





**Educación Superior en Iberoamérica  
Informe 2016**



# Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016

José Joaquín Brunner

EDITOR / COORDINADOR

Daniel Andrés Miranda

EDITOR ADJUNTO

**uni>ersia**



EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA  
INFORME 2016  
Primera edición: noviembre de 2016

© Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), 2016

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

EDICIÓN, PRODUCCIÓN E IMPRESIÓN  
RIL® editores  
Los Leones 2258  
7511055 Providencia  
Santiago de Chile  
Tel. (56-2) 2238100  
[ril@rileditores.com](mailto:ril@rileditores.com) • [www.rileditores.com](http://www.rileditores.com)

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-7106-66-7

Derechos reservados.

# Índice

Presentación.....	13
Presentación de Universia .....	15
Prólogo .....	17
Globalización de la educación superior .....	17
El espacio iberoamericano .....	18
Caracterización del Informe 2016 de CINDA sobre la Educación Superior en Iberoamérica.....	31
Autores del Informe y de los informes nacionales .....	33
Código de países.....	43
Tabla de Información Básica.....	44

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

Introducción .....	47
A.1. Desafío del desarrollo humano y cohesión social .....	51
A.1.1. Indicadores de desarrollo humano e integración social .....	51
A.1.2. Progreso en la senda del desarrollo humano.....	53
A.1.3. Desigualdad distributiva .....	54
A.1.4. Impacto de la desigualdad en la educación secundaria.....	56
A.1.5. Progreso escolar .....	58
A.2. Desafío del crecimiento y competitividad .....	59
A.2.1. Crecimiento económico durante las últimas décadas .....	59
A.2.2. Competitividad de las economías .....	60
A.2.3. Avance hacia la economía basada en conocimiento .....	61
A.2.4. Avance hacia la sociedad de la información .....	62
A.3. El desafío de las instituciones públicas .....	63
A.3.1. Indicadores de Desarrollo Institucional.....	63
A.3.2. Calidad de la política.....	65
A.3.3. Facilidad para hacer negocios.....	66

A.4. El desafío del capital humano .....	67
A.4.1. Educación en la población adulta .....	67
A.4.2. Distribución del capital humano en la población .....	68
A.4.3. Nivel de desigualdad en la distribución del capital humano.....	69
A.4.4. Formación inicial de capital humano .....	70
A.4.5. Calidad de la formación inicial de capital humano .....	71
A.4.6. Niveles de competencia de los alumnos.....	72
A.4.7. Presencia de la educación superior en la población .....	73
A.4.9. Expectativa de escolarización .....	74
A.5. Políticas y estrategias para el desarrollo de la educación superior .....	75
Prioridad .....	75
Clima .....	75
Legislación de base .....	75
Estrategia .....	76

## **B. Plataforma Institucional**

Introducción .....	79
B.1. Plataforma institucional de los sistemas.....	81
B.1.1. Instituciones de educación superior .....	81
B.1.2. Cambio en el número de proveedores.....	83
B.1.3. Instituciones universitarias públicas y privadas .....	84
B.1.4. Diferenciación público / privada .....	85
B.1.5. La diferenciación de lo universitario / no universitario.....	87
B.1.6. Diversidad en la educación superior.....	90
B.1.7. Tipologías de universidades.....	92
B.1.8. La investigación como variable en la tipología de universidades.....	94
B.1.9. Universidades de mayor producción científica.....	96

## **C. Acceso y oportunidades**

Introducción .....	99
C.1. Participación .....	101
C.1.1. Flujos hacia la educación superior.....	101
C.1.2. Evolución de la matrícula .....	103
C.1.3. Expansión del espacio iberoamericano de educación superior .....	104
C.1.4. Crecimiento de la matrícula en el nuevo siglo.....	105
C.1.5. Caracterización de la matrícula .....	106
C.1.6. Niveles de participación .....	108
C.1.7. Evolución de la tasa de participación .....	109
C.1.8. Sistemas nacionales en proceso de masificación y universalización .....	110
C.1.9. Desarrollo económico y masificación de la matrícula terciaria.....	111
C.2. Distribución del acceso y la participación .....	112
C.2.1. Acceso según origen socio-familiar.....	112



C.2.2. Participación del quintil más pobre .....	113
C.2.3. Participación del quintil más rico .....	114
C.2.4. Grado de desigualdad en la participación.....	115
C.3. Distribución de la matrícula por sectores, niveles y áreas .....	116
C.3.1. Matrícula privada .....	116
C.3.2. Distribución de la matrícula terciaria universitaria y no universitaria .....	117
C.3.3. Distribución de la matrícula terciaria por área de conocimiento.....	118
C.3.4. Balance de movilidad internacional de estudiantes.....	120
C.3.5. Destino de estudiantes móviles.....	121
C.3.6 Origen de estudiantes móviles .....	122
C.4. Políticas de equidad .....	123
C.4.1. Inclusión de grupos desaventajados.....	123
C.4.2. Inclusión de personas con discapacidad .....	125

## **D. Personal docente**

Introducción .....	137
D.1. La profesión académica en la educación superior .....	139
D.1.1 Personal docente .....	139
D.1.2. Docentes según su distribución por niveles .....	140
D.1.3. Docentes según tipo de institución .....	141
D.1.4. Grados académicos de los docentes.....	142
D.1.5. Investigadores académicos.....	143
D.1.6. Distribución de los investigadores por sector de actividad.....	144
D.1.7. Distribución de los investigadores por agrupaciones disciplinarias .....	145
D.1.8. Formación de personal de investigación.....	146
D.1.9. Producción de investigadores en revistas indexadas.....	147

## **E. Formación de capital humano avanzado**

Introducción .....	151
E.1.1. Capital humano avanzado en la población .....	152
E.1.2. Aumento intergeneracional del capital humano avanzado.....	153
E.1.3. Número de graduados y participación femenina.....	154
E.1.4. Tasa de graduación de técnicos y profesionales .....	155
E.1.5. Organización de las enseñanzas .....	156
E.1.6. Graduación según área de especialización.....	157
E.1.7. Matrícula necesaria para producir un graduado.....	158
E.1.8. Desempleo y educación.....	159
E.1.9. Desempleo de personas con formación superior .....	160
E.1.10. Empleo de profesionales y técnicos .....	161
E.1.11. Beneficio de la educación superior para las personas.....	162
E. 2. Información sobre políticas.....	163

## **F. Financiamiento de la educación superior**

Introducción .....	169
F.1. Gasto en educación .....	171
F.1.1. Gasto Público .....	171
F.1.2. Gasto total en educación.....	172
F.1.3. Esfuerzo estatal y nivel de desarrollo.....	173
F.1.4. Esfuerzo por niveles.....	174
F.2. Gasto en educación superior .....	175
F.2.1. Gasto total por fuentes públicas y privadas .....	175
F.2.2. Esfuerzo público por alumno.....	176
F.2.3. Desarrollo del país y esfuerzo público .....	177
F.2.4. Destinación del gasto público.....	178
F.2.5. Gasto por alumno.....	179
F.2.6. Gasto por alumno y nivel de desarrollo.....	180
F.2.7. Gasto por alumno y nivel de masificación.....	181
F.2.8. Economía política de los sistemas nacionales .....	182
F.3. Políticas de financiamiento durante el período 2011-2015 .....	184

## **G. Gobierno y gestión**

Introducción .....	189
G.1. Gobierno de los sistemas: autonomía y coordinación .....	191
G.1.1. Sinopsis.....	191
G.1.2. El Gobierno de los sistemas: opinión de expertos .....	193
G.2. Gobierno de las instituciones: participación y gestión .....	197
G.2.1. Sinopsis.....	197

## **H. Aseguramiento de la Calidad**

Introducción .....	201
H.1. Mecanismos de aseguramiento de la calidad en la región.....	202
H.2 Logros y tareas pendientes.....	205
H.3 Cuadro sinóptico con el estado actual de organismos de AC en la región .....	207

## **I. Balance de tendencias y cambios nacionales**

I.1. Argentina .....	215
I.2. Bolivia.....	219
I.3. Brasil .....	222
I.4. Chile .....	224
I.5. Colombia .....	227
I.6. Costa Rica.....	230

I.7. Cuba .....233

I.8. Ecuador .....237

I.9. El Salvador.....239

I.10. España.....242

I.11. Guatemala.....246

I.12. Honduras .....248

I.13. México .....250

I.14. Nicaragua.....252

I.15. Panamá.....255

I.16. Paraguay .....258

I.17. Perú .....261

I.18. Portugal .....265

I.19. República Dominicana.....269

I.20. Uruguay .....272

I.21. Venezuela .....276



## Presentación

Es un privilegio y un orgullo presentar en esta ocasión el tercer informe sobre la educación superior en Iberoamérica. Privilegio, porque con él CINDA avanza en la provisión de información sistemática y relevante sobre la educación superior. Orgullo, porque hemos logrado mantener este esfuerzo a través de los años: este informe actualiza y completa el trabajo iniciado en 2006, en conjunto con Universia, que nos permitió publicar un primer texto en 2007, un segundo en 2011 y el presente, que recoge información hasta 2015 (y en algunos casos, hasta 2016).

Recoger, analizar y publicar información sobre los sistemas de educación superior es en este momento una tarea de la mayor relevancia. Repetimos sostenidamente que las sociedades en que vivimos están en constante proceso de cambio, proceso que, por supuesto, afecta a la educación superior. Sin embargo, sin hacer un recorrido sistemático por las distintas dimensiones del sector, es imposible tener una visión clara de lo que han significado esos cambios, e intentar identificar la forma de asegurar que la educación superior –inmersa en el contexto social– pueda, a la vez que recibe su influencia, actuar como agente de cambio y transformación de personas y sociedades.

Temas como la caracterización de las instituciones que operan en la región, el acceso, el personal académico, la capacidad de formación de capital humano avanzado, el gobierno, el financiamiento y el aseguramiento de la calidad permiten ir conformando un panorama útil y completo de la educación superior. En esta ocasión, se incorporó un tema de la mayor relevancia, que suele ser casi invisible: la forma en que los distintos países asumen la inclusión de personas con discapacidad. Se trata de un abordaje más amplio y complejo respecto de la equidad; esperamos que al ponerlo sobre la mesa, sea posible generar una discusión al respecto e identificar formas para avanzar hacia mecanismos que faciliten la inclusión de personas capaces de contribuir de manera eficaz al desarrollo y el bienestar de los países.

Los informes publicados abarcan más de una década, y por tanto, permiten tener una perspectiva temporal útil y relevante. Forman parte del compromiso de CINDA de contribuir al diseño y desarrollo de políticas y mecanismos de gestión, tanto a nivel de sistema como de las propias instituciones de educación superior.

Por ello, este esfuerzo no se agota en la publicación de informes como el que presentamos aquí, sino que se acompaña con estudios especializados sobre distintos temas: en 2010, el foco estuvo en el rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico de Iberoamérica, dando cuenta de la enorme heterogeneidad de la región, pero también de la relevancia que tienen las universidades en la generación y difusión del conocimiento. En 2012 se analizaron los procesos de aseguramiento de la calidad, y su impacto sobre las instituciones de educación superior, generando así importantes lecciones tanto para las instancias de gobierno como para los organismos responsables del aseguramiento de la calidad y para las propias instituciones. En 2015, se exploró por primera vez de manera sistemática la forma en que las universidades contribuyen a la transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento; si bien la información disponible es escasa y a veces precaria, fue posible identificar

países donde estas funciones se han afianzado y otros donde, aunque no hay una actividad sostenida, existen iniciativas relevantes a nivel de instituciones específicas.

El presente informe recoge antecedentes correspondientes a veintiún países, que cubren prácticamente toda la región iberoamericana. Es el resultado de un trabajo complejo y laborioso, desarrollado por más de treinta especialistas, durante cerca de un año. Agradecemos, por tanto, a todos y cada uno de ellos, porque sin su aporte este informe sería imposible. Agradecemos también a Universia, que nos ha permitido sostener esta labor en el tiempo, y que contribuye, de esta forma, al desarrollo de la educación superior en la región.

Maria José Lemaitre  
Directora Ejecutiva  
CINDA

## Presentación de Universia

La colaboración de Universia con CINDA se ha mantenido a lo largo de los años desde que en 2007 se publicara el Primer Informe sobre Educación Superior en Iberoamérica. Para mi es una satisfacción contribuir desde Universia a su edición, que favorece la transparencia de la información vinculada con la educación superior y la investigación.

Sin duda, este nuevo documento permite situar el momento actual de la educación superior en la Región. Por otra parte, junto con los dos anteriores, facilita datos temporales sobre cambios e índices de crecimiento globales y por país.

El trabajo que se ha realizado desde los equipos locales, y posteriormente la labor de consolidación y análisis final de los datos, ha dado como resultado un Informe riguroso, que probablemente sea una de las mejores fuentes de consulta que aportan una visión global basada en datos y análisis locales.

Desde Universia queremos agradecer a CINDA el esfuerzo que se dedica a este Proyecto. Igualmente, estoy convencido de que las universidades socias de Universia valoran enormemente la información recogida en estas publicaciones. También las organizaciones internacionales y los medios de difusión cuentan con un excelente documento de trabajo.

Los seis informes que hemos apoyado, tanto los tres de educación superior, como los que han aportado información y análisis sobre la investigación, la innovación y la calidad, y en los que en algunos casos también han participado organizaciones como la Secretaria General Iberoamericana, el Banco Mundial o Fundación Telefónica, son una herramienta de trabajo que es de gran utilidad para la comunidad universitaria iberoamericana.

Jaume Pagés Fita  
Consejero Delegado  
Universia





## Prólogo

### *Globalización de la educación superior*

El mundo de la educación superior vive un tiempo de convergencias a nivel global de los problemas y desafíos, al mismo tiempo que su abordaje y las soluciones diseñadas se caracterizan por tener un alcance que algunos autores llaman «*glonacal*»; es decir, a la vez global, nacional y local, con una fase de convergencias intermedias también en los espacios regionales, como el iberoamericano.

Según señalan diversos documentos de organismos internacionales y analistas del campo de la educación superior o terciaria, hay un conjunto de procesos en curso que están transformando la educación superior alrededor del mundo.

La masificación y progresiva universalización del acceso transforma los sistemas nacionales que durante siglos han atendido a minorías en sistemas abiertos que busquen ofrecer oportunidades de estudio y experiencias formativas para toda la población de jóvenes y, crecientemente además, de adultos. El aprendizaje a lo largo de la vida ensancha los horizontes de la educación terciaria.

A su turno, los sistemas van poblándose de una gran cantidad y diversidad de organizaciones que proveen esas oportunidades a través de miles de programas dentro de los últimos cuatro niveles de la Clasificación Internacional Estandarizada de Educación de la UNESCO (CINE 2001). Lado a lado y en intrincadas jerarquías de saberes, competencias, estatus y prestigios conviven cursos de ciclo corto, formación de bachillerato y licenciaturas, programas profesionales largos y maestrías y programas de doctorado o su equivalente. Y, entre cada uno de estos niveles, proliferan diversos certificados, diplomas, reconocimientos, créditos de aprendizaje, modalidades de examinación y una gran variedad de cursos y actividades formativas.

Todo esto ha provocado también una verdadera explosión de los currículos, los métodos pedagógicos, las tecnologías de enseñanza, las formas de aprendizaje y los instrumentos de apoyo, evaluación y medición de los procesos educativos superiores. La profesión docente enfrenta nuevos y diferenciados desafíos en las instituciones de educación superior (IES). El tópico de la calidad académica –cómo definirla, acreditarla, asegurarla y mejorarla– se ha movido así hacia el centro de la escena mundial de la educación terciaria (Capítulo H).

Hay una demanda cada vez más intensa por una educación que haga sentido a los estudiantes, en su enorme diversidad, y que a la vez sea relevante para la sociedad, la ciudadanía y el mercado laboral. Se multiplican las partes interesadas que demandan de las universidades y demás IES una variedad de desempeños, resultados, servicios y productos. Los rápidos cambios en las tecnologías disponibles para enseñar, aprender y comunicarse generan, por su lado, nuevas posibilidades y nuevos retos.

Entre ellos, la internacionalización de la educación superior juega un rol fundamental. Así, por ejemplo, se piensa que el acceso a este nivel formativo se verá ensanchado y alterado de diversas maneras en el próximo futuro debido a los cursos en línea de acceso masivo (MOOCs en su sigla en idioma inglés). Al mismo tiem-

po, aunque todavía lentamente como se ve en Iberoamérica y muestra este Informe (C.3.4), la movilidad estudiantil y de académicos está creciendo y devolviendo a la universidad, igual como tuvo en su origen, un carácter internacional.

La investigación académica –en todas las disciplinas y especialidades– ha recibido asimismo un nuevo impulso producto de la combinación de la revolución digital y la globalización de las ciencias. El acceso al conocimiento es más amplio que nunca antes, así como la intercomunicación entre investigadores y de estos con los gobiernos, las empresas y las comunidades de la sociedad civil. Hay una búsqueda y una verdadera competencia por talentos que no reconocen fronteras. Y una presión cada vez mayor por conducir la producción de conocimientos transnacionalmente dentro de la multitud de redes de especialistas que están surgiendo como resultado de una cada vez más fina división y organización internacionales del trabajo académico.

Todo esto plantea también nuevos desafíos para el gobierno y la gestión de las IES que deben manejar ahora una mayor complejidad organizacional, un mayor número de demandas y de contactos con la sociedad y el Estado, una más intensa competencia en todos los frentes de la «*glonacalidad*» y un entorno turbulento y frecuentemente hostil.

La educación superior se ha vuelto una empresa social cada vez más costosa a nivel mundial, como se desprende de los datos incluidos en este Informe (Capítulo F). Exige a los gobiernos, a las propias instituciones y a los ciudadanos un esfuerzo creciente de inversión en este sector y en las actividades de ciencia y tecnología. Hay una incesante búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento y de instrumentos para obtenerlo y asignarlo que obligan a las IES a modernizar su gestión y adaptarse a los requerimientos que los gobiernos les formulan para mejorar su efectividad, eficiencia y *accountability*.

A su vez, los gobiernos asumen responsabilidades y compromisos cada vez mayores para poder impulsar la educación superior del siglo XXI con sus características de masividad, diferenciación, innovación, aseguramiento de la calidad e internacionalización. La creación del espacio iberoamericano de educación superior responde precisamente a esta inspiración.

## *El espacio iberoamericano*

Avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, orientado a la necesaria transformación de la educación superior, y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad brindando mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para nuestros pueblos así como la competitividad internacional en nuestra región.

Este fue el anhelo expresado en 2005 por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Salamanca, España. Antes y después de esa fecha, este objetivo se ha reiterado consecuentemente. En efecto, la idea de intensificar los vínculos entre instituciones de educación superior y de crear un espacio común para la educación superior en Iberoamérica «se incorpora ya a las Cumbres Iberoamericanas en 1991, y posteriormente se convierte en tema prioritario de las agendas

de las Reuniones de Responsables de Educación Superior y en los Encuentros de Rectores»<sup>1</sup>.

La Primera Cumbre, reunida el año 1991, reconoce que las aspiraciones de desarrollo económico, social, tecnológico y cultural requieren de «un impulso decidido a la educación, y a la cultura, que a la vez que fortalezca nuestra identidad nos permita bases sólidas para asegurar la inserción adecuada de nuestros países en un contexto internacional caracterizado por la innovación científica y tecnológica» (*Declaración de Guadalajara*<sup>2</sup>). A continuación afirma la común voluntad de

promover un mercado común del conocimiento como un espacio para el saber, las artes y la cultura, liberalizando los intercambios de materiales culturales, didácticos y educativos; facilitando el intercambio y la provisión de equipamiento científico y tecnológico; y creando incentivos para la comunicación y transmisión de conocimientos.

De igual manera, señala que los países deberían asignar recursos, dentro de sus posibilidades, para la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo tecnológico «destinado a fortalecer la capacidad de generación de innovaciones para reforzar la competitividad industrial y la eficiencia social».

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

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

<sup>1</sup> José Ángel Sotillo, Irene Rodríguez, Enara Echart y Tahina Ojeda (2009). El Espacio Iberoamericano de Educación Superior: Diagnóstico y propuestas institucionales. Fundación Carolina-CeALCI, Documento de Trabajo n° 39, p. 35.

<sup>2</sup> Según señaló en su momento el ex Presidente Vicente Fox Quesada, «En 1991, en la ciudad mexicana de Guadalajara, se dio nacimiento al concepto de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, basada en las afinidades históricas y culturales de nuestros pueblos, en la riqueza de sus orígenes y de su expresión plural, así como en el compromiso común con la democracia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales». Vicente Fox Quesada, «Una nueva cultura de Cooperación Internacional».

hesión y desarrollo sostenible. En este sentido acuerdan potenciar iniciativas regionales en ciencia y tecnología, como el Mercado Común del Conocimiento, el CYTED, el Programa Bolívar, la RITLA, el COLCYT y el Acuerdo Marco de la ALADI, como instrumentos idóneos para propiciar un espacio para la reflexión iberoamericana sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo sostenible.

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

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

democracia y en los principios de la no discriminación, equidad, pertenencia, calidad y eficacia.

- La *Declaración de Bávaro* (2002) reitera los compromisos contraídos en la Cumbre de Bariloche, reconociendo la educación como un factor fundamental de desarrollo, equidad social y fortalecimiento de una sociedad democrática. En ese sentido, señala que se hace imperativo aumentar los niveles de inversión en el sector educativo, al igual que los programas de cooperación orientados a apoyar estrategias de elevación de la calidad en materia educativa, de la igualdad de oportunidades, de la formación ciudadana, y de la capacidad y competitividad laborales de los pueblos iberoamericanos.
- La *Declaración de Santa Cruz de la Sierra* (2003) destaca la posibilidad de llevar adelante estudios técnicos, diálogos y negociaciones conjuntas ante organismos internacionales con el objeto de explorar la viabilidad y puesta en marcha de estrategias, iniciativas e instrumentos de conversión de la deuda externa por inversión en educación, ciencia y tecnología, según sea del interés de los Estados, con el doble objetivo de reducir y aliviar el nivel de endeudamiento de los países y a la vez aumentar la inversión genuina en dichos sectores críticos para el desarrollo.
- La *Declaración de San José* (2004), bajo el epígrafe «educar es progresar» está dedicada en su mayor parte a la educación. En materia de educación superior reconoce la fundamental importancia de que la inversión se oriente a la articulación de los procesos formativos de las universidades, con la formación docente y técnica, apuntando a la profesionalización y dignificación de la función docente, así como al desarrollo de la investigación científica y tecnológica, de acuerdo con las necesidades del sector productivo y del desarrollo nacional. Asimismo, reafirma el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno con el fortalecimiento de las universidades públicas como instituciones que deben promover la excelencia académica para el desarrollo integral de los pueblos de Ibero América. En este sentido, subraya la importancia de favorecer la creación y consolidación de mecanismos de cooperación que promuevan la movilidad de estudiantes, investigadores, docentes y técnicos, la revalidación y reconocimiento de estudios, así como la realización conjunta de programas de investigación e innovación tales como la Red de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe.
- La *Declaración de Salamanca* (2005) expresa el acuerdo de avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, orientado a la necesaria transformación de la Educación Superior, y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad brindando mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para los pueblos así como la competitividad internacional de la región. A tal fin, se solicita a la Secretaría General Iberoamericana que, junto a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Cien-



cia y la Cultura (OEI) y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), trabajen en la necesaria concertación político-técnica para poner en marcha ese proyecto.

- La *Declaración de Montevideo* (2006), finalmente, valora la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) orientado a la necesaria transformación de la educación superior y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, y respalda la propuesta de elaborar un plan estratégico del EIC, para cuya formulación se convocará a los responsables nacionales de las políticas de educación superior y a otros actores vinculados con el tema. Asimismo, acuerda promover, en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), una iniciativa de cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes universitarios. Para ello, encarga a la SEGIB que realice un estudio que permita establecer un instrumento educativo que articule un sistema de intercambio de docentes y estudiantes universitarios, tomando como modelo experiencias exitosas realizadas en el ámbito europeo.
- La *Declaración de Santiago de Chile* (2007). Bajo el lema «Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica», se asume la importancia de una educación inclusiva en tanto permite enfrentar los problemas de exclusión educacional y social que afectan a la región. Se acuerda, en consecuencia, desarrollar una educación pública de calidad, aumentando la inversión y, sobre todo, mejorando la pertinencia y calidad de los programas de formación inicial docente, capacitación continua, desarrollo profesional y administrativo-docente. Con el mismo fin, se encomienda a la SEGIB, con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), desarrollar una estrategia iberoamericana que permita alcanzar un pacto para el acceso y calidad de la educación y la formación profesional.

Respecto al Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), se avanza en su diseño mediante acciones que incluyen: completar el catálogo/mapa de la educación superior; profundizar sobre la calidad y pertinencia de los sistemas nacionales de evaluación y acreditación y la importancia de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES); revisar los instrumentos actuales de la cooperación iberoamericana como CYTED para ponerlos al servicio del EIC; vincular la educación superior con el sistema educativo y buscar que la concertación política articule las políticas de educación con las de ciencia. A lo anterior se agrega la aprobación de una nueva iniciativa de cooperación iberoamericana, el Programa Pablo Neruda para la movilidad de estudiantes de maestría y doctorado, encaminada a favorecer la formación de jóvenes investigadores y tecnólogos en el marco del EIC.

- La *Declaración de San Salvador* (2008). Reitera el compromiso adquirido en la Cumbre de Santiago de Chile, de asegurar el derecho a la educación

de calidad y avanzar en la consolidación del EIC, en el marco de las metas educativas 2021. Esta vez, se aprueba transformar en Programa Cumbre la Iniciativa Iberoamericana de Movilidad de Estudiantes y Docentes «Pablo Neruda», reconociendo los avances en su implementación dentro de las nuevas líneas de acción del EIC. En esta misma dirección, se solicita a la SEGIB que, junto con la OEI y el CUIB, elabore una propuesta orientada a fomentar el uso compartido de infraestructura científica y tecnológica, con vista a su presentación en la próxima Cumbre Iberoamericana a celebrarse en Portugal.

Con el objeto de incorporar a la juventud en los beneficios del desarrollo, se acuerda impulsar estrategias para la integración plena de las y los jóvenes en la Sociedad del Conocimiento y la Información, a través del acceso universal a las TIC. De igual modo, fortalecer al personal docente en la elaboración de programas de estudio en estas materias e incorporar las TIC en los procesos educativos y, con ello, propiciar la formación de nuevas generaciones de investigadores, innovadores y científicos; impulsar la capacitación técnica y formación profesional necesaria, facilitando el acceso juvenil a un trabajo decente y empleos productivos y de calidad. En tal sentido se reafirma la importancia de fomentar en el sector privado el ejercicio de la responsabilidad social y empresarial a la hora de generar oportunidades. Con el objeto de mejorar la inclusión y cohesión social, especialmente entre los jóvenes, se aprueba la puesta en marcha del Proyecto Adscrito «Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC) y Cohesión Social», impulsado por la Asociación Iberoamericana de Centros de la Investigación y Congresos de Telecomunicaciones (AHCiet) que posibilitará la transferencia de experiencias exitosas en materia de TIC en concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- La *Declaración de Estoril* (2009). Reunida en torno al lema «Innovación y Conocimiento», la Cumbre celebrada en esta ciudad acuerda dar prioridad a la innovación dentro de la estrategia de desarrollo nacional de los países iberoamericanos. Se consideran distintas propuestas, tales como incentivar el desarrollo científico y tecnológico y el esfuerzo público y privado para el incremento de la investigación y desarrollo; fomentar la formación y permanencia de talentos y recursos humanos calificados en las labores de I+D+i; promover, a través del Foro Responsable de Educación Superior, Ciencia e Innovación, la cooperación y creación de diversos programas, iniciativas y actuaciones que integran el Espacio Iberoamericano del Conocimiento; incentivar la cooperación coordinada con otras organizaciones, redes o programas regionales o internacionales, en los dominios de la ciencia y la tecnología, de la innovación y de la educación superior, con vistas al fortalecimiento del papel internacional del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

Resultado de la Cumbre es la creación del Foro Iberoamericano bianual sobre Ciencia, Tecnología en Innovación en la Comunidad Iberoamericana y la celebración de la primera experiencia piloto del Programa Pablo Neruda, que favorece la movilidad de académicos en Iberoamérica.



- La *Declaración de Mar del Plata* (2010) reitera los compromisos referidos a la ampliación del acceso y calidad en todos los niveles educativos; el fortalecimiento de la formación docente inicial y continua y el resguardo de las condiciones laborales de los docentes; la promoción de la investigación científica e innovación tecnológica y la consolidación de los espacios del conocimiento a nivel subregional, regional e internacional que favorezcan la cooperación interuniversitaria y la movilidad académica. En esta línea, valora los progresos realizados para el reconocimiento académico de los períodos de estudio en el marco del EIC, promueve la Declaración adoptada por el Foro Extraordinario de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación, impulsando la firma de convenios bilaterales en ese ámbito, y apoya el Proyecto Adscrito «IberVirtual»—presentado por la Asociación Iberoamericana de Educación a Distancia (AIESAD—cuyo objetivo es potenciar la educación inclusiva mediante el fortalecimiento de la educación a distancia en el EIC. Asimismo anima a la unidad coordinadora del EIC a impulsar una nueva línea de trabajo sobre tecnologías de la información y la comunicación en los ámbitos de la educación superior, la ciencia y la innovación.

La Cumbre aprueba también el Programa *Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, como instrumento concertado para abordar los principales desafíos educativos de la región. En este, se asume el compromiso de invertir más y mejor en educación, cuidando una utilización de los recursos racional, responsable y transparente.

En este último documento –*Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*– se contempla un programa de dinamización del espacio iberoamericano del conocimiento, cuyos objetivos son<sup>3</sup>:

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

<sup>3</sup> Ver el documento en: <http://www.oei.es/metas2021/libro.htm>.

- Consolidar el Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI como instrumento de dinamización del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- Potenciar el funcionamiento del Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad como herramienta de seguimiento y evaluación de políticas de ciencia y educación superior en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.
- Poner en marcha y consolidar un sistema de movilidad de estudiantes universitarios, con reconocimiento de estudios, así como de investigadores y de docentes universitarios entre los países iberoamericanos.
- Crear espacios de interacción y colaboración entre universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones sociales para la generación, transmisión y transferencia del conocimiento, así como para generar demandas sociales.
- Fortalecer a los equipos técnicos de los organismos nacionales de ciencia y tecnología en materia de diseño, gestión y evaluación de políticas.
- Asesorar en el diseño y la puesta en marcha de acciones orientadas a la promoción de vocaciones científicas entre los estudiantes, en coordinación con las políticas educativas.
- Conformar redes tanto disciplinares como interdisciplinares de cooperación académica e investigadora en educación, ciencia y cultura.
- Establecer, bajo la coordinación de la SEGIB, líneas de trabajo conjuntas con otros programas iberoamericanos de ciencia, tecnología e innovación.

Las Cumbres Iberoamericanas más recientes han insistido y proyectado los ideales y objetivos de fortalecimiento de la educación superior y de cooperación regional.

- La *Declaración de Asunción* (2011), que tuvo por lema «Transformación del Estado y desarrollo» no menciona explícitamente la educación superior pero reitera la voluntad de «promover la cooperación entre las administraciones públicas de los países iberoamericanos para fomentar la integración regional y propiciar espacios y canales de transferencia e intercambio de conocimientos y experiencias en materia de procesos, proyectos y programas exitosos que, por su impacto social y beneficio a la ciudadanía, puedan ser replicados». Asimismo, la decisión común de «reducir brecha digital y promover el acceso a capacidades en el uso universal de las TIC, con miras a la consolidación de una sociedad del conocimiento» y «reducir asimismo la brecha tecnológica mediante el intercambio de conocimientos científicos, técnicos y tecnológicos, así como de experiencias, metodologías y técnicas en tales ámbitos, en el espacio iberoamericano, atendiendo la normativa aplicable».
- En la XXII Cumbre, la *Declaración de Cádiz* (2012) reitera una vez más el deseo de «fomentar el intercambio educativo, en particular a nivel superior y tecnológico: promover la participación y actualización de una oferta académica de calidad en el sistema educativo, especialmente en las universidades y otros centros de educación superior; y en este marco, estimular esquemas de cooperación y entendimiento que posibiliten el efectivo reconocimiento

recíproco de grados y títulos». Además, «estimular una mayor participación de las empresas en la formación técnico profesional mediante contratos de formación y aprendizaje y programas de capacitación, para lograr una mayor preparación de los jóvenes, promover su espíritu emprendedor, su acceso e integración productiva en el mercado de trabajo y el uso de las nuevas tecnologías».

- La *Declaración de Panamá* (2013) junto con «resaltar la importancia de contar con Estados presentes y activos, conscientes de la responsabilidad social que les cabe» hace un llamado a «seguir incrementando, en el marco de los objetivos del Programa Iberoamericano Metas 2021, la eficiencia del financiamiento estatal para garantizar la calidad y la universalización de la educación».
- La Cumbre celebrada el año 2014 estuvo dedicada, como señala la *Declaración de Veracruz*, a los temas de «Educación, innovación y cultura en un mundo en transformación». Entre los acuerdos adoptados, cabe destacar los siguientes:
  - ♦ Instruir a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, el Espacio Cultural Iberoamericano y el Espacio Iberoamericano de la Cohesión Social, a fin de continuar impulsando la cooperación solidaria y la articulación de políticas públicas para el beneficio de todos los países de la Comunidad Iberoamericana.
  - ♦ Encomendar a la SEGIB y a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) que, en el ámbito del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, promuevan una «Alianza para la Movilidad Académica», de adhesión voluntaria y con la participación de todos los actores, que permita impulsar la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores previniendo la ocurrencia y mitigando el impacto negativo de la fuga de cerebros.
  - ♦ Aprobar la puesta en marcha del Proyecto Paulo Freire de Movilidad Académica para Estudiantes de Programas Universitarios de Formación del Profesorado, que busca mejorar la calidad de la formación docente y acoger favorablemente la implementación de la fase piloto a lo largo de 2015.
  - ♦ Impulsar la movilidad de investigadores en Iberoamérica a través del fortalecimiento de los programas existentes, entre ellos el Programa Pablo Neruda de Movilidad Académica de Posgrado, y el diseño de nuevos esquemas, como el Portal Iberoamericano de Movilidad de Investigadores, como instrumento destacado para fortalecerla desde un enfoque propio que responda a la realidad de la región.
  - ♦ Encomendar a la SEGIB y a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) que promuevan el Programa de Formación Interdisciplinaria en Centros de Alto Nivel, el

cual tiene por objetivo instituir una plataforma regional de formación interdisciplinaria y de acceso preferencial a instalaciones e infraestructura de investigación sobre la base de la creación y el fortalecimiento de redes de investigadores y expertos iberoamericanos, para el abordaje de problemas complejos que requieren la interacción de diferentes áreas de conocimiento.

- ♦ Apoyar el nuevo Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida 2015-2021, que da continuidad, profundiza y amplía el concepto tradicional de alfabetización del Plan 2007-2015, con un enfoque en el aprendizaje permanente, en respuesta a las necesidades de desarrollo personal e inserción laboral en la sociedad del conocimiento de jóvenes y adultos e incorporando la perspectiva de género y la atención a las necesidades de las minorías en riesgo de exclusión social.
- ♦ Seguir proporcionando a la OEI, en el marco de las Metas 2021, indicadores anuales sobre los sistemas educativos de Iberoamérica, con el fin de orientar y monitorear las políticas educativas de nuestros países, identificar buenas prácticas y disminuir brechas.

Tras la Cumbre reunida en Veracruz, la próxima tendrá lugar en Cartagena de Indias, Colombia, los días 28 y 29 de octubre de 2016.

De importancia para este recuento sobre la construcción político-cultural del espacio iberoamericano de educación superior durante el último quinquenio, fue el III Encuentro Internacional de Rectores Universia, que reunió a más de mil directivos universitarios de la región y de otras partes del mundo. En esa ocasión se adoptó la Carta Universia 2014, *Claves estratégicas y propuestas para las universidades iberoamericanas*.

Se plantea allí que las universidades viven un período de grandes transformaciones, marcadas –entre otras tendencias– por las siguientes: la ampliación, diversificación y renovación de la demanda de enseñanzas, cualificaciones y modelos educativos; el aumento y la diferenciación de la oferta educativa y de la educación transnacional; la creciente e imparable internacionalización; la consolidación de nuevos esquemas de competencia y cooperación universitaria; la necesidad de una gestión eficiente de la generación, la transmisión y la transferencia del conocimiento al servicio del desarrollo y la cohesión social; la irrupción de los componentes educativos digitales; y la transformación de los esquemas de financiación y organización.

A partir de estas transformaciones, se formula una estrategia común de actuación en torno a 10 claves, que se resumen a continuación.

1. La consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC). Su consolidación requiere nuevos, mayores y más decididos compromisos en ámbitos como la movilidad universitaria; el reconocimiento y la transferencia de créditos; la comparación de la estructura de las enseñanzas y el reconocimiento de los títulos o la acreditación de las instituciones y estudios.

2. La responsabilidad social y ambiental de la universidad. Este compromiso ha de desplegarse a través de diversas iniciativas y actuaciones como el incremento del

acceso a la universidad, especialmente de estudiantes provenientes de los hogares menos favorecidos; la formación en principios, valores y capacidades; el refuerzo de las políticas de género; la atención a grupos con necesidades especiales; la defensa de la inclusión social y el cuidado de un desarrollo más sostenible y equilibrado, donde la protección del medioambiente adquiere una centralidad irrenunciable.

3. La mejora de la información sobre las universidades iberoamericanas. Una información amplia y rigurosa sobre cada institución y los diversos sistemas nacionales en su conjunto es un imperativo de transparencia, eficacia, equidad y gobernabilidad. El objetivo es dar a conocer las características propias de las instituciones, sus actividades y programas en beneficio de los estudiantes, empleadores y, por tanto, también de los gobiernos y de la misma sociedad civil.

4. La atención a las expectativas de los estudiantes. Cabe aquí resaltar los siguientes retos: la incorporación de nuevos lenguajes y soportes de relación; la oferta de programas formativos que enfatizan valores y competencias específicas, así como en el componente aplicado de la docencia; la constante revisión curricular de las enseñanzas y el impulso de novedosas titulaciones (dobles y conjuntas) que no defrauden las necesidades de inserción laboral y emprendimiento de los jóvenes; y las actividades de aprendizaje colaborativo y de apoyo pedagógico, social y emocional para todos los estudiantes, incorporando programas específicos para aquellos con dificultades de aprendizaje o que compatibilizan estudio y actividad laboral.

5. La formación continua del profesorado y el fortalecimiento de los recursos docentes. Es imprescindible contemplar sistemas rigurosos de selección del profesorado, organizar esquemas transparentes de promoción a lo largo de su carrera académica, contar con planes de actualización para docentes en servicio, promover su motivación y evaluación, incentivar la innovación en el uso de nuevos métodos y técnicas pedagógicas, fomentar el uso de tecnologías educativas vinculadas al entorno digital y ampliar la movilidad internacional del profesorado.

6. La garantía de calidad de las enseñanzas y su adecuación a las necesidades sociales. Estos objetivos requieren actuaciones orientadas en tres direcciones básicas. Primera, procurar un equilibrio entre conocimientos, habilidades y competencias, incorporar metodologías interdisciplinarias, facilitar la adquisición de destrezas profesionales, renovar los métodos de enseñanza y aprendizaje y extender el uso de las tecnologías digitales. Segunda, contar con instrumentos que permitan captar las demandas sociales, disponer de instancias eficaces para la inserción laboral de los titulados universitarios y establecer planes mejor definidos de formación continua. Tercera, garantizar la calidad de las programas de estudios mediante esquemas y procedimientos de acreditación, organizados como servicios públicos a cargo de agencias independientes, dotados con estándares internacionales y criterios académicos rigurosos que actúen sin imponer una pesada carga burocrática a las universidades.

7. La mejora de la investigación, la transferencia de sus resultados y la innovación. Las universidades constituyen la principal fuente de generación de ciencia de

calidad en la sociedad iberoamericana. Deben extender sus capacidades investigadoras, mejorando el rendimiento y la calidad de sus resultados y activando su utilidad en procesos innovadores y de transferencia. Deben colaborar entre sí y con todas las partes interesadas para utilizar el conocimiento como elemento de productividad y competitividad económica, de creación de riqueza y empleo, de innovación y cohesión social.

8. La ampliación de la internacionalización y de las iniciativas de movilidad. Resulta una tarea irrenunciable que ha de proyectarse en una triple dimensión: de un lado, en la mejora de la proyección, visibilidad y atractivo de las universidades iberoamericanas; de otro, en el fortalecimiento de los instrumentos y de la cultura de internacionalización en la institución y sus actividades, y, por último, en la explotación de las posibilidades de atracción de estudiantes, investigadores y profesores internacionales.

9. La utilización plena de las tecnologías digitales. Adaptarse constituye un reto ineludible para las universidades iberoamericanas que no han desarrollado todavía, con la profundidad requerida, una visión digital que abarque todo su potencial. La cooperación interuniversitaria resulta especialmente conveniente en este ámbito para promover iniciativas orientadas a la investigación y el desarrollo de modelos de soporte y elaboración de contenidos educativos digitales; impulsar la formación continua con recursos en la Red; ofrecer servicios de investigación convergentes; diseñar políticas y programas de divulgación libre del conocimiento; disponer de recursos compartidos; desarrollar programas educativos abiertos en línea (MOOC) y formar redes de conocimiento con una adecuada articulación de los procesos locales y globales que garanticen calidad y acreditación.

10. La adaptación a nuevos esquemas de organización, gobierno y financiación. Constituye una condición indispensable para un eficaz funcionamiento de las universidades y un elemento fundamental para su autonomía, independencia y libertad. Las universidades más sólidas y con prestigio internacional se caracterizan por una alta concentración y atracción de talento, abundantes recursos y financiación y una gobernanza flexible y profesional. Estos han de ser también objetivos estratégicos para las universidades iberoamericanas.

## Caracterización del Informe 2016 de CINDA sobre la Educación Superior en Iberoamérica

El Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), en asociación con la Red Universia, inició en 2006 un ambicioso proyecto destinado a generar y publicar información sobre la educación superior en Iberoamérica. En junio de 2007 se publicó un primer informe; el segundo se publicó en 2011 y en esta ocasión se presenta el tercer Informe sobre Educación Superior en Iberoamérica, preparado por CINDA con el patrocinio de Universia.

El sentido de esta publicación –así como el de sus predecesoras– es hacer una contribución al diálogo, el análisis y la proyección hacia el futuro del espacio iberoamericano de educación superior. Para ello busca reportar sobre la realidad actual de este espacio, reuniendo en un solo volumen la información más reciente disponible sobre algunas dimensiones claves de los sistemas de educación superior:

- Los desafíos de la educación superior en el espacio iberoamericano (Capítulo A).
- La plataforma institucional de los sistemas (Capítulo B).
- El acceso y las oportunidades que ofrece la educación superior, incluyendo una sección especial sobre políticas de inclusión para personas con discapacidad (Capítulo C).
- El personal docente (Capítulo D).
- La formación del capital humano avanzado (Capítulo E).
- El financiamiento de la educación superior (Capítulo F).
- El gobierno y la gestión de los sistemas e instituciones (Capítulo G).
- El aseguramiento de la calidad en el ámbito de la educación superior iberoamericana (Capítulo H).
- Balance de tendencias y cambios nacionales (Capítulo I).

Se incluye en este segundo informe el análisis de la información proveniente de veintiún países:

- Argentina
- Bolivia
- Brasil
- Chile
- Colombia
- Costa Rica
- Cuba
- Ecuador
- El Salvador
- España
- Honduras
- Guatemala
- México



- Nicaragua
- Panamá
- Paraguay
- Perú
- Portugal
- República Dominicana
- Uruguay
- Venezuela, R.B.

Con el objeto de poner en perspectiva la información sobre Iberoamérica, y hacer una comparación internacional, las tablas y gráficos incluyen cinco países de fuera del área iberoamericana, pertenecientes a diferentes regiones del mundo, todos ellos clasificados como de altos ingresos el presente año: Australia, Canadá, Estonia, Gran Bretaña y la República de Corea<sup>4</sup>.

Para el tratamiento de cada una de las dimensiones claves enunciadas más arriba, los correspondientes capítulos del Informe presentan una breve introducción al tema y luego proporcionan un conjunto de datos estadísticos –bajo la forma de tablas y gráficos– los cuales se acompañan con un sucinto comentario descriptivo. En los capítulos que corresponde, se suman en esta ocasión las respuestas entregadas por los autores de los Informes Nacionales a un cuestionario sobre diversos aspectos de las políticas nacionales de educación superior durante el período 2010-2015.

Los informes anteriores se publicaron íntegramente en versión impresa. En esta ocasión, el informe impreso contempla la introducción, los datos estadísticos con sus respectivos comentarios y, en el Capítulo final, la parte de los Informes Nacionales referida a tendencias y desafíos de la educación superior en cada país. En la versión electrónica, que se halla disponible en la página web de CINDA –[www.cinda.cl](http://www.cinda.cl)– cada capítulo puede complementarse con los antecedentes adicionales, análisis y evaluaciones contenidos en los respectivos Informes Nacionales, los que se publican separadamente. Con todo, se accede también a los Informes Nacionales en el CD que acompaña al texto impreso o directamente en la versión electrónica.

---

DEBIDO A LAS CARACTERÍSTICAS especiales de diseño, desarrollo y redacción de este Informe, sus contenidos e interpretaciones son de exclusiva responsabilidad del editor-coordinador y de los autores de los respectivos Informes Nacionales (ver listado más abajo) y no comprometen a las instituciones que apoyaron su preparación. El editor y CINDA agradecen a Universia el apoyo brindado para la preparación de este informe.

---

<sup>4</sup> Ver al final del Prólogo Tablas con datos generales de los países incluidos en este Informe.



## Autores del Informe y de los informes nacionales

*Editor coordinador: José Joaquín Brunner*

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

Además colaboraron en la edición:

*Daniel Andrés Miranda (editor adjunto)*

Chileno, psicólogo de la Universidad de Talca. Magíster en Psicología Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente cursa sus estudios de Doctorado en Sociología en la misma Universidad y se desempeña como investigador asistente en el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión - COES.

*Soledad González*

Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de California, Los Ángeles y Socióloga de la P. Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado en el ámbito académico como investigadora y docente en políticas educativas y ha colaborado en estudios para agencias como el Ministerio de Educación, el Programa para el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y fundaciones privadas.

### *Autores de los Informes Nacionales*

#### ARGENTINA

*Ana García de Fanelli*

Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el área de Educación Superior del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Argentina, institución de la cual ha sido Directora. Es Licenciada y Doctora en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

(FLACSO). Sus líneas principales de investigación son el análisis comparado de las políticas de educación superior, el estudio de la universidad como organización y las políticas de financiamiento universitario. Ha participado como investigadora principal en proyectos de educación comparada internacionales.

## **BOLIVIA**

### *Marcelo Loayza Melgarejo (especialista principal)*

Magister en Ingeniería Química, Instituto Químico de Sarriá (Barcelona-España). Magister en Educación Virtual por Universidad Andina Simón Bolívar (Sucre-Bolivia). Estudios de posgrado en Elaboración y Evaluación de Proyectos, Educación Superior, Evaluación y Planificación Universitaria. Docente de la Universidad Mayor de San Francisco Xavier de Chuquisaca (1984-2003). Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana: Secretario Nacional de Evaluación y Acreditación; Secretario Nacional de Desarrollo Institucional y Secretario Nacional de Postgrado (2003-2016). Actualmente Director Nacional de Planificación Académica de la Universidad Católica Boliviana «San Pablo» desde abril 2014. Es Ingeniero Químico e Ingeniero Industrial.

### *María Alejandra Martínez Barrientos*

Candidata a doctorado en Educación en la Universidad Autónoma de Barcelona. Magíster en Enseñanza, Mención: Pedagogía Universitaria, Universidad de Sherbrooke, Canadá. Posee un Diploma de Estudios Avanzados en Psicología Social: Aplicaciones y Métodos, Psicología de la Salud, Universidad de Granada España. Diploma en Neuropsicología Infantil, Universidad de Puebla, México. Es Licenciada en Psicología, Universidad Católica Boliviana. Tiene varias publicaciones independiente y en red. Se desempeña actualmente como Directora del Departamento de Educación de la Universidad Católica Boliviana San Pablo. Fue Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de esta Universidad y docente desde 1997.

### *Susan Lourdes Leliss Santillan Butron*

Magíster en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos de Inversión, Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia. Especialista en Econometría Dinámica y Aplicada, Universidad de Católica Boliviana «San Pablo» (U.C.B.). Posee Diplomas principalmente en Diseño y Gestión de Proyectos bajo metodología Project Management International, Universidad de Loja, Ecuador y de Didáctica y Evaluación de las Ciencias Básicas, U.C.B. – LASPAU, Harvard University. Es Licenciada en Economía, U.C.B. Tiene publicaciones independientes. Se desempeña actualmente como Oficial de Control Académico del Vicerrectorado Académico Nacional de la Universidad Católica Boliviana «San Pablo». Es docente desde la gestión 2005.

## BRASIL

*Roberto Leal Lobo*

É professor aposentado da Universidade de São Paulo (USP). Engenheiro (PUC-Rio), mestre e doutor em Física pela Purdue University, USA, foi vice-reitor e reitor da USP, reitor da UMC, diretor do CNPq e membro do Conselho Superior da FAPESP. Concebeu e dirigiu o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, do MCTI. Presidiu o Conselho Científico do Projeto Alfa, Europa-América Latina, o Instituto Lobo, além de consultor e membro do Conselho Superior do Projeto Columbus, Paris. É atualmente consultor internacional morando em Boston. Recebeu o título de «Doutor Honoris Causa» da Purdue University em 1994.

## CHILE

*Gonzalo Zapata (especialista principal)*

Sociólogo de la P. Universidad Católica de Chile. PhD in Educational Administration & Policy Studies, State University of New York at Albany. Sus líneas de interés/investigación son la sociología de la educación superior, las políticas en educación superior -especialmente las políticas de control y promoción de la calidad-, y la educación internacional comparada. Actualmente se desempeña como profesor de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE-Educación Superior.

*Ivo Tejada*

Licenciado en Sociología de la Universidad de Chile. Ha trabajado en temas de políticas en educación superior, ciencia y tecnología y formación de capital humano avanzado. Actualmente se desempeña como consultor independiente, realizando asesorías en políticas públicas y desarrollo de instituciones en el ámbito de la educación superior.

## COLOMBIA

*Luis Enrique Orozco Silva*

Doctor en Filosofía de la Universidad de Lovaina en Bélgica. Estudios de posgrado en el Instituto de países en Desarrollo. Facultad de Sociología. Universidad de Lovaina. Actualmente, profesor titular de la Universidad de los Andes y Coordinador del Área de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración de la misma Universidad. Ha sido Vicerrector Académico de la Universidad de los Andes y Director del Magister en Dirección Universitaria en la misma Universidad; Coordinador del Consejo Nacional de Acreditación, miembro de la Sala Institucional de

la Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y de la Sala de Doctorados y Maestrías del mismo en el Ministerio de Educación Nacional.

## **COSTA RICA**

*Jorge Mora Alfaro*

Sociólogo. Investigador Asociado de la Sede Académica de FLACSO Costa Rica, entidad de la que fue director entre los años 2008 y 2016. Es miembro del Consejo Consultivo del Estado de la Educación (Estado de la Nación). Ocupó los cargos de Secretario General, Vicerrector Académico y Rector de la Universidad Nacional (UNA) y de Director del Programa Centroamericano en Sociología de la Universidad de Costa Rica (UCR). Fue Presidente del Sistema Nacional de Acreditación de la calidad de la Educación Superior (SINAES). Ha participado en diversas actividades académicas y profesionales en educación y desarrollo social en toda la región latinoamericana. Es autor de varias publicaciones y artículos relacionados con la educación superior.

## **CUBA**

*Marcia Esther Noda Hernández*

Ingeniera Industrial, y M.Sc. Matemática Aplicada e Informática para la Administración, Universidad de Holguín, Cuba. Doctora en Ciencias Técnicas, Universidad Central Marta Abreu de Las Villas

Actualmente es Directora de Evaluación, Ministerio de Educación Superior y Secretaria Ejecutiva de la Junta de Acreditación Nacional. Miembro del tribunal Nacional de Ingeniería Industrial

Ha impartido docencia de posgrado en diferentes universidades en Cuba, Nicaragua, Venezuela, Colombia, Guinea Ecuatorial y Ecuador. Ha publicado más de 40 artículos y ponencias asociadas a la gestión de recursos humanos y la calidad y participado como ponente, miembro de tribunales y comités organizadores en eventos científicos nacionales e internacionales.

## **PAÍSES CENTROAMERICANOS**

*Maribel Duriez (especialista principal)*

Doctora en Educación y Magíster en Administración Universitaria. Licenciada en Física y Administración Educativa. Profesora Titular de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) con 26 años de trayectoria. Especialista en Evaluación y Acreditación Universitaria con 19 años de experiencia. Fue Vicepresidenta del Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior. Ha sido Vicerrectora Académica, Directora de Planificación y Evaluación y Directora Académica. Consul-

tora e investigadora con el BID, IESALC-UNESCO. Actualmente es Vicepresidenta de la Agencia Centroamericana de Acreditación de Posgrados y miembro del Equipo Técnico del Proyecto de Armonización e Innovación Curricular de la Educación Superior, coordinado por CSUCA.

## GUATEMALA

*Maribel Duriez González*

*Gabriela Obregón*

Licenciada en Administración de Empresas, Universidad de Ciencias Comerciales, Posgrado en Recursos Humanos, Universidad Nacional de Ingeniería, Posgrado en Mercadeo, Universidad de Georgia Estados Unidos, 10 años de experiencia como Coordinador de Investigación de Mercados, M&R Consultores. 5 años de experiencia como Docente horario en la Facultad de Mercadeo en la Universidad Centroamericana (UCA), Nicaragua.

## HONDURAS

*Virna Julisa López Castro*

Licenciada en Biología de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Máster en Ingeniería Ambiental del Instituto Tecnológico de Monterrey en México y Doctorado en Ciencias Multidisciplinares de la Universidad de Kaiserslautern en Alemania. Estudios de postgrado sobre educación superior, tales como Gestión de la Calidad, Formación Pedagógica, entre muchos otros. Experiencia docente en la UNAH y en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPN-FM) y durante algún tiempo en la Universidad de Kaiserslautern. Experiencia como consultora investigadora en educación para diferentes organizaciones nacionales e internacionales. Miembro titular de la ACAP y de la CNACES.

*German Moncada Godoy*

Licenciado en Psicología Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Estudios de Doctorado en Psicología en Universidad de Granada, España, y Doctorado en Educación Universidad de Flensburg, Alemania. Ha sido Docente del departamento de Ciencias psicológicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y docente de Métodos de investigación en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Experiencia como consultor para organizaciones no gubernamentales, entidades estatales y organismos internacionales en diferentes proyectos de investigación, ha participado como conferencista en seminarios y congresos de investigación científica. Actualmente se desempeña como Coordinador de Investigación de posgrados de la Escuela de Ciencias Psicológicas de UNAH.

## EL SALVADOR

*Maribel Duriez González*

*Birmania Zamora*

Nicaragüense. Licenciada en Administración de Empresas, graduada con honores, Master en Gestión Universitaria con Mención en Evaluación y Acreditación, Posgrado en Diseño Curricular, Diplomado en Didáctica en Educación Superior, Diplomado en Metodología de la Investigación. Actualmente, Directora de Evaluación y Acreditación de la Universidad de las Américas (ULAM). Docente Universitaria con 10 años de experiencia.

## NICARAGUA

*Maribel Duriez González*

## ECUADOR

*Juan Ponce Jarrín*

PhD en economía del desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales de la Haya. Especialista en temas de pobreza, desigualdad y economía de la educación. Actualmente es Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador.

## ESPAÑA

*Francisco Michavila*

Director de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria. Es doctor Ingeniero de Minas y Catedrático de Matemática Aplicada de la Universidad Politécnica de Madrid, recientemente investido Doctor Honoris Causa por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Entre otros cargos ha sido secretario General del Consejo de Universidades, rector de la Universidad Jaume I de Castellón y director de la ETSI de Minas de la UPM

*Jorge M. Martínez*

Subdirector de la Cátedra desde junio de 2007. Es Economista por la Universidad Autónoma de Guadalajara (México). En este mismo país obtiene los Diplomas en Comercio Exterior y en Marketing Político. En España obtiene el Máster en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Sus

líneas de trabajo e investigación son «la financiación de la educación superior» y «la planificación estratégica de las universidades».

## MÉXICO

*Elia Marum-Espinosa*

Doctora en Economía por la UNAM, Profesora y Directora del Centro para la Calidad e Innovación de la Educación de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, nivel II); Coordinadora de la Cátedra UNESCO Género, Liderazgo y Equidad; del Programa de Emprendimiento Social e Innovación Educativa. Fue Secretaria Académica de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); Presidenta de la Red de Académicos de Iberoamérica y Visiting Scholar en el IESALC de la UNESCO y en la Universidad Estatal de Arizona, Estados Unidos.

## PANAMÁ

*Vielka Martina Jaramillo de Escobar (especialista principal)*

Profesora titular Universidad de Panamá. Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá. Marzo 2015 hasta el momento. Doctora en Ciencias de la Educación. 2010. Maestría en Investigación y Tecnología Educativa. 1983. Especialista en Docencia Superior. 1981. Licenciada en Enfermería. Universidad de Panamá. 1975.

*Omayra Fruto de Santana*

Licenciada en Economía. Maestría en Estadística Aplicada y Especialista en Docencia Superior. Catedrática de la Universidad de Panamá en el área de Estadística Aplicada.

## PARAGUAY

*María del Rocío Robledo Yugueros (especialista principal)*

Ingeniero Civil, Master de Ciencias, con postgrados en áreas de ingeniería, tecnología e innovación. Doctora de la Cátedra UNESCO de Educación Superior. Directora Ejecutiva de la Fundación Parque Tecnológico de Itaipu, Paraguay, (2010-2012). Directiva de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (1992-2008). Miembro Consejo Directivo de ANEAES (2003-2009). Coordinadora de la Discusión de la Reforma de la Educación Superior, MEC (2009-2010). Evaluadora CNAP y CNA, Chile y el IIQ-IAC. Miembro de la Comisión Mercosur para el MEXA y ARCU-SUR. Rectora Organizadora, Universidad San Ignacio de Loyola, Paraguay

(2013-2016). Investigadora país grupo CINDA 2009-2010-2011-2012-2015. Docente de grado y postgrado.

### *Norma Verónica Morales Dávalos*

Especialista en Innovación y Territorio, Universidad Politécnica de Valencia. Especialista en Organización, Sistemas y Métodos, Universidad Nacional de Asunción. Analista de Sistemas, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Gerente General del Parque Tecnológico Itaipu (2010-2012). Coordinadora de Monitoreo y Evaluación, Consorcio UC-Cinde – Programa de Desarrollo Empresarial para Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria y Comercio. Directora Administrativa Facultad de Ciencias y Tecnología, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Gerente de Implementación Universidad San Ignacio de Loyola, USIL, Paraguay, 2014-2015. Investigadora país grupo CINDA 2009-2010-2011-2012-2015.

## **PERÚ**

### *Juan Fernando Vega Ganoza (especialista principal)*

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Bachiller en Filosofía por el ALOISIANUM –Pontificia Facoltà di Filosofia, Gallarate– Italia. Actualmente es coordinador de la Dirección de Asuntos Académicos en la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor a tiempo parcial del programa especial de Gestión de Instituciones de Educación Superior y del Departamento de Teología. Ha sido Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de Calidad Educativa en el Ministerio de Educación y ha liderado equipos de educación popular y desarrollo. Experto en políticas sobre educación y desarrollo.

### *Juan Fernando Vega Franco*

Licenciado en Ciencias y Artes de la Comunicación, y con estudios de maestría en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asesor en temas de investigación socioeconómica, relacionamiento comunitario y certificación ambiental para proyectos de inversión, y cambio climático. En la actualidad se desempeña como especialista en comunicación y desarrollo en el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversiones Sostenibles del Gobierno del Perú.

## **PORTUGAL**

### *Alberto Amaral (especialista principal)*

Profesor en la Universidad de Porto e investigador en CIPES. Fue rector de la Universidad de Porto entre 1985 y 1998, expresidente de CHER y miembro del di-



rectorio de IMHE/OECD. Es miembro vitalicio de IAUP. En la actualidad, preside el consejo de administración de la Agencia Portuguesa para la Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

### *Cristina Sin*

Investigadora en CIPES – Centre for Research in Higher Education Policies. Tiene un PhD en investigación en educación de la Unviuersidad de Lancaster, en el Reino Unido. Anteriormente, trabajó en la Unviuersidad de Lancaster como investigadora asociada y en la Higher Education Academy del Reino Unido en proyectos educacionales tendientes a la mejora de la enseñanza y el aprendizaje en la educación superior.

## **REPÚBLICA DOMINICANA**

### *Altagracia López (especialista principal)*

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

### *Radhamés Mejía*

Graduado en Sociología y en Políticas Públicas Educativas. Realizó sus estudios universitarios en la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, en la Universidad de Kansas y en la John F. Kennedy School of Government, de la Universidad de Harvard. Es profesor Emérito de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Durante el período 1975/2010 fue Vicerrector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y Director del Centro de Investigación en Educación y Desarrollo Humano (CIEDHUMANO), consultor del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y Rector de la Universidad APEC del 2012-2016. Ha sido miembro de diversos organismos internacionales y ha publicado varios libros y artículos. En el año 2007 recibió un Doctorado Honoris Causa de la Universidad de las Antillas.

## **URUGUAY**

### *Claudio Rama*

Economista; Master en Gerencia Educativa; Doctor en Educación; Doctor en Derecho; y cuatro postdoctorados. Coordina Centro de Estudios de Educación Superior, Facultad de Educación, Universidad de la Empresa. Investigador Nivel II Sistema Nacional de Investigadores. Director Observatorio Educación Virtual en América Latina (Virtual Educa, OEA). Consejero Grupo ILUMNO. Ex, Director Instituto

Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Rector Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador), Director Instituto Nacional del Libro; Vice-Presidente SODRE, Director Sistema Nacional de Televisión y Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa (Uruguay). Recibió en dos ocasiones el Premio Nacional de Literatura y 6 distinciones como Doctor Honoris Causa.

## **VENEZUELA, R.B.**

### *María Cristina Parra-Sandoval*

Licenciada en Sociología (UDO 1974), Master of Science in Sociology (ISU 1982), Doctora en Estudios del Desarrollo (UCV 2003). Profesora Titular. Facultad de Humanidades y Educación. Programa Doctorado en Ciencias Humanas. Coordinadora de la Línea de investigación Sistemas, políticas y actores de la educación superior. Universidad del Zulia (LUZ), Venezuela. Especialidad Sociología de la Educación Superior. Distinciones Miembro del Programa de Promoción del Investigador. Nivel III. (Hasta 2011).

### *Luis E. Torres-Núñez*

Contador Público (UNELLEZ 2004), Magíster en Gerencia Pública (LUZ 2010), Cursante del Doctorado Latinoamericano en Educación: políticas y profesión docente. Sede UPEL-Venezuela. Profesor Titular. Programa de Contaduría Pública. Coordinador de la Línea de Investigación Gestión Universitaria. Universidad Nacional Experimental Sur del Lago (UNESUR). Estado Zulia - Venezuela. Miembro Certificado del Programa de Estímulo a la Investigación en Venezuela. Desde el año 2011.

## Código de países

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

ARG:	Argentina
BOL:	Bolivia
BRA:	Brasil
CHL:	Chile
COL:	Colombia
CRI:	Costa Rica
CUB:	Cuba
DOM:	República Dominicana
ECU:	Ecuador
ELS:	El Salvador
ESP:	España
GUA:	Guatemala
HON:	Honduras
MEX:	México
NIC:	Nicaragua
PAN:	Panamá
PAR:	Paraguay
PER:	Perú
PRT:	Portugal
URY:	Uruguay
VEN:	Venezuela

### Países de comparación internacional

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

## Tabla de Información Básica

Características estructurales de los países incluidos en este Informe.  
(Indicadores seleccionados)

	Población Millones*	Ingreso bruto na- cional (USD Mil Millones PPC)	Ingreso Bruto Nacional Per Cápita (USD-PPC)	Crecimiento del PIB Tasa Anual (en %)	Gasto del Gobier- no central (% del PIB)
	2015	2014	2014	2011-2015	2015
ARG	42,9	585,6	22.554	3,1a	43,9
BOL	10,5	33,2	6.465	5,3	41,9
BRA	206,0	1.772,6	15.615	1,0	41,9
CHL	17,7	240,2	23.460	3,8	25,8
COL	47,7	293,2	13.847	4,6	29,6
CUB	11,3	67,9	5.880	3,8	--
CRI	4,7	52,9	15.482	3,5	20,0
DOM	10,4	67,5	14.984	4,9	20,0
ECU	15,9	98,8	11.264	4,4	39,3
ELS	6,1	25,8	8.303	2,0	21,7
ESP	46,4	1.199,7	34.819	-0,1	43,1
GUA	16,0	63,9	7.738	3,8	12,2
HON	7,9	20,3	4.869	3,5	28
MEX	125,3	1.144,3	17.534	2,8	27,6
NIC	6,0	12,2	4.997	5,2	26,4
PAN	3,8	52,1	21.765	7,9	23,2
PAR	6,5	28,1	8.708	5,0	24,4
PER	30,9	192,1	12.195	4,8	22,6
PRT	10,4	199,1	27.835	-0,9	48,2
URY	3,4	53,8	21.507	3,5	31,8
VEN	30,6	239,6	16.673	-0,3	41,0
AUS	23,4	1.223,9	47.389	2,6	37,2
CAN	35,5	1.552,4	45.553	2,1	40,3
EST	1,3	22,7	28.592	3,7	38,9
GBR	64,5	2.849,3	41.159	2,1	40,2
KOR	50,4	1.376,9	36.511	3,0	21,1

Fuente: Sobre la base de IMF, World Economic Outlook Database, April 2016.  
\* Datos The World Bank, Data Bank, 2016.

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



## Introducción

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

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

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

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

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

Sin embargo, y a pesar de los mejoramientos observados en varios ámbitos de la educación terciaria desde la publicación de los anteriores Informes (2011, 2007), persiste el hecho que en las tres áreas estratégicas señaladas, los indicadores pertinentes muestran no solo un desempeño desigual entre los sistemas y países sino, además,

importantes rezagos, insuficiencias y debilidades, según revelan los gráficos y tablas presentados a continuación en este capítulo.

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

En primer lugar, Iberoamérica presenta un cuadro de baja cohesión social, caracterizado por niveles agudos de exclusión, pobreza y desigualdad y por un insuficiente desarrollo de la educación fundamental. Todo esto, a pesar de los avances observados en el plano social y de la educación escolar<sup>1</sup>, limita las oportunidades de las personas para progresar en la vida, debilita el tejido social y reduce el impacto de los avances logrados en el mejoramiento de las condiciones materiales de la población. Para la educación superior este panorama genera efectos negativos. Sociedades con desequilibrios básicos de equidad –como varias en América Latina– tienden a acentuar el carácter selectivo de las universidades y demás instituciones de enseñanza superior y producen efectos indeseados sobre la distribución del capital humano. A la vez, crea desafíos que las instituciones de educación superior no pueden eludir, especialmente con relación al acceso de los sectores, grupos y regiones postergados de la sociedad y en términos de la preparación de los profesores para el sistema escolar.

En segundo lugar, en el campo de los imperativos del crecimiento económico y la competitividad, y a pesar de una primera década del siglo XXI positiva en general para la región, particularmente en un grupo de países latinoamericanos, ahora la región sigue una senda de desaceleración económica iniciada en 2010<sup>2</sup>, confirmando una trayectoria de crecimiento promedio mediocre durante las últimas décadas en comparación con el crecimiento promedio del mundo y el de los países en desarrollo. Su competitividad, condición para participar en las redes globales de producción e intercambio, sigue siendo limitada, en parte por la falta de capacidades para incorporar productivamente el conocimiento disponible e innovar. A la educación superior corresponde un papel clave en el desarrollo y expansión de estas capacidades, particularmente a través de la formación del capital humano profesional y técnico y la producción y transferencia de conocimientos necesarios para la innovación y el incremento de la productividad en todos los ámbitos de la sociedad y la economía.

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

<sup>1</sup> CEPAL, América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015, Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38923-america-latina-y-el-caribe-una-mirada-al-futuro-desde-los-objetivos-de>. Ver asimismo Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015. Disponible en: [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf).

<sup>2</sup> OCDE, CAF, CEPAL, Perspectivas económicas de América Latina 2015 Educación, Competencias e Innovación para el Desarrollo. OCDE/Naciones Unidas/CAF, 2014.



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

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

Un balance del estado de situación del capital humano en Iberoamérica muestra que, a pesar de los desarrollos de la última década, subsisten serias deficiencias que obstaculizan el desarrollo de los países<sup>3</sup>; deficiencias de volumen, acumulación, composición, distribución pero, además, de calidad del capital humano. Adicionalmente, existen insuficiencias formativas en todos los niveles, desde el inicio de la enseñanza obligatoria hasta el nivel superior y más avanzado.

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

Las fallas y déficit detectados en su organización, funcionamiento y distribución se ubican en el centro mismo de su misión y contribución a la sociedad, resultando en un freno para el desenvolvimiento de las capacidades nacionales en el terreno de la integración y cohesión sociales, el crecimiento y la competitividad y la institucionalización y gobernabilidad de la democracia.

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

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

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

<sup>3</sup> El más reciente Informe de Capital Humano del World Economic Forum (2015), cuyo punto de partida es la premisa que el talento, no el capital, será el factor clave que vincule la innovación, la competitividad y el crecimiento en el siglo XXI, ubica a Portugal y España, respectivamente, en los lugares 34 y 41, mientras los países de América Latina ocupan lugares entre 45 y 96 dentro de los 124 países participantes en dicho estudio.



