a 1,5. La relación entre gastos para personal docente y gastos para personal administrativo no podría ser superior a 1. Sin embargo, las universidades podrían sobrepasar los límites indicados mediante contrataciones temporales pagadas con recursos propios obtenidos de fuentes distintas de las especificadas más arriba.

58.3. Además, el proyecto contempla que el Ministerio de Educación pondría en pie y coordinaría, para los efectos de esta ley, un sistema de evaluación del conjunto de las instituciones de educación superior mantenidas por la Unión. La evaluación sugerida sería efectuada por el procedimiento de la revisión por pares, incluyéndose en los comités a representantes de otros segmentos. En suma, el proyecto Aguiar propone una importante reforma a los mecanismos de financiamiento público de las instituciones federales brasileñas; introduce una modalidad mixta de financiamiento por fórmula y por resultados para la asignación de los recursos públicos, vinculada al tamaño y desempeño de las instituciones, fijando además cuotas para la relación numérica entre alumnos y docentes y entre éstos y los funcionarios administrativos.

Contratos de racionalización en Bolivia
Contratos de racionalización en Bolivia
Contratos de racionalización en Bolivia
Contratos de racionalización en Bolivia

59. Documentos internos del Gobierno de Bolivia han insistido durante los últimos años en un diagnóstico de crisis del sistema de educación superior de ese país. Los lineamientos de política discutidos en respuesta a ese diagnóstico apuntan en la dirección de establecer un estado con capacidades evaluativas que, junto con reconocer la autonomía de las instituciones, promueva la evaluación y autoevaluación, proporcione una orientación "a distancia" del sistema, use incentivos financieros, pacte metas y objetivos con las instituciones y colecte y distribuya información para el público y los usuarios (Villarreal, 1992). Hasta aquí, el gobierno ha introducido un "mecanismo de contratos" con las universidades oficiales mediante el cual busca asignar los recursos adicionales a aquellos asegurados automáticamente, mediante objetivos pactados de racionalización y modernización institucional y asignados en la medida que se cumplan dichos objetivos y metas.

Reformas impulsadas desde las instituciones
Reformas impulsadas desde las instituciones
Reformas impulsadas desde las instituciones
Reformas impulsadas desde las instituciones

60. También en el caso de aquellos procesos de reforma que vienen siendo impulsados por las propias instituciones existe habitualmente un diagnóstico negativo sobre ciertos aspectos del funcionamiento del sistema —que en ocasiones puede ser compartido con las autoridades de gobierno— pero, en este caso, las instituciones toman la iniciativa, proponen planes o adoptan medidas auto-correctivas y suelen insistir en que una de las causas fundamentales de la crisis reside en el bajo presupuesto público destinado a las universidades, por lo que buscan ampliarlo o asegurar su estabilidad en el tiempo.

El caso de Costa Rica
El caso de Costa Rica
El caso de Costa Rica
El caso de Costa Rica

61. Uno de los casos más interesantes en esta categoría es el de Costa Rica. El año 1988, los cuatro rectores de las universidades oficiales firmaron un Convenio de Financiamiento de la Educación Superior con el gobierno, representado por los Ministros de Educación Pública, Ciencia y Tecnología, Hacienda y Planificación. Dicho convenio, con una duración de cinco años, consignaba el compromiso del gobierno de mantener la asignación presupuestaria recibida en ese momento por las universidades. Además, para canalizar esas asignaciones, creaba un Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) y preveía su aumento mediante recursos variables según el comportamiento de la inflación. Por su parte, las universidades se comprometían a incrementar gradualmente la generación de ingresos propios hasta un monto cercano al 11 por ciento del financiamiento recibido del estado. Mediante la aplicación de este Convenio, los recursos destinados a la educación superior oficial aumentaron en términos reales de 550 millones de colones en 1988 a 643 millones de colones en 1992.

62. Luego, en agosto de 1993, después de un proceso arduamente negociado, se firmó un acuerdo de extensión del Convenio de Financiamiento. En éste se establece que,

visto el hecho de "que el contar con una mayor seguridad financiera ha permitido que las instituciones universitarias estatales hayan emprendido con éxito procesos de reforma en su organización administrativa, en el contenido programático de sus carreras, en el diseño y aplicación de políticas de generación de recursos propios, de reducción de costos, y de establecimiento de mecanismos de transferencia del conocimiento a los sectores productivos de la nación", y "dado los retos que se le presentan a la nación es imprescindible que gobierno y universidades públicas trabajen coordinadamente", las partes intervinientes concurren a extender la vigencia del Convenio suscrito en 1988 por el período 1994-1998.

62.1. El nuevo pacto establece "un financiamiento garantizado para las universidades estatales" mediante un reajuste automático del FEES conforme al índice inflacionario del país. Las universidades se comprometen a seguir incrementando la generación de recursos propios, hasta llegar a un 14,05 por ciento de los recursos recibidos del FEES en 1998. Durante la vigencia del Convenio, cada año se separará un 10 por ciento del FEES, el cual será distribuido por el CONARE entre sus instituciones miembros, tomando en cuenta los recursos que genere cada una de ellas en el año precedente. Para tal efecto se contabilizan como rentas propias las provenientes del cobro de matrícula y otras tasas y derechos; la venta de bienes y servicios, los convenios de cooperación, las donaciones, los ingresos financieros y otros (Mora y Román, 1994).

El caso de VenezuelaEl caso de VenezuelaEl caso de VenezuelaEl caso de Venezuela

63. En Venezuela, el Consejo Nacional de Universidades (CNU), atento a las críticas esgrimidas contra el financiamiento automático e incremental de las universidades nacionales y preocupado por las restricciones del gasto fiscal, ha promovido el estudio de una fórmula de financiamiento semejante —aunque más simple— a aquella que se discutió en Brasil. Adicionalmente, la fórmula venezolana incluye el financiamiento de la investigación (CNU, 1991).

63.1. Propone a ese efecto establecer un "modelo para el cálculo de los recursos presupuestarios del programa de investigación de las universidades nacionales", basado en dos sumandos: un porcentaje fijo, equivalente al 6 por ciento de los aportes del Ejecutivo Nacional al presupuesto equilibrado de cada universidad aprobado por el CNU, y un porcentaje variable, a ser determinado anualmente considerando tres coeficientes de productividad. El primer coeficiente se calcularía relacionando el número de investigadores de cada universidad acreditados ante el Programa de Promoción del Investigador con el total de investigadores del sector universitario acreditado en el mencionado Programa; el segundo, relacionando el número de investigadores de cada universidad acreditados ante el Programa de Promoción del Investigador con el número de profesores activos a tiempo completo equivalente de cada universidad multiplicado por 1.5 como factor de incertidumbre, debido a que existiría un número mayor de investigadores con credenciales suficientes para ser acreditados pero que por diversas razones no se han incorporado aún al Programa de Promoción del Investigador; por último, el tercer coeficiente se determinaría relacionando los egresados de posgrado de cada universidad con la matrícula de estudiantes de posgrado de la misma universidad.

Los dos primeros coeficientes aparecen multiplicados por 20 y el tercero por 10. En síntesis, el cálculo del porcentaje variable se determinaría según la siguiente fórmula:

$$\text{Coeficiente I} \times 20 + \text{Coeficiente II} \times 20 + \text{Coeficiente III} \times 10 = \text{Porcentaje variable}$$

63.2. Simultáneamente, el CNU propuso en su momento, a manera de una recomendación, que los recursos que cada universidad destina a la investigación se distribuyesen de la siguiente manera: un 35 por ciento para financiamiento de la investigación y becas de posgrado; un 40 por ciento para pago de sueldos a investigadores y personal técnico dedicado a las actividades de investigación científico-tecnológica; un 15 por ciento para bibliotecas y servicios de información o equivalentes; un 8 por ciento al desarrollo de los programas de posgrado, y un 2 por ciento para publicaciones y artículos en revistas nacionales e internacionales.

El caso de EcuadorEl caso de EcuadorEl caso de EcuadorEl caso de Ecuador

64. En el Ecuador, las instituciones de educación superior agrupadas en el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) impulsan un debate nacional sobre su futuro y están dedicadas a examinar su estado actual y a preparar un plan nacional de desarrollo de las universidades y escuelas politécnicas (PLANUEP). Por el momento, el gobierno mismo parece estar distante del esfuerzo que despliegan las instituciones bajo el impulso del CONUEP (Brunner, 1993b).

64.1. No existe propiamente una política pública en materias de educación superior y el gobierno apenas ha esbozado un conjunto de lineamientos a través del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Según esos lineamientos, debería estudiarse una reforma a la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, sobre la base de una redefinición de las relaciones universidad-sociedad-estado, "en particular del concepto de autonomía". Se postula a establecer criterios y normas para la asignación de recursos del estado a las instituciones en función de la calidad académica, con énfasis prioritario en la investigación y el desarrollo tecnológico. Además, se anuncia que se elaborarán normas de evaluación institucional. Se sostiene por el gobierno que las instituciones deberán propender al financiamiento propio y complementario, y se señala que el gobierno estudiará la forma de obtener recursos estables para el desarrollo universitario. Se anuncia que se diseñará y establecerá un sistema de créditos y becas para los estudiantes de más bajos ingresos, implicándose con ello que las instituciones oficiales serían obligadas a recuperar parte de sus costos docentes por la vía del cobro de aranceles. Asimismo, se postula a una mayor coordinación de las instituciones agrupadas en el CONUEP; se prevé la elaboración de un "balance nacional de recursos humanos" que permita orientar la oferta de vacantes, y se anuncia un fortalecimiento de la investigación científica, todo esto en un marco de mayor competencia y de libertad para la creación de entidades universitarias privadas (CONADE, 1992: 19).

64.2. Por su lado, las instituciones agrupadas en el CONUEP han elaborado un "documento de perfil" del plan nacional de desarrollo de la educación superior el cual sería discutido por las instituciones académicas, el Gobierno Nacional y la sociedad

ecuatoriana. Dicho documento echa las bases de un plan de fortalecimiento, desarrollo y transformación de la educación superior ecuatoriana, considerando los siguientes elementos:¹⁵ una redefinición de las relaciones entre la universidad, la sociedad y el estado; un mejoramiento de la calidad de la formación profesional; los necesarios estímulos para la investigación científico-tecnológica; la consolidación del rol universitario en la cultura; el impulso de las relaciones entre la universidad y los sectores productivos; la racionalización de los recursos y la diversificación del financiamiento de la enseñanza superior, y la incorporación de nuevas modalidades de gestión académica y administrativa (Proyecto, 1992).

64.3. Entre las medidas propuestas se encuentran las siguientes: el establecimiento de un "sistema nacional de petición y rendición social de cuentas", que busca aumentar la transparencia y el grado de *accountability* de las instituciones de educación superior, en relación con la conformación de un sistema de acreditación y evaluación; la adopción de un esquema diversificado de fuentes de financiamiento para la educación superior, complementario al financiamiento que debería asegurar automáticamente el estado; medidas para el mejoramiento de la gestión interna de las instituciones y, en el orden legal, la modificación y actualización de la legislación que regula a la educación superior (Brunner, 1993b).

El caso de NicaraguaEl caso de NicaraguaEl caso de NicaraguaEl caso de Nicaragua

65. Por último, también en Nicaragua el Consejo Nacional Universitario (CNU) ha venido impulsando en el último tiempo un amplio debate en torno al futuro de la educación superior en ese país (Brunner y Eduards, 1994). Cabe señalar de inmediato que entre los países de América Latina, Nicaragua es el que posee el mayor componente de coordinación corporativa de su sistema. En efecto, la coordinación del sistema descansa legalmente en el CNU, el que, de acuerdo a la ley, es el órgano a cargo de coordinar y orientar a las universidades y los centros técnicos. La ley no especifica si las universidades privadas deben o no convertirse en miembros del Consejo. Sin embargo, los acuerdos que se alcanzan al interior del CNU y sus resoluciones deben ser ratificadas por los respectivos Consejos Universitarios de las instituciones miembros para alcanzar plena validez en cada una. De forma tal que el CNU es una suerte de foro de discusión de asuntos de política y articulación pública de la agenda de educación superior. La ley no considera la creación de un órgano ejecutivo al interior del CNU, ni contempla fondos para ello.

65.1. En cuanto al Gobierno Nacional, si bien no tiene poderes de coordinación, puede

¹⁵ El documento "Perfil del PLANUEP" que aquí analizamos fue dado a conocer, en su versión preliminar, a los representantes de las instituciones reunidos en el Seminario de Manta, los días 15 y 16 de diciembre de 1993. Ha sido elaborado por un equipo técnico presidido por el Ing. Guillermo Falconí. Para su formulación se han empleado los procedimientos propios de la planificación estratégica, mediante una amplia consulta a las instituciones agrupadas en el CONUEP. El documento contiene una breve caracterización y clasificación del sistema de educación superior ecuatoriano y un conjunto de análisis y recomendaciones organizados en cuatro "momentos": uno explicativo, uno normativo, uno estratégico y uno táctico operacional.

ejercer influencia en el sistema de ES a través de la asignación de fondos, y por el ejercicio de su influencia política. La coordinación tipo mercado prevalece para la oferta y demanda de matrículas y para la oferta y la demanda de personal calificado.

65.2. El financiamiento de la ES se halla determinado por la Ley de Autonomía, que determina que al menos un 6 por ciento del ingreso fiscal general anual deberá destinarse a las instituciones públicas, como una garantía mínima para hacer efectiva la idea de autonomía universitaria. El estado puede además hacer contribuciones extraordinarias para el financiamiento de las instituciones, las que se hallan exentas de toda clase de impuestos, así como del pago de servicios públicos tales como agua y electricidad, teléfono y correo. El presupuesto anual es asignado a cada institución de acuerdo a una fórmula de distribución propuesta por el CNU. En términos prácticos, los recursos son asignados a las universidades y los centros técnicos de acuerdo al presupuesto del año anterior, reflejando un patrón histórico de distribución basado en el tamaño de la población estudiantil de cada institución. Los estudiantes de las instituciones públicas pagan sólo una pequeña suma como matrícula inicial (6 a 10 dólares en 1992) y un arancel anual de 20 a 40 dólares. Aparte de estos fondos, las universidades públicas disponen de ingresos generados por la ayuda externa, que representan una parte importante del presupuesto anual en algunas de las instituciones. En cambio, las instituciones privadas no reciben subsidios del estado y se financian exclusivamente mediante el cobro de aranceles. Durante los últimos tres años (1990-1993), el gasto público en educación ha ido disminuyendo en términos reales. La ES captura el 6 por ciento del presupuesto nacional y el 31,2 por ciento del gasto educacional total. No hay expectativas de que el gobierno vaya a incrementar los fondos destinados a la ES. Por el contrario, el gobierno ha planteado que: "en el largo plazo, el Ministerio de Educación recortará los subsidios públicos a la ES y canalizará los ahorros que de ello resulten hacia el nivel primario".¹⁶

65.3. Los objetivos del proceso de reforma universitaria propuestos por el CNU son, de acuerdo a un documento oficial (CNU, 1993):

- 1) Duplicar la matrícula actual de la ES hacia el año 2000.
- 2) Proveer a los estudiantes de servicios de consejería de modo que el crecimiento de la matrícula se articule con las demandas del mercado de trabajo.
- 3) Incrementar los cursos técnicos de corta duración en el nivel postsecundario.
- 4) Experimentar con programas de educación a distancia.
- 5) Ofrecer programas de educación continua.
- 6) Elevar la calidad de la educación de pregrado. El objetivo crucial sería aquí el

¹⁶ Gobierno de Nicaragua, "Medium Term Development Policy (1993-1995)", documento presentado al *Consultative Group* (París, 2 de abril de 1993). En CNU (1993: 34).

de mejorar la calificación del cuerpo docente: "el que enseña como profesor en el nivel de licenciatura debe tener al menos un grado de MA y en el nivel de Maestría un doctorado".

7) Estimular la investigación en el nivel de pregrado a través de vínculos más estrechos con el sector productivo.

8) Reforzar la planificación y la administración, tanto a nivel institucional como a nivel del sistema.

9) Crear vínculos más estrechos entre la ES y el sistema escolar.

10) Expandir el marco de la cooperación internacional y la participación de las instituciones nicaragüenses dentro de las redes académicas internacionales.

11) Instituir como preocupaciones universitarias temas tales como la protección del ambiente y la calidad de la vida, la educación para la paz, la democracia, los derechos humanos y la colaboración internacional.

65.4. Según se pone de relieve en la propuesta del CNU (1993: 44 y ss.), el diseño de la reforma universitaria debería tomar en cuenta algunas restricciones, tales como:

1) Cero crecimiento del presupuesto en el futuro inmediato, o incluso, una disminución presupuestaria.

2) Necesidad, por tanto, de que todos los costos adicionales que resulten del proceso de reforma sean financiados a través de ahorros internos obtenidos de un uso más racional de los recursos y la introducción de mejores procedimientos administrativos; la introducción de un esquema de recuperación de costos y por tanto de cobro de aranceles; programas de cooperación internacional; ingresos por servicios, contratos, consultorías y otras actividades de autofinanciamiento; la creación de una Fundación de Desarrollo Universitario que pueda negociar fondos adicionales para el proceso de reforma.

65.5. En concreto, respecto al financiamiento de la ES, la propuesta del CNU contempla la posibilidad de incrementar los fondos universitarios por medio de una diversificación de las fuentes de financiamiento. Señala que las instituciones debieran hacer un esfuerzo para incrementar los fondos contractuales, a través del cobro de servicios, consultorías, y asistencia técnica; y deben desarrollar su capacidad para obtener financiamiento de las agencias de cooperación, incluyendo las agencias de financiamiento internacional, las agencias de las NU, organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, fundaciones privadas y asociaciones de solidaridad. Propuestas adicionales incluyen también la posibilidad de establecer un esquema limitado de cobro de aranceles en algunas universidades, donde los estudiantes que pueden pagar su educación cancelen un arancel diferenciado, dependiendo de los ingresos del estudiante o su familia (Tunnermann, 1993: 142; Vargas, 1993: 186).

Cuadro sinóptico. Países seleccionados de América Latina: Iniciativas de reforma de los sistemas de educación superior.

Variable	Argentina Bolivia	Brasil Colombia	C.Rica Chile	Ecuador México	Nicaragua Venezuela
Incitativa gubernamental (G) o de las propias instituciones (I)	G	G	G	G/I	I
Reformas legislativas globales		P	no	A	no
Cambios en diseño del sistema		sí	no	sí	no
Introducción o cambio en régimen supervisión instituciones privadas	sí	no	no	sí	no
Introducción mecanismos de evaluación		P	D	sí(a)	sí
Cambios en régimen financiero ES:					
* Mecanismos asignaciones fiscales		P	sí	D	P
* Adopción incentivos salariales	sí	D	sí(b)	sí	no
* Esquemas créditos estudiantiles (c)	D	no	sí	sí	sí
* Vinculación recursos a desempeño (d)	P	sí	sí(e)	P	sí

Claves: A (aprobado); D (en discusión); P (presentado formalmente).

(a) Se refiere a la evaluación de los posgrados.

(b) Se refiere a los incentivos ligados a la investigación.

(c) Ligados al pago de aranceles en universidades públicas o privadas.

(d) Incluye vinculación a ingresos propios.

(e) En el caso de los programas de posgrado.

Dificultades en la implementación de la nueva pauta

66. Como se desprende del cuadro sinóptico anterior, la pauta emergente de cambio de la educación superior en América Latina gira, fundamentalmente, en torno a la conformación y rediseño de las bases estructurales de los sistemas y al cambio en los mecanismos de coordinación y financiamiento de los mismos. Se busca de esta forma crear contextos más estimulantes de operación para las instituciones, en general por la vía de aumentar la autonomía de las instituciones oficiales; impulsarlas a diversificar sus fuentes de financiamiento de modo de evitar su completa dependencia de las asignaciones del presupuesto fiscal; vincular una proporción de estas últimas a criterios de desempeño, fórmulas o resultados; introducir una mayor flexibilidad en los regímenes salariales de las universidades públicas y sujetarlas a mecanismos concordados de evaluación; todo esto acompañado por la creación de procedimientos más orgánicos de supervisión y acreditación de las instituciones privadas.

67. Lo que hay hasta aquí son, esencialmente, tentativas de cambio, con avances más sustanciales en unos pocos países —como Colombia, Chile y México—, procesos legislativos en curso de adopción de reformas como en el caso de Argentina o medidas parciales como en el de Bolivia, y debates que progresan dificultosamente en el resto de los países. Una situación especial es la de Costa Rica, donde el gobierno y las universidades han convenido en un plan conjunto de acción en torno a recursos garantizados para las instituciones oficiales a cambio del esfuerzo de éstas por incrementar sus recursos presupuestales propios.

68. La reciente experiencia latinoamericana de diseño, adopción e implementación de reformas de sus sistemas de educación superior ha venido a confirmar los resultados de ciertos estudios, realizados en los países industriales, que muestran las dificultades y resistencias que despiertan tales procesos.

68.1. Según indica uno de esos estudios (Cerych & Sabatier, 1986), el éxito en la implementación de las reformas dependería principalmente: (i) de la profundidad del cambio impulsado, esto es, del grado en que los objetivos buscados se separan de los valores y prácticas establecidos dentro del sistema de educación superior. A mayor separación, mayores dificultades de implementación. (ii) De la amplitud funcional del cambio, esto es, el número de áreas distintas en que se espera que las políticas impulsadas introduzcan cambios. A mayor amplitud, más dificultad de obtener éxito. (iii) De la amplitud del cambio, es decir, si se refiere al sistema en su conjunto, a uno o más de sus niveles o sectores institucionales, a un segmento o grupo de instituciones, a una sola institución o a alguna de sus sub-unidades. A mayor comprensividad, mayores son también los obstáculos que deben vencerse para tener éxito.

68.2. El tipo de reformas que componen la pauta emergente de cambio en América Latina, y que son necesarias para superar la actual situación de crisis en que se encuentra la educación superior de la región, pertenecen a la clase de reformas más comprensivas, que afectan al conjunto del sistema y a sus relaciones con el gobierno y la sociedad; se caracterizan por su amplitud funcional en la medida en que una vez puestas en curso tienen repercusión en todas las áreas de la actividad institucional; y son de la máxima profundidad, pues buscan introducir valores y prácticas de gestión y financiamiento universitario e incluso de concepción y organización de las relaciones entre la autonomía institucional y el control público que se apartan radicalmente de los valores y prácticas que han predominado en los sistemas durante el presente siglo.