## A.1. Desafío del desarrollo humano y cohesión social

### A.1.1. Indicadores de desarrollo humano e integración social

	Índice de Desarrollo Humano (2014)*		Pobreza en la Población (2011 PPA)**		Índice de Desarrollo Educacional***	
	Puntuación	Ranking	<1,90 USD-PPP x día Último año disponible	<3,10 USD-PPP x día Último año disponible	Puntuación	Ranking
ARG	0,836	40	1,0	1,6	--	--
BOL	0,662	119	3,8	6,4	0,921	74
BRA	0,755	75	2,8	4,3	--	--
CHL	0,832	42	0,5	0,8	0,969	42
COL	0,72	97	2,5	5,3	0,902	80
CUB	0,769	67	--	--	0,981	28
CRI	0,766	69	0,6	1,4	0,948	58
ECU	0,732	88	1,7	4	0,951	57
ELS	0,666	116	0,7	3,2	0,909	78
DOM	0,715	101	0,6	2,4	0,891	83
ESP	0,876	26	--	--	0,987	15
GUA	0,627	128	4,0	9,8	0,85	88
HON	0,606	131	7,7	15,2	0,87	85
MEX	0,756	74	0,7	2,7	0,964	49
NIC	0,631	125	--	--	--	--
PAN	0,78	60	0,8	2,6	0,938	67
PAR	0,679	112	0,9	2,2	0,892	82
PER	0,734	84	0,9	3,1	0,913	77
PRT	0,83	43	--	--	0,976	33
URY	0,793	52	0,1	0,4	0,969	40
VEN	0,762	71	--	--	0,956	54
AUS	0,935	2	--	--	0,984	20
CAN	0,913	9	--	--	--	--
EST	0,861	30	1,2	0	0,984	23
GBR	0,907	14	--	--	0,996	1
KOR	0,898	17	--	--	0,975	35

\* PNUD, Índice de Desarrollo Humano, 2015. Datos obtenidos de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_report\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf)

\*\* Banco Mundial Data Bank. Datos obtenidos de <http://datos.bancomundial.org/>

\*\*\* UNESCO, La Educación para Todos, 2000-2015: Logros y Desafíos. Datos obtenidos de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232435s.pdf>

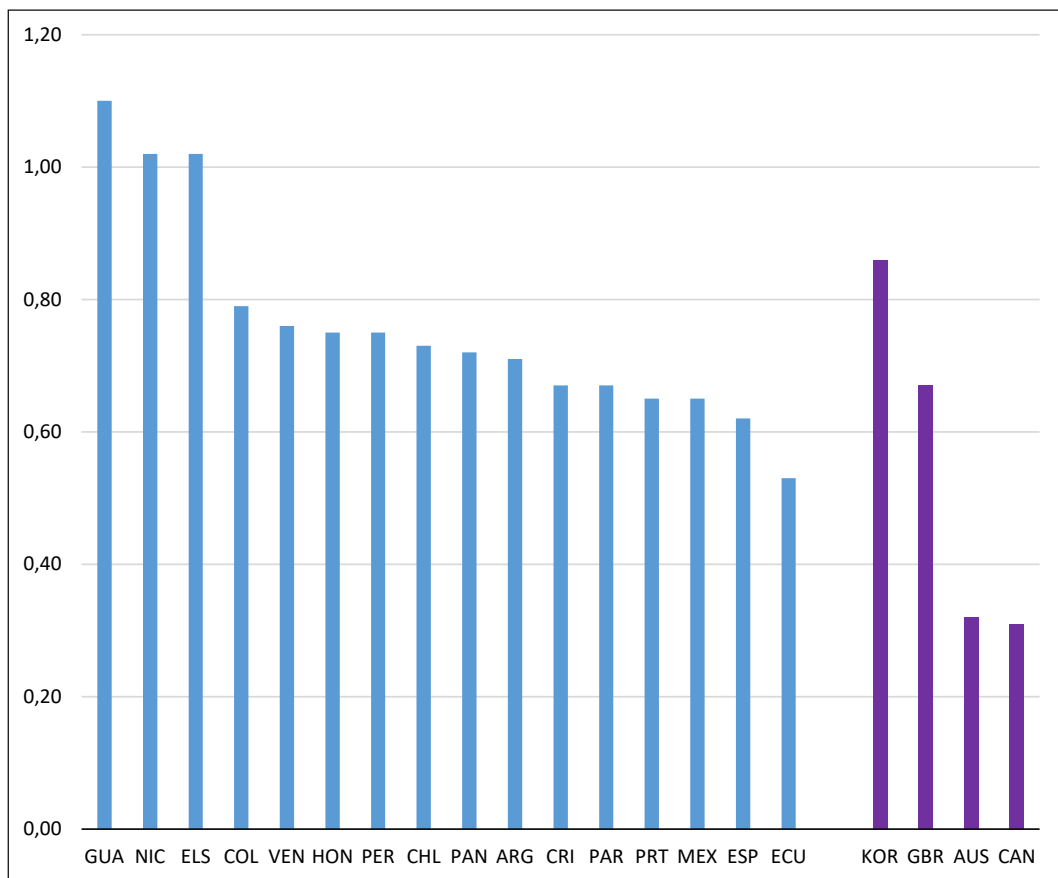
De acuerdo con la clasificación del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, de Iberoamérica solo España se ubica entre los 30 países con el más alto indicador el año 2014, situándose Estonia, del grupo de comparación en esa última posición. Argentina y Chile, de América Latina, se hallan ubicados por encima de Portugal, seguido de Uruguay y, a una relativa distancia, por Cuba. De cualquier forma, la mayoría de los países latinoamericanos se ubica en la categoría de desarrollo humano alto y una proporción menor califica como países con desarrollo humano medio. España, Argentina, Chile y Portugal califican entre los países designados como de desarrollo humano muy alto.

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

El Índice de Desarrollo de la Educación para todos (IDE) es un índice compuesto que permite evaluar los progresos generales en el logro de la Educación para Todos. El valor del IDE estándar de un país determinado es la media aritmética de los cuatro elementos siguientes: (i) La enseñanza primaria universal; (ii) La alfabetización de adultos; (iii) La paridad y la igualdad entre los sexos, que es un promedio de los índices de paridad entre los sexos y de las tasas brutas de escolarización en la enseñanza primaria y en la enseñanza secundaria y de la tasa de alfabetización de adultos; y (iv) La calidad de la educación, medida en función de la tasa de supervivencia hasta el quinto grado. El valor del IDE oscila entre 0 y 1. El segundo de estos valores representa la plena consecución de la Educación para Todos en los cuatro objetivos. Este indicador, entre los países latinoamericanos, Cuba, Uruguay, Chile y México ocupan lugares dentro de los 50 países dentro del ranking mundial. España y Portugal ocupan los lugares 15 y 33 respectivamente, entreverados entre los países de mayor desarrollo del grupo de comparación.

### A.1.2. Progreso en la senda del desarrollo humano

Incremento de puntuación en el Índice de Desarrollo Humano entre 1990-2014  
Crecimiento anual medio del IDH (en porcentaje)

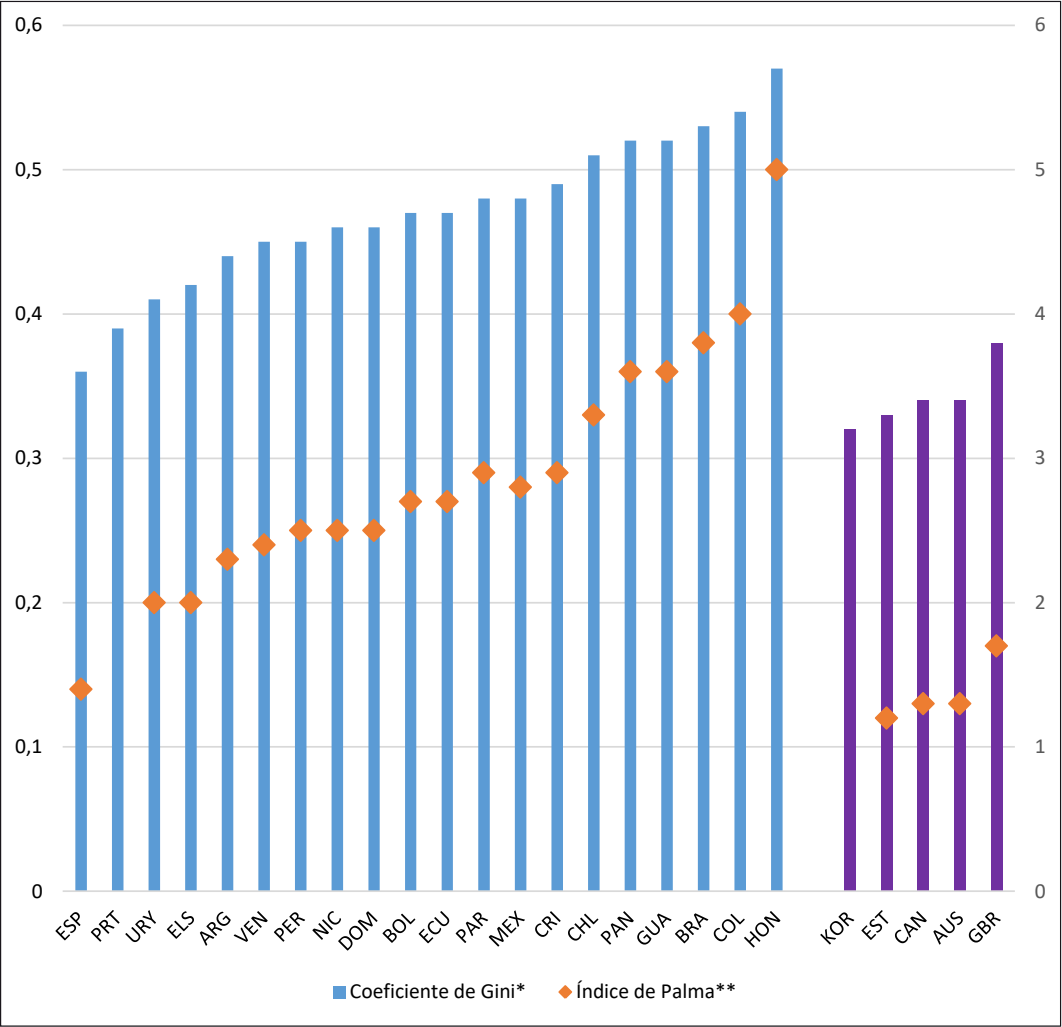


Fuente: Sobre la base de UNDP, Human Development Report 2015.

Todos los países de la región iberoamericana avanzan durante las últimas dos décadas en este indicador que refleja el estado de bienestar social en sus dimensiones básicas, en parte como resultado del ciclo económico favorable durante una parte importante del período y las políticas sociales por aquel sustentadas, mejoramiento que es especialmente notable en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. También Colombia, Venezuela, Honduras, Perú, Chile, Panamá y Argentina muestran una trayectoria positiva.

A.1.3. Desigualdad distributiva

Desigualdad del ingreso: Coeficiente de Gini e Índice de Palma, 2013



\* Año 2013 o último año disponible

\*\* Proporción entre la participación del 10% más rico en el PNB y la participación del 40% más pobre

Fuente: Sobre la base de UNDP, Human Development Report 2015.

La región latinoamericana continúa apareciendo como la más desigual a nivel mundial.<sup>4</sup> En efecto, varios países aparecen entre los más desiguales del mundo. Es el

<sup>4</sup> Según señala un estudio de la CEPAL, «En efecto, la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad de las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social, multiplicándose las brechas por cerrar, caminos por abrir, LC/G.2432(SES.33/3), Santiago de Chile, 2010, p. 13. A su turno, el World Economic Forum afirma: «El impacto destructivo de la extrema desigualdad sobre el crecimiento sostenible y la cohesión social es evidente en América Latina y el Caribe. Aunque la región ha logrado un éxito considerable en la reducción de la extrema pobreza

caso de Honduras, Colombia, Brasil, Guatemala, Panamá, Ecuador, Guatemala, Panamá y Chile. Estos países muestran un Gini igual o superior a 0.50, muy por arriba de España (0.36), Portugal (0.39) y de los países de comparación de otras regiones del mundo.

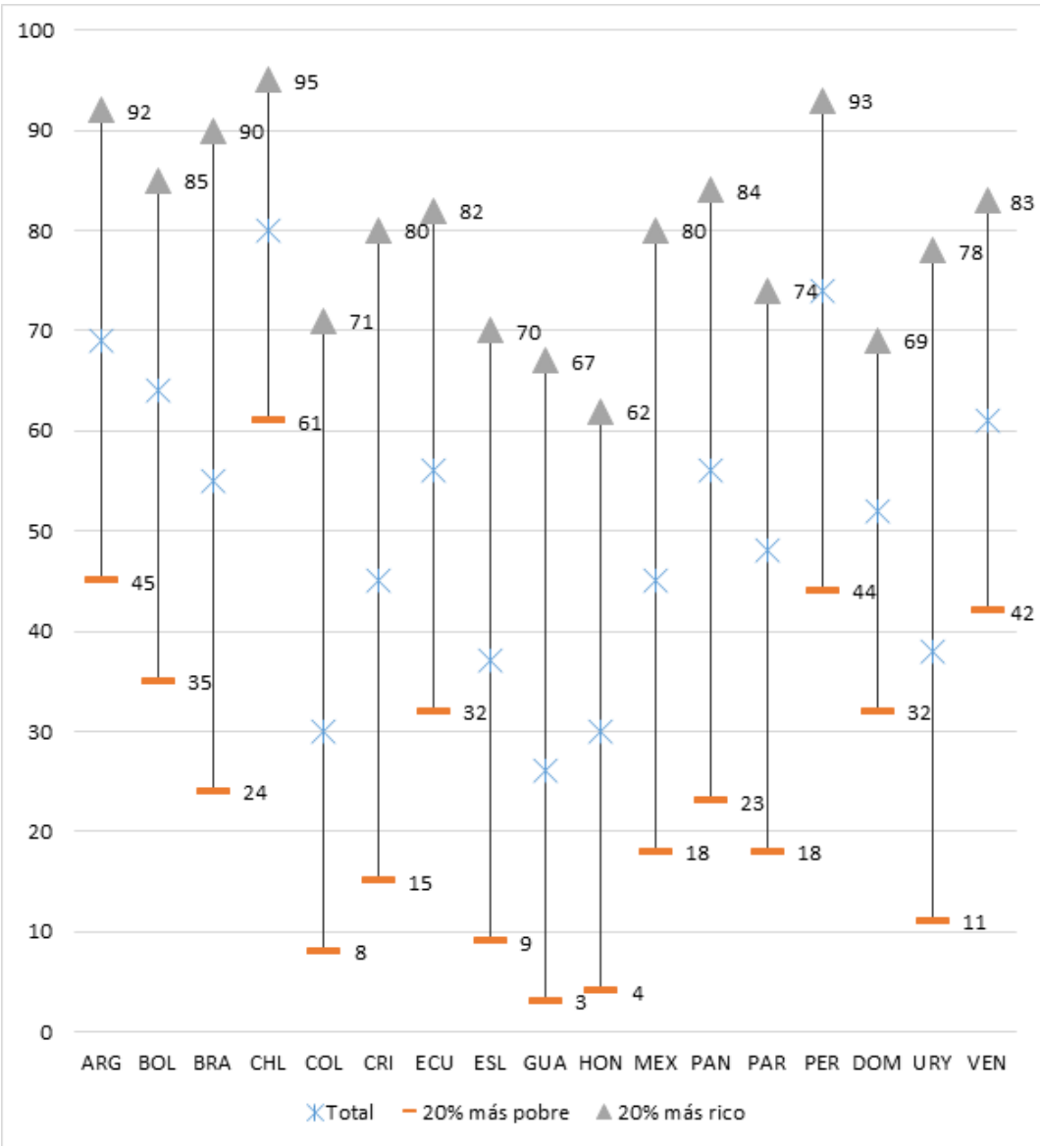
A su turno, el Índice (llamado de Palma) que mide la razón del ingreso o consumo del grupo más rico (10% de mayores ingresos) respecto del grupo más pobre (deciles I, II, III y IV) muestra más altos grados de polarización económico-social en países como Colombia y Honduras, donde el decil de mayores ingresos o consumo, alcanza una participación cuatro veces o más que la participación del decil de menores ingresos.

---

durante la última década, sigue mostrando niveles altos de desigualdad del ingreso y de la distribución de la riqueza, que han obstaculizado el crecimiento sostenible y la inclusión social. En América Latina y el Caribe, la desigualdad está impidiendo retornar a una trayectoria de crecimiento inclusivo, ante un entorno exterior desalentador, con una proyección de crecimiento para 2016 que la CEPAL estima en un 0,2%». WEF, Agenda, «América Latina es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?», 17 enero de 2016. Disponible en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/01/america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-mundo-asi-es-como-lo-solucionamos/>

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

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



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

La aguda desigualdad latinoamericana en la distribución del ingreso se manifiesta en la educación; por ejemplo, a través del desigual nivel de conclusión de los estudios secundarios en personas de 20 a 24 años de edad según su origen socio-económico. Hay países que muestran una baja tasa de graduación escolar a la vez que un muy desigual éxito académico según quintil de ingreso. Es el caso de Guatemala, Colombia y Honduras. En oposición, otros países muestran tasas altas de graduación y menor desigualdad en estos resultados, como ocurre en Chile, y en



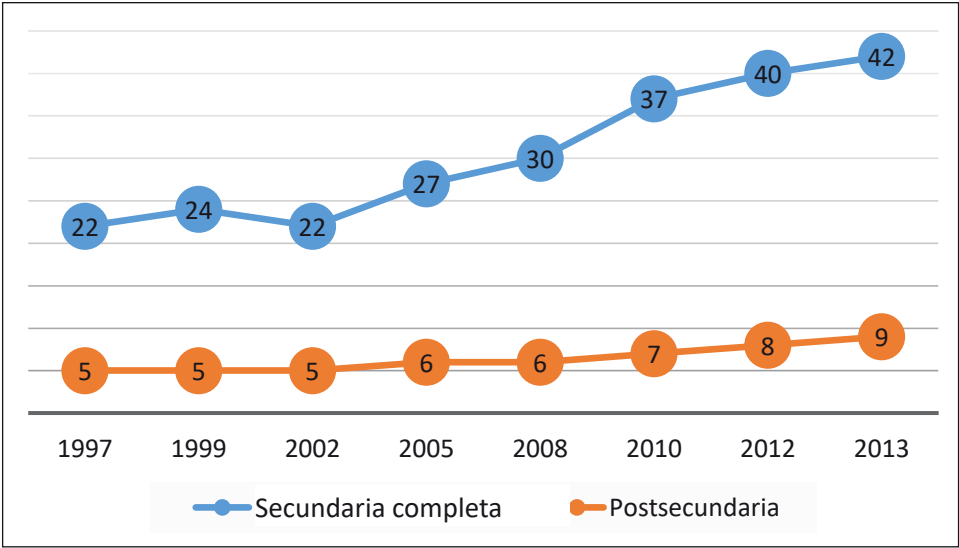
menor medida, en Perú y Argentina. A nivel general, en la región, la proporción de jóvenes de ingresos altos que se gradúa de secundaria triplica la proporción de sus pares pobres que logran este nivel educativo. Además, los avances son escasos en el promedio regional, según muestra un estudio de UNESCO.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Se señala allí que la región latinoamericana «se caracteriza por una muy alta y persistente desigualdad en términos del nivel socioeconómico de las personas. En promedio, en 2010, solo el 21,7% los jóvenes de 20 a 24 años que pertenecían al quintil más pobre de sus respectivos países había terminado la educación secundaria. En contraste, el 78,3% de sus pares del quintil más rico completaron este nivel de educación, es decir, una brecha de 56,6 puntos porcentuales separaba en 2010 a ambos grupos, lo que significa que no hubo en este aspecto en la década pasada prácticamente ningún avance en la región, por cuanto en 2000 la misma brecha era de 57,3 puntos porcentuales.

A.1.5. Progreso escolar

América Latina (18 países): Logro educativo del quintil más pobre respecto al del quintil más rico, por nivel de educación, 1997-2013 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2015

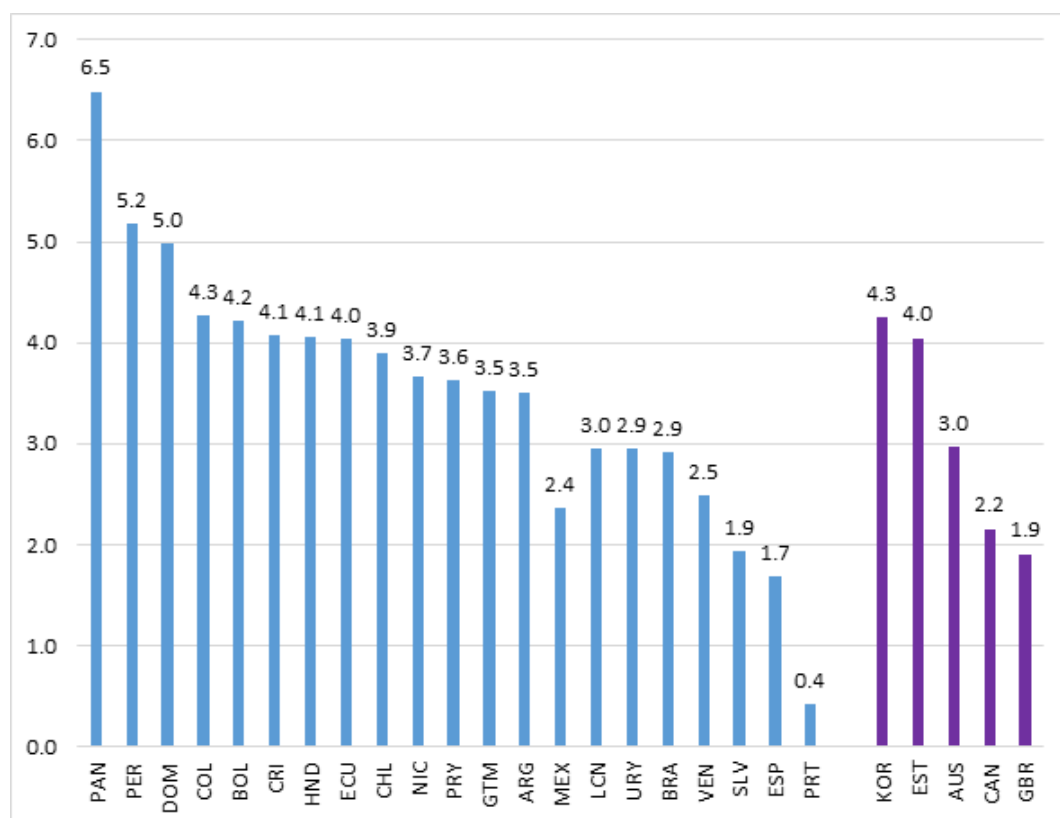
Si bien se observan avances durante las dos últimas décadas, resta aun un largo camino para cerrar las amplias brechas educativas por nivel de ingresos, particularmente en la educación secundaria y postsecundaria. Como ha señalado la CEPAL, un 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil más rico había concluido la secundaria en 2013, mientras que en el quintil más pobre esta tasa solo llegaba al 34%. Es decir, la conclusión de la secundaria en el quintil de menores ingresos (quintil I) fue equivalente a menos de la mitad (42%) de la observada en el quintil de mayores ingresos (quintil V). De todas formas, estas cifras representan un progreso visible en comparación con la situación de 1997, cuando la relación era de apenas un 22%.

En la educación postsecundaria, la brecha es apreciablemente mayor. En 2013, el porcentaje de población con ese nivel educativo alcanzó un 46% en el quintil más rico, mientras que en el quintil más pobre fue de apenas un 4%. Con todo, entre 1997 y 2013 la brecha tendió a reducirse; el logro educativo del quintil más pobre se incrementó como proporción del logro del quintil más rico, pasando del 5% al 9% en educación postsecundaria durante ese período.

## A.2. Desafío del crecimiento y competitividad

### A.2.1. Crecimiento económico durante las últimas décadas

Tasa anual promedio de crecimiento del PIB per cápita, 2000-2015 (en porcentaje)

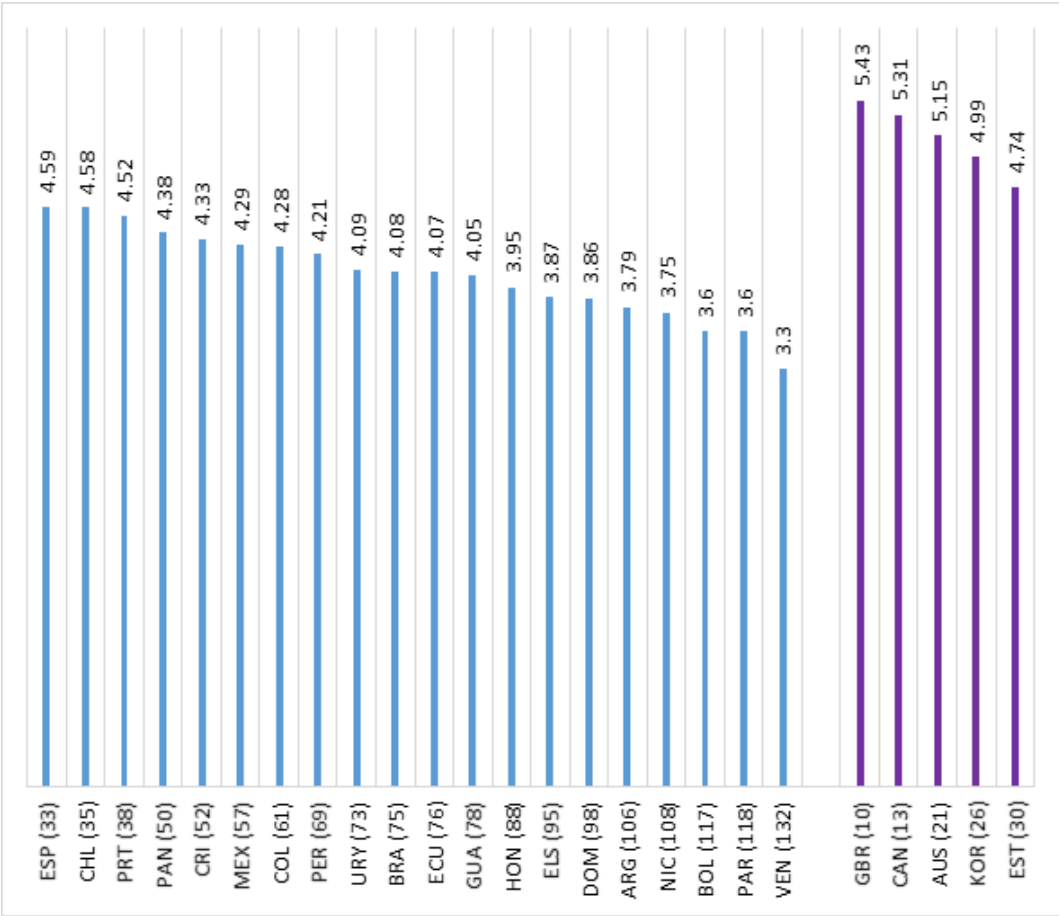


Fuente: Sobre la base de The World Bank, World Development Indicators, Database.

Aunque desigual entre países, el crecimiento anual per cápita promedio de Iberoamérica durante la primera década y media del Milenio (3,5%) aparece, mirado retrospectivamente, como satisfactorio. Particularmente vigoroso fue el crecimiento en estos años de Panamá, Perú y República Dominicana, ubicándose las tasas más bajas de la región en España y Portugal como consecuencia de la crisis de finales de la primera década.

A.2.2. Competitividad de las economías

Índice de competitividad global, 2015<sup>6</sup>  
(Ranking entre 144 países y puntuación por país)



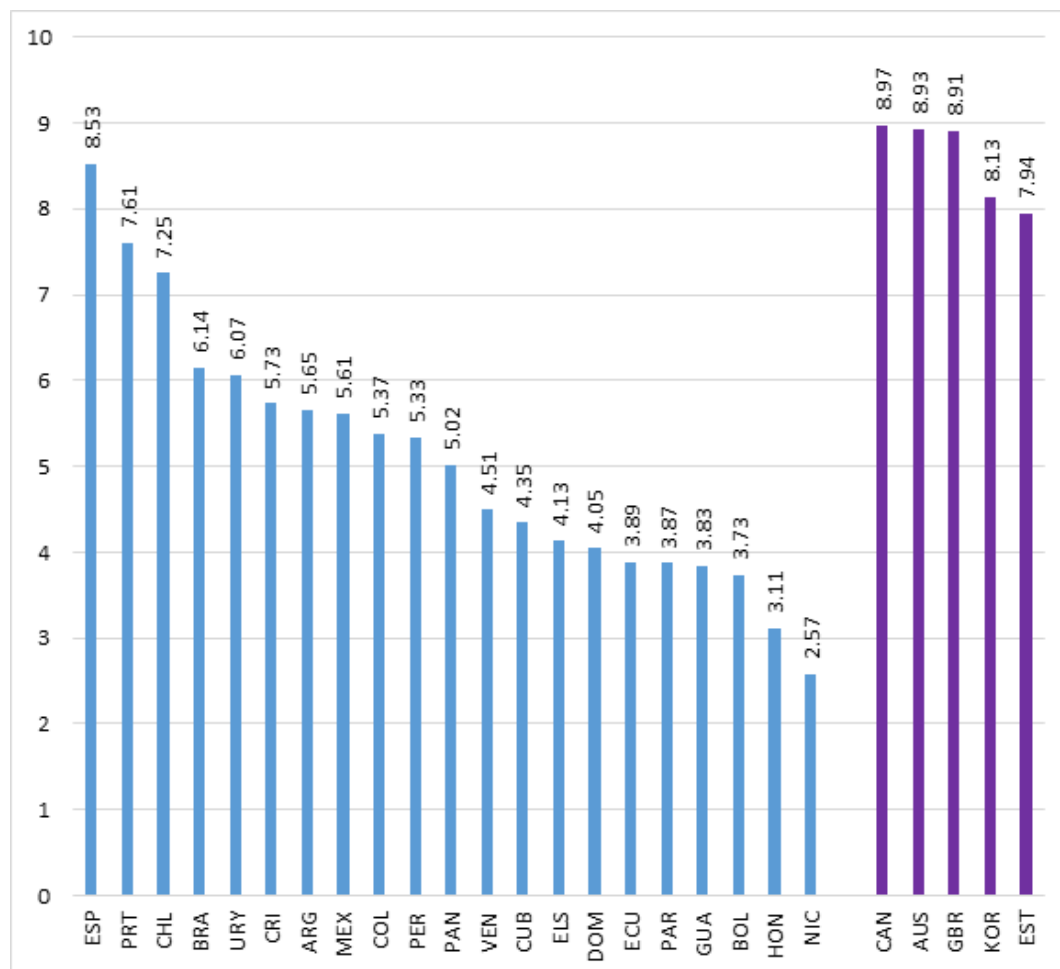
Fuente: Sobre la base de World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2015-2016.

Iberoamérica en su conjunto muestra un relativamente mediocre Índice de Competitividad Global, equivalente al de Guatemala y muy por debajo del grupo de comparación internacional. Dentro de la región España, Chile, Portugal y Panamá lideran, situándose entre los 50 países del mundo de mayor competitividad según el Índice del *World Economic Forum*. Cinco países ocupan lugares en el último tercio del ranking, incluyendo a Argentina, Nicaragua, Paraguay, Bolivia y Venezuela.

<sup>6</sup> El Índice de Competitividad Global, ICG, se construye anualmente sobre la base de tres subíndices: Requerimientos Básicos (26.3%), Potenciadores de Eficiencia (50%) y Factores de Sofisticación e Innovación (23.7%). Estos subíndices están compuestos a su vez por doce pilares, tales como Instituciones, Infraestructura, Eficiencia del Mercado Laboral, Desarrollo Financiero, entre otros. Estos pilares se construyen a partir de 114 indicadores que se calculan a partir de datos «duros», tales como deuda pública, esperanza de vida, asistencia escolar, entre otros, y de datos cualitativos recolectados por la Encuesta de Opinión Ejecutiva, que en el caso de Chile es aplicada anualmente por la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, en su carácter de institución socia del WEF. (Universidad Adolfo Ibáñez, Chile, Índice de Competitividad Global 2015-2016).

### A.2.3. Avance hacia la economía basada en conocimiento

Índice de Economía del conocimiento, 2012



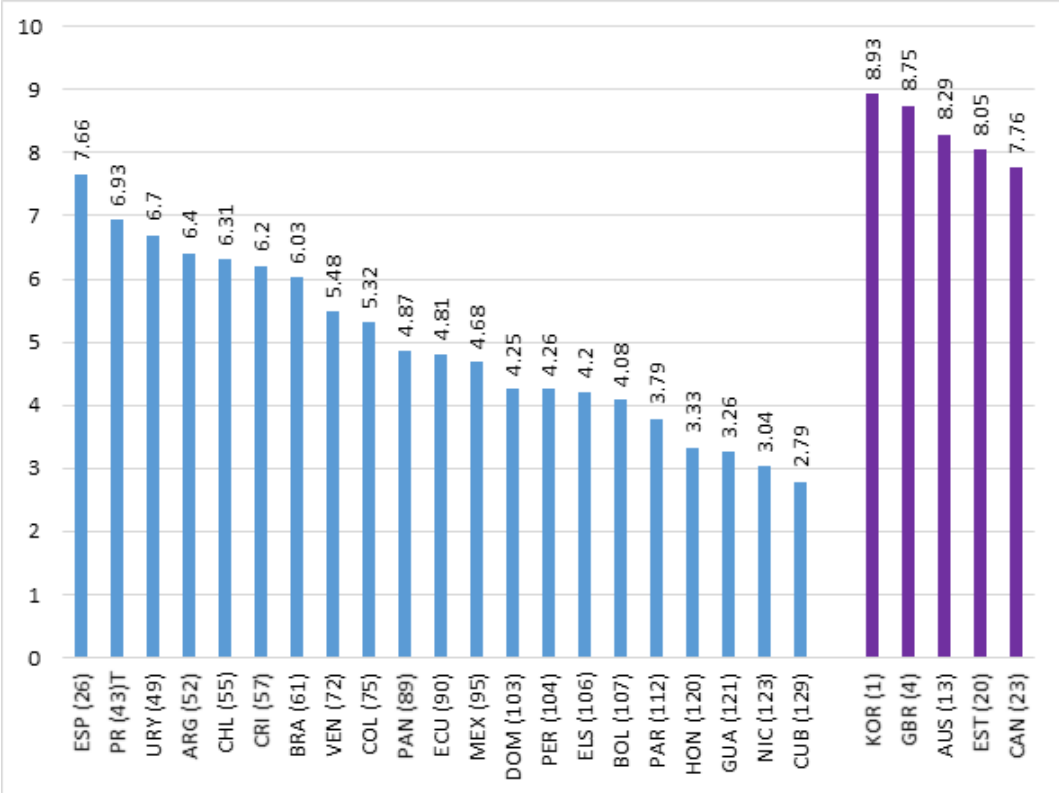
Fuente: Sobre la base de The World Bank, Knowledge Economy Index (KEI) 2012 rankings.

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

En una escala de 1 a 10, solo España, Portugal y Chile alcanzan cifras superiores a siete, situándose América Latina y el Caribe en su conjunto en el nivel 5,30, solo una fracción más arriba que en el Informe pasado de 2011 (con cifras para 2009), y los países más rezagados, Honduras y Nicaragua, por debajo de 3,50.

A.2.4. Avance hacia la sociedad de la información

Índice de Desarrollo de las TIC (IDT)<sup>7</sup>  
(Ranking entre 167 países y puntuación por país)



Fuente: Sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), Informe sobre Medición de la Sociedad de la Información 2015.

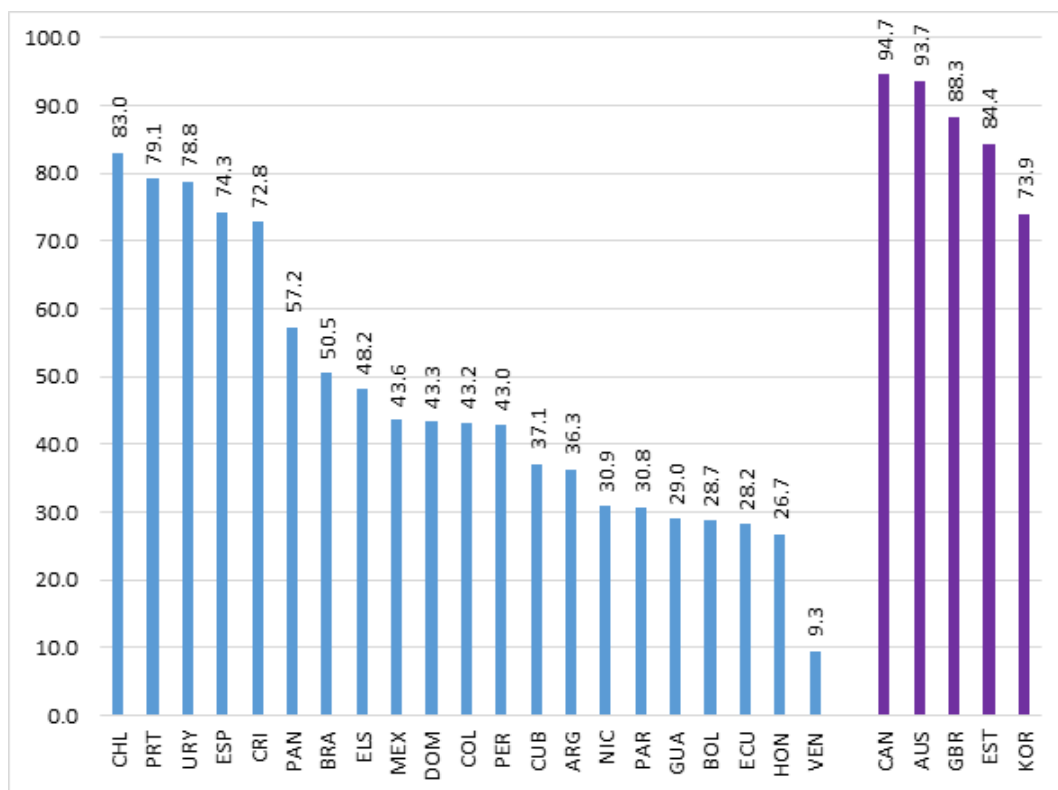
En un Índice de escala 1 a 10 de medición del progreso hacia la sociedad de información y redes, y entre 167 países y economías, España, Portugal, Uruguay, Argentina y Chile se ubican en el tercio superior pero a una considerable distancia de los países del grupo de comparación. El promedio de la región iberoamericana se sitúa justo al medio de la escala. En cambio, Cuba figura entre los países menos conectados del mundo.

<sup>7</sup> El Índice de Desarrollo de las TIC (IDT) es un índice compuesto que combina 11 indicadores en una sola medida de referencia que se puede utilizar para supervisar y comparar la evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones entre los países y a lo largo del tiempo. Se divide en tres subíndices: de acceso, de utilización y de aptitudes, que corresponden cada uno a distintos aspectos del proceso de desarrollo de las TIC. El informe 2015 presenta los valores IDT de 167 economías.

### A.3. El desafío de las instituciones públicas

#### A.3.1. Indicadores de Desarrollo Institucional

Promedio de indicadores de gobernanza por país, 2014  
(Ubicación de percentil sobre 212 países y territorios)



Fuente: Sobre la base de The World Bank, Worldwide Governance Indicators, 2015.

Los valores indican la posición del país en una escala de 0 a 100, donde cero es el valor más bajo y 100 el máximo puntaje posible de obtener en cada indicador.

1: Los indicadores utilizados son: voz y accountability, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, imperio de la ley, control de la corrupción.

Para mayores detalles sobre la metodología y fuentes empleadas en la construcción de estos indicadores ver Worldwide Governance Indicators. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Los países iberoamericanos se caracterizan, en general, por poseer una institucionalidad débil en comparación con los países desarrollados. Solo Chile, Portugal y Uruguay, al igual que los países desarrollados usados en este estudio, se sitúan por sobre el percentil 75 en el Índice combinado que considera los valores medidos en seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, imperio de la ley y control de la corrupción. La mayoría, por el contrario, se ubica por debajo del percentil 50, dentro de un universo que comprende más de 200 países y territorios. Esta debilidad institucional puede expresarse en inestabilidad política, baja efectividad gubernamental y de las regulaciones públicas, débil imperio de la legalidad, corrupción y escasa responsabilidad de las autoridades oficiales ante la sociedad civil.

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD 2014						
	Voz y ren- dición de cuentas	Estabilidad Política	Efectividad del Gobierno	Calidad de las regulacio- nes	Imperio de la Ley	Control de la corrupción
ARG	58,62	49,03	45,67	12,98	18,27	33,17
BOL	48,28	31,55	29,81	20,19	12,5	29,81
BRA	60,59	45,15	47,12	50,48	55,29	44,23
CHL	80,3	63,11	84,13	91,83	87,98	90,87
COL	45,81	10,68	49,52	67,79	42,31	42,79
CUB	6,4	65,53	52,88	7,21	32,21	58,65
CRI	83,74	67,48	69,23	70,19	71,15	75
DOM	53,69	54,37	37,02	51,44	40,38	23,08
ECU	39,41	45,63	34,62	14,9	13,46	21,15
ELS	52,22	40,29	53,37	64,42	35,58	43,27
ESP	77,34	58,25	84,62	75,48	79,81	70,19
GUA	34,98	24,27	24,52	47,6	14,42	28,37
HON	33,5	28,64	20,67	38,94	14,9	23,56
MEX	47,78	20,87	61,6	66,83	37,98	26,44
NIC	35,47	44,17	19,23	38,46	28,85	19,23
PAN	63,05	50,97	62,98	65,38	54,81	46,15
PAR	42,86	38,35	17,31	44,23	27,88	13,94
PER	51,23	27,67	43,75	69,23	33,17	32,69
URY	82,76	83,5	71,15	69,71	75,96	89,9
VEN	18,72	18,93	10,1	2,88	0,48	4,81
PRT	83,25	73,3	79,81	75	84,13	79,33
AUS	93,6	87,38	91,83	98,08	96,15	95,19
CAN	95,57	91,26	95,19	97,6	94,71	93,75
EST	85,22	72,33	81,25	93,27	86,54	87,5
GBR	92,12	60,98	92,79	97,12	94,23	92,79
KOR	68,97	53,88	86,54	83,65	80,77	69,71

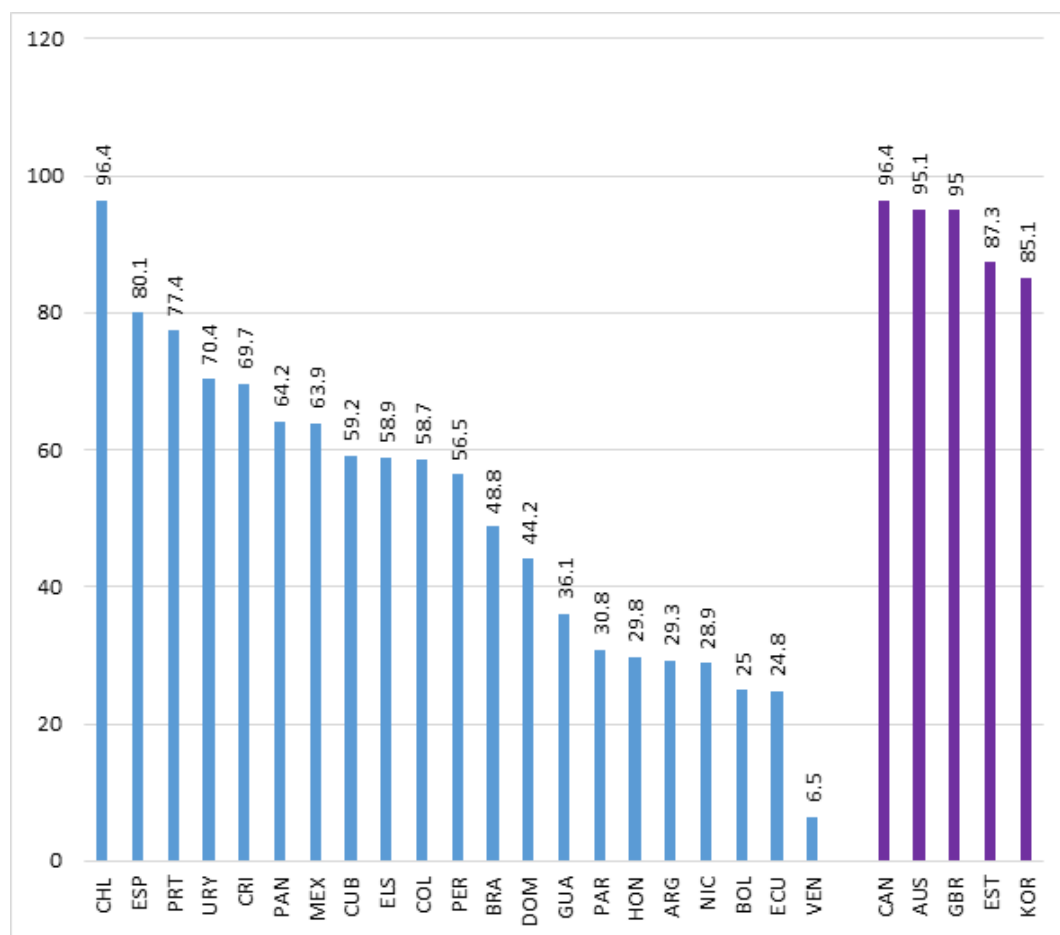
Fuente: Sobre la base de The World Bank, Worldwide Governance Indicators. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>  
Los valores indican la posición del respectivo país en una escala de 0 a 100, donde cero es el valor más bajo y 100 el máximo puntaje posible de obtener en cada indicador.



### A.3.2. Calidad de la política

Promedio de indicadores de efectividad gubernamental<sup>1</sup> y calidad de las regulaciones<sup>2</sup> por país, 2014

(Ubicación de percentil sobre 212 países y territorios)



Fuente: Sobre la base de The World Bank, Worldwide Governance Indicators. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Los valores indican la posición del respectivo país en una escala de 0 a 100, donde cero es el valor más bajo y 100 el máximo puntaje posible de obtener en cada indicador.

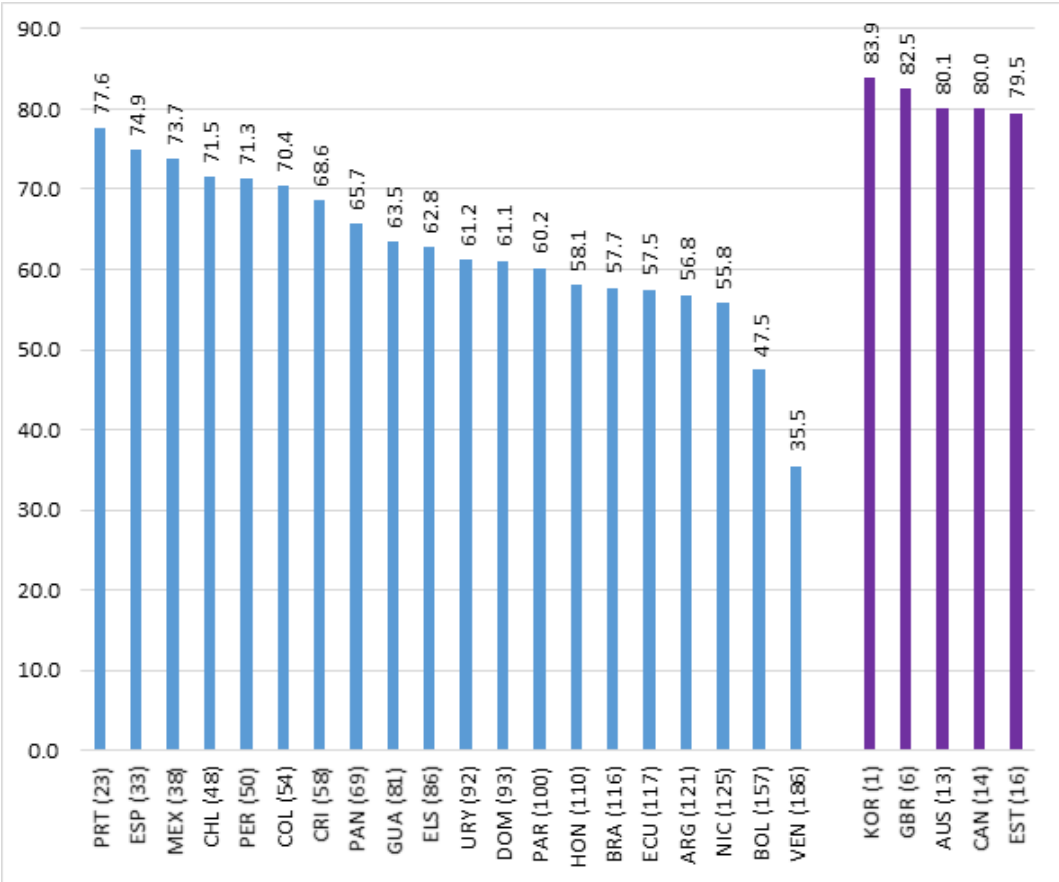
1: El indicador de efectividad gubernamental considera la calidad de los servicios públicos y el personal funcionario y su grado de independencia respecto de presiones políticas y la credibilidad del compromiso gubernamental con esas políticas.

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

En particular, los indicadores de efectividad gubernamental y calidad de las regulaciones públicas –dos manifestaciones de la fortaleza relativa del régimen político-administrativo– aparecen débiles en la región en comparación con el grupo internacional, con pocas excepciones. Uno solo se ubica arriba del percentil 90.

A.3.3. Facilidad para hacer negocios

*Doing business*: efectividad regulatoria para los negocios  
(Indicador de facilidad para hacer negocios<sup>8</sup> en escala de 1 a 100)



Fuente: The World Bank, Doing Business 2016.

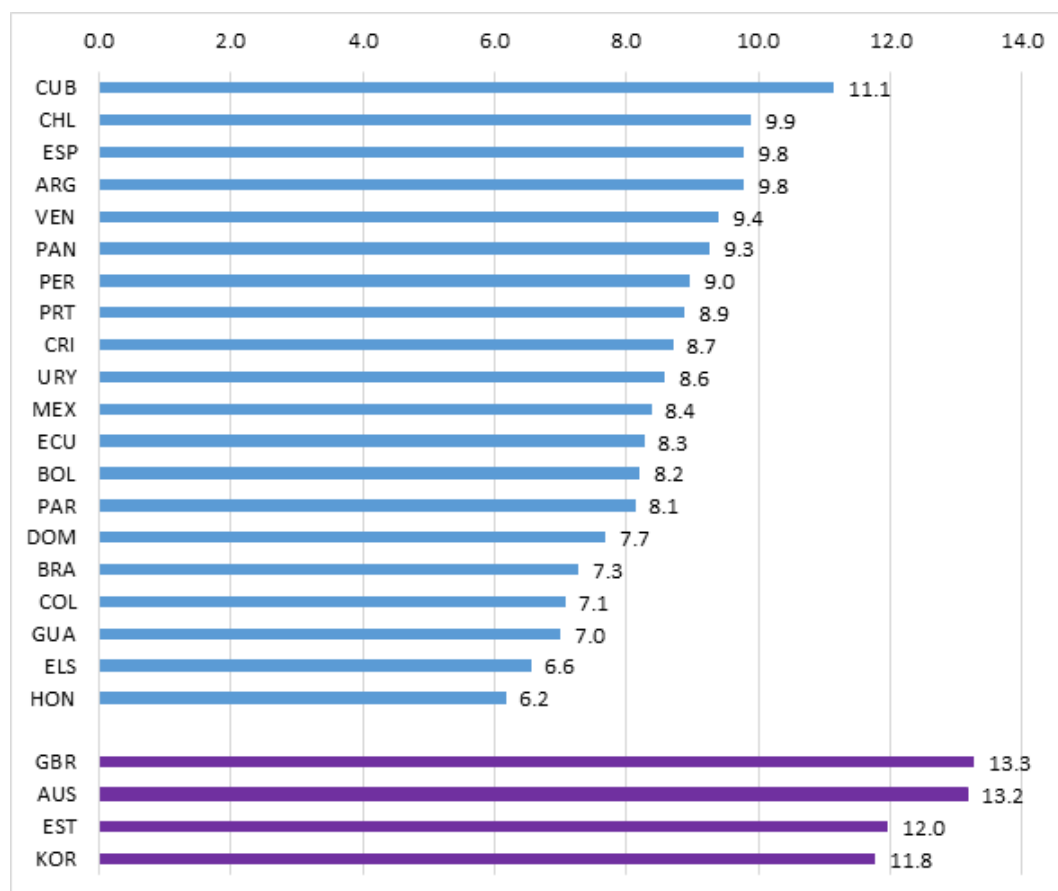
En este Índice, las economías se clasifican del 1 al 189 según la facilidad para hacer negocios. Una clasificación elevada indica un entorno regulatorio más favorable para la creación y operación de una empresa local. De la región iberoamericana, cinco países se encuentran entre los cincuenta primeros, que son Portugal, España, México, Chile y Perú. En el extremo de la menor facilidad para hacer negocios se ubican Nicaragua, Bolivia y Venezuela.

<sup>8</sup> *Doing Business* analiza las regulaciones que afectan a 11 áreas del ciclo de vida de una empresa. Diez de estas áreas se incluyen en la clasificación de este año sobre la facilidad para hacer negocios: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversionistas minoritarios, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencia.

## A.4. El desafío del capital humano

### A.4.1. Educación en la población adulta

Años promedio de escolarización (Nivel CINE 1 y más) en la población de 25 años y más, 2014\*.



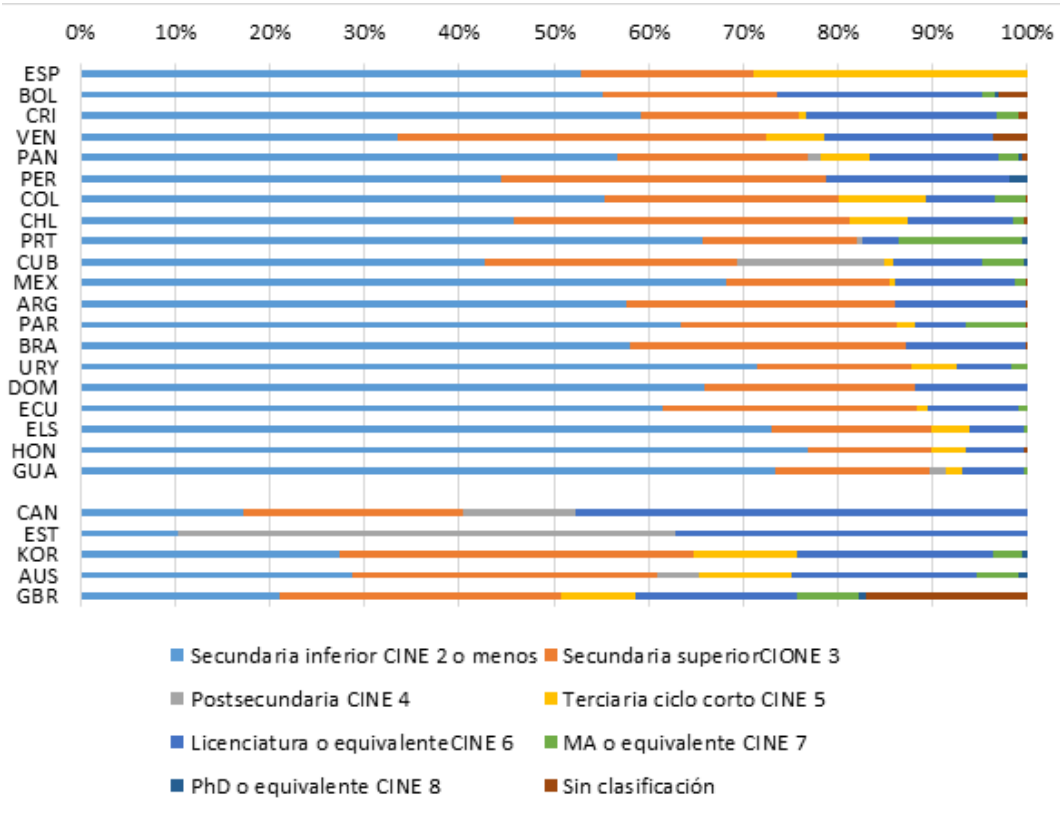
Fuente: Unesco Institute for Statistics, Data Centre.

Para abordar las tareas del crecimiento y la competitividad, superar la pobreza, aumentar los niveles de cohesión social y participación social, y fortalecer las instituciones que facilitan la gobernabilidad democrática, las sociedades necesitan incrementar sostenidamente sus capacidades humanas. Los años promedio de la escolarización adulta son un indicador aproximado de esas capacidades, en cuanto se refiere a la permanencia en instituciones de educación formal.

Durante las últimas décadas, Iberoamérica viene aumentando su capital humano. No obstante, con la excepción de Cuba, este se halla todavía por debajo de lo exhibido por los países desarrollados. Mientras en estos últimos el capital humano de la población de 25 años o más se sitúa en torno a 12/13 años promedio de escolarización en Iberoamérica, además de Cuba, solo Chile, España y Argentina se hallan en torno a 10 años de escolarización. Algunos como Guatemala, Portugal y Venezuela han incrementado positivamente el nivel educacional de su población durante la última década.

A.4.2. Distribución del capital humano en la población

Logro educacional de la población de 25 años y más por nivel obtenido, 2014\*  
(en porcentaje)  
(Países ordenado de mayor a menor según el porcentaje de la población con educación terciaria (CINE 5, 6, 7 y 8))

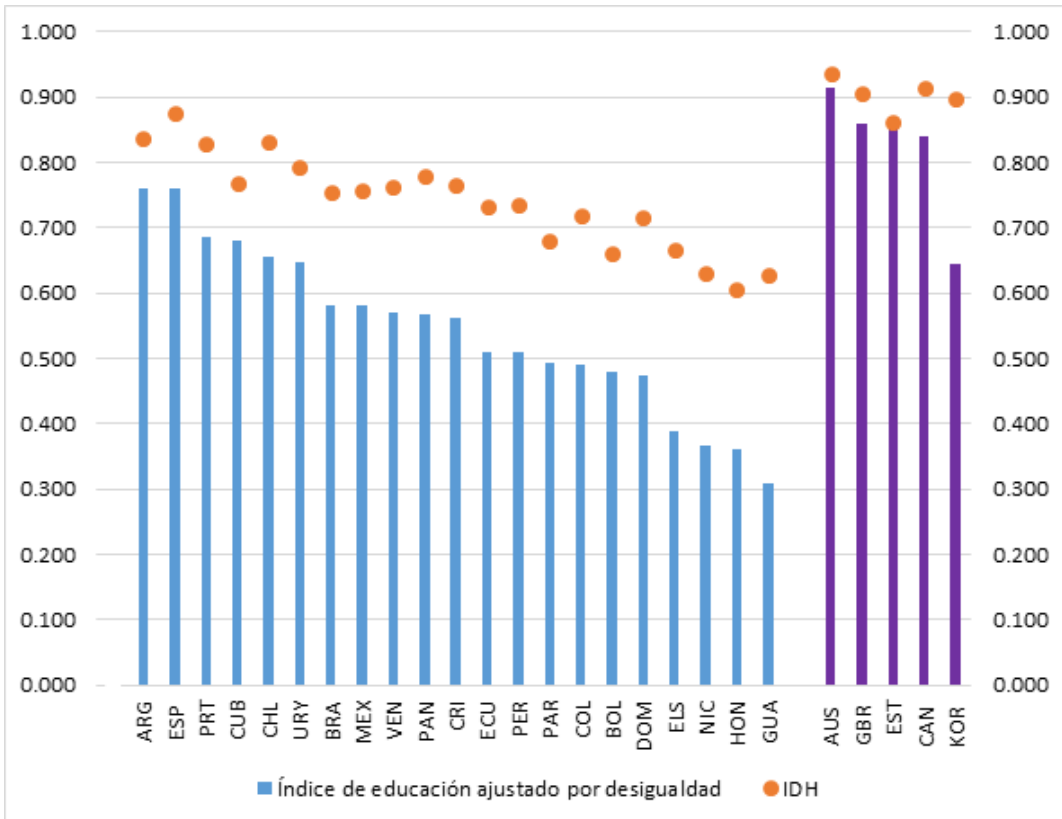


Fuente: Sobre la base de UNESCO Institute for Statistics, Data Centre 2016.  
\*\* O último año disponible después de 2000.  
Nota: En algunos países las cifras reportadas en un nivel agrupan dos niveles.  
Los niveles corresponden a la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de UNESCO del año 2011.

En la mayoría de los países de la región la mitad o más población adulta –con excepción de Venezuela, Cuba, Perú y Chile– posee secundaria inferior (CINE 2) o menos, cifra que se sitúa en torno a dos tercera partes de la población o más en Honduras, Guatemala, El Salvador, Uruguay, México, Portugal y República Dominicana. La mayor proporción de población con educación terciaria se encuentra en España, Bolivia, Costa Rica, Panamá y Perú. El perfil educativo de la población adulta es completamente diferente en los países del grupo internacional de comparación. Las personas con educación secundaria inferior o menos oscila entre 10% y 29% y las personas con educación superior entre un tercio (Australia) y casi la mitad en el caso de Canadá.

### A.4.3. Nivel de desigualdad en la distribución del capital humano

Índice de educación ajustado por desigualdad\* comparado con IDH, 2014



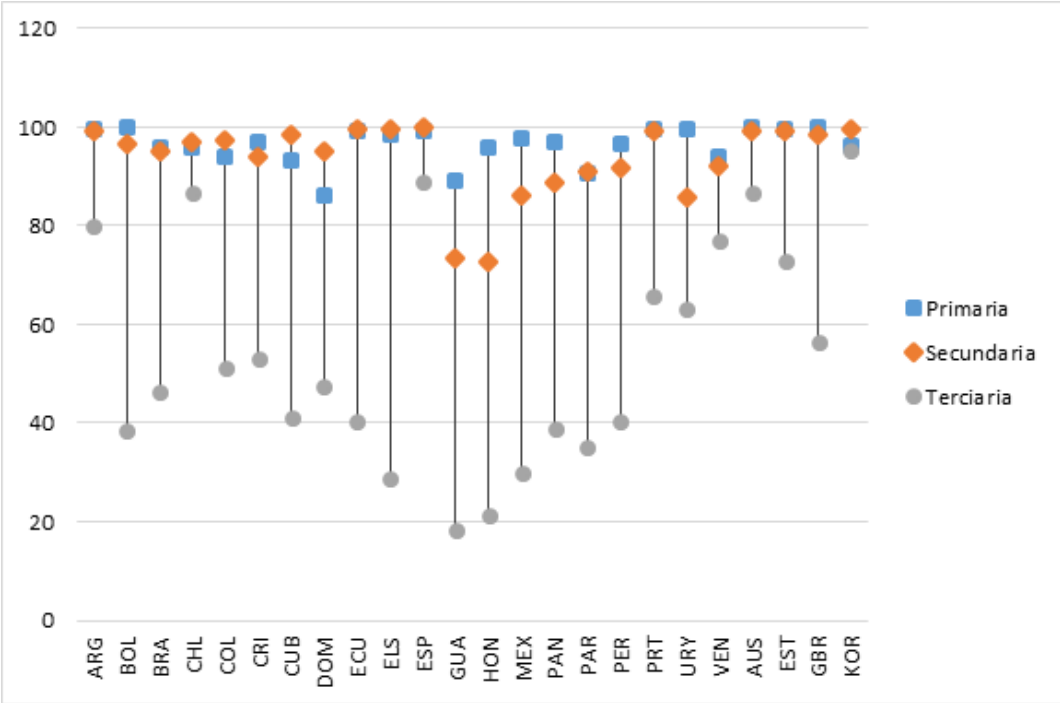
Fuente: Sobre la base de UNDP, Human Development Report 2015.

\*El Índice de Desarrollo Humano de educación ajustado por la desigualdad se mide por la distribución de los años de escolarización de la población según la distribución del ingreso o consumo de los hogares. A mayor altura de la columna, menor desigualdad educativa. A mayor distancia entre el tope de la columna y círculo que indica el puntaje en el IDH, mayor es el efecto de la desigualdad en comparación con el IDH.

El Índice Educativo de los países medido por la distribución de los años de escolarización es relativamente alto en Argentina y España en primer lugar y en seguida en Portugal, Cuba, Chile y Uruguay. Todos los países de la región y del grupo de comparación internacional, con excepción de Estonia, muestran un efecto negativo de la desigualdad educación sobre su respectivo IDH. Este es particularmente intenso en varios países de América Central y, en el grupo de comparación, en la República de Corea.

A.4.4. Formación inicial de capital humano

Tasa de matrícula por nivel educativo, 2014<sup>1</sup> (en porcentaje)  
(Educación primaria y secundaria, tasa neta; educación terciaria, tasa bruta)



Fuente: Sobre la base de UNESCO Institute for Statistics, Data Centre

\* O último año disponible

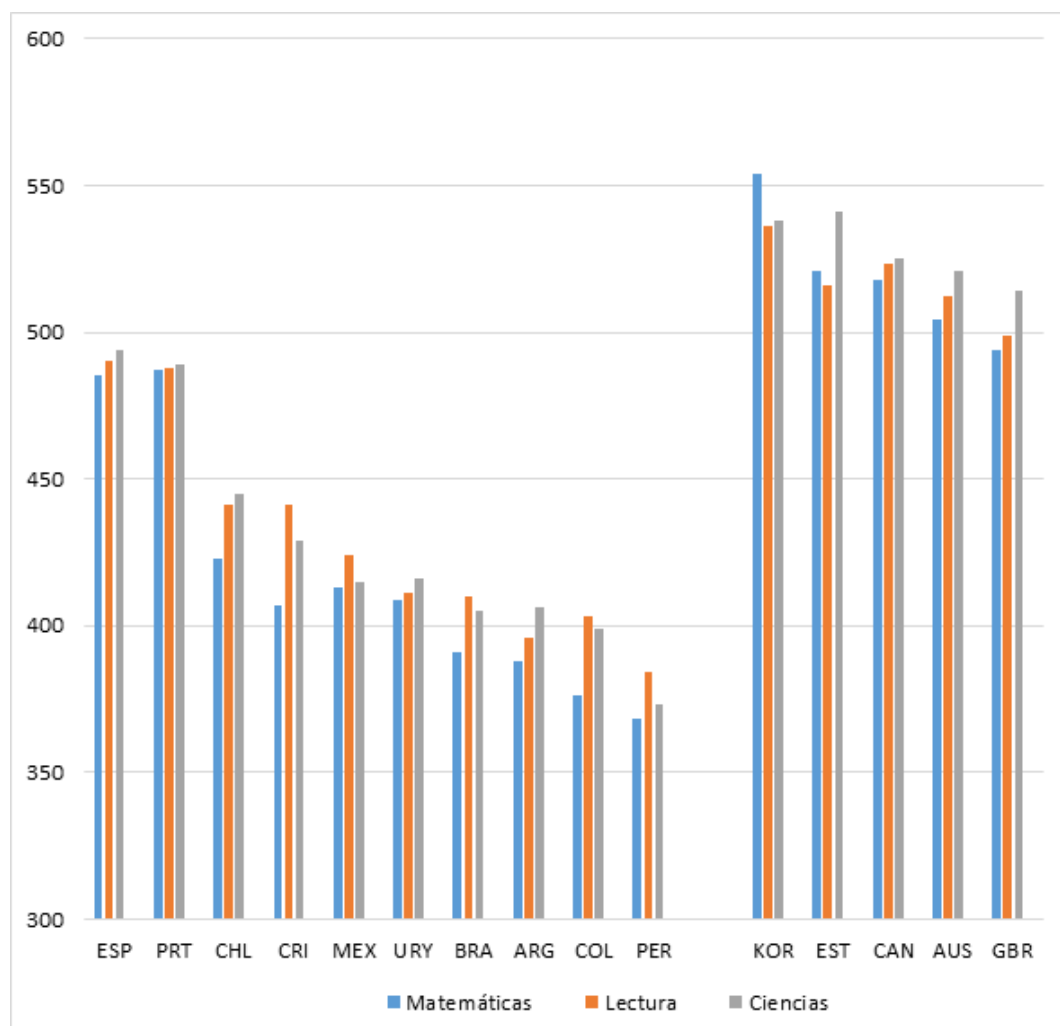
1: Para el nivel primario y secundario se considera la tasa neta de matrícula, que expresa el número total de estudiantes del respectivo nivel en las edades de cursarlo como porcentaje de la población total en dichas edades. El nivel terciario utiliza la tasa bruta de matrícula que expresa el número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

La amplitud de la base formativa del capital humano tiene que ver inicialmente con la cobertura de los sistemas educacionales. Mientras la mayoría de los países incluidos en este Gráfico alcanza tasas de participación neta superiores a un 90% en el nivel de educación primaria, esta proporción cae a 75% en el nivel secundario en algunos de ellos. Ha habido pues importantes avances en el acceso al sistema escolar.

Algo similar ocurre en el nivel terciario, en cuanto a la tasa bruta de participación. Esta alcanza a un 80% o más en Argentina, Chile y España, tasas similares a las de los países de comparación, mientras en otros países de la región representa un 40% o menos de la población, como ocurre en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay.

#### A.4.5. Calidad de la formación inicial de capital humano

Puntuación media en las escalas de matemáticas, lectura y ciencias de PISA, alumnos de 15 años, 2012



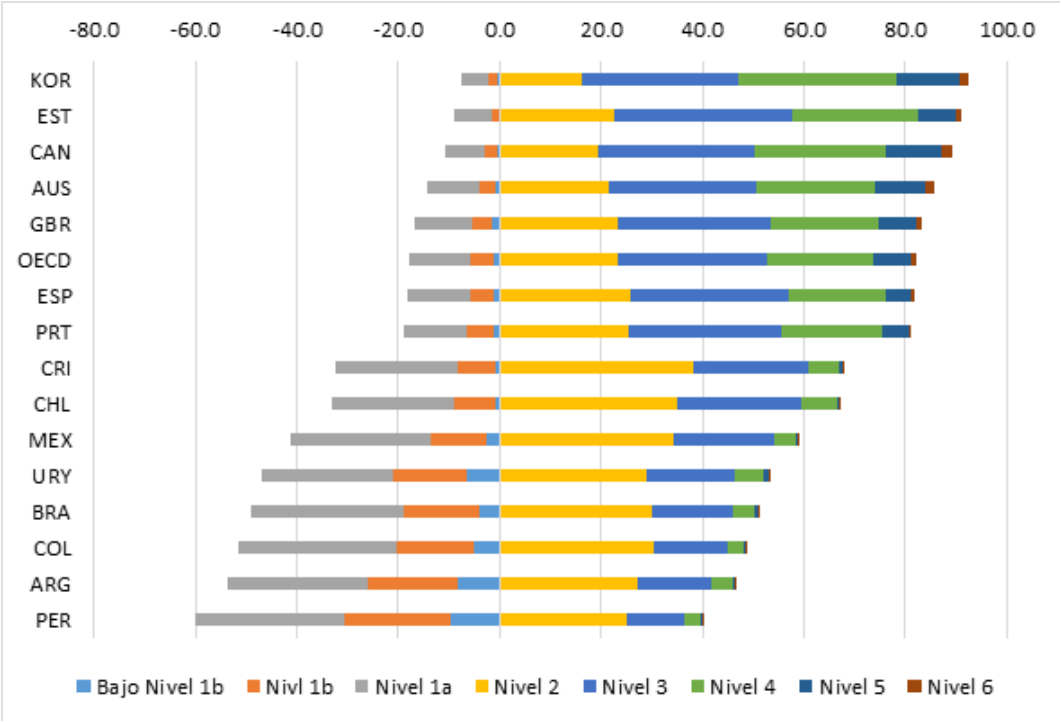
Fuente: Sobre la base de OCDE, Resultados de PISA 2102 en Foco, 2014

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

Este Gráfico muestra el nivel de competencia –esto es, de conocimientos y habilidades– adquirido por los estudiantes a los 15 años de edad, según la medición PISA en las escalas de matemáticas, comprensión lectora (*literacy*) y ciencias. Con excepción de España y Portugal, que se acercan al puntaje promedio de los países de la OCDE, los demás países del área iberoamericana participantes en esta prueba obtienen puntajes netamente inferiores, especialmente en el dominio de las matemáticas. Las diferencias con los países latinoamericanos que componen el panel de comparación equivalen a alrededor de dos años en el caso de Chile y a alrededor de cuatro años en el caso del Perú.

A.4.6. Niveles de competencia de los alumnos

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de competencia en la escala de lectura en la prueba PISA 2012, alumnos de 15 años



Fuente: Sobre la base de OECD, PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Mathematics, Reading and Science

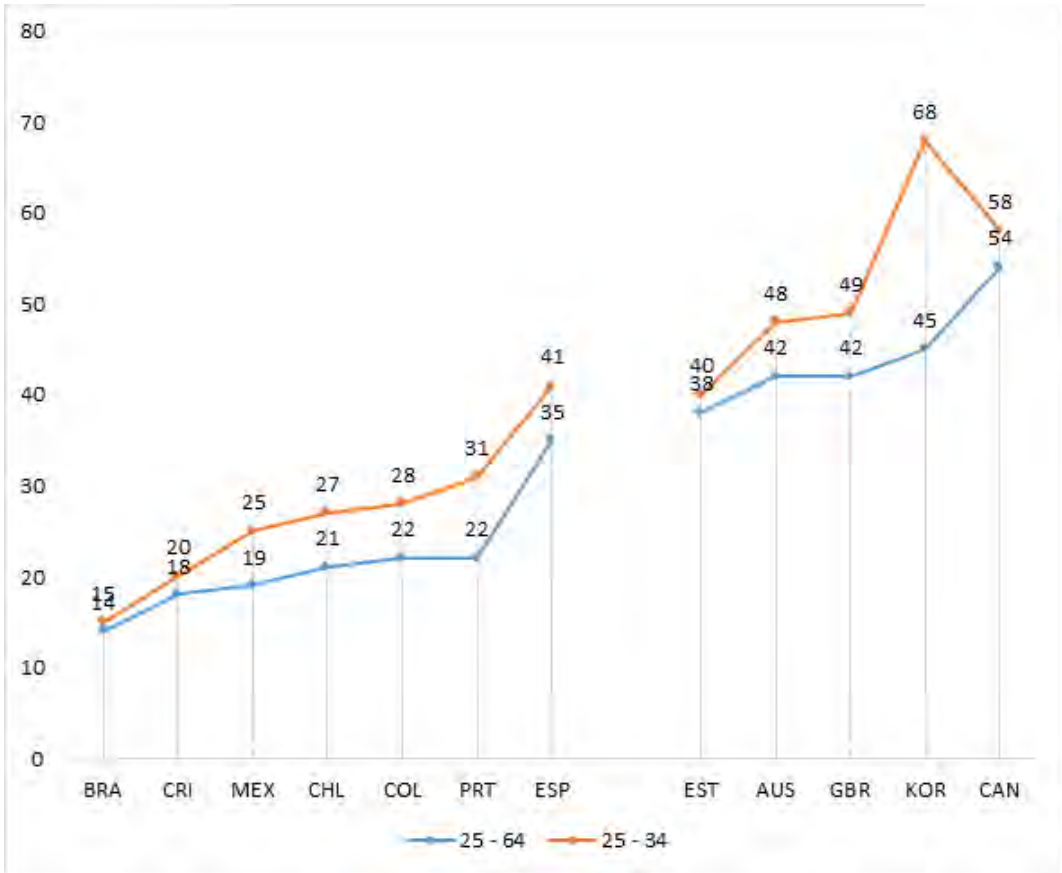
Adicionalmente, es motivo de especial preocupación la distribución de los alumnos iberoamericanos entre los seis niveles de dominio de competencias lectoras que identifica PISA.

Si se considera que el nivel 1b y aquel por debajo de este indican fallas graves en la capacidad de utilizar la competencia lectora como herramienta para la adquisición de conocimiento y habilidades en otras áreas, y que en el nivel 1a los alumnos solo son capaces de realizar las tareas más sencillas desarrolladas por el examen PISA, se concluye que entre los países de Iberoamérica, con excepción de Portugal y España, entre un 30% y un 60% de los estudiantes se hallan en esta situación de serio déficit. Si a ello se agrega el porcentaje que solo alcanza el Nivel 2, definido como aquel que permite realizar tareas lectoras básicas, se concluye que entre dos tercios y hasta un 80% de los alumnos latinoamericanos, según los países, no han logrado, a los 15 años, las competencias de desempeño mínimas para operar adecuadamente en la sociedad de la información. Esta realidad contrasta fuertemente con la de los países de la muestra internacional de comparación, donde la proporción de jóvenes con bajos resultados oscila entre 10% y 20%.



#### A.4.7. Presencia de la educación superior en la población

Población de 25 años y más con educación superior por grupo de edad, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de OPECD, Education at a Glance 2015

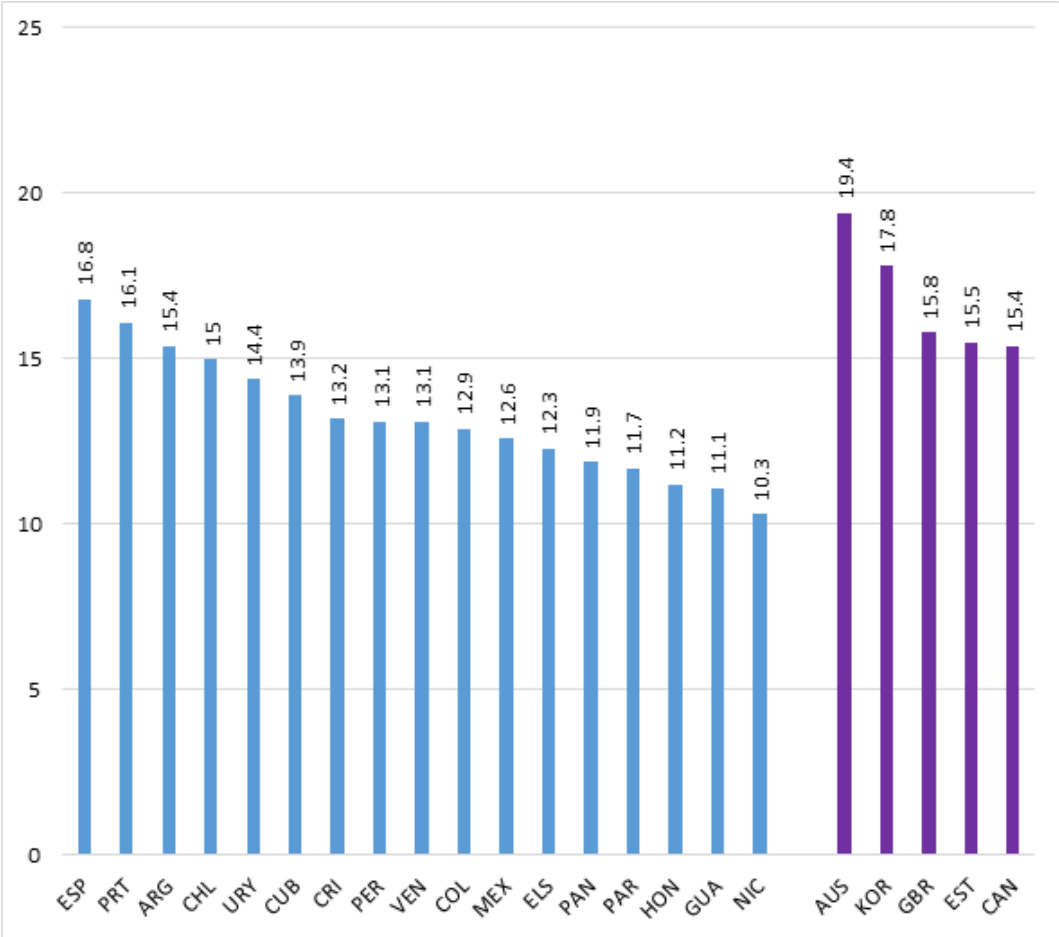
El capital humano avanzado de una sociedad está compuesto especialmente por personas que han cursado estudios de Nivel 5 (técnicos de ciclo corto), de Nivel 6 (bachillerato o licenciatura), de Nivel 7 (maestría o equivalente) y de Nivel 8 (doctorado o equivalente), según la Clasificación Internacional Estandarizada de la Educación - CINE 2011.

Para el grupo de países iberoamericanos con información comparable, la proporción de la población de 25 años y más con estudios superiores, se ubica entre un 14%, en el caso de Brasil, y un 35%, en el caso de España, cifra esta última claramente inferior a la de los países desarrollados de comparación, donde oscila entre un 38% en Estonia y un 54% en Canadá.

A su turno, el porcentaje de personas con educación terciaria viene evolucionado positivamente en todos los países incluidos en la muestra, mostrando un avance en la acumulación intergeneracional de capital humano avanzado de entre 1 punto en Brasil y 9 en Portugal, con un promedio levemente superior a 5 puntos porcentuales en América Latina y un máximo de 23 puntos en el caso de Corea entre los países del grupo de comparación.

A.4.9. Expectativa de escolarización

Esperanza de vida escolar, hombres, 2014 (en años)



Fuente: Sobre la base de UNDP, Human Development Report. Expected years of schooling, males (years).

Como señala la UNESCO, una esperanza de vida escolar relativamente elevada indica una mayor probabilidad que los niños destinen más años a su educación y se asocia con tasas más altas de retención dentro del sistema educativo. Sin embargo, dado el efecto de repetición, el número de años esperado no coincidirá, necesariamente, con el número esperado de grados completados. En la región iberoamericana, las nuevas generaciones aparecen en varios países con una esperanzan de escolarización de 15 años o más, similar a la de países desarrollados como muestran las cifras del grupo de comparación en los casos de Gran Bretaña, Estonia y Canadá. Dentro de la región, la brecha de años esperados de educación alcanza a alrededor de cinco años entre los países situados en los extremos de la escala.

## A.5. Políticas y estrategias para el desarrollo de la educación superior

Según los miembros del panel de expertos nacionales consultados para este Informe, solo en un tercio de los países participantes las políticas de educación superior ocuparon un lugar prioritario dentro de las agendas de los gobiernos durante el período 2011-2015.

### Prioridad

SÍ							NO													
CHI	CRI	CUB	ECU	HON	MEX	NIC	ARG	BOL	BRA	COL	ELS	ESP	GUA	PAN	PAR	PER	PRT	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14

A su turno, el clima en que las políticas se han discutido, sea que ellas tengan o no prioridad, ha sido percibido por el panel en la mayoría de los países como de relativo consenso o indiferencia antes que como un clima confrontacional. No hay una asociación necesaria entre alta prioridad del tema y clima más o menos consensual y caben, por el contrario, diversas combinaciones. En algunos casos el consenso nace de una iniciativa bien articulada con las principales partes interesadas (*stakeholders*), que cuenta con respaldo político y con la opinión favorable de los medios de comunicación. En otros casos, el proyecto de reforma se convierte en eje de una confrontación. En varios países se da cuenta de una modificación del clima político y de opinión dentro del período, pasándose de un clima confrontacional a uno de consenso o viceversa.

### Clima

Consenso								Confrontación						Indiferencia		
ARG	CRI	CUB	ECU	ELS	MEX	NIC	DOM	BOL	CHI	ESP	PER	PRT	VEN	BRA	GUA	URY
1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	1	2	3

Ahora bien, la prioridad otorgada a las políticas dirigidas a este sector ha tenido diversos objetivos, de mayor o menor alcance. Por ejemplo, en un número importante de países hubo iniciativas significativas de cambio de la legislación de base de la educación superior.

### Legislación de base

SÍ												NO							
ARG	CHI	COL	CRI	ECU	ELS	HON	MEX	PAN	PAR	PER	VEN	BRA	CUB	ESP	GUA	NIC	PRT	DOM	URY
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8

De modo pues que en un número importante de países se han puesto en discusión durante el último quinquenio aspectos importantes de la estructura institucional

de provisión de educación terciaria o de su regulación, control de calidad y financiamiento. En varios países se modificó la ley de base; en unos pocos, un cambio similar tuvo lugar en los años finales del quinquenio anterior.<sup>9</sup>

Además, se han discutido y aprobado normas básicas para el financiamiento de los sistemas nacionales; arreglos institucionales y procedimientos para el aseguramiento de la calidad y la acreditación; algunas cuestiones relativas a la organización de la docencia, como marcos nacionales de cualificaciones y normas para ampliar la equidad en el acceso.

Como hipótesis más general podría plantearse que los gobiernos de la región, particularmente en la parte latinoamericana, están buscando por diversos medios establecer un mejor balance entre el papel conductor, regulador y financiador del Estado por una parte y, por la otra, el funcionamiento del sector privado de la educación superior. Este, como se muestra más adelante, ha alcanzado un peso significativo –en torno a la mitad– dentro de la matrícula terciaria total y tiene igualmente un peso significativo en el financiamiento de los respectivos sistemas nacionales. Este sector, que durante las últimas décadas se expandió fuertemente favorecido por políticas de mercado que solían ser poco exigentes para los proveedores institucionales, estaría siendo ahora regulado con mayor atención, sujeto a reglas más demandantes desde el punto de vista del aseguramiento de la calidad y sometido a requisitos de rendición de cuentas y transparencia que antes solo se hallaban débilmente presentes.

Lo anterior no significa que estemos frente al surgimiento de un «nuevo contrato» entre el Estado y las instituciones de educación superior. Más bien, se trata de sucesivos ajustes en dicha relación, dentro de sistemas nacionales que en su gran mayoría mantienen un régimen de provisión mixta (estatal y privada) y de financiamiento mediante esquemas de costos compartidos (esto es, con recursos provenientes de fuentes fiscales y privadas).

Estos procesos de modernización incremental de la gobernanza de los sistemas explica también el gradual aumento en el número de países que a esta altura cuentan con un cierto grado de planeamiento de su desarrollo o al menos con una visión estratégica de mediano plazo. En algunos casos esta visión ha sido construida durante los procesos de cambio legislativo; en otras, obedece a consultas amplias impulsadas a veces por los gobiernos y, en ocasiones, por las propias instituciones de educación superior. No siempre los documentos aprobados tienen una clara especificación de metas e indicadores para evaluar su cumplimiento; es decir, en ciertos casos adoptan la forma de una declaración de intenciones sin atribución de responsabilidades.

Estrategia

SÍ													NO						
BRA	COL	CRI	CUB	ECU	ELS	HON	MEX	NIC	PAN	PAR	DOM	VEN	ARG	CHI	ESP	GUA	PER	PRT	URY
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5	6	7

<sup>9</sup> Para una revisión de políticas del período anterior, véase J. J. Brunner y C. Villalobos (eds.), Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2014.

## ***B. Plataforma Institucional***



## Introducción

Los sistemas nacionales de educación superior de la región iberoamericana han experimentado una fuerte expansión durante las últimas dos décadas producto del aumento continuo de la participación de la población en este nivel educativo (C.1.2). En respuesta a esta demanda cada vez más masiva y diversa, los sistemas amplían y diversifican también su oferta mediante la conformación de sistemas crecientemente diferenciados en su base institucional.

El número de instituciones universitarias pasó de 75 en 1950 a alrededor de 850 en 1995 y alcanzó a más de 3 mil durante la primera década del presente siglo. Según lo reportado por los países participantes en este estudio, hay ahora 4.220 universidades, de las cuales dos de cada tres son privadas. Además, existen más de 6.660 instituciones no universitarias de educación terciaria que ofrecen cursos de orientación vocacional, técnica y tecnológica<sup>1</sup>. En total hay, pues, en la región alrededor de 11 mil instituciones terciarias.

Por su parte, el crecimiento continuo de las instituciones privadas, hasta convertirse, desde el punto de vista cuantitativo, en los principales proveedores de educación terciaria en varios países de la región (Chile, Brasil, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Perú y Costa Rica) (C.3.1), conlleva el ingreso de nuevos actores a los sistemas nacionales, tales como grupos empresariales, locales e internacionales, junto a los tradicionales proveedores públicos, privados confesionales y privados de orientación selectiva. Asimismo, comienza a observarse en algunos países una tendencia hacia la internacionalización de programas y carreras, y la creación de alianzas institucionales –nacionales e internacionales– como una estrategia para reforzar la competitividad de las universidades locales.

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

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

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

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

blándose así de un número creciente de cátedras, departamentos, escuelas, carreras y programas, institutos, centros y facultades.

En sentido vertical, los sistemas se diferencian habitualmente distinguiendo entre niveles y jerarquías institucionales y de programas, como ocurre en los sistemas duales con la distinción entre universidades e instituciones no universitarias y entre programas agrupados según la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE 2011) en los niveles números 5 (ciclo corto), 6 (bachilleratos y licenciaturas), 7 (maestrías y equivalentes) y 8 (doctorados y equivalentes).

También hacia dentro las universidades se vuelven más complejas en sentido vertical, al diferenciar entre la enseñanza de pregrado y de posgrado y añadir continuamente nuevos cursos conducentes a una variedad de certificados o diplomas ordenados jerárquicamente. Cada uno de estos certificados suele dar lugar, además, a una variedad de menciones y especializaciones; en particular, mediante la combinación de saberes provenientes de disciplinas dispares que hasta ayer parecía no tener puntos de contacto.

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



## B.1. Plataforma institucional de los sistemas

### B.1.1. Instituciones de educación superior

Número de instituciones de educación superior por nivel universitario y no universitario según sector público y privado, año 2014\*

	Universitario		No universitario**	
	Público	Privado	Público	Privado
ARG	66	65	1023	1190
BOL	19	40	313	
BRA*	122	220	176	1850
CHL <sup>1</sup>	16	44	..	103
COL*	59	142	21	66
CUB	52			
CRI	5	53	2	27
DOM	1	30	16	
ECU	33	26	143	133
ELS	1	23	8	9
ESP	50	33	78	
GUA	1	14	40	
HON	6	14	..	..
MEX	851	1816	144	89
NIC	6	51	2	..
PAN	5	28	4	21
PAR	8	45	7	30
PER	51	91	977	
PRT	16	40	20	42
URY	1	4		12
VEN	25	47	32	70
TOTAL	1394	2826	6648	

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2016 e Informes Nacionales en J. J. Brunner y C. Villalobos (comps.) Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013. Ediciones Diego Portales, Santiago, 2014. Datos faltantes obtenidos de las estimaciones nacionales en la Red.

\* O último año disponible.

\*\* Números entre columnas indican que fuente no distingue si corresponden a instituciones públicas o privadas.

.. Dato no disponible.

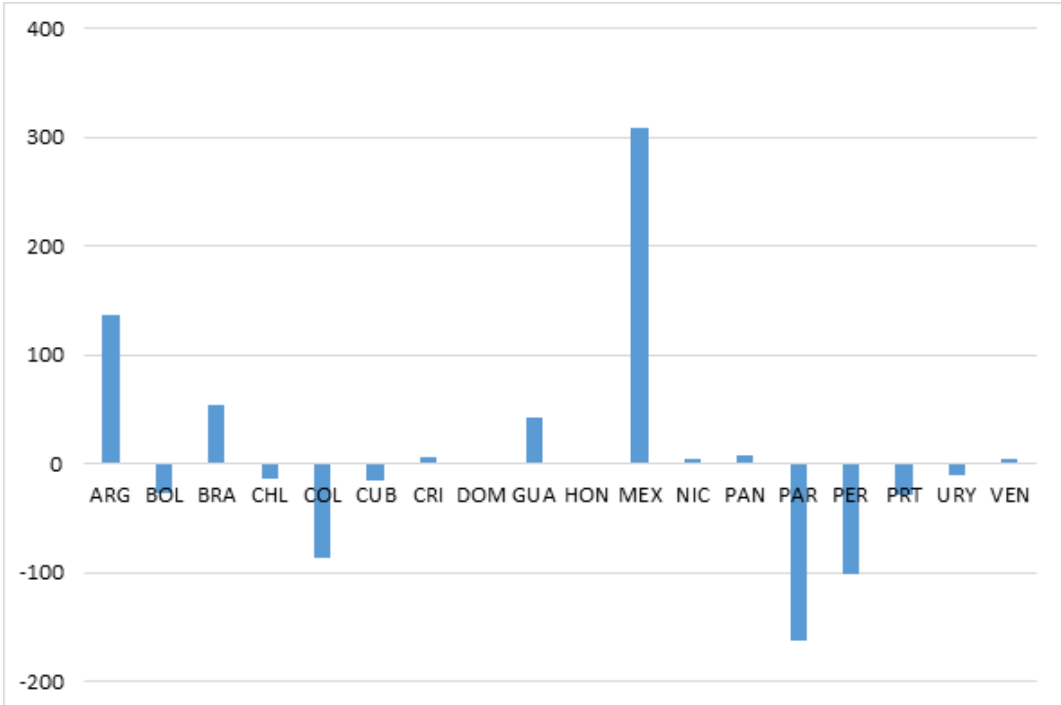
<sup>1</sup> Se han creado adicionalmente 2 universidades públicas (estatales) y 15 centros de formación técnica estatales que aún no comienzan sus actividades y por ende no han sido contabilizados.

<sup>2</sup> Datos no desagregados por sector público y privado.

Con respecto al último Informe (2011) ha continuado creciendo levemente el número de universidades activas en la región iberoamericana y ha mejorado en algo la estadística respecto al número de instituciones no universitarias, reduciéndose su contabilidad en algunos países no por fenómenos de cierre y fusiones sino por correcciones administrativas. En total, se contabilizan 10.868 instituciones de educación terciaria, de las cuales un tercio son públicas (estatales) y el resto privadas de diversa naturaleza. Esta Tabla da cuenta pues de la creciente diferenciación de los sistemas nacionales, particularmente en el ámbito de las instituciones privadas, y de la diversidad de organizaciones que en él participan.

*B.1.2. Cambio en el número de proveedores*

Suma o resta en el número de instituciones universitarias y no universitarias reportadas en el Informe 2016 con respecto al Informe de 2011

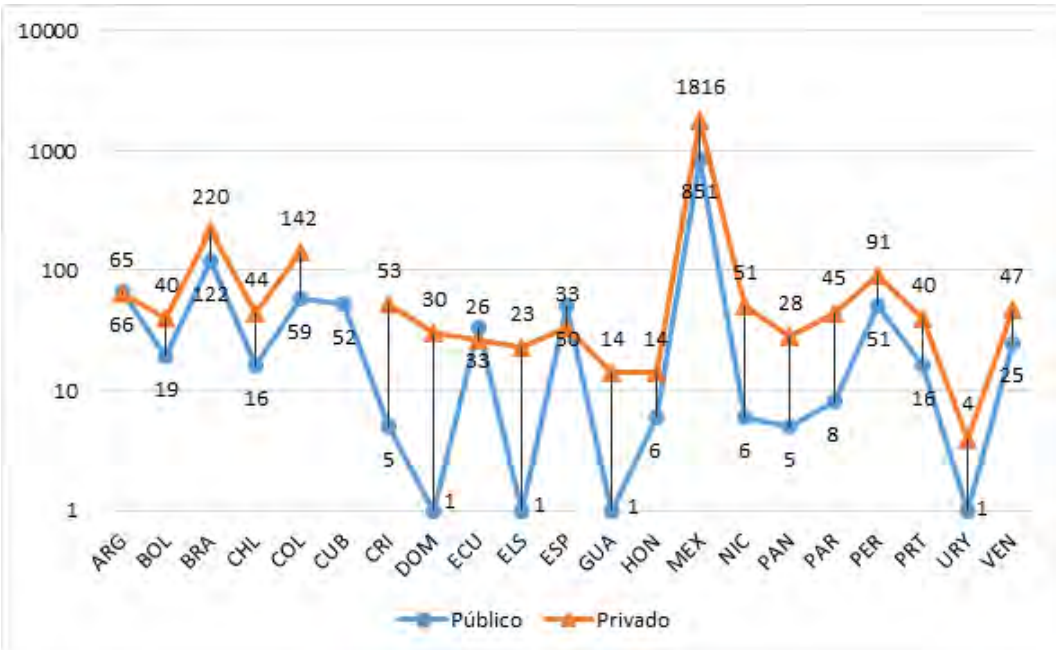


Fuente: CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011 y Gráfico B.1.1. del presente Informe.

Dentro del número total de instituciones registradas para los diferentes países para los cuales las cifras son comparables, se pueden observar aumentos y disminuciones que en general no son significativas, salvo en México y Argentina (ascendente) y en Paraguay, Colombia y Perú (descendente). Los cambios principales se producen en general en el número de instituciones no universitarias de carácter privado. En ocasiones estos cambios tienen que ver con modificaciones en la manera de contabilizar las instituciones.

B.1.3. Instituciones universitarias públicas y privadas

Número de instituciones universitarias por país según su clasificación como públicas o privadas, 2014\*  
(Escala logarítmica)



Fuente: Sobre la base de B.1.1

Con excepción de Cuba, España y Venezuela, en el resto de los países iberoamericanos para los que se cuenta con información comparable, el número de instituciones universitarias privadas es mayor que el de las públicas; más que lo duplican.

Dentro de su sector, las universidades privadas muestran una gran diversidad: son de muy diferentes tamaños y tipos, así como declaran también distintas misiones. Pueden ser de alcance nacional o local; grandes, medianas o pequeñas; confesionales o no confesionales; estar administradas por sociedades con fines de lucro o tener el estatuto de organismos sin fines de lucro; ser altamente selectivas o sin selectividad ninguna; poseer una cobertura de áreas de conocimiento completa, parcial o especializada; formar elites, semielites o dedicarse a absorber demandas del mercado; tener alto o escaso prestigio; cobrar aranceles al alcance solo de una minoría o ser de acceso masivo, etc.

### B.1.4. Diferenciación público / privada

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

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

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011 y 2016 elaborado tomando como modelo a Bruce Johnstone, «Privatization in and of Higher Education in the US», 1999. Asimismo, se han considerado los trabajos incluidos en José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.) *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.

En el ámbito de la educación superior contemporánea, la distinción de lo público / privado ha dejado de operar como una dicotomía con unos pocos polos clara y

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

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

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

Dimensiones	Instituciones	
	Universitarias	No universitarias
Procesos de admisión	Regulados/selectivos	No regulados ni selectivos
Nivel de los programas ofrecidos	CINE 2011, Nivel 6,7,8	CINE 2011, Nivel 5
Naturaleza de los programas	Académicos	Vocacionales
Certificación de estudios	Grados académicos y títulos profesionales	Títulos técnicos
Posibilidad de desarrollar programas de posgrado	Sí	Solo excepcionalmente
Requisitos para ingreso y promoción de docentes	Altamente estructurados	Bajamente estructurados
Fuentes de financiamiento	Mayor peso público	Mayor peso privado
Régimen legal del proveedor	De preferencia persona jurídica sin fines de lucro	Admite más fácilmente participación de proveedores con fines de lucro
Existe legislación separada para ambos tipos de instituciones	Usualmente	
Se aplican procedimientos diferenciados de control de calidad	Usualmente	

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

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

CARACTERIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NO UNIVERSITARIAS EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO

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

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

Las características institucionales del nivel no universitario de la educación superior iberoamericana, igual como ocurre en otras partes del mundo, varían significativamente entre distintos sistemas nacionales. Con todo, pueden identificarse algunos rasgos comunes, tales como el predominio de programas de Nivel 5 de la CINE 2011, la escasa participación de estas instituciones en la oferta de programas de posgrado y su dedicación casi exclusiva a la docencia de pregrado con una fuerte orientación vocacional y laboral.

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



Con todo, en algunos países donde este nivel de estudios no existía, estudian su introducción y en otros experimenta un fuerte desarrollo y comienza a recibir mayor atención de los gobiernos.

### B.1.6. Diversidad en la educación superior

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

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2011 y 2016, elaborado teniendo a la vista el modelo de Jon File y Anneke Luitjen-Lub (eds.) *Reflecting on Higher Education Policy across Europe*. A CHEPS Resource Book, 2006.

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

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

turas organizacionales de suyo distintas entre las diferentes disciplinas y actividades institucionales pero, además, y crecientemente, entre las diversas instituciones que componen los sistemas, y de los distintos grados de reconocimiento externo –a nivel local, nacional o internacional– que reciben las instituciones, ya sea por su prestigio tradicional, su ubicación en rankings nacionales o internacionales o su certificación por organismos de evaluación y acreditación.

B.1.7. Tipologías de universidades

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

Fuente: Elaboración propia a partir de CINDA, *Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2007*, considerando Informes Nacionales 2011 y 2016.

\* Daniel Levy, Las múltiples formas de educación superior privada: un análisis global. En J. J. Brunner y C. Peña (eds.) *El conflicto de las universidades: entre lo, público y lo privado*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 135-160.

La diversidad característica de los sistemas de educación superior, aún dentro del subsistema de instituciones universitarias, viene impulsando –en diferentes partes del mundo– por una serie de esfuerzos encaminados a la construcción de tipologías de universidades<sup>2</sup>.

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

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

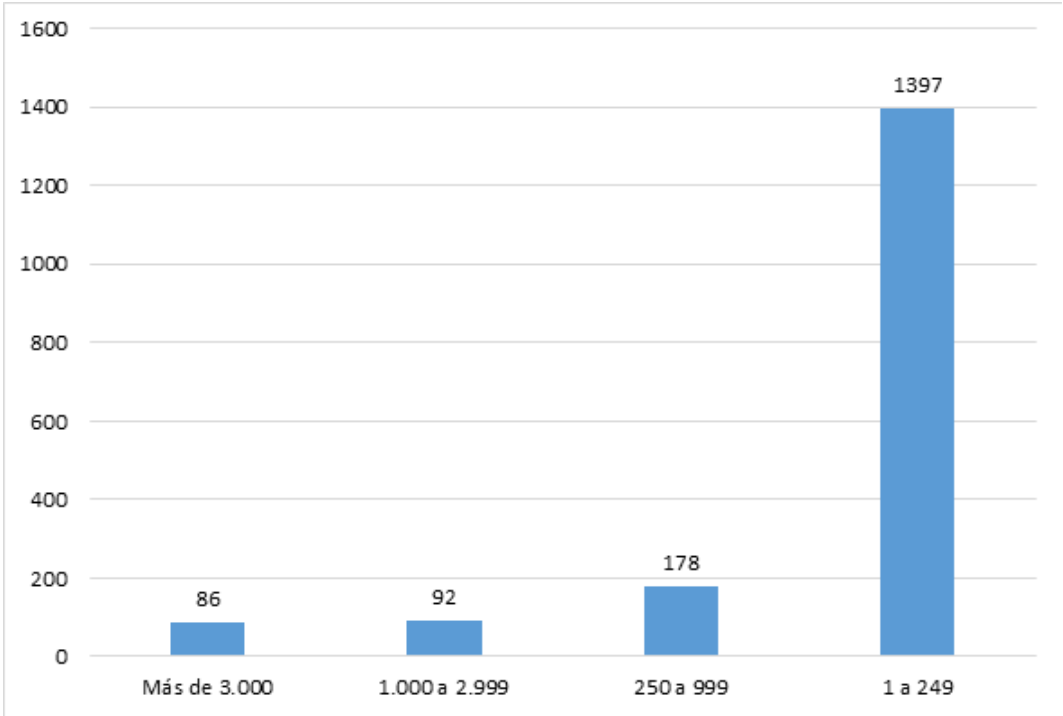
<sup>2</sup> Para una perspectiva internacional ver Frans A. Van Vught (ed.) *Mapping the higher education landscape. Towards a European classification of higher education*, Higher Education Dynamics Vol. 28, Springer, 2009.

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

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

B.1.8. La investigación como variable en la tipología de universidades

Instituciones de educación superior de Iberoamérica según producción científica, período 2009-2013  
(Número de instituciones por categoría)



Fuente: Sobre la base de Scimago, Ranking Iberoamericano SIR 2015.  
Considera un total de 1753 instituciones con al menos 1 publicación registrada durante el período.

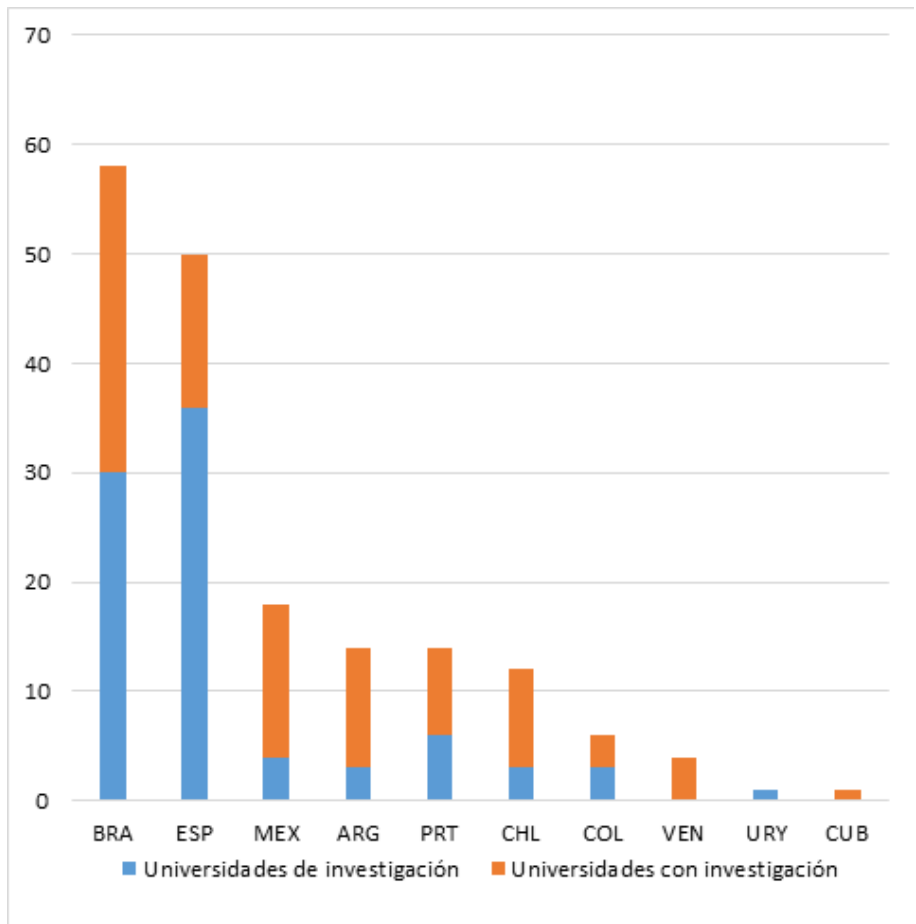
Tradicionalmente se ha entendido que la universidad es una institución que realiza, simultánea e indisolublemente unidas, actividades de docencia, investigación y transferencia o diseminación de conocimientos. Así lo establecen incluso las leyes orgánicas o de base de la educación en varios países de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

En Iberoamérica hay 86 universidades que merecen tal calificación empleando un criterio nada exigente, cual es haber publicado más de 3.000 artículos científicos durante el último lustro. Existe un segundo grupo (92 universidades), que denominamos *universidades con investigación*, que durante el mismo período produjo en promedio de 200 a 600 trabajos científicos por año. Luego hay un tercer grupo –algo más numeroso– compuesto por 178 universidades, que llamamos *universidades emergentes*, las cuales registran durante el período de análisis entre 250 y 999 documentos científicos, esto es, de 50 a 200 por año.

Adicionalmente hay un grupo mayoritario de instituciones de Iberoamérica –entre aquellas que publican al menos 1 artículo y hasta 50 durante los últimos cinco años– que puede calificarse como de investigación incipiente o esporádica. A estas cabe agregar las restantes cerca de 2.600 universidades de la región que son única y estrictamente docentes, no habiendo registrado internacionalmente ningún artículo científico durante el período en consideración.

B.1.9. Universidades de mayor producción científica

Países con un mayor número de universidades de y con investigación, período 2009-2013



Fuente: Sobre la base de Scimago, Ranking Iberoamericano SIR 2015.

Brasil y España dominan el mapa de la producción científica en la región iberoamericana. Mientras Brasil posee el mayor número de universidades definidas como «de» y «con» investigación, España lidera en cuanto a universidades «de investigación». Les siguen, con más de diez universidades por país, México, Argentina, Portugal y Chile.



### ***C. Acceso y oportunidades***



## Introducción

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> La UNESCO, en su *Compendio Mundial de Educación 2010*, da cuenta de este fenómeno.

<sup>2</sup> Ver Program for Research on Private Higher Education (PROPHE). Disponible en: <http://www.prophe.org>

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

5% en Bolivia, Brasil, Perú, Uruguay, Honduras, y Panamá, según la misma fuente antes citada. Otros factores de desigualdad son el origen étnico y la residencia rural<sup>4</sup>.

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

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

En este contexto se mencionan diversas modalidades tendientes a universalizar la matrícula terciaria, tales como medidas de discriminación positiva, favorables a los grupos tradicionalmente excluidos (Bolivia, Brasil, España, México, Perú, Uruguay), o la existencia de un amplio sistema de becas y créditos, ya sea subsidiado por el Estado o financiado con participación del sistema financiero. Otros esquemas –que funcionan por ejemplo en Chile y Uruguay– descansan sobre un fondo solidario que permite a los estudiantes endeudarse a futuro para cubrir gastos de arancel y manutención; la devolución de este préstamo se ajusta al nivel de ingreso de los graduados, retornando al fondo que debe así mantenerse activo mediante esta suerte de pacto intergeneracional<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> A este respecto véase, por ejemplo, Fundación CeALCI, *El Espacio Iberoamericano de Educación Superior. Diagnóstico y propuestas institucionales*, 2009. Asimismo, CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010*. YUNESCO, *Compendio Mundial de Educación 2009*.

<sup>5</sup> En Chile ha podido observarse que la solidaridad intergeneracional no parece ser un motivo suficiente para cumplir con el compromiso de devolución del crédito, produciéndose un déficit crónico de dichos fondos.

## C.1. Participación

### C.1.1. Flujos hacia la educación superior

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

	Transición de primaria a secundaria (%) (2009 - 2010)	Tasa bruta de graduación secundaria (todos los programas) (%)	Tasa bruta de matrícula educación secundaria (todos los programas) %	Tasa Bruta de Ingreso a Educación Superior (%)	Distribución de estudiantes por nivel CINE 1997 (%)		
		Cine 2	Cine 2 y 3	CINE 5 Y 6	CINE 5A	CINE 5B	CINE 6
ARG	99 <sup>-1</sup>	70 <sup>-1</sup>	89 <sup>-1</sup>	71 <sup>-1</sup>	67 <sup>-1</sup>	32 <sup>-1</sup>	1 <sup>-1</sup>
BOL	96 <sup>-2</sup>	82 <sup>-1</sup>	80 <sup>-1</sup>	..	..	..	..
BRA		..	..	..	87	12	1
CHL	93 <sup>*, -2</sup>	..	88 <sup>-1</sup>	59 <sup>-1</sup>	56 <sup>-1</sup>	43 <sup>-1</sup>	-- <sup>-1</sup>
COL	98	86	96	39	67	32	--
CUB	99 <sup>+1</sup>	90 <sup>+1</sup>	90 <sup>+1</sup>	95	99	.	1
CRI	92	55 <sup>*</sup>	100	..	..	..	..
ECU		60 <sup>-1</sup>	75 <sup>*, -2</sup>	40 <sup>-2</sup>	..	..	..
ELS	98	71	65	23	84	16	--
GUA	93 <sup>-2</sup>	37	59	..	..	..	..
HON		46	73	19 <sup>*, -2</sup>	..	..	..
MEX	95	43	89	28	96	4	1
NIC	97 <sup>-2</sup>	65 <sup>-1</sup>	69	..	..	..	..
PAN	99	73	74	45 <sup>-1</sup>	93 <sup>-1</sup>	7 <sup>-1</sup>	--
PAR	90 <sup>-1</sup>	76	67 <sup>-1</sup>	37 <sup>-1</sup>	95 <sup>-1</sup>	5 <sup>-1</sup>	--
PER	97	92	91	43	69	30	--
DOM	91	112 <sup>-1</sup>	76	..	..	..	..
URY	82 <sup>-1</sup>	86 <sup>-2</sup>	90 <sup>-1</sup>	63 <sup>-1</sup>	89 <sup>-1</sup>	11 <sup>-1</sup>	-- <sup>-1</sup>
VEN	98	71	83	78 <sup>-1</sup>	..	24 <sup>-1</sup>	..
ESP	99	..	125	73 <sup>-1</sup>	82 <sup>-1</sup>	14 <sup>-1</sup>	4 <sup>-1</sup>
PRT		..	107 <sup>-1</sup>	62 <sup>-1</sup>	96 <sup>-1</sup>	-- <sup>-1</sup>	4 <sup>-1</sup>
AUS		..	131	80	79	18	4
CAN		..	101 <sup>-2</sup>	..	..	..	..
KOR	100 <sup>-1</sup>	..	97	103	75	23	2
EST	99 <sup>-1</sup>	..	104 <sup>-1</sup>	63 <sup>-1</sup>	63 <sup>-1</sup>	34 <sup>-1</sup>	4 <sup>-1</sup>
GBR		..	102 <sup>-1</sup>	59 <sup>-1</sup>	75 <sup>-1</sup>	22 <sup>-1</sup>	3 <sup>-1</sup>
ALC		..	90	41	82	18	1

Fuente: Sobre la base de Unesco, Compendio Mundial de la Educación 2012. (<http://www.uis.unesco.org/Education/GED%20Documents%20C/ged-2012-sp.pdf>)

.. No hay datos disponibles

\* Estimación nacional

\*\* Para datos nacionales: estimación del UIS. Para promedios regionales: imputación parcial debido a cobertura incompleta del país (entre 33% y 60% de la población)

-- magnitud nula o insignificante

. No se aplica

-N Los años se refieren al año escolar N años antes del año de referencia

+N Los años se refieren al año escolar N años después del año de referencia

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

Si bien se observa que la mayoría de los países ha logrado un sostenido crecimiento de la enseñanza primaria, al punto que el ingreso al nivel secundario se eleva por sobre el 90% –con excepción de Uruguay para los países con información disponible– en cambio la proporción de jóvenes que permanece y se gradúa en este último nivel muestra rezagos todavía en algunos países, como Guatemala, México, Honduras, Costa Rica y Ecuador.

La tasa bruta de ingreso a la educación superior es especialmente alta en Cuba, Venezuela y España, habiendo aumentado significativamente en la mayoría de los países de la región desde el Informe pasado (2011). A su turno, la distribución de la matrícula terciaria entre programas de ciclo corto (CINE 1997, 5B) y programas de carácter académico-profesional (5A) se claramente favorable hacia este último sector, aunque varios países tienen una participación de más de 30% de su matrícula en el sector de carreras de ciclo corto, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú.

### C.1.2. Evolución de la matrícula

Número de matriculados de la educación superior por país, 1970-2014

	1970/1971	1980/1981	1990	2000	2010	2013/2014
ARG	274.634	491.473	1.008.231	1.766.933	2.520.985	2.768.211
BOL	35.250	..	128.800	278.763	..	..
BRA	430.473	1.409.243	1.540.080	2.781.328	6.552.707	7.541.112
CHL	78.430	145.497	261.800	452.177	987.643	1.205.182
COL	85.560	271.630	487.448	934.085	1.674.420	2.137.795
CRI	15.473	55.593	74.681	..	..	216.751
CUB	26.342	146.240	242.366	158.674	800.873	301.773
DOM	23.546	..	..	..	..	455.822
ECU	38.692	255.418	197.614	..	..	586.105
ELS	9.515	..	78.211	114.675	150.012	176.293
ESP	224.904	682.568	1.165.771	1.828.987	1.878.973	1.982.162
GUA	15.609	35.898	..	..	..	293.721
HON	..	25.825	43.117	90.620	169.878	185.876
MEX	247.637	853.384	1.314.027	1.962.763	2.847.376	3.419.391
NIC	9.385	35.268	30.733	..	..	..
PAN	8.947	40.369	53.235	118.502	139.116	124.375
PAR	8.172	26.915	32.884	83.088	225.211	..
PER	126.234	306.353	678.236	900.059	1.150.620	..
PRT	50.095	91.373	156.701	373.745	383.627	362.200
VEN	100.767	299.773	528.857	668.109	..	..
AUS	179.664	323.716	485.075	845.132	1.276.488	1.453.521
CAN	..	..	1.840.837	1.212.161	..	..
EST	..	..	26.300	53.613	68.985	64.806
GBR	601.300	795.985	1.177.792	2.024.138	2.479.197	2.352.933
KOR	201.436	538.726	1.630.374	3.003.498	3.269.509	3.342.264

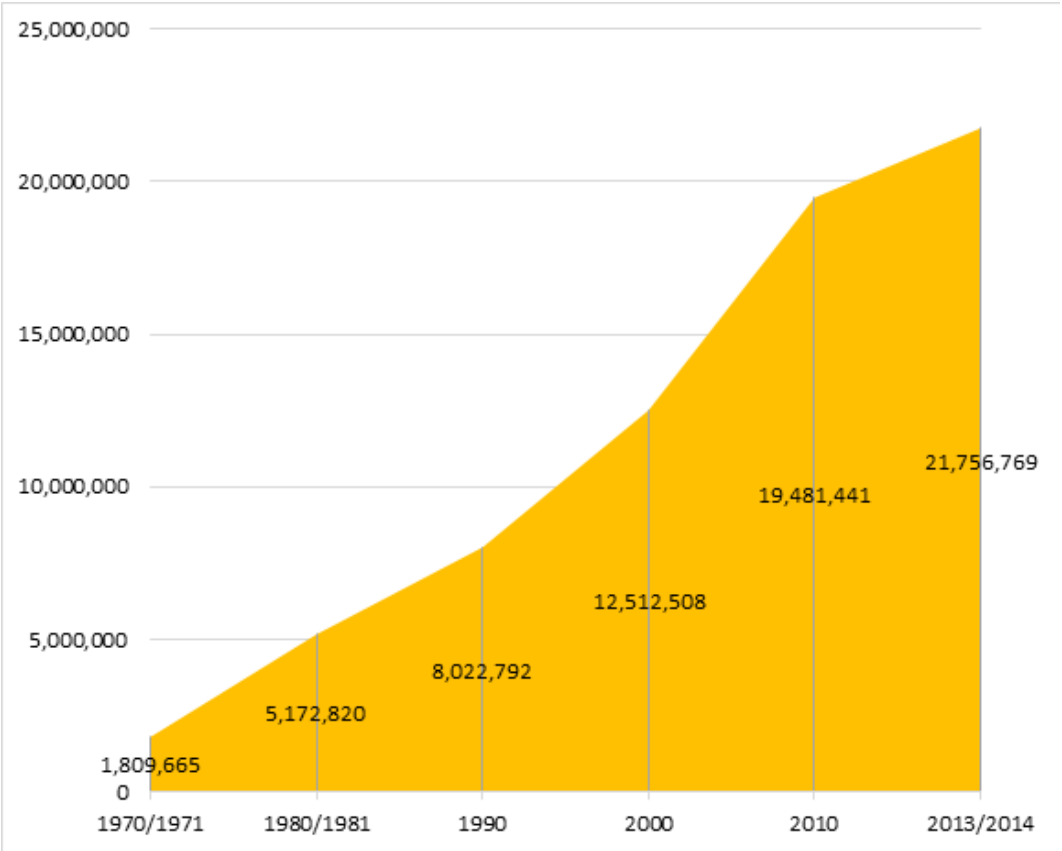
Fuente: Sobre la base de UNESCO Institute for Statistics

.. No hay datos disponibles

Esta Tabla permite observar el sostenido crecimiento que presenta la matrícula de educación superior en todos los países a partir del año 2000. Hay algunos, como Brasil, Chile y Paraguay, en donde la matrícula se ha duplicado durante este período. Además de este fuerte dinamismo, la Tabla muestra los muy diferentes tamaños de los sistemas de educación superior iberoamericanos, desde los pequeños, con menos de 150 mil estudiantes, hasta los grandes sistemas nacionales, con una matrícula en torno a 2 millones de estudiantes, con Brasil más allá, habiendo alcanzado a 7,5 millones el último año.

C.1.3. Expansión del espacio iberoamericano de educación superior

Evolución de la matrícula de educación superior en la región iberoamericana\*, 1970-2014



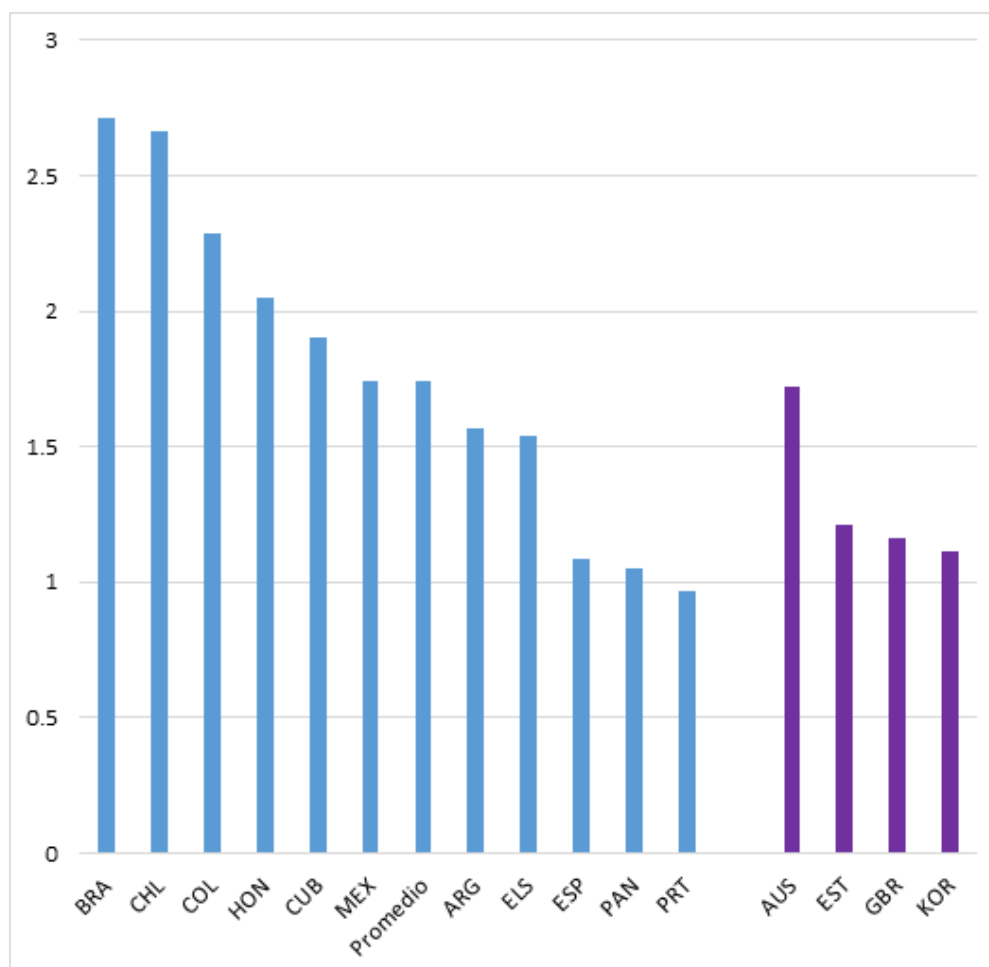
Fuente: Sobre la base de la Tabla C.1.2.  
\* Solo países con información disponible en cada uno de los respectivos años.

La expansión de la educación terciaria iberoamericana durante los años 1970 a 2013 ha sido sostenida. En efecto, creció regularmente de 1,8 millones a más de 8 millones entre 1970 y primeros años de los 90; luego se empinó a 12,5 millones en 2000 y a 19,5 millones en 2010. A partir de ese momento la tendencia de crecimiento es menos pronunciada, situándose el total regional en torno a 22 millones (y más considerando los países sin información comparable este último año).



### C.1.4. Crecimiento de la matrícula en el nuevo siglo

Crecimiento relativo durante los años 2000 a 2013/2014  
(Año 2000 = Índice 100)



Fuente: Sobre la base de Tabla C.1.2.

Durante los tres primeros lustros del siglo XXI, Brasil, Chile, Colombia y Honduras multiplicaron por 2 o más veces su matrícula de educación superior, en tanto que Portugal, Panamá y España se mantuvieron prácticamente estancados o, en el caso de Portugal, muestra una leve caída que, como explica el respectivo Informe Nacional, se debe principalmente al cierre de establecimientos privados y a la caída de la matrícula en dicho sector. Los países del grupo de comparación crecen más lentamente con excepción de Australia.

C.1.5. Caracterización de la matrícula

Matrícula de educación superior al término de la primera década de los años 2000: Total, Mujeres, Privada y Tasa Bruta, 2010

Educación terciaria, CINE 1997, Niveles 5 y 6, 2010					
	Matrícula total (000)+	% Mujeres	% Matrícula privada	Tasa Bruta de matrícula terciaria	
				2010	% Mujeres
ARG	2.387 <sup>-1</sup>	60 <sup>-1</sup>	27 <sup>-1</sup>	71 <sup>-1</sup>	86 <sup>-1</sup>
BRA	6.553	57	73	..	..
CHL	876 <sup>-1</sup>	51 <sup>-1</sup>	80 <sup>-1</sup>	59 <sup>-1</sup>	61 <sup>-1</sup>
COL	1.674	52	45	39	41
CUB	801	61	.	95	119
ECU	535 <sup>-2</sup>	53 <sup>-2</sup>	35 <sup>-2</sup>	40 <sup>-2</sup>	43 <sup>-2</sup>
ELS	150	54	67	23	25
ESP	1.801 <sup>-1</sup>	54 <sup>-1</sup>	12 <sup>-1</sup>	73 <sup>-1</sup>	81 <sup>-1</sup>
HON	148 <sup>*, -2</sup>	60 <sup>*, -2</sup>	33 <sup>*, -2</sup>	19 <sup>*, -2</sup>	23 <sup>*, -2</sup>
MEX	2.847	50	32	28	28
PAN	135 <sup>-1</sup>	60 <sup>-1</sup>	34 <sup>-1</sup>	45 <sup>-1</sup>	54 <sup>-1</sup>
PAR	236 <sup>-1</sup>	58 <sup>-1</sup>	67 <sup>-1</sup>	37 <sup>-1</sup>	43 <sup>-1</sup>
PER	1.207	52	..	43	45
PRT	373 <sup>-1</sup>	53 <sup>-1</sup>	24 <sup>-1</sup>	62 <sup>-1</sup>	68 <sup>-1</sup>
URY	161 <sup>-1</sup>	63 <sup>-1</sup>	13 <sup>-1</sup>	63 <sup>-1</sup>	81 <sup>-1</sup>
VEN	2.123 <sup>-1</sup>	..	29 <sup>-1</sup>	78 <sup>-1</sup>	..
AUS	1.276	58	8	80	92
EST	68 <sup>-1</sup>	62 <sup>-1</sup>	84 <sup>-1</sup>	63 <sup>-1</sup>	79 <sup>-1</sup>
GBR	2.415 <sup>-1</sup>	57 <sup>-1</sup>	100 <sup>-1</sup>	59 <sup>-1</sup>	69 <sup>-1</sup>
KOR	3.270	39	81	103	86

Fuente: Compendio Mundial de la Educación 2012 (<http://www.uis.unesco.org/Education/GED%20Documents%20C/ged-2012-sp.pdf>)

.. No hay datos disponibles

\* estimación nacional

\*\* Para datos nacionales: estimación del UIS Para promedios regionales: imputación parcial debido a cobertura incompleta del país (entre 33% y 60% de la población)

-- magnitud nula o insignificante

. No se aplica

-N Los años se refieren al año escolar o fiscal (o financiero) N años antes del año de referencia

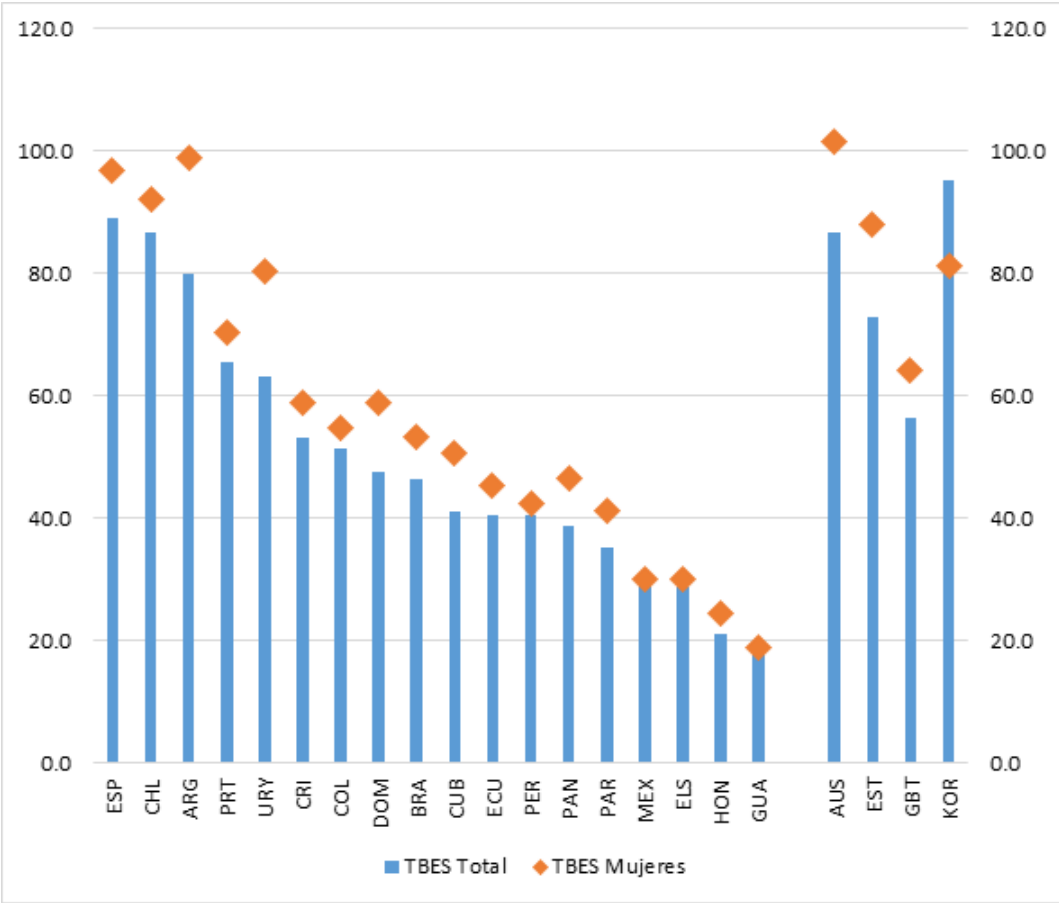
+N Los años se refieren al año escolar o fiscal (o financiero) N años después del año de referencia

+Dato sobre número de estudiantes matriculados no coinciden con los de la Tabla C.1.2. pues aunque ambos provienen de una misma fuente, han sido establecidos en fechas diferentes. En cualquier caso, las diferencias no son significativas.

Al final de la primera década del presente siglo, la participación de las mujeres es similar o supera, en la mayoría de los países, a la matrícula de hombres. Solo en uno de los países del grupo de comparación internacional existe una pronunciada diferencia a favor de los hombres. A su turno, la matrícula es significativa en la mayoría de los países de la subregión latinoamericana, superando la mitad de la matrícula nacional total en los casos de Brasil, Chile, El Salvador, Paraguay, mientras que en Colombia, Ecuador, Panamá, Honduras y México se sitúa entre un tercio y la mitad de la matrícula total. Asimismo, la matrícula privada es alta en la República de Corea, en tanto que en Estonia y Gran Bretaña se trata, en ambos casos, de matrícula inscrita en IES privadas subsidiadas por el Estado. La tasa bruta de participación en la enseñanza terciaria, tanto de hombres como de mujeres, ha aumentado de manera importante durante la primera década y supera en la mayoría de los casos a la respectiva cifra contenida en el Informe de 2011.

C.1.6. Niveles de participación

Tasa bruta de escolarización superior total y de mujeres, años 2013/2014\*  
(en porcentaje)



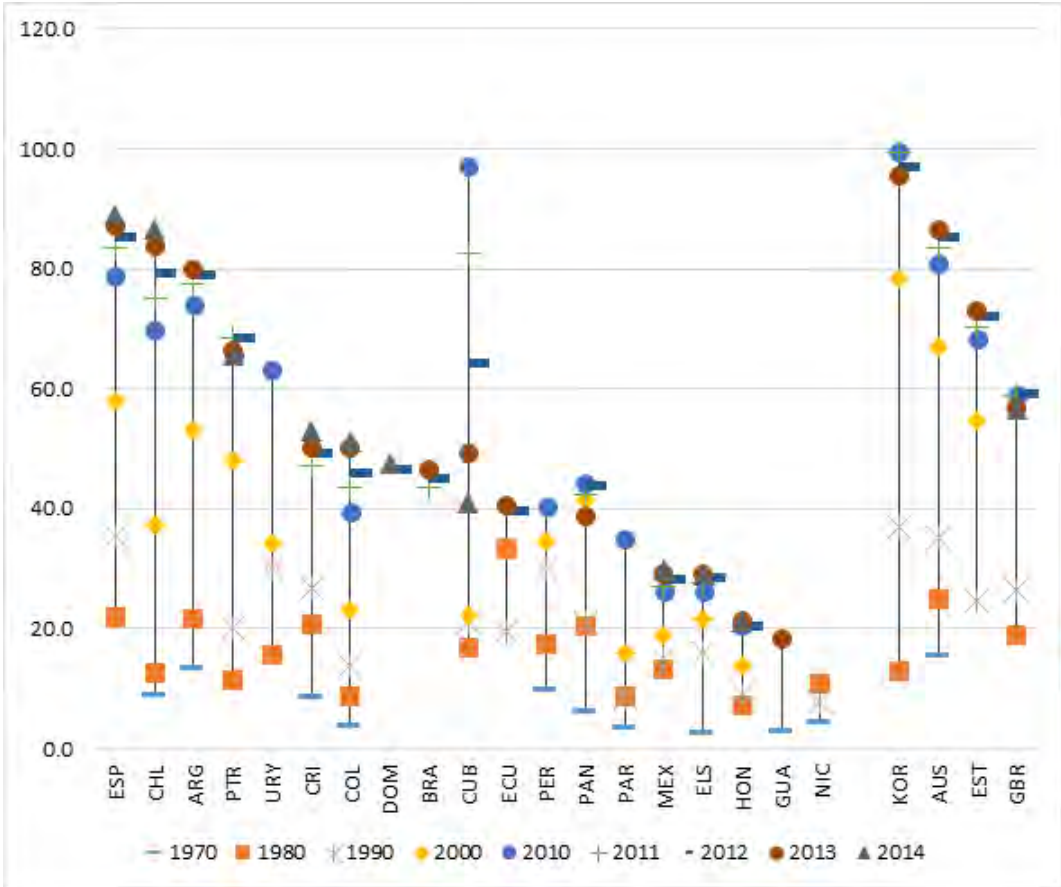
Fuente: UNESCO Institute for Statistics, Data Centre 2016  
\* O último año disponible.

La tasa bruta de escolarización superior (TBES) expresa el porcentaje de la población que, independientemente de su edad, participa en el nivel terciario, en relación a la cohorte en edad de cursar estudios superiores. Es variado el panorama dentro del grupo de países iberoamericanos. En efecto, según los datos más recientes, en un extremo la TBES fluctúa alrededor de un 80%, como ocurre en los casos de España, Chile y Argentina, mientras que en Honduras y Guatemala apenas se sitúa en torno a un 20%. Sin excepción alguna, salvo en la República de Corea dentro del grupo de comparación, la tasa de participación de las mujeres supera a la de los hombres.

Por primera vez, algunos países latinoamericanos se sitúan en la vecindad de los países desarrollados con mayores TBES.

C.1.7. Evolución de la tasa de participación

Tasa bruta de escolarización superior por país, 1970-2014  
(en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre 2016

La evolución de la tasa bruta de matrícula en la educación terciaria refleja cambios en el número de estudiantes y en el tamaño de la población. En Iberoamérica, durante los últimos 45 años el número de estudiantes se ha multiplicado por más de 10 veces, superior al crecimiento a nivel mundial. Como se vio anteriormente, este aumento ha sido particularmente pronunciado a partir del año 2000, momento a partir del cual confluyen varios factores que impulsan este rápido crecimiento: aumento de la tasa de graduación secundaria, diversificación de la oferta tanto pública como especialmente privada, establecimiento de sedes o secciones en lugares apartados, programas públicos de apoyo económico a estudiantes, mantención de altas tasas de retorno privado a la inversión en educación terciaria y multiplicación de las demandas por acceder a este nivel de estudios que aparece ligado a elevación de status, movilidad social e incorporación a los beneficios de la modernidad.

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

Sistemas nacionales clasificados por tamaño y Tasa Bruta de Escolarización Superior, 2013/2014

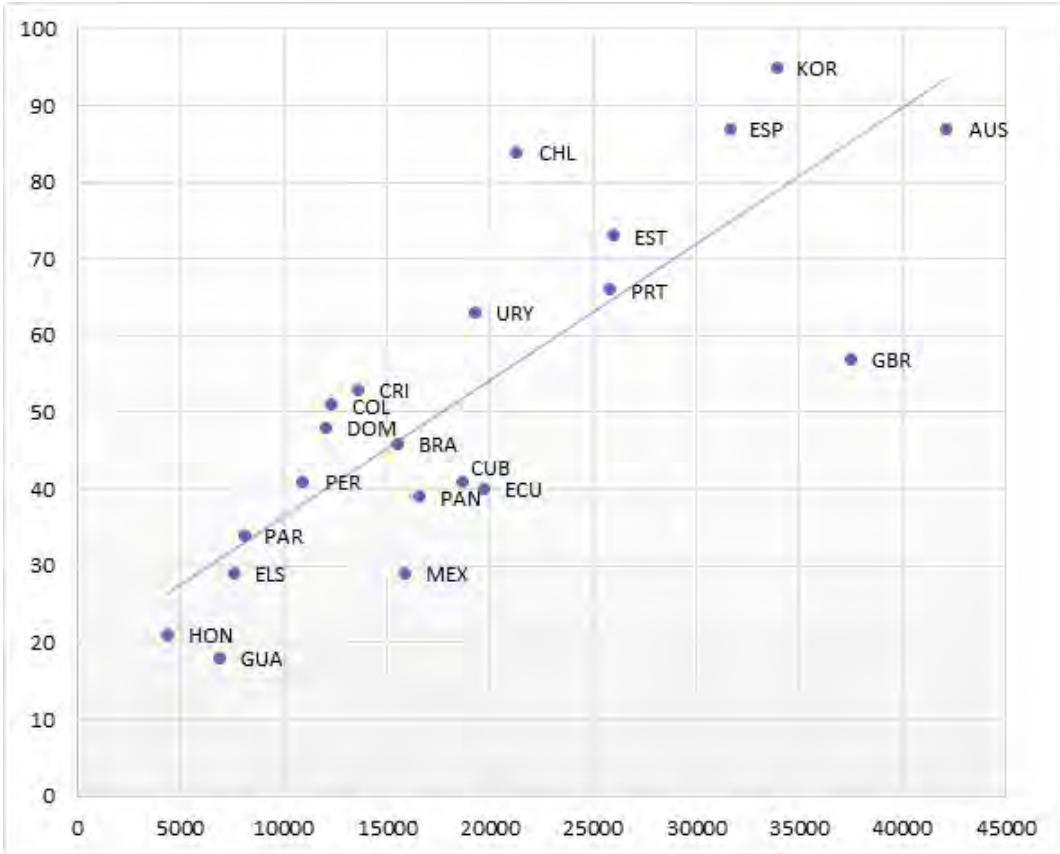
NIVEL DE MASIFICACIÓN	alto (55% o más)	EST	CUB URY PRT CRI		CHL ESP AUS	ARG VEN KOR GBR
	medio-alto (46 a 55%)				COL	BRA
	medio (36 a 45%)	PAN	PAR	ECU	PER	
	medio-bajo (26 a 35%)		ELS			MEX
	bajo (25% o menos)	HON	GUA			
		Pequeño (0 a 150 mil)	Medio-pe- queño (150 a 500 mil)	Medio (500 a 1 millón)	Medio- grande (1 a 2 millones)	Grande (más de 2 millo- nes)
TAMAÑO DEL SISTEMA						

Fuente: Sobre la base de Tabla en 6.1.2. y datos de base de Gráfico 6.1.7.

En el grupo de países iberoamericanos, los sistemas de educación superior muestran distintos volúmenes y niveles de masificación. Varios califican como sistemas con un alto nivel de masificación, equivalente al de los países desarrollados, mientras que otros exhiben todavía tasas de matrícula inferiores a 35%. En el extremo, Honduras, El Salvador, Guatemala y México muestran una tasa todavía inferior a 30%, señal de que continuarán moviéndose hacia arriba de la Tabla en el próximo período.

C.1.9. Desarrollo económico y masificación de la matrícula terciaria

Sistemas nacionales por nivel de ingreso per cápita (USD-PPA) y tasa bruta de participación en educación superior, años 2013/2014



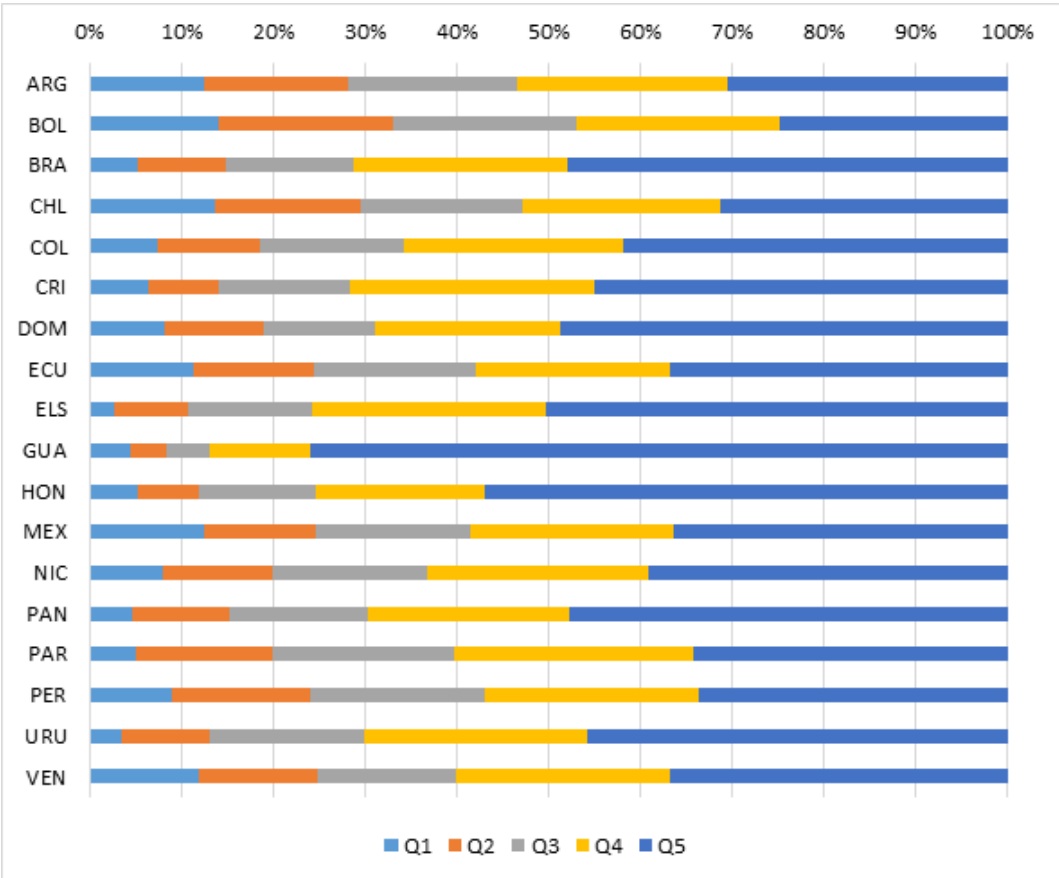
Fuente: Sobre la base de The World Bank Data Bank, 2016.

Los datos confirman lo indicado en el Informe pasado, del año 2011. Muestran que no hay una relación lineal entre nivel de desarrollo de los países, medido por el ingreso bruto nacional per cápita, y grado de masificación del sistema universitario, medido por la TBES. No obstante, la tendencia aparece clara: a mayor nivel de desarrollo mayor grado también de masificación/ universalización de la educación superior. En el grupo de países iberoamericanos, Paraguay, Perú, Brasil y Portugal son un ejemplo de tal asociación alineada sobre la tendencia. República Dominicana, Costa Rica, Colombia, Uruguay, España y especialmente Chile muestran un grado alto de masificación de sus sistemas con relación al ingreso per cápita de su población. En el extremo opuesto, Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá, Cuba, Ecuador y especialmente México exhiben un nivel comparativamente insuficiente de masificación para su nivel de desarrollo.

C.2. Distribución del acceso y la participación

C.2.1. Acceso según origen socio-familiar

Cobertura de educación superior por quintil de ingreso, 2014



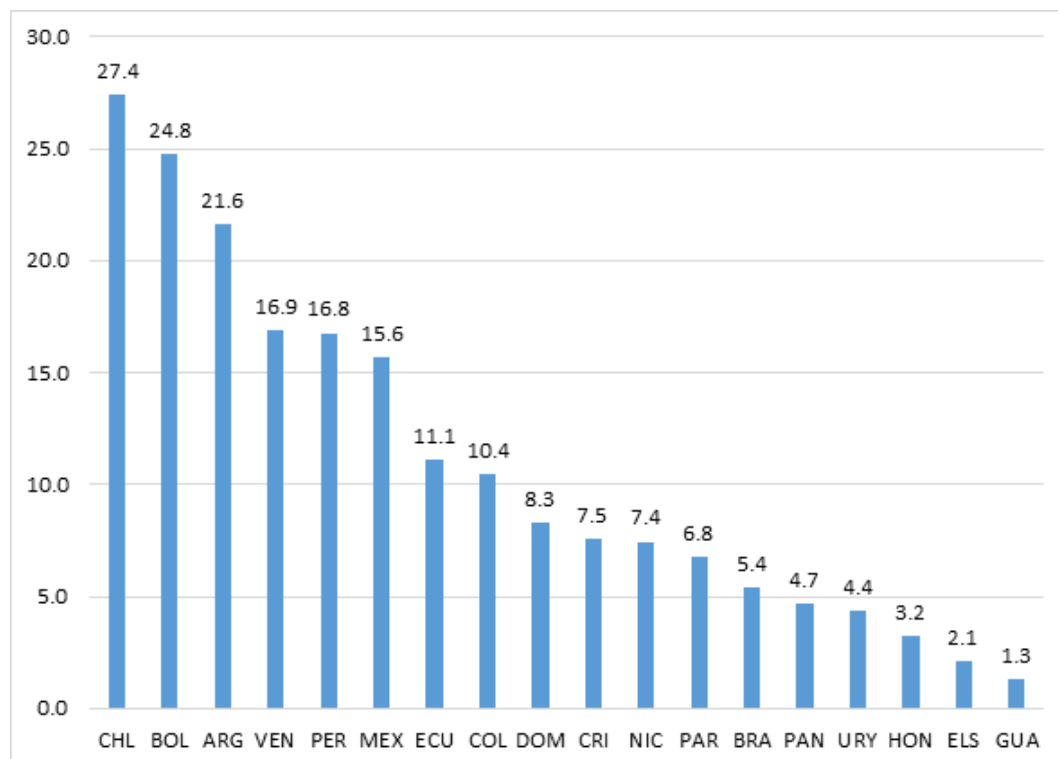
Fuente: Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), 2016.