68.3. De allí que estas reformas hayan podido aplicarse de una manera más o menos integral y simultánea sólo en un caso, el chileno, bajo circunstancias políticas especiales creadas por la existencia de un régimen militar-autoritario. En los demás casos, por su propia naturaleza, las reformas sólo han podido empezar a implementarse gradual y negociadamente, en particular allí donde existen gobiernos con un diseño relativamente claro de políticas en contextos nacionales de procesos relativamente drásticos de modernización (como en México bajo el Gobierno de Salinas de Gortari, en Colombia bajo el Gobierno de Gaviria y en Argentina bajo el Gobierno de Menem). En cualquier

caso, en todas partes, incluso en Chile después del término del régimen militar, las reformas buscadas bajo esta pauta de cambio despiertan fuertes resistencias y deben vencer poderosos obstáculos en su fase de implementación.

69. Las resistencias y obstáculos son de diverso tipo, entre los cuales pueden destacarse los siguientes.

69.1. La ideología tradicional de los sistemas de educación superior, especialmente en su sector público, que se identifica fuertemente con un mecanismo de asignaciones automáticas, un repudio a la competencia y a cualquiera forma de coordinación con participación de los mercados, modalidades burocrático-estatales de regulación, isonomía salarial y la aspiración a una baja diferenciación entre las instituciones del sistema. Esta ideología tiene una expresión especialmente aguda en el caso de los sindicatos docentes de las universidades públicas y encuentra sus máximas expresiones simbólicas en torno a cuestiones tales como el rechazo al cobro de matrículas, la defensa de una suerte de autarquía de esas instituciones, el alegato en favor de formas de cogobierno interestamental, etc.

69.2. El rechazo de las instituciones privadas a admitir regulaciones de cualquier tipo y su preferencia por un mercado desregulado de la educación superior, concepción que es polarmente opuesta a la ideología predominante en el sector oficial.

69.3. La propia complejidad alcanzada por la mayoría de los sistemas nacionales y su alto grado de diferenciación interna dificultan la formulación de políticas globales y crea múltiples coaliciones de intereses corporativos que se oponen a cambios comprensivos de impacto funcionalmente diversificado.

69.4. El hecho de que esta clase de reformas obligue en muchos casos a aprobar una nueva legislación (leyes orgánicas o marco) para la educación superior introduce un grado adicional de complejidad, pues obliga a alcanzar acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento e introduce a los partidos políticos en la "arena de decisiones" de estos asuntos.

69.5. Por su envergadura, estas reformas suponen, asimismo, un grado relativamente alto de coherencia y cierta estabilidad no sólo en las políticas de los gobiernos sino, además, en sus equipos tecno-burocráticos. En diversas ocasiones, las reformas buscadas se frustran, justamente, por la falta de consistencia de las políticas y la escasa estabilidad de las autoridades del sector educacional encargadas de llevarlas a cabo.

69.6. Es probable, adicionalmente, que este tipo de reformas —que procuran redefinir la coordinación y el financiamiento de los sistemas—, sólo puedan avanzar, en condiciones políticas de normalidad democrática, allí donde el gasto público destinado a la educación superior se encuentra en un ciclo expansivo o, en el otro extremo, donde por las restricciones del gasto fiscal o por la presencia de un prolongado ciclo recesivo se haya llegado a una situación insostenible.

Puntos para un agendaPuntos para un agendaPuntos para un agendaPuntos para un agenda

El marco de propuestas internacionalesEl marco de propuestas internacionalesEl marco de propuestas internacionalesEl marco de propuestas internacionales

70. A partir de lo que llevamos dicho, ¿cómo podría representarse una agenda de cambio de la educación superior para la próxima década, que nos lleve con éxito más allá del año 2000, permitiendo a la educación superior superar su estado de crisis y responder a los desafíos de un contexto económico que está cambiando rápidamente? En primer lugar, parece claro que esta agenda no puede separarse de los procesos reales en curso. De allí que nos hayamos empeñado en ofrecer un cuadro de las tentativas de cambio y de sus dispares logros en la región. Carece de sentido por el contrario, como suele hacerse, proponer transformaciones que no se compadecen con la trayectoria real de los sistemas, incluida la disposición de los actores, y que no toman en cuenta las restricciones y obstáculos que debe enfrentar el cambio de los sistemas de educación superior. Por otra parte, cabe constatar que la pauta latinoamericana emergente de cambios de la educación superior es convergente, en lo esencial, con las políticas recomendadas por diversas agencias internacionales.

La propuesta de CEPAL-UNESCOLa propuesta de CEPAL-UNESCO

71. Así, por ejemplo, el más influyente documento reciente sobre políticas para una transformación educacional de la región —*Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, de CEPAL-UNESCO (1992)— aboga en el campo de la educación superior por reconocer a los establecimientos universitarios su libertad para emprender tareas acordes con el proyecto institucional de cada uno, con plena autonomía e independencia en la gestión de sus asuntos económicos, administrativos y financieros; reforzar la vinculación entre las universidades y el sector productivo; ampliar y diversificar el servicio docente para abarcar nuevos grupos de alumnos y satisfacer un rango más diversificado de necesidades educativas; asegurar una formación de calidad compatible con las exigencias del desarrollo científico, técnico y profesional, así como de la economía y de la política, que ayuden a los países a insertarse con éxito en el ámbito internacional y a resolver sus problemas de integración y equidad; consolidar un núcleo de instituciones en condiciones de ofrecer formación y realizar investigación a la altura de las exigencias de la inserción internacional; estimular la evaluación de sus actividades por parte de las propias instituciones; crear mecanismos de evaluación externa y estimular la más amplia transparencia del sistema, de manera que los estudiantes, los demás usuarios y las autoridades públicas puedan orientarse y decidir sobre la base de antecedentes suficientes; adoptar mecanismos suficientemente rigurosos para la creación y autorización de nuevas universidades privadas y para la acreditación de los programas de posgrado; y, en general, implementar una "nueva relación" entre el estado y los sistemas de educación superior que permita, a través de las medidas reseñadas, aumentar la efectividad y la eficiencia de las instituciones y la productividad del trabajo docente y de investigación.

72. Además, la estrategia presentada por CEPAL-UNESCO, junto con insistir en la necesidad que existe de aumentar los recursos públicos destinados a la educación, aboga por una diversificación de las fuentes de ingresos de las universidades y demás instituciones de enseñanza superior. Señala que las instituciones universitarias y de formación técnico-profesional son las que tienen mayores posibilidades de obtener aportes del sector privado y propone adoptar una serie de medidas, como por ejemplo: otorgar fondos públicos de contrapartida respecto de los recursos generados por los propios establecimientos, extender franquicias tributarias en favor de las empresas para financiar actividades educativas y de capacitación, racionalizar el uso de los recursos públicos hoy ineficientemente gestionados, establecer mecanismos de valorización de los servicios universitarios a precios de mercado. Sugiere que una proporción de las asignaciones fiscales deberían canalizarse mediante mecanismos que estimulen a las instituciones receptoras a incrementar la eficiencia y la relevancia de las actividades que acometen. Propone adicionalmente el empleo de mecanismos que permitan vincular el ingreso de las instituciones a juicios evaluativos, los que podrían materializarse mediante el cobro de aranceles, la asignación de recursos asociada a la medición de resultados o su asignación en función de costos de los insumos y de metas pactadas.

La propuesta del Banco MundialLa propuesta del Banco MundialLa propuesta del Banco MundialLa propuesta del Banco Mundial

73. La orientación global de la pauta de cambio emergente no es demasiado distinta, tampoco, de las recomendaciones contenidas en el más reciente documento de estrategias para la educación superior del Banco Mundial (1993). Según este organismo, la educación superior reviste una crucial importancia para el desarrollo económico y social de los países. Tasas de retorno social estimadas en alrededor de un 10 por ciento o más para el caso de muchos países en desarrollo indicarían que las inversiones en este nivel contribuyen a incrementar la productividad del trabajo y el crecimiento económico de largo plazo, que son esenciales para superar la pobreza.

74. Con todo, según la apreciación del Banco Mundial, la educación superior se hallaría en crisis en todo el mundo. Tanto los países desarrollados como en desarrollo estarían enfrentando el desafío de mantener o mejorar la calidad de su educación superior en un período en que los presupuestos educacionales —y particularmente el gasto por alumno— estarían siendo comprimidos. Según esta Agencia, un número de países industriales estarían respondiendo a la crisis del financiamiento mediante la adopción de políticas innovadoras dirigidas a aumentar la eficiencia de la educación superior, por ejemplo a través del "financiamiento de fórmula" como en el caso de Holanda, o mediante una mayor captación de recursos privados, como en los casos de Irlanda y Australia.

75. En cambio, señala que a pesar de las severas restricciones fiscales que experimentan los países en desarrollo, éstos habrían hecho escasos avances en el camino de reformar sus sistemas de educación superior. Sin embargo, agrega, la experiencia de unos pocos de estos países, como Chile, muestran que sería posible lograr un sistema de educación superior que funcione adecuadamente, se diversifique y

se expanda incluso mientras disminuye el gasto público por alumno.

76. Para mejorar esta situación, el Banco Mundial propone una estrategia basada en cuatro elementos esenciales: (i) estimular una mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas; (ii) proporcionar incentivos a las instituciones públicas para que diversifiquen sus fuentes de financiamiento, incluyendo una coparticipación de los alumnos en la recuperación de costos y vinculando el financiamiento público estrechamente al desempeño; (iii) redefinir el rol del gobierno en relación a la educación superior, y (iv) introducir políticas explícitamente diseñadas para dar prioridad a objetivos de calidad y equidad. Considera que en cada país, de acuerdo a sus circunstancias, nivel de ingresos y grado de desarrollo educacional, estos objetivos tendrán que ser alcanzados gradualmente y por diferentes caminos, venciendo la resistencia del "patrón predominante de la educación superior pública" que, en los países en desarrollo, favorecería principalmente a los hogares con mayores ingresos, siendo asimismo los más poderosos políticamente.

Puntos para una agenda latinoamericana
Puntos para una agenda latinoamericana
Puntos para una agenda latinoamericana
Puntos para una agenda latinoamericana

77. Una agenda de cambio y modernización de la educación superior en América Latina necesita tomar en consideración recomendaciones como las formuladas por CEPAL-UNESCO y el Banco Mundial. Sin embargo, a la luz de los antecedentes disponibles sobre los avances y obstáculos que enfrentan las reformas en los distintos países de la región, la agenda debería definirse de una manera más precisa y, a la vez, englobante.

Diferenciación y diversificación
Diferenciación y diversificación
Diferenciación y diversificación
Diferenciación y diversificación

78. Efectivamente, lo primero que debe tomar en consideración una agenda tal son los cambios ya producidos en la educación superior de la región. Carece de sentido, por ejemplo, hablar en América Latina de la necesidad de impulsar una mayor diferenciación de los sistemas nacionales de educación superior; incluso, de lisa y llanamente expandir la provisión privada de acceso a este nivel de la enseñanza.