Tal como fuera consignado en el Informe de 2007 y de 2011, y asimismo en los actuales Informes Nacionales 2016, la distribución de oportunidades de participación en la educación superior se halla fuertemente condicionada por el origen socioeconómico de las y los estudiantes. Así, la brecha entre el grupo más rico y el más pobre alcanza a más de 50 puntos porcentuales en el caso de Uruguay y a 19 puntos porcentuales en Bolivia, debiendo considerarse sin embargo las diferentes tasas brutas de participación de cada país (C.1.6). En el promedio de los países incluidos en el Gráfico la brecha es de 35 puntos porcentuales.



### C.2.2. Participación del quintil más pobre

Tasa de participación de los estudiantes del quintil más pobre en la educación terciaria, 2014 (en porcentaje)

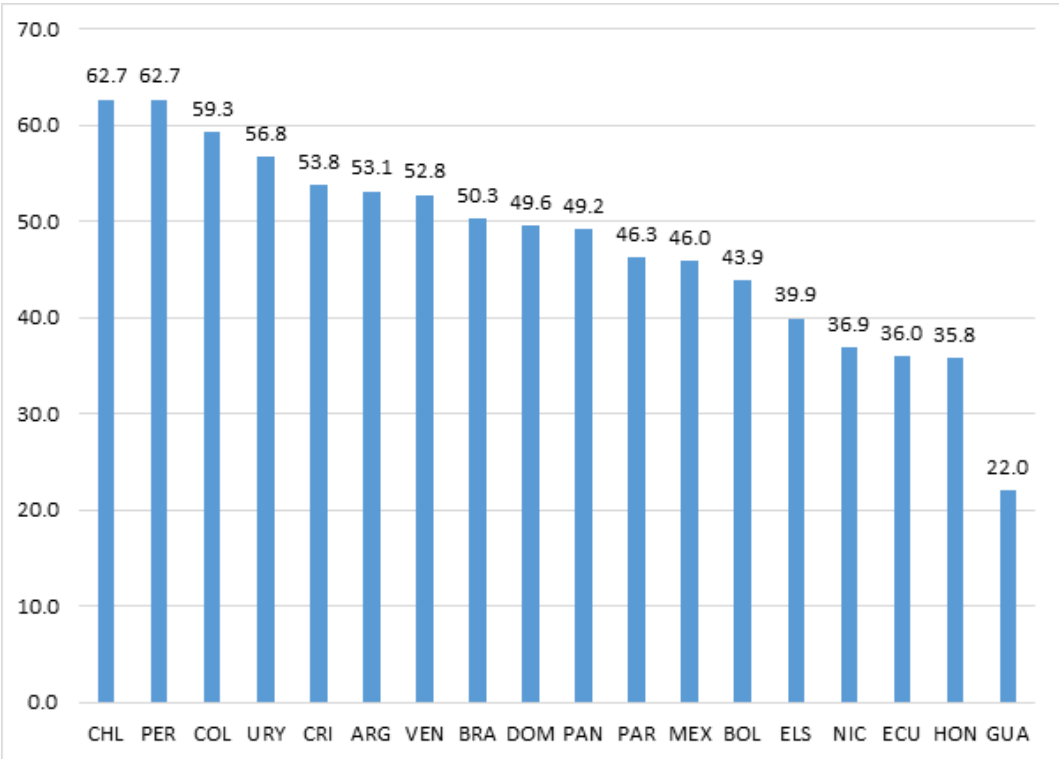


Fuente: Sobre la base del Gráfico 6.2.1.

La participación del quintil más pobre en la educación terciaria fluctúa en América Latina y el Caribe entre 27% y menos de 2%. Los países con mayor participación de personas provenientes de hogares de menores recursos son Chile, Bolivia y Argentina situándose en el otro extremo Honduras, El Salvador y Guatemala.

C.2.3. Participación del quintil más rico

Tasa de participación de los estudiantes del quintil más rico en la educación terciaria, 2014 (en porcentaje)

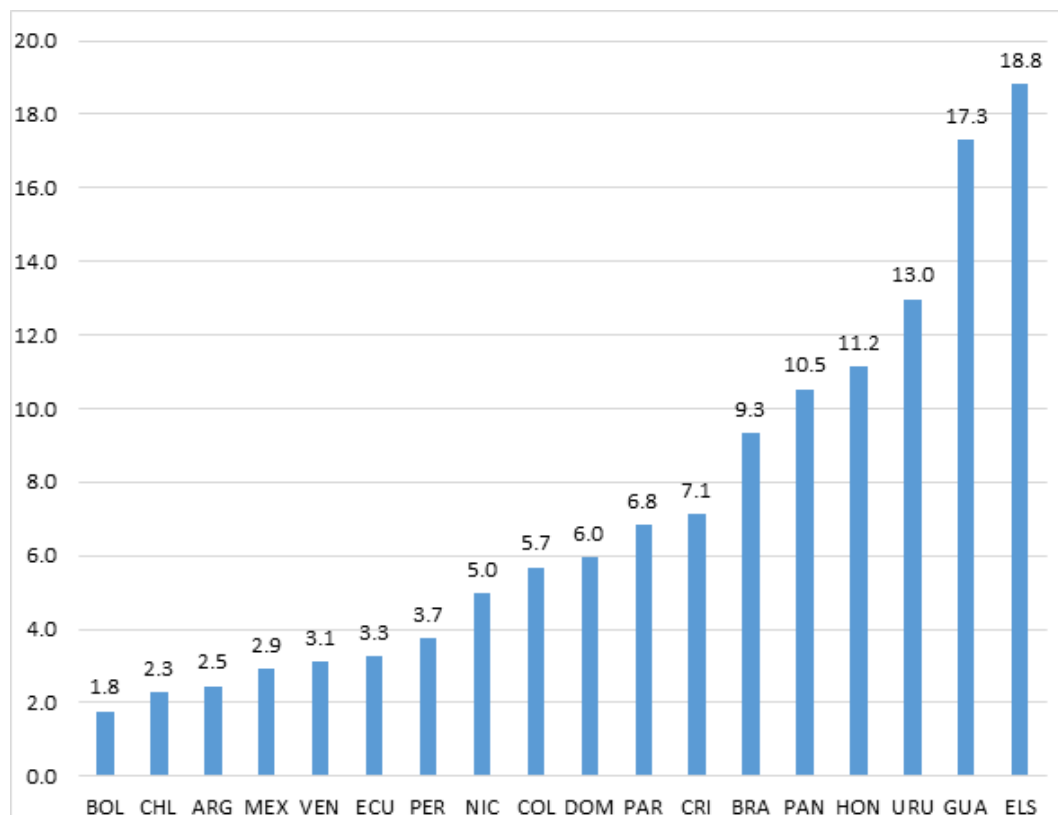


Fuente: Sobre la base del Gráfico 6.2.1.

Los estudiantes provenientes del quintil más rico gozan de un acceso notablemente superior a la educación terciaria como se ve al comparar este Gráfico y el anterior. En ocho países latinoamericanos los jóvenes pertenecientes al 20% más rico de la población gozan de una cobertura de 50% o más y en el resto, aunque más baja, sin embargo es comparativamente muy superior a la de los jóvenes del quintil de menos ingresos.

### C.2.4. Grado de desigualdad en la participación

Índice 20/20 de desigualdad de la participación en la educación terciaria por quintiles de ingreso, 2014(en porcentaje)



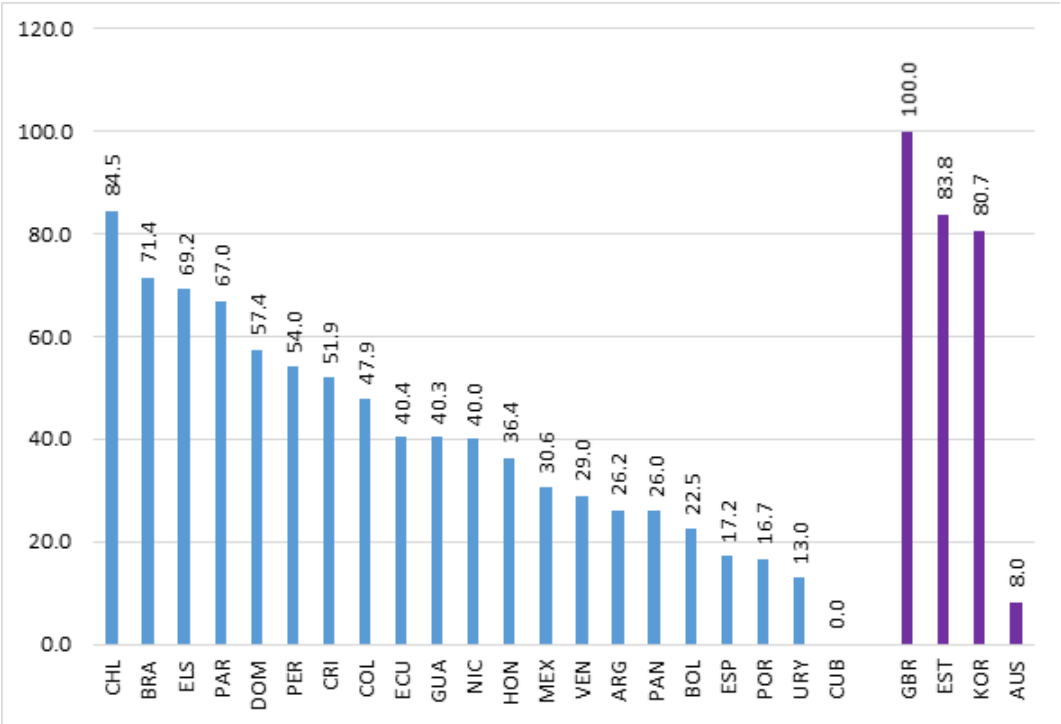
Fuente: Sobre la base de Gráfico C.2.1.

Como se acaba de ver, los niveles de masificación del sistema terciario, medidos por la tasa bruta de matrícula, no necesariamente implican una mayor inclusión del grupo más pobre. El Índice 20/20 –que muestra las veces que la participación del quintil más rico supera a la del quintil más pobre– muestra la profundidad de esta brecha. En El Salvador, Guatemala, Uruguay, Honduras y Panamá la brecha fluctúa entre 19 y 9 veces. En cambio en Bolivia, Chile, Argentina, México y Venezuela se mueve en torno a tres veces o menos. Así, por ejemplo, en El Salvador las personas del quintil de ingresos más altos asisten 18,8 veces más a alguna institución educativa superior que las personas pertenecientes al quintil de menores ingresos. En cambio, esa diferencia es de apenas 1,8 veces en Bolivia. Con todo, debe decirse que la situación de este indicador ha mejorado durante los últimos cinco años desde el Informe de 2011. La diferencia entre los extremos del índice ha disminuido en alrededor de 4 puntos, un avance modesto.

C.3. Distribución de la matrícula por sectores, niveles y áreas

C.3.1. Matrícula privada

Participación de la matrícula privada\* en el total de la matrícula de educación terciaria por país, 2013/2014\*\* (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de: Compendio Mundial de la Educación 2012 (<http://www.uis.unesco.org/Education/GED%20Documents%20C/ged-2012-sp.pdf>).

Fuentes alternativas, con base en datos y estimaciones nacionales, en los caso de Bolivia, Nicaragua y Perú.

\* Corresponde a aquella registrada en instituciones privadas independientes y dependientes, según la clasificación de la OCDE.

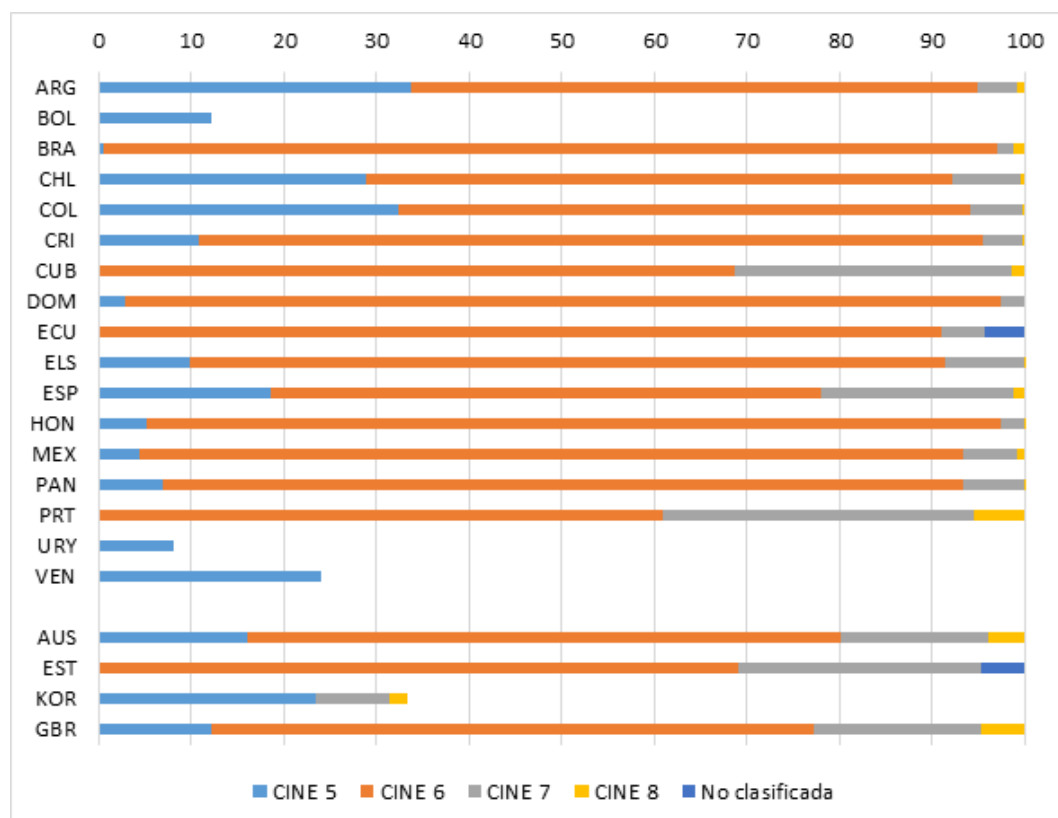
\*\* O último año disponible

Existe una fuerte participación de la matrícula privada en la región iberoamericana. Se estima que América Latina y el Caribe es la región del mundo que reúne una mayor proporción de matrícula privada en sus sistemas de educación superior, alcanzando una cifra en torno a 50%.

Cabe destacar que, como muestra el Gráfico, la creciente participación de la matrícula privada se da también en varios de los países desarrollados de comparación internacional, particularmente en Corea con un fuerte sector de provisión privada independiente (pagada por los alumnos) y en Gran Bretaña y Estonia donde las universidades tienen un estatuto especial de autonomía y no son consideradas ni operan como universidades estatales en la tradición europeo-continental. En el de Gran Bretaña los alumnos pagan además aranceles que representan un ingreso significativo del presupuesto de las universidades.

### C.3.2. Distribución de la matrícula terciaria universitaria y no universitaria

Matrícula de educación terciaria por país\* según niveles del CINE 2011, 2013/2014\*\* (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016

\* Países que no suman 100% no reportan la matrícula en los niveles CINE faltantes.

\*\*O último año disponible

Pese al predominio de la matrícula universitaria en el sistema de educación superior (ver gráfico C.3.3), la matrícula del sector 5 o de ciclo corto ha adquirido un mayor peso relativo en varios países, como Argentina, Chile, Colombia, España y Venezuela y lo tiene asimismo en República de Corea, Australia y Gran Bretaña. Es inexistente o exigua en Brasil, Cuba, República Dominicana, Ecuador, México y Portugal; lo mismo ocurre en Estonia. En general en la subregión de países latinoamericanos hay un escaso desarrollo, en cambio, de los estudios de posgrado tanto en el nivel CINE 7 como en el nivel 8.

C.3.3. Distribución de la matrícula terciaria por área de conocimiento

Matrícula de educación superior por área de conocimiento, 2013/2014\*  
(en porcentaje)

	Educación	Humanidades y arte	Ciencias sociales, economía y administración, derecho	Ciencias naturales	Ingeniería y construcción	Agronomía	Salud y Bienestar	Servicios	Programas no especificados
ARG	13,7	12,9	35,4	9,8	8,4	3,1	13,6	2,6	0,4
BOL	11,6	4,4	36,6	7,2	16,7	3,8	19,2	0,3	0,1
BRA	18,9	2,3	40,6	6,1	14,0	2,4	13,5	2,3	0,0
CHL	11,8	4,4	25,4	5,8	18,5	2,3	21,8	10,1	0,1
COL	7,7	3,9	47,8	5,1	23,0	1,8	7,7	3,0	0,6
CUB	21,4	1,3	29,7	3,6	3,0	1,9	32,3	5,3	1,5
CRI	26,5	4d	25,7	8,5	14,9	3d	11,1	3,3	3,0
DOM	13,2	4,9	36,7	5,4	10,4	0,9	14,3	2,4	11,8
ECU	12,9	3,2	44,4	7,5	12,2	3,4	12,8	3,6	0,0
ELS	8,9	9,8	39,1	1,8	19,8	1,7	18,8	0,1	0,0
ESP	11,1	11,0	31,1	9,2	16,9	1,5	13,2	5,9	0,0
HON	20,2	3b	39,7	5,4	13,3	2,9	14,4	1b	0,6
MEX	9,1	4,6	40,6	5,9	26,5	2,2	10,1	1,0	0,1
PAN	11,6	7,4	35,3	6,6	23,1	2,0	10,9	3,1	0,0
PRT	5,2	9,7	31,2	7,6	22,2	1,9	15,6	6,5	0,1
URY	14,7	4,8	40,5	11,9	9,9	3,3e	13,3	1,6	0,0
VEN	24,4	0,8	30,6	5,0	20,1	1,6e	9,7e	2,4	5,4
Promedio	14,5	5,7	35,9	6,6	16,1	2,3	15,2	3,3	1,4
AUS	8,6	10,9	35,5	9,4	10,1	1,0	20,6	3,7	0,2
EST	7,3	13,3	31,9	12,3	15,3	2,2	9,8	7,7	0,0
GBR	8,0	16,5	26,1	17,9	9,1	1,1	16,9	1,5	3,0
KOR	5,7	18,1	22,1	8,4	26,8	1,2	11,1	6,6	0,0
Promedio	7,4	14,7	28,9	12,0	15,3	1,4	14,6	4,9	0,8

Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016  
\*\* O último año disponible.

En términos generales, los datos revelan que en la región iberoamericana las ciencias sociales, economía, administración y derecho conforman el área de conocimiento cuyos programas atraen la mayor demanda en todos los países que cuentan con información comparable, con excepción de Costa Rica y Cuba. Según los países, se agrupa allí entre un 25% y un 44% de la matrícula, en Chile y Ecuador respectiva-

mente. El promedio regional de participación de esta área en el total de la matrícula es de un 36%. Siguen en importancia, para el promedio de la región, las áreas de ingeniería y construcción, salud y bienestar y de educación. En los países de comparación internacional, en promedio el orden por áreas es levemente diferente y con una participación porcentual también más baja para las áreas preferentes, que son: ciencias sociales, economía y administración, derecho; ingeniería y construcción; humanidades y artes; salud y bienestar.

C.3.4. Balance de movilidad internacional de estudiantes

Flujo anual de alumnos móviles internacionalmente (entran-salen), ambos sexos, 1999-2014 (en números)

	1999/2000	2004/2005	2008/2010	2012/2013	Promedio
ARG	-3.632				-3.632
BRA		-18.168	-13.015	-15.014	-15.399
CHL	-1.593	-5.707	491	-5.936	-3.186
CRI		-65	-418		-242
CUB	4.491	13.131	28.115	20.779	16.629
DOM				12.075	12.075
ECU				-7.541	-7.541
ELS	-1.132	-1.667	-2.401	-2.314	-1.879
ESP	13.103	-7.017	32.564	27.718	16.592
HON			-1.717	-1.707	-1.712
MEX	-11.193			-19.098	-15.146
PRT	520	4.690	-1.985	5.016	2.060
URY	-475				-475
VEN		-7.250	-10.630		-8.940
AUS	100.289	167.557	260.602	238.218	191.667
CAN	5.586	25.765	60.144	89.685	45.295
EST	-2.567	-2.536	-2.785	-2.296	-2.546
KOR	-67.593	-85.303	-67.628	-57.470	-69.499
GBR	200.608	295.346	365.358	389.316	312.657

Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016.

Igual que en el Informe anterior (2011), el flujo de estudiantes internacionales es negativo para los países latinoamericanos con información comparable, con excepción de Cuba, Portugal y España, y el caso especial de República Dominicana para el cual se cuenta con información únicamente del último año. Vale decir, en los demás países es menor el volumen de alumnos internacionales móviles que ellos reciben (entran) que aquel que sale del respectivo país para estudiar en uno distinto, dentro o fuera de la región.

Las cifras comparativas muestran que Estonia y Corea tienen una balanza negativa, al contrario de Gran Bretaña, Australia y Canadá que se caracterizan por ser importantes centros de recepción de estudiantes extranjeros.



### C.3.5. Destino de estudiantes móviles

Número de estudiantes nacionales que cursan estudios superiores fuera de su país y principales países de destino, 2013

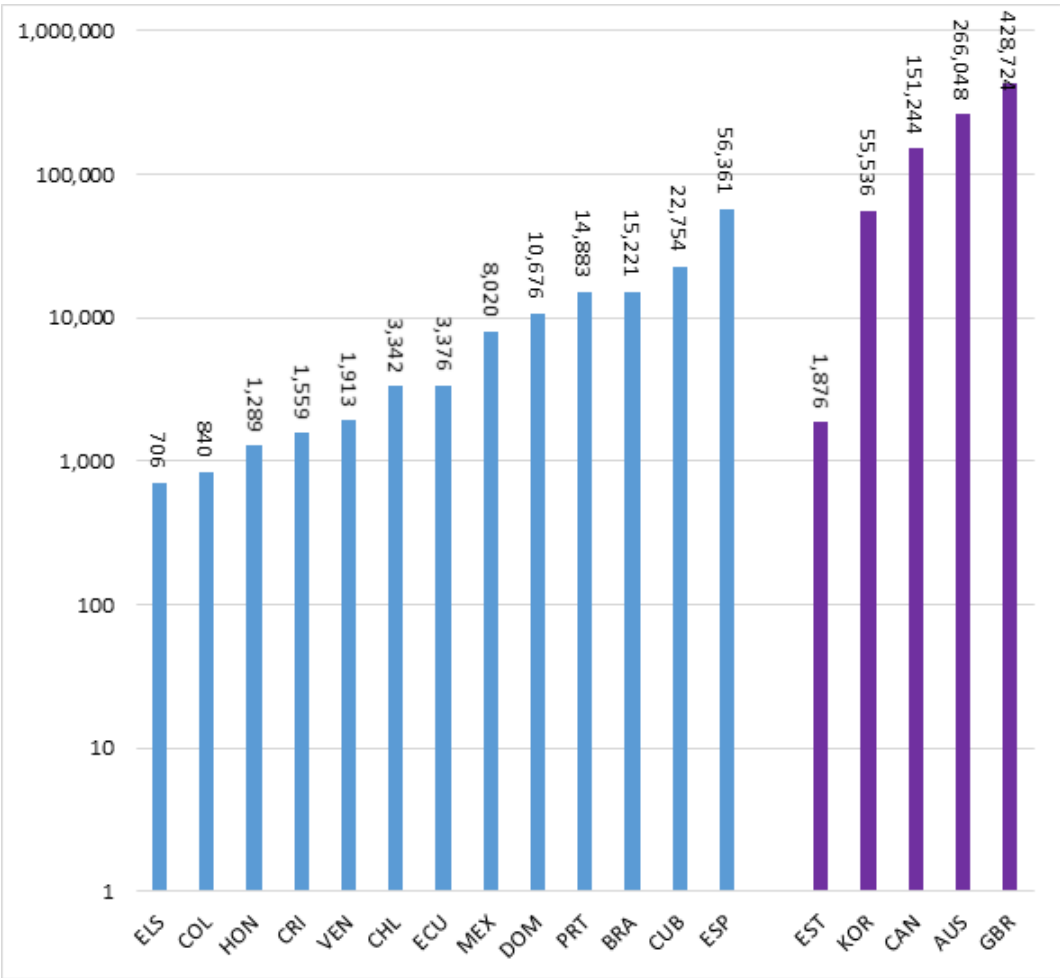
	Nº estudiantes nacionales estudiando fuera de su país	Países receptores de los estudiantes que salen, en orden decreciente del número de alumnos recibidos
ARG	7.166	España, E.U. de América, Cuba, Francia, Brasil
BOL	9.140	Cuba, España, E.U., Venezuela, Argentina
BRA	32.051	E.U. de América, Francia, Portugal, Alemania, España
CHL	8.937	E.U. de América, España, Francia, Alemania, Argentina
COL	25.509	E.U. de América, España, Francia, Alemania, Australia
CRI	2.123	E.U. de América, Cuba, España, Alemania, Francia
CUB	1.819	España, Alemania, Italia, Francia, E.U. de América
ECU	11.109	España, E.U. de América, Cuba, Italia, Francia
ELS	3.069	E.U. de América, Cuba, España, Francia, Honduras
GUA	2.820	E.U. de América, Cuba, España, El Salvador, Honduras
HON	3.343	E.U. de América, Cuba, España, El Salvador, Francia
MEX	27.118	E.U. de América, España, Francia, Alemania, Reino Unido
NIC	2.512	Cuba, Costa Rica, E.U. de América, Venezuela, Honduras
PAN	2.609	E.U. de América, Cuba, España, Chile, Alemania
PAR	2.927	Cuba, Brasil, Argentina, España, E.U. de América
PER	14.204	España, E.U. de América, Italia, Cuba, Francia
DOM	4.360	E.U. de América, España, Cuba, Italia, Francia
URY	2.360	España, Argentina, Brasil, E.U. de América, Cuba
VEN	11.915	E.U. de América, Cuba, España, Francia, Alemania
Subtotal AL	175.091	
ESP	28.640	Reino Unido, Alemania, Francia, E.U. de América, Portugal
PRT	9.525	Francia, Reino Unido, España, E.U. de América, Brasil
Total IB	213.256	
AUS	11.650	E.U. de América, Nueva Zelanda, R. Unido, Alemania, Francia
CAN	45.813	E.U. de América, Reino Unido, Australia, Francia, Irlanda
EST	4.172	R. Unido, Finlandia, Alemania, Fed. de Rusia, E.U. de América
GBR	27.377	E.U. de América, Francia, Irlanda, Australia, Alemania
KOR	116.942	E.U. de América, Japón, Australia, Reino Unido, Canadá

Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016.

El porcentaje de los estudiantes de cada país iberoamericano que estudia en el extranjero es insignificante dentro de la respectiva población estudiantil: menos del uno por ciento de la matrícula regional. En general, en el caso de los estudiantes de países latinoamericanos, los destinos preferentes en el exterior son Estados Unidos de América en primer lugar y luego España. En el caso de los estudiantes españoles y portugueses sus destinos de preferencia son otros países europeos como Gran Bretaña, Francia y Alemania.

C.3.6 Origen de estudiantes móviles

Número de estudiantes extranjeros que cursan estudios superiores dentro de un país, 2013\* (escala logarítmica).



Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016.

\* O último año disponible

El número de estudiantes que reciben los países iberoamericanos constituye una baja proporción de su respectiva matrícula total de enseñanza superior, con excepción del volumen que exhiben España y Cuba. Australia y Gran Bretaña en cambio son líderes mundiales en la atracción estudiantes del extranjero.

## C.4. Políticas de equidad

### C.4.1. Inclusión de grupos desaventajados

El panel de expertos a cargo de preparar los Informes Nacionales fue invitado a responder a un grupo de preguntas específicas referidas a políticas implementadas en su país para mejorar la equidad en el acceso a la educación terciaria de sectores socioeconómicamente desaventajados, mujeres, indígenas y población con necesidades especiales, grupo este último sobre el cual se requirió información textual más detallada que se resume en la próxima C.4.

Como se observa en la siguiente Tabla, todos los países implementan en la actualidad políticas dirigidas a incluir a los sectores socioeconómicamente desaventajados (NSE, nivel socioeconómico prioritario) en la educación terciaria, adoptando medidas financieras (como becas, créditos y otros apoyos monetarios) y algunos, adicionalmente, medidas no financieras (cuotas, discriminación positiva, etc.) o bien otras medidas, como se hallan descritas en los respectivos Informes Nacionales. En seguida, en relación con mujeres, cuyo acceso se vio supera hoy al de los hombres, en cinco países se aplican medidas especiales de equidad de género. En el caso de la población indígena, la mayoría de los países declara tener políticas específicas de inclusión de estos grupos, especialmente de carácter financiero como becas y diversos subsidios. Por último, también un número mayor de países que en el Informe anterior han adoptado políticas para las personas con necesidades especiales o discapacidades, las que serán comentadas con mayor detalle en la siguiente sección. Se puede apreciar allí que un número superior de países al contabilizado en la última columna de la Tabla posee, si no políticas propiamente, al menos medidas y desarrolla acciones destinadas a favorecer la inclusión de estas personas cuyos derechos tradicionalmente han sido descuidados en cuanto a su acceso a –y tratamiento en– la educación terciaria.

Políticas pro equidad en los países iberoamericanos, 2011-2015

	Grupos con políticas especiales de acceso a la educación superior			
	NSE prioritario	Mujeres	Indígenas	Necesidades educativas especiales
ARG	XF		XF	XF
BOL	XF / XnF		XF/XO	XF/XnF
BRA	XF / XnF	XF	XnF	XO
CHL	XF/XnF/XO	XO	XF	
COL	XF			
CRI	XF/XnF		XF/XnF	
CUB	XO			XnF
DOM	XF/XO			
ECU	XF/XnF		XF/XnF	XF/XnF
ELS	XF/XnF	XF/XnF		
ESP	XF			
GUA	XF			
HON	XF/XnF		XF/XnF	XF/XnF
MEX	XF/XO	XF/XO	XF/XO	XO
NIC	XF/XnF		XF/XnF	
PAN	XF	XF	XF	XF
PAR	XF		XF/XnF	XF
PER	XF		XF	XnF
PRT	XF/XnF			XO
URY	XF			
VEN	XF/XnF/XO		XF/XnF	XnF

Leyenda: XF = Medidas financieras; XnF = Medidas no financieras; XO: Otras medidas

#### C.4.2. Inclusión de personas con discapacidad

Un componente frecuentemente olvidado en los análisis sobre equidad en la educación superior es el relativo a políticas y mecanismos eficaces para la inclusión de personas con discapacidad. Este Informe desea destacar los esfuerzos que se realizan en esta área.

La exclusión social, en efecto, va más allá de la pobreza; tiene que ver con no participar en los diferentes ámbitos de la vida social y con la ausencia de un proyecto de vida. La población de personas con discapacidad es sin duda uno de los grupos sociales mayormente excluidos y que enfrenta significativas barreras para ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Pese al aumento de la visibilidad de las personas con discapacidad en la agenda pública y los avances normativos en los países de América Latina, todavía queda un largo camino por recorrer para superar la situación de exclusión y desigualdad que sufren estas personas. Si bien no hay datos confiables, la información disponible permite afirmar que un mayor porcentaje vive en situación de pobreza, tienen mayores índices de desempleo o acceden a empleos precarios, están más excluidos de los bienes sociales y culturales y de los procesos políticos, son objeto de discriminación o estigmatización, y mayoritariamente no tienen voz en los asuntos que afectan sus vidas y a las sociedades en que viven<sup>6</sup>.

De acuerdo con la Unesco, las personas con discapacidad «incluyen aquellos que tienen un daño físico, mental, intelectual o sensorial, de largo plazo, que en interacción con diversas barreras puede limitar su participación plena y eficaz en la sociedad en igualdad con otros»<sup>7</sup>. Asimismo, se enfatiza la necesidad de considerar la diversidad de los estudiantes, identificar y minimizar las barreras que enfrentan y promover la provisión de los apoyos necesarios para su aprendizaje.

Por primera vez, este Informe sobre educación superior en Iberoamérica solicitó a los especialistas redactores de los Informes Nacionales antecedentes acerca de las políticas y acciones relativas a este. La información recogida muestra que, en la mayoría de los casos, existen normas legales y reglamentarias acerca de la necesidad de facilitar el acceso a la educación superior de personas que presentan alguna discapacidad. Estas normas habitualmente se refieren a la necesidad de promover un modelo inclusivo dentro del sistema regular de educación, sin establecer distinciones por nivel, pero rara vez se traducen en políticas y mecanismos concretos, ya sea de financiamiento o regulación que impulsen a las instituciones de educación superior a facilitar el acceso efectivo de estudiantes con necesidades especiales.

Con todo, existen algunos avances, tanto a nivel de políticas nacionales como de acciones institucionales: En Brasil, el examen de egreso de la enseñanza media, que permite acceder a la educación superior, ofrece una variedad de ayudas técnicas, mobiliario adaptado, salas especiales y facilidades de acceso al lugar de realización. En el examen de 2015, 58.000 estudiantes pidieron una atención especial de una totalidad de casi 7.000.000 de suscriptores. Argentina, por su parte, ha hecho un esfuerzo significativo; mediante el Programa Política de Discapacidad para Estudiantes Universi-

<sup>6</sup> Blanco, R. Presentación, en Pérez, L., Fernández Moreno, A. y Katz, S. (comps). *Discapacidad en Latinoamérica*, OREALC, 2013.

<sup>7</sup> UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCPRD), UNESCO, 2006.

tarios (PODES), se entregó un *notebook* a cada estudiante con una discapacidad y se financiaron ajustes curriculares, formación a los docentes y no docentes, compra de equipamiento, elaboración de material accesible, y otros, en universidades nacionales. En Chile existen becas que financian parcialmente el arancel de estos estudiantes, y el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) cuenta con un fondo nacional de proyectos inclusivos que financia iniciativas que aporten o potencien la inclusión social. Asimismo, existen mecanismos para financiar la contratación de intérprete de lengua de señas, transcripción de voz a texto o interpretación online, a través de una plataforma de Internet, y servicio de transporte, entre los más importantes.

En Colombia, como en otros países, las iniciativas se concentran más bien en las propias instituciones de educación superior, que crean programas para acompañar el proceso de formación de la población discapacitada, desarrollar estrategias y metodologías de docencia apropiadas y flexibles para facilitar los aprendizajes y el desarrollo de tecnologías apropiadas para la formación de la población discapacitada.

Los organismos de aseguramiento de la calidad, en general, guardan silencio al respecto, y no contemplan aspectos relativos a la inclusión en los criterios de calidad, salvo –en algunos casos– el planteamiento de exigencias de accesibilidad física, tales como la existencia de ascensores, rampas u otros.

En el contexto internacional, las orientaciones y recomendaciones sobre educación para personas con discapacidad se refieren al concepto de Diseño Universal para el Aprendizaje (*Universal Design for Learning*, o UDL), que plantea un marco educativo flexible en la provisión y la evaluación, y que busca reducir barreras en la instrucción proporcionando soporte a todos los estudiantes. Asimismo, reconociendo la dificultad para modificar instalaciones o equipos existentes, se propone una integración progresiva de ajustes a las necesidades de estudiantes diversos, contemplando sus necesidades en el desarrollo de infraestructura, TIC, materiales y otros.

A continuación, se sintetizan las políticas y acciones relevadas en los Informes Nacionales.

País	Normas y políticas	Acciones
Argentina	El marco regulatorio que rige el quehacer de la Educación Superior reconoce el derecho a la inclusión social de las personas con discapacidad. La ley señala adecuaciones en evaluaciones, apoyos técnicos, planes de estudio, capacitaciones e investigación referida al tema de la discapacidad.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Línea especial de becas para personas con discapacidad</li><li>• Programa en universidades nacionales para hacer accesibles los espacios universitarios para personas con discapacidades físicas y sensoriales</li><li>• Programa PODES que brinda equipamiento tecnológico a cada estudiante con una discapacidad; ajustes curriculares, formación de docentes y no docentes; compra de equipamiento.</li><li>• Creación de la Comisión Interuniversitaria de Discapacidad y Derechos Humanos</li></ul>

Bolivia	<p>Ley general de las personas con discapacidad (desde 1995) que regula derechos, deberes y garantías de este grupo en cuando a su incorporación a los regímenes de trabajo, educación, salud, y seguridad social. Decretos del plan nacional de igualdad y equiparación de Oportunidades para personas con discapacidad (PNIEO)</p> <p>La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, define elementos legislativos para posibilitar estudios a ciudadanos con alguna discapacidad física.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edificaciones y campus universitarios con accesos y características que exige la normativa vigente.</li> <li>• Ingreso libre y gratuito de los bachilleres con algún tipo de discapacidad a las universidades, así como hijos de los mismos y a los padres de niños con discapacidad.</li> <li>• Todas las instituciones que conforman el Sistema de la Universidad Boliviana deben crear unidades especializadas destinadas a la atención de los estudiantes con discapacidad.</li> </ul>
Brasil	<p>Tiene una ley desde el año 2000 que da prioridad de servicios y accesibilidad a las personas con discapacidad o necesidades especiales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A pesar de que la legislación asegura accesibilidad las condiciones reales no son favorables.</li> <li>• El Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM) contiene adecuaciones y ofrece la posibilidad a las personas con necesidades educativas especiales de ayudas técnicas para su realización.</li> </ul>
Chile	<p>Chile suscribe la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)</p> <p>Ley 20.370 General de Educación (2009), incluye la integración de todas las personas al sistema educativo, independiente de sus condiciones y características. Establece además que es el estado quien concurrirá con ayudas y recursos humanos, materiales o pedagógicos adicionales.</p> <p>Ley 20.422 que establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad (2010)</p> <p>Ley 20.609, (2012) o «Ley Zamudio» de no discriminación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Sistema Único de Admisión a las Universidades Chilenas, otorga la posibilidad de una atención diferenciada para postulantes con discapacidad con adaptaciones y ajustes para su ejecución.</li> <li>• Beca Discapacidad (desde 2013) que financia parte del arancel de la carrera a estudiantes inscritos en el Registro Nacional de Discapacidad y que formen parte del 70% más vulnerable.</li> <li>• Creación de un Comité de Ministros, el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) y un Consejo Consultivo, destinados a garantizar intersectorialmente los derechos de las personas con discapacidad. El SENADIS cuenta con un fondo nacional de proyectos inclusivos, con un concurso nacional de proyectos para la inclusión educativa, e impulsa Redes de Educación Superior Inclusiva (RESI) que potencia el trabajo entre instituciones.</li> <li>• El Plan de Continuidad que otorga financiamiento de Servicios de Apoyo para Estudiantes en situación de discapacidad en la educación superior.</li> <li>• El fondo de fortalecimiento institucional (FDI) incluye la accesibilidad y el apoyo a la inclusión como una de las líneas especiales de postulación.</li> </ul>

Colombia	<p>El Ministerio de Educación Nacional en 2013 definió una línea de política en Educación Superior en la que se ha propuesto una serie de estrategias para el acceso y permanencia de los estudiantes con discapacidades como por ejemplo: orientación y mayor difusión de convocatorias, adecuación de procesos de selección, apoyos curriculares, articulación entre educación media y superior.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las instituciones por iniciativa propia realizan acciones: creación de programas para acompañar el proceso de formación de la población discapacitada, desarrollo de estrategias y metodologías de docencia apropiadas y el desarrollo de tecnologías para apoyar su formación.</li><li>• El Ministerio de las Tecnologías de Información ha desarrollado una plataforma gratuita de comunicación que permite la comunicación entre personas sordas con personas oyentes en tiempo real y a la que se puede acceder por un canal telefónico o por INTERNET.</li></ul>
Costa Rica	<p>Normativa nacional para la inclusión de las personas con discapacidad, de aplicación obligatoria para todas las instituciones nacionales.</p> <p>Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad (Ley N° 7600) dispone que la institución debe proveer la organización y servicios de apoyo técnico para personas con discapacidad; poseer un transporte adaptado y la existencia de estacionamientos reservados; no puede negar el acceso a un estudiante por razón exclusiva de sus discapacidad. Todos los entes universitarios deben incorporar contenidos generales y específicos sobre discapacidad en los planes de estudio de sus programas. Política nacional de Discapacidad 2011-2021 (PONADIS) aborda el tema de acceso universal y la equidad, procurando proveer de servicios de apoyo y ayudas técnicas para estudiantes con necesidades educativas especiales, asociadas a discapacidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Manual de Acreditación Oficial de Carreras de Grado del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), contempla disposiciones como acceso en igualdad de oportunidades y sin discriminación e infraestructura adecuada.</li><li>• Acciones independientes de algunas instituciones de educación superior en el marco de diferentes proyectos.</li></ul>
Cuba	<p>Existe dentro de las normativas del Ministerio de Educación Superior un conjunto de medidas para incrementar el ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes con discapacidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La evaluación de la calidad en las IES incluye un indicador relacionado con el sistema de atención a estudiantes con discapacidad.</li><li>• Se prioriza el ingreso a las carreras universitarias a las personas con discapacidad, con la sola exigencia de que aprueben los correspondientes exámenes de ingreso, que se adecuan al tipo de discapacidad que se presenta.</li><li>• Disponibilidad de medios materiales y profesores especializados que posibilitan igualdad de condiciones para cursar los estudios superiores, en particular los que poseen discapacidad visual, motora y auditiva.</li></ul>



Ecuador	<p>Ley orgánica de Discapacidades. En dicha normativa se establece el derecho a la educación, entre otros a los discapacitados. Así, el artículo 27 establece que el estado procurará que estas personas puedan acceder, permanecer y culminar sus estudios. Adicionalmente se establece una política de becas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa «Manuela Espejo» que permite tener un registro con ubicación geográfica de las personas con capacidades especiales en el Ecuador.</li> <li>• Bono Joaquín Gallegos, una transferencia monetaria (de US\$ 240 mensuales) como compensación a las personas a cargo del cuidado de las personas con capacidades especiales.</li> <li>• Becas de matrícula y mantención.</li> </ul>
El Salvador	<p>Legislación que promueve y regula la inclusión de personas con discapacidad. La ley general de Educación señala que la educación especial debe ser ofrecida en instituciones especializadas y en centros educativos regulares con la atención de un especialista o maestros capacitados.</p> <p>La Ley de Equipamiento de Oportunidades para las Personas con Discapacidad establece los derechos de las personas con discapacidad: no discriminación, educación con metodología adecuada, movilidad vial con facilidades arquitectónicas adaptadas, formación, habilitación laboral y profesional, obtención de empleo y ejercicio de una ocupación remunerada, no ser despedido en razón de su discapacidad, acceso a sistema de becas.</p> <p>El gobierno regula la política nacional de discapacidad a través del Consejo Nacional de Atención Integral a la persona con Discapacidad (CONAIPD).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde el sistema de aseguramiento de la calidad en el país se considera en el manual de acreditación de la educación superior que la institución debe adecuarse para el ingreso y mantenimiento de estudiantes discapacitados y se encarga de proveer facilidades e infraestructura adecuada.</li> <li>• El año 2013 la Universidad de El Salvador crea una Política de Educación Inclusiva para Estudiantes con Discapacidad.</li> </ul>
España	<p>La legislación española establece y protege los derechos de las personas con discapacidad en relación con la educación universitaria en los siguientes ámbitos: Derecho a la educación sin discriminación y con igualdad de oportunidades; derecho a la educación inclusiva y a la matrícula gratuita; los ajustes razonables del servicio, infraestructura y adaptaciones metodológicas; la promoción de acciones positivas para favorecer su inclusión; la existencia de Unidades de Atención a estudiantes con discapacidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procesos de evaluación y acreditación de la calidad de las instituciones universitarias no contemplan los aspectos relacionados con la atención a la discapacidad, excepto en la plantilla de evaluación de las titulaciones a través del programa VERIFICA. En este caso, se señala la inclusión de enseñanzas relacionadas con los derechos fundamentales y con los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y se hace mención a la existencia de medios materiales y servicios disponibles con criterios de accesibilidad universal y diseño para todos.</li> <li>• La mayoría de las universidades tanto públicas como privadas cuentan con alguna unidad o programa dedicado a los estudiantes con discapacidad y la Conferencia de Rectores reúne a estas unidades de atención en un grupo de trabajo dedicado a la diversidad.</li> </ul>

Guatemala	<p>Ley de Atención a las Personas con Discapacidad (1996) que establece la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de los principios y derechos constitucionales de las personas con discapacidad y la obligatoriedad de que las instituciones públicas y privadas provean de servicios de apoyo y técnicos.</p> <p>No existe una política de inclusión específica de la educación superior derivada de la ley existente.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Creación del Consejo Nacional para la atención de las personas con discapacidad, entidad autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la función de diseñar e impulsar las políticas generales en materia de discapacidad.</li><li>• En el 2014 la Universidad de San Carlos (USAC) define la Política de Atención a la Población con Discapacidad, cuya implementación es paulatina.</li></ul>
Honduras	<p>Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad (2005) que tiene como finalidad garantizar a la persona con discapacidad el disfrute de sus derechos, promover y proveer con equidad su desarrollo integral dentro de la sociedad. Dicha ley establece en sus artículos que el Estado garantizará el acceso a la educación en todos sus niveles para las personas con discapacidad, tanto en el sistema público como en el sistema privado; asegurará a la persona con discapacidad la accesibilidad a su entorno, servicios de salud, educación, formación profesional e inserción laboral con igualdad de oportunidades; coadyuvará a que la persona discapacitada sea incorporada a una vida socio-económica activa, que le permita ingresos a fin de satisfacer sus necesidades básicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se evidencian acciones a nivel país en esta dirección.</li><li>• Lo que hay son acciones en algunas universidades mayoritariamente públicas donde se han realizado programas para estudiantes discapacitados, considerando adaptaciones, programas especializados, equipos técnicos y voluntarios que apoyen a personas con discapacidad.</li></ul>
México	<p>En México no existe aún una política nacional o de aplicación general para la inclusión de personas con discapacidad en la educación superior.</p> <p>Desde 2002 la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad y la Presidencia de la República junto con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) formaron una comisión de expertos para elaborar el Manual para una Educación Incluyente en las Instituciones de Educación Superior.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería (CACEI), en la Autoevaluación que solicita a los programas que buscan ser acreditados, solicita en la Evidencia 2.1.1. Existencia de políticas institucionales para los aspirantes de equidad de oportunidades al ingreso (necesidades educativas especiales) y en el punto 9. Infraestructura y equipamiento en el indicador 9.1 Infraestructura, solicita evidencia sobre la adaptaciones a la infraestructura para personas con capacidades diferentes, pero no hay indicadores sobre currículum, procesos formativos, docencia, investigación, normatividad, etc., para estas personas.</li></ul>

Nicaragua	<p>Ley General de Educación que establece la obligación de las IES de desarrollar programas educativos que incorporen a las personas con habilidades diferentes.</p> <p>Ley 763 «Ley de los Derechos de las personas con discapacidad» (2011), que crea el Consejo Nacional para la Promoción y Aplicación de los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Secretaría de Promoción y Articulación para la Aplicación de los Derechos de las Personas con Discapacidad, adscrita a la Presidencia de la República.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los informes del Consejo Nacional de Universidades reflejan acciones de atención hacia personas con discapacidad relacionadas con accesibilidad física y oportunidades de estudio.</li> </ul>
Panamá	<p>Normativa en 2000 para la educación inclusiva de la población con necesidades educativas especiales (NEE), que permitía la incorporación y el traslado de estudiantes de cualquiera de los niveles del subsistema no regular al subsistema regular en todos sus niveles: educación básica general, media y postmedia.</p> <p>Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) (2007) que propone políticas, acciones y normas de inclusión social para la discapacidad.</p> <p>Ley 15 (2016) establece la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad, indica que «las instituciones del sector educativo oficial y particular de enseñanza superior asignarán en su presupuesto los recursos, las herramientas y los equipos tecnológicos especializados que requieran los estudiantes con discapacidad», y exonera a estos estudiantes del 50% en el costo de la matrícula.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el sistema de aseguramiento de la calidad del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA) se identifican algunos indicadores y estándares que hacen referencia al tema de la inclusión: la atención a estudiantes de poblaciones especiales y el registro de estudiantes, docentes y personal administrativo con discapacidad motora, de audición o visión.</li> <li>En julio de 2014, se constituye legalmente la Asociación Universitaria de Personas con Discapacidad en la UNACHI.</li> <li>El programa de asistencia económica educativa del subprograma de Asistencias Económicas Educativas Individuales está dirigido a niños, adolescentes, jóvenes y profesionales que inicien o realicen estudios de educación Básica General, Media y Superior en centros educativos oficiales o particulares del país que requieran apoyo económico para realizar sus estudios. Una de las categorías de este subprograma son los estudiantes con discapacidad.</li> </ul>
Paraguay	<p>Ley N° 5136 (2013), de Educación Inclusiva, que promueve la creación de un modelo inclusivo dentro del sistema regular y garantiza la no discriminación, el respeto a la diferencia, la igualdad de género y de oportunidades y protección contra todo tipo de violencia o abuso de los estudiantes</p> <p>Decreto N° 2837 (2014) que establece que la ley abarca a todos los niveles educativos, incluida la educación superior y «responsabiliza al Nivel Universitario la adecuación de la Educación Inclusiva de acuerdo a su competencia».</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En los procesos de aseguramiento de la calidad de la ANEAE se recomienda la observación de accesibilidad edilicia a las instituciones, con provisión de rampas, sanitarios especiales y facilidades para personas con discapacidad motriz.</li> <li>En el ámbito institucional pueden mencionarse iniciativas individuales de algunas instituciones (programas y proyectos).</li> </ul>
Perú	No se mencionan políticas gubernamentales de discapacidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se identifican acciones claras.</li> </ul>

Portugal		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los estudiantes discapacitados tienen prioridad para admisión a educación superior.</li> <li>• Para los solicitantes que son discapacitados se creó una cuota especial de 2% de los cargos contemplados para la 1ª etapa del concurso nacional.</li> <li>• Hay becas especiales para los estudiantes discapacitados; pero pueden ser cubiertas con bolsas, antes que otros, dependiendo de su situación.</li> </ul>
República Dominicana	<p>Ley 139-01 declara la necesidad de promover la equidad en un contexto de igualdad de acceso a la educación superior. Esta declaración no se traduce en políticas concretas y normativas del sistema encaminadas a facilitar el acceso y la permanencia a este nivel educativo de las personas con discapacidad. Crea el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) como un organismo adscrito a la Presidencia con la misión de contribuir a garantizar la igualdad de derechos y de oportunidades, así como la eliminación de toda forma de discriminación hacia las personas con discapacidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las políticas y acciones para dar igualdad de oportunidades de educación superior a personas con discapacidad surgen por motivación particular de las instituciones. Los esfuerzos universitarios existentes en este tema son motorizados y acompañados desde el CONADIS.</li> <li>• En cuanto al proceso de enseñanza y aprendizaje, se ofrece orientación académica y profesional, tutorías, planificación de sus estudios, el desarrollo de técnicas de estudio adaptadas a su condición, el uso de materiales adecuados, así como flexibilidad en las prácticas y tareas académicas.</li> <li>• Algunas iniciativas de inclusión de institución con UNESCO de investigación, formación, y campus inclusivo y programas de becas para personas con discapacidad.</li> </ul>
Uruguay	<p>Ley N° 18651 (2010) de «Protección Integral de Personas con Discapacidad», que establece un sistema de protección integral a las personas con discapacidad (atención médica, educación, rehabilitación física, psíquica, social, económica y profesional y cobertura de seguridad social; beneficios, las prestaciones y estímulos que permitan neutralizar las desventajas que enfrentan y les dé oportunidad de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las demás personas. Crea la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad</p> <p>El Ministerio de Educación y Cultura deber facilitar a la persona con discapacidad los medios o elementos físicos, científicos, pedagógicos o técnicos necesarios para que desarrolle al máximo sus facultades intelectuales, artísticas, deportivas y sociales. Se incorpora de manera obligatoria la temática de discapacidad e inclusión en todos los programas de cursos regulares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se identifican acciones nacionales.</li> <li>• La UDELAR como institución pública y de mayor tamaño ha sido la que más ha avanzado en temas de accesibilidad y políticas propias. Ella ha establecido un conjunto de políticas y acciones para facilitar la accesibilidad, fundamentalmente física a sus instalaciones.</li> <li>• Las demás instituciones de educación superior públicas y privadas han avanzado sobre todo en accesibilidad física.</li> </ul>

Venezuela	<p>La Constitución Nacional (1999) establece la igualdad de derechos para todos los ciudadanos y rechaza toda forma de discriminación, lo cual incluye a las personas con discapacidad.</p> <p>El Ministerio de Educación Superior (MES) (2004) establece los principios orientadores de la política y las pautas que deberían seguir las instituciones de educación superior para la atención de las personas con discapacidad.</p> <p>Resolución Ministerial N° 2417 (2007), que establece las disposiciones para la actuación del Estado y las IES para apoyar la inclusión de las personas con discapacidad en la educación superior.</p> <p>Ministerio propone y promueve la conformación de Comités Estudiantiles por la Igualdad de Derechos y Equiparación de Oportunidades a las Personas con Discapacidad en la Educación Universitaria (2012).</p> <p>Comité Técnico Ministerial para la Igualdad y Equiparación de Oportunidades a las Personas con Discapacidad en la Educación Universitaria (2013), para desarrollar políticas relativas a la igualdad de derechos y de oportunidades de las personas con discapacidad en la educación universitaria y en todos los ámbitos de la vida social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El porcentaje mínimo de plazas para el ingreso de bachilleres con discapacidad a la educación universitaria, debe contemplar una cuota equivalente al 1% del total de las plazas en cada carrera y, asimismo, estableció la creación de servicios de apoyo a los estudiantes con discapacidad.</li> <li>• En 2013 y 2014 se implementó una acción para la atención de las personas sordas, a través de la oferta de servicios de interpretación y traducción de la lengua de señas venezolana a las instituciones de educación.</li> <li>• En 2013 y 2014 se impulsó la creación de los Centros de Apoyo Tecnológico (CAT) para la integración educativa, social y productiva de las personas con discapacidad visual en 7 instituciones universitarias.</li> <li>• Finalmente, en el marco del Sistema Nacional de Formación Permanente del Docente Universitario, el MPPEUCT realizó el diseño de Guías para el abordaje pedagógico de estudiantes universitarios con discapacidad.</li> <li>• Por otra parte, distintas instituciones universitarias ofrecen programas o carreras largas (licenciatura) de Educación Especial o de Educación Especial en Deficiencias Auditivas en la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL).</li> </ul>
-----------	---	---



#### ***D. Personal docente***





## Introducción

En su informe *Tras la pista de una revolución académica*, preparado por Philip G. Altbach, Liz Reisberg y Laura E. Rumbley para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, organizada por la UNESCO en 2009, se señala en la selección sobre el profesorado universitario: «La profesión de docente universitario está sometida a presiones más intensas que nunca»<sup>1</sup>.

Efectivamente, la profesión ha debido adaptarse al nuevo entorno en que se desenvuelve la enseñanza terciaria, caracterizado por una intensa masificación –y, en algunos casos, universalización– de la matrícula; proliferación y diferenciación de instituciones y programas; transformación de la composición demográfica, social y académica del cuerpo estudiantil con una consiguiente multiplicación y diversificación de sus demandas; introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) en la sala de clases; una permanente renovación y ensanchamiento de la plataforma de conocimientos en todas las disciplinas; exigencias crecientes a las que ahora se encuentran sujetos los docentes en orden a prestar y demostrar un servicio de mayor calidad y a rendir cuenta a sus instituciones y a la comunidad; presión proveniente de los sistemas de aseguramiento de la calidad que impulsan hacia una mejora continua de las calificaciones académicas y un constante escrutinio ejercido por los administradores y las autoridades de las instituciones sobre su personal académico, buscando aumentar su productividad y los resultados de su desempeño, todo esto en un contexto de limitados y, a veces, declinantes, recursos.

Por su parte, como muestra este capítulo, las sociedades de Iberoamérica, en particular de la región latinoamericana, han debido responder a estos desafíos en un tiempo relativamente breve, mientras avanzaba la marea de la masificación; han tenido que profesionalizar la actividad académica bajo presión, sin contar con los recursos necesarios y muchas veces han tenido que recurrir a jóvenes licenciados para hacerse cargo –en condición de instructores o asistentes– de las clases lectivas y la evaluación de los estudiantes, en ocasiones sin siquiera un efectivo control por parte de docentes de mayor calificación de conocimientos compartidos y la falta de perspectivas deompártidos, rofesores, el reducido npetitivas, lificaciones acadón y experiencia.

Una gran parte de los docentes, en la mayoría de los países, no cuenta con estudios de posgrado; sus remuneraciones son relativamente bajas y poco competitivas; su preparación propiamente didáctica es escasa cuando no inexistente; las oportunidades de capacitación y perfeccionamiento con que cuentan para mejorar su rendimiento suelen ser limitadas; los estímulos de que disponen para una mayor aplicación a su tarea y una mejora continua de su desempeño apenas pueden compararse con aquellos de que disponen sus colegas más aventajados que se dedican parcial o preferentemente a la investigación.

<sup>1</sup> Philip G. Altbach, Liz Reisberg y Laura E. Rumbley, *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education*, p. xv.

La profesión académica misma no llega a constituirse como tal por su alto nivel de segmentación interna, la diversidad de funciones que cumplen distintos grupos de profesores, el reducido número de quienes trabajan en una sola institución en régimen de jornada completa, la ausencia de un cuadro de valores y conocimientos compartidos y la falta de perspectivas de una carrera profesional bien estructurada y basada únicamente en el mérito y la productividad.

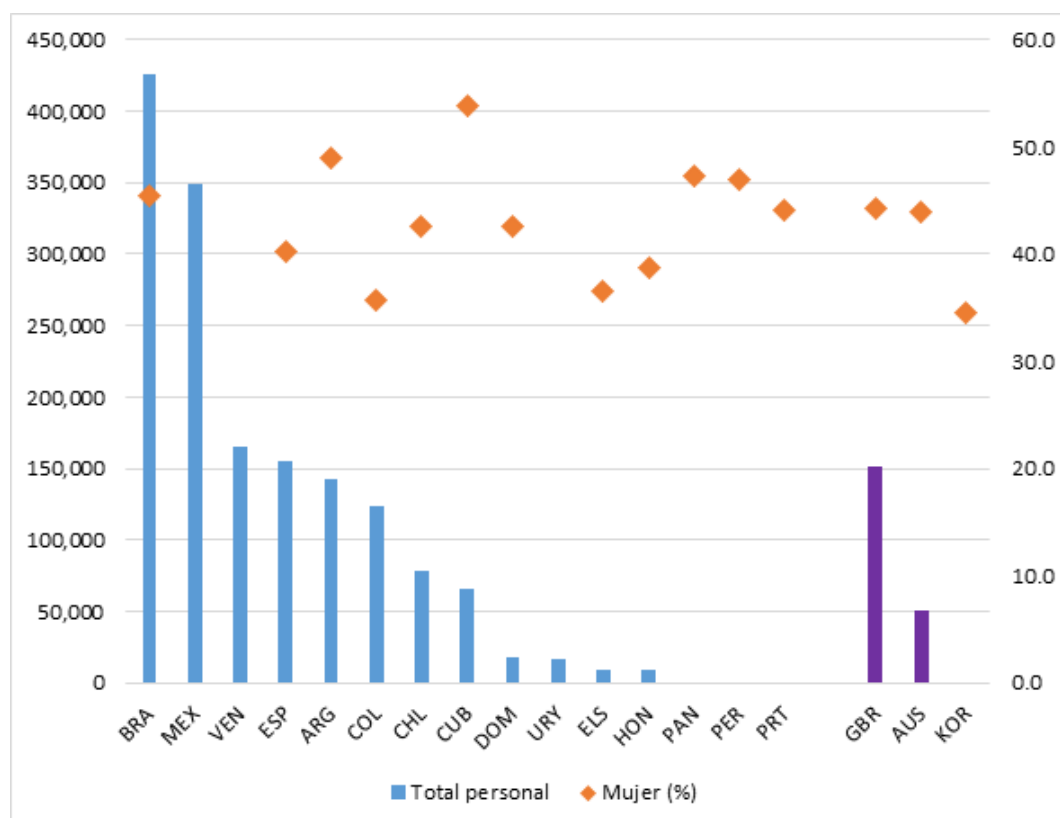
Los Informes Nacionales dan cuenta de distintos aspectos de estas cuestiones, incluyendo el aumento numérico del personal docente así como de las dimensiones cualitativas consideradas claves en cada país, tales como características de las ocupaciones académicas, organización de la carrera profesional, su diferenciación según tipos de institución y segmentación jerárquica al interior de estas, regímenes contractuales, niveles de remuneración y rol del Estado y las instituciones en la promoción del desarrollo profesional docente.

Muestran, en general, un cuadro de gran heterogeneidad de la profesión, con sectores más consolidados en las universidades tradicionales y emergentes de investigación, y sectores en vías de profesionalización en las centenas y miles de instituciones que han ido apareciendo en el último tiempo, especialmente en América Latina (B.1.1.).

## D.1. La profesión académica en la educación superior

### D.1.1 Personal docente

Personal docente en educación superior (número) y participación de la mujer (en porcentaje), 2012\*



Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, 2016.

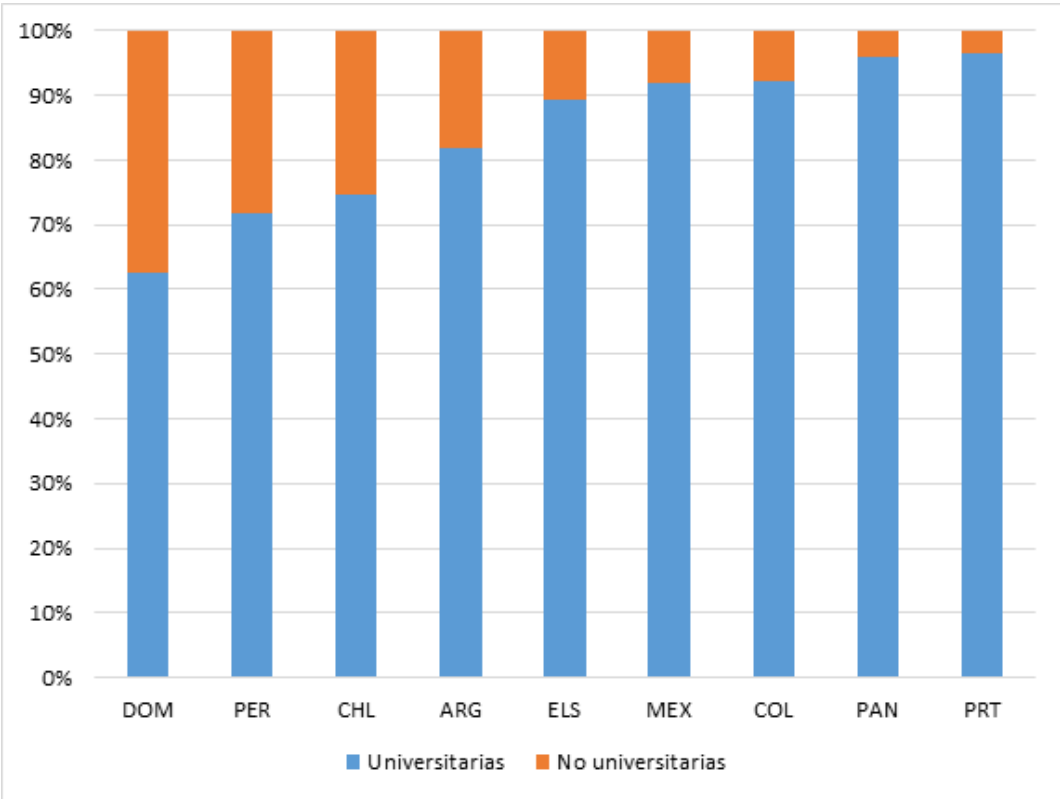
\* O último año disponible

El número de docentes en cada país es directamente proporcional al tamaño de los sistemas nacionales. Los sistemas de mayor tamaño de la región según la matrícula (C.1.2.), como los de Brasil y México, poseen también los cuerpos académicos más voluminosos, con más de 400 mil y más de 300 mil profesionales, respectivamente.

En cuanto a la presencia de mujeres en esta profesión, mientras en el nivel primario y secundario es del orden de dos tercios o más, en el nivel terciario, en cambio, no supera un 50% en la mayoría de los países iberoamericanos y de comparación internacional. Cuba es la excepción, con una participación femenina de 53%.

D.1.2. Docentes según su distribución por niveles

Países seleccionados: Porcentaje de docentes en instituciones universitarias y no universitarias, 2014

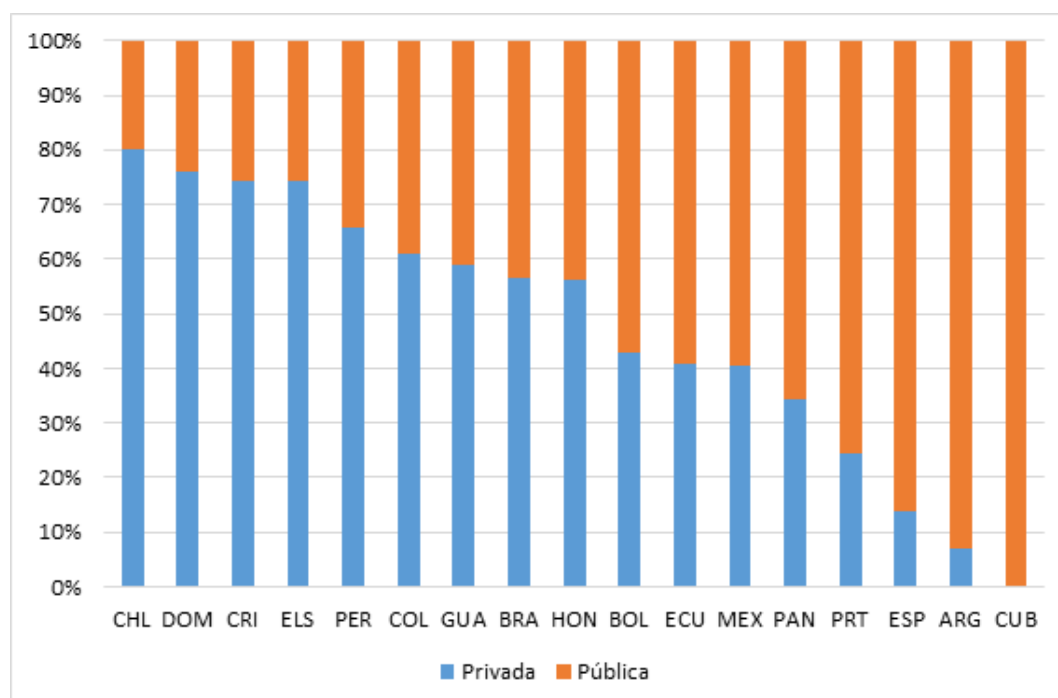


Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2016.

En algunos países de la región iberoamericana una proporción creciente de docentes del sistema de educación terciaria trabaja en el sector de instituciones no universitarias, dedicados preferentemente a las enseñanzas de programas de Nivel CINE 5 de la CINE 2011. Es el caso de República Dominicana, Perú y Chile. Son un segmento emergente de la profesión académica que habitualmente no comparte un mismo modelo de profesionalización ni una misma orientación hacia el conocimiento y la erudición con sus pares contratados por universidades.

### D.1.3. Docentes según tipo de institución

Porcentaje de docentes universitarios en instituciones públicas y privadas, 2014



Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2016.

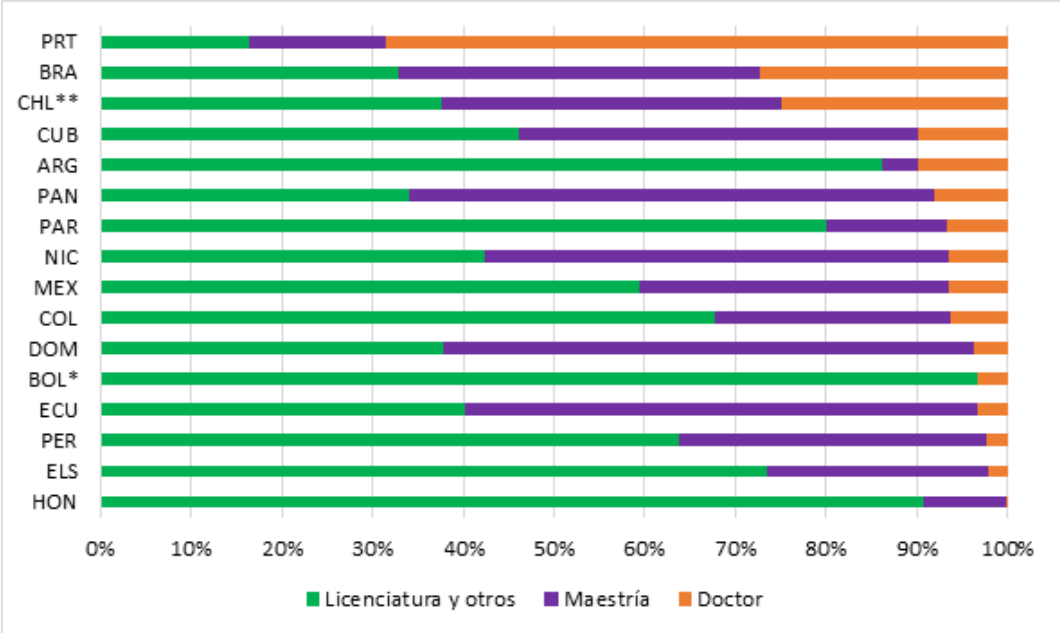
Dependiendo del peso relativo de ambos sectores universitarios en la matrícula total de los sistemas, el personal docente se agrupa mayoritariamente en uno u otro según los países. Un número significativo de países registra a la mitad o más de sus profesores en el sector privado de provisión de enseñanza superior.

En general, los Informes Nacionales señalan que las instituciones privadas cuentan con una cantidad menor de docentes con jornada completa y/o de docentes calificados, con formación de posgrado. Se trata, por lo mismo, de un personal dedicado principalmente a la enseñanza y el cultivo de sus especialidades, sin estar envuelto en tareas de investigación. Una proporción de ellos trabaja simultáneamente en varias instituciones, dictando cursos bajo un régimen de contratación anual. En general, su participación dentro de la profesión académica ha tendido a crecer en la mayoría de los países en respuesta a la creciente demanda por educación superior privada.

Simultáneamente, se observa durante este período que en un número todavía reducido, pero creciente de instituciones privadas, la profesión académica se ha ido consolidando con personal que cumple funciones docentes y de investigación y que se adscriben como especialistas a las redes disciplinarias nacionales e internacionales.

D.1.4. Grados académicos de los docentes

Porcentaje de docentes según su nivel de formación académica, 2014.  
(Países ordenados de mayor a menos participación de personal con grado de doctor)



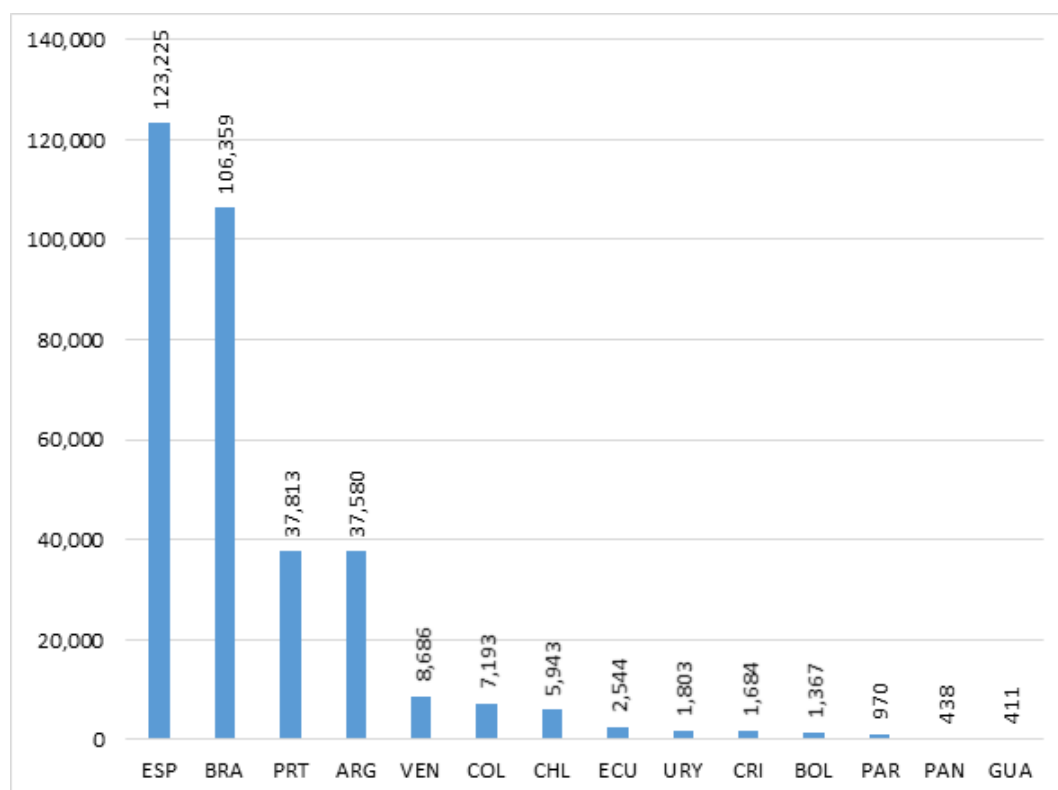
Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2016.  
\* Bolivia: No presenta datos sobre maestrías.  
\*\* Chile: Información solo para universidades.

En varios países de la región se asiste a una creciente presión por profesionalizar la carrera académica –incluyendo como exigencia de acceso a ella el estar en posesión del grado de doctor– según reportan los respectivos Informes Nacionales, asunto que ya se había constatado en el Informe de 2011 para Argentina, México y Colombia, entre otros.

A esta política se suman ahora varios países más. Con todo, salvo en Portugal, Brasil y Chile (debiendo sumarse aquí a España, país que no se incluye en este Gráfico por falta de datos comparables), el porcentaje de académicos doctores es todavía reducido. Con todo, el personal con posgrados predomina no solo en los países mencionados sino, además, en Cuba, Panamá, Nicaragua, República Dominicana y Ecuador.

### D.1.5. Investigadores académicos

Número de investigadores EJC por país, 2013\*



Fuente, sobre la base de RICYT.

\* O último año disponible.

La actividad científica de la región se halla altamente concentrada allí donde el personal de investigación ha adquirido una suficiente masa crítica, como ocurre en los sistemas de gran tamaño (Brasil y México) o de tamaño medio como Portugal y Argentina. En los demás países hay grupos que pueden ser productivos y estar vinculados a las redes internacionales, pero su tamaño limita sus posibilidades de impacto a nivel regional e internacional. Envueltos hay aquí temas de formación de recursos humanos para la investigación, escasez de doctores en los cuerpos académicos nacionales, falta de políticas para el desarrollo sustentable de las comunidades disciplinarias y reducida inversión pública en I+D.

D.1.6. Distribución de los investigadores por sector de actividad

Porcentaje de los investigadores ocupados en cada uno de los sectores, 2013\*

	Gobierno	Empresas (Privadas y Públicas)	Educación Superior	Org. priv. sin fines de lucro
ARG	29,73%	5,08%	64,09%	1,10%
BOL	6,50%	0,28%	82,49%	10,73%
BRA	3,22%	17,36%	79,00%	0,43%
CHL	7,38%	18,65%	65,13%	8,84%
COL	0,89%	0,79%	91,01%	7,30%
CRI	30,58%	..	67,42%	2,00%
ECU	14,40%	..	83,19%	2,41%
ELS	4,39%	2,98%	92,11%	0,53%
ESP	14,86%	28,43%	56,49%	0,22%
GUA	28,23%	..	71,77%	..
HON	29,68%	11,13%	43,23%	15,96%
MEX	26,50%	9,70%	62,50%	1,30%
PAN	76,57%	..	..	23,43%
PAR	24,26%	..	67,87%	7,87%
PER	45,84%	13,86%	40,20%	0,10%
PRT	5,24%	26,34%	67,48%	0,95%
URY	13,12%	1,56%	81,86%	3,46%
VEN	13,33%	7,57%	78,05%	1,05%

Fuente: Sobre la base de RICYT, Indicadores, 2016.

\* O último año disponible.

Como se aprecia en esa Tabla, la mayoría de los investigadores iberoamericanos trabaja en universidades, seguidas de los centros gubernamentales, las empresas y organismos privados sin fines de lucro. La participación de las empresas es relativamente mayor solamente en España, Portugal, Chile y Brasil. Perú y Costa Rica destacan por el peso que posee la actividad de I+D en unidades gubernamentales, y Panamá por la presencia significativa de la investigación radicada en organismos no gubernamentales.



### D.1.7. Distribución de los investigadores por agrupaciones disciplinarias

Porcentaje de investigadores EJC en las principales áreas disciplinarias\*, 2013\*\*

	Cs. Naturales y Exactas	Ingeniería y Tecnología	Ciencias Médicas	Ciencias Agrícolas	Ciencias Sociales	Humanidades
BOL	33,60%	19,67%	12,33%	13,43%	16,15%	4,83%
CHL	22,20%	33,11%	12,72%	12,95%	14,80%	4,21%
COL	18,80%	15,14%	16,03%	5,45%	35,72%	8,87%
CRI	30,01%	10,97%	14,97%	21,79%	22,26%	..
ECU	17,11%	19,77%	10,75%	11,99%	33,30%	7,09%
GUA	18,98%	11,44%	19,22%	20,19%	20,92%	9,25%
PRT	26,38%	33,50%	11,55%	2,86%	15,54%	10,17%
URY	31,37%	10,44%	12,55%	14,44%	21,99%	9,22%
VEN	12,90%	14,30%	20,35%	17,26%	35,19%	..

Fuente: Sobre la base de RICYT, Indicadores 2016.

\* Los valores no representan siempre el número total de investigadores.

\*\* O último año disponible.

La mayoría de los investigadores, hasta sumar casi la mitad en el promedio regional, trabajan en las áreas de ciencias sociales y de ciencias naturales y exactas. En la reducida muestra de países que presentan información comparable reciente, hay sin embargo claras diferencias. Por ejemplo, Colombia, Ecuador y Venezuela poseen un mayor porcentaje en ciencias sociales, Bolivia, Uruguay y Costa Rica lo hacen en ciencias naturales y exactas. Chile y Portugal, en tanto, muestra una mayor concentración de sus investigadores en las ingenierías y tecnologías.

D.1.8. Formación de personal de investigación

Número de doctores graduados anualmente por áreas disciplinarias, 2013\*

	Ciencias Naturales y Exactas	Ingeniería y Tecnología	Ciencias Médicas	Ciencias Agrícolas	Ciencias Sociales	Humanidades	Sin Asignar	Total
ARG	857	154	193	77	589	218	..	2.088
BOL	2	3	1	2	8	2	..	18
BRA	1.456	1.568	2.918	2.054	1.321	5.056	914	15.287
CHL	237	123	39	50	77	76	..	602
COL	89	75	23	17	101	24	..	329
CUB	50	69	51	39	428	..	..	637
CRI	10	..	..	..	106	4	..	120
ECU	..	..	..	..	13	1	..	14
ELS	..	..	..	..	9	2	..	11
ESP	4.048	1.174	1.609	230	2.457	1.311	60	10.889
GUA	..	..	..	..	53	..	..	53
HON	..	..	14	..	15	..	..	29
MEX	844	560	221	183	1.577	1.995	..	5.380
NIC	..	..	..	..	..	..	111	111
PAN	..	..	4	..	3	..	..	7
PAR	14	25	15	13	69	28	..	164
PER	..	..	..	..	..	..	758	758
PRT	597	509	220	39	779	319	..	2.463
URY	30	5	2	..	9	..	..	46
VEN	3	2	..	..	3	11	..	19

Fuente: Sobre la base de RICYT, Indicadores, 2016-08-17

\* O último año disponible.

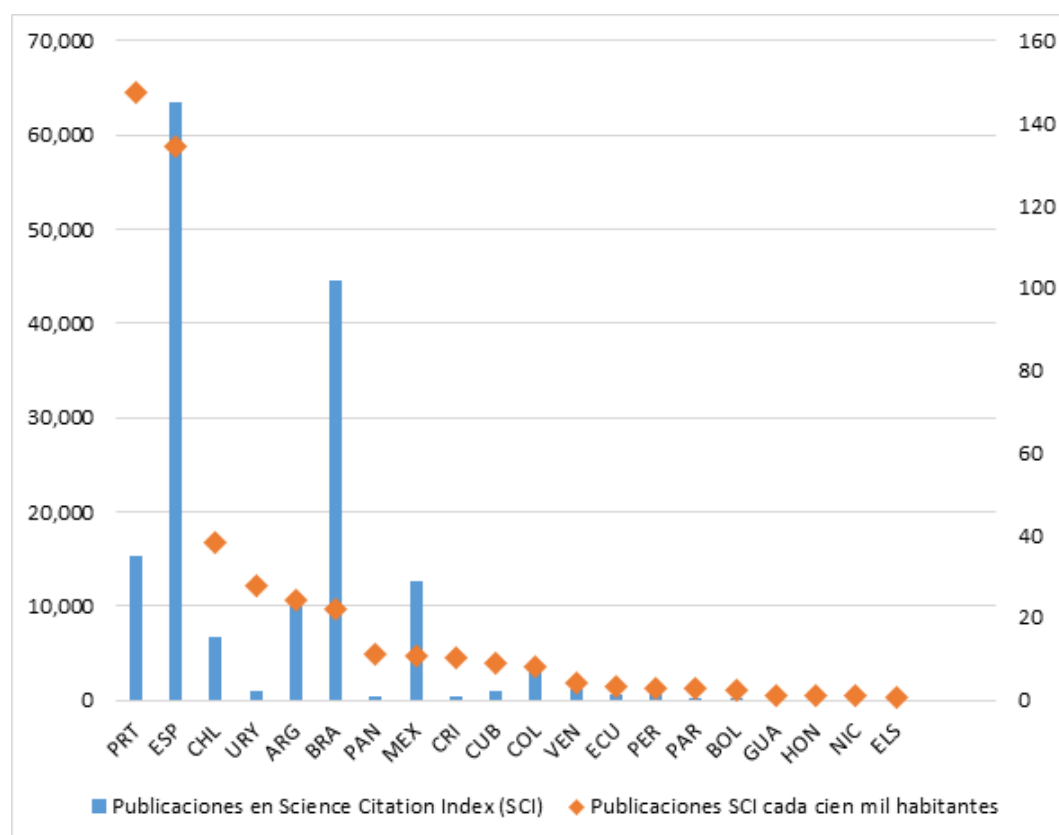
La formación de doctores, con pocas excepciones, ha comenzado tardíamente en la región iberoamericana. Hasta ahora, solo Brasil, España, México, Portugal y Argentina cuentan con una estructura de producción de graduados doctores que puede en algunas disciplinas compararse con la frontera internacional.

Perú, Cuba y Chile comienzan recién a aparecer en la estadística, mientras los demás países siguen a cierta distancia. La importancia clave de este sector formativo es evidente: permite formar las nuevas generaciones de académicos para unos sistemas de educación superior que se han vuelto intensamente demandantes de personal altamente calificado para poder abordar los desafíos de equidad en el acceso y la permanencia de los estudiantes y de la calidad del personal de enseñantes e investigación.

### D.1.9. Producción de investigadores en revistas indexadas

Número de publicaciones registradas en SCI y publicaciones por cada cien mil habitantes, 2013\*

(Países ordenados por producción relativa a la población)



Fuente: Sobre la base de RICYT, Indicadores, 2016.

\* O último año disponible.

Los investigadores de Portugal, España y Chile poseen la más alta productividad científica medida en relación a las publicaciones registradas en el Science Citation Index. Brasil, Argentina y México tienen, por el contrario, una alta producción pero una menor productividad así medida. El personal académico, especialmente en América Latina, como se vio, no se compone sin embargo únicamente de investigadores. Hay una mayoría de académicos que son docentes de jornada completa o parcial, cuya productividad es más difícil de medir pero de cuyo desempeño depende el cumplimiento de la tarea central de las IES en la región: la creación de capacidades profesionales, técnicas y también científicas para abordar los retos de la sociedad, la economía y la cultura.



### ***E. Formación de capital humano avanzado***



## Introducción

Las sociedades iberoamericanas demandan de la educación superior, ante todo, la formación de un personal competente para gestionar el conocimiento más avanzado en las diversas profesiones y campos técnicos, así como de científicos e ingenieros en condiciones de participar en la producción de nuevo conocimiento y contribuir a su utilización a través de los procesos de innovación.

También el personal directivo de las sociedades democráticas –en la alta gestión pública, la gerencia de las empresas, el manejo de los medios de comunicación, la judicatura y el parlamento, la política y las organizaciones de la sociedad civil– se forma hoy día, en proporción creciente, en las universidades y demás instituciones de educación superior.

El presente capítulo busca dar cuenta de diversas dimensiones de estos procesos formativos claves para el funcionamiento de las sociedades contemporáneas, a través de los cuales se mantiene, amplía y renueva el capital humano avanzado.

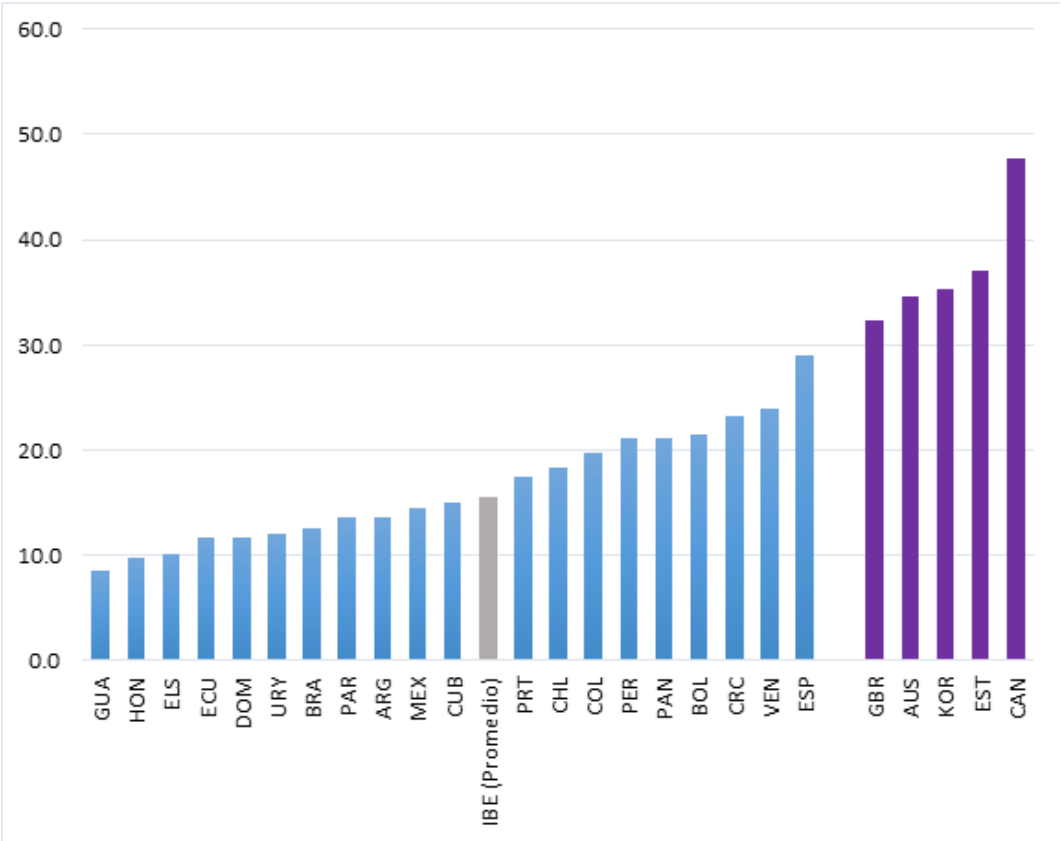
Para tal efecto se presenta y analiza la información más reciente disponible sobre acumulación y volumen de este capital en las sociedades iberoamericanas; el número de graduados que producen las instituciones de educación superior y las tasas de graduación en los países de la comunidad; la organización de los procesos formativos; la eficiencia interna de dichos procesos; la distribución de los graduados por áreas de especialización, y varios aspectos relativos a la inserción laboral de los graduados y a los beneficios económicos que traen consigo los diplomas de educación superior.

Adicionalmente, en relación con los aspectos de inserción laboral, se presentan algunas experiencias nacionales de producción y gestión de información para apoyar y orientar el acceso de los graduados al mercado de las ocupaciones profesionales y técnicas.

Por último, sobre la base de la información reportada por el panel de expertos, se presentan una serie de tablas comparativas sobre políticas empleadas durante el período para el desarrollo de la formación de capacidades humanas.

E.1.1. Capital humano avanzado en la población

Personas con educación superior en la población de 25 a 64 años, incluyendo Niveles CINE 5, 6, 7 y 8, 2014\* (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016.  
\*O último año disponible

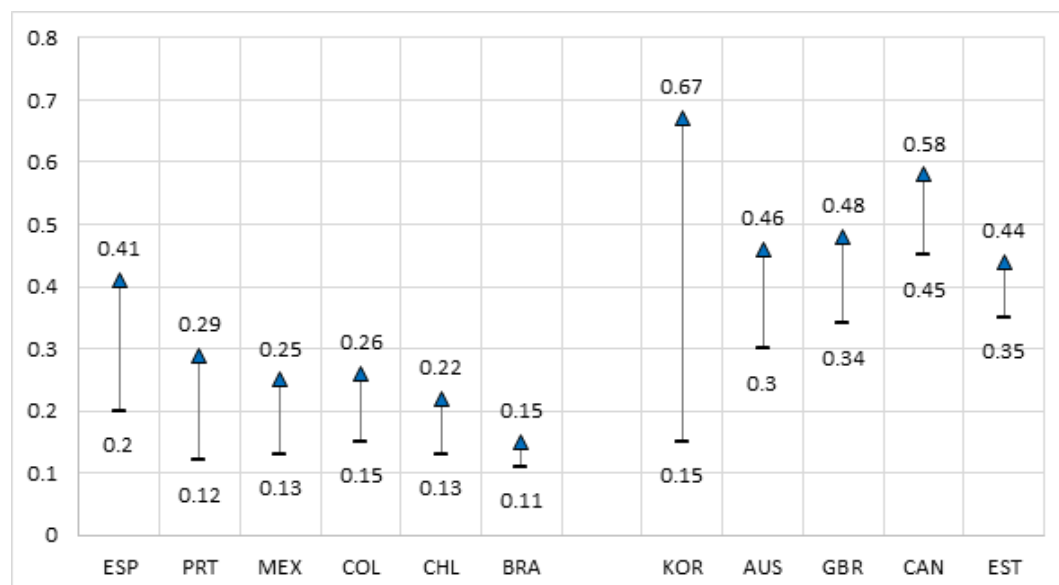
El indicador básico en materia de acumulación de capital humano avanzado en la población a lo largo del tiempo es el porcentaje de personas adultas (25 a 64 años) que ha cursado estudios superiores. Como muestra este Gráfico, las personas con algún tipo de educación superior –incluyendo los niveles de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación números 5 (ciclo corto), 6 (bachillerato o licenciatura), 7 (maestría o equivalente) y 8 (doctorado o equivalente)– constituyen una proporción relativamente baja de la fuerza de trabajo en comparación con el promedio de países de la OCDE (33%) y con los países de la muestra comparativa internacional. Solo España se acerca gradualmente a esa última cifra, secundada por Venezuela, Costa Rica, Bolivia y Panamá. Los países de comparación internacional muestran en cambio cifras aún más altas que el promedio de la OCDE; superiores a un tercio de la población mayor de 25 años, alcanzando en Canadá a uno de cada dos personas de la población adulta.



### E.1.2. Aumento intergeneracional del capital humano avanzado

Población con educación terciaria por grupos de edad (25-34 vs. 25-64 años), 2014\*

(Países ordenados según el grado de distancia entre ambas cohortes) (en porcentaje)



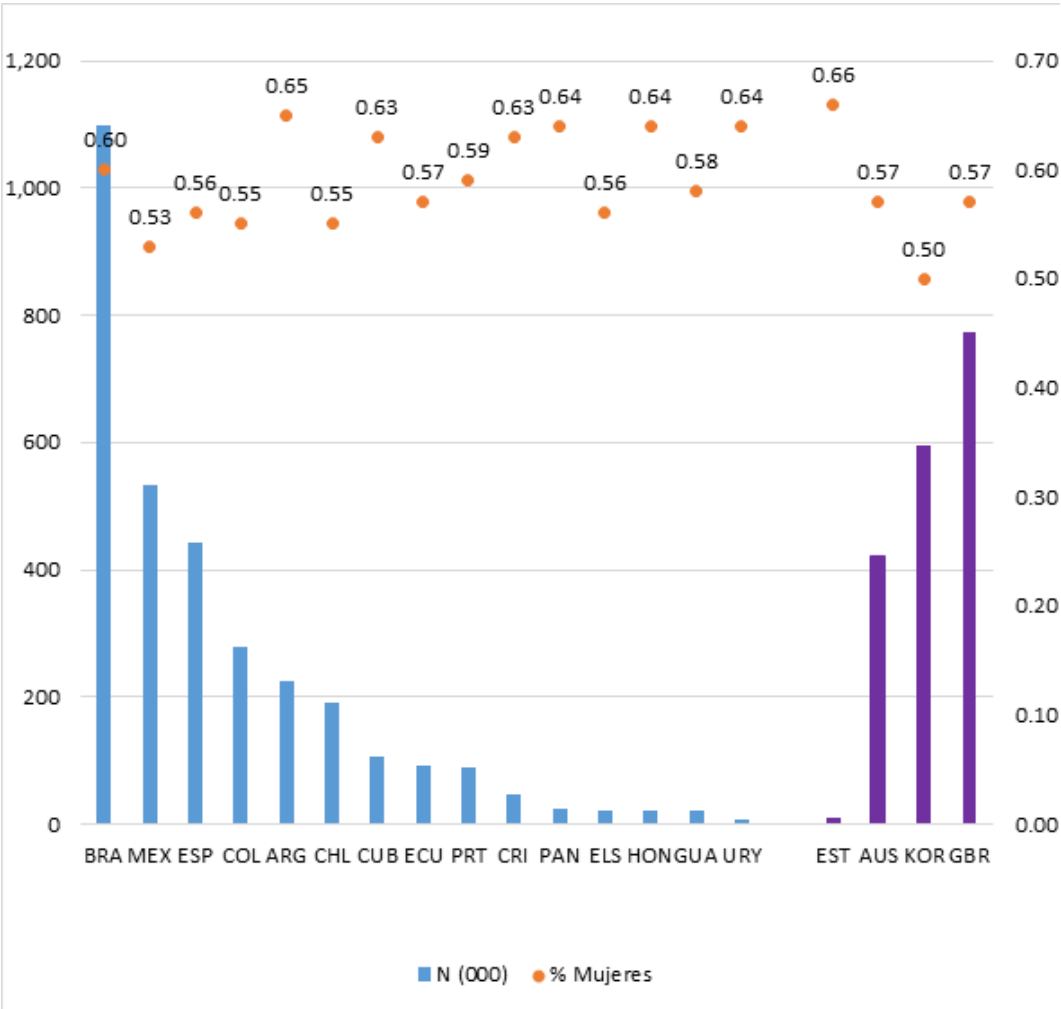
Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2015.

\* O último año disponible

Algunos países para los cuales existe información comparable muestran un significativo incremento intergeneracional en cuanto a la proporción de personas adultas con educación terciaria. Son los casos de España, Portugal, México y Colombia entre los países iberoamericanos y de Corea en el caso de los países desarrollados de comparación. Nótese, adicionalmente, que en el grupo de edad más joven solo España se sitúa levemente por debajo del promedio (41%) correspondiente a los países de la OCDE en este indicador.

E.1.3. Número de graduados y participación femenina

Número anual de graduados de educación superior (en miles) y porcentaje de mujeres graduadas, 2014\*



Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016.  
\*O último año disponible

En términos numéricos, el volumen de personas que se gradúa anualmente de la educación superior varía entre los países con acuerdo al tamaño de los sistemas y las tasas de participación en la enseñanza superior. En efecto, el número de graduados en Brasil, cercano a 1.1 millón, duplica al número de México y España, mientras que supera en tres veces o más el número de graduados de países como Colombia y Argentina. El resto de los países de Iberoamérica gradúan entre 7 mil y 191 mil personas anualmente.

Por su parte, en los países iberoamericanos sin excepción ninguna, la tasa de graduación femenina supera la de los varones, hecho que es consistente con su participación relativa predominante también en la matrícula (C.1.5).

#### E.1.4. Tasa de graduación de técnicos y profesionales

Países seleccionados: Tasa de graduación de la educación superior por niveles CINE 5 y CINE 6 y sexo de los graduados, 2013 (en porcentaje)

	CINE 5		CINE 6	
	Total	% Mujeres	Total	% Mujeres
BRA	..	..	..	..
CHL	20,1	24,8	31,4	34,2
COL	13,3	13,7	18,6	22,2
MEX	1,8	1,5	22,4	23
ESP	19,8	21	17,7	21,3
PRT	..	..	36,4	44,4
AUS	28,3	33	61,3	73,1
CAN	22,1	25	33	40
KOR	..	..	..	..
EST	..	..	..	..
GBR	6,7	7,3	45,2	51,3
OECD	10,9	10,8	36,3	39,1

Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2015.

La tasa de graduación de educación terciaria expresa el porcentaje de graduados en un país en un año determinado en relación al total de la población en la edad típica de graduación, según la duración determinada de los programas. En el caso de los países iberoamericanos, la tasa de graduación de las mujeres es más alta que la de los hombres en programas de Nivel CINE 5 (ciclo corto) y 6 (bachillerato o licenciatura). Sin embargo, en el total la tasa es más baja que la de los países de la muestra comparativa, sobre todo en el Nivel 5, de programas técnicos o de ciclo corto.

La notoria diferencia que se observa en las tasas de graduación entre ambos grupos de países se debe a la manera como se organizan las enseñanzas, con programas altamente especializados desde el comienzo y de larga duración en el caso de Iberoamérica y programas de educación general o más amplia y de menor duración en el caso de los países de la OCDE, incluyendo a Europa a partir de la puesta en marcha del proceso de Bolonia. Además, incide aquí la tasa interna de eficiencia de los correspondientes sistemas nacionales, esto es, la proporción de graduados en cada cohorte de alumnos.

E.1.5. Organización de las enseñanzas

Países seleccionados: Tasa de graduación de la educación superior por nivel de la CINE 2011 y tipo de programas, 2013 (en porcentaje)

	Ciclo corto (CINE 5)	Bachillerato o equi- valente (CINE 6)	Maestría o equiva- lente (CINE 7)	Doctorado o equiva- lente (CINE 8)
CHL	20,1	31,4	8,8	0,2
COL	13,3	18,6	9,1	0
ESP	19,8	17,7	22,5	1,5
MEX	1,8	22,4	3,5	0,3
PRT	..	36,4	19,9	1,7
AUS	28,3	61,3	18,3	2,5
CAN	22,1	33	10,5	1,3
EST	..	..	..	..
GBR	6,7	45,2	24,4	3
KOR	..	..	..	1,6
OECD	10,9	36,3	16,9	1,7

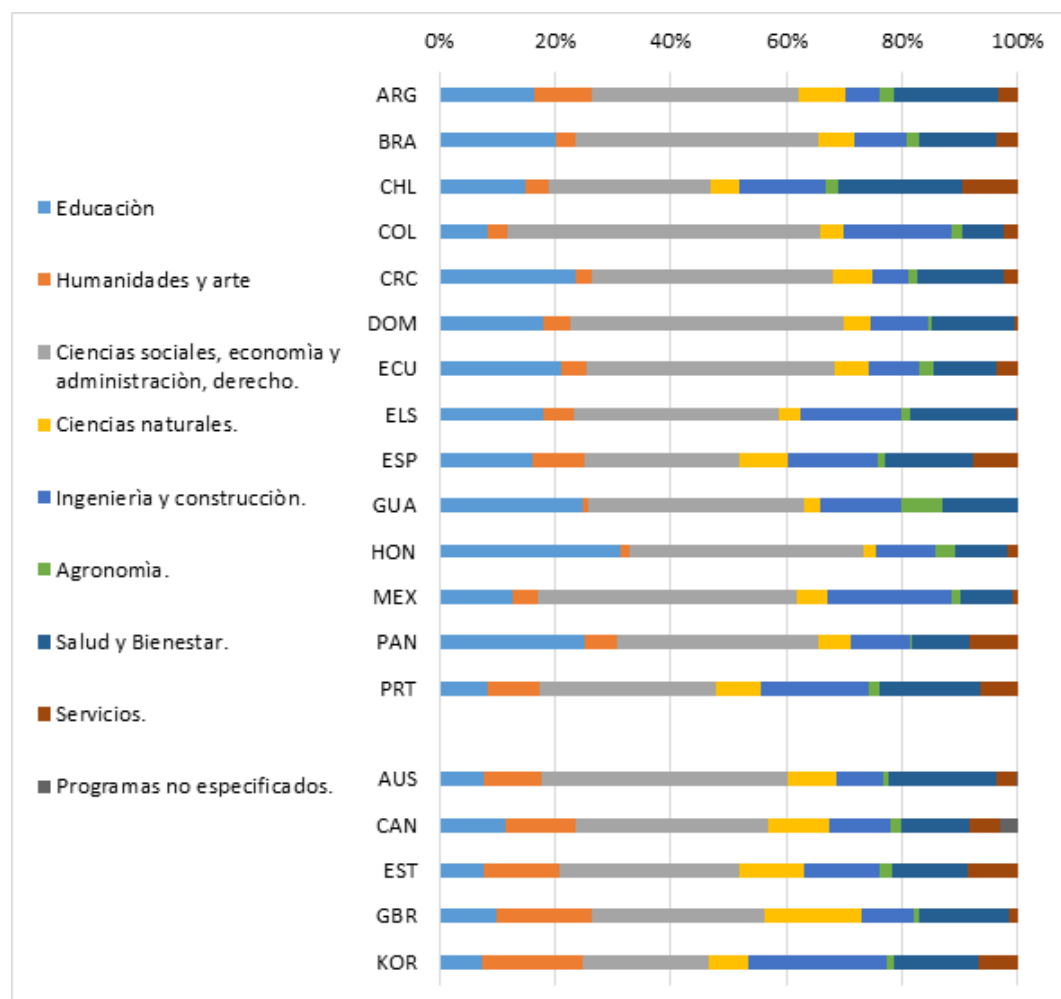
Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2015.

Adicionalmente a lo dicho en el párrafo anterior, las variaciones en la tasa de graduación entre países tienen que ver con las diferentes tasas de participación en la educación superior (C.1.6.); la distribución de la matrícula entre sectores (C.3.1.) y niveles (C.3.2.); la distribución de la matrícula según área de conocimiento (C.3.3.); la organización de los estudios y la eficiencia interna de los procesos formativos, esto es, la proporción de estudiantes que abandona prematuramente, o demoran excesivamente en concluir un programa.

En general, puede observarse que en el Nivel CINE 5, o programas de ciclo corto, los países iberoamericanos tienen tasas de graduación comparables a las de los países del grupo internacional, con Chile, Colombia y España por arriba del promedio OCDE y México muy por debajo. Los países latinoamericanos, como ya se indicó, poseen tasas comparativamente reducidas de graduación en el nivel 6, como resultado de tener programas largos y tempranamente especializados conducentes al primer grado académico, consistente ahí en una licenciatura o título profesional. En cambio, en los países desarrollados predomina ahora un primer ciclo académico más corto, de formación general (bachillerato). Asimismo, el grupo de países de comparación internacional supera generalmente a los latinoamericanos en los programas de formación de nivel de maestría y de doctorado, en los cuales España y Portugal muestran un comportamiento similar al promedio de los países OCDE.

### E.1.6. Graduación según área de especialización

Distribución de graduados de la educación superior por áreas de conocimiento, 2013\*



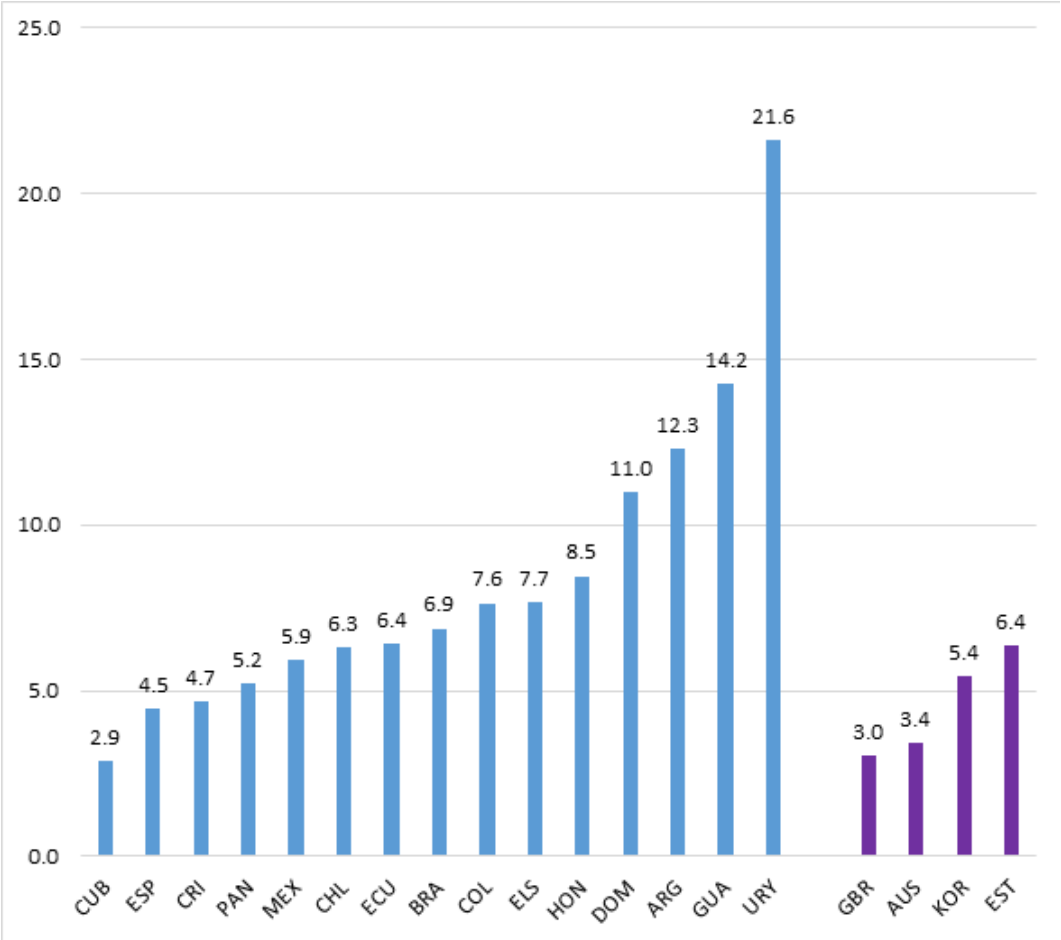
Fuente: sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016.

\*O último año disponible.

La distribución de los graduados según áreas del conocimiento refleja la distribución de la matrícula de la educación superior en cada uno de los países (C.3.3). En Iberoamérica, los graduados tienden a concentrarse, preferentemente, en las carreras de ciencias sociales, negocios y derecho. En los países de comparación ocurre lo mismo, aunque en menor grado, lo que se compensa con que en estos países hay una mayor proporción de graduados en el área de ciencias naturales. Las demás áreas, si se consideran conjuntamente la de educación y la de artes y humanidades, tienden a tener un peso similar en la distribución de los graduados.

E.1.7. Matrícula necesaria para producir un graduado

Países seleccionados: Número de graduados de educación superior por matrícula total, 2013/2014\*



Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016  
\* O últimos años disponibles

La razón graduados por matriculados es un indicador (grueso) de eficiencia de los sistemas de educación superior. En el caso de Iberoamérica esa eficiencia es muy variable, oscilando en los extremos entre 1 graduado por cada 3 matriculados en Cuba y 1/22 en el caso de Uruguay. En la parte bajo del indicador se encuentran además España y Costa Rica y, en la parte alta, Guatemala, Argentina y República Dominicana. La eficiencia interna de los sistemas en los países del grupo de comparación internacional es claramente mayor, lo cual puede deberse a la arquitectura de grados y títulos, métodos pedagógicos empleados y, sobre todo, a la formación previa de los estudiantes que acceden a la educación terciaria.

### E.1.8. Desempleo y educación

Promedio ponderado de desempleo en la fuerza de trabajo, año 2013\*, por nivel educacional (en porcentaje)

	Total desempleo como % del total de la fuerza de trabajo	Primaria	Secundaria	Terciaria
ARG	8,1	40,7	45,7	9,3
BOL	2,7	..	..	..
BRA	6,8	25,4	41,6	6,6
CHL	6,4	..	..	..
COL	10,1	..	..	..
CUB	3,2	..	..	..
CRI	8,3	56,3	27,4	13,5
DOM	15	33	46	17,5
ECU	4,6	..	..	..
ESP	24,7	54,5	23,1	22,5
ELS	6,1	55,9	12,9	0,1
GUA	2,9	47,3	37,5	8,4
HON	3,9	..	..	..
MEX	4,9	..	..	..
NIC	5,3	..	..	..
PAN	4,3	..	..	..
PAR	4,5	44,3	34,9	19,6
PER	4,1	52,7	18,8	26,7
PRT	14,1	56,7	26,7	16,3
URY	7	61,7	22	16,2
VEN	8,6	..	..	..
AUS	6	..	..	..
CAN	6,9	22,6	42,7	36,7
EST	7,6	15,8	58,2	26
GBR	6,3	30,7	46,7	20,7
KOR	3,5	..	..	..

Fuente: The World Bank, World Development Indicators 2016

\* O último año disponible

En casi todos los países incluidos en la Tabla, las personas con mayor nivel de educación tienen mejores probabilidades de hallarse empleadas que aquellas personas con niveles inferiores de educación. En efecto, dentro de la cifra total de desempleo entre un 0,1% y un 36,7% de los desempleados corresponden en Iberoamérica a personas con educación superior, situándose la cifra promedio en torno a un 18%.

### E.1.9. Desempleo de personas con formación superior

Porcentaje de desempleados con educación terciaria dentro del total del desempleo, 2000-2006-2014

	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ARG	14,8	19,7	..	..	..	27,2	27,5	8,5	9,7	9,3
BOL	4,4	..	..	29,1	28,3	..	..	..	..	..
BRA	..	3,6	4,1	..	..	..	12,0	6,5	6,6	..
CHL	22,1	24,7	24,8	..	..	..	21,8	..	..	..
COL	23,2	17,4	22,2	23,9	21,1	25,0	24,4	..	..	..
CUB	2,6	4,9	4,6	3,6	4,3	9,1	..	..	..	..
CRI	7,1	..	10,4	14,2	10,5	13,4	15,7	15,5	13,5	..
DOM	..	16,8	16,4	..	..	..	19,1	17,6	17,5	..
ECU	21,0	23,6	26,6	23,4	26,6	27,4	25,1	28,7	25,9	..
ELS	..	..	8,4	24,0	2,9	9,8	..	..	0,1	..
ESP	21,0	22,5	20,5	18,0	17,6	18,8	20,1	21,1	22,2	22,5
GUA	..	..	..	..	..	7,8	6,6	17,6	8,4	..
HON	..	..	..	..	..	..	9,1	..	..	..
MEX	18,3	20,6	22,9	21,0	..	..	24,8	..	..	..
NIC	17,7	18,2	..	22,2	..	19,6	..	..	..	..
PAN	..	26,3	24,0	23,6	24,1	24,0	47,4	26,5	..	..
PAR	..	..	8,0	12,7	17,3	16,3	21,5	..	19,6	..
PER	30,8	..	21,5	..	20,2	..	21,2	24,2	26,3	26,8
PRT	6,9	11,2	13,1	13,3	10,4	10,4	12,8	14,6	16,0	16,4
URY	..	14,7	13,8	11,6	12,4	11,8	15,3	17,5	16,2	..
VEN	..	..	23,5	24,8	27,3	29,4	33,4	35,6	..	..
AUS	14,9	16,1	17,9	19,0	..	..	..	..	..	..
CAN	24,6	31,1	31,2	32,7	31,8	33,8	34,4	36,5	35,9	36,7
KOR	12,6	19,8	19,5	21,1	..	..	..	..	..	..
EST	11,3	18,7	17,4	18,1	16,4	19,9	23,6	22,8	26,1	26,0
GBR	11,5	15,7	15,2	16,1	17,7	18,5	19,6	20,7	20,5	20,8

Fuente: Sobre la base de The World Bank, World Development Indicators, 2016.

A lo largo de los últimos quince años, la cifra de desempleo de las personas con educación superior ha representado anualmente en promedio alrededor de un 18% del desempleo total. Las cifras han sido más bajas en general en Cuba, Brasil y El Salvador, aunque casi todos los países se vieron afectados por la crisis del 2008. En el otro extremo, los países con promedio más alto han sido Venezuela, Panamá y Ecuador. Entre los países del grupo de comparación Gran Bretaña y Canadá representan las cifras inferior y superior, respectivamente.



### E.1.10. Empleo de profesionales y técnicos

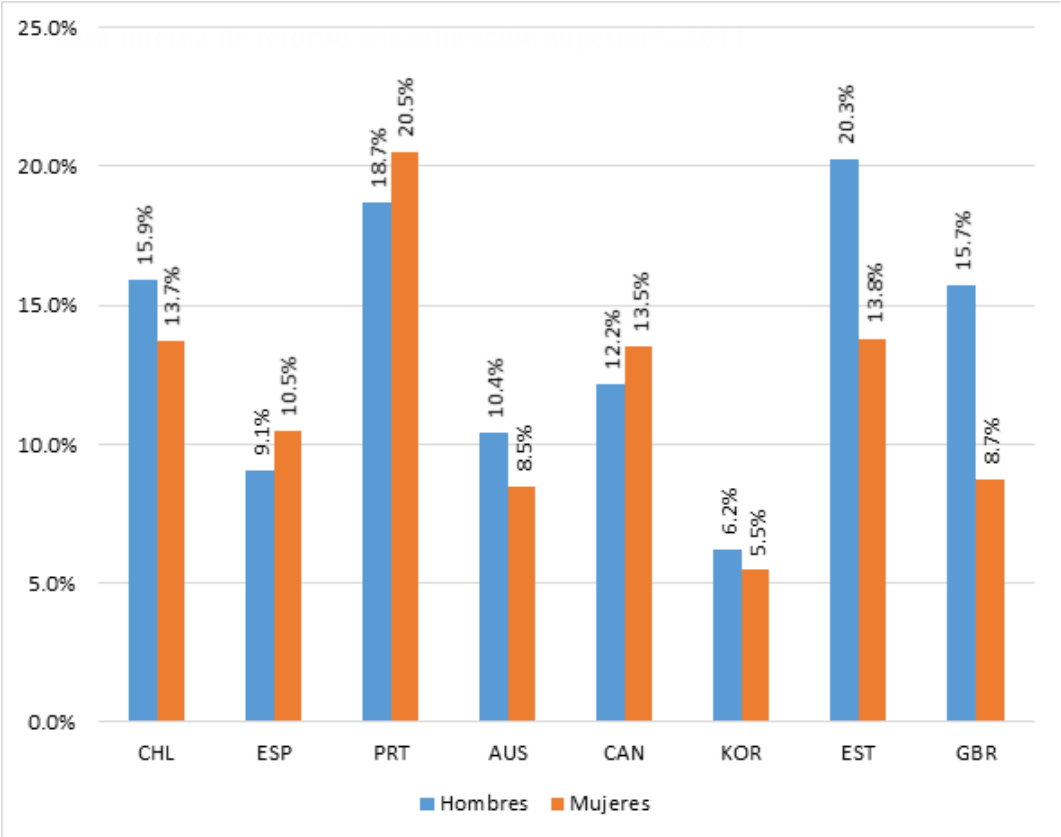
Países seleccionados: Tasa de empleo entre personas con educación superior por nivel y según sexo, año 2014\* (en porcentaje)

	Hombres				Mujeres			
	Ciclo corto	Bachillerato, licenciatura o equivalente	Maestría y equivalente	Doctorado y equivalente	Ciclo corto	Bachillerato, licenciatura o equivalente	Maestría y equivalente	Doctorado y equivalente
BRA		91	..	..		81		..
CHL	91	90	95	..	73	80	93	..
COL	..	91	..	..	..	79		..
CRI	88	90	95	..	62	79	86	..
ESP	78	80	83	90	69	75	76	83
MEX	90	87	..	..	59	71		..
PRT		76	88	92		68	84	91
AUS	87	89	90	97	75	79	80	84
CAN	85	85	85	..	78	79	81	..
EST	85	91	90	100	75	78	84	91
GBR	89	89	88	92	77	81	84	89
KOR	91	89	..	..	62	63	..	..

Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2015.

La tasa de empleo de los educados en el nivel superior (mujeres y hombres) es en general más alta que aquella de las personas con menores niveles educativos. Iberoamérica aparece también con cifras altas en este indicador, comparables a las del grupo internacional de países en el caso de hombres. Las mujeres, en cambio, debido al sesgo de género en el mercado laboral, aparecen menos favorecidas, especialmente las que poseen un certificado de ciclo corto. España y Portugal exhiben aún algunos efectos retardados de la crisis económica.

E.1.11. Beneficio de la educación superior para las personas



Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2015.  
\* Los valores se basan en la diferencia entre hombres que tienen educación terciaria comparado con aquellos que poseen solo educación secundaria superior.

La tasa interna de retorno privado es el (hipotético) interés real a la inversión educacional considerando los costos y beneficios relacionados. En el nivel de la educación terciaria es relativamente alta en la mayoría de los países del mundo. En Chile se sitúa en 15,9% para hombres y en 13,7% para mujeres, comparada con un promedio de la OCDE de 15% y 11,5%, respectivamente. Dentro de Iberoamérica las de Portugal son más altas y más bajas las de España. En cuanto al grupo de comparación, Corea posee un retorno a la educación superior que es el más bajo de los países incluidos en el Gráfico.

## E. 2. Información sobre políticas

La formación del capital humano avanzado se enmarca en cada país dentro de un determinado cuadro de políticas gubernamentales. Aquí se consideran aquellas referidas a la arquitectura de grados y títulos, fijación de estándares curriculares, organización de la carrera académica, créditos de aprendizaje, enseñanza por competencias y otras iniciativas distintas de las anteriores. Como puede observarse en la siguiente Tabla, que resume las respuestas del panel de expertos nacionales, en ninguno de estos asuntos sucede que todos los países aplicaron las correspondientes políticas por las que se pregunta.

Más bien, hay una dispersión de políticas. Los dos temas más frecuentes son el de los estándares curriculares, seguramente vinculado al aseguramiento de la calidad (Capítulo H), y el de la enseñanza por competencias, que es parte de la preocupación internacional con la formación para el siglo XXI y respecto de la empleabilidad de los graduados. Los países más activos en la aplicación de políticas son México y Paraguay, con actividad en cinco de las seis categorías. Uruguay, seguido de Argentina y España, son los países que reportan una menor actividad. Naturalmente, en varios países las políticas solo se formulan sin que lleguen a implementarse o se aplican solo parcialmente.

Durante el período se promovieron políticas destinadas a reformar la organización académica del sistema en los siguientes aspectos:

	Políticas*					
	Arquitectura de grados	Estándares curriculares	Carrera académica	Créditos de aprendizaje	Enseñanza por competencias	Otras iniciativas
ARG		X				
BOL		X	X	X	X	
BRA		X				
CHL				X	X	X
COL	X			X	X	X
CHI						
CUB		X	X			
DOM		X			X	
ECU	X	X				
ELS		X			X	
ESP	X					
GUA					X	
HON	X	X			X	X
MEX	X	X	X	X		X
NIC				X	X	
PAN			X		X	
PAR	X	X	X	X	X	
PER			X	X		
PRT						
URY						
VEN	X	X				

\*Sí hubo políticas durante el período en las celdas marcadas. En los demás casos los miembros del panel sostienen que no hubo.

En cuanto a la existencia de políticas para el sector de instituciones de educación superior no universitarias que ofrecen carreras de ciclo corto directamente orientadas al mercado laboral (CINE 5), las respuestas muestran una distribución pareja entre países que sí adoptaron esta política y los que no lo hicieron.

*Ha habido o hay una política explícitamente dirigida al desarrollo de instituciones que ofrecen carreras de ciclo corto:*

Sí										No										
ARG	BRA	ECU	ELS	ESP	HON	PAN	PRT	URY	VEN	BOL	CHL	COL	CRI	CUB	GUA	MEX	NIC	PAR	PER	DOM
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

La innovación docente, en las formas de enseñanza o métodos pedagógicos, tiene presencia en solo ocho de los 21 países, lo cual no se contrapone con el hecho que, usualmente, estas innovaciones tienen lugar más bien en el nivel de las propias instituciones individualmente consideradas y no aparecen postuladas como políticas de alcance sistémico.

*Ha habido o hay políticas para fomentar la innovación docente, formas de enseñanza o métodos pedagógicos:*

Sí								No												
ARG	BOL	CHL	CUB	HON	MEX	PAN	VEN	BRA	COL	CRI	ECU	ELS	ESP	GUA	NIC	PAR	PER	PRT	DOM	URY
1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13

Un número similar de países al que compone el grupo de innovadores docentes, aunque no con la misma composición, se estima tienen o han tenido políticas para incentivar el uso de las tecnologías digitales en los procesos de enseñanza.

*Ha habido o hay políticas para incentivar el uso de las nuevas tecnologías digitales en los procesos de educación superior:*

Sí								No											
BRA	CHL	COL	CUB	ECU	HON	MEX	PAN	ARG	CRI	ELS	ESP	GUA	NIC	PAR	PER	PRT	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Frente a la pregunta sobre si el proceso de convergencia europea en aspectos fundamentales de la educación terciaria, conocido como proceso de Bolonia, ha servido como referencia explícita para las políticas nacionales, fuera de España y Portugal solo tres países se manifiestan afirmativamente en América Latina: Chile, Honduras y Panamá. En los demás dicho proceso no ha tenido un impacto directo en el campo de las políticas públicas, aunque en varios casos se halla presente en los debates nacionales sobre políticas educativas, reforma de los marcos curriculares, adopción de

un esquema de créditos de aprendizaje y, en general, desarrollo de una enseñanza con foco iberoamericano o, incluso, internacional.

*El proceso de Bolonia en la UE sirve como referente explícito de políticas nacionales:*

Sí					No														
CHL	ESP	HON	PAN	PRT	ARG	BRA	COL	CRI	CUB	ECU	ELS	GUA	MEX	NIC	PAR	PER	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

¿Favorece la política nacional en los respectivos países acortar el largo nominal (determinado por el currículo) de los estudios de pregrado conducentes a un primer grado o título? Frente a esta pregunta, la opinión de los expertos nacionales se divide por mitades, según muestra el siguiente cuadro.

*La política favorece acortar el largo nominal (determinado por el currículo) de los estudios de pregrado conducentes a un primer grado o título:*

Sí										No									
BOL	COL	CUB	ECU	ESP	MEX	PAN	PRT	URY	VEN	ARG	BRA	CHL	ELS	GUA	HON	NIC	PAR	PER	DOM
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Son pocos en tanto los países que activamente buscan ofrecer programas de pregrado de contenido más generalista y menos especializado, tendencia que se observa a nivel internacional. Solo cuatro países estarían en esa tendencia, según expresa el panel de expertos: Bolivia, Cuba, España, México y Panamá.

*La política favorece ofrecer programas de pregrado de contenido más generalista y menos especializado:*

Sí					No														
BOL	CUB	ESP	MEX	PAN	ARG	BRA	CHL	COL	CRI	ECU	ELS	GUA	NIC	PAR	PER	PRT	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

Finalmente, un número claramente mayoritario de países de la región ha usado o usa durante el período políticas que otorgan prioridad gubernamental al desarrollo de ciertos programas formativos de recursos humanos profesionales y técnicos en áreas consideradas estratégicas tales como la formación de médicos, ingenieros, profesores primarios o secundarios o técnicos informáticos.

*Hay prioridad gubernamental para el desarrollo de ciertos programas formativos:*

Sí															No					
ARG	BOL	BRA	CHL	CUB	ECU	ELS	HON	MEX	NIC	PAN	PAR	PRT	DOM	VEN	COL	CRI	ESP	GUA	PER	URY
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	1	2	3	4	5	6

## ***F. Financiamiento de la educación superior***





## Introducción

En este capítulo se presenta una serie de tablas y gráficos que buscan describir la situación del financiamiento de la educación superior en los países iberoamericanos. No siempre, sin embargo, la información disponible es suficiente o de suficiente calidad, lo cual dificulta las comparaciones, de por sí complejas porque en este ámbito –el de la financiación de los sistemas de enseñanza superior– las cifras son altamente dependientes de los contextos nacionales e institucionales y suelen aparentar más de lo que efectivamente muestran.

Inicialmente se aborda el gasto total de los países en educación, comprendiendo todos los niveles del sistema escolar. Se distingue el esfuerzo que realizan los Estados y el esfuerzo sumado de los sectores público y privado, utilizando al efecto diversos indicadores.

En seguida, se estudia más detalladamente el gasto en educación superior, tanto de fuentes públicas como privadas, así como su destino y distribución entre diferentes tipos de instituciones y transferencias. Asimismo, se analiza el gasto por alumno de educación superior en los distintos sistemas nacionales, que es un indicador de la inversión realizada en la formación de capital humano avanzado.

Luego, sobre la base de estos antecedentes, se ofrece una visión de la economía política de los sistemas nacionales, buscando identificar sus variables grados de privatismo y el grado de dependencia de los sistemas e instituciones de recursos provenientes de distintos tipos de fuentes.

En general, puede decirse que la principal fuente de financiamiento de las instituciones públicas es el subsidio fiscal, bajo la forma de una contribución directa, renovada anualmente. La asignación de estos recursos se hace habitualmente sin condicionar su entrega al compromiso con, o el cumplimiento de, metas o fines específicos por parte de las instituciones beneficiadas.

Al mismo tiempo, los Informes Nacionales reportan que va difundándose el uso de criterios de asignación de fondos públicos por competencia, ya sea basada en concurso de proyectos, en indicadores de eficiencia interna o en relación con mejoras de calidad, pertinencia y equidad. Si bien esta práctica es todavía reducida en su uso y cuantía, aparece como una herramienta útil por varias razones; entre ellas: genera incentivos para la efectividad y la eficiencia; permite a instituciones privadas acceder a fondos públicos; sirve como un estímulo para el desarrollo de la investigación en áreas prioritarias e instala una lógica de *accountability* o rendición de cuentas que ha estado ausente, o ha sido débil, en este sector.

Otra forma de financiamiento público de las instituciones es el subsidio a la demanda a través de becas y créditos estudiantiles. Algunos informes señalan que a lo largo de la última década, este ha sido el principal medio empleado por los gobiernos para canalizar recursos adicionales a la educación terciaria. En la mayoría de los casos, las instituciones privadas pueden acceder a estos fondos, a condición de acreditar su calidad institucional. Complementariamente, estas instituciones suelen acceder a recursos públicos mediante exoneraciones tributarias. Con todo, el cobro de aranceles y matrícula sigue siendo la principal –cuando no la única– modalidad de financiamiento de las instituciones privadas.

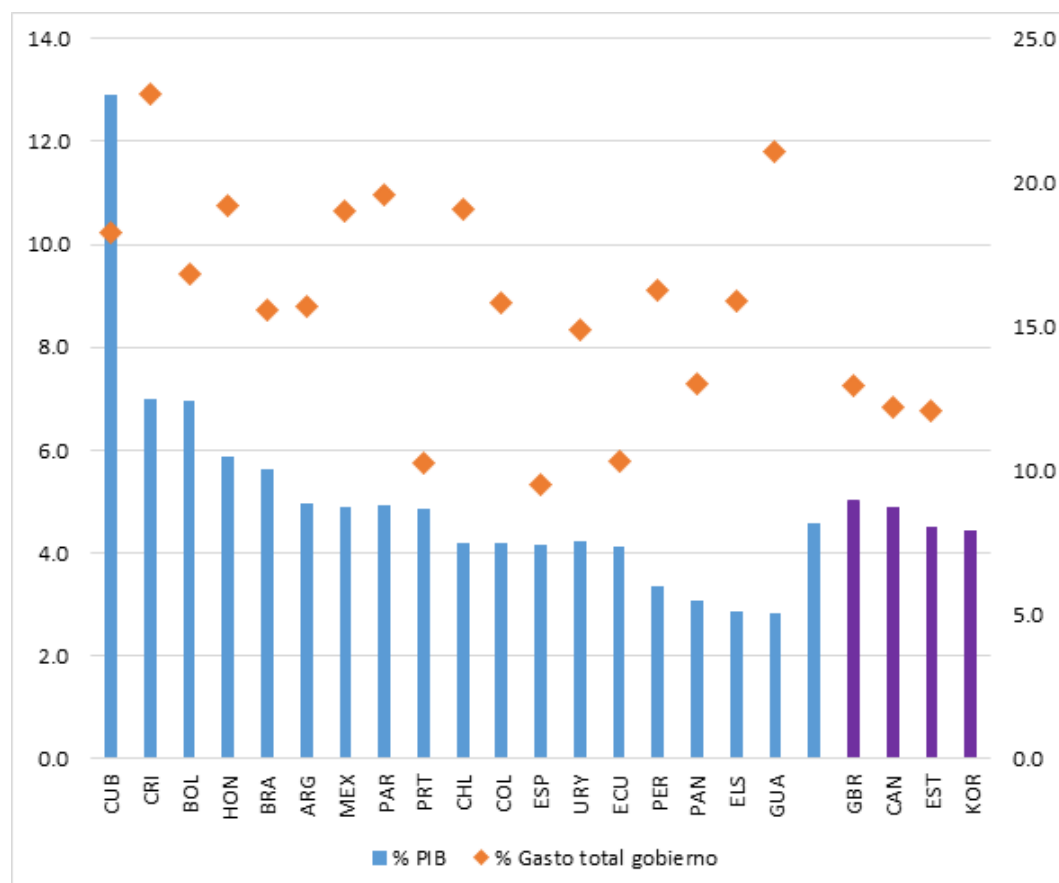
Conforme a las modalidades de financiamiento descritas, estamos en presencia pues de sistemas mixtos de educación terciaria que combinan de variadas formas y en distintos grados, financiamiento estatal –tanto no condicionado como vinculado a objetivos– con financiamiento privado basado en el pago de aranceles o por otras vías.

Por último, con el objeto de allegar recursos adicionales, las instituciones se han visto llevadas a diversificar sus fuentes de ingreso mediante la venta de servicios y productos de conocimiento, tales como oferta de cursos de posgrado, consultorías, asistencia técnica, capacitación, actividades de I+D vinculadas al sector productivo, patentamiento de invenciones, etc. Varios informes indican que estos ingresos –sumados entre sí– pueden llegar a representar hasta un tercio del presupuesto anual total en el caso de algunas instituciones. En este indicador destacan Guatemala, Costa Rica, Chile y México.

## F.1. Gasto en educación

### F.1.1. Gasto Público

Gasto público total en instituciones de educación (todos los niveles) como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total del gobierno, 2014\*



Fuente: Sobre la base de UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2016

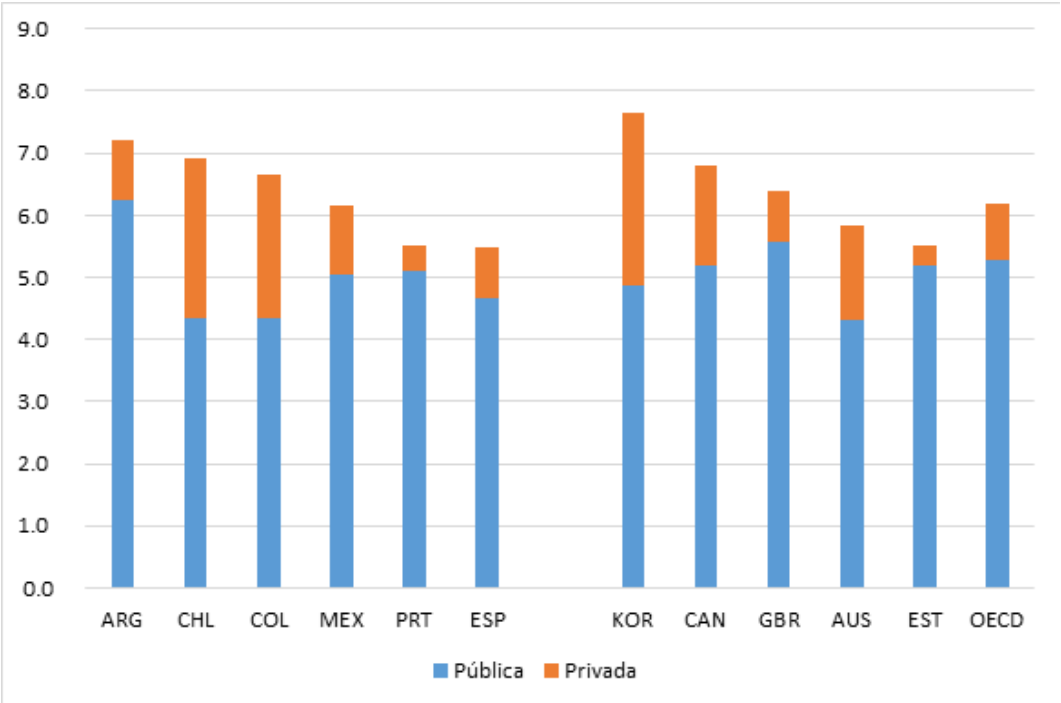
\*O último año disponible

El gasto público total en educación, expresado como porcentaje del PIB, muestra las prioridades de los países en relación con el reparto general de los recursos fiscales.

Los países iberoamericanos incluidos en este Gráfico destinan en promedio un 5,1% de su PIB como gasto público en instituciones educacionales en todos niveles, desde el preescolar hasta el superior, y 4,6% sin incluir a Cuba cuya cifra en este indicador se halla muy por encima del rango usual en los países en desarrollo. Los países de la muestra comparativa internacional llegan a una cifra igual de 4,6%. Sin embargo, existen países iberoamericanos, donde esta cifra supera el 6%, como ocurre en Costa Rica y Bolivia, y otros en que se sitúa por debajo de 3%, como ocurre en los casos de El Salvador y Guatemala. Medido como porcentaje del gasto total del gobierno, hay variaciones significativas entre países, dependiendo de la magnitud del gasto público total y de la fracción asignada al sector educación. En este indicador destacan Costa Rica, Guatemala y Paraguay, donde un 20% o más del gasto del gobierno se destina a educación.

F.1.2. Gasto total en educación

Gasto total en instituciones de educación (todos los niveles) como porcentaje del PIB por fuentes de financiamiento, 2011 \*



Fuente: OECD, Education at a Glance 2015

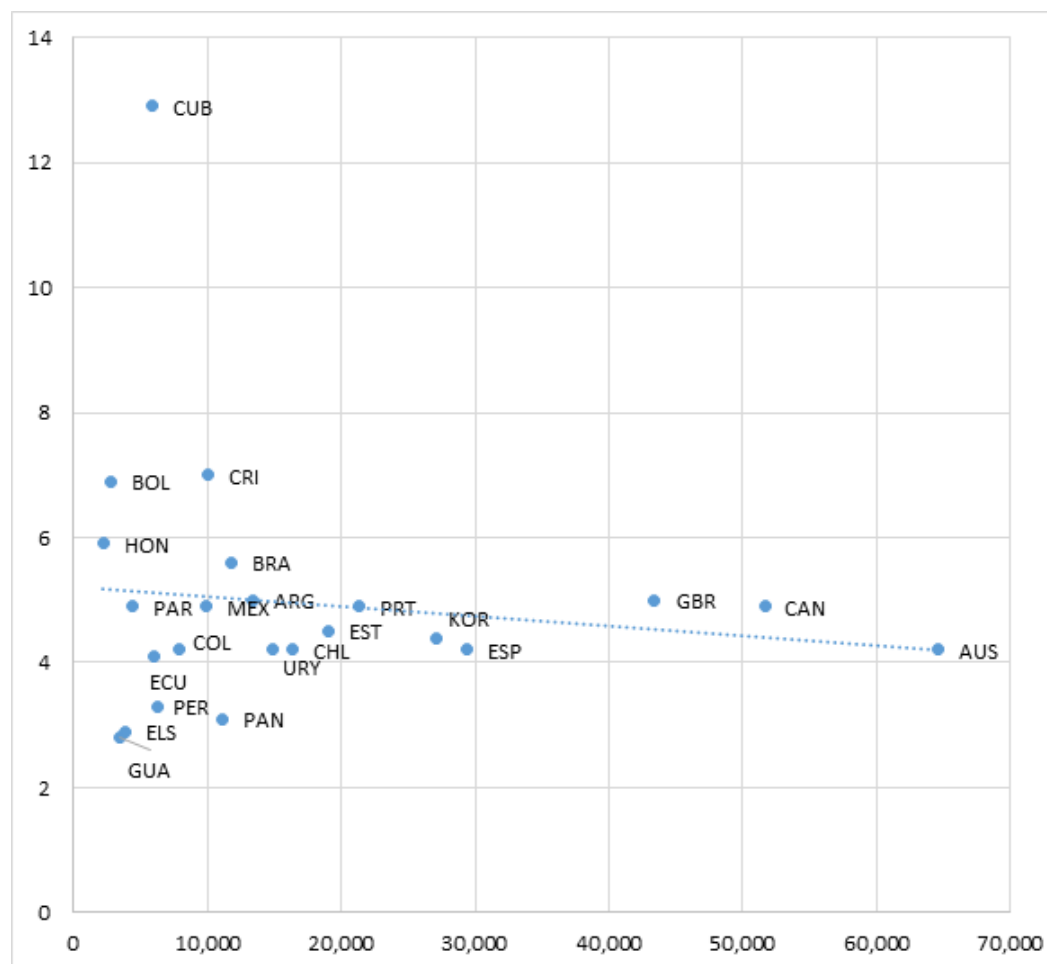
\*\* O último año disponible

Un indicador más completo del esfuerzo de inversión que los países realizan en todos los niveles del sistema educacional es el que refleja, de manera agregada, el gasto público y privado expresado como porcentaje del PIB.

En este indicador, Argentina seguido por Chile y Colombia aparecen con el gasto más alto entre los países iberoamericanos, y superior al del promedio de los países de la OCDE. Mientras en Argentina el gasto es principalmente de fuentes públicas en los otros dos países mencionados hay un componente significativo de gasto originado en fuentes privadas. La cuestión que suele discutirse hoy es si acaso, y cómo, el balance público privado de los recursos gastados en educación refleja y afecta la desigualdad de oportunidades de vida de la población.

### F.1.3. Esfuerzo estatal y nivel de desarrollo

Países seleccionados: Ingreso bruto per cápita (USD) y gasto público en instituciones de educación como porcentaje del PIB, 2013\*



Fuente: Sobre la base de información usada en el Gráfico F.1.1. y datos de The World Bank, Data Bank para los respectivos años.

\* O último año disponible

Como ya se había indicado en el Informe de 2011, no parece existir una asociación entre el nivel de desarrollo de los países y su gasto fiscal en educación. Así por ejemplo, Cuba es un caso atípico y aparte. Bolivia y Guatemala poseen un ingreso per cápita similar y sin embargo el primero gasta dos veces más en educación. Así, Ecuador y España gastan un porcentaje similar en relación a su ingreso per cápita que es cinco veces mayor en el segundo de estos países. La misma dispersión se observa en torno a la línea de tendencia, por ejemplo entre El Salvador y Honduras o entre Costa Rica y Panamá.

F.1.4. Esfuerzo por niveles

Gasto público en instituciones de educación por alumno y por niveles como porcentaje del ingreso per cápita, 2014\*

	Primario	Secundario	Terciario
ARG	14,2	21,4	16,6
BOL	18,2	19,8	..
BRA	21,4	23,1	27,1
CHL	15,9	15,1	17,5
COL	17,5	17,3	21,7
CUB	49,3	52,1	63,0
CRI	25,5	24,2	33,4
DOM	15,6	..	..
ECU	14,3	6,3	29,2
ELS	..	26,7	10,8
ESP	17,9	22,9	22,9
GUA	9,9	5,2	18,7
HON	19,1	18,1	42,2
MEX	14,7	16,1	37,7
PAN	6,5	9,5	19,8
PAR	14,4	16,6	..
PER	12,5	..	38,5
PRT	20,8	26,9	26,9
AUS	18,8	22,7	22,7
EST	22,6	20,0	20,0
GBR	23,3	36,4	36,4
KOR	24,9	12,9	12,9

Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016

\*\* O último año disponible

Al comparar el gasto público por alumno según niveles en relación al ingreso per cápita de los países se observa un esfuerzo muy distinto según nivel educativo.

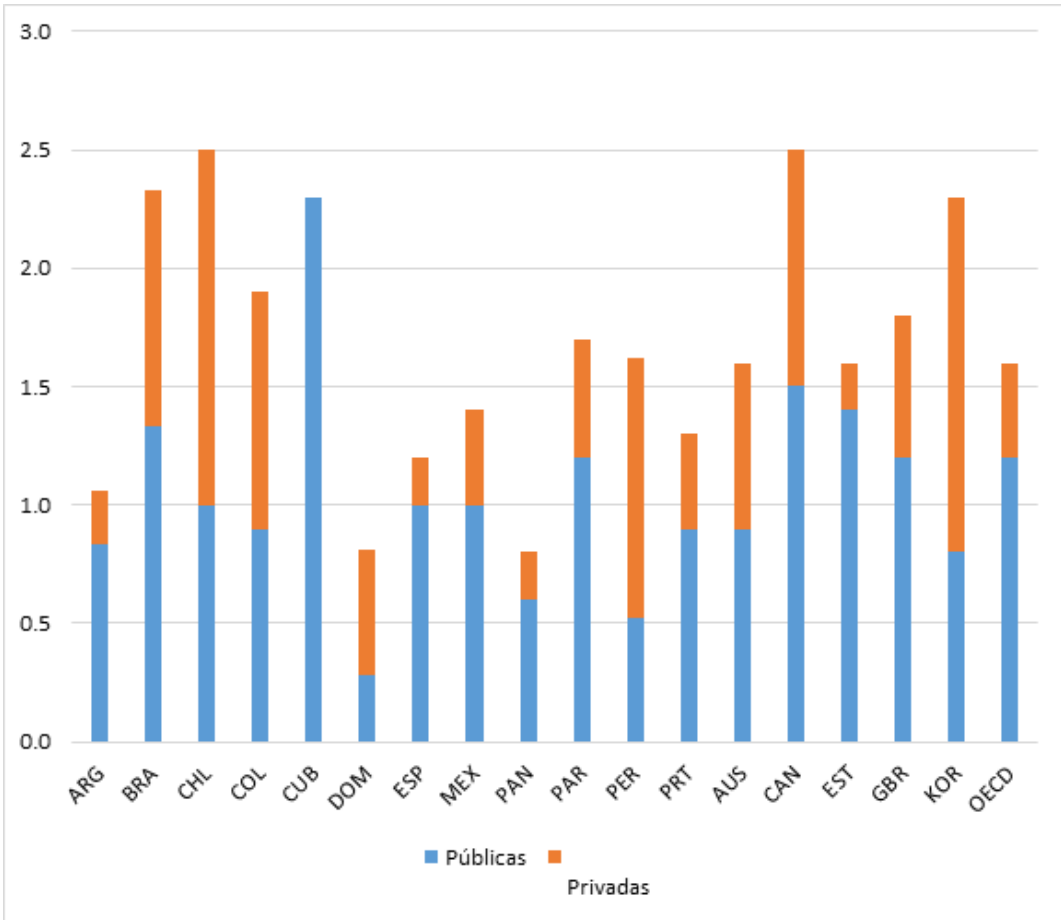
En el nivel primario, el esfuerzo de los países que gastan menos de un 10% del PIB per cápita aparece como bajo y, en cambio, es alto allí donde supera el 25%. En el nivel secundario puede emplearse la misma regla para efectos comparativos.

El gasto público destinado a la educación terciaria aparece especialmente alto en algunos países de América Latina en comparación con el gasto en los niveles anteriores. Debe considerarse, sin embargo, que en ocasiones el gasto público de nivel terciario solo incluye a los estudiantes de las instituciones públicas, lo cual puede distorsionar las comparaciones.