78.1. Más bien, debe incentivarse una efectiva diversificación de los estudios superiores, creando una arquitectura institucional de distintos niveles, con instituciones no-universitarias de calidad y capaces de adaptarse flexiblemente a las cambiantes demandas de la economía y el mercado de trabajo. Como se vio, es probable que en todos los países de la región exista una oferta excesiva de vacantes en el nivel universitario, en desmedro de un mayor desarrollo de el o los niveles no-universitarios de formación de recursos humanos. En este sentido, México y Chile parecen estar desarrollando estrategias polarmente distintas, pero ambas interesantes, para diversificar la oferta de estudios superiores. En efecto, mientras México cuenta con una amplia red de instituciones públicas de nivel-no universitario, la cual últimamente se ha complementado mediante la creación de las primeras tres universidades tecnológicas

públicas, en el caso chileno, por el contrario, las instituciones no-universitarias existentes son todas de carácter privado, habiéndose autorizado recientemente la transformación de los dos únicos institutos profesionales públicos en universidades de ese mismo carácter.

78.2. En el nivel universitario, por su lado, cabría favorecer el desarrollo de distintos tipos de instituciones, sin esperar que todas ellas sigan un mismo patrón de desarrollo o aspire, en cada caso, a combinar funciones de docentes y de investigación. Asimismo, los países necesitan preocuparse por el desarrollo de sus universidades más complejas que, siendo unas pocas, sin embargo concentran en la mayoría de los países una significativa proporción de la capacidad de investigación científica y tecnológica nacional y son las únicas en condiciones de formar investigadores a nivel de programas de doctorado.

Desarrollo del sector privado

79. En cuanto a la expansión de la oferta privada, si bien es efectivo como señala el documento del Banco Mundial (1993) que ella puede incrementar las oportunidades educacionales con un bajo o ningún costo público adicional, debe considerarse que, por otro lado, frecuentemente dichas oportunidades —especialmente al nivel universitario— favorecen exclusivamente a los jóvenes provenientes de los hogares de mayores ingresos y, en general, tienden a ser de una calidad académica más bien pobre.

79.1. De allí que convenga señalar, como lo hace el propio documento del Banco Mundial, que "un hallazgo clave de los ejemplos más exitosos es que todo estímulo gubernamental al desarrollo de un sano sector privado de educación superior requiere una política y un marco regulatorio que evite los desincentivos tales como el control de precios de los aranceles de matrícula e incluya mecanismos de acreditación, supervisión y evaluación de las instituciones privadas". Asimismo, indica que en ciertos países se han destinado recursos públicos para incentivar el desarrollo de este sector sobre la base de estimar que de esa forma se amplía la matrícula con un costo público menor. Sugiere, adicionalmente, que podrían emplearse recursos públicos para estimular un mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas y privadas, llevándolas a competir por fondos distribuidos en función de proyectos que permitan asegurar un "piso mínimo" de calidad para todas las instituciones del sistema.

79.2. Cualquier sean los mecanismos que se empleen, lo que resulta evidente en la actual fase de desarrollo de los sistemas de educación superior de América Latina es que requieren introducir mecanismos que regulen la calidad académica de las instituciones, especialmente del sector privado, y que garanticen la fe pública investida en los diplomas que confieren. En este sentido, la experiencia de países como Brasil, Colombia y Chile pueden servir de ejemplo de los efectos negativos que trae consigo una política de des-regulación del mercado privado de la educación superior, a pesar del incremento logrado en la expansión de la matrícula total de tercer nivel. También debe considerarse que, en el caso de esos países y seguramente de otros, no habría

sido posible alcanzar los actuales niveles de matrícula con una provisión exclusivamente pública de vacantes, visto los límites del gasto fiscal destinado al sistema y los costos relativamente altos por estudiante público, sobre todo en el caso de Brasil.

Financiamiento diversificado Financiamiento diversificado Financiamiento diversificado

80. La mayoría de los estudios y de las propuestas de reforma formulados durante los últimos años en América Latina concuerdan en la importancia decisiva que, para el futuro de los sistemas de educación superior, poseen las modalidades de financiamiento de las instituciones. Organismos como el Banco Mundial y el documento antes citado de CEPAL-UNESCO insisten también en la importancia estratégica que tiene el cambio de los actuales patrones de financiamiento de la educación superior.

80.1. En este punto, las políticas declaradas o implementadas por los gobiernos de la región tienden a producir una diversificación de las fuentes de ingreso de las instituciones oficiales, de modo de incentivar una mayor competencia por recursos y una mayor apertura hacia la sociedad. En casi todas partes, como vimos, los gobiernos esperan que las instituciones aumenten sus ingresos propios, sea mediante el cobro de aranceles, la venta de servicios o una más activa participación en diversos mercados.

80.2. Sin embargo, en la práctica ha resultado difícil hasta aquí alterar la composición de los ingresos de las instituciones oficiales, las cuales en su mayoría continúan dependiendo, en una proporción cercana al 90 por ciento de su presupuesto anual, de los aportes proveniente del tesoro público. La única excepción a esta regla es la de Chile, donde según un estudio (Brunner, 1994a), en 1990 el conjunto de las instituciones oficiales obtenían, en promedio, un 34,3 por ciento de sus ingresos del tesoro público; un 22,2 por ciento del pago directo de aranceles de matrícula y un 43,5 por ciento de otras fuentes, incluyendo venta de bienes y servicios, transferencias del sector público y privado por vía de contratos, fondos competitivos de investigación, etc. Desde el punto de vista global del sistema, se estima que en 1990 un 30,1 por ciento de los ingresos totales provenía de contribuciones del estado (aportes directo e indirecto, crédito para estudiantes y recursos destinados a la investigación en el sistema de ES); un 35,6 por ciento era aportado por fuentes privadas (aranceles y donaciones); y un 34,3 por ciento se originaba en fuentes públicas y privadas por la vía de la venta de bienes y servicios, transferencias del sector público y privado, etc.

80.3. En los demás países, a pesar de existir políticas parciales que estimulan a las instituciones oficiales a diversificar sus fuentes de ingreso, sin embargo continua la práctica —que incluso se ha reforzado en algunos países, como en Colombia y Costa Rica, por ejemplo— de asegurar a las instituciones oficiales un aporte fiscal automático, legalmente establecido. Hasta el momento, los intentos de cambiar esta situación — como lo muestra bien el caso de Brasil, donde el gobierno impulsó un mecanismo de "fórmula" para mejorar la eficiencia de la asignación pública, y el de México, donde el gobierno intentó, pero luego desistió, de vincular una proporción de los recursos a los resultados de las evaluaciones institucionales— han resultado infructuosos, mostrando

lo profundamente enraizado que se encuentra el mecanismo de transferencias automáticas.

80.4. De todas formas, existen señales en distintos países de la región de que ese patrón de financiamiento de la educación superior pública está lentamente empezado a flexibilizarse, ya sea por la vía de vincular los aportes legalmente garantizados a un aumento de los ingresos propios de las instituciones, incluido el cobro de matrículas (Costa Rica), o por la vía de introducir mecanismos parciales de fórmula (Chile), contratos de rendimiento (Bolivia) o una mayor flexibilidad, incluidos los salarios, en el uso de los recursos (México). El Banco Mundial ha propuesto como una meta indicativa que las instituciones oficiales logren reunir, mediante ingresos propios provenientes de fuentes no-gubernamentales, un 30 por ciento de sus gastos corrientes, meta que sería posible alcanzar según mostrarían los casos de Corea, Jordania y Chile.

Nuevo contrato entre los sistemas y los gobiernos
Nuevo contrato entre los sistemas y los gobiernos
Nuevo contrato entre los sistemas y los gobiernos
Nuevo contrato entre los sistemas y los gobiernos

81. Por último, la agenda de cambios de la educación superior debe incluir una revisión y redefinición de las relaciones entre los gobiernos y los sistemas. Se trata de establecer un "nuevo contrato social" entre las instituciones y el estado, mediante un profundo reajuste de los elementos que constituyen la modalidad de conducción y coordinación de los sistemas.

81.1. Suele formularse esta tarea en un vocabulario más ideológico que práctico, como cuando se sostiene que los sistemas deberían transferir su centro de gravedad desde el ámbito de la protección estatal al ámbito competitivo del mercado, o viceversa. No pocas veces, los documentos y proposiciones del Banco Mundial han contribuido a sesgar el debate en esos términos. Incluso en su reciente documento, probablemente el más equilibrado de esa agencia sobre la educación superior, se insiste en afirmar que "en la mayoría de los países en desarrollo el grado de participación gubernamental en la educación superior excede con mucho lo que es económicamente eficiente".

81.2. Por el contrario, lo que se observa en la mayor parte de América Latina es que esa intervención, más que ser excesiva, está mal diseñada y produce efectos perversos. En ciertos ámbitos, como ocurre en relación al desarrollo del sector privado de la enseñanza superior, las regulaciones públicas son insuficientes o están mal organizadas y no cumplen el objetivo de cautelar la calidad de la enseñanza ofrecida, la probidad de las instituciones y la protección de los consumidores. En otros ámbitos, efectivamente, la intervención pública es excesiva, como ocurre por lo general con los controles burocráticos que impiden a las instituciones oficiales actuar con mayor celeridad y adaptarse a un contexto cambiante de demandas y oportunidades. Sin embargo, lo más evidente es que el estado ha limitado su rol a transferir recursos al sector institucional público, careciendo de instrumentos para orientar, coordinar y evaluar a las instituciones beneficiadas por esas asignaciones.

81.3. De modo pues que más que frente a una situación de excesiva intervención del estado, estamos en América Latina frente a modalidades de intervención que son completamente ineficaces. De hecho, la mayoría de los gobiernos carecen de políticas para el sistema, no tienen información suficiente para la elaboración de esas políticas, ni tampoco existe en los respectivos Ministerios capacidad para implementar medidas, *monitorear* su aplicación y evaluar sus resultados. El instrumento principal con que cuentan los gobiernos para desarrollar sus políticas frente al sistema —consistente en las asignaciones destinadas a las instituciones oficiales— termina siendo inútil, pues el mecanismo empleado para transferirlas a las instituciones lo automatiza y burocratiza, sustrayéndolo en la práctica de las manos de la autoridad pública. En suma, dentro de las condiciones prevalecientes en la región, los sistemas de educación superior tienden a funcionar sin conducción ni orientación, mientras que su coordinación se haya trabada por una tupida y rígida malla de componentes políticos, burocráticos y corporativos que, combinados con elementos de un mercado desregulado en el caso del sector institucional privado, producen en conjunto un funcionamiento de calidad altamente heterogénea, con pronunciados niveles de inequidad e ineficiencia, dentro de un contexto global escasamente estimulante para la innovación y la flexibilización de las instituciones.

81.5. De allí que sea necesario reorganizar desde sus bases los esquemas nacionales de conducción y coordinación de la educación superior, enfatizando la autonomía de gestión de las instituciones y los elementos de autorregulación de los sistemas, al mismo tiempo que se redefinen sus relaciones con el estado en torno a los ejes de la responsabilidad pública (*accountability*), la evaluación e información y una mayor exposición a las demandas de la sociedad.

82. La autonomía de gestión es importante sobre todo en el caso de las instituciones públicas de nivel universitario y no universitario. Supone acabar con los controles burocráticos minuciosos sobre sus autoridades, flexibilizar el régimen laboral y salarial de su personal académico y no-docente, reconducir el papel de los sindicatos corporativos hacia pactos laborales que faciliten la modernización de la gestión institucional, diversificar las fuentes de ingreso financiero e introducir nuevas modalidades de gobierno institucional, que faciliten una gestión eficaz, un uso más eficiente de los recursos y racionalizar la administración institucional.