## F.2. Gasto en educación superior

### F.2.1. Gasto total por fuentes públicas y privadas

Gasto total en instituciones de educación superior según fuente pública o privada, 2014\*

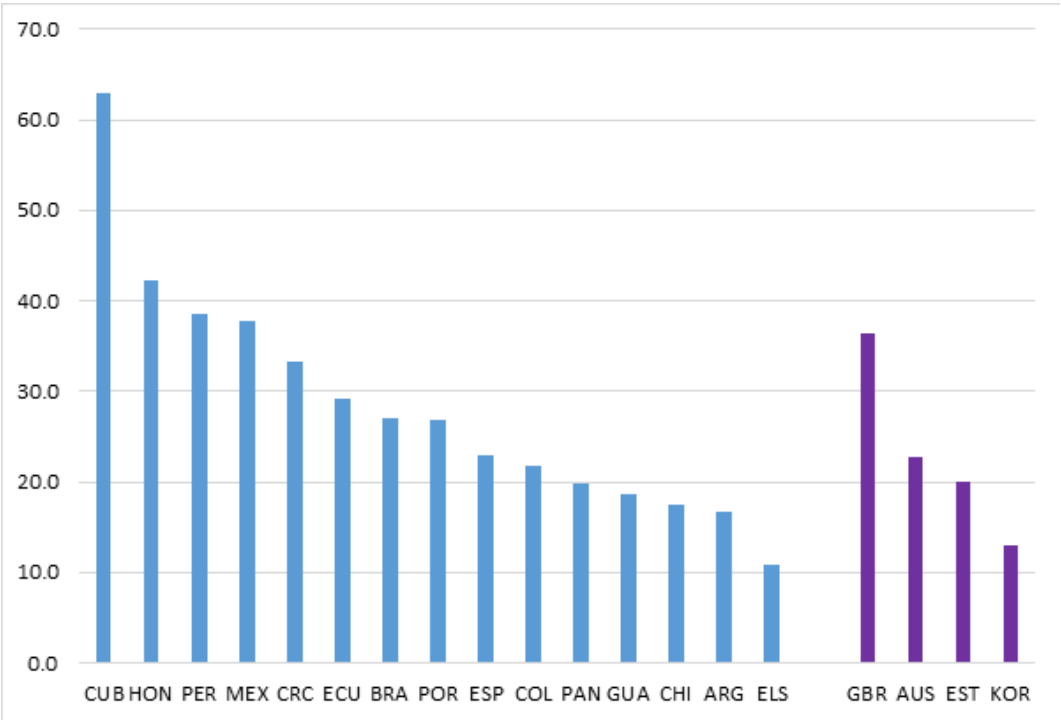


Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales y OECD, Education at a Glance 2015. Panamá: Gasto privado, estimación.  
\* O año más próximo.

El gasto total en educación superior, proveniente de fuentes públicas y privadas, alcanza en los países iberoamericanos para los cuales existe información comparable cifras que en varios casos superan el gasto promedio de los países de la OCDE y en otros casos se acercan a este. Tanto en los países de la región como de la muestra comparativa internacional, el componente privado del gasto es alto, sobre todo en Chile, Brasil, Colombia y en Corea y Canadá.

F.2.2. Esfuerzo público por alumno

Gasto público en instituciones de educación superior por alumno como porcentaje del PIB per cápita, 2014\*



Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre 2016.  
\* O último año disponible.

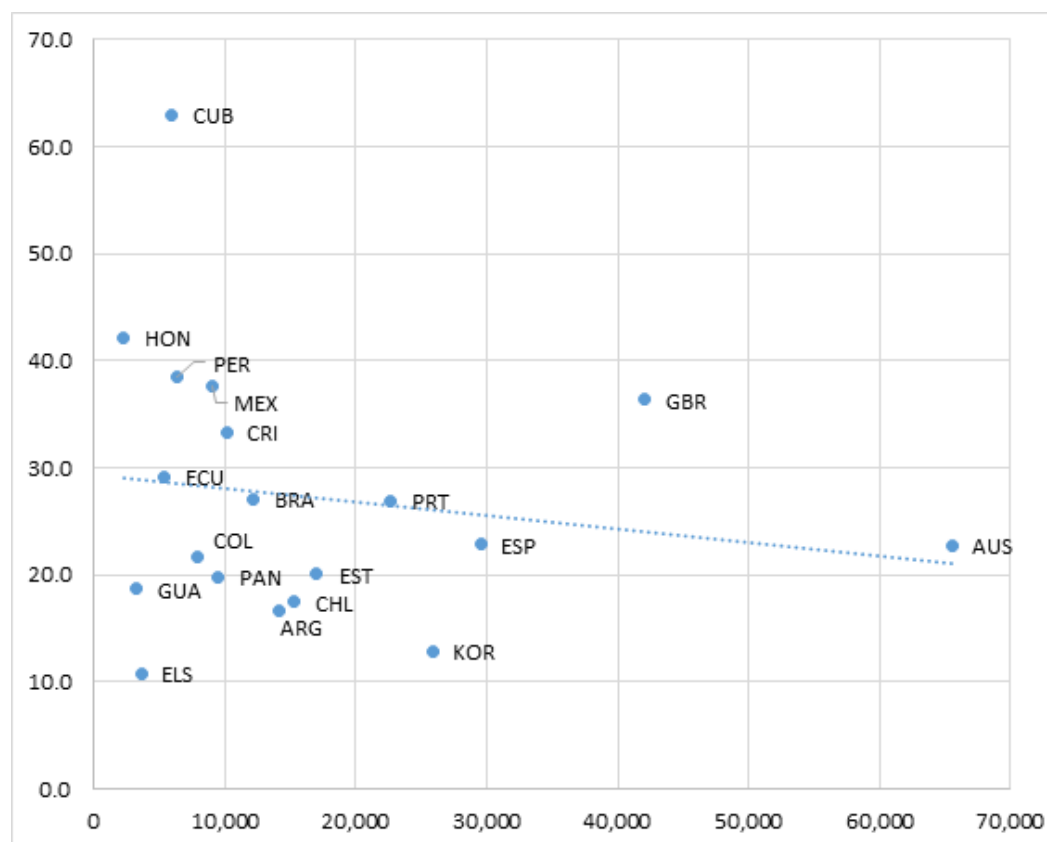
El gasto público en educación superior por alumno, calculado como porcentaje del ingreso per cápita, dejando de lado el caso atípico de Cuba, fluctúa entre un 42% en Honduras y un 11% en El Salvador. Este indicador debe complementarse con el gasto privado en educación terciaria, sobre todo en los países donde la contribución privada es significativa, como ocurre en el caso de Chile, Brasil y Colombia por ejemplo.

A su vez, cabe señalar que el gasto público por estudiante de la educación terciaria, relativo al PIB, tiende a ser más alto en aquellos países con una baja tasa bruta de matrícula, o bien, donde refleja únicamente el gasto en alumnos inscritos en instituciones públicas. Por el contrario, los países desarrollados presentan niveles moderados de gasto por estudiante, pero tienen coberturas amplísimas y, con la excepción de Corea, su matrícula está casi exclusivamente en instituciones públicas.



### F.2.3. Desarrollo del país y esfuerzo público

Nivel de desarrollo del país medido por el ingreso bruto nacional *per capita* (USD-PPA) y gasto público en instituciones de educación superior por alumno como porcentaje del PIB *per capita*, 2014\*.



Fuente: Sobre la base de F.2.2. y The World Bank, Data Bank.

\* O último año disponible

Si bien existe cierta asociación entre nivel de desarrollo de los países medido por el ingreso *per cápita* de su población y gasto público en educación superior, el Gráfico muestra una gran dispersión, con un conjunto de países situados por encima y otros por debajo de la línea de tendencia. Países situados en un mismo nivel de desarrollo, como El Salvador y Honduras, por ejemplo, o Perú y Colombia, muestran cifras muy dispares de gasto. Lo mismo sucede entre Panamá y México. Tampoco se encuentra una asociación entre los países de la muestra comparativa internacional. Los factores que inciden en estas pronunciadas variaciones no tienen pues que ver con las condiciones estructurales del desarrollo si no que influyen más bien las preferencias de política pública, la disponibilidad de recursos privados en los sistemas nacionales, los costos y eficiencia interna de las organizaciones y el tipo de incentivos generados por las respectivas políticas nacionales de educación superior.

F.2.4. Destinación del gasto público

Distribución del gasto público en instituciones de educación superior por destino, 2014\* (en porcentaje)

	Salarios, todo el personal	Otros gastos corrientes	Total gasto corriente	Capital
ARG	94,7	2,4	97,1	2,9
BOL	57,8	23,2	81,0	19,0
BRA	72,6	18,1	90,7	9,3
CHL	60,5	33,7	94,1	5,9
COL	43,5	3,6	47,1	52,9
CUB	72,8	26,1	98,9	1,0
CRI	86,8 <sup>-1</sup>	13,2 <sup>-1</sup>	100 <sup>-1</sup>	— <sup>-1</sup>
DOM	72,0	16,0	88,0	12,0
ECU	64,7	20,4	85,1	14,9
ELS	70,6	20,2	90,8	9,2
ESP	66,8	20,1	86,9	13,1
GUA	10,0	86,6	96,7	3,3
HON	67,1	24,1	91,2	8,8
MEX	71,2	21,2	92,4	7,6
PAR	83,1	..		8,2
PER	50,7	29,9	80,6	19,4
PRT	68,6	23,6	92,1	7,9
URY	73,6	19,4	93,0	7,0
AUS	54,2	32,8	87,0	13,0
CAN	59,2	29,0	88,2	11,8
GBR	69,7 <sup>-1</sup>	20,0 <sup>-1</sup>	89,7 <sup>-1</sup>	10,3 <sup>-1</sup>
KOR	44,7	42,8	87,5	12,5

Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016.  
1 Referido solo a instituciones públicas de educación superior.

Esta tabla da cuenta de un fenómeno bien conocido; cual es, que la mayor parte del gasto en educación superior se destina al gasto corriente de las instituciones, particularmente el pago de las remuneraciones del personal académico y administrativo. En los países de la región, alrededor de dos tercios del gasto total corresponden al personal, gasto que llega a cerca del 90% en promedio si se considera el total del gasto corriente.

### F.2.5. Gasto por alumno

Países seleccionados: Gasto total en instituciones de educación terciaria por alumno según niveles CINE, incluyendo y excluyendo gastos en I+D, 2012\* (USD-PPA)

	Terciaria (incluyendo I+)			Toda terciaria sin I+D
	CINE 5	CINE 6, 7, 8	Toda Terciaria	
ESP	9.394	13.040	12.356	8.983
BRA			10.455	9.595
MEX			8.115	6.647
PRT		9.196	9.196	4.917
CHL	4.186	9.409	7.960	7.600
COL			5.183	
ARG	2.250			
GBR			24.338	18.593
CAN	15.348	25.525	22.006	15.788
OCDE	8.968	15.111	15.028	10.309
KOR	5.540	11.173	9.866	8.026
EST		8.206	8.206	4.690

Fuente: OECD, Education at a Glance 2015.

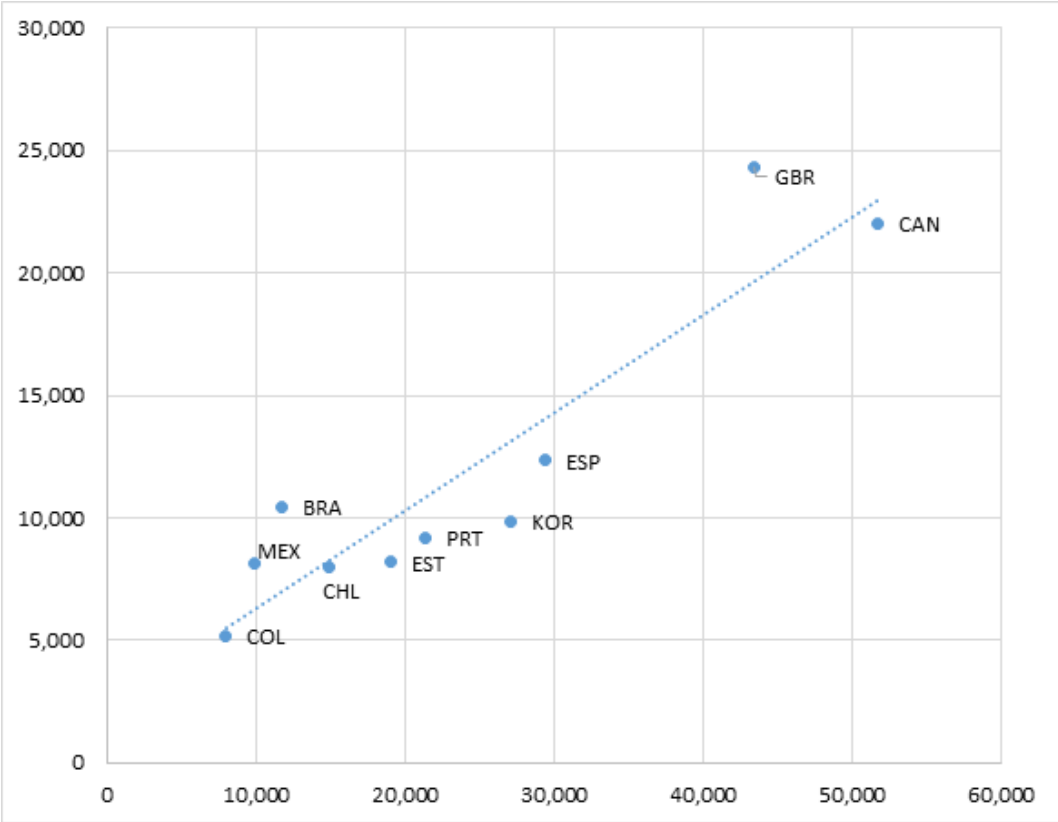
\*\* O último año disponible

El gasto anual por alumno de educación superior (Niveles 5 y 6, 7, 8), que en este Gráfico distingue según si incluye o no las actividades de I+D, está condicionado tanto por el índice de matrícula como por la cantidad de recursos destinados a la educación superior. Además influyen otras circunstancias, como la manera de contabilizar los gastos en cada país y si acaso se incluyen, y cómo, los gastos en previsión del personal y en hospitales universitarios.

De cualquier forma, en el contexto iberoamericano las universidades exhiben un gasto total por alumno –incluyendo el gasto en actividades de I+D–significativamente menor en comparación al del promedio de los países de la OCDE (USD 15.028 por estudiante terciario). También Corea y Estonia, dentro del grupo internacional, se sitúan por debajo de ese promedio. España, Brasil y Portugal son los países iberoamericanos que aparecen con un mayor gasto. Asimismo, la comparación entre las dos últimas columnas permite observar el esfuerzo financiero relativo a su gasto total en educación superior que realizan los países incluidos en la muestra. En la región iberoamericana destaca especialmente el caso de Portugal.

F.2.6. Gasto por alumno y nivel de desarrollo

Gasto total en instituciones de educación superior por alumno\* (USD-PPA) e ingreso per cápita de la población (USD corrientes), 2012\*\*



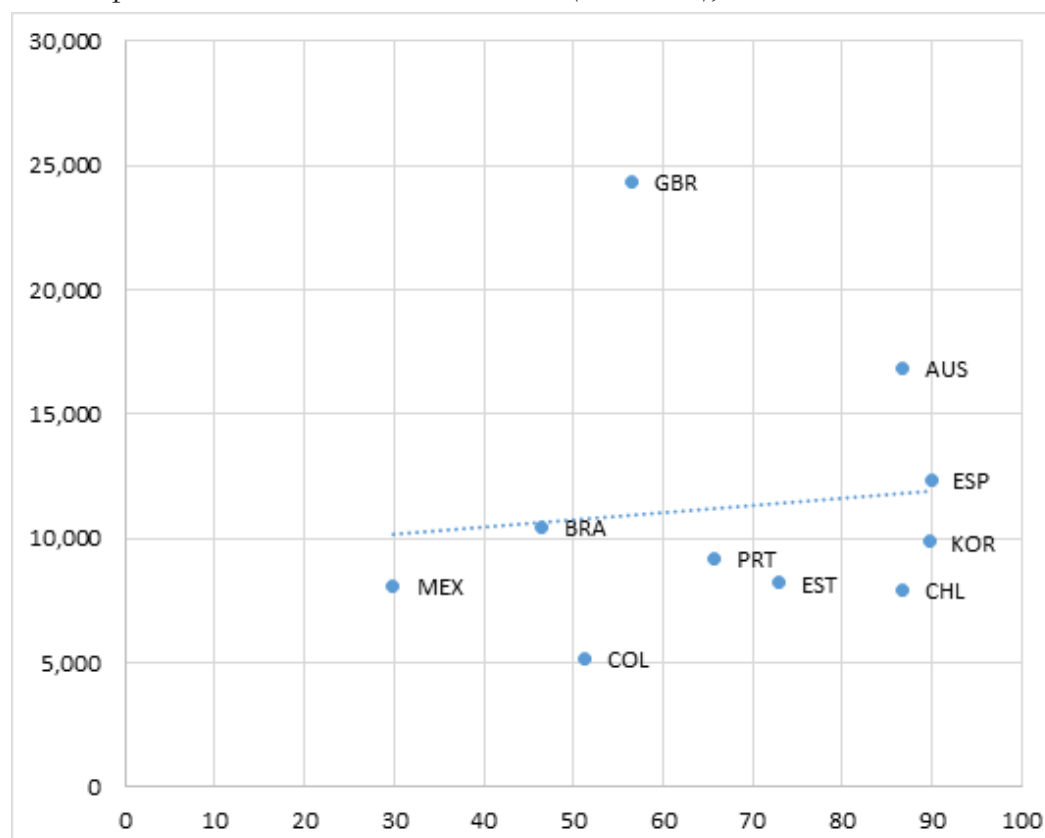
Fuente: Sobre la base de F.2.5. y The World Bank, Data Bank, 2016.

\* Incluyendo gasto en I+D.  
\*\* O último año disponible.

Existe una asociación entre gasto total por alumno de educación terciaria medido en dólares de igual valor y el nivel de desarrollo de un país medido por el ingreso per cápita; en efecto, a mayor ingreso hay también un mayor gasto en educación terciaria, incluyendo el gasto en actividades de I+D. Con todo, como puede observarse en el Gráfico, hay países –como México y Brasil– que aparecen realizando un esfuerzo por encima del esperado dado su nivel de ingreso per cápita. Lo contrario ocurre en los casos de Portugal y España.

### F.2.7. Gasto por alumno y nivel de masificación

Países seleccionados: Tasa bruta de escolarización superior (en porcentaje) y gasto total por alumno de educación terciaria\* (USD-PPA), 2012\*\*



Fuente: Sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre, 2016.

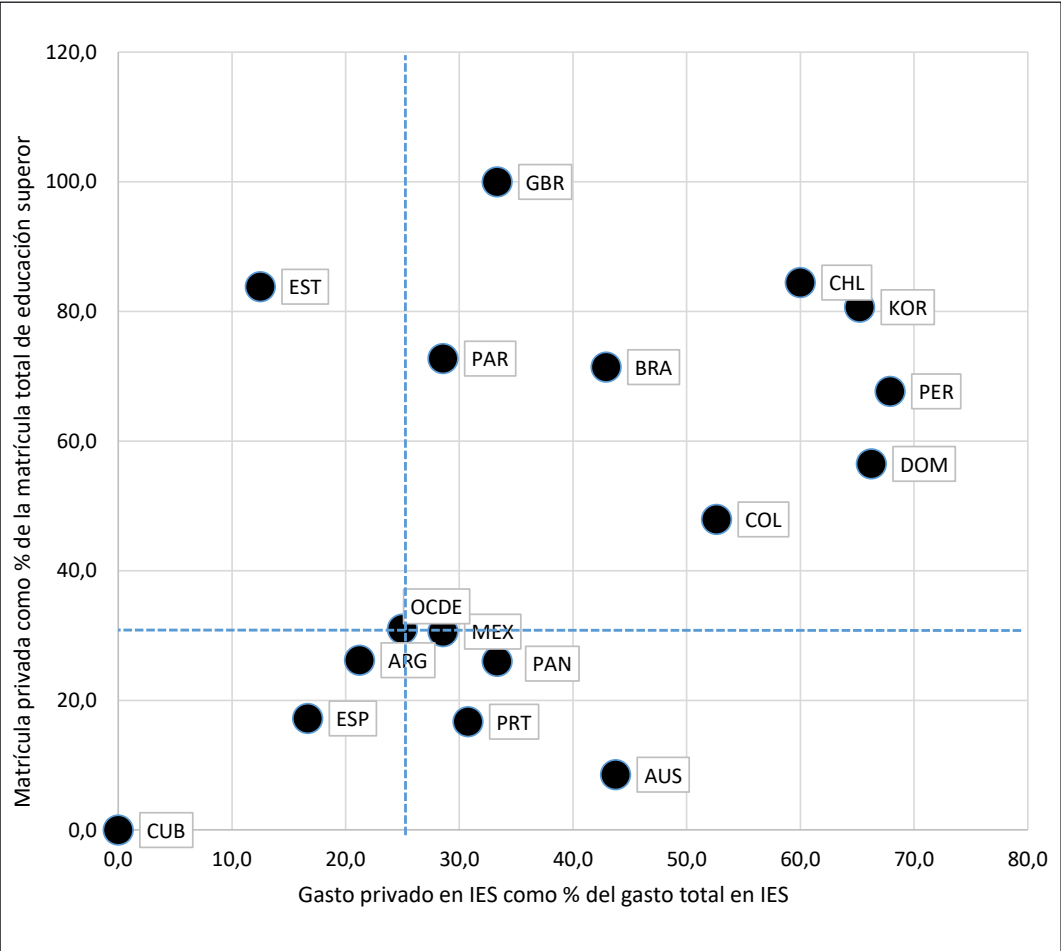
\* Incluyendo gasto en I+D.

\*\* O último año disponible.

No emerge una asociación significativa entre la tasa de participación en la educación superior y el gasto total por alumno de educación terciaria, incluyendo el gasto en I+D. Hay países que se encuentran en una fase avanzada de masificación, o directamente en fase de universalización, pero cuyo gasto por alumno es muy diferente entre ellos, como muestran los casos de Chile, Corea, España y Australia. Lo mismo ocurre entre Colombia, Brasil y Gran Bretaña. Por el contrario, países con un nivel similar de gasto por alumno pueden encontrarse en etapas diferentes de masificación/universalización, como muestran México y Portugal y Corea, o Estonia y Chile, respectivamente. Esto significa que hay distintas modalidades de masificación / universalización desde el punto de vista del gasto nacional; procesos más o menos onerosos, dependiendo de diversos factores como son, por ejemplo, la estructura de costos de las instituciones públicas y privadas y su peso relativo en la matrícula total; el hecho de que las instituciones cobren o no aranceles; diferentes combinaciones de programas de Nivel CINE 5, 6, 7 y 8, etc.

F.2.8. Economía política de los sistemas nacionales

Posición relativa de los sistemas nacionales en función de los recursos privados dentro del total de recursos del sistema y de la matrícula privada como proporción de la matrícula total de educación superior, 2014\*



Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2016 y OECD, Education at a Glance 2015.  
\*\* O año más próximo.

El grado de privatismo de los sistemas nacionales de educación superior puede medirse por la incidencia de los recursos privados dentro del total de recursos del sistema y de la matrícula privada como proporción de la matrícula total de educación superior. Tomando en coordinación estas dos coordenadas, y su punto de intersección en la latitud y longitud donde se encuentra ubicado el promedio de los países de la OCDE, puede entonces trazarse un mapa del grado de privatismo de la educación terciaria en la región Iberoamericana y de los países del grupo de comparación internacional.

Un número importante de países de la región para los cuales se cuenta con información comparable se sitúa en el cuadrante de mayor privatismo, al noreste de la posición del promedio de los países de la OCDE. Gran Bretaña registra el total de su

matrícula como si correspondiese a universidades privadas independientes, las que obtienen además un tercio de su financiamiento de fuentes privadas. Australia exhibe una baja matrícula privada pero un grado significativo de privatismo de los recursos que financian a sus universidades públicas o estatales, las cuales cobran aranceles a los estudiantes. Estonia es otro caso especial; posee universidades públicas que no cobran aranceles o tasas de matrícula a sus alumnos o, si lo hacen, es en montos poco significativos, pero estas instituciones son consideradas como privadas independientes desde el punto de vista de su gestión. Cuba, con únicamente universidades estatales y sin recursos privados en su sistema, aparece en el ángulo del máximo grado de lo público-estatal. España, Argentina y México se sitúan en las inmediaciones del punto de intersección de las coordenadas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para una visión más completa del análisis de privatismo en los sistemas de educación superior, véase J. J. Brunner, *Educación superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2009, Parte I, pp. 35-152.

F.3. Políticas de financiamiento durante el período 2011-2015

Con base en la información proporcionada por el panel de expertos que participó en la elaboración del presente estudio, pueden establecerse las siguientes Tablas que dan cuenta de las opiniones manifestadas frente a diferentes cuestiones atinentes al financiamiento de la educación terciaria.

En primer lugar, se preguntó sobre si en el respectivo país el financiamiento de la educación superior es predominantemente de origen público (dos tercios del gasto total es público), o hay un esquema de costos compartidos entre aportes del Estado y aportes privados (20% o más del gasto total es privado), o bien si predomina el financiamiento privado (50% o más del gasto total es privado). La mayoría de los países –como se vio en este mismo capítulo– poseen un esquema de financiamiento público predominante (o único), y luego hay cuatro países que reconocen un esquema de costos compartidos y otros cuatro que donde predominan los recursos de origen privado.

*El financiamiento de la educación superior es predominantemente de origen público, de costos compartidos mayormente privado:*

PÚBLICO													FINANCIAMIENTO COMPARTIDO				PRIVADO			
ARG	BOL	COL	CUB	ECU	ESP	HON	MEX	NIC	PAN	PRT	URY	VEN	DOM	CRI	GUA	BRA	CHL	ELS	PER	PAR
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	1	2	3	4

Se indagó también si acaso el financiamiento ha sido durante este período un asunto relativamente pacífico o conflictivo entre el gobierno y las IES públicas estatales. Las opiniones se dividen casi por mitades en este caso, con leve preponderancia para el número de países que se considera tuvieron un tiempo conflictivo continuo o bien momentos de conflictividad.

*El financiamiento ha sido un asunto relativamente pacífico o conflictivo:*

PACÍFICO										CONFLICTIVO										
ARG	CRI	CUB	ELS	GUA	HON	MEX	NIC	PAN	URY	BOL	BRA	CHL	COL	ECU	ESP	PAR	PER	PRT	DOM	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

En tercer lugar, se inquirió si acaso el financiamiento fiscal anual de la educación superior se destina mayormente a las instituciones directamente o es asignado en una proporción significativa (un tercio o más del gasto público) como un aporte/ subsidio a los estudiantes bajo la forma de becas y créditos. Predomina largamente el financiamiento directo a las instituciones. Solo en Chile y Portugal existe un subsidio significativo a la demanda.



*Financiamiento preferente a las instituciones o los estudiantes:*

INSTITUCIONES																	ESTU- DIANTES	
ARG	BOL	COL	CRI	CUB	ECU	ESP	GUA	HON	MEX	NIC	PAN	PAR	PER	DOM	URY	VEN	CHL	PRT
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	1	2

Cuarto, se preguntó si el subsidio estatal es asignado mayormente (50% o más) a las instituciones bajo la forma de aportes no condicionados o como aportes condicionados a proyectos, metas, desempeño, resultados fórmulas o fondos competitivos. Predominan netamente los aportes no condicionados, salvo en Ecuador y Honduras.

*Preferentemente aportes no condicionados o condicionados:*

APORTES NO CONDICIONADOS																APORTES CON- DICIONADOS	
ARG	BOL	BRA	COL	CRI	CUB	ESP	GUA	MEX	NIC	PAN	PAR	PER	DOM	URY	VEN	ECU	HON
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	1	2

Quinto, se buscó establecer si en los países se cobraba un arancel (no puramente nominal, esto es, en un monto que no fuese menor al 10% del costo unitario) en el nivel del pregrado en las instituciones públicas estatales, ya sea mediante un pago directo, un pago subsidiado mediante becas o créditos estudiantiles o un pago mediante una contribución de los graduados. En la mayoría de los países se considera que no existe pago de aranceles (que no sean nominales), hay cinco países donde se estima que existe un arancel o tasa y dos en que el pago se hace con apoyo de esquemas de becas y créditos.

*En IES públicas estatales no existe pago de aranceles, hay pago directo o pago subsidiado:*

No existe pago de aranceles										Pago directo					Pago subsidiado	
ARG	BOL	BRA	CUB	ECU	GUA	NIC	PER	DOM	VEN	COL	CRI	ESP	PAN	PRT	CHL	MEX
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	1	2

Sexto, respecto al pago por estudios de pregrado en las IES privadas se buscó determinar si este era efectuado directamente por los estudiantes o sus familias o si en una proporción significativa (un tercio o más del total del respectivo pago) se efectuaba mediante becas y créditos subsidiados por el Estado. Solo dos de los veinte países incluidos en la Tabla siguiente cuentan con subsidios para el pago de aranceles en IES privadas: Brasil y Chile.

En IES privadas el arancel se paga directamente por el alumno o su familia o con subsidio del Estado:

Pago directo																		Pago subsidiado	
ARG	BOL	COL	CRI	ECU	ELS	ESP	GUA	HON	MEX	NIC	PAN	PER	PRT	DOM	URY	VEN	PAR	BRA	CHL
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	1	2

Por último, se preguntó si existe un debate sobre la necesidad, conveniencia o posibilidad del cobro de aranceles por parte de las IES en general. Los expertos del panel consideran que en un tercio de los países existe este debate en la región iberoamericana, incluyendo a Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Paraguay y Republica Dominicana. En la mayoría de los casos se discute sobre la adopción de alguna forma de esquema de costos compartidos; en Chile en tanto la discusión es si mantener o eliminar el esquema de pago de aranceles.

Existe un debate sobre la necesidad, conveniencia o posibilidad del cobro de aranceles por parte de las IES:

Sí							No													
BRA	CHL	COL	ECU	ESP	PAR	DOM	ARG	BOL	CRI	CUB	ELS	GUA	HON	MEX	NIC	PAN	PER	PRT	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14

## ***G. Gobierno y gestión***



## Introducción

Para cumplir su misión, los sistemas nacionales y las instituciones de educación superior deben identificar áreas prioritarias y destinar recursos a ellas. No pueden ser efectivos ni robustos, en cambio, sí les resulta imposible determinar estrategias, fijar prioridades, seleccionar y acometer objetivos docentes y de investigación y, en general, ajustar sus estructuras y organización para adaptarse a un entorno cambiante. De allí que las modalidades de gobierno y gestión sean de importancia decisiva en este ámbito como en otros de las sociedades contemporáneas.

Lo dicho vale especialmente en tiempos como el actual, donde la magnitud, intensidad y velocidad de los cambios del entorno dentro del cual se desenvuelven estos sistemas amenazan con superar sus capacidades de reacción y adaptación y las instituciones individuales corren el riesgo de entrar en crisis o de perder posición competitiva o, en cualquier caso, enfrentan dificultades para mantener su desarrollo.

En la actualidad existe en Iberoamérica una diversidad de formas de organizar el gobierno y la gestión de las instituciones, en medida importante como consecuencia de la diferenciación y diversificación de la plataforma institucional de los sistemas nacionales (Capítulo B).

En común, las instituciones –y particularmente las universidades– enfrentan en el nuevo contexto un conjunto de desafíos (Capítulo A) que son básicamente similares a aquellos que la literatura identifica para las instituciones de educación superior en otras latitudes: restricciones financieras, proliferación de las tecnologías de información y comunicación, competencia y *mercadización* en el sector de la educación terciaria, y una progresiva profesionalización de la administración universitaria<sup>1</sup>.

En cambio, las respuestas a estos desafíos comunes son variadas, dependiendo del tamaño y trayectoria de las instituciones; su carácter público o privado y universitario o no universitario; su definición de funciones y las partes interesadas (*stakeholders*) con que ellas se vinculan en la sociedad; sus tradiciones y la conformación de su cuerpo académico y, también, del marco de regulaciones que los gobiernos imponen a los sistemas nacionales y de las maneras como estos coordinan a las partes que los componen.

Los aspectos de gobierno de la educación terciaria tienen que ver, básicamente, con las estructuras y los procesos a través de los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones, ya sea a nivel del sistema –en la relación entre el gobierno y demás poderes públicos y las instituciones–, ya bien a nivel de las propias instituciones.

A su turno, las cuestiones relativas a la gestión académica se refieren, principalmente, a la manera como las instituciones administran y aplican las decisiones adoptadas por sus órganos de gobierno y conducen los asuntos cotidianos de la organización.

<sup>1</sup> Para una visión global, véase OECD, Higher Education Programme (IMHE), *The State of Higher Education 2014*. OECD, Paris, 2014. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/imhe/StateofHigherEducation2014.pdf> [Visitado 7 de agosto 2016].

Para una revisión de la literatura pertinente véase J. J. Brunner, *Educación Superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2009, Parte I, pp. 35 -152.

Sin embargo, los términos dentro de los cuales actualmente se enmarca el debate sobre el gobierno y la gestión de la educación superior en los países de la OCDE – asociados a los conceptos y las propuestas del *New Public Management* (NPM); las nuevas formas de gobierno corporativo de las universidades públicas; los asuntos relativos a la autonomía y responsabilidad de las instituciones; el surgimiento de universidades emprendedoras y la difusión de lo que algunos autores llaman críticamente *capitalismo académico*– solo forman parte marginalmente todavía de la discusión iberoamericana; al menos no con la misma intensidad que en los países del norte.

Más bien, en esta parte del mundo los debates tienen que ver con el principio de la colegialidad democrática, sus formas de implementación y efectos en las universidades públicas y con la conformación del gobierno corporativo y académico en el caso de las instituciones privadas. En el primer caso aparecen como centrales las cuestiones de cómo organizar la participación estamental de la comunidad y lograr la legitimidad y eficacia del gobierno universitario. En el segundo, las cuestiones relativas a la relación entre principal y agente y la legitimidad académica de la gerencia institucional.<sup>2</sup>

El presente capítulo busca dar cuenta de estos debates y de la evolución de las prácticas de gobierno y gestión prevalecientes en la educación superior iberoamericana, tal como son percibidos y evaluados por los autores de los Informes Nacionales que integran además el panel experto que respondió a un conjunto de preguntas sobre reformas recientes del gobierno y la gestión de las organizaciones académicas. En la primera parte se abordan los temas del gobierno del sistema y, en la segunda, aquellos propios de la conducción y gestión de las instituciones.

---

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de estas cuestiones en la región, véase Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente. *Bordón, Revista de Pedagogía*, vol. 66, núm. 1 (número monográfico). Disponible en: [http://www.ses.unam.mx/publicaciones/libros/L42\\_bordon/Bordon2014\\_66\\_1.pdf](http://www.ses.unam.mx/publicaciones/libros/L42_bordon/Bordon2014_66_1.pdf) [Visitado 7 agosto de 2016]. Asimismo, ver J. J. Brunner, Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias, *Revista de Educación*, España, N°355, mayo-agosto 2011, pp. 137-159.

## G.1. Gobierno de los sistemas: autonomía y coordinación

### G.1.1. Sinopsis

#### EL GOBIERNO DE LOS SISTEMAS

Distingue distintos tipos de instituciones –fundamentalmente, universitarias y no universitarias, públicas y privadas– determinando para cada tipo su régimen legal y regulatorio. Los regímenes de gobernanza de los sistemas nacionales comprenden desde modalidades esencialmente político-administrativas ejercidas centralmente hasta regímenes descentralizados que descansan parcialmente en mecanismos de mercado, cada uno de los cuales posee su propia historia y modos de relacionamiento con la sociedad civil.
Allí donde existe un sector de instituciones privadas relativamente amplio y consolidado, habitualmente el gobierno de los sistemas admite una suerte de dualidad estructural: hay un gobierno para el sector público y unas formas de conducción distintas para las instituciones privadas.
La gobernanza de los sistemas consagra como eje la autonomía de las universidades estatales y privadas, sujetando a ambas a diferentes tipos de regulaciones y, en ocasiones, incluso a restricciones legales o de hecho. En materia de autonomía hay importantes diferencias nacionales, según puede observarse en los Informes nacionales.
Formalmente, la autonomía universitaria se establece en la Constitución, leyes de rango constitucional u ordinarias. Incluye la autonomía académica, organizacional (de gobierno y gestión), de reclutamiento y administración del personal académico y de gestión de recursos financieros,
Habitualmente, las instituciones estatales se crean y organizan por ley, sujetándose por tanto al proceso político, mientras que las instituciones privadas responden a iniciativas del mercado pero su reconocimiento y funcionamiento deben conformarse a los estatutos y reglamentos establecidos por el Ministerio de Educación.
Las instituciones privadas pueden constituirse como asociaciones civiles, fundaciones o corporaciones sin fines de lucro en la mayoría de los países o bien como personas jurídicas con fines de lucro, por ejemplo en Brasil y Perú, y también en Chile en el caso de las instituciones no universitarias. En torno a estas materias existe un constante debate y tanto la legislación como las políticas muestran trayectorias de cambio y ajuste.
El Ministerio de Educación actúa habitualmente como órgano rector de las políticas de educación superior y principal asignador de recursos fiscales a las instituciones públicas de educación superior. Su poder relativo y facultades de acción son variables según los países pero, en la práctica, suelen tener poca capacidad efectiva de intervención en el ámbito de la educación terciaria. En cualquier caso, en varios países se observa durante el último quinquenio una expansión de las facultades de intervención, supervigilancia y fiscalización de la autoridad pública.
Hay una reducida intervención gubernamental directa en asuntos curriculares aunque la ley define habitualmente el marco general para el otorgamiento y reconocimiento de títulos y grados. En varios países se debate sobre la conveniencia de establecer un marco nacional de cualificaciones que sirva para aclarar, coordinar y flexibilizar a la vez la arquitectura de títulos y grados, tanto a nivel de la formación de ciclo corto como profesional y de posgrado.
Hay escasa intervención gubernamental en la determinación del número de vacantes ofrecidas, incluso por las universidades estatales, así como en los procesos de creación de unidades académicas y programas y de apertura de sedes.
Junto al Ministerio de Educación existen otros organismos públicos directivos del sector, frecuentemente bajo la forma de consejos y/o agencias públicas con representación de las instituciones. Un componente esencial son los esquemas de aseguramiento de la calidad, según puede apreciarse en el capítulo siguiente (Capítulo H).
Habitualmente, el sector de ciencia y tecnología se halla a cargo de uno o más organismos públicos que interactúan con los órganos conductores del sistema de educación superior.

Existen organismos representativos de las instituciones de educación superior –como los consejos o asambleas de rectores– que expresan los intereses corporativo-institucionales. Habitualmente estos organismos no están sujetos a procedimientos de control o rendición de cuentas de su acción. Su composición asimismo es variable según los países: a veces agrupan a todas las instituciones; en otros casos, solamente a las que reciben subsidios del Estado.
Generar y difundir información estadística sobre el sistema y las instituciones es parte habitual del mandato de los gobiernos nacionales, a veces en combinación con agencias públicas especializadas y/o con iniciativas desarrolladas por las propias instituciones. En general, sin embargo, y a pesar de ciertos avances en países determinados, la provisión de este tipo de información continua siendo precaria, especialmente en los países latinoamericanos.
En todos los sistemas se observa que la principal innovación en el terreno de las relaciones entre los gobiernos y las instituciones es el establecimiento de regímenes de aseguramiento de la calidad (ver más adelante, Capítulo H).

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2016, y CINDA, Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2011 e Informe 2007.



### G.1.2. El Gobierno de los sistemas: opinión de expertos

En todos los países participantes existe un organismo (tipo ministerio) o un entramado de organismos superiores que conducen y coordinan el sistema nacional de educación superior.

*Existe un organismo gubernamental o varios organismos públicos interrelacionados que gobiernan/ conducen/ guían el desarrollo del sistema*

SÍ																		NO
ARG	BRA	CHL	COL	CUB	ECU	ELS	ESP	GUA	MEX	NIC	PAN	PAR	PER	PRT	DOM	URY	VEN	CRI
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	1

Sin embargo, en cuanto a su dotación de recursos, la situación cambia, como muestra la Tabla siguiente. Solo Brasil, Colombia, México y Venezuela reportan tener los recursos adecuados en todas las dimensiones consideradas. También manifiestan un grado alto de adecuación Cuba y Ecuador. En el extremo opuesto, Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay exhiben importantes vacíos.

*Respecto de dicha estructura, indique si esta cuenta adecuadamente con los siguientes recursos*

	ARG	BRA	CHL	COL	CUB	ECU	ELS	ESP	GUA	MEX	NIC	PAN	PAR	PER	PRT	DOM	URY	VEN
RR.HH		SÍ		SÍ				SÍ		SÍ	SÍ			SÍ		SÍ		SÍ
Financieros	SÍ	SÍ		SÍ	SÍ	SÍ				SÍ	SÍ	SÍ		SÍ		SÍ		SÍ
Tecnológicos	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ				SÍ	SÍ			SÍ	SÍ			SÍ
Supervisión, evaluación o control		SÍ		SÍ	SÍ	SÍ		SÍ		SÍ					SÍ	SÍ		SÍ
Fiscalización		SÍ		SÍ	SÍ	SÍ		SÍ		SÍ			SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		SÍ

\* Cuadros en blanco indican que el país no cuenta con recursos adecuados en la dimensión respectiva.

Respecto de la disponibilidad de información estadística necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones en áreas claves como acceso, matrícula, número de académicos, financiamiento, eficiencia interna, inserción laboral de los graduados, producción científica, etc., se estima que los organismos de gobierno de los sistemas contarían con la información requerida en la mayoría de los países, aunque un número significativo de países aparece con déficit que para poder cumplir adecuadamente sus funciones.

*El gobierno del sistema cuenta con la información estadística necesaria en áreas claves*

SÍ												NO							
BRA	CHL	COL	CRI	CUB	ECU	ELS	ESP	HON	MEX	NIC	PRT	ARG	GUA	PAN	PAR	PER	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8

En cuanto a la pregunta relativa a si las instituciones de educación superior cuentan con mecanismos suficientes de interlocución continua con el gobierno nacional, en 13 países se considera que son suficientes, frente a ocho que estiman lo contrario.

*Las instituciones de educación superior tienen mecanismos institucionales de interlocución continua con el gobierno nacional:*

SÍ													NO							
ARG	BOL	BRA	COL	CUB	ECU	ELS	ESP	MEX	NIC	PAR	PRT	CRI*	CHL	GUA	HON	PAN	PER	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5	6	7	8

\*Solo en caso de las IES estatales en relación con el Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Sin información para IES privadas.

¿Posee el gobierno del sistema claras atribuciones para conducir a las universidades públicas de gestión estatal dentro de un marco de respeto por la autonomía institucional pero pudiendo exigirles rendición de cuentas respecto de su desempeño y el uso de los recursos fiscales? En una proporción igual a la tabla anterior y con una similar composición de países, las opiniones del panel se dividen en esta materia. No hay pues una percepción unánime sobre la efectividad de las atribuciones del Estado para conducir a las universidades situadas legalmente dentro de su esfera de administración.

*El gobierno del sistema cuenta con claras atribuciones para conducir a las universidades públicas estatales*

SÍ													NO							
ARG	BOL	BRA	COL	CUB	ECU	ELS	ESP	MEX	NIC	PAN	PAR	PRT	CHL	CRI	GUA	HON	PER	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5	6	7	8

A su turno, cuando se indaga sobre la efectividad de las regulaciones públicas en el caso de las instituciones privadas de educación superior, se concluye que varios países con un sector de provisión privada de tamaño significativo, como Brasil, El Salvador y Perú, declaran que dichas regulaciones son efectivas. Al contrario, no se considera que lo sean en otro grupo menor de países, entre los cuales la matrícula privada tiene también una significativa participación como son Chile, Colombia, Costa Rica y Paraguay.

*El sistema cuenta con regulaciones efectivas para las instituciones privadas de educación superior\**

SÍ												NO							
ARG	BOL	BRA	ECU	ELS	ESP	HON	PER	PRT	DOM	URY	VEN	CHL	COL	CRI	GUA	MEX	NIC	PAN	PAR
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8

\*No se aplica en Cuba

Los países que el panel estima tienen regulaciones públicas efectivas de sus instituciones privadas, tendrían también los instrumentos suficientes para hacerlas cumplir, con solo una excepción como muestra la Tabla a continuación.

*El gobierno cuenta con instrumentos suficientes para hacer cumplir dichas regulaciones y exigir información y transparencia*

SÍ											NO
ARG	BOL	BRA	ECU	ELS	ESP	HON	PRT	DOM	URY	VEN	PER
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	1

Se consultó además al panel si la política nacional había impulsado durante el período o impulsaba en el presente la creación de nuevas instituciones estatales universitarias y/o no universitarias de educación terciaria. Como se puede apreciar en la Tabla, una mitad de los países favorece una tal política, mientras un número similar de países no lo hace.

*La política ha impulsado o impulsa la creación de nuevas instituciones estatales*

SÍ											NO									
ARG	BRA	CHL	CUB	ECU	ELS	MEX	NIC	PAN	DOM	URY	VEN	BOL	COL	CRI	ESP	GUA	HON	PAR	PER	PRT
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

¿Y qué decir respecto de la existencia o no de una política que impulse la creación de instituciones privadas de educación superior? Actualmente hay una minoría de 9 países donde existe una tal política frente a 12 donde tal política no se impulsa.

*La política favorece la creación de nuevas instituciones privadas*

SÍ									NO											
BOL	BRA	CHL	ELS	ESP	HON	MEX	PAN	DOM	ARG	COL	CRI	CUB	ECU	GUA	NIC	PAR	PER	PRT	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Dado el gran número de países de la región donde existe un régimen mixto de provisión, se preguntó si el marco legislativo o de políticas hacía posible la provisión privada organizada a través de entidades con fines de lucro. Ocurre así en la actualidad en ocho países que son Brasil, Chile, Costa Rica, España, Panamá, Paraguay, Perú y Portugal. En los demás, no se admite.

*El marco legislativo y/o de políticas admite proveedores organizados como entidades con fines de lucro*

sí								NO												
BRA	CHL	CRI	ESP	PAN	PAR	PER	PRT	ARG	BOL	COL	CUB	ECU	ELS	GUA	HON	MEX	NIC	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13

En cambio, un número mayor de países admite la participación de proveedores de educación superior organizados como entidades de propiedad, o que se hallan bajo el control de capitales extranjeros.

*El marco legislativo y/o de políticas admite proveedores organizados como entidades de propiedad o bajo control de capitales extranjeros.*

sí												NO								
ARG	BOL	BRA	CHL	CRI	ESP	MEX	NIC	PAN	PAR	PER	PRT	COL	CUB	ECU	ELS	GUA	HON	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9

## G.2. Gobierno de las instituciones: participación y gestión

### G.2.1. Sinopsis

EL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES
El gobierno de las universidades estatales se genera habitualmente mediante elecciones con participación de profesores y alumnos y, en ocasiones además, del personal no académico y representantes de los graduados.
Casi sin excepción, el peso o ponderación del voto de los académicos es mayor.
Las formas de gobierno en las universidades estatales suelen ser legisladas en común para todas ellas y, en ocasiones, la ley faculta a cada institución para decidir su forma de gobierno dentro de un marco común de estipulaciones.
Solo excepcionalmente el gobierno de las universidades estatales incorpora órganos de dirección con participación de representantes externos a la comunidad universitaria, aunque es más común encontrar allí a representantes –a veces puramente <i>pro forma</i> – del gobierno central o de los gobiernos estatales o provinciales.
El gobierno de las universidades estatales se organiza, en general, sobre la base de órganos colegiados con representación de los estamentos, y organismos ejecutivos, unipersonales, encargados de la administración institucional.
En el caso de las universidades privadas hay diferentes formas de gobierno dependiendo de la naturaleza de las instituciones. Habitualmente el principal o dueño designa a las autoridades con grados variables de participación y consulta. La toma de decisiones sobre temas inherentes al gobierno de la organización corresponde regularmente a juntas directivas que representan a los controladores de la organización y/o a partes interesadas externas. De común, los docentes –y a veces también los estudiantes– participan en organismos consultivos o que deciden sobre cuestiones académicas.
Se observa un creciente aumento del personal no docente en las instituciones y diversos grados de profesionalización de las administraciones en el caso de las universidades estatales. En el caso de las universidades privadas tienden a predominar esquemas más gerenciales de gestión institucional. Una línea de convergencia en cuanto a los modelos de gestión suele producirse por inspiración o adopción de la «nueva gestión pública».
Se constata, como tendencia general, una mayor preocupación –en todo tipo de universidades– por el planeamiento estratégico, la autoevaluación y el control de la gestión. Se usan con mayor frecuencia indicadores de desempeño y productividad y estímulos (monetarios y no monetarios) asociados con metas de desempeño.
Puede observarse, en general, una proliferación normativa en lo tocante al gobierno de las universidades y, a su vez, una alta complejidad, al interior de las universidades (especialmente estatales) de las instancias de conducción, decisión y administración. Las universidades privadas, a medida que se van consolidando organizacional y académicamente tienden también a adoptar modalidades más burocráticas.
En diversos ámbitos de la educación superior iberoamericana se difunde una cultura organizacional más emprendedora y competitiva, que se corresponde con el esfuerzo por diversificar las fuentes de ingresos de las instituciones y a la necesidad de responder a un mayor número de partes interesadas ( <i>stakeholders</i> ).

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2016.



## ***H. Aseguramiento de la Calidad***





## Introducción<sup>1</sup>

Desde inicios de la década de los noventa, el tema del aseguramiento de la calidad (AC) ha estado en la agenda de las políticas de educación superior en la mayoría de los países de la región iberoamericana. Así, se observa el desarrollo de mecanismos nacionales, de iniciativas subregionales y la creación de una red regional.

Se trata de una nueva forma de organizar la relación entre las instituciones de educación superior y los gobiernos, en torno al eje de la responsabilización pública por la calidad de los procesos que se realizan y los resultados obtenidos.

El aseguramiento de la calidad tiene varios propósitos posibles: establecer criterios o estándares mínimos, que definen un umbral bajo el cual ninguna institución o programa debiera estar autorizado a operar en el país; certificar estándares de formación en los diferentes campos profesionales y programas de posgrado, conjuntamente con principios y prácticas de buena gestión de las instituciones; estimular el mejoramiento continuo de las instituciones y su desempeño. Todos estos están presentes en Iberoamérica, aunque con distintos énfasis en los diversos países.

Estos resguardos nacen y se difunden en respuesta a diversos fenómenos, tales como: la ampliación y diferenciación de las plataformas institucionales de la educación terciaria (Capítulo B); la aparición de nuevos proveedores privados, algunos con fines de lucro y otros que emplean una variedad de tecnologías de enseñanza; el explosivo crecimiento de la matrícula, los programas y los certificados (Capítulos C y E); el creciente costo que tienen para las sociedades y las personas los estudios superiores; la necesidad de favorecer la circulación de las personas con un mayor capital humano a nivel global así como la internacionalización de la educación terciaria, con sus componentes de movilidad estudiantil y académica y de reconocimiento mutuo de grados y títulos.

Se espera que con una aplicación rigurosa de procesos de aseguramiento de la calidad será posible incrementar la confianza en las instituciones y en el valor de los certificados que expiden, orientar la demanda estudiantil, dar mayor información a los empleadores y usuarios y corregir fallas de mercado –en particular asimetrías de información– que son características del ámbito de la educación.

---

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por María José Lemaitre, Directora Ejecutiva de CINDA.

## *H.1 Mecanismos de aseguramiento de la calidad en la región*

En la región es posible reconocer tres tipos de mecanismos: El desarrollo de sistemas nacionales de AC; la organización de arreglos subregionales; la creación de una red regional.

Como se planteó ya en el informe de CINDA (2007),

«cada país iberoamericano ha ido trazando su propio rumbo y explorando qué modalidades de evaluación y acreditación de instituciones y programas se acomoda mejor a sus necesidades y tradiciones, ordenamiento legal y prácticas académicas. El resultado es que existe ahora una enorme variedad de experiencias nacionales, las cuales sirven como base para múltiples procesos de aprendizaje y de intercambio.

En efecto, en la actualidad es posible observar que existen algunos que se han consolidado, con un alto grado de legitimidad y aceptación. Otros han debido ser reformulados y quedan algunos países en los cuales no han logrado instalarse, dejando a las instituciones la responsabilidad de resolver las demandas de calidad mediante diversos mecanismos privados o internacionales.

En general, se observa una tendencia a la generación de sistemas complejos de AC, que buscan desarrollar actividades de control de calidad (autorización de funcionamiento de carreras o instituciones, por ejemplo) junto con garantía pública de calidad o acreditación, e incluso mecanismos de promoción y fomento de la calidad. En algunos casos esto se hace con un organismo único (CONEAU, en Argentina, por ejemplo), en otros a través de agencias diversas (por ejemplo, en Chile coexisten el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y agencias privadas autorizadas por la CNA para la acreditación de carreras de pregrado).

Prácticamente todos los procesos de AC en América Latina son de iniciativa estatal. Sin embargo, los organismos responsables obedecen a una diversidad de modelos. Hay agencias propiamente de gobierno (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, República Dominicana, Uruguay Ecuador), públicos, pero autónomos (Colombia, Chile, Perú), privadas (Chile, Panamá) o vinculados a las universidades (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). En varios casos, como puede apreciarse, coexisten distintos tipos de agencia dentro de un mismo país.

En la mayoría de los países, el propósito principal es dar garantía pública de la calidad, mediante la instalación de mecanismos de acreditación de carreras de pregrado y en algunos casos, también de posgrado<sup>2</sup>. Sin embargo, sin perjuicio de este énfasis prioritario surgen mecanismos de control, mucho más prescriptivos y supervisores, dirigidos a las nuevas instituciones, a algunas de ellas o a ciertos programas, definidos como «de interés público». Existe una tendencia, presente en países de fuera de la región, que busca hacer del AC un mecanismo regulatorio, incrementando la

<sup>2</sup> Existen diversos mecanismos de evaluación y acreditación de programas de posgrado, pero la definición acerca de qué constituye un programa de posgrado difiere según los países. Para Argentina y Colombia, estos programas incluyen las especializaciones y los distintos tipos de maestría. Para Chile, se trata solo de programas de maestría académica y doctorado, aunque la ley de aseguramiento de la calidad recientemente aprobada equipara a los programas de maestría aquellos correspondientes a la formación en especialidades del área de la salud.

acción del estado con relación a las instituciones. Este fenómeno, evidente en el caso de Ecuador, se observa también en Argentina, Perú y Chile.

Estos mecanismos regulatorios se aplican, en general, a instituciones; coexisten, eso sí, con mecanismos de acreditación o garantía de calidad, que cubren tanto a instituciones como a programas. Algunos países han incorporado adicionalmente una evaluación del aprendizaje, a través de exámenes aplicados a los estudiantes o egresados. Es el caso de Colombia, que aplica exámenes de egreso denominados ECAES o SABER PRO, y de Brasil, que aplica el ENADE (Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes). En Chile se aplica un examen nacional para egresados de Medicina, como requisito para el acceso a cursos de especialización, y un examen a egresados de carreras de Pedagogía, inicialmente con objetivos diagnósticos pero cuya aprobación podría convertirse en un requisito para ejercer en establecimientos con financiamiento público.

Un propósito diferente, presente en Argentina, Chile y México, es la evaluación y acreditación de organismos acreditadores. En efecto, en estos países la agencia nacional tiene el mandato de evaluar y autorizar a organismos públicos o privados, responsables de ejercer funciones en el ámbito del AC. En el caso de Argentina, la autorización solo se refiere a la evaluación institucional, pero en Chile y México son estos organismos autorizados los responsables de la acreditación de carreras y programas de pregrado.

Los sistemas de la región enfatizan la acreditación de carreras o programas de pregrado (también llamadas de grado), conducentes a un primer grado académico o título habilitante. Algunos países adicionalmente evalúan programas de posgrado, ya sea para autorizar su funcionamiento o para velar por la calidad de la formación prestada. Sin embargo, cada vez es más frecuente el énfasis en la evaluación o acreditación institucional. Además, existen algunos casos en que el foco está en la evaluación de individuos mediante la aplicación de exámenes de egreso.

En la tabla siguiente se muestra la distribución de países de acuerdo al foco de atención de los sistemas de AC:

Programas de grado o pregrado	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.
Programas de posgrado	Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México.
Instituciones	Argentina (solo evaluación), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Panamá.
Individuos	Brasil, Colombia.

Los procesos de licenciamiento o de evaluación de cumplimiento de condiciones mínimas son, como es de esperar, obligatorios. De hecho, la verificación del no cumplimiento en muchos casos acarrea sanciones, que pueden ir desde el cierre de la institución o del programa a recomendaciones severas acerca de acciones a realizar.

En los procesos de acreditación se observa una mayor diversidad. En general, son voluntarios (Chile, Colombia, Costa Rica, México), aunque en algunos casos hay incentivos poderosos que reducen en términos reales la voluntariedad (la restricción al acceso a ciertos fondos públicos solo a instituciones o programas acreditados, el caso en Chile o México es un ejemplo de lo anterior). En Argentina, en cambio,

la acreditación es obligatoria para los programas de posgrado<sup>3</sup> y para las carreras definidas como «de interés público»<sup>4</sup>. Chile exige obligatoriamente la acreditación de las carreras de Medicina y Formación de Profesores (en los niveles parvulario, primario y secundario), y establece la acreditación institucional como un requisito de elegibilidad para el acceso a créditos subsidiados a estudiantes.

Un aspecto interesante que es preciso considerar en el contexto latinoamericano es el de las iniciativas subregionales, que constituyen un aspecto innovador y pionero en el ámbito internacional. Entre estos se destaca el sistema ARCU-SUR, desarrollado en el marco del MERCOSUR, que ha definido perfiles de egreso y criterios de calidad para un conjunto de carreras, con el objeto de validar los títulos de grado de la región (aunque solo para efectos académicos) y promover la movilidad. Si bien no ha permitido avanzar significativamente en el reconocimiento de títulos habilitantes –proceso que depende de las universidades nacionales en la mayoría de los países– ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de criterios de calidad equivalentes entre los distintos países, y en el caso de tres de ellos –Bolivia, Paraguay y Uruguay– contribuyó de manera importante al desarrollo de procesos nacionales de AC.

Una segunda experiencia en este sentido corresponde a Centro América, donde a partir de 1998, se desarrolló un programa destinado a instalar procesos de AC, denominado SICEVAES (Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior). Como consecuencia del programa, se generó el Foro Centroamericano para la Acreditación de la Educación Superior, que reunió a universidades públicas y privadas, asociaciones profesionales y representantes de los gobiernos de los siete países centroamericanos y se creó el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), que ha tenido un papel importante en el desarrollo y promoción del AC en la región, apoyando la creación de agencias especializadas regionales, como son ACAAI (para ingeniería y arquitectura), ACESAR (que opera en el sector agroalimentario y de recursos naturales) y ACAP (para programas de posgrado). Al mismo tiempo, ha promovido la creación de una red que agrupa a las agencias centroamericanas, tanto las que se encuentran operando como aquellas que están en proceso de organización.

Finalmente, en 2003 se creó la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), cuyos objetivos principales son promover el desarrollo de agencias de AC y de procesos de evaluación y acreditación en países miembros; apoyar el desarrollo de mecanismos de acreditación que puedan contribuir al reconocimiento de títulos, la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, y a la integración educativa de la región; lograr el apoyo de organismos de cooperación nacionales e internacionales para la promoción de sistemas de AC; analizar los desarrollos de la ES con el fin de hacer del AC un instrumento eficaz para el mejoramiento continuo de las IES.

<sup>3</sup> En la práctica, la obligatoriedad de la acreditación para posgrados está dada porque de otra forma no cuentan con reconocimiento oficial ni validez nacional de los títulos. Pueden existir posgrados sin acreditación, pero en ese caso su validez es «intramuros» de las instituciones que los otorgan. En todo caso, la normativa vigente los obliga a definir su situación al respecto, antes de inscribir a los estudiantes.

<sup>4</sup> Si bien se trata de una definición interesante, cuesta pensar en alguna profesión que no ponga de alguna manera en riesgo la vida, la seguridad o el bienestar de los ciudadanos.

## H.2 Logros y tareas pendientes

Un estudio desarrollado por CINDA (CINDA, 2012) sobre el impacto de los procesos de AC en las universidades, mostró que en general, han tenido un efecto positivo, tanto sobre los sistemas nacionales de educación superior como sobre la gestión institucional y los procesos de enseñanza–aprendizaje.

Sin embargo, tanto los resultados de ese estudio como el análisis comparado indican que la pertinencia y eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad dependerá en el próximo futuro de su capacidad para hacerse cargo de los cambios experimentados por la educación superior, considerando la diversidad de estudiantes, instituciones, programas o modalidades de aprendizaje; en cierto modo, de desarrollar una segunda generación de AC, que se haga cargo de aspectos como los siguientes:

- Necesidad de trabajar con definiciones flexibles y amplias (pero no por eso menos rigurosas) de calidad, que den cuenta de la diversidad de instituciones, estudiantes y demandas.
- Análisis de nuevos modelos institucionales, que haga posible avanzar y especificar esas definiciones más amplias de calidad.
- Énfasis en resultados, sin dejar de lado la preocupación por insumos y procesos.
- Profesionalización de los evaluadores, tanto de quienes toman decisiones como del personal técnico y de los evaluadores externos, así como la regulación de conflictos de interés entre las partes involucradas en estos procedimientos.
- Vinculación de los procesos de control de calidad con otros instrumentos de política, mas no de manera lineal o directa sino buscando que se generen sinergias y complementaciones en interacción con mecanismos de apoyo, regulatorios, de financiamiento, de información y otros.<sup>5</sup>
- Fomento y apoyo a mecanismos de gestión interna de la calidad, vinculación de los procesos de AC con la planificación institucional y promoción de mecanismos de autorregulación en las instituciones.

Como muestra este capítulo, cada país iberoamericano ha ido encontrando su rumbo y explorando qué modalidades de evaluación y acreditación de instituciones y programas favorecer, cómo alinearlas con las necesidades y tradiciones de cada uno, con su ordenamiento legal y con las características y dinámicas de sus respectivos sistemas de educación terciaria. Sin embargo, las instituciones han aprendido a participar en los procesos de AC, reduciendo la confiabilidad de los informes de autoevaluación, que tienden a enfatizar las fortalezas y a minimizar las debilidades, y han perdido parte importante de su capacidad para tensionar a las instituciones en torno a la calidad. La necesidad de enfatizar una autorregulación inducida y verificada puede ser una forma de revitalizar el potencial del AC en los países de la región.

<sup>5</sup> Por ejemplo, parecería evidente que una forma de relacionar acreditación con financiamiento sería restringir el financiamiento público solo a aquellos programas e instituciones acreditados. Sin embargo, puede suceder que programas o instituciones estratégicos no logran la acreditación por no contar con recursos esenciales, y una decisión restrictiva podría entonces hacer imposible su recuperación.

A continuación, se presenta un cuadro sinóptico que detalla los organismos de AC vigentes en la región, así como las funciones que desempeñan, diferenciados entre aquellos que cuentan con sistemas consolidados y los que están en proceso de revisión o todavía en estado incipiente.

### H.3 Cuadro sinóptico con el estado actual de organismos de AC en la región

SISTEMAS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD CONSOLIDADOS		
País	Organismos	Procedimientos
Argentina	Consejo de Universidades en conjunto con el Ministerio de Educación	- Fija programas y estándares para acreditación de programas.
	CONEAU Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria	- Evaluación externa voluntaria de universidades, complementaria a la autoevaluación institucional, realizadas cada seis años como mínimo. - Acreditación obligatoria de carreras reguladas, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. - Acreditación periódica de especializaciones, maestrías académicas, maestrías profesionales y doctorados. - Pronunciamiento vinculante sobre proyectos institucionales de nuevas universidades nacionales y provinciales. - Aprobación de nuevas universidades privadas. - Elabora las indicaciones para el seguimiento de las instituciones con acreditación provisoria. - Autorización de agencias evaluadoras externas privadas.
Brasil	SINAES Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior y su órgano rector - CONAES INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	- Evaluación externa de instituciones. - Evaluación voluntaria de programas de grado. - Evaluación de las condiciones de enseñanza cuando se defina. - Evaluación del desempeño alumnos mediante el <i>Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes</i> (ENADE). - Seguimiento de la evaluación institucional.
	CAPE Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior	- Evaluación y financiamiento de programas de posgrado. - Define metas y objetivos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. - Elabora y difunde información del nivel de posgrado.
Chile	CNED Consejo Nacional de Educación	- Supervisión y licenciamiento de nuevas instituciones privadas.
	CNA <sup>1</sup> Comisión Nacional de Acreditación	- Evaluación externa y acreditación voluntaria de instituciones (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) y de programas de grado y posgrado. - Acreditación obligatoria de programas de medicina y de educación. - Autorización de agencias privadas de acreditación y pronunciamiento sobre sus solicitudes de acreditación.
	MINEDUC Ministerio de Educación	- Solicita con carácter obligatorio datos estadísticos a las instituciones para alimentar el sistema nacional de información sobre la educación superior (SIES).

<sup>1</sup> Se encuentra en discusión un proyecto de reforma, que sustituye la CNA por un Consejo para la Calidad y modifica criterios y resoluciones.

Colombia	SACES Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Colombiana	- Creado para que IES realicen de forma automática trámites asociados al proceso de Registro Calificado y otros de tipo institucional como por ejemplo: reconocimiento de personería jurídica, aprobación de estudios de factibilidad para IES públicas, autorización de creación de seccionales.
	CNA Consejo Nacional de Acreditación	- Acreditación voluntaria de programas de pregrado de alta calidad (evaluación del ciclo de calidad). - Acreditación voluntaria de instituciones de alta calidad - Acreditación voluntaria de programas de posgrado de alta calidad
	CONACES Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	- Cumple las siguientes funciones: define criterios y evalúa el cumplimiento de los requisitos para la creación de IES, su transformación y redefinición; define criterios y evalúa el cumplimiento de criterios básicos de programas impartidos por las IES (registro calificado), y cumple las demás funciones asignadas por el Gobierno Nacional.
	ICFES Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior	- Administra el Examen de Estado de la calidad de la educación superior a los alumnos de los últimos semestres de la formación de pregrado.
	Ministerio de Educación	- Coordina la ejecución de la política de Educación. - Emite certificado de acreditación.
Costa Rica	SINAES Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	- Acreditación voluntaria de programas e instituciones universitarias y no universitarias.
	SUPRICORI Sistema de Acreditación de la Enseñanza Superior Universitaria Privada de Costa Rica	- Contribuir al mejoramiento de la calidad de las carreras que se ofrecen en las universidades privadas. - Propiciar la confianza de la sociedad costarricense en la educación superior privada. - Certificar la calidad de las carreras sometidas a acreditación de conformidad con los estándares aplicados en el proceso.
Cuba	JAN Junta de Acreditación Nacional	- Aprueba los estándares a ser aplicados en el proceso de acreditación. - Ejecuta los procesos de evaluación y acreditación. - Administra el SUPRA
	SUPRA Sistema Universitario de Programas de Acreditación	- Fija estándares para acreditación de programas. - Acredita programas de pre y posgrado.
	COPEP Comisión Asesora para la educación de Postgrado	- Autoriza los programas de maestría para ser impartidos.
	Comisión Nacional de Grados Científicos para los programas de Doctorado	- Autoriza los programas de doctorado para ser impartidos.
Ecuador	CEAACES Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	- Evaluación y categorización de universidades - Cierre de IES en categoría deficitaria - Acompañamiento y seguimiento de planes de mejora



El Salvador	DNES (Dirección Nacional de Educación Superior), dependiente del MINED	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación e inspección institucional obligatoria cada tres años</li> <li>- Obligación de las IES de proporcionar anualmente información sobre calidad académica, infraestructura, costos, requisitos de ingreso, graduados y otras características que la instancia ministerial considere necesarias.</li> </ul>
	CdA Comisión de Acreditación de la Calidad Académica, dependiente del MINED	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición y aplicación de normas y procedimientos para la acreditación de la IES, a través de instructivos avalados por el MINED;</li> <li>- Estudio de solicitudes de acreditación institucional y resolución al respecto<sup>2</sup>;</li> <li>- Propuesta de políticas y recomendaciones para el establecimiento y desarrollo del proceso de acreditación.</li> </ul>
México	CIEES Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación diagnóstica voluntaria externa de programas de pre y posgrado, elemento base para la acreditación.</li> </ul>
	COPAES Consejo para la Acreditación de la Educación Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de organismos privados especializados, para la evaluación de programas.</li> <li>- Reconocimiento oficial y acreditación de programas a partir de evaluaciones practicadas por organismos privados reconocidos, especializados por área del conocimiento.</li> </ul>
	Agencias privadas reconocida por COPAES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación y acreditación de programas en su respectiva área del conocimiento.</li> </ul>
	CENEVAL Centro Nacional para la Evaluación de la Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplica exámenes de ingreso a los postulantes a programas de pre y posgrado.</li> <li>- Aplica exámenes de egreso a los alumnos de los programas e instituciones que concurren.</li> </ul>
	FIMPES Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acredita de manera voluntaria a instituciones particulares de educación superior que han alcanzado altos estándares de calidad.</li> </ul>
Panamá	CONAUPA Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Educación Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreditación voluntaria de programas e instituciones oficiales y particulares.</li> <li>- Poder de revocar acreditación previamente otorgada por incumplimiento de estándares de calidad.</li> </ul>
	CTF Comisión Técnica de Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscaliza y da reconocimiento oficial a instituciones y programas de universidades particulares.</li> </ul>
	Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Profesiones de Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación del nivel de competencia académica, científica y técnica de los profesionales del área, nacionales y extranjeros.</li> </ul>
	Sistema Centroamericano de Carreras Regionales del CSUCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreditación de programas de posgrado de universidades oficiales.</li> </ul>

<sup>2</sup> Proceso suspendido, sin que se registren nuevas acreditaciones desde 2010.

Paraguay	ANEAES Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior	<ul style="list-style-type: none"><li>- Evaluación externa de la calidad académica institucional.</li><li>- Acreditación voluntaria de programas e instituciones.</li><li>- Acreditación obligatoria de carreras definidas de ‘bien público’.</li><li>- Informar sobre la viabilidad técnica de proyectos académicos para su habilitación.</li><li>- Acreditación de programas de posgrado.</li><li>- Difusión pública oportuna sobre carreras acreditadas.</li><li>- Establecer alianzas para la cooperación financiera o técnica con organismos nacionales o internacionales.</li></ul>
Perú	SUNEDU Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria	<ul style="list-style-type: none"><li>- Licenciamiento o autorización de funcionamiento de universidades.</li><li>- Verificación del cumplimiento de condiciones básicas de calidad.</li><li>- Control de legalidad y del uso de recursos públicos.</li><li>- Administración del Registro Nacional de Grados y Títulos.</li></ul>
	SINEACE Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior	<ul style="list-style-type: none"><li>- Acredita instituciones y programas.</li><li>- Certifica competencias laborales y profesionales.</li></ul>
República Dominicana	MESCYT	<ul style="list-style-type: none"><li>- Evaluación quinquenal obligatoria de instituciones de educación superior.</li></ul>
	Agencias regionales o internacionales	<ul style="list-style-type: none"><li>- Entidades privadas que promueven y realizan procesos de evaluación y acreditación institucional, de carácter voluntario.</li></ul>
	CONESCyT Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"><li>- Autorización para la creación, suspensión, intervención o cierre de instituciones y programas.</li><li>- Evaluaciones globales y parciales de las instituciones conforme a los estándares de calidad.</li><li>- Aprobar el Sistema de Carrera Académica.</li><li>- Aplicación de Prueba diagnóstica de orientación y medición académica (POMA) de carácter obligatorio previo al ingreso a la educación superior.</li></ul>
España	ANECA Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación	<ul style="list-style-type: none"><li>- Evalúa el CV de los solicitantes para el acceso a figuras de profesor contratado.</li><li>- Evalúa el CV para el acceso a los cuerpos funcionarios de docentes universitarios.</li><li>- Evalúa las propuestas de los nuevos planes de estudio diseñados en consonancia con el Espacio Europeo de Educación Superior.</li><li>- Realiza un seguimiento del título oficial para comprobar su correcta implantación y resultados.</li><li>- Realiza una valoración para la renovación de la acreditación inicial de los títulos oficiales.</li><li>- Evalúa para la renovación de la acreditación y obtención de sellos europeos.</li><li>- Orienta a los centros universitarios en el desarrollo de un sistema de garantía interna de calidad.</li><li>- Ayuda a las universidades a crear sistemas de evaluación de su profesorado.</li><li>- Evalúa los programas de Doctorado que optan a una Mención hacia la Excelencia.</li></ul>
	Agencias autonómicas de acreditación	<ul style="list-style-type: none"><li>- Evaluación de instituciones y programas conforme a la normativa de cada región autónoma.</li></ul>

Portugal	A3ES Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Define y garantiza los estándares de calidad del sistema.</li> <li>- Evalúa y acredita los programas de estudio de IES.</li> <li>- Evalúa y acredita las instituciones de educación superior</li> <li>- Audita sistemas internos de garantía de calidad</li> <li>- Difunde los resultados de la evaluación y acreditación.</li> </ul>
	Órdenes Profesionales	- Certificación de profesionales.