83. Reforzar los elementos de autorregulación de los sistemas implica, además de una gestión más autónoma y flexible de las instituciones, dar un mayor espacio a la coordinación profesional e introducir elementos de competencia que hagan posible una mayor incidencia de los mercados en la operación de los sistemas.

83.1. Un grado significativo de coordinación profesional se requiere especialmente en el nivel de las universidades, abriendo cauces para la participación de las comunidades académicas y científicas en la acreditación y evaluación de las instituciones y en la asignación de los recursos para la investigación. A nivel internacional es cada vez más frecuente el uso de comités de pares que representan a la profesión y sus estándares para evaluar proyectos, disciplinas e instituciones (Recuadro N°8).

RECUADRO N°8 LOS PROCESOS DE REVISIÓN POR PARES (*PEER REVIEW*)

El ejemplo más tradicional de un proceso de revisión por pares es el sistema de arbitraje con que cuentan las revistas científicas. En este caso, un producto anónimo de la actividad científica, un manuscrito, es juzgado por un pequeño número de colegas anónimos (pares), a quienes se reconoce tener la suficiente experticia como para pronunciarse sobre las cuestiones abordadas en el artículo. Las normas y criterios que ellos emplean en su juicio son los cánones provistos por los métodos y el conocimiento acumulado por la "buena ciencia" que predomina en la disciplina o especialidad de que se trata. Dichas normas no son, por lo habitual, explícitas. Ni siquiera podrían, muchas veces, transformarse en datos intersubjetivamente elaborados y compartidos. Ese grado inevitable de subjetividad involucrado en el juicio de los colegas es un componente esencial del proceso de revisión por pares.

Los procesos de revisión por pares se emplean hoy día, además, extensamente, en la evaluación de proyectos de investigación, frecuentemente como paso previo para su financiamiento por agencias públicas y/o organismos privados. En América Latina hay múltiples ejemplos de este uso.

En el caso de la evaluación institucional, la revisión por pares se define de una manera más laxa, involucrando todo tipo de juicio o apreciación emitida por una persona reconocida y autorizada para emitir ese juicio o apreciación.

En general, en este último caso los juicios evaluativos de pares pueden estar apoyados por los antecedentes provistos por los sistemas de información, bases de datos e indicadores de desempeño disponibles, que se reputan ser menos subjetivos y contener una mayor dosis de objetividad.

En la mayoría de los países —como en el caso de la acreditación de instituciones y programas en los Estados Unidos y Canadá, o de la evaluación académica practicada en Holanda, Francia y Gran Bretaña, o en la acreditación de universidades privadas en Chile a partir de 1990 o desde más temprano en la evaluación de los programas de posgrado en Brasil— se emplean pares que emiten juicios evaluativos sobre las respectivas instituciones, programas o procesos.

Frecuentemente, la evaluación institucional requiere la participación, en los procesos de revisión por pares, de personas que no son especialistas disciplinarios sino expertos calificados, por ejemplo en materias administrativas, financieras u organizacionales, o representantes de agencias que intervienen en el proceso, como los gobiernos, la empresa o los colegios profesionales.

Entre las ventajas asociadas comúnmente con los procesos de revisión por pares se destaca que sólo mediante este procedimiento es posible obtener juicios válidos y directos sobre la calidad de productos o procesos, sin emplear indicadores que sólo reflejarían aproximada y parcialmente los aspectos cualitativos de aquellos. Además, se señala que la revisión por pares es flexible, pudiendo adaptarse a las tradiciones de las diversas disciplinas o, incluso, de sus diversos paradigmas o escuelas. Asimismo, que puede usarse, con adaptaciones mínimas, a diversos tipos de unidades, trátense de instituciones, programas, proyectos o productos.

Su mayor desventaja sería su inevitable carácter subjetivo. En efecto, los juicios que resultan de aplicar este procedimiento reflejan el resultado de procesos mentales inverificables de los jueces.

En el ámbito de la evaluación institucional, la mayoría de las experiencias internacionales muestra un uso combinado de procesos de revisión por pares e indicadores de desempeño.

Fuentes: Leo C. J. Goedegebuure, Peter A. M. Maassen & Don F. Westerheidjen, ed., *Peer Review and Performance Indicators. Quality Assessment in Britain and Dutch Higher Education*; Uitgeverij Lemma B. V., Utrecht, 1990. Hans A. Acherman, "Quality Assessment by Peer Review", *Higher Education Management* 2.2 (1990).

83.2. Por su lado, las instituciones de educación superior necesitan competir por estudiantes, docentes y recursos, a la vez que estrechan sus relaciones con el mercado de trabajo, con el sector productivo y con las agencias de desarrollo y comunidades a nivel local, provincial o regional. Tales relaciones son particularmente decisivas en el caso de las instituciones no-universitarias y más difícil de definir adecuadamente en el caso de aquellas universidades que no se limitan solamente a la formación profesional. Una universidad de relativa complejidad, que combina funciones de docencia e investigación y que ofrece formación de posgrado, no puede regirse única o principalmente por las demandas externas. Su desarrollo debe responder igualmente a factores endógenos, de crecimiento y especialización de las disciplinas, de avance en el conocimiento y a objetivos de largo plazo en el plano de la construcción de capacidades nacionales de investigación y desarrollo y de preparación de personal académico y para las ocupaciones más sofisticadas de la economía, la política y la cultura.

RECUADRO N°9 EL USO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

El año 1985, bajo el auspicio del Programa **Institutional Management in Higher Education**, se llevó a cabo una encuesta sobre el uso de indicadores de desempeño en el ámbito de la educación superior europea. La consulta consideró el uso efectivo de indicadores aplicados a las funciones de enseñanza e investigación y se basó en una muestra seleccionada de instituciones.

Se consideró como indicadores de desempeño a aquellos que mediante la asignación de un valor numérico proporcionan una medida evaluativa de aspectos cuantitativos o cualitativos del desempeño de un establecimiento.

Los indicadores respecto a los cuales se consultó fueron clasificados en cuatro categorías: 1) Indicadores internos de desempeño. Se construyen con la información internamente disponible en la institución. 2) Indicadores de operación. Describen ciertos aspectos del funcionamiento interno de cada establecimiento. 3) Indicadores externos de desempeño. Se construyen con la información disponible fuera de la institución. 4) Indicadores relacionados con la investigación.

En promedio, las instituciones respondientes citaban el uso de diez indicadores, distribuidos de la siguiente forma: indicadores internos, 2 citas; indicadores de operación, 5 citaciones; indicadores externos, 1 cita; indicadores relacionados con la investigación, 2 citas.

Desde el punto de vista de las respuestas obtenidas, los indicadores mencionados fueron reagrupados en tres categorías: 1) Indicadores simples que expresados usualmente en términos de números absolutos, proporcionan una descripción relativamente no sesgada de una situación, proceso, etc. (Por ejemplo: el número de graduados cada año). 2) Indicadores de desempeño que, a diferencia de los anteriores, implican un punto de referencia, por ejemplo, un estándar, un objetivo, una evaluación, una institución comparable, y que por tanto tienen un carácter relativo (por ejemplo: la relación de graduados en relación al número de alumnos matriculados n años antes). 3) Indicadores de orden general que habitualmente son derivados desde fuera de la institución y que no son indicadores en sentido estricto sino, más bien, representan opiniones, o estadísticas generales, o resultados de encuestas. (Por ejemplo: n número de personas opinan que la universidad X goza de gran prestigio en la ciudad).

Desde este último punto de vista, 23 por ciento de las citaciones se referían a indicadores simples; 67 por ciento a indicadores de desempeño, y 10 por ciento a indicadores de orden general.

Además, los indicadores usados fueron clasificados como indicadores de *input* (30 por ciento de las citas), de proceso (39 por ciento) o de *output* (32 por ciento). Finalmente, según su objeto, se clasificaron como indicadores referidos al personal académico (docentes o investigadores), a los estudiantes o a los recursos financieros.

La encuesta estableció que los indicadores eran empleados principalmente para los procesos internos de toma de decisiones y para satisfacer exigencias externas a la institución.

Los procesos de decisión más significativos en que se usaban los indicadores eran: asignación de recursos, planeación y administración de cursos.

La asignación de recursos tomaba en cuenta, en el caso de las unidades docentes, indicadores tales como carga docente, número de alumnos inscritos, resultados de exámenes, ratio de profesor/alumnos, costos unitarios, etc. En el caso de las unidades de investigación, se consideraban indicadores tales como ingresos externos obtenidos, publicaciones, número de investigadores, número de alumnos de posgrado, número de tesis, y número de proyectos de investigación preparados para obtener contratos.

En el caso de los procesos de planeación, se cita frecuentemente el empleo de indicadores relacionados con estudiantes: nivel académico de los alumnos admitidos, tendencias de participación en el mercado de demandas estudiantiles, tasas de deserción v éxito estudiantil. número de graduados v origen geográfico o étnico de los

84. Redefinir la relación de los sistemas con el estado en torno a los ejes de la responsabilidad pública (*accountability*), la evaluación e información y una mayor exposición a las demandas de la sociedad supone crear un "nuevo contrato social" entre las instituciones y el gobierno y avanzar en el desarrollo de una nueva cultura en los sistemas de educación superior. Significa aceptar que las instituciones deben hacerse responsables y dar cuenta ante la sociedad de su función pública, informando amplia y oportunamente sobre sus logros, rendimiento y empleo de los recursos fiscales que reciben. A este efecto, debieran adoptarse gradualmente el uso de diversas formas de evaluación interna y externa, combinando y equilibrando el recurso a la evaluación por pares, la aplicación de indicadores de desempeño y la autoevaluación institucional con participación de académicos (Recuadro N°9). Implica, asimismo, introducir mecanismos de evaluación externa de las instituciones, adoptar procedimientos de acreditación en el caso de las entidades privadas y modificar los patrones de financiamiento de la educación superior, sustituyendo los actuales mecanismos de asignaciones automáticas por otros más sensibles al desempeño académico de las instituciones, a su eficiencia interna y a los resultados provistos por las evaluaciones o vinculados estrechamente a sus metas de desarrollo, capacidad de generar recursos propios o de competir por recursos públicos. Sólo en estas circunstancias puede esperarse que surja un contexto más favorable para consolidar el patrón emergente de cambios, estimular a las instituciones a innovar y a adaptarse a las demandas de la sociedad y así poder proyectar con éxito el desarrollo de los sistemas de educación superior hacia el próximo siglo.

La formación de una nueva generación de académicos
La formación de una nueva generación de académicos
La formación de una nueva generación de académicos
La formación de una nueva generación de académicos

85. Uno de los nudos problemáticos más importantes está constituido por los cuerpos académicos latinoamericanos. La mayoría ingresó a la profesión académica sin estudios de posgrado o experiencia de investigación. En la profesión docente están sobrerrepresentadas las personas contratadas por tiempo parcial y generalmente se desempeñan en ambientes institucionales que ofrecen pocas oportunidades de mejoramiento profesional. El perfeccionamiento de los profesores en servicio y la formación de la nueva generación de académicos constituyen asuntos cruciales de la agenda. Es previsible que hacia el 2005 empiece a retirarse del servicio un número creciente de profesores, los cuales deberán ser reemplazados por académicos con una mayor formación. Para atender este asunto, necesariamente en el largo plazo, es indispensable considerar una o todas las siguientes alternativas: el fortalecimiento de los sistemas de posgrado, el aumento salarial diferenciado con base en la productividad, la flexibilización de las relaciones laborales en las instituciones, y el aumento progresivo de los criterios de rigor aplicados en la contratación y promoción de los profesores.

Atención especial a las instituciones más rezagadasAtención especial a las instituciones más rezagadasAtención especial a las instituciones más rezagadasAtención especial a las instituciones más rezagadas

86. En cada ámbito nacional, existe una situación de gran heterogeneidad entre instituciones que a menudo son formalmente equivalentes pero de hecho son muy diferentes en cuanto a la calidad de sus servicios y sus posibilidades de desarrollo en un marco de regulación a distancia, como aquí se está proponiendo. Hay instituciones que —por la fortaleza de su planta académica, su infraestructura y sus formas de gestión— tienen la capacidad para responder activamente a un marco de creciente autorregulación. Pero hay muchas más que carecen de condiciones básicas para adaptarse adecuadamente al nuevo pacto aquí sugerido. Es de considerarse que algunas de estas instituciones recibieran apoyos temporales, a partir de programas acordados a escala latinoamericana, para realizar evaluaciones institucionales, desarrollar planes de desarrollo e instalar sistemas de gestión e información.

Políticas de diversificación institucionalPolíticas de diversificación institucionalPolíticas de diversificación institucionalPolíticas de diversificación institucional

87. Una proporción considerable de las instituciones latinoamericanas de educación superior son de tipo universitario orientadas a la formación de profesionales en las áreas tradicionales. El cambiante mercado ocupacional tendrá cada vez menos posibilidades de absorber productivamente esta oferta. Es deseable formular políticas de diversificación institucional que aumente el número y la calidad de dos tipos de instituciones: las que ofrecen una formación postsecundaria corta, flexiblemente ligada al mercado ocupacional y con la posibilidad de acumular créditos académicos para ingresar posteriormente a otro tipo de institución de cuatro años; y las universidades de investigación de alto nivel en localidades alejadas de las capitales nacionales o las grandes ciudades industriales. Ambos tipos institucionales son necesarios para dotar a los sistemas de educación superior de condiciones de adaptación al cambiante ámbito tecnológico y ocupacional.

La internacionalización de la educación superiorLa internacionalización de la educación superiorLa internacionalización de la educación superiorLa internacionalización de la educación superior

88. Se ha hecho evidente la necesidad de superar el marco restringido en que se han desenvuelto las instituciones de educación superior en América latina. Esto es un requerimiento cultural y también económico. Es previsible que los tratados y convenios de cooperación económica, cultural y tecnológica impongan cada vez más exigencias a las instituciones. Su respuesta a estas exigencias dependerá de su capacidad para desarrollarse cuando menos en dos aspectos: el currículum y las formas de acreditación de estudios; la preparación y movilidad del profesorado. En cuanto al currículum será progresivamente necesario incorporar nuevos contenidos, tales como los idiomas y el conocimiento socio-cultural del mundo contemporáneo; asimismo crecerá la necesidad de acreditar los estudios de tercer nivel de acuerdo con las normas internacionales,

particularmente en ciertas profesiones como las ingenierías, las ciencias médicas y las profesiones administrativas. Por lo que respecta al profesorado, las instituciones se verán crecientemente presionadas para facilitar la movilidad internacional de las personas y para crear condiciones locales de recepción de profesores de otros países.

BibliografíaBibliografíaBibliografíaBibliografía

- Albornoz, Orlando. 1993. *Education and Society in Latin America*. Londres: Macmillan.
- Balán, Jorge y Ana García de Fanelli. 1993. "El sector privado de la educación superior: Políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina". Documento Serie Educación Superior 3. Buenos Aires: CEDES.
- . 1994. "Informes del Grupo de Investigación de la Argentina". Buenos Aires.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1988. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1988*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 1993. *Higher Education: The Lessons of Experience*.
- Birdsall, Nancy. 1994. "Notes on Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little?". Newsletter on Policy Research.
- Brunner, José Joaquín. 1993a. "Estudio comparado sobre financiamiento de la educación superior en seis países de América Latina". Serie Educación y Cultura 32. Santiago: FLACSO.
- . 1993b. "Misión de la universidad ecuatoriana en el siglo XXI: Informe de consultoría". Quito y Santiago.
- . 1994a. "Chile: Políticas de educación superior, 1990-1993". Santiago: FLACSO.
- . 1994b. "Educación superior: Chile en el contexto internacional comparado". Santiago: FLACSO.
- . 1994c. "Estado y educación superior en América Latina". En Guy Neave y Frans Van Vught, eds., *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Brunner, José Joaquín & Guillermo Briones. 1992. "Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform". En Laurence Wolff & Douglas Albrecht, eds., "Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela". World Bank Paper LATHR N°34. Washington, D.C.: The World Bank.
- Brunner, José Joaquín y Krister Eduards. 1994. "Nicaragua: Educación superior e investigación". Santiago y Estocolmo.
- Carlson, Sam. 1992. "Private Financing of Higher Education in Latin America and the Caribbean". Regional Studies Program, Report N° 18. Washington D.C.: The World Bank.

Caro, Blanca. 1993. "Autonomía y calidad: Ejes de la reforma de la educación superior en Colombia". Universidad de Los Andes, Universidad Nacional de Colombia.

Cerych, Ladislav & Sabatier. 1986. *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*. European Institute of Education and Social Policy.

Clark, Burton R. 1987. "The organizational conception". En Burton R. Clark, ed., *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views*. Berkeley: University of California Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1968. *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*. México: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL-UNESCO). 1992. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago: Naciones Unidas.

Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). 1992. "Agenda para el desarrollo". Quito.

Consejo Nacional de Universidades (CNU, Venezuela). 1991. "Informe que presenta la Comisión designada por el C.N.U. para el establecimiento de un modelo para el cálculo de los recursos presupuestarios del programa de investigación de las universidades nacionales". Caracas (procesado).

Consejo Nacional de Universidades. 1993. *Por una reforma integral*. Managua: Consejo Nacional de Universidades.

Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP). 1990. "La universidad ecuatoriana y el desarrollo nacional". Quito.

---. 1992. "Universidad ecuatoriana: Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las universidades y escuelas politécnicas". Quito: CONUEP.

Courard, Hernán. 1992. "Los centros de formación técnica". En José Joaquín Brunner, Hernán Courard y Cristián Cox, *Estado, mercado y conocimiento: Políticas y resultados en la educación superior chilena 1960-1990*. Colección Foro de la Educación Superior. Santiago.

---. 1993. "Título". En José Joaquín Brunner y Hernán Courard, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Santiago: FLACSO.

Delich, Francisco. 1990. *La invención de la universidad*. Tomo 2. Córdoba: Editorial

Universitaria de Córdoba.

Durham, Eunice. 1993. "A Política Nacional Recente para o Ensino Superior no Brasil: 1990-1993". San Pablo: NUPES (procesado).

Encyclopedia of Higher Education. 1992. Editada por Burton R. Clark y Guy Neave. 4 vols. Oxford: Pergamon Press.

Galvis, Claudia y Ricardo Lucio. 1994. "Procesos recientes de legislación sobre educación superior en América Latina: Análisis comparativo". Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Gil Antón, Manuel. 1994. "Los rasgos de la diversidad: Un estudio sobre los académicos mexicanos". México: Universidad Autónoma Metropolitana.

González, José Antonio. 1993. "Asignación de recursos públicos para la educación superior universitaria". Notas para el debate. Lima: GRADE.

Kent, Rollin. 1990. *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*. México: Nueva Imagen.

---. 1993. "La evaluación de la educación superior en América Latina: Una comparación de cinco experiencias nacionales". Documento Serie Educación Superior 4. Buenos Aires: CEDES.

---. 1994. "El estado actual de la educación superior en México". México: Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y Estudios Avanzados.

Kerr, Clark. 1991. "Modelo para el siglo XXI de la convergencia en educación superior: Imperativos modernos". Seminario sobre Cooperación Internacional entre Universidades: Mirando al año 2000. Chile: Universidad de Viña del Mar.

Klein, Lúcia & Simon Schwartzman. 1992. "Higher Education Policies in Brazil: 1970-1990". En *Higher Education* (forthcoming).

Levy, Daniel. 1986. *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lincoln Mattos, Pedro. 1989. "Avaliação e Alocação de Recursos no Ensino Superior Federal". NUPES, Universidade de São Paulo.

Lucio, Ricardo y Mariana Serrano. 1992. *La educación superior. Tendencias y políticas estatales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

McLauchlan de Arregui, Patricia y Ernesto Melgar Salmón. 1993. "Financiamiento de las

- universidades públicas en el Perú: Respuestas a la crisis y al ajuste económico". En *Notas para el debate* 8. Lima: GRADE.
- Mora, Jorge e Isabel Román. 1994. "La ampliación de la oferta académica y la docencia contratada en la Universidad Nacional". Cuaderno de Pensamiento Universitario 3, Colección Educación Superior. Costa Rica.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1979. *Anuario estadístico*. París: UNESCO.
- . 1993a. *Anuario estadístico. 1992*. París: UNESCO.
- . 1993b. *World Education Report. 1993*. París: UNESCO.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). 1992. *Education at a Glance. OECD Indicators*. París: OECD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1993. *Informe sobre el desarrollo humano. 1993*. Madrid: UNDP-CIDEAL.
- Psacharopoulos, George. 1992. "Earnings and Education in latin America: Assessing Priorities for Schooling Investments". WPS Series N°1056. Washington D.C.: The World Bank.
- Rama, Germán, ed. 1987. *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. Vol. 2. Buenos Aires: Kapelusz-CEPAL-UNESCO-PNUD.
- Reich, Robert. 1992. *The Work of Nations*. Nueva York: Vintage Books-Random House.
- Reimers, Fernando. 1990. "The Feasability of Introducing Loan Schemes to Finance Higher Education in Latin America. The Case of Venezuela". Manuscrito preparado para el BID.
- . 1994. "Education Finance in Latin America: Perils and Opportunities". En Jeffrey Puryear y José Joaquín Brunner, *Education, Equality and Economic Competitiveness in the Americas*. Vol. 1: Key Issues. Inter American Dialogue Project.
- Robbins, Donald J. 1994. "A Note on Recent Policies for Higher Education in Chile". Highly Preliminary Draft Discussion.
- Schwartzman, Simon. 1991. "Latin America: Higher Education in a Lost Decade". Universidade de São Paulo (procesado).
- . 1993. "Estado y mercado en el financiamiento de la educación superior". En *Notas para el debate* 8. Lima: GRADE.