Fuente: Informes Nacionales, 2016, y sitios oficiales de las respectivas agencias.

SISTEMAS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN REESTRUCTURACIÓN/INICIACIÓN		
País	Organismos	Procedimientos
Bolivia <sup>(e)</sup>	APEAESU <sup>3</sup> Agencia Plurinacional de Evaluación y Acreditación de la ESU	- Seguimiento, medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa en todo el sistema educativo, independiente del Ministerio del ramo.
	CNACU <sup>4</sup> Comisión Nacional de Acreditación de Carreras Universitarias	- Coordina, supervisa y ejecuta evaluaciones externas para la acreditación de programas de pregrado, conforme el Sistema de Acreditación Regional, ARCU-SUR.
	SEA-IB Sistema de evaluación y acreditación de la Universidad Boliviana, en el marco del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordina procesos de evaluación externa por pares académico y acreditación de gremios afiliados</li> <li>- Organiza y administra el Registro Nacional de Pares Académicos.</li> </ul>
	Vice Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	- Evaluación externa de universidades privadas para certificarlas como iniciales o plenas.
Guatemala <sup>(i)</sup>	Consejo Superior Universitario	- Supervisa la calidad y el funcionamiento de la enseñanza pública superior.
	Consejo de la Enseñanza Privada Superior	- Autoriza creación de universidades privadas.
	Agencias regionales en Centro América: ACAP (posgrado), ACAAI (ingeniería y arquitectura), ACESAR (sector agroalimentario y recursos naturales)	- Acreditación de programas a nivel regional.
	CSUCA Consejo Superior Universitario Centro Americano	- Administra el SICEVAES, mecanismo de evaluación voluntario para universidades centroamericanas.
Honduras <sup>(i)</sup>	Consejo de Educación Superior, presidido por Universidad Nacional Autónoma de Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organiza, dirige y desarrolla la educación superior y profesional.</li> <li>- Autoriza la apertura de nuevas IES.</li> </ul>
	Sistema Hondureño de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (SHACES) <sup>5</sup>	- Acreditación de instituciones y programas o carreras.
Nicaragua <sup>(i)</sup>	CNEA Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación	- Acredita IES públicas y privadas.
	ACAAI, agencia regional para la acreditación de programas de ingeniería y arquitectura	- Acreditación voluntaria de programas en su área de competencia.

<sup>3</sup> Organismo creado por ley, pero que a la fecha no se ha concretado.

<sup>4</sup> Continuada de la comisión *ad hoc* para el proceso ARCU SUR, no ha tenido avances en su estructuración.

<sup>5</sup> Instalado en marzo de 2016, en espera de modificaciones legales para comenzar a operar.

<sup>6</sup> Solo opera la función de autorización inicial de creación de instituciones y programas.

Uruguay	Ministerio de Educación, a través del Consejo Técnico Consultivo de la Enseñanza Técnica Privada (CTCETP)	- Autoriza nuevas instituciones privadas y reconoce sus programas.
	Comisión ad hoc	- Acreditación voluntaria de carreras en el marco de ARCU SUR.
Venezuela, R.B. <sup>(R)</sup>	Viceministro de Educación Universitaria <sup>6</sup>	- Diseño y coordinación de políticas de supervisión, seguimiento, creación, evaluación y acreditación de instituciones universitarias.
	Registro Nacional de Instituciones, Programas, Grados y Titulaciones de Educación Superior	- Sistema de información oficial sobre las IES públicas y privadas, y los programas, grados y titulaciones de Educación Superior autorizados por el Estado.
	OPSU Oficina de Planificación del Sector Universitario	- Promueve la implementación del Programa de Evaluación Institucional (actualmente organismo en reestructuración). - Administra sistema nacional de ingreso a la educación superior.
	CCNPG Consejo Consultivo Nacional de Postgrado	- Evaluación y acreditación voluntarias de programas de posgrado.

Fuente: Informes Nacionales, 2011.  
(R): Sistemas de acreditación actualmente en proceso de reestructuración institucional y/o cuyo ordenamiento legal se encuentra pendiente.  
(i): Sistemas de acreditación en calidad de proyectos o anteproyectos de ley, o proyectos aprobados pero posteriormente vetados por el ejecutivo.

## ***I. Balance de tendencias y cambios nacionales<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Este Capítulo se desarrolla con base en los Informes Nacionales a cuyos autores se solicitó efectuar «un balance final de las principales tendencias y cambios del sistema de educación superior del respectivo país durante el período de los últimos cinco años (2011-2015), indicando los principales cambios, los problemas y asuntos que se hallan actualmente en discusión en la esfera pública y dentro de las IES». Se transcribe aquí el planteamiento de cada uno de los Informes Nacionales con leves modificaciones de edición. Las opiniones vertidas en este Capítulo son de exclusiva responsabilidad de los autores de los correspondientes Informes Nacionales.



## I.1. Argentina

En este balance final se debe tener presente que entre el año 2003 y fines del 2015 –a lo largo de los gobiernos del Frente para la Victoria encabezados por los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)– hubo continuidad de las políticas de educación superior. Por tanto, la evaluación de este quinquenio no es muy diferente de la que corresponde a periodos previos. Esto puede cambiar a futuro ya que en diciembre de 2015 asumió al frente del nuevo gobierno el presidente Mauricio Macri, dentro de la coalición política Cambiemos, que nuclea a partidos opositores al Frente para la Victoria.

### *Tendencias, cambios y continuidades*

En el quinquenio 2010-2015 es posible distinguir las siguientes tendencias, cambios y continuidades respecto del periodo previo.

En lo que respecta a cambios en el marco regulatorio, cabe señalar la sanción el 28 de octubre de 2015 de la «Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior», N° 27.204. Esta ley modifica parcialmente la Ley de Educación Superior hoy vigente desde el año 1995 (Ley N° 24.521). Entre las principales medidas se encuentra la gratuidad de todos los estudios de grado en las universidades nacionales, que incluye a los cursos hasta el momento arancelados correspondiente a los programas de educación a distancia o virtual y los ciclos de complementación. Asimismo, dispone que el acceso al sector universitario nacional debe ser sin restricciones para los egresados de la escuela media, lo cual entra en contradicción con la autonomía de la cual gozan las universidades para definir sus propios mecanismos de selección. Si bien estos no son en general muy selectivos, ya que no se establecen vacantes o cupos máximos de estudiantes a admitir por carrera, se opone al funcionamiento de algunos cursos de ingreso preuniversitarios y otras formas de exámenes de admisión. Como la ley aún no ha sido reglamentada, cabe analizar a futuro cuál será su real impacto.

En cuanto a tendencias en la matrícula, continuando con la dinámica de expansión durante el quinquenio previo, entre el año 2010 y el 2014 se aprecia una mayor expansión de la matrícula de pregrado y grado en las instituciones universitarias privadas frente al leve aumento en las estatales. No obstante, este dinamismo del sector privado fue menor que en el periodo de mayor crecimiento económico de la Argentina ocurrido hasta el 2008. Otro aspecto relevante en el período es la expansión del sector superior no universitario estatal, especialmente de los institutos superiores no universitarios dedicados a la formación docente, que tiene, por otro lado, una muy alta composición femenina entre su estudiantado.

En el plano de la oferta institucional se profundiza la tendencia observada en el quinquenio previo de creación de instituciones universitarias estatales en diferentes regiones del país y, en particular, en el Gran Buenos Aires. Al mismo tiempo, las universidades, tanto nacionales como privadas, han continuado extendiendo su presencia en distintas zonas del país a través de la creación de centros regionales, subsedes, extensiones áulicas y la educación a distancia. Esta política de creación ins-

titucional no se ha realizado en el marco de una política nacional de planificación de la oferta educativa y de acuerdo con criterios de pertinencia y calidad. En tal sentido cabe destacar que los proyectos institucionales de creación de algunas de estas nuevas instituciones fueron observados negativamente por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), entidad que reúne a los rectores de las universidades nacionales. Además, esta expansión de la oferta universitaria estatal ocurre en el contexto de un estancamiento de la matrícula universitaria pública, atribuible probablemente a las altas tasas de deserción en la escuela media y a la mayor atracción relativa que, como señalamos, presentan las universidades privadas en este último periodo. También ha sido importante la dinámica de creación de nuevos títulos en el nivel de pregrado, grado y posgrado.

La profesión académica se vio también afectada por la aprobación del primer Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para los docentes universitarios, el cual define una nueva carrera docente que propone eliminar los concursos públicos de antecedente y promoción para la renovación del cargo e incorpora la evaluación del desempeño de los docentes. A marzo de 2016, todas las universidades aceptaron el CCT, no obstante, muchas realizaron reservas en artículos puntuales. En el caso de la UBA, se retiró del acuerdo del CCT, pero aprobó otro con un gremio docente de esta institución (ADUBA), similar al que acordaron el resto de las universidades nacionales a través del CCT, aunque presenta como principal diferencia que se mantiene el concurso de antecedentes y oposición para la permanencia en el cargo docente y por tanto tampoco reconoce la carrera docente sustentada en evaluaciones periódicas de sus docentes. Este cambio tiene lugar en el marco del aumento de los salarios docentes en el período que siguieron el ritmo inflacionario y de crecimiento de los cargos de profesores y auxiliares, tanto de dedicación exclusiva como simple.

Por su parte, la actividad de I+D se vio favorecida en las universidades tanto por el aumento de la inversión en I+D y especialmente por el crecimiento en la cantidad de investigadores y becarios CONICET que pueden seleccionar a las universidades nacionales y privadas como su lugar de trabajo. Una iniciativa novedosa del MINCYT, los Programas de Evaluación Institucional (PEI), facilitaron además la autoevaluación, evaluación externa y formulación de programas de mejora de la función investigación en las universidades nacionales y privadas.

En lo que respecta a la evaluación de la calidad, a la par que la CONEAU continuó con su intensa y compleja tarea de acreditar al conjunto de carreras de grado de interés público, los posgrados y de llevar adelante sus otras actividades de evaluación institucional, la novedad del período ha sido la aprobación por parte del Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades de nuevos estándares para la acreditación de las carreras de posgrado. En particular, una innovación muy importante ha sido la distinción entre maestrías académicas y profesionales.

Acompañando el crecimiento en el número de cargos docentes y el aumento de los salarios, creció el financiamiento público destinado a la educación superior, aunque en este periodo, de modo más atenuado que entre el 2004 y el 2008. Cabe también destacar la ampliación de los programas de becas y subsidios para promover la retención y finalización de los estudios entre los estudiantes universitarios y en algunos casos también entre los que asisten al nivel superior no universitario estatal.



### *Algunos problemas pendientes*

Los problemas pendientes son muchos y algunos ya de antigua data.

En el plano del gobierno y la gestión, no se ha logrado aún compatibilizar el ejercicio de la autonomía con la capacidad de planeamiento tanto por parte del Estado como en las instituciones universitarias. Para ello resulta necesario mejorar la producción de información estadística sobre el sector universitario por parte de los organismos del Estado encargados de esta tarea, centralmente la Secretaría de Políticas Universitarias y el INDEC y en las propias instituciones de educación superior. En particular, sería deseable relevar más información y con mayor grado de desagregación y calidad del dato, ampliando además la base de datos sobre el sector privado, incluyendo información sobre los recursos humanos. Además, a los fines de garantizar la transparencia de la información y facilitar la orientación de los estudiantes en la elección de la carrera, estos datos deberían ser accesibles a través de una plataforma interactiva que incluya variables claves sobre la situación de los graduados en el mercado laboral. Asimismo, resulta importante acompañar las mejoras en las remuneraciones docentes y las condiciones de trabajo con mecanismos de gobierno y gestión institucional que favorezcan una política de recursos humanos orientada a alinear los objetivos de los docentes con aquellos fines colectivos de las organizaciones universitarias.

La fuerte expansión del sector universitario nacional en la última década, en el contexto de un periodo signado por el reducido crecimiento de los inscriptos en estas universidades, deja en claro el grave problema de planeamiento que existe también en el plano nacional del diseño de la oferta institucional. Más allá de los problemas señalados por el Consejo Interuniversitario Nacional, al evaluar los proyectos institucionales de las nuevas universidades nacionales creadas en los últimos años, este crecimiento institucional puede suponer también un probable achicamiento de los recursos a disposición de cada una de las universidades ya existentes, si, como se prevé, la economía argentina continúa en el corto plazo con bajos niveles de crecimiento económico. El menor gasto por alumno que puede resultar de este escenario puede afectar la calidad de la provisión del servicio universitario.

Aumentar la cantidad y la calidad de los graduados universitarios es una tarea prioritaria para la política pública y para las universidades de la Argentina. Como además aquellos que no logran acceder, o que no alcanzan a concluir los estudios de educación superior, son mayormente los jóvenes provenientes de los sectores de menores ingresos, esta tarea de bregar por la expansión de la formación de capital humano avanzado también demanda políticas que contrarresten las desigualdades iniciales de capital económico, cultural y social. En tal sentido, uno de los desafíos a enfrentar para alcanzar este objetivo, es la mejora de la calidad de la formación en el nivel medio, elevando las tasas de graduación en este nivel y la articulación entre este nivel y las instituciones universitarias y superior no universitario. Cabe también examinar a futuro, en la medida en que se produzca información al respecto, si las becas universitarias y terciarias, en conjunto con las acciones complementarias impulsadas por la política gubernamental y por las propias universidades nacionales en este quinquenio, han sido medidas suficientes para contrarrestar las brechas de co-

nocimientos y capacidades que existen entre los jóvenes de sectores socioeconómicos más desventajados respecto de los que pertenecen a los niveles de mayores ingresos.

Finalmente, si bien en esta década se han desplegado distintas acciones positivas en lo que respecta al aumento de los recursos humanos destinados a la I+D a través de la provisión de becas de doctorado a los estudiantes, no se ha acompañado esta política con el fortalecimiento de los posgrados (doctorados, maestrías y especializaciones) en su capacidad institucional y en sus posibilidades de internacionalización.

### *Asuntos en discusión*

Se abre en el presente una nueva etapa, aún incierta, frente al cambio del gobierno que ocurrió en diciembre de 2015. A marzo de 2016 todavía no se han delineado las nuevas líneas de políticas que se emprenderán para el sector de educación superior ni tampoco cuáles programas del anterior gobierno continuarán.

Uno de los temas probables en discusión será la «Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior», N° 27.204, en la medida en que su implementación afectará la autonomía de las universidades nacionales en la definición de su política de admisión y en el monto de recursos propios que pueden llegar a recaudar.

Por otro lado, se abrirá probablemente una etapa de evaluación de las políticas que se han venido implementando desde el 2004, sobre las cuales no se han realizado hasta el momento seguimientos sobre su implementación ni mediciones de impacto en función de los objetivos perseguidos.

## I.2. Bolivia

El acceso a la educación superior en Bolivia, expresada en términos de la matrícula total en las universidades del Sistema de la Universidad Boliviana y de las universidades privadas, se ha incrementado en el periodo 2010 al 2015, aunque en menor proporción al crecimiento del periodo anterior.

En este periodo, la población femenina, tanto en matrícula nueva como en la global, se ha incrementado significativamente en áreas como las ciencias agrícolas, ciencias de la salud y ciencias sociales y humanas. La información sobre titulación es más variable, comparando la población femenina respecto a la masculina, siendo que, en áreas como las ingenierías, ciencias de la salud y ciencias económicas, los resultados son favorables a las mujeres; pero en áreas como las ciencias puras y las ciencias humanas y sociales la titulación es favorable a la población masculina.

Los logros más significativos en estos últimos años se encuentran en la discriminación positiva de poblaciones vulnerables, tales como las personas con discapacidad que ahora cuentan con leyes que las amparan, así como poblaciones indígenas que estaban tradicionalmente excluidas de la educación superior.

La educación superior en Bolivia está encomendada a las universidades e institutos técnicos, los cuales durante el periodo 2010-2015 han tenido un decrecimiento promedio del 11,54% principalmente por la reducción del número de institutos no universitarios.

El número de instituciones del Sistema de la Universidad Boliviana se ha mantenido estable en este periodo, mientras que el de las universidades privadas ha experimentado un crecimiento del 3,88%. El comportamiento experimentado en lo que respecta a la evolución de las carreras en el periodo 2010-2014 permite observar un incremento del acceso y la diversificación de programas ofertados en un 4,36% en este periodo.

Durante el periodo no ha habido cambios significativos en la normativa y prácticas para la creación de instituciones de educación superior y de carreras o programas académicos. Todavía el vínculo del pregrado a postgrado no está claramente normado.

Lo más sobresaliente respecto a la población docente es la desigualdad de género, desigualdad aún más significativa que en estudiantes. En general, dos tercios de los docentes pertenecen al género masculino y un tercio al género femenino. Sin embargo, la distribución de esta diferencia por áreas de conocimiento es dispar, siendo que se encuentra una relación favorable a las mujeres en ciencias de la salud y en ciencias sociales y humanas; en el resto de las áreas predomina los docentes varones.

Es importante resaltar que la evolución del número de docentes durante el periodo analizado ha tenido un aumento importante y, pese a la diferencia encontrada en términos de género, la población de docentes mujeres se incrementó en mayor proporción que la de docentes varones.

La información proporcionada en I+D y sobre investigadores en la academia hace referencia solo al Sistema de la Universidad Boliviana, dado que la información de investigación de las universidades privadas es escasa.

Cabe aclarar que los avances en investigación en Bolivia son incipientes. Se cuenta con una estructura de un 88% de investigadores adscritos a las universidades y un 12% se encuentra en empresas públicas y privadas. Si bien hubo un desarrollo en este campo en el periodo 2010-2014 el mismo ha sido resultado del crecimiento de los programas de maestrías y doctorados desarrollados en las universidades.

La concentración del talento humano está en el área de ingeniería y tecnología (32%) y ciencias puras y naturales (20%).

En lo que respecta al desarrollo de institutos de investigación para fortalecer las metas de generación de conocimiento, en los últimos 6 años estos se han incrementado en un 52%, prevaleciendo los institutos del área de ingeniería. Complementariamente con la generación de institutos de investigación se ha impulsado el desarrollo de programas de doctorado, los cuales han crecido de tres programas para el 2009 a 35 programas para el 2015.

En cuanto al aseguramiento de la calidad de la educación superior en Bolivia, la situación no ha experimentado mayores cambios respecto de la situación presentada en el quinquenio anterior.

Si bien en la Ley 070 de Educación (promulgada el 2010) se tiene definida la creación de la Agencia Plurinacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, hasta el presente no se ha avanzado en su estructuración. Tampoco se han construido los instrumentos normativos y técnicos para los procesos de evaluación- acreditación.

Sin embargo, se ha mantenido en vigencia la Comisión Nacional de Acreditación de Carreras Universitarias (CNACU), inicialmente instancia ad hoc del Sistema MERCOSUR, a la cual se le otorga el status de organismo de acreditación a través de la misma Ley 070. Su función se ha limitado a administrar los procesos de evaluación externa del Sistema ARCU-SUR y a otorgar la acreditación respectiva a las carreras universitarias del país.

El Sistema de la Universidad Boliviana (SUB), continúa avanzando en la consolidación de su Sistema de Evaluación y Acreditación, habiendo procedido a actualizar y complementar su marco normativo en el XII Congreso Nacional de Universidades.

El nuevo Reglamento General de Universidades Privadas establece que estas realizarán de manera obligatoria procesos de autoevaluación institucional y por carreras a partir de las dimensiones, parámetros e indicadores de calidad establecidos para el efecto; sin embargo, los avances son heterogéneos en estas instituciones, al margen de que no se cuenta con información sobre sus mecanismos internos de aseguramiento de la calidad.

Respecto a los resultados de la educación superior, durante el periodo 2010-2013 se ha presentado un incremento del 7% en el acceso de personas adultas a este nivel educativo.

En lo que respecta a los datos de graduados en instituciones universitarias durante los periodos 2010-2015 se ha producido un crecimiento del 12,96%. Incremento en el que se destaca la mayor tasa de titulación en las áreas de ciencias sociales y humanidades, ciencias de la salud y ciencias económicas, las cuales alcanzan el 74,34% de los graduados.

El análisis de la tasa de titulación por cohorte muestra que se encuentra en un 33% en promedio durante el mismo periodo. Concordante con este dato se presenta

una tasa de abandono por gestión de alrededor del 12% concordante a los estándares internacionales.

La forma de gobierno y gestión de las universidades en Bolivia no ha experimentado cambios significativos en los últimos años, especialmente dentro del campo normativo.

La Ley de Educación «Avelino Siñani – Elizardo Pérez» (Ley 070, 2010), en correspondencia con la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPEPB), establece los aspectos más relevantes respecto del marco normativo que rigen a las universidades bolivianas.

La administración y gestión de las Universidades del Estado Plurinacional de Bolivia se ejerce a través del Ministerio de Educación, que tiene tuición sobre la administración y gestión del Sistema Educativo Plurinacional, excepto las universidades públicas y autónomas.

El Viceministerio de Educación Superior de Formación Profesional tiene competencia para elaborar e implementar reglamentos e instructivos para el funcionamiento y evaluación de universidades privadas, universidades públicas no autónomas y universidades indígenas, así como para regular su funcionamiento.

El esquema de financiamiento de la educación superior en Bolivia se ha mantenido de la misma manera que en los anteriores cinco años al periodo de estudio. En cumplimiento de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPEPB, 2009), las universidades públicas son subvencionadas por el Estado, mientras que las universidades privadas no lo son.

La subvención para las universidades públicas se realiza mediante diferentes mecanismos, a la vez que existen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos a través de la Asamblea Plurinacional Legislativa, la Contraloría General y el Órgano Ejecutivo.

Las Universidades Públicas y Autónomas de Bolivia (UPAB) reciben subvención del Estado a través de una subvención ordinaria (Tesoro General del Estado), coparticipación tributaria, impuesto directo a hidrocarburos (IDH). Cuentan además como fuentes de financiamiento los ingresos propios y donaciones.

De las tres fuentes estatales las UPAB entre el 2010-2015 en promedio recibieron un total de 3.281 millones de bolivianos cada año, habiéndose incrementado los ingresos totales en un promedio anual de aproximadamente el 17%.

El comportamiento de los niveles de ingreso por estas fuentes fue variable durante el periodo. Los ingresos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos tuvieron un crecimiento anual promedio del 14% aproximadamente, aunque en el último año presenta una notable disminución, provocada por el descenso de los precios internacionales del petróleo que afecta a los ingresos por la exportación del gas natural. Por su parte la subvención ordinaria fue la de menor crecimiento, 6% entre los mismos años. Por último, la Coparticipación Tributaria también tuvo un crecimiento promedio anual de aproximadamente 26%.

Las universidades privadas de Bolivia financian sus actividades mediante los pagos que realizan los estudiantes por conceptos diversos especialmente por inscripción, matrícula y otros derechos académicos. También cuentan con recursos provenientes de fuentes externas por concepto, por ejemplo, de servicios por programas de apoyo, consultorías, investigaciones y otros servicios.

### 1.3. Brasil

Embora sem fazer parte das questões levantadas pelos organizadores do Informe 2016, é importante destacar um projeto de ensino superior iniciado em 2011 pelo governo federal do Brasil, denominado Ciência Sem Fronteiras, que está descrito abaixo.

Ciência sem Fronteiras é um programa de pesquisa criado em 26 de julho de 2011 pelo governo federal brasileiro para incentivar a formação acadêmica no exterior, oferecendo bolsas de iniciação científica e incentivando projetos científicos em universidades de excelência em outros países. A meta é que sejam distribuídas pelo programa 101.000 bolsas de estudo até 2015. Dessas bolsas, 75% seriam oferecidas pelo governo federal e 25% pela iniciativa privada, o que de fato não ocorreu.

O último relatório do programa, que não será continuado em 2016, em parte devido aos problemas financeiros por que passa o Brasil, informa que foram implementadas 92.880 bolsas, sendo que os programas mais apoiados foram mais as bolsas de graduação sanduíche, com 73.353 bolsas, e 9.683 de doutorado sanduíche (parte no Brasil e parte no exterior). A área de Engenharia recebeu mais de 50% do total, e o país de destino mais procurado foram os Estados Unidos que receberam cerca de 1/3 de todos os bolsistas. Apesar do programa receber muitas críticas, pela pressa em seus lançamento, erros logísticos e critérios que não foram aceitos pela maioria das empresas privadas, ele representou uma tentativa de internacionalização da educação superior brasileira como não havia sido feito anteriormente.

#### *Perspectivas para o futuro próximo:*

- Ciência sem Fronteiras terá repercussões no ensino de graduação no Brasil devido às experiências de milhares de estudantes em instituições de fronteira do exterior;
- Crescimento e consolidação das grandes redes de ensino, nacionais e internacionais;
- Aumento vertiginoso do financiamento público aos estudantes do setor privado, mediante bolsas Prouni, IC e empréstimos FIES, que estimulou o crescimento das matrículas no setor e manteve as mensalidades, em parte, subsidiadas (que pode ter contribuído para uma eventual elevação dos preços praticados pelas IES privadas, não deve continuar. A manutenção do patamar atual já é questionado quando se faz uma prospectiva para os próximos cinco anos;
- Aumento de matrículas do ensino a distância e estabilidade das presenciais. Possível redução das matrículas presenciais do setor privado no curto prazo, por falta de financiamento ao estudante.
- Redução do número de estudantes concluindo ensino secundário que reduz a demanda pelo ensino superior;
- Índices de titulação (da ordem de 50%) e evasão anual (mais de 20%) inviáveis, como vem acontecendo há dez anos;

- Perspectivas de fortes cortes no orçamento das IES públicas, que pode gerar uma crise devido ao aumento das atividades em consequência do programa REUNI, e do financiamento aos estudantes das privadas que também pode gerar crise no setor, inclusive com a retirada de grupos multinacionais dessa área de atividade econômica;
- Crescimento dos concluintes no doutorado e na produção científica global;
- Aumento crescente da titulação pós-graduada (mestrado e doutorado) dos professores no ensino superior;
- Estabilização do aumento vertiginoso da procura pela Engenharia e expectativa sobre o futuro patamar de estabilidade da procura da área;
- Redução a zero, ou quase, da criação de novas IES federais, universidades e Institutos Federais de Educação devido às restrições financeiras do governo federal; o mesmo se dará com os governos estaduais e municipais;
- Crescimento moderado das universidades consideradas de pesquisa extensiva no País (segundo definição utilizada nos levantamentos realizados pelo Instituto Lobo);
- Manutenção provável pelos próximos anos dos atuais critérios de avaliação e credenciamento das IES;
- No período 2012-2013, a matrícula cresceu 4,4% nos cursos de bacharelado, 0,6% nos cursos de licenciatura e 5,4% nos cursos tecnológicos. Os cursos de bacharelado têm uma participação de 67,5% na matrícula, enquanto os cursos de licenciatura e tecnológicos participam com 18,9% e 13,7%, respectivamente. Os cursos tecnológicos contavam com um milhão matrículas em 2013. Os cursos tecnológicos superiores estão em fase de expansão que deverá se manter, apesar de enfrentarem ainda muitos preconceitos por parte da academia e das empresas.



## 1.4. Chile

Durante el último quinquenio, la educación ha ocupado un papel de protagonismo en la discusión pública y la agenda política en Chile. En este contexto, el debate sobre el devenir del sistema de educación superior ha sido objeto de fuertes polémicas, en las que se han evidenciado visiones muy disímiles entre sí.

Más allá de estas diferencias, pareciera haberse alcanzado cierto consenso en cuanto a la necesidad de una mayor presencia del Estado en el financiamiento y regulación del sistema. Tomando como punto de partida las políticas iniciadas con el retorno de la democracia en 1990, se observa una tendencia –sostenida en las últimas décadas– de un mayor rol del Estado, ya sea ampliando los mecanismos de financiamiento para el sistema de educación superior (y aumentando los recursos destinados para esto), como introduciendo mecanismos de regulación, tal como fueron el licenciamiento y la acreditación. Estos procesos se aceleran en los años recientes, particularmente en lo que guarda relación con el financiamiento. Así, queda atrás un sistema basado predominantemente en el gasto privado, donde los recursos públicos correspondían solo al 15% del total.

En coherencia con lo anterior, parte importante de los cambios descritos en este informe reflejan tendencias de largo aliento, muchas de las cuales eran esperables como parte del desarrollo del sistema. Sin embargo, otros cambios responden a las respuestas políticas que se han otorgado a temáticas principalmente levantadas a partir de las movilizaciones estudiantiles de 2011. En particular, destaca la reforma anunciada por el gobierno de Bachelet, con la gratuidad como uno de sus componentes principales; se trata, en cualquier caso, de una reforma inconclusa y que tiene muchos de sus elementos de diseño y contenidos sin aclarar. En este sentido, no es posible apreciar aún un panorama claro respecto de sus alcances.

En términos de matrícula, se observa un sistema que está alcanzando sus límites de crecimiento, abandonando la expansión acelerada que lo caracterizaba. Pese a que se ha evidenciado un aumento constante de la tasa de participación de estudiantes de menores recursos, mantener la disminución de la brecha de equidad implica nuevos desafíos. A esto se suma un importante componente demográfico, puesto que la cantidad de jóvenes en el país ya comenzó a disminuir y seguirá haciéndolo en las próximas décadas.

En relación a la infraestructura institucional, el periodo ha continuado con la tendencia de disminución de institutos profesionales y centros de formación técnica, aparejado a la consolidación de algunas grandes corporaciones que acumulan decenas de miles de estudiantes. La discusión pública sobre el lucro en el ámbito de las universidades donde se halla legalmente prohibido, álgida entre 2011 y 2014, ha ido perdiendo intensidad, sin concluir en cambios relevantes para la plataforma institucional. Un elemento de quiebre, que recién se verá en los próximos años, es la creación de dos universidades y 15 nuevos centros de formación técnica estatales. Desde el desmembramiento de las universidades estatales en la década de 1980, se trata de la primera vez que el Estado decide crear nuevas instituciones de educación superior.

En cuanto al personal docente, se advierte un lento pero sostenido proceso de maduración de los cuerpos académicos de las universidades. En el caso de las univer-



sidades del CRUCH, destaca un aumento en la proporción de académicos con grado de doctor; en tanto, en el resto de las universidades privadas es notorio un aumento de la relación de JCE de académicos por estudiante, procurando disminuir una importante brecha en este ámbito.

La investigación académica en el sistema universitario sigue teniendo un rol preponderante respecto de los esfuerzos en I+D del país, siendo que más de la mitad de las JCE de investigadores se encuentran en el sector universitario. No obstante, el nivel de gasto en I+D del país (como proporción del PIB) continúa siendo sustantivamente más bajo que el resto de los países de la OECD, manteniéndose casi inalterado entre un 0,3-0,4% del PIB.

El ámbito del aseguramiento de la calidad ha permanecido casi inalterado en cuanto a su normativa y procedimientos; no obstante, la grave crisis de legitimidad ocurrida en 2011 –producto de casos de corrupción de algunos de sus miembros– trajo consigo un descrédito que no se ha logrado revertir completamente hasta el momento. El sistema de acreditación sigue funcionando, con un mayor énfasis en la evaluación de resultados, a la espera de un nuevo esquema de aseguramiento de la calidad, que si bien ha sido anunciado reiteradamente, no comienza aun discutirse en el Congreso.

Los resultados de la educación superior, referidos a la cantidad de graduados, reflejan de forma bastante fiel las transformaciones ocurridas a nivel de matrícula. De esta forma, el sistema produce cada vez más graduados y las instituciones tradicionales van perdiendo importancia relativa. Asimismo, la cantidad de graduados técnicos y de profesionales sin licenciatura ya sobrepasan a aquellos de carreras con licenciatura (es decir, aquellas que solo pueden ser impartidas por universidades). Por otra parte, los problemas de deserción y excesiva duración de los programas de educación superior continúan siendo problemas con escaso avance en sus soluciones; esto, pese a que se cuenta cada vez con mejor información sobre las trayectorias educativas y laborales de estudiantes y egresados, tanto por parte del Estado como de las propias instituciones. Respecto de la relación entre educación superior y mundo laboral, se ha resaltado la heterogeneidad de rentabilidad de los estudios, dependiendo de la institución y la carrera; esto, en el contexto de un sistema con diversos niveles de calidad.

El gobierno del sistema ha permanecido prácticamente inalterado durante el periodo, pese a que existe bastante consenso respecto de sus limitaciones. Se han anunciado de forma reiterada cambios al sistema, y se presentaron proyectos de ley apuntando a la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, una Superintendencia de Educación Superior y una nueva agencia de calidad. Asimismo, se ha discutido la necesidad de fortalecer la institucionalidad del sistema de ciencia y tecnología, para lo cual se han conformado comisiones presidenciales que han presentado propuestas. No obstante, hasta el momento no se ha producido ningún cambio significativo, con excepción de la figura del administrador provisional de instituciones de educación superior, que otorga ciertas facultades al MINEDUC para supervisar y en algunos casos intervenir instituciones de educación superior en crisis.

Posiblemente, el financiamiento a la educación superior ha sido uno de los temas más debatidos de los últimos años y donde se vislumbran las mayores diferencias de visiones. En el periodo, sin embargo, se presentan bastantes elementos de continui-

dad con las décadas anteriores. Se trata, principalmente, de un aumento creciente del gasto público, una preferencia por los mecanismos de subsidio a la demanda y una progresiva equiparación de las condiciones de acceso a financiamiento por parte de los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y el resto de las instituciones.

Los elementos de quiebre solo se evidencian con fuerza a partir del gobierno de Bachelet iniciado en 2014, a partir de la introducción de la política de gratuidad –focalizada en una etapa inicial en el 50% de los estudiantes de menores recursos y en 30 universidades– y un tratamiento diferenciado en el financiamiento directo a las instituciones estatales. La eliminación del componente de copago, entendiendo la educación como derecho social, y la introducción de la distinción entre instituciones estatales y privadas para la obtención de financiamiento (en desmedro de la distinción CRUCH/no CRUCH), son iniciativas que recién comienzan, pero introducen cambios de importancia en el sistema.

En suma, la educación superior chilena ha experimentado un periodo intenso durante el último quinquenio, en el cual el desarrollo del sistema que se ha ido gestando durante las últimas décadas se ha enfrentado a nuevas expectativas y visiones sobre su futuro. El actual gobierno ha anunciado una reforma para transformar las bases del sistema; si bien ha introducido algunos elementos de quiebre con las tendencias observadas, aún se mantienen muchas indefiniciones. En este sentido, no resulta posible saber de qué forma –y cuándo– se abordarán algunos aspectos fundamentales, que pudieran dar paso a cambios sustanciales en los próximos años.

## 1.5. Colombia

En lo que sigue, se presentan de forma esquemática las grandes tendencias y cambios que han tenido lugar en el Sistema de Educación Superior colombiano durante los últimos cinco años. El despliegue de cada uno de esos puntos se encuentra en el contenido del Informe Nacional que se publica separadamente.

La política pública en materia de educación superior ha estado centrada desde años atrás (Decreto 80 de 1980) en los denominados problemas crónicos de la educación superior tanto pública como privada a saber: mejoramiento del *acceso*; búsqueda de un incremento significativo de *calidad*; mejor *pertinencia* de la oferta educativa de tercer nivel; el logro de una mayor *equidad*; la *sostenibilidad financiera* y la *eficiencia del sistema de aseguramiento de la calidad*. Estas preocupaciones han sido consignadas en los Planes de Desarrollo de los dos últimos gobiernos; es decir, de 2002-2010 y de este último al presente. Inclusive, este último gobierno tiene como lema orientador de la política: «Paz, Equidad y Educación», aspirando a que el país en el 2036 sea el más educado de América Latina. Así mismo, en el último quinquenio todos los documentos de política del alto gobierno reiteran los mismos aspectos y el Plan Decenal de Educación Superior 2016-2026, próximo a publicarse, los consagra como los pilares del curso de acción a seguir en los próximos años. Se trata de problemas que en parte se derivan del proceso de masificación de la matrícula ocurrido a partir de los noventa, que trajo consigo la multiplicación de programas académicos y de instituciones, con implicaciones directas en materia de calidad, de diferenciación y segmentación por calidad de la educación superior y paralelamente con una inexistente o pobre planeación indicativa sectorial por parte del Estado.

De esta manera, en el caso colombiano se ha ido pasando de un sistema pequeño y de élite a un sistema grande cuyo tamaño de la matrícula sobrepasa los dos millones de estudiantes sin un crecimiento relevante de las instituciones. En efecto, en los últimos cinco años, aunque ha habido un crecimiento importante de la matrícula, que ha pasado de 1.495.020 en el 2010; a 2.010.360; el número de instituciones no ha tenido una variación relevante, ya que en el 2010 había 292 instituciones y en el 2014, 288. Decrecimiento que se explica por las últimas medidas tomadas por el Estado en materia de inspección y vigilancia y que determinaron el cierre de varias instituciones.

No obstante el esfuerzo realizado en materia de mejoramiento de acceso, para lo cual se fortaleció el ICETEX con un incremento de recursos para programas de becas y de crédito y del lanzamiento del Programa «Ser pilo Paga», al cual pueden acceder quienes obtienen un puntaje de más de 318 sobre 400 puntos en el examen de Estado y que pertenezcan al SISBEN; con el incremento del número de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES), con lo cual se ha buscado llevar educación superior a las regiones más apartadas y disminuir la concentración de la oferta de tercer nivel en las grandes ciudades, entre otras medidas; con el aumento de programas académicos apoyándose en la acción del SENA que ha abierto programas de educación superior aunque este no es su campo específico, toda vez que se creó para brindar educación para el trabajo; no hay evidencia empírica de que estas líneas de acción hayan sido acompañadas de alguna medida en materia de mejoramiento de

calidad, con excepción del incremento importante de mecanismos de control a través de normas precisas de inspección, control y vigilancia. El riesgo, ya perceptible es que se convierta el «discurso sobre la calidad» en un pretexto que oculta el afán de inspección y vigilancia y que ello se convierta en tendencia o pauta de la acción del Estado en el sector.

Un análisis cuidadoso de la Ley 30 de 1992 arroja como resultado el que se trata de una Ley que dada la importancia y lugar privilegiado que otorga a la tesis de la autonomía de las instituciones universitarias, se haya quedado corta en materia de definición de mecanismos de inspección, control y vigilancia de las instituciones; en cuyo caso durante el período de vigencia de la misma, los gobiernos no tuvieron cómo intervenir en el caso de abusos graves del ejercicio de la autonomía.

Para llenar este vacío legal, y al fracasar el Proyecto de reforma integral del Sistema de la Educación Superior en el 2010-2011, el gobierno acudió al expediente de establecer en el Plan Nacional de Desarrollo, (Artículo 58, Ley 1753 de Junio de 2015) puntos precisos del proyecto de reforma fracasado. Ahora bien, como este una vez promulgado, tiene fuerza de Ley, de facto introdujo algunas reformas orientadas todas ellas a incrementar mecanismos de control; entre estas: (a) la autorización y exigencia al Ministerio de Educación Nacional de crear la Superintendencia de Educación Superior; (b) el replanteamiento de toda la estructura del Sistema de Educación Superior; (c) la creación de un Marco Nacional de Competencias; (d) el replanteamiento del Sistema Nacional de control de la calidad de la educación superior; (e) la introducción de mecanismos de intervención del Estado y (f) la redefinición del esquema de financiamiento de la universidad pública, entre otras medidas. Es decir, que lo más sustancial del proyecto de reforma presentado por el gobierno en el 2010-2011 se ha venido haciendo a través del Plan de Desarrollo y de Decretos y Resoluciones sobre puntos específicos.

Esta metodología se ha vuelto tendencia y con ello no solo la política emerge de modo sorpresivo sino que trae consigo una externalidad positiva para el gobierno, cual es la de evitar poner en la palestra una política que al ser discutida por los grupos de interés, se aquilataría y podría adquirir mayor legitimidad.

Dada la circunstancia señalada en el parágrafo anterior, puede señalarse que en los últimos años ha habido cambios relevantes asociados fundamentalmente al incremento de control y vigilancia; aunque estos cambios se encuentran en proceso de formulación y algunos, los menos, más directamente asociados a inspección y vigilancia de las instituciones tengan ya vigencia explícita y fijada en la norma, como por ejemplo, las relativas a la intervención directa del Ministerio para la sanción o cierre, si fuere necesario, de alguna institución (Decreto 1075 de 2015, Reglamentario de la ley 1740 de 2014). Entre aquellos que están en proceso, se encuentran los que configuran el Plan Decenal de Educación Superior 2016-2026; algunos que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo y que el Ministerio debe implementar en el año que corre y lo que se refiere a la viabilidad financiera del Sistema de Universidades públicas.

Al finalizar, puede decirse que el Sistema de Educación Superior colombiano se encuentra en proceso de transición normativa próximo a entrar en vigencia. Aunque de los cambios sustantivos que se han señalado en cada acápite de este texto solo se conocen los documentos de base en los que se señalan las líneas de acción, habrá

que seguir observando la dinámica de las transformaciones en curso para poder dar un juicio más cuidadoso y definitivo. Entre tanto, habrá que esperar, porque como decía el viejo Jenófanes: «Los seres humanos, buscando, encuentran con el tiempo lo mejor».

## 1.6. Costa Rica

El rasgo más sobresaliente del sistema de educación superior de Costa Rica durante el último lustro de su desarrollo lo constituye su creciente complejidad, adobada por un significativo número de instituciones –estatales y privadas e internacionales, nacionales y regionales–, con formas de funcionamiento y niveles de desarrollo muy diversos, a lo que se une la presencia de instituciones pertenecientes a consorcios y redes internacionales y de proveedores transfronterizos de educación superior.

Se distinguen entre las instituciones dos tipos de universidades desde el punto de vista de los servicios que proveen: por una parte, las universidades con investigación (mayoritaria aunque no exclusivamente las IES estatales) y universidades de docencia (mayoritariamente las IES privadas). Aumenta, asimismo, durante el período estudiado, la presencia de variadas ofertas educativas virtuales o presenciales por parte de proveedores internacionales cuya sede matriz se encuentra en el exterior.

Adquieren cada vez mayor importancia en el desarrollo de la educación superior en este país, los procesos institucionales de internacionalización, los cuales en algunos casos se convierten en una dimensión básica de la gestión de las instituciones y en un componente de los planes estratégicos de desarrollo de las universidades. La movilidad de estudiantes y profesores, la creación de alianzas institucionales o la participación en redes internacionales, institucionales o disciplinarias, así como el desarrollo de programas de doble titulación y la presencia de elementos de internacionalización en centros o carreras (internacionalización en casa), se integran en iniciativas o estrategias mediante las cuales se promueve la integración académica internacional.

Pese a la expansión hacia diferentes regiones del país experimentada por las instituciones de educación superior durante el período 2010-2015, la mayor parte de las actividades institucionales se concentran en el centro del país, con la persistencia de demandas de un mayor fortalecimiento institucional de las diversas unidades establecidas por las universidades en las regiones (sedes, subsedes o recintos), de una mayor autonomía en la toma de decisiones, de una ampliación de las ofertas académicas, en correspondencia con las condiciones desiguales de los territorios en que actúan, y del impulso de procesos de aseguramiento de la calidad con los cuales se alcancen niveles similares a los existentes en las sedes centrales.

La creciente complejidad del sistema de educación superior costarricense se produce en un contexto institucional en el que la desarticulación sistémica y la ausencia de una entidad articuladora de la totalidad de sus componentes y de su funcionamiento impide canalizar en forma más eficaz las energías institucionales hacia la consecución de las metas y contribuciones más determinantes en el desarrollo socioeconómico, cultural, político y ambiental de la sociedad costarricense. La inexistencia de alguna arquitectura institucional que permita la articulación del que debería funcionar como un Sistema de Educación Superior (SES), en el cual se integren los diversos tipos de instituciones educativas terciarias y los tres subsistemas –público, privado y no universitario–, lleva consigo la ausencia de políticas públicas de educación superior, de propuestas estratégicas para su desarrollo en los distintos campos que abarca la educación superior, así como la inexistencia de un conjunto de metas

por medio de las cuales se concrete, en forma articulada y explícita, el compromiso del sistema, de las universidades y las IES no universitarias, con el desenvolvimiento del país.

La sentida necesidad de integrar acciones ha llevado al establecimiento de acuerdos y modalidades diversas de articulación al interior de los denominados en algunos casos como subsistemas universitarios público y privado, así como entre ambos subsistemas, con el propósito de coordinar iniciativas y llenar vacíos sustanciales, entre los que sobresale la ausencia de información e indicadores básicos del desempeño de las IES o del desenvolvimiento del SES. Como se señaló en su oportunidad, un logro significativo alcanzado tan solo hace cuatro años, es el ponerse de acuerdo para crear un mecanismo mediante el cual se recopilara y sistematizara la información sobre la matrícula en las universidades.

Otro de los aspectos destacados en relación con el desenvolvimiento del sistema de educación superior costarricense, durante el período 2010-2015, es la estabilidad adquirida en cuanto al incremento en el número de instituciones que lo conforman. El acelerado crecimiento en la cantidad de instituciones privadas ocurrida con especial énfasis durante las dos últimos decenios del siglo pasado y al inicio de los años 2000, muestra un tenue crecimiento en el lustro examinado en el que se llega a la existencia de 5 universidades estatales, 53 universidades privadas y 25 instituciones para-universitarias o no universitarias, 2 estatales y 23 privadas. Según los datos reportados en este estudio, por cada 10 instituciones privadas hay cerca de una institución estatal. Son, por lo tanto, las instituciones privadas las principales proveedoras de educación superior. Esta afirmación se corrobora mediante la revisión de los datos sobre la matrícula y la graduación (otorgamiento de diplomas o títulos de educación superior), cada vez más elevados en las numerosas instituciones privadas en relación con lo ocurrido en las instituciones de educación superior estatales.

Durante el período 2010-2015 se encuentra en ejecución el quinto convenio quinquenal de financiamiento de la educación superior estatal, mecanismo mediante el cual se trasladan los recursos fiscales al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES). Este es el medio por el cual se asigna el presupuesto a las instituciones universitarias públicas, con el cual obtienen entre el 85% y el 90% de los ingresos captados por las universidades. La porción restante se cubre con ingresos propios generados con el cobro por concepto de matrícula, venta de servicios y otros.

El porcentaje del PIB representado por el financiamiento otorgado a las universidades estatales por medio del FEES en el período estudiado, muestra una tendencia al incremento pasando a representar cerca del 1,3% del PIB. La meta negociada con el gobierno es la de llegar a una asignación del 1,5% del PIB, con el compromiso de acordar el establecimiento de una agenda de cooperación y apoyo mutuo entre el CONARE y el Gobierno de la República. En otras oportunidades se han logrado elaborar este tipo de agendas de colaboración con resultados positivos en el sentido de impulsar medidas relevantes en relación con el desarrollo de la educación superior y de mecanismos concretos de colaboración de las universidades estatales con el desarrollo del país, en campos de interés mutuo.

La mayor inversión en la educación superior estatal forma parte de un aumento general del financiamiento destinado a la educación pública del país. La inversión en la educación pública como parte del PIB pasa de un 5,4% en 2004 al 7,3% en 2013,

constituyendo este un significativo esfuerzo nacional, mantenido como una decisión de Estado por aumentar el presupuesto educativo hasta una meta de al menos un 8% del PIB. Llevar el aporte estatal hasta ese porcentaje es el resultado de una modificación al artículo 78 de la Constitución Política, aprobado por la Asamblea Legislativa en el año 2010. Aunque se ha venido dando un incremento gradual en la asignación presupuestaria para la educación, no se ha logrado llegar aún a la meta del 8%, situación en la que el deterioro de las finanzas públicas ha jugado un destacado papel. La negociación entre las universidades estatales y el gobierno actual encuentra en la propuesta de alcanzar el 1,5% del PIB como monto presupuestario asignado a estas instituciones en el próximo quinquenio, 2016-2021, uno de los puntos de mayor relevancia.

Sin embargo, esta nueva negociación se lleva a cabo en un contexto de deterioro en las finanzas públicas (se estima que el déficit fiscal alcanzará este año el 6,6% del PIB), de intento gubernamental por promover una reforma fiscal y de un fuerte condicionamiento de la oposición política, mayoritaria en el congreso, de aprobar las medidas fiscales acompañadas o antecedidas de importantes reducciones en el gasto público. En este contexto económico y político se espera una dificultosa búsqueda para la asignación de los recursos a las universidades estatales.



## I.7. Cuba

El desarrollo de la educación superior en Cuba se ha caracterizado por un proceso ininterrumpido de cambios sistemáticos, acometidos con el objetivo de remodelar la universidad desde adentro para poder articular mejor su quehacer con las necesidades del desarrollo del país.

En el año 2010 se arriba en Cuba a la cifra de un millón de graduados universitarios, expresión de la vitalidad y el desarrollo de la educación superior cubana. La cifra se alcanza precisamente al concluir el quinquenio 2005-2010, donde se producen profundas transformaciones en la estructura y gestión del sistema de educación superior y se alcanzan resultados relevantes que producen impacto en la sociedad cubana actual.

Durante este período se han introducido cambios en la política de ingreso a la educación superior. A la universidad cubana actual se accede demostrando capacidad para participar intensamente en sus programas, lo que constituye la base de la universalización de la educación superior en condiciones de calidad y equidad. El ingreso se estructura a partir de las exigencias sociales y las necesidades del desarrollo económico-social pues a pesar de la elevada cifra de graduados universitarios, no se encuentran plenamente satisfechas todas las necesidades y demandas de la economía y la sociedad. Así por ejemplo, se desarrollan planes de formación especiales para estudiantes de la enseñanza media superior en las ramas de las ciencias naturales y la agronomía, acción que ha dado sus frutos ya.

La universalización de la educación superior es un proceso irreversible, que asegura de diversas formas la presencia de la universidad en todos los municipios del país. Se consolidó el concepto de universidad en el territorio y no para el territorio, fortaleciéndose el papel de las universidades de cada provincia por su responsabilidad con la calidad de la formación que se desarrolla en los Municipios. Se han consolidado los Centros Universitarios Municipales (CUM) como instituciones integradoras de los procesos universitarios que se desarrollan en los territorios mediante mecanismos de coordinación, asesoramiento y control, propios de la dirección metodológica, para el incremento de la calidad y la pertinencia en materia de educación superior a nivel municipal y el aseguramiento de una mayor racionalidad, de acuerdo con los requerimientos de los procesos universitarios y en correspondencia con el desarrollo socioeconómico de cada municipio.

Continuó elevándose la cifra de profesionales que desarrollan cada año actividades de superación profesional o para la obtención de grados científicos a través del posgrado que se imparte por las universidades cubanas. La cifra rebasó el 60% de los graduados universitarios del país, lo que representa un elevado grado de respuesta a las necesidades de capacitación y desarrollo científico en las principales ramas de la economía y en particular en la educación superior.

Más de la tercera parte de la investigación científica que se desarrolla en Cuba se logra en las universidades. Como resultado del quinquenio, se obtuvieron resultados significativos por la efectiva participación universitaria en los sistemas de innovación nacionales, territoriales y ramales, asociados todos ellos a las líneas de desarrollo

priorizadas como son la biotecnología, el medio ambiente, la medicina, la producción de alimentos y otras.

Luego de 15 años de su aplicación, se consolidó el sistema universitario de programas de acreditación (SUPRA) con impactos apreciables sobre la calidad de los programas y la gestión institucional, incluyéndose a partir del 2015 la evaluación y acreditación de las especialidades de postgrado.

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

Se trabaja esencialmente desde el año 2014 a la actualidad en el logro de una mayor eficiencia en el trabajo educativo y de formación de valores, con un incremento de la calidad, eficiencia y racionalidad de la gestión e integración de los procesos universitarios sobre la base del perfeccionamiento del proceso de formación en el año académico. En la actualidad, el perfeccionamiento de la educación superior en el país y su integración son las principales direcciones de trabajo.

El fortalecimiento del trabajo educativo constituye la primera y más importante prioridad de la universidad cubana, dirigida a formar profesionales integrales, que puedan asumir a cabalidad los complejos retos de la época actual y participar activamente en el desarrollo económico y social del país. Para ello se enfatiza en la formación humanística orientada a la profundización del conocimiento de la historia de Cuba, al desarrollo de valores, de una mentalidad de productores y de ahorradores y de una actitud altruista y solidaria, conscientes de la importancia de la preservación del medio ambiente. Los procesos formativos integran los conceptos de calidad, racionalidad, eficiencia, y pertinencia.

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

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

Se ha ratificado la validez del modelo de perfil amplio que se viene aplicando en la educación superior cubana desde inicios de la década de los años 90. La carrera

universitaria constituye una etapa en la formación de un profesional y esta debe ser complementada posteriormente con el adiestramiento laboral y los posteriores estudios de postgrado. De aquí que el perfeccionamiento del sistema de relaciones que se establecen con los distintos organismos que reciben a los egresados en la etapa de adiestramiento, así como la pertinencia de programas de postgrado que garanticen una educación para toda la vida, constituyan temas de debate en todo el sistema de educación superior y al interior de las propias universidades.

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

El sistema de formación continua de los profesionales cubanos está compuesto por tres componentes estrechamente concatenados: formación de pregrado en carreras de perfil amplio, preparación para el empleo y formación de postgrado. Se ha venido aplicando consecuentemente en la etapa de pregrado, pero insuficientemente en la etapa de preparación para el empleo y sobre todo en la formación de postgrado, con excepción del sector de la salud. Ello limita el imprescindible desempeño especializado que se requiere en la producción y los servicios y estanca el desarrollo de la fuerza de trabajo altamente calificada.

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

La internacionalización como vía para la integración regional en materia educativa y el perfeccionamiento de los sistemas de evaluación y acreditación como elemento dinamizador de la movilidad, el reconocimiento de titulaciones y la confianza mutua entre los sistemas de educación superior representan oportunidades para la educación superior cubana. Constituye un objetivo apoyar y aprovechar la estrategia del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, ENLACES y otros espacios similares (Programa Pablo Neruda, la red RIACES, entre otros) en función del desarrollo de la educación superior en el país.

En la última etapa se trabaja arduamente para el perfeccionamiento de la educación superior cubana, siendo las principales acciones que se desarrollan las siguientes:

- Se estudia la introducción de un nuevo nivel educacional denominado educación superior de ciclo corto, conformado por programas destinados a proveer conocimientos, habilidades y hábitos profesionales enfocados a la práctica y orientados a ocupaciones específicas necesarias en el mundo laboral.
- Perfeccionar la formación de pregrado en carreras de perfil amplio, reenfocándolas hacia la solución de los problemas generales y frecuentes de la profesión en el eslabón de base. Ello posibilita reducir la duración de las carreras a cuatro años.
- Actualizar y adecuar, con enfoque de sistema, los estudios de posgrado de acuerdo con las transformaciones que se realicen en las carreras y con los programas de educación superior de ciclo corto en caso de establecerse.
- Cambios en el ingreso, sobre todo para el curso por encuentros y la educación a distancia, atendiendo a sus características y a las de los aspirantes, consis-

tente en trasladar la evaluación del cumplimiento de los requisitos de ingreso a la educación superior actualmente vigentes, al periodo inicial de estudios de la carrera, así como establecer diferentes grados de presencialidad en el Curso por Encuentros, de acuerdo con la disponibilidad de tiempo de los estudiantes y con las posibilidades de la institución universitaria.

- Favorecer el cumplimiento del plan de plazas para las carreras pedagógicas en curso diurno y por encuentros aplicando, según convenga a los territorios, diversas opciones.
- Modificar los planes de estudio de las carreras pedagógicas de Matemática-Física, Biología-Química, Biología-Geografía y Educación Laboral-Informática para que tengan un perfil terminal en una sola disciplina a partir del próximo curso.
- Concebir y aplicar gradualmente un nuevo modelo de educación a distancia basado en una pedagogía moderna y en las TIC, de modo que estudiantes con distintas posibilidades de utilización de la tecnología puedan estudiar las carreras más necesarias en cada territorio.
- Crear condiciones para incorporar gradualmente a los planes de estudio de todas las carreras la demostración del dominio del idioma inglés en el nivel de usuario independiente como requisito de graduación.

Ante los desafíos del mundo contemporáneo y la crisis en la que se encuentra inmersa el mismo, la universidad cubana se declara solidaria, lucha por la defensa de los derechos humanos, la democracia, la igualdad y la justicia social; los conceptos clave de su quehacer universitario son la calidad, pertinencia, eficacia con la máxima eficiencia posible, por un desarrollo sostenible a partir de la idea de lograr una universidad integrada e innovadora.

## I.8. Ecuador

En términos de acceso a la educación superior se observa un incremento importante de la matrícula universitaria hasta el año 2012. A partir de este año se manifiesta una tendencia decreciente de la matrícula. Dicho comportamiento posiblemente se deba a la aplicación del examen de admisión a las universidades.

Por área de conocimiento, la matrícula se concentra en el área de las ciencias sociales, educación comercial y derecho. En dicha área hay un mayor número de estudiantes mujeres. Por otro lado, el menor número de matrícula se concentra en el área de humanidades y artes, en este caso con una mayor presencia de hombres.

Del total de la matrícula de pregrado, un 40% está en instituciones privadas, en tanto que el 60% se encuentra en instituciones públicas. Por otro lado, en el posgrado, un 57% está en instituciones privadas y un 43% en públicas.

En cuanto a titulación, en pregrado se incrementó el número de graduados, mientras que en posgrado se redujo, entre el 2010 y el 2015. El incremento en pregrado se debe a que en el año 2013 se permitió que quienes habían egresado y no habían terminado su tesis puedan graduarse mediante la rendición de un examen general de conocimientos.

De un total de 59 universidades existentes en el país, en el 2015, 18 eran particulares autofinanciadas (que no reciben fondos públicos), 8 eran particulares cofinanciadas (que reciben fondos públicos), y 33 eran públicas.

En total se ofertan 9.333 carreras, de las cuales 4.310 pertenecen a pregrado y 3.301 pertenecen a posgrado. A nivel de pregrado la oferta es similar entre las instituciones públicas y las privadas; en tanto que en el posgrado la oferta de instituciones públicas es el doble de las privadas.

Desde la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Superior, el año 2010, no se han creado nuevas universidades, excepto las llamadas universidades emblemáticas, que son 4 y cubren las siguientes áreas de conocimiento: Ciencias duras (Yachay), Ciencias de la Vida (Ikiam), Artes (Universidad de las Artes) y Universidad de Docencia. Todas estas universidades son públicas. Por otro lado, en el año 2012, fruto de la evaluación a las universidades, se produjo el cierre de 14 universidades, y una adicional en el 2013. En todos los casos se trató de universidades privadas de mala calidad.

El número de profesores en la universidad ecuatoriana se incrementa de 35.184 en el 2010 a 36.873 en el 2013. El número de profesores se reduce en las Universidades autofinanciadas, al pasar de alrededor de 8 mil profesores a 5 mil. En las otras universidades (públicas y particulares cofinanciadas) el incremento es importante.

El porcentaje de docentes con título de maestría se incrementa del 35% al 57% entre el 2010 y el 2013. Además, el porcentaje de docentes con título doctoral se incrementa del 1,7% al 3,2%.

En el año 2013 se llevó a cabo la evaluación institucional de las universidades. En este caso se tomó en cuenta los siguientes aspectos: eficiencia académica (eficiencia terminal), investigación (publicaciones y presupuesto), infraestructura, academia (docentes) y organización (administrativa). Se evaluaron 3 universidades que solo ofrecen posgrado, 10 que ofrecen solo grado y 41 que ofrecen posgrado y grado.

Fruto de la evaluación se definieron 4 categorías, distribuidas de la siguiente manera: Categoría A (5 universidades); Categoría B (23 universidades); Categoría C (18 universidades); Categoría D (8 universidades). Tres universidades no fueron evaluadas y su acreditación está pendiente. Las universidades de categorías A, B y C fueron acreditadas, en tanto que las de categoría D quedaron en proceso de acreditación.

El porcentaje de población adulta con nivel universitario pasa del 57% al 63% entre el 2010 y el 2014. En el caso del posgrado también se encuentra un incremento aunque de menor magnitud. El porcentaje pasa del 6% al 8%.

El número de títulos emitidos por las universidades ecuatorianas tuvo un incremento importante entre el 2010 y el 2015, al pasar de alrededor de 77 mil títulos a alrededor de 82 mil títulos. El salto más importante se da en el año 2013 en donde el Consejo de Educación Superior estableció la posibilidad de que personas que hayan egresado de la Universidad puedan graduarse sin realizar la tesis sino por medio de la aprobación de exámenes complexivos.

Del total de títulos, más del 60% son emitidos por instituciones públicas. Este porcentaje se mantiene constante a lo largo del periodo analizado.

A nivel de pregrado, la mayoría de los títulos se concentran en el área de ciencias sociales y derecho, le sigue el área de educación, y salud y servicios sociales. La menor emisión de títulos se da en el área de servicios, agricultura y humanidades y artes. Una tendencia similar se observa a nivel de posgrado.

Un análisis de los retornos escolares en el mercado laboral, utilizando un modelo econométrico minceriano, muestra que aquellas personas que alcanzan nivel universitario tienen 86% más ingresos que aquellos que tienen un nivel escolar por debajo del universitario. Por otro lado, el acceder a posgrado, incrementa los ingresos en un 160% en comparación con aquellos que tienen un nivel escolar por debajo al universitario. Comparando los coeficientes de posgrado con universidad se tiene que el pasar de la universidad al posgrado incrementa los ingresos laborales en un 73%.

Entre el 2010 y el 2016 el presupuesto para las universidades, como porcentaje del PB, se incrementó del 1,6% al 2%. Como dato referencial, el promedio en América Latina es del 1%.

Los recursos del Estado que se asignan a las universidades públicas y privadas se distribuyen con base a criterios de calidad, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica (LOES, art. 24). Se utiliza los siguientes parámetros: a) número de estudiantes y costo por carrera y nivel; b) número, dedicación, título y experiencia docente; c) clasificación académica y tipología de instituciones; d) eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional; e) eficiencia terminal; y, f) eficiencia administrativa.

La LOES también prevé la asignación de recursos públicos para las universidades privadas (las llamadas cofinanciadas). Estas universidades están obligadas a destinar dichos recursos al otorgamiento de becas.

El país cuenta con una política importante para atender a las personas con discapacidades. Dicha política garantiza el derecho a la educación superior de dichas personas, así como el acceso preferencial a becas y crédito educativo.

## 1.9. El Salvador

El acceso a la educación superior en las universidades salvadoreñas se expresa en el crecimiento anual. De los datos, se evidencia que la explosión de la matrícula se produjo en el nivel de maestría; en cambio, en los niveles de técnico superior y doctorado ha decrecido significativamente. En particular, el comportamiento negativo de la matrícula del doctorado evidencia la falta de oportunidades para que los docentes e investigadores se califiquen en este nivel de estudios. Esto podría alejar al país de contar con una masa crítica.

La distribución social de la matrícula revela un grado importante de inequidad. Cabe señalar que esta inequidad no es aislada sino que se deriva de la inequidad en la educación básica.

Los estudiantes que pueden pagar una educación primaria y secundaria de alta calidad, con frecuencia se encuentran mejor preparados para los exámenes de ingreso a la universidad; mientras que los estudiantes de bajos ingresos están mal preparados y terminan con menos alternativas, lo que usualmente incluye el tener que pagar IES privadas (USAID, 2012)

A lo anterior se suma que durante el período de estudio, la matrícula de la educación superior salvadoreña se ha incrementado mayoritariamente en las IES privadas. Podría significar que los estratos sociales de clase media y alta están aumentando la población estudiantil universitaria, si se considera que las instituciones privadas cobran aranceles.

Respecto a la paridad de género en la matrícula universitaria, se evidencia que la cantidad de mujeres estudiando supera al número de hombres durante este quinquenio. El porcentaje de la participación femenina en carreras tradicionales se ha incrementado especialmente en las áreas de economía, administración y comercio; salud y educación. En cambio, la matrícula masculina predomina en tecnología y economía, administración y comercio. Cabe destacar que en su mayoría las mujeres no están accediendo de forma masiva a carreras no tradicionales como Ciencias Naturales, Ciencias Agropecuarias, Arte, Tecnología. Estas tendencias de la participación femenina confirmarían que la elección de carreras mantiene un sesgo de género.

La cantidad de instituciones de educación superior aumentó de 38 en el 2010 a 40 en el 2014. En el período 2010-2014, un crecimiento porcentual de la oferta académica de las instituciones de educación superior pasó de 77 a 84 carreras o programas. En este período las IES salvadoreñas no han presentado cambios con respecto a la normativa y prácticas de creación.

La tendencia indica que la mayoría de los docentes de las IES se ubica en el sector privado. Esto se debe a que la matrícula de las IES es mayoritaria y por ende, la demanda de docentes es mayor en este sector que en el estatal.

Respecto a la formación de los docentes, la tendencia del quinquenio pasado se mantiene: la licenciatura es el grado académico que los docentes ostentan en su mayoría. El grado de maestría se incrementa en un porcentaje significativo pero no llega a niveles altos. En el otro extremo de la formación, el menor número de docentes ostenta el grado académico de doctor. Este cuadro refleja además que la mayoría de docentes está a tiempo parcial, especialmente en IES privadas, lo cual afecta el



tiempo que pueden dedicar a actividades de formación e investigación. El reto por lo mismo es la formación de alto nivel de los docentes universitarios.

El sistema de aseguramiento de la calidad establecido en la educación superior, aunque no experimentó cambios estructurales durante el período 2010-2014, ha permitido ordenar y mejorar la calidad de las instituciones universitarias salvadoreñas en un proceso paulatino.

Los procesos de evaluación institucional han sido priorizados por la legislación. Dada su obligatoriedad, a lo largo de 19 años se han realizado 7 convocatorias de procesos de evaluación a los que se ha sometido la mayoría de instituciones universitarias. Se evidencia que estos procesos han contribuido al mejoramiento de la calidad. Asimismo han facilitado la sistematización de la información estadística.

Se ha incrementado el número de graduados de todos los niveles. En términos porcentuales, un 35,7% de los ingresantes se gradúa oportunamente.

En cuanto a la relación educación superior y mercado laboral no existe información oficial. Al respecto, investigaciones realizadas plantean la necesidad de realizar estudios sobre la oferta de nuevas carreras y las demandas del mercado laboral, la empleabilidad de los graduados, las oportunidades de trabajo en mercados nacionales y regionales, entre los más relevantes.

La gobernanza del Sistema de Educación Superior está liderada por el Ministerio de Educación. La legislación define las tipologías de las IES, los grados académicos a otorgar, así como sus funciones. Los instrumentos más relevantes para la gestión del sistema están delineados en la Ley de Educación Superior y son: la regulación y autorización de nuevas instituciones universitarias, los procesos de vigilancia, inspección, registro e información. Estos son llevados a la práctica por el Ministerio y por las instancias creadas para estos fines: Dirección Nacional de Educación Superior, Comisión de Acreditación de la Calidad, Consejo de Educación Superior.

Las modalidades de gobierno interno de las IES varían de acuerdo con el tipo de institución. Así están las administradas por autoridades académicas electas y representadas en los órganos universitarios y las que tienen modalidades más centralizadas.

Durante este quinquenio, los mecanismos para la obtención de financiamiento para las IES salvadoreñas siguen siendo los mismos: subsidio estatal proveniente del Presupuesto General de la República, ingresos provenientes de los estudiantes, venta de servicios y fondos para la investigación. El subsidio estatal aumentó anualmente. No obstante, continúa siendo necesaria la búsqueda de nuevas alternativas de financiación y diversificar las existentes. A mediano plazo, es importante que la asignación de recursos priorice temas estratégicos como son la I y D, la formación de docentes, el currículo, entre los más relevantes.

Se plantean los siguientes retos principales:

- Mejorar la calidad de la docencia universitaria y priorizar la formación de alto nivel.
- Promover el acceso a la educación superior como elemento relevante para la superación de las brechas de desigualdad.
- Fortalecer la investigación como un elemento estratégico para el desarrollo científico y tecnológico del país.



- Reforzar los procesos de aseguramiento de calidad establecidos desde hace dos decenios.
- Consolidar la gobernanza del sistema de educación superior salvadoreño.
- Gestionar y generar recursos financieros para los procesos estratégicos de las IES.

## I.10. España

Antes de resumir las tendencias y cambios de la educación superior en España hay que tener en cuenta lo siguiente:

- a. La educación superior en España se compone de los Ciclos Formativos de Grado Superior, las Enseñanzas Artísticas y Deportivas de Grado Superior y las enseñanzas universitarias. Las enseñanzas universitarias tienen mayor peso en el sistema de acuerdo con las cifras de alumnos matriculados, en una relación aproximada al 75%/25%.
- b. El sistema universitario es en su mayoría de carácter público, con una participación menor de universidades privadas y de la Iglesia.
- c. Las universidades españolas, tras el proceso de adaptación al Espacio Europeo de la Educación Superior (EEES), han iniciado la consolidación del nuevo modelo de enseñanzas basado en los estudios de Grado, Máster y Doctorado.
- d. De forma paralela a la armonización europea, las universidades españolas están inmersas en procesos de internacionalización, y en la búsqueda de la excelencia y la competitividad con instituciones universitarias del extranjero, a propósito del auge de los ránquines internacionales.
- e. Finalmente, la crisis económica y financiera generalizada ha provocado cierto cambio de tendencia y de velocidad en las reformas universitarias.

De acuerdo con lo anterior y con la información disponible en el Informe Nacional, se perciben las siguientes tendencias:

### *Respecto a la demanda de estudios superiores*

La demanda de los Ciclos Formativos de Grado Superior presenta un incremento y se prevé que continúe esta tendencia como efecto de las políticas de reforzamiento de este tipo de enseñanza superior.

En general, mientras los datos denotan una disminución de la demanda de los estudios de Grado, los estudios de Máster presentan un crecimiento considerable. El incremento que se preveía en el curso 2010-2011, para los estudios de Grado, se extendió hasta el curso 2011-2012, pero no llegó a formar tendencia, pues retomó una variación negativa en los tres cursos posteriores.

En el caso de las universidades públicas, mientras la matrícula de Grado se ha visto reducida un 4,4% en el periodo de cinco años (2010-2015), la matrícula de máster ha crecido un 16,7%. Y se prevé que la tendencia crecimiento de la demanda de máster en las instituciones públicas se mantenga, en tanto que su consolidación como nueva oferta se consiga y se contengan y reduzcan los precios públicos de esta oferta y se amplíen sus ayudas.

La presencia de las universidades privadas está consolidada y su cuota de participación de la demanda no presenta variaciones que permitan prever un salto en la proporción pública-privada de la demanda.

El estado de los estudios de doctorado merece una mención aparte. El periodo de transición afecta a la producción de estadística, que se prevé se normalice a partir de la información que se produzca sobre el curso 2016-2017, pues el periodo de ajuste entre el anterior modelo de doctorado y el actual culminó durante el presente curso académico.

Respecto al comportamiento de la demanda por campo de conocimiento y por sexo, no se prevé un cambio de tendencia, tras el crecimiento de la demanda de estudios relacionados con ciencias de la salud. La proporción de hombres y mujeres en los diferentes tipos de estudio no presenta variaciones significativas desde hace muchos años, en los que la participación de la mujer en estudios de la rama de la ingeniería y la arquitectura tuvo un importante crecimiento. Sin embargo, la proporción aproximada de 70/30 de mujeres frente a hombres en ciencias de la salud parece asentarse, al igual que se asienta la relación inversa en estudios de ingeniería y arquitectura.