- Teichler, Ulrich. 1988. "Changing Paterns of the Higher Education System: The Experience of the Decades". Higher Education Policy Series 5.
- Trow, Martin. 1989. "Una comparación entre las perspectivas de las políticas de educación superior en el Reino Unido y en los Estados Unidos". En *Ciudad Futura* [México] 1.2.
- Tunnermann, C. 1993. *Perspectivas del desarrollo de la educación superior en Nicaragua*. Managua: Editorial Nueva Nicaragua.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDASPO). 1992. *Estadísticas básicas del sistema universitario*. La Paz (Bolivia).
- Vargas, M. J. 1993. "Reforma universitaria: Conceptualización, reflexión, debate, y una propuesta". Managua: UNAN.
- Van Vught, Frans. 1989. "Strategies and Instruments of Government". En Frans Van Vught, ed., *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Villarreal, Rodrigo. 1992. *Crisis de la Universidad Boliviana*. UDASPO.
- Winkler, Donald. 1990. "Higher Education in Latin America. Issues of Efficiency and Equity". World Bank Discussion Paper. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wolff, Laurence & Douglas Albrecht, eds. 1992. "Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela". World Bank Paper LATHR N°34. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wolff, Laurence & José Joaquín Brunner. 1992. "Higher Education in Venezuela: Issues and Options for Reform". En Laurence Wolff & Douglas Albrecht, eds., "Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela". World Bank Paper LATHR N°34. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wolyneć, Elisa y Decio Zagottis. 1992. "Estudio de um Modelo de Alocação para as Instituições Federais de Ensino Superior". (procesado).

CuadrosCuadrosCuadrosCuadros

Cuadro N°1. América Latina: Matrícula y tasas brutas de escolarización superior (TBES), 1950 y 1990. Cuadro N°1. América Latina: Matrícula y tasas brutas de escolarización superior (TBES), 1950 y 1990. Cuadro N°1. América Latina: Matrícula y tasas brutas de escolarización superior (TBES), 1950 y 1990. Cuadro N°1. América Latina: Matrícula y tasas brutas de escolarización superior (TBES), 1950 y 1990.

País	1950		1990	
	Matrícula	TBES	Matrícula	TBES
Argentina	82.531	5,2	1.077.212	a 39,9
Bolivia	5.022	2,0	128.800	20,6
Brasil	51.100	1,0	1.540.080	11,3
Colombia	10.632	1,0	474.787	b 14,2
Costa Rica	1.539	2,0	74.681	26,3
Cuba	20.971	4,2	242.434	20,8
Chile	9.528	1,7	255.358	20,6
Ecuador	4.122	1,5	206.541	19,1
El Salvador	1.199	0,6	78.211	17,6
Guatemala	2.372	0,8	51.860	c 15,2
Haití	874	0,3	6.288	d 1,0
Honduras	818	0,6	44.849	b 8,3
México	35.240	1,5	1.310.835	14,0
Nicaragua	560	0,6	30.733	9,3
Panamá	1.519	2,2	52.735	20,9
Paraguay	1.692	1,4	32.884	8,1
Perú	16.082	2,4	743.569	33,1
R.Dominicana	2.267	1,1	123.748	d 19,0
Uruguay	11.722	6,0	71.612	30,1
Venezuela	6.901	1,7	550.030	26,6

Fuente: Matrícula y TBES de 1955: G. Rama (1987), sobre la base de UNESCO, *Anuario estadístico. 1970*. Matrícula de 1990: UNESCO, *Anuario estadístico. 1992*. TBES de 1990: UNESCO, *World Education Report. 1993*.

a: 1991.

b: 1989.

c: 1986.

d: 1985.

Cuadro N°2. América Latina: Instituciones de educación superior según nivel y sector.
Cuadro N°2. América Latina: Instituciones de educación superior según nivel y sector.
Cuadro N°2. América Latina: Instituciones de educación superior según nivel y sector.
Cuadro N°2. América Latina: Instituciones de educación superior según nivel y sector.

País	Año	Universidades		Institutos no universitarios	
		Oficiales	Privadas	Oficiales	Privados
Argentina	1993 a	37	40	749	460
Bolivia	1991 b	9	12	...	...
Brasil	1990 c	55	40	167	656
Colombia	1991 d	47	90	25	81
Costa Rica	1992 e	4	4	...	...
Cuba	1989 f	4	0	44	0
Chile	1993 g	25	44	0	218
Ecuador	1991 h	18	12 i	48	38 j
El Salvador	1988 f	1	31	13	16
Guatemala	1989 f	1	3	...	...
Haití	1990 f	1	0	3	6
Honduras	1989 f	1	3	(10)n	(10)n
México	1993 k	46	55	126	203
Nicaragua	1991 l	6	4	2	1
Panamá	1989 f	2	2	...	...
Paraguay	1989 f	1	1	3	2
Perú	1990	27	19	...	...
R.Dominicana	m	1	24	...	...
Uruguay	1985 f	1	1	0	1
Venezuela	1988 f	16	12	35	28
Total	1988 f	300	386	(1215)	(1710)

Fuente: Según se indica en las notas.

a: Balán y Fanelli (1994).

b: Villarreal (1992).

c: Durham (1993).

d: Lucio (1994).

e: Mora y Román (1992). Número de universidades privadas corresponde a 1985 y proviene de *Encyclopedia of Higher Education* (1992), "Costa Rica".

f: *Encyclopedia of Higher Education* (1992), respectivo país.

g: Brunner (1994). Incluye entre universidades oficiales, 16 estatales y 9 privadas con aporte fiscal directo.

h: Brunner (1993b). Incluye 4 escuelas politécnicas.

i: Siete con subvención estatal.

j: Nueve con subvención estatal.

k: Kent (1994).

l: Brunner y Edwards (1994).

m: McLauchlan de Arregui y Melgar (1993).

n: Corresponde a 10 instituciones no universitarias, sin que exista distinción sobre sector de pertenencia.

Cuadro N°3. América Latina: Matrícula privada (MP) de educación superior por nivel, últimos años disponibles.

País	Año	Porcentaje de matrícula privada		
		En el total de la educación superior	Universitaria en la matrícula universitaria total	No universitaria en la matrícula no universitaria total
Argentina	1991 a	14,8	10,4	28,6
Bolivia	1990 b	...	12,2	...
Brasil	1990 c	61,3	61,3	---
Colombia	1991 d	61,4	58,9	76,9
Costa Rica	1992 e	...	20,6	...
Cuba	1989 f	0,0	---	---
Chile	1992 g	52,6	24,2	93,8
Ecuador	1991 h	...	24,0	...
El Salvador	1988 f	49,0	...	...
Guatemala	1989 f	...	25,0	...
Haití	1990 f	...	0,0	...
Honduras	1988 f	...	...	...
México	1993 i	20,8	17,4	31,1
Nicaragua	1990 j	12,0	12,0	...
Panamá	1989 f	...	16,4	...
Paraguay	...	...	...	...
Perú	1989 f	35,6	35,4	45,3
R.Dominicana	1985 f	...	55,8	...
Uruguay	1988 f	1,0 k	1,0	...
Venezuela	1988 f	21,1	16,0	32,9

Fuente: Según se indica en las notas.

a: Balán y Fanelli (1993).

b: Villarreal (1992).

c: Durham (1993). Para efectos de la distribución de su matrícula, Brasil clasifica el total como de nivel CINE 6.

d: Lucio (1994).

e: Mora y Román (1994).

f: *Encyclopedia of Higher Education* (1992), respectivo país.

g: Brunner (1994).

h: Brunner (1993b).

i: Kent (1994).

j: Brunner y Eduards (1994). Matrícula privada de nivel no universitario es insignificante.

k: Matrícula privada del nivel no universitario es insignificante.

Cuadro N°4. América Latina: Docentes de educación superior por tipo de establecimientos.

País	Año	Total	Instituciones universitarias o equivalentes	Instituciones no universitarias
Argentina	1991	89.609	49.200	40.409
Bolivia	1991	5.563	4.261	1.302
Brasil	1991	133.135	133.135	---
Colombia	1989	51.725	43.248	8.477
Costa Rica	1990	...	6.000	...
Cuba	1990	24.668	24.688	---
Chile	1992	...	18.000	...
Ecuador	1990	12.865	12.520	336
El Salvador	1990	4.216	3.452	764
Guatemala	1986	4.000	4.000	---
Haití	1985	654	479	175
Honduras	1989/90	3.710	3.260	450
México	1990	134.424	...	...
Nicaragua	1990	2.289	2.180	109
Panamá	1991	3.308	3.308	---
Paraguay	1990	...	2.470	...
Perú	1990	58.131	45.707	12.424
R.Dominicana	1985	6.539	...	...
Uruguay	1991	...	3.847	...
Venezuela	1990	46.137	...	...

Fuente: UNESCO, *Anuario estadístico*. 1992.

a: Estimación sobre bases cifra de 1980, manteniendo constante la relación alumnos/docente.

b: Corresponde exclusivamente al subgrupo de universidades oficiales.

	198 5 198 8 198 8					
--	----------------------------------	--	--	--	--	--

Fuente: UNESCO, *Anuario estadístico. 1992*. Porcentaje sobre grupo de edad: PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano. 1993*.

a: Nivel 5 = Programas que conducen a un diploma que no equivale a un primer grado universitario. Nivel 6 = Programas que conducen a un primer grado universitario o a un diploma equivalente. Nivel 7 = Programas que conducen a un grado universitario superior o a un diploma equivalente de posgrado.

b: Para el período 1987-1990.

c: Estimación sobre la base de la tasa de eficiencia media de un grupo países de América Latina considerando la matrícula 1988 (Brunner & Briones, 1992).

d: Estimación sobre base de tasa de eficiencia de menor rendimiento que en (c).

Cuadro N°6. Distribución de la matrícula de nivel universitario y equivalente (Nivel 6 de la CINE) por áreas de conocimiento, alrededor de 1990.

	Argentina	C.Rica	Cuba	Chile	México	Venezuela	Corea	España	Finlandia
1	10,0	32,9	49,5	19,0	12,7	27,1	29,2	23,0	31,7
2	14,5	5,5	1,2	5,6	9,8	8,8	4,2	15,6	3,1
3	2,4 a	7,7	4,2	15,5a	6,9	7,5	6,4	13,8	8,3
4	19,2	17,4	2,6	11,2	21,0	14,4	17,4	5,8	11,5
5	b	1,8	0,5	b	3,2	1,5	3,8	3,5	---
6	46,1	65,3	58,0	51,3	53,6	59,3	61,0	61,7	54,6
7	10,8	5,0	1,6	2,9	7,2	2,3	10,5	9,8	13,7
8	12,6	4,1	15,9	6,3	8,2	11,4	3,4	8,9	5,0
9	17,1	6,9	10,3	24,0	23,4	15,6	14,6	11,0	21,8
10	7,5	1,3	2,7	6,7c	4,2	1,6	2,1	2,7	1,4
11	5,7	2,8	4,8	8,9	2,3	2,7	6,2	1,3	2,9
12	---	14,7	6,7	---	1,2	7,0	2,1	4,7	0,5

Fuente: UNESCO, Anuario estadístico. 1992. Chile, MINEDUC, Dirección ES y Consejo de Rectores, Anuario estadístico. 1992.

a: Incluye comunicaciones.

b: Incluido en ciencias sociales.

c: Incluye arquitectura y artes. Artes en institutos profesionales es el 35 por ciento de la matrícula total de esta celda.

Nota: En este cuadro las áreas representan la agrupación de las siguientes carreras y especialidades:

- 1: Educación, humanidades y bellas artes.
- 2: Derecho.
- 3: Ciencias sociales y del comportamiento.
- 4: Comercio y administración.
- 5: Comunicación de masas (y economía doméstica).
- 6: SUBTOTAL de todas las anteriores áreas y carreras.

- 7: Ciencias naturales, matemáticas y ciencias de la computación.
- 8: Ciencias médicas y salud.
- 9: Ingenierías (tecnologías).
- 10: Arquitectura y urbanismo.
- 11: Agronomía.
- 12: Otros sin identificar.

Cuadro N°7. América Latina: Número de estudiantes de tercer grado por cada 100.000 habitantes y PBI real per cápita (PPA en dólares) 1990. Cuadro N°7. América Latina: Número de estudiantes de tercer grado por cada 100.000 habitantes y PBI real per cápita (PPA en dólares) 1990. Cuadro N°7. América Latina: Número de estudiantes de tercer grado por cada 100.000 habitantes y PBI real per cápita (PPA en dólares) 1990. Cuadro N°7. América Latina: Número de estudiantes de tercer grado por cada 100.000 habitantes y PBI real per cápita (PPA en dólares) 1990.

País	Número de estudiantes por cada 100.000 habitantes	PBI real per cápita (PPA en dólares) 1990
Argentina	3.293	4.295
Bolivia	1.975	1.572
Brasil	1.074	4.718
Colombia	1.496	4.237
Costa Rica	2.461	4.542
Cuba	2.285	2.200
Chile	1.938	5.099
Ecuador	1.950	3.074
El Salvador	1.512	1.950
Guatemala	736	2.576
Haití	87	933
Honduras	854	1.470
México	1.552	5.918
Nicaragua	836	1.497
Panamá	2.181	3.317
Paraguay	769	2.790
Perú	3.430	2.622
R.Dominicana	...	2.404
Uruguay	2.315	5.916
Venezuela	2.847	6.196

Fuente: Número de estudiantes por cada 100.000 habitantes: UNESCO, *Anuario estadístico*. 1992. PBI real per cápita: PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*. 1993.

Cuadro N°8. Países seleccionados: Densidad institucional y promedio de alumnos por institución, según tipos de instituciones.

País y año			Número de instituciones por cada millón de habitantes			Número promedio de alumnos	
			Total	Universidades		Por universidad	
				Públicas	Privadas	Pública	Privada
Argentina	199	a	39	1,0	0,9	22.175	2.395
Bolivia	1	b	..	1,2	1,6	12.167	...
Brasil	199	c	6	0,4	0,3	6.454	1.462 d
Colombia	1	e	7	1,4	2,7	3.153	2.558
C.Rica	199	f	3	1,3	1,3	14.081	3.753
Chile	0	g	21	1,9	3,3	5.863	977
Ecuador	199	h	11	1,7	1,1	8.962	4.245
México	1	i	5	0,5	0,6	15.409	2.708
Nicaragua	199	j	3	1,5	1,0	5.867	1.200
Perú	1	k	2	1,3	0,9	10.784	7.987
Uruguay	199	l	1	0,3	0,3	62.341	...
Venezuela	2	m	5	0,9	0,7	26.250	4.971
	199						
	1						
	199						
	3						
	199						
	1						
	199						
	0						
	199						
	8						
	199						
	0						

Fuente: Para población, estimaciones UNESCO (1993a). Número de alumnos por sector según las respectivas notas.

a: Balán y Fanelli (1993).

b: UDAPE (1992).

c: Durham (1993).

d: Se refiere al promedio de alumnos en las instituciones privadas universitarias y no universitarias.

e: Lucio (1994).

f: Mora y Román (1994). Sólo considera instituciones universitarias.

g: Brunner (1994).

h: Brunner (1993b).

i: Kent (1994).

j: Brunner y Edwards (1994).

k: McLauchlan de Arregui y Melgar (1993).

l: *Encyclopedia of Higher Education* (1992), "Uruguay".

m: *Encyclopedia of Higher Education* (1992), "Venezuela", y Wolff & Brunner (1992).

Cuadro N°9. Retornos sociales y privados medidos por nivel de educación según regiones del mundo, alrededor de 1985.

Región	Retornos sociales			Retornos privados		
	Básico	Medio	Superior	Básico	Medio	Superior
África Sub-Sahara	28	17	13	45	26	32
Asia	27	15	13	31	15	18
América Latina	26	18	16	32	23	23
Medio Oriente, África N., Europa	13	10	8	17	13	13
Países desarrollados	---	11	9	---	12	12

Fuente: Birdsall (1994), sobre la base de Psacharopoulos et al. (1986).

Cuadro N°10. Países seleccionados: Tasas privadas de retorno de la formación universitaria alrededor de 1990.

País	Años	Tasa de retorno privado
Argentina	1989	14,92
Brasil	1989	28,17
Chile	1989	20,69
El Salvador	1990	9,50
Guatemala	1990	22,22
Paraguay	1990	13,73
R.Dominicana	1989	19,43
Promedio de la región	1988/1989	19,70

Fuente: Robbins (1994) sobre la base de datos de Psacharopoulos (1993) y Psacharopoulos & Ng (1992).

Cuadro N°11. Países seleccionados: Gasto público en educación superior del año 1990 en relación con el año 1980 (1980=100).
Cuadro N°11. Países seleccionados: Gasto público en educación superior del año 1990 en relación con el año 1980 (1980=100).
Cuadro N°11. Países seleccionados: Gasto público en educación superior del año 1990 en relación con el año 1980 (1980=100).
Cuadro N°11. Países seleccionados: Gasto público en educación superior del año 1990 en relación con el año 1980 (1980=100).

País		Año 1980	Año 1990
Argentina	a	100	79
Brasil	b	100	214 (1986)
Colombia	c	100	129
C.Rica	d	100 (1981)	131
Chile	e	100	59
Ecuador	f	100	71 (1988)
México	g	100	83
Perú	h	100 (1981)	72
Venezuela	i	100	63 (1986)

Fuente: Según se indica en las notas, sobre la base de estadísticas nacionales oficiales.

a: Balán (1993).

b: Klein (1993).

c: Caro et al. (1993).

d: Mora y Román (1994).

e: Brunner y Cox (1993).

f: CONUEP (1992).

g: Kent (1993).

h: González (1993).

i: Reimers (1990).

Cuadro N°12. América Latina: Gasto público en educación como porcentaje del PBI y porcentaje del gasto corriente destinado a la educación superior. Cuadro N°12. América Latina: Gasto público en educación como porcentaje del PBI y porcentaje del gasto corriente destinado a la educación superior. Cuadro N°12. América Latina: Gasto público en educación como porcentaje del PBI y porcentaje del gasto corriente destinado a la educación superior. Cuadro N°12. América Latina: Gasto público en educación como porcentaje del PBI y porcentaje del gasto corriente destinado a la educación superior.

País	Año	Gasto público en educación (% PBI)	% Gasto público corriente en ES
Argentina	1990	1,5 a	46,7
Bolivia	1991	2,7	23,2
Brasil	1989	3,9 b	25,6
Colombia	1991	2,9 b	18,6
Costa Rica	1991	4,5	36,1
Cuba	1990	6,7 b	14,4
Chile	1991	3,0	21,6
Ecuador	1991	2,6	28,2
El Salvador	1991	1,7	...
Guatemala	1991	1,2	...
Haití	1990	1,8	9,1
Honduras	1991	4,2	18,2
México	1991	4,1 b	16,7
Nicaragua	1989	2,6	20,9
Panamá	1991	5,1	20,2
Paraguay	1991	1,9	19,3
Perú	1987	3,5	...
R.Dominicana	1986	1,5	7,1
Uruguay	1991	3,1	24,4
Venezuela	1989	4,3	35,7

Fuente: UNESCO, Anuario estadístico. 1992.

a: Sólo considera los gastos centralizados del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación que, en un alto porcentaje, está destinado a las universidades nacionales.

b: PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano. 1993.*

Cuadro N°13. América Latina: Gasto público corriente total estimado en educación superior (en millones de dólares) y gasto por alumno en instituciones oficiales (en dólares).
Cuadro N°13. América Latina: Gasto público corriente total estimado en educación superior (en millones de dólares) y gasto por alumno en instituciones oficiales (en dólares).
Cuadro N°13. América Latina: Gasto público corriente total estimado en educación superior (en millones de dólares) y gasto por alumno en instituciones oficiales (en dólares).
Cuadro N°13. América Latina: Gasto público corriente total estimado en educación superior (en millones de dólares) y gasto por alumno en instituciones oficiales (en dólares).

País	Año	Total	Por alumno
Argentina	1991 a	844,42	920
Bolivia	1991 b	49,84	455
Brasil	1990 c	3146,00	8712
Colombia	1991 d	185,85	961
Costa Rica	1991 e	83,21	1476
Cuba	1990 f	164,29	677
Chile	1992 g	216,62	1480
Ecuador	1992 h	94,60	586
El Salvador	...	...	...
Guatemala	...	...	...
Haití	1990 f	3,92	392
Honduras	1989 f	41,96	986
México	1991 i	1600,00	1155
Nicaragua	1992 j	123,57	693
Panamá	1991 f	52,92	903
Paraguay	1991 f	22,07	671
Perú	1990 k	76,42	262
R.Dominicana	...	...	...
Uruguay	1991 f	64,00	872
Venezuela	1991 l	725,45	1454

Fuente: Según se indica en las notas.

a: Balán (1993) para gasto y Balán y Fanelli (1993) para matrícula pública.

b: UDAPE (1992).

c: Durham (1993). Considera sólo gasto corriente destinado a las instituciones federales de educación superior (IFES) y la matrícula de pre y posgrado de esas instituciones.

d: Caro et al. (1993).

e: Mora y Román (1994).

f: UNESCO, *Anuario estadístico. 1992*.

g: Brunner (1994).

h: Brunner (1993b).

i: Kent (1994).

j: Brunner y Eduards (1994).

k: González (1993).

l: Wolff & Brunner (1992).

Cuadro N°14. América Latina: Gasto público corriente por alumno en relación al PBI per cápita según niveles, años 1980 y 1990.

País	Gasto público corriente por alumno como múltiplo del PBI per cápita			
	1980		1990	
	Prescolar y 1er. nivel	Tercer nivel	Prescolar y 1er. nivel	Tercer nivel
Argentina	0,08	0,40	...	...
Bolivia	0,14	0,48	0,09	0,35
Brasil	0,08	0,59	0,11	1,10
Colombia	0,05	0,41	0,06	0,36
Costa Rica	0,12	0,76	0,09	0,65
Cuba	0,12	0,28	0,16	0,37
Chile	0,09	1,11	0,10	0,29
Ecuador	0,06	0,25	0,06	0,19
El Salvador	0,12	1,39	...	...
Guatemala	0,05	0,41	...	...
Haití	0,06	1,30	0,08	1,44
Honduras	0,11	0,81	0,13	1,03
México*	0,07 **	0,77	0,06 **	0,38
Nicaragua	0,08	0,25	...	...
Panamá	0,12	0,31	0,13	0,52
Paraguay	...	...	0,03	0,32
Perú	0,07	...	0,06	...
R.Dominicana	0,03	0,37	...	...
Uruguay	0,08	0,26	0,08	0,28
Venezuela	...	...	...	...

Fuente: UNESCO, *World Education Report*. 1993.

* Calculado sobre cifras de: Carlos Salinas de Gortari, "Quinto Informe Presidencial", 1993.

** Sólo para el nivel primario, sin incluir preescolar.