### *Respecto a la oferta de estudios universitarios*

Las tendencias en la provisión de la educación superior tienen sus hitos más destacados en tres aspectos:

- La consolidación de la oferta de grado y el crecimiento de los programas de máster, como se observa en los datos de acreditación de programas.
- El crecimiento de los centros privados, de educación superior no universitaria y de educación universitaria. Durante este periodo solo ha crecido el número de universidades privadas y no se prevé un crecimiento de universidades públicas en el futuro. Tampoco pareciera que la tendencia de crecimiento de las universidades privadas vaya a ser larga, teniendo en cuenta que los organismos reguladores del sistema universitario no se muestran favorables a un crecimiento sostenido del número de instituciones de educación universitaria.
- El estancamiento de la política gubernamental de apoyar las alianzas entre instituciones para potenciar la visibilidad internacional de las universidades y su competitividad, los Campus de Excelencia Internacional, impulsados en el gobierno de la anterior legislatura.

### *Respecto al personal docente*

En este apartado, el aspecto más destacable es el previsible cambio de política respecto a la tasa de reposición del profesorado, tras unos años en los que se ha ido reduciendo paulatinamente hasta llegar a 0%. La pérdida de efectivos ha sido un coste que las universidades han asumido sin apoyo de las Administraciones educativas.

En cuanto a los procesos de evaluación para la acreditación de profesores para acceder a la carrera pública docente, se prevé que se mantenga el elevado número de solicitudes, de igual manera para acceder a las figuras contractuales de profesorado no funcionario.

Finalmente, la tendencia creciente del profesorado doctor se prevé que se mantendrá por las reposiciones que se hagan de las plazas vacantes.

### *Sobre Aseguramiento de la calidad*

Tras la consolidación de la agencia nacional y las regionales, y la convergencia hacia criterios y parámetros europeos, y el largo proceso de verificación de la nueva oferta de estudios, la atención se centrará en la renovación de las acreditaciones de las titulaciones universitarias.

Convendría que se fijasen objetivos de coordinación y confluencia entre la agencia nacional y las regionales, para eliminar las ineficiencias que se producen por las diferencias en los procedimientos y estándares de evaluación de los candidatos para acceder a la docencia universitaria.

### *Respecto a los resultados de la educación superior*

El abandono de los estudios universitarios sigue siendo un problema de vital importancia, que debe fijarse como prioridad en la política universitaria y para las instituciones que participan en esta, y no solo las universidades.

Otro aspecto relacionado con los resultados es el que tiene que ver con la relación entre empleo y formación, y cómo esta favorece la empleabilidad de las personas. El proyecto europeo establece la importancia de este objetivo dentro de la construcción del Espacio Europeo.

Las universidades españolas han reconocido y aceptado este encargo, incorporando en sus funciones procedimientos para la medición de la inserción laboral de sus egresados y del efecto de la formación que ofrecen en la empleabilidad de los mismos, entendiendo como esta no solo la cualidad de ser empleable, también de mantener un empleo o mejorar la trayectoria, adaptándose a las condiciones cambiantes del mercado de trabajo.

### *Respecto al gobierno y la gestión de las universidades*

Sobre el gobierno de las universidades no se han registrado cambios en el periodo de referencia ni se percibe que la situación pueda cambiar en el corto y medio plazo. Aunque la comunidad universitaria reconoce la necesidad de modernizar y mejorar el gobierno y la gestión interna de las universidades, la agenda de política universitaria no contempla reforma alguna en este sentido.

Respecto al financiamiento del sistema de educación superior

En este sentido el reto es recuperar los niveles de suficiencia financiera que se han perdido durante este periodo de tiempo en el que la financiación pública se ha visto reducida considerablemente, y proceder a la revisión de los precios públicos de los estudios universitarios, que corrija las inequidades producidas entre Comunidades Autónomas.

De forma paralela, los modelos de financiación deberían recuperar su desarrollo, enfocado a las reformas de modernización, a la excelencia, la internacionalización y la disminución de ineficiencias en el sistema universitario y sus instituciones.

Es bien conocido que los recursos con los que cuentan las universidades públicas son insuficientes, y que dependen en su gran mayoría de la financiación pública, pero también es conocido que las instituciones saben que deben intensificar sus acciones para diversificar sus fuentes de financiación y para aprovechar mejor los recursos disponibles. Dificilmente se producirá un aumento en la financiación pública de las universidades públicas que solvante la reducción de los últimos años. Es por ello que las instituciones han de ser creativas y desarrollar mejores y más eficientes formas de trabajo y gestión.

Finalmente, el sistema de ayudas al estudio universitario lejos de mejorar en los últimos años ha empeorado sus condiciones y financiación, hecho que lo aleja más de la satisfacción de los criterios de equidad. La reforma de los precios públicos se ha realizado sin construir de forma simultánea un sistema de ayudas eficiente y suficiente.

## 1.11. Guatemala

Guatemala cuenta con 15 instituciones de educación superior, de las cuales 14 universidades son privadas y 1 es estatal.

La matrícula de pregrado en la Universidad de San Carlos (USAC) se incrementó globalmente en 27,62%; en comparación con el quinquenio pasado un 8% más. La licenciatura es el nivel que mayor matrícula posee.

Los procedimientos para el acceso a las universidades no variaron durante el período. Los requisitos que solicitan la mayoría de las instituciones de educación superior son: diploma de la educación secundaria, aprobar el examen de admisión y demostrar dominio del idioma español. En el caso de las universidades privadas adicionalmente deben pagar aranceles en concepto de matrícula y mensualidades de colegiatura.

A la fecha no existe una entidad nacional que cuente con toda la información de las entidades de educación superior. Por tanto se carecen de estadísticas educativas sobre eficiencia terminal de las carreras, rendimiento académico, desarrollo del docente, política para el incremento de la cobertura de la educación, deserción estudiantil, entre otros.

El vacío de información y la inexistencia de un sistema de educación superior que dicte la política educativa y que establezca prioridades para el futuro del país han generado una amplitud y libertad sobredimensionada, que han llevado a un crecimiento sin control de la oferta académica. Así se constata que existe una variedad de carreras, especialidades, costos, enfoques y modalidades de estudio que no son reguladas. Si no se establece próximamente una coordinación efectiva para articular los esfuerzos entre el Estado, la academia y la empresa, todos los recursos y esfuerzos utilizados estos años no tendrán impacto significativamente positivo para el desarrollo del país en los próximos 30 años. (Alarcón, 2011).

En cuanto al tema de calidad, es preocupante que transcurrido más de un decenio los intentos por establecer un Sistema de Aseguramiento de Calidad no se concretizan ya sea por falta de confianza o de liderazgo de la universidad pública o del organismo regulador de las universidades privadas. Es significativo que a la fecha los universitarios guatemaltecos, aunque tienen en el país a diversos organismos regionales de educación superior y de acreditación, no logren aprovechar la experiencia desarrollada por estos y que al año 2016 aún no se defina e implemente un sistema de aseguramiento de la calidad.

El sistema de gobierno de la universidad pública es definido por la Constitución de la República y solamente responde ante el Congreso Nacional, lo cual la ubica en una posición de privilegio o liderazgo respecto de las demás IES. Esto le permite a su vez ocupar un espacio importante en el ámbito político del país.

Las universidades privadas se rigen por la Ley de Universidades privadas, ley que no ha variado desde finales de la década de los 80. Han transcurrido veinte años y no hay cambios significativos en la regulación ni en los procesos de autorización de universidades. A esto se suma que la universidad pública, por el mandato constitucional, es parte de los procesos de apertura y cierre de dichas universidades, lo que en el futuro debe revisarse para evitar sesgos o conflictos de interés.

Las preferencias de la matrícula de los estudiantes se ubican hacia carreras de las áreas sociales y tecnológicas mayoritariamente, lo que podría generar un freno en cuanto a la formación de profesionales de las ciencias naturales y ciencias agropecuarias, limitándose la capacidad de investigación y desarrollo en estos campos.

El fortalecimiento de los procesos educativos requiere, entre otros aspectos, del diálogo universidad-empresa que permita retroalimentar a la universidad en su oferta educativa y participar de las innovaciones que se realizan en el mundo laboral. Asimismo, la empresa debe contribuir a la formación práctica de los futuros profesionales del país.

En relación con el financiamiento, las modalidades no han variado para la universidad pública ni para la privada. La Constitución establece que *todas las universidades están exentas del pago de impuestos, arbitrios y contribuciones y que, las donaciones que se otorguen a favor de las universidades, son deducibles del Impuesto sobre la Renta*, por lo que esto forma parte del apoyo que el Estado proporciona al Sistema de Educación Superior.

Desde el punto de vista estudiantil, los ciudadanos guatemaltecos cuentan con una diversidad de opciones académicas que se ajustan a las necesidades económicas, geográficas y de carreras, diversidad que se ha incrementado durante los últimos años, en particular en la universidad pública. Sin embargo, la disponibilidad económica de los jóvenes en situación de pobreza no ha mejorado, lo que impone la necesidad de buscar nuevas soluciones para ampliar la cobertura en favor de esos grupos de menor ingreso.

En cuanto a los graduados se percibe que hay un incremento significativo durante el quinquenio. No obstante, los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida y del Instituto Nacional de Estadísticas revelan que dicho aumento no favorece aún a los sectores vulnerables de la sociedad.

Finalmente, entre los retos a las universidades guatemaltecas que siguen siendo impostergables, se cuentan: la creación de un sistema de aseguramiento de calidad académica, garantizar el acceso de los pobres y pobres extremos a la educación superior, la generación de un sistema nacional de información estadística, la vinculación universidad-empresa para generar innovación, la revisión de los procesos de gobierno y gestión institucionales, la búsqueda de nuevos financiamientos para el desarrollo de las universidades y, especialmente, la generación de sinergias para que las universidades trabajen de forma conjunta a favor del desarrollo del país.

## I.12. Honduras

El rol relevante que las IES juegan en la sociedad se evidencia al constatar que el desarrollo socioeconómico del mundo está generalmente bajo la responsabilidad de personas que poseen a lo menos un pregrado de la educación superior. Con pocas excepciones, los gobiernos, la industria, la empresa, la banca, los servicios de salud, la protección del ambiente o los asuntos espaciales están liderados por profesionales que provienen de las universidades (López, 2013).

El Informe Nacional hondureño permite concluir que en la educación superior del país hay cambios positivos pero su ritmo es lento.

El acceso a la educación superior, aunque ha mejorado, se encuentra en el límite superior de lo que se considera una educación de élite. Por supuesto, las limitaciones no están determinadas únicamente por las condiciones intrínsecas de las IES sino que son parte de un todo complejo en el que la educación previa juega un rol importante, lo mismo que los indicadores socioeconómicos del país que atraviesa una crisis social a causa de problemas como la violencia, la inseguridad, el narcotráfico y las maras o pandillas. Pese a todo, la matrícula aumenta, lo mismo que la cantidad de graduados.

Con el objetivo de impulsar el desarrollo, aumentar la cobertura y mejorar la equidad en el acceso de la educación superior, el Consejo de Educación Superior (CES) aprobó el Anteproyecto Plan de Desarrollo Estratégico del Sistema de Educación Superior en Honduras 2014-2023 que entre otras cosas busca ampliar la cobertura de la educación superior en el país del 15% actual a un 30%, en la población comprendida entre los 18 a 24 años de edad, así como mejorar la oferta académica de conformidad con las prioridades de desarrollo del país y mejorar la cobertura geográfica. Según las autoridades de la Dirección de Educación Superior (DES), el programa busca promover el equilibrio de la oferta académica de tal manera que el 50% de las carreras estén orientadas al sector de las ciencias básicas productivas y el restante para las carreras tradicionales que actualmente se ofrecen en las universidades hondureñas (UNAH, 2014).

Por otro lado, aunque la cantidad de instituciones se mantiene desde el 2010, la percepción de la sociedad es que las IES están mejorando, lo cual se percibe en la mejora de las condiciones físicas, ampliación de las instalaciones, nuevos edificios, algunos de ellos objeto de reconocimiento internacional. Tal es el caso del Polideportivo de la UNAH –el complejo deportivo más grande de Centro América, inaugurado en el año 2014– que recibió la «Distinción por accesibilidad 2015» de parte del Comité Paralímpico Internacional y la Asociación Internacional de Instalaciones Deportivas (CPI/IACKS) en Alemania.

Otros cambios son menos tangibles y sin embargo se espera que tengan el mayor impacto tanto en la cobertura como en la calidad de la ES y del sistema educativo en general, como la transformación de las escuelas normales y la formulación y puesta en marcha del Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Superior 2014-2023.

Un plan de relevo docente es una deuda recién saldada en las universidades públicas de Honduras que son las que tienen la mayor cantidad de profesores trabajando a tiempo completo. El plan contempla tanto el envío de profesores jóvenes al



extranjero como el intercambio académico que permita la visita de profesores internacionales a las universidades nacionales.

En cuanto a investigación las universidades hondureñas se mueven hacia adelante, lo cual se ve favorecido por el apoyo del gobierno a través de una Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, todo congruente con los procesos de planeación del desarrollo económico, político y social propuestos en el Plan de Nación 2010-2038 (2010).

Finalmente, los mecanismos de gestión y financiamiento de la educación superior se mantienen relativamente estáticos. Convendría analizar el impacto que poseen y, de ser necesario, redefinirlos para mejorar su desempeño.

Ningún cambio tiene sentido si no se halla apegado a una gestión de calidad. Para tal fin la creación del Sistema Hondureño de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (SHACES) y la respectiva Comisión Nacional de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (CNACES) constituyen una promesa de garantía para la sociedad hondureña que merece una educación superior de calidad. Aunque el reto es grande el primer paso se ha dado y la complementariedad SHACES-DES crea mejores condiciones para enfrentarlo. Honduras con su SHACES finalmente se pone al nivel de los otros países de la región que cuentan desde hace mucho con agencias nacionales de aseguramiento de la calidad. La situación es prometedora en términos de mejora de la calidad; sin embargo, el camino hacia la consolidación de una cultura de calidad puede ser lento y depende principalmente de la voluntad institucional y gubernamental.

## I.13. México

El subsistema de educación superior mexicano no presentó grandes cambios durante el quinquenio estudiado, pero los cambios que enfrentó fueron de importancia para su consolidación y avance. Cabe mencionar los siguientes.

- El aumento, aunque moderado, en la matrícula de pregrado, ante una de las coberturas más bajas de América Latina y de la OCDE, y el aumento de la matrícula en posgrado y de las becas para cursar estudios de posgrados de calidad.
- La continuación de la creación de nuevas IES públicas en especial en los estados y en las zonas menos favorecidas y el impulso a la educación a distancia.
- El aumento sostenido, aunque insuficiente del presupuesto gubernamental.
- Los programas financieros gubernamentales para ampliar la matrícula y los esfuerzos institucionales para lograrlo, que han abierto la puerta a miles de jóvenes que no tenían esta opción.
- La descentralización de las instancias responsables de la ciencia. La tecnología y la innovación con la creación y fortalecimiento de los Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología.
- La ampliación del programa de becas de manutención y apoyos a estudiantes.
- La inclusión de la perspectiva de género en los planes gubernamentales e institucionales y los apoyos para mujeres y estudiantes en condiciones especiales, particularmente para quienes tienen alguna discapacidad.
- Se comenzó a impulsar programas de universidad incluyente (inclusiva) para aumentar la equidad entre grupos vulnerables, en especial indígenas y discapacitados.
- La continuidad del diálogo entre universidades y gobierno sobre todo para asuntos presupuestales.
- El hecho que la evaluación y la acreditación hayan tomado carta de naturalización y se busque avanzar hacia esquemas internacionales de acreditación.
- El mayor apoyo a docentes ante los requisitos de las políticas públicas de calidad y acreditación.
- El crecimiento de Investigadores en la Academia, en especial los de más alto nivel.
- El aumento de programas de apoyo y financiamiento a la I+D+i.
- El inicio de la búsqueda de una normatividad propia para la educación superior más allá de la Ley de Coordinación.
- La estabilidad del subsistema de educación superior que le ha permitido trabajar sin paros de labores ni enfrentamientos.
- Problemas y asuntos que se encuentran en discusión son los siguientes.
- 
- Ampliar la cobertura más allá del 40% de tasa neta (no de tasa bruta como se ha medido) e incluso ampliarla a 60%.
- Realizar las reformas jurídicas para contar con un modelo de financiamiento de la educación superior con proyección plurianual y asegurar que se destine

un porcentaje del PIB a este nivel educativo y a I+D+i, acorde con las necesidades del desarrollo sustentable de México.

- Ampliar la planta docente e incentivar una generación de reemplazo, sustituyendo las plazas de jubilados, reconociendo la definitividad de docentes bajo contrato e incorporando jóvenes talentos.
- Dotar de una normatividad suficiente a la educación superior y actualizar la existente.
- Ampliar, agilizar, articular y armonizar el Sistema de Información para hacerlo accesible y útil a todas las necesidades del subsistema de educación superior.
- Encontrar e impulsar un nuevo modelo de acreditación que no esté basado en insumos y en indicadores de primera generación sino que se fundamente en resultados y en indicadores de tercera generación.
- Reglamentar la acreditación internacional y a las agencias y organismos acreditadores.
- Incluir en las discusiones y análisis al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), y TPP y los impactos que traerá para el subsistema.
- Incluir la perspectiva de género no solo en el presupuesto sino también en las políticas y práctica cotidiana de las IES y del gobierno.
- Diseñar una política para aprovechar los escasos 4 años que nos quedan del bono demográfico, y armonizar actuarialmente la ampliación de la oferta a la dinámica y estructura poblacional.
- Enfrentar con políticas imaginativas y comprometidas socialmente la subutilización de la infraestructura educativa no solo del subsistema sino de todo el sistema para apoyar con más fuerza el aumento de la matrícula.
- Retomar el derecho a la educación a lo largo de la vida y seguir impulsando programas para adultos mayores y universidades para estos adultos, así como los programas de la universidad incluyente para indígenas y discapacitados y para jóvenes de escasos recursos económicos.
- Integrar los objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) a la educación superior y reconocer a la educación superior como un elemento estratégico para el logro del desarrollo sustentable.
- Pero sobre todo y primero que todo, avanzar en la construcción de un verdadero sistema nacional de información armonizado, que tenga accesibilidad y disponibilidad de la información hasta los niveles más desagregados permitidos por la ley.

## I.14. Nicaragua

El acceso a la educación superior sigue siendo tema de agenda medianamente abordado pero no resuelto. Aunque las cifras revelan que en el período 2010-2015 hubo un incremento de la matrícula estudiantil aún no se logra la cobertura en las áreas rurales. Así mismo, los pobres y pobres extremos continúan sin acceso real y oportuno a la educación superior.

En cuanto a la oferta de carreras de pregrado se mantiene la demanda estudiantil en carreras comerciales y del ámbito de las ciencias sociales, no así para el caso de las ciencias naturales, tecnología y otras que históricamente no tienen preferencia pero que son necesarias para el desarrollo del país. En cuanto a las carreras de postgrado, aunque ha aumentado su matrícula, aún no es accesible ni ha sido «masificada» dado su carácter de carreras «autofinanciadas». De esto se desprende que otro desafío importante es el de la pertinencia de la oferta educativa en relación con las demandas de la sociedad nicaragüense.

El número de instituciones universitarias se incrementó en este último quinquenio en 7 nuevas universidades. Las restricciones establecidas por el órgano regulador de la educación superior, solo han permitido el descenso en 2 universidades en comparación a las aprobadas en el quinquenio anterior. Se espera que la moratoria declarada por el CNU y puesta en práctica apunte a no más aprobaciones de universidades ya que durante el último decenio se han aprobado 16 universidades.

Las carreras de pregrado y posgrado han tenido un incremento paulatino en coherencia con el aumento de las Instituciones de Educación Superior. De 748 carreras se aumentó a 812 carreras, para un incremento de 64 carreras nuevas.

Respecto al personal docente, se constata que hay un incremento del mismo en el quinquenio. Hay un crecimiento significativo en la formación docente de nivel de maestría y doctorado para el caso de universidades del Consejo Nacional de Universidades (CNU) en comparación con el quinquenio anterior. Se evidencia que las IES estatales han dado pasos significativos en la calificación y elevación del nivel académico de los docentes.

El aseguramiento de la calidad ha experimentado cambios sustanciales en este período. Vale la pena señalar que en el quinquenio pasado solamente se produjo el proceso de definición y aprobación de leyes conexas al aseguramiento de calidad y el establecimiento de la instancia estatal que regula la calidad que no funcionó por asuntos de legalidad.

La llegada del siguiente quinquenio permitió un salto cualitativo en el cual se aprobó la ley correspondiente (2011) y se produjo la implementación obligatoria de procesos de autoevaluación institucional con todas las universidades existentes en el país (2013), concluyéndose con visitas de pares y planes de mejora en el 2015. Los últimos tres años han sido testigos de los cambios suscitados tanto en las IES como en el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, órgano regulador de la calidad universitaria.

Se ha desarrollado una experiencia evaluativa inédita en la educación superior del país que debe ser sistematizada para dar continuidad a las siguientes etapas planteadas en la Ley 704. Ella misma deberá ser sujeta de revisión a la luz de la práctica.

Como ya se ha mencionado en el acápite correspondiente del Informe Nacional, se requiere avanzar en los procesos de mejora continua y la acreditación institucional, ya que la calidad de las IES es un imperativo que no debe esperar.

En cuanto a los resultados de la educación superior se evidencia un incremento de graduados en todos los niveles de educación superior. Destaca la diferencia porcentual entre los graduados de pregrado y los de posgrado. En el pregrado, la tendencia es a crecer en número, pero en el posgrado hay decrecimiento paulatino tanto en la especialidad como en la maestría. Esto con el agravante de cero graduados en el nivel de doctorado. Urge por tanto revisar los procesos de graduación en el posgrado.

Desde la perspectiva de la vinculación educación superior y mercado laboral, se evidencian avances significativos con la Alianza Universidad-Empresa. Hay voluntad política expresada en un plan estratégico establecido por los actores universitarios y empresariales para el período 2012-2016, y con la suscripción de un protocolo de cooperación para el desarrollo de las pasantías de los estudiantes universitarios en las empresas. Por el lado de las universidades es perentorio realizar estudios de demanda del mercado laboral para mejorar y transformar la oferta académica actual.

La gobernanza del sistema de educación superior no ha experimentado cambios significativos en cuanto a toma de decisiones, estructura y modalidades de funcionamiento. Hay aspectos de legislación que requieren ser revisados, actualizados o reformados, acorde con los nuevos retos de gobernabilidad y modernización que se imponen a las universidades hoy día.

El financiamiento de la educación superior estatal ha experimentado cambios en la masa monetaria por la devaluación de la moneda nacional con respecto al dólar. No obstante, el presupuesto se ha duplicado del 2010 al 2015. Se ha incrementado significativamente el presupuesto para la investigación, becas y extensión social en las universidades estatales como parte de las políticas establecidas en este quinquenio.

Por su parte, las universidades privadas no han cambiado su situación con respecto al financiamiento durante el período. Continúan con fondos propios provenientes de los aranceles que pagan los estudiantes por concepto de matrícula, mensualidades y servicios académicos; asimismo con la tendencia a diversificar su oferta educativa hacia cursos de posgrado para sustentar su autofinanciamiento.

En conclusión, la educación superior nicaragüense ha tenido cambios importantes en este quinquenio que superan el anterior. Destacan el incremento de la matrícula de los estudiantes de todos los niveles educativos, el de los graduados del nivel de pregrado, así como también el aumento en la formación docente a nivel de posgrado. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad ha implementado autoevaluaciones en las universidades, experiencia significativa que merece ser reflexionada y sistematizada.

Se han dado avances en cuanto a la relación universidad-mercado laboral mediante la conformación de la Alianza Universidad-Empresa y las acciones realizadas.

El financiamiento estatal es otra fortaleza para las universidades estatales que promueve la asignación de recursos para becas, investigación, extensión social y la docencia.

En el otro extremo están pendientes temas como: la equidad en el acceso de los pobres en edad joven y de la población adulta; la implementación de una cultura de aseguramiento de la calidad derivada de la experiencia desarrollada, mejorar la

oferta académica para que sea coherente con las necesidades del desarrollo socioeconómico y científico del país.

La universidad nicaragüense ha avanzado hacia nuevos derroteros, pero requiere revisarse a sí misma en su papel de institución de formación de profesionales y de generadora de conocimientos que contribuya al desarrollo humano y social de Nicaragua.

## I.15. Panamá

Es posible que la ejecución de procesos de autoevaluación con propósitos de lograr la acreditación institucional, dispuestos en la Ley 30 de 20 de julio de 2006, haya estimulado a una mayoría de las universidades a contar con normativas y procesos claros de acceso, permanencia y egreso para los estudiantes que aspiran a formarse en este nivel. En general, los procesos de admisión son claros en la mayoría de las universidades del país.

Además de las universidades oficiales, una universidad particular está aplicando pruebas de admisión que evalúan el potencial académico de los estudiantes para proseguir estudios universitarios.

La educación en modalidad presencial como estrategia de transferencia y adquisición de conocimientos ya no es exclusiva a nivel de educación superior universitaria panameña; se está abriendo paso una oferta académica apoyada en métodos no tradicionales.

Las tendencias de evolución de la plataforma institucional ocurridas durante los últimos cinco años marcan algunos cambios. Hay disminución marcada en la creación de universidades particulares en comparación con la década del 90 caracterizada por la creación de universidades particulares que llegaron a 22, reduciéndose a 6 en el período estudiado.

Este comportamiento de reducción de las universidades particulares puede estar asociado a los requerimientos normados por la Comisión Técnica de Fiscalización y Creación de Universidades. Persiste una gran duplicidad de ofertas de carreras o programas en las universidades oficiales y particulares tanto en el campus como en los centros universitarios ubicados en las provincias.

Otra tendencia evidente es la creación y a veces traslado de ofertas académicas a las sedes regionales, ubicadas en las provincias y regiones indígenas para coadyuvar con el desarrollo de estas áreas geográficas.

El quinquenio da muestras de acciones de gestión estructural para consolidar instituciones y ofertas académicas que utilizan la modalidad de educación semipresencial, a distancia, y virtual. Los retos para mantener la actualización académica y profesional son cada vez mayores, por la velocidad de los cambios tecnológicos. De allí que durante el último quinquenio las universidades del país hayan realizado esfuerzos tendientes a la estructuración de campus (plataformas) virtuales para atender el desarrollo de programas académicos semipresenciales o a distancia. Para ello las universidades han invertido en plataformas tecnológicas innovadoras, para atender a la población estudiantil con poca disponibilidad de tiempo para encuentros presenciales durante el proceso de aprendizaje.

De acuerdo con la Ley 30 (Capítulo IV, artículo 32, numeral 4), para la creación de universidades particulares, la propuesta educativa debía presentar un mínimo de cuatro carreras en diferentes áreas del conocimiento, con preferencia a nivel de pregrado y grado y posteriormente, los programas de postgrado, maestrías y doctorado. Conforme a la nueva Ley 52 la oferta académica presentada por las universidades particulares debe contener un mínimo de cuatro carreras. Pero no se exige que las carreras pertenezcan a diferentes áreas del conocimiento.

Hay incremento de las instituciones de educación superior no universitaria particulares que en este quinquenio llegan a 21 y las oficiales a 4.

En su gran mayoría, las universidades oficiales y particulares cuentan con normativas que atienden lo relacionado a la carrera docente; ingreso, permanencia y egreso. Igualmente estas universidades cuentan con normativas para procesos de evaluación del desempeño docente. El modelo de autoevaluación aplicado especifica claramente que es esencial que las instituciones cuenten con políticas, normas y procedimientos al respecto.

El talón de Aquiles de una gran parte de las universidades es la sistematización de la información, especialmente del nivel académico del personal docente para conocer el estado actual de formación del personal docente, realizar investigaciones y contar con información comparativa en el ámbito nacional e internacional.

Se sigue propiciando la formación del personal docente en sus áreas de especialización y en la docencia; continúa la tendencia a la regularización de los docentes mediante la apertura de concursos a cátedra.

La mayoría de las universidades poseen unidades académico-administrativas encargadas de promover, impulsar, planificar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de investigación con la participación de las facultades y los Centro de Investigación. También cuentan con líneas de investigación y grupos de investigación.

La cultura de evaluación de la calidad permea en las instituciones universitarias del país y en algunas profesiones como las de salud que en este quinquenio han puesto en ejecución el Régimen de Certificación y Recertificación de los Profesionales, Especialistas y Técnicos de las disciplinas de la salud. Procesos que ayudan externamente a evaluar la calidad de la formación de los egresados de las carreras ofertadas por las instituciones universitarias formadoras.

Se crea la Asociación de Universidades Particulares de Panamá como órgano de consulta. Además, se incorpora al Consejo (organismo evaluador y acreditador), un miembro de la empresa privada como organismo vinculado con el desarrollo de la educación superior del país.

El sistema se plantea como reto ejecutar el proceso de evaluación y acreditación de las carreras, inicialmente para las carreras de salud y educación.

Se observa una leve mejoría en la tasa de graduación oportuna en el sistema, que se incrementa de 1 a 3 puntos porcentuales con respecto al período 2005-2009.

Se advierten esfuerzos de las universidades para vincular a sus estudiantes con el mercado laboral. Se crean bolsas de trabajo que recogen información remitida a las universidades por parte de los empleadores. También las instituciones han gestionado portales de empleo con idénticas características. Existen vínculos en los portales web institucionales con plataformas que ofertan puestos de trabajo en Panamá.

El estudio de Demanda y Oferta de Capital Humano Avanzado en Panamá (SE-NACYT, 2014, p.8), señala la necesidad de abrir canales de diálogo entre el sector privado y los centros universitarios en forma permanente y recurrente para que pueda haber una actualización constante entre las necesidades del sector laboral y las herramientas que los centros educativos otorgan. En Panamá, no existe todavía una estructura diseñada para realizar esta labor, ni pública ni privada y bajo este modelo su creación debe ser una prioridad.



En las instituciones universitarias públicas, el esquema de gobierno solo puede ser modificado a partir de la modificación de las leyes orgánicas respectivas, ejerciendo así la autonomía consagrada en las normativas que las crearon. Las instituciones universitarias públicas poseen esquemas de gobierno muy similares, encabezados por el Consejo General Universitario. Se exceptúa la Universidad Marítima Internacional de Panamá, que posee una estructura encabezada por una Junta Directiva.

En cumplimiento de la Ley de Transparencia, las universidades oficiales, por ser instituciones estatales, han realizado cambios sustanciales en los procedimientos de rendición de cuentas.

En el caso de las universidades particulares, sus esquemas de gobierno tienen particularidades atendiendo a si son instituciones seculares o laicas. Empero están caracterizadas por una estructura vertical.

En su gran mayoría, las universidades del país cuentan con Planes de Desarrollo Institucional, divulgados en sus portales como instrumento de planificación estratégica.

Los modelos de gestión que utilizan las universidades muestran diferentes niveles de desarrollo. Hecho que se hace evidente, por ejemplo, en el ritmo para ejecutar la actualización o diseño de nuevas ofertas académicas adaptadas a los cambios vertiginosos del conocimiento.

El sistema continúa apoyado, principalmente, en los recursos provenientes del Gobierno Central, una fuente tradicional de financiamiento. No parece haber iniciativas desde las universidades estatales que reorienten el financiamiento de su quehacer. Los recursos crecen en valores absolutos, pero relativamente hay un deterioramiento en el financiamiento de estas instituciones, lo que permite prever un financiamiento cada vez más comprometido con los vaivenes gubernamentales.

Una columna importante del esquema de financiamiento son los fondos que genera el Seguro Educativo, los cuales son canalizados a través del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) para otorgar créditos educativos. Para ello, esta institución realizó modificaciones importantes, en la normativa existente, para el otorgamiento de préstamos educativos a estudiantes universitarios.

Un elemento a destacar es que la Ley 52, de 26 de junio de 2015, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá y deroga la Ley 30 de 2006, en el Artículo 48, señala que:

Cada universidad particular deberá conceder anualmente, por lo menos, una beca completa para estudio de pregrado para estudiantes con alto rendimiento académico y de escasos recursos económicos. Estas becas se otorgarán mediante concurso público convocado por el Ministerio de Educación que reglamentará esta materia. Se exceptúan las universidades que otorgan becas para estudios de Medicina al Ministerio de Salud.

## I.16. Paraguay

La educación superior paraguaya ha experimentado cambios sustanciales durante los últimos cinco años. Estos cambios se dieron con el marco legal para la educación superior y los fondos asignados a la mejora de la investigación y la educación. Estos cambios no podrían haber sido encarados si no se hubiera instalado previamente el sistema de aseguramiento de la calidad, a través de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). Este avance ha contribuido especialmente al diálogo y a la reflexión en el ámbito de la educación superior, incluyendo a todos los actores pertinentes: gobierno, instituciones y sociedad.

Esa reflexión ha establecido el ambiente propicio para la discusión de la Reforma de la Educación Superior, uno de cuyos resultados es la instalación del Vice Ministerio de Educación Superior, instancia de articulación necesaria para facilitar el diálogo entre el MEC y las universidades. Hasta ese momento la educación universitaria se venía desarrollando en un ambiente de cuasi soberanía, tal autonomía tradicional que les había concedido el Estado (Rodríguez & Vázquez, 2013). El otro resultado importante fue la contribución del MEC a la discusión del proyecto de ley de educación superior, introduciendo aspectos de racionalidad organizativa y legal a la discusión parlamentaria de la época.

Por su parte, la ley de educación superior y su discusión han llevado al fortalecimiento de las asociaciones de instituciones de educación superior, las asociaciones profesionales y establecido el diálogo con el sector productivo. En ese ámbito ha sido discutida la ley de colegiación obligatoria, un anteproyecto de ley de financiamiento de la educación superior y otro referido a crédito estudiantil.

Todos estos instrumentos contribuyen a establecer la plataforma de trabajo para un desarrollo sustantivo del sector, propiciando una cobertura responsable y pertinente. Sin embargo, debido a su reciente instalación, los resultados son incipientes y no exentos de dificultades, que se describen seguidamente, sin pretender exhaustividad en el análisis.

Por un lado, en todos los casos de leyes que regulan el sistema, aseguramiento de la calidad, regulación del sistema, mecanismos de financiamiento, los órganos de gobierno son colegiados integrados por los propios representantes de las instituciones, el gobierno y la sociedad civil, a través de sus actores considerados pertinentes en cada caso. Esta conformación propicia la construcción y la articulación de pactos sociales para el desarrollo del sistema, siendo además la forma más apta para lograr los objetivos de organización y regulación del sistema, frente a los riesgos de politización que se corren en un país con institucionalización baja. Sin embargo, también constituye un riesgo de captura por parte de los regulados de los organismos de regulación, lo que corrompería el sistema.

Por otro lado, los sistemas de información a nivel del sistema de educación superior tradicionalmente insuficientes, están desactualizados en una gran parte desde el año 2012, lo que dificulta el análisis de la evolución del sistema con base en datos oficiales. Se identifican como factores influyentes el cambio de gobierno, que se dio dos veces en poco más de un año (junio de 2012 y agosto de 2013), la aprobación de

la ley de educación superior (agosto de 2013) y los eventos de corrupción universitaria, que condujeron a manifestaciones e intervenciones durante 2014 y 2015.

También, y tal vez es más trascendental, los efectos de una desregulación excesiva, que se dio entre los años 2006 y 2009, han dado origen a una oferta de baja calidad, hechos de estafa y corrupción que han alcanzado incluso a las dos universidades más tradicionales, la UNA y la UC. Esta situación ha venido agravándose con la apertura masiva de institutos superiores a los que se ha dotado de autonomía, sin que existiera una instancia de regulación ni de autorregulación.

Se debe mencionar que las instituciones universitarias son habilitadas por ley, de acuerdo a la Constitución Nacional. Por ello, ante la creciente demanda de educación universitaria, empujada por los graduados de la reforma de la educación media obligatoria de los años 90 y 2000, se produjo un auténtico auge de habilitación de instituciones, muchas de ellas patrocinadas por, o incluso, de propiedad de los mismos legisladores o políticos relacionados. Esto hacía muy difícil la negociación respecto del alcance de la ley de educación superior, y por ende, de su aprobación.

La rápida transformación del sistema, la desregulación y los problemas acaecidos, sirvieron como elementos catalizadores para que la discusión acerca del sistema tomara estadio público y que fueran los propios afectados sociales, estudiantes, graduados, empleadores, los que impulsaran la discusión y la aprobación de la ley. Sumado a ello, los incentivos que han ido apareciendo, ligados al aseguramiento de la calidad, mantienen la discusión, y se espera que también la transformación, vigentes.

Sin embargo, hay que advertir que en un medio de baja institucionalidad, la presencia de regulaciones es condición necesaria, pero no suficiente para ordenar un sistema o parte de él. En ese caso la gobernabilidad del sistema precisa, además de los códigos que lo ordenan y regulan, de pactos sociales fiables y que se mantengan a través del tiempo, para hacer los cambios pertinentes de manera sostenida.

Igualmente, se muestra incipiente el estudio de la pertinencia de la oferta, consecuencia de la falta de información, que no permite sustentar decisiones informadas respecto de la oferta académica (Rodríguez & Vázquez, 2013).

De la misma forma, los incentivos de becas y créditos, aun cuando cuentan con códigos reguladores, siguen manejados de manera dispersa, favoreciendo el clientelismo, la descoordinación, y por ende, tienen escaso impacto.

En el documento «Paraguay Competitivo. Desafíos para la educación superior» (De Jager, y otros, 2013), los autores señalan tres arquetipos posibles para la universidad paraguaya: la universidad de investigación (UI), la de educación (UE) y la universidad local (UL), de manera de diferenciar la oferta, lo que propiciaría las vocaciones, con menor inversión y mayor eficacia. Esto promueve una regulación y certificación diferenciada, apuntando a la calidad, pero con objetivos diferenciados. Promueve igualmente un direccionamiento más eficiente de los recursos financieros disponibles, pero exige profesionalismo en la coordinación y articulación del sistema de educación superior (De Jager, y otros, 2013).

Asimismo, se analizan y plantean cuatro escenarios posibles: 1) Paraguay próspero y organizado, economía en crecimiento sostenido en una sociedad institucionalizada; 2) Paraguay austero pero organizado, desarrollo económico discontinuo en una sociedad institucionalizada; 3) Paraguay de contrastes, desarrollo económico discontinuo en una sociedad poco institucionalizada 4) Paraguay Competitivo, de-

sarrollo económico sostenido en una sociedad poco institucionalizada (De Jager, y otros, 2013).

El momento presente podría referirse al Escenario 3, el Paraguay de contrastes, si bien se notan acciones que apuntan a desarrollar la competitividad, aunque los esfuerzos se muestran desarticulados.

En el ámbito de las propias instituciones, son temas de agenda la diferenciación y la transparencia en la gestión, aspectos llevados a las calles por los estudiantes en los dos últimos años y que precisan de una acción más decidida no solo en el ámbito político sino también en la gestión técnica de los procesos burocráticos, que resultan muy lentos y de baja efectividad para la respuesta pública requerida. Lo más notable es que por la organización del sistema, los mismos actores que reclaman la eficiencia son los que la regulan, moviéndose en el círculo de las corporaciones académicas, del cual les resulta difícil salir.

Es evidente que en esta etapa de cambio para el sistema surgirán los conflictos, las objeciones y los intentos de retroceso. Sin embargo, es también cierto que las condiciones sociales, políticas y económicas son favorables para el crecimiento organizado del sistema. Los primeros pasos, los más costosos, ya se han dado. Es cuestión de mirar con valentía el futuro y tomar las decisiones pertinentes para lograr los objetivos señalados.

El Congreso Nacional de Educación Superior 2015 (CONES, 2015) ha propiciado un amplio debate, merced a seis congresos regionales realizados en toda la república, y que han producido líneas de políticas y recomendaciones que serán importantes para impulsar los cambios para el sistema (CONES, 2015b).

## I.17. Perú

Este quinquenio ha aportado a la educación superior una reforma que todavía no está culminada y que está marcada por la preocupación central por la calidad.

Antes de comentar la reforma conviene describir el contexto y las medidas. La reforma se propone regular el crecimiento de la oferta alentada por una demanda creciente, para asegurar la calidad del servicio.

En términos de acceso, se mantiene la tendencia al crecimiento de la matrícula provocado por el crecimiento de la demanda. Sin embargo, también encontramos que la tasa de crecimiento del egreso de secundaria es menor que la tasa de crecimiento de los ingresantes a la universidad, pero existe todavía una brecha y la población no ingresante a la universidad alimenta un crecimiento de los postulantes al pregrado universitario, incrementando el embalse de postulantes no admitidos de periodos anteriores.

La matrícula crece, aunque se desacelera, y a pesar de este crecimiento, todavía desregulado y desordenado en el periodo, nuestra cifra de cobertura de educación superior apenas llega a un máximo de 40,6% (WEF, 2015). Por otro lado, a pesar de que el crecimiento acumulado de la matrícula en el período 2014/2010, fue mayor para los 2 quintiles más pobres (68%) que para los 2 más ricos (20%), y, por tanto la participación de los más pobres crece mientras la de los más ricos decrece, los 2 quintiles más pobres tienen todavía una participación muy baja (15%), especialmente el de menores ingresos (3,9%).

El crecimiento de la oferta se explica por el crecimiento de las vacantes, particularmente de las universitarias, aunque a tasas decrecientes debido principalmente las restricciones a la creación de universidades o filiales. El crecimiento se debió principalmente a la iniciativa privada calificada como de «menor calidad» y responsable de promover incorporación de personas con menor capacidad cognitiva (Yamada, Castro, Bacigalupo, & Velarde, 2013), y de producir un mayor subempleo universitario (Lavado, 2014). Este ha sido el argumento principal de la reforma en curso y explica su enfoque restrictivo.

La denuncia de la mala calidad de la oferta privada se registró en informes previos de CINDA y generó un temprano proceso de intervención en la educación superior no universitaria, en particular en los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) bajo jurisdicción del Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales (Del Mastro, 2011, p. 4).

Respecto de la educación superior universitaria, la acción de introducir regulaciones tenía la dificultad de que la autonomía universitaria cuenta con protección constitucional, que reconocía derecho a una total autorregulación una vez que se concedía a la universidad la autorización definitiva de funcionamiento. Esta autorregulación de cada universidad se expresaba en la gobernanza de los organismos del sistema: la ANR tenía funciones de coordinación y solución de controversias, y sus autoridades eran designadas entre y por los rectores de las universidades. Y la función de autorización de la creación de nuevas universidades, filiales o anexos procedía de organismos (ANR y CONAFU) con constitución similar. Respecto de este arreglo institucional el Tribunal Constitucional juzgó –en el artículo 4to del Fa-

llo– que ANR y CONAFU no cumplían con el criterio de imparcialidad objetiva para ejercer acciones regulatorias y que el arreglo constituía un *estado de cosas inconstitucional* debido a la renuncia del Estado a la rectoría encargada por la Constitución en materia de Educación, incluyendo la Universitaria, y recomendaba «la creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial y supervisada eficientemente por el Estado» (Tribunal Constitucional - Perú, 2010)<sup>2</sup>.

Esta decisión del Tribunal establece que «autonomía no es sinónimo de autarquía, por lo que ninguna universidad se encuentra exenta de un proceso de evaluación externo riguroso, y, en su caso, de la obligación de adoptar las medidas que les sean impuestas por los órganos del Estado competentes para elevar su nivel educativo» (art.180), idea que: a) sustenta una nueva comprensión de la autonomía universitaria y b) representa la base para la afirmación del derecho a la rectoría del Estado sobre las universidades que es el principal impulso de la reforma y sirvió de justificación a la ley de moratoria de creación de universidades y filiales por 5 años a partir de 2012.

El principio de la reforma se centra entonces en devolver al Estado la capacidad de rectoría sobre el aseguramiento de la calidad. La nueva ley universitaria no solo marca pautas para este nivel sino que declara en reorganización el sistema previo de aseguramiento de la calidad, extinguiendo sus órganos especializados, incluyendo al que se ocupaba de la educación superior no universitaria. Aunque todavía no se completa el proceso, la SUNEDU ha resumido la arquitectura del nuevo modelo en el documento de «Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (DS N.º 016-2015-ED, 2015). En breve, se propone cuatro pilares para el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC): i) información confiable y oportuna; ii) fomento para mejorar el desempeño; iii) acreditación para mejora continua; y iv) licenciamiento según el cumplimiento de condiciones básicas; disposiciones cuya implementación es «responsabilidad de todos los actores involucrados en el Sistema Universitario Peruano: El Ministerio de educación, Ministerio de Economía y Finanzas, organismo de acreditación, organismo de licenciamiento, las universidades públicas y privadas, los organismos responsables de los sectores productivos y de investigación, innovación y tecnología, entre otras instituciones competentes» según se declara en el capítulo «Alcances de la política» del documento. Estas pautas regirán todo el sistema de educación superior.

La reforma iniciada por la nueva Ley Universitaria redefine el aseguramiento de la calidad asociado al inicio de operaciones, creando la figura del licenciamiento periódico y renovable, en lugar de la autorización de funcionamiento una vez por siempre; y, por otro lado, dispone la reorganización del sistema de acreditación y certificación, que incluye la acreditación a instituciones de Educación Básica, y de Institutos y Escuelas no universitarias de Educación Superior. La reforma está incompleta porque no se han aprobado todavía: i) la nueva ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, de la cual hay dos versiones, una del MINEDU y otra del Congreso, ii) ni el nuevo sistema de acreditación que crea un organismo especializado en

<sup>2</sup> Menos conocido, un informe de la Contraloría General de la República sobre la situación de las Universidades públicas concluía en la misma dirección (Contraloría General de la República, 2011, p. 9).

Educación Superior, el Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior – COPAES.

Si se aprueba alguna de las propuestas de la nueva ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior el sistema sufrirá una importante transformación. A las universidades e institutos con oferta de certificados, grados y títulos tradicionales (universitarios y no universitarios) se sumarán unas Escuelas redefinidas que ofrecerán grados y títulos equivalentes a los universitarios (solo bachilleratos según la propuesta de MINEDU y también posgrados según la propuesta del Congreso). Estas Escuelas tendrán características distintas de la institucionalidad universitaria; entre ellas, por ejemplo, una organización del gobierno sin la participación estamental ni la dinámica del claustro académico, y un bachillerato sin Estudios Generales.

La Ley Universitaria toma algunas opciones dentro de las tensiones polares del debate contemporáneo:

- Dentro del debate universalización / élite, opta por una perspectiva de élite, que valora altamente la selectividad; considera que debe haber un filtro de admisión obligatorio basado en conocimientos y parece considerar que la distribución de la matrícula entre instituciones de educación superior universitarias y no universitarias corresponderá a una distribución de capacidades cognitivas.
- Dentro del debate entre universidades de enseñanza y universidades de investigación, opta por la investigación; no pueden haber universidades de enseñanza, la investigación es obligatoria y toda universidad pública debe tener al menos un instituto con un programa de investigación. La condición de profesor investigador implica privilegios respecto de la condición de los profesores que enseñan.
- Dentro del debate entre carácter académico o profesional de la universidad opta por un perfil académico. Para dictar se requiere maestría y los cargos altos requieren doctorado obtenido mediante estudios presenciales. Todo grado requiere investigación. No hay grados «profesionales» como los que permite la distinción entre grados profesionales («*art, science, law, etc.*») y académicos de investigación («*Phil*») en la tradición anglosajona.
- Dentro del debate entre educación presencial y educación a distancia, limita el desarrollo de la educación a distancia. La educación a distancia no puede representar sino hasta el 50% del pregrado y los posgrados no pueden ser dictados exclusivamente mediante esta modalidad. Los posgrados útiles para ocupar cargos son los realizados de manera presencial. Todas las universidades deben contar con 20% de profesores a tiempo completo y el tiempo completo es de 40 horas semanales.

Este modelo parece mirar hacia un pasado de universidades de investigación, prestigioso e inexistente, como si la universidad de enseñanza y formación no fuera argumentable, olvidando a Newman y Ortega y Gasset o no fuera necesaria, y como si las más prestigiosas universidades peruanas no fueran universidades de pregrado y formación. Por otro lado, el modelo carece de proyección prospectiva, y no atiende ninguna de las tendencias contemporáneas sino que además impide enfrentarlas



(virtualización, *unbundling*, universidad transfronteriza, relaciones a la localidad) (Barber, Donnelly, & Rizvi, 2013). Además, y más grave todavía, el modelo parte de un paradigma que dice que el derecho a la educación pertenece solo a una élite del intelecto, lo que está siendo desafiado en todo el mundo. No solo la demanda nacional crece continuamente sino que este crecimiento es una tendencia internacional, y la propuesta latinoamericana a la última Conferencia Mundial sobre Educación Superior de Unesco sostiene que no es un derecho de algunos sino un derecho universal y esta idea crece continuamente (Vega G, 2010, 2013). Por eso no podemos descuidar el hecho de que el embalse de la demanda sigue creciendo y que la cobertura sigue siendo baja, y conviene reabrir el debate sobre inclusión que esta ley dificulta. Hay que pensar el crecimiento y la diversificación para atender a una demanda mayor que inevitablemente será más heterogénea; este es el mandato final de la Conferencia Mundial (UNESCO, 1998). Hay muchos temas nuevos si se adopta esta perspectiva, uno de los temas más difíciles es el de la atención de las necesidades de educación superior de los jóvenes de culturas nativas (Cuenca, 2013).

A pesar de todo, sin embargo, la reforma no se debe detener. Y para ello hay que defender el proceso iniciado y eso requiere también revisar las condiciones materiales de su implementación; es una mala práctica dar leyes sin revisar cuáles serán las obligaciones financieras que debemos asumir para financiarlas.

En conclusión, es muy importante consolidar los avances en rectoría y regulación; no se debe retroceder en el esfuerzo de devolver al Estado responsabilidad sobre el sistema para asegurar oportunidades de educación superior de calidad a todos los ciudadanos. Pero necesitamos representarnos no solo el reto de la calidad sino que debemos incluir el reto de la cantidad.



## I.18. Portugal

Los últimos cinco años han estado marcados por una contracción del sistema de educación superior portugués en varios niveles: número de ingresos a la educación superior y graduados, instituciones y carreras, docentes e investigación, y financiamiento. El decrecimiento demográfico y la crisis económica han sido los principales factores responsables de esta contracción.

El número de matriculados disminuyó entre 2010 y 2015. La pérdida de estudiantes ha sido dramática en el sector privado (35%), comparada con una reducción leve en el sector público (5%). La disminución del número de los estudiantes ha sido también más acentuada en institutos politécnicos (19,5%) que en universidades (7,5%). El número decreciente de postulantes no es un fenómeno pasajero, habiendo indicios que la caída demográfica en Portugal se mantendrá en las próximas décadas, con consecuencias negativas sobre la demanda de educación superior (Dias *et al.* 2013). Sin embargo, algunas políticas destinadas a mejorar la calidad de la educación, contrastando con las políticas previas que favorecían la expansión, también resultaron en la disminución del número de postulantes. En los últimos cinco años, la definición de condiciones más estrictas para el ingreso a la educación superior (por ejemplo la necesidad de exámenes de matemática o física para ingresar en carreras de ingeniería) han tenido un efecto negativo en algunas instituciones, principalmente privadas y politécnicos públicos, que vieron una considerable reducción en el número de postulantes.

Para compensar la pérdida de postulantes serán necesarias políticas para fomentar el acceso a la educación superior, aumentando la eficiencia de la educación secundaria, reduciendo la tasa de abandono, o aumentando las aspiraciones de participación en la educación superior. Otra alternativa para enfrentar la escasez de estudiantes pasaría por el aumento del reclutamiento de estudiantes extranjeros. En 2014 una nueva legislación permitió a las instituciones públicas cobrar aranceles más altos para estudiantes no europeos. Sin embargo, ninguna institución portuguesa tiene gran capacidad de atracción de postulantes extranjeros, un problema agravado por la barrera de idioma. El uso del inglés como idioma de enseñanza no solo necesitaría un gran esfuerzo por parte de las instituciones sino que implicaría también una pérdida de los candidatos de Brasil y de otros países de idioma portugués. En este sentido, las instituciones enfrentan un dilema que aún no está resuelto. El desequilibrio regional es otro problema del sistema portugués, ya que las instituciones del interior tienen baja capacidad de atracción comparado con aquellas del litoral atlántico. Para atraer estudiantes, el gobierno ha creado en los últimos años programas que ofrecen becas especiales para candidatos a instituciones en el interior del país.

La disminución del número de candidatos ha llevado a una competición de «casi mercado» para los estudiantes. En este contexto, las instituciones privadas se encuentran en clara desventaja, ya que son más caras que las públicas, tienen una base de reclutamiento muy local y un bajo prestigio social. Consecuentemente, el sistema privado está sufriendo actualmente una fuerte presión y atravesando un número considerable de cambios: venta de instituciones, cambios de subsistema, fusiones, encierros etc. Últimamente se ha asistido a varios cierres de instituciones privadas y

se espera que un número considerable de estas instituciones cerrarán o se fusionarán en un futuro cercano. El sector politécnico público, segundo en el ranking de prestigio y en la demanda, está también presionado para modificar su oferta, como ya está ocurriendo a través de los cursos a nivel ISCED 5. El sector universitario público tiene y tendrá alguna protección gracias a su carácter posicional, pero también será afectado, aunque en menor medida que los otros sectores mencionados.

La fuerte reducción en los programas de educación superior de los últimos cinco años ha ocurrido principalmente como consecuencia de las actividades de acreditación de la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES), en operación desde 2009. Entre 2009 y 2015, después de la definición de criterios claros para la acreditación de programas y ante las perspectivas de no acreditación, las instituciones procedieron a un gran número de discontinuaciones voluntarias de programas. En menor medida, A3ES también tomó decisiones de no acreditar programas que no cumplieran con los criterios requeridos para la acreditación. Una vez más, la mayor reducción se registró entre los programas ofrecidos por las instituciones privadas. Hasta hoy, 46,4% de los programas en funcionamiento en 2009 han sido cerrados. En el mismo periodo, las instituciones presentaron 2147 propuestas de nuevos programas, de los cuales 847 no recibieron acreditación. Esto demuestra que las instituciones están adaptando su oferta de carreras para mejorar la calidad, para cumplir con los estándares mínimos de acreditación y para adaptar la oferta a la demanda como una manera de atraer estudiantes.

El primer ciclo regular de acreditación terminará en 2016 y, actualmente, la A3ES está preparando la próxima etapa del sistema de aseguramiento de la calidad. Reconociendo que la evaluación de la oferta educacional total de programas es demasiado exigente desde el punto de vista del trabajo y de los costos, la A3ES ha iniciado discusiones con las instituciones de educación superior sobre los métodos a usar cuando se complete la ronda actual de evaluación/acreditación regular. Particularmente, la A3ES estima que para las áreas de excelencia identificadas durante el presente ciclo será posible adoptar un régimen más flexible de evaluación/acreditación, que podrá incluir la evaluación de solamente una muestra de la oferta educacional, junto a un proceso anual de monitorización basado en un grupo de indicadores previamente acordados con las instituciones.

En paralelo con la pérdida de estudiantes, se observó entre 2010 y 2015 una pronunciada disminución en el número de docentes contratados (15%). Siguiendo las mismas tendencias observadas en el caso de los estudiantes, la mayor reducción ocurrió en las instituciones privadas (un tercio de los docentes). En las instituciones públicas, la reducción se observó principalmente en el subsistema politécnico. La crisis económica ha afectado seriamente la entrada y la progresión de la carrera académica de docentes. Las instituciones han apelado cada vez más a profesores invitados o visitantes con contratos individuales por periodos determinados, contribuyendo así a la creciente precariedad de la carrera académica. Sin embargo, el nivel de precariedad contractual en el sector privado continua mucho más alto que en el sector público. En el sector privado no existen regulaciones de la carrera académica y la contratación se rige por legislación aplicable a las empresas privadas. Se ha verificado también un aumento en el número de docentes con el grado de doctor, siendo que el mayor progreso en términos de calificación del cuerpo docente se ha notado en las

universidades privadas. Sin embargo, continúa existiendo una proporción considerablemente mayor de docentes con doctorados en las universidades públicas.

La contracción del sistema también ha tenido un impacto en la investigación. Después de décadas de inversión en ciencia, investigación y formación avanzada de investigadores, el gasto en la investigación y el desarrollo cayó de 1,53% del PIB en 2010 a 1,29% en 2014 (DGEEC 2015). Otros acontecimientos en este periodo han causado un impacto negativo sobre la investigación académica: la evaluación de las unidades de investigación y desenvolvimiento lanzada en 2013 por la FCT, que llevó al cierre de casi la mitad de las unidades; la reducción drástica en el número de becas de investigación concedidas por la FCT; o la falta de una carrera real de investigación y la contratación de investigadores a través de becas, que no representan un vínculo contractual de trabajo. Las bajas probabilidades de encontrar trabajo, incluso en investigación y/o academia, se han reflejado en la fuga de cerebros y de fuerza laboral calificada ocurrida recientemente en Portugal (Cerdeira et al. 2016)

La población con educación superior ha aumentado en los últimos años, llegando a 19,7% en 2014. Aun así, este porcentaje continúa muy lejos del promedio de la OCDE de 36%. Durante el periodo 2010-2014, el número de graduados bajó, pero variando según el sector. Un aumento ligero de graduados en el sistema universitario contrastó con una ligera reducción en el sistema politécnico. El aumento de graduados en el sector público contrastó con una pronunciada reducción en el sector privado. Esto demuestra otra vez como la demografía ha afectado de modo diferenciado los diferentes sectores de la educación superior portuguesa: principalmente el sector privado, seguido por los politécnicos públicos y, en menor medida, las universidades públicas. El prestigio asociado a los diferentes sectores influye también en la empleabilidad. El desempleo afecta en mayor medida los graduados del sector privado. Los graduados de las instituciones politécnicas también tienen una menor probabilidad de conseguir empleo en comparación con sus compañeros del sector universitario, aunque la diferencia es menos pronunciada. A pesar del aumento en el desempleo de los graduados en los últimos años, la educación superior continúa siendo una inversión que tiene beneficios en términos de obtención de empleo, de condiciones laborales y nivel de remuneración.

Reflejando la evolución de las matrículas, hubo una disminución de los graduados de licenciatura y un aumento de los graduados de máster y doctorado. Eso se debe a la percepción pública actual según la cual la licenciatura ha perdido valor después de la implementación del Proceso de Bolonia, acompañada por la valorización del máster.

La profunda crisis económica ha marcado también el financiamiento de la educación superior. La administración que gobernó entre 2011 y 2015 redujo el gasto público, lo que tuvo consecuencias negativas para la inversión en la educación superior, en el sistema de I+D y en el sistema de apoyo social. Además, un nuevo énfasis en la calidad dio lugar a cambios en la fórmula de financiamiento para las instituciones públicas, mediante la introducción de criterios de desempeño (por ejemplo, la producción de nuevo conocimiento, la transferencia de conocimiento y la mejora de la gestión institucional).

El nuevo gobierno instalado en noviembre de 2015 pretende poner fin a las políticas restrictivas del gobierno anterior. Entre los cambios anunciados, se destacan

la definición del financiamiento para el período de la legislatura para permitir a las instituciones de hacer una planificación plurianual de sus actividades; y el aumento del presupuesto para la investigación, incluyendo un programa para la contratación de nuevos investigadores.

## I.19. República Dominicana

Las principales tendencias y avances de la educación superior dominicana durante el periodo 2010-2015 se podrían articular en torno a tres ejes fundamentales: la equidad, el aseguramiento de la calidad y el financiamiento a la investigación científica y tecnológica.

En términos de equidad, destacamos la evolución de la matrícula estudiantil del sistema educativo superior dominicano, que evidencia un mayor acceso a este nivel superior, donde se pasó de 3000 estudiantes en el año 1961, a 245,056 estudiantes en el 2000, a 322,311 en el 2005, a 422,027 en el 2010, y a 455,822 en el 2014 representando este incremento una significativa ampliación de la cobertura.

El proceso de privatización de educación superior dominicana, que ha llevado a la articulación de un sistema de educación superior compuesto mayoritariamente por instituciones privadas, se ha reflejado en la creciente participación de este sector en la captación de estudiantes que acceden a la educación superior. Durante el periodo 2010-2014 se observa un incremento en la población estudiantil de las instituciones de educación superior privadas. Su participación porcentual en la captación de estudiantes pasa de un 50,68% en el 2010 a un 57,76% en el 2014.

Para favorecer el acceso a estudiantes según su situación socioeconómica el Estado dominicano ha ampliado, a partir del año 2005, el programa de becas nacionales otorgadas por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología a jóvenes egresados de la educación media que desean ingresar a la educación superior y que no cuentan con los recursos económicos para cubrir los aranceles de sus estudios. Durante el periodo 2011-2014 se beneficiaron de becas parciales o totales 27,818 estudiantes, de los cuales 19,369 corresponden a becas naciones y 8,269 para cursar estudios a nivel internacional.

Este programa de becas se complementa con la tarifa subsidiada de las universidades públicas y con el programa mediante el cual el Gobierno dominicano otorga un incentivo a la educación superior (Tarjeta Joven Universitaria). Este programa contribuye a que los estudiantes de escasos recursos económicos que cursan una carrera universitaria realicen sus estudios con mejores condiciones, otorgándole un monto mensual para gastos en materiales educativos.

En República Dominicana la composición de la población estudiantil del nivel terciario por niveles está sesgada, de manera casi absoluta, hacia el nivel de pregrado. De los estudiantes que en el año 2014 cursan alguna carrera del nivel terciario, un 95% lo hace en el nivel de pregrado, un 2,5% en el nivel técnico, un 2,5% en el nivel de posgrado (maestría o especialidad).

Además, del año 2010 al año 2014 se observa un proceso de crecimiento grande en términos porcentuales, tanto para el nivel técnico superior, como para el nivel de posgrado (43,86%), sin embargo ambos niveles continúan siendo desproporcionalmente pequeños en relación al nivel de pregrado. Las promesas hechas por el Gobierno en el 2004 de crear Institutos de educación superior técnicos comunitarios, de carácter público, en el marco de una estrategia académica de movilidad y equidad social para enfrentar la pobreza y formar recursos humanos fundamentalmente en

las áreas tecnológicas no se ha ampliado a las diferentes regiones. Solamente se ha creado una institución de este tipo.

La composición de la oferta de programas de maestrías muestra una tendencia hacia la oferta de programas profesionalizantes y el poco peso relativo de los programas orientados hacia la investigación. Esta situación coloca a las instituciones de educación superior ante la disyuntiva de contratar, como profesores, a profesionales sin formación investigadora, tanto por la escasez de este personal, como por las condiciones poco propicias para la investigación que ofrecen las instituciones, lo que hace poco atractivo, a quienes tienen formación investigadora, integrarse a las mismas. Un aspecto a trabajar es el concepto de profesor a tiempo completo real, con dedicación fundamentalmente en una institución y el establecimiento de un sistema de investigadores.

Una mirada al esquema de aseguramiento de la calidad de la educación superior dominicana refleja avances significativos en la mejora de las instituciones como resultado de la evaluación quinquenal o global y de la evaluación de programas. También, se observa un mayor alcance en la aplicación y las acciones vinculadas a la prueba de orientación y medición académica para las personas que ingresan a la formación profesional en las instituciones. Los logros en estos aspectos continúan fortaleciendo el papel regulador del Estado a través del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) y su misión de acompañar a las instituciones en el mejoramiento continuo. El desarrollo armónico del Sistema demanda un sano equilibrio entre el Estado regulador y el ejercicio de la autonomía y la libertad académica de las instituciones de educación superior en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

La evaluación quinquenal realizada en este periodo 2008-2015 en 39 instituciones con una metodología que integra la autoevaluación, la evaluación externa con la participación de pares académico y el seguimiento al plan de mejora elaborado por cada institución como resultado de ambas etapas, marca un hito en el aseguramiento de la calidad. En particular, el acompañamiento ofrecido a las instituciones, por especialistas desde el MESCyT, durante todo el proceso de evaluación y de ejecución de la mejora establece un estilo colaborativo y de corresponsabilidad en la búsqueda continua de la calidad. Un aspecto importante es el compromiso de las instituciones con la superación de las áreas de mejora identificadas en el proceso evaluativo y las consecuencias establecidas por el MESCyT para las IES que no ejecutaron al 100% el plan en el tiempo establecido, al no otorgar becas a estudiantes para cursar carreras en las mismas.

Otra tendencia significativa del periodo es la evaluación de programas, el establecimiento y la puesta en marcha de normativas específicas para la formación docente, enfermería, medicina e ingenierías. Los resultados alcanzados muestran avances en la mejora continua conforme a estándares comparables internacionalmente, lo cual debe ser sistematizado para la mejora de las normativas mismas, ya que lo importante es generar una cultura de búsqueda de lo mejor al margen de la regulación.

Se observa en este periodo una ampliación de la aplicación de la prueba de orientación y aptitud académica (POMA) establecida en el marco legal de la educación superior y que todavía se aplica de manera voluntaria. Es necesario generalizar su aplicación para así cumplir con lo planteado en la Estrategia Nacional de Desarrollo

2030 (Ley 1-12) de establecer con carácter obligatorio una prueba de orientación y aptitud académica que cualifique si el estudiante posee los conocimientos y habilidades mínimas requeridas para iniciar los estudios de nivel terciario y además, establecer, en las instituciones de educación superior, programas de nivelación para aquellos estudiantes que no han completado satisfactoriamente dicha prueba y que han sido admitidos al Sistema.

Siguen siendo tareas pendientes contar con un Sistema Nacional de Acreditación y un Sistema Integral de Información de la Educación Superior. En relación con este importante tema, la *Estrategia Nacional de Desarrollo 2030* plantea dos desafíos. Uno es establecer un sistema nacional de acreditación de profesores y carrera académica, el cual ha estado en la Ley 139 desde el 2001 y en el Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018, sin darle operatividad alguna. El otro es establecer un sistema nacional de acreditación de instituciones de educación superior para asegurar un crecimiento ordenado y eficiente de la oferta de educación superior y garantizar su calidad. De forma que para cumplir con estas metas, la acreditación debe ser asumida como una prioridad del Estado y de las instituciones de educación superior.

Nuevamente el financiamiento de la educación superior dominicana es uno de los temas menos discutidos y profundizados en el ámbito académico y productivo, a pesar de su vinculación con la calidad del sistema y sus organizaciones. En relación al financiamiento durante el período 2010-2015 se mantiene la tendencia de aumento de los recursos destinados al financiamiento de la investigación a través del Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDOCyT), la concentración en el mejoramiento y construcción de las instalaciones físicas de la IES-Públicas, el otorgamiento de becas a estudiantes de pregrado y maestría para cursar estudios en el país y en el extranjero, y los recursos invertidos por el organismo regulador en la evaluación quinquenal y la evaluación de los programas de Medicina, Educación, Enfermería e Ingenierías.

Vale destacar que una de las decisiones más importantes de este quinquenio fue la evaluación de los programas de educación en el contexto de preocupaciones por la calidad del profesorado de los niveles de educación básica y media, la cual ha concluido con la formulación de unas normativas y la decisión de contratar docentes extranjeros especializados en las distintas disciplinas para resolver los males por décadas de la formación de maestros.

El financiamiento público ha mostrado una senda de crecimiento sostenido, aumentando en un 72.7% durante el periodo analizado; pasó de un 0,21% a un 0,27% del PIB. Lamentablemente, a pesar de estos avances aún no se alcanzan parámetros internacionales para países de desarrollo similar al de República Dominicana, ni se cumple el 5% del presupuesto nacional establecido en la Ley 139-01, ni el porcentaje que debe ser asignado a la Universidad Autónoma de Santo Domingo según la Ley 5778, que declara la autonomía de esa universidad. En el plan decenal de educación superior se propuso la meta de 2,2% del PIB para el 2018, lo cual, con las cifras disponibles, es difícil de alcanzar.



## 1.20. Uruguay

En las últimas décadas Uruguay ha comenzado a transitar una dinámica de transformaciones de su sistema de educación superior en el marco de múltiples tensiones y resistencias. Ha sido un proceso sin un plan y rumbo claro, con avances y retrocesos, en parte como respuesta a diversas coyunturas específicas y a iniciativas individuales o sectoriales, pero que ha ido conformando un escenario nuevo y que en parte está configurando un nuevo «futurible» totalmente diferenciado a los objetivos y visiones de los actores universitarios y de los caminos tendenciales (Rama & Garrido, 2015).

Se inició con la habilitación a la primera universidad privada y la diferenciación (1984), la regulación de la educación privada y el inicio de la diversificación terciaria privada con tres nuevas universidades (1995); continuó con la regionalización de la formación terciaria docente pública con 5 sedes en el interior (1997); la expansión de varias instituciones universitarias privadas (2000), incluyendo la habilitación de instituciones terciarias privadas del propio interior; la conformación de un sistemas de incentivo a la investigación (2007) y en este periodo estuvo marcada por la diferenciación pública y la creación de una segunda universidad del Estado (2012), el aumento de la regionalización y un incremento de la oferta tecnológica en el marco de un incipiente sistema de educación superior público.

### *Antecedentes. La educación superior durante el período 2005-2010*

Durante este periodo, bajo la presidencia de Tabaré Vázquez, se produjo un cambio político en la gestión del Estado y la gestión de la política de educación superior se orientó al reforzamiento de la UDELAR como pivote de la dinámica universitaria y en buscar detener y encapsular la diferenciación y la expansión de la educación privada, a través de restringir las autorizaciones de programas, enlenteciendo sus trámites administrativos y poniendo mayores controles administrativos no incluidos en la normativa con lo cual se cerró el ciclo de la diferenciación privada anterior, dada una visión bajo la cual se la concebía a la educación privada como una «rémora de la dictadura».

La orientación de reforzar el rol monopolístico de la UDELAR y como universidad «mayor» y cabeza del sistema se expresó en múltiples acciones como en la transferencia del Centro de Diseño Industrial (instituto terciario creado por el MEC en 1998) o el anteproyecto de ley de creación de la agencia de evaluación y acreditación, que la definía como «arquetipo universitario» y ámbito preceptivo de la regulación a las universidades privadas. Tal acción se dio además fundamentalmente a través de financiamiento de la educación pública. Así, el gasto terciario público aumentó significativamente y el presupuesto de la UDELAR alcanzó dimensiones internacionales, aunque sin la exigencia de contraprestación de acciones, políticas o resultados.

En este contexto, la UDELAR inicio una política de regionalización como derivación de presiones y exigencias desde el sistema político con una dotación importante de recursos, que le han comenzado a permitir constituirse en una universidad nacional, ampliando su plantilla de docentes de tiempo completo y creando nuevas infraestructuras físicas. En este contexto en el ámbito parlamentario proliferaron



propuestas de creación de universidades públicas en el interior del país que no fueron apoyadas por el gobierno e inclusive se redujo la autonomía de los Centros Regionales de Profesores (CERP) de la ANEP.

Al tiempo, se comenzaron a mostrar iniciativas puntuales hacia una mayor atención a la calidad y la investigación y se impulsó con vigor la recién creada Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el Sistema Nacional de Investigadores, que impulsaron nuevos mecanismos de asignación de fondos competitivos orientados a la investigación. Ello mostró una nueva forma de asignación de recursos públicos de investigación asociados a resultados, y aunque estuvo bajo la centralidad de la UDELAR que recibió la mayoría de los fondos y participó en los procesos de definición, fue la primera vez que se habilitó el acceso a fondos públicos en el sector universitario para investigadores del sector privado. Con ello, la dinámica académica pasó a tener impulsores externos desde la ANII y el SNI.

Durante ese primer gobierno del Frente Amplio, el modelo de cogobierno universitario se amplió a las demás ramas de enseñanza pública mediante la aprobación de una Ley General de Educación en el 2009 que dotó de mayor corporativización y cogestión a las instituciones públicas, reafirmó el carácter legal gratuito de toda la educación pública, incluida la superior y los posgrados, y fijó un mayor rol de lo estatal en lo educativo.

### *Los ejes de la política universitaria en el periodo 2010-2015*

Al calor del aumento de los recursos públicos y de los ingresos de las familias, la matrícula universitaria tanto pública como privada continuó creciendo. El eje central de la política se focalizó en el impulso al sector público, en el aumento de la matrícula técnica y tecnológica y en la búsqueda de una regionalización de la oferta pública y relativamente también de la privada. Puede resumirse así: se constituyó una política de masificación y de diferenciación educativa, con baja atención a los problemas de calidad y sistémicos. Por un lado hubo un importante –aunque menor– crecimiento del sector privado asociado al aumento de escala de las instituciones, el aumento de las rentas de las familias y lentamente a un formato de gestión más empresarial y profesional, que permitió acompañar la expansión de la demanda asociada a una generalizada expansión económica con más exigencias de calidad desde el mercado.

La dinámica en general se caracterizó por la continuidad de las limitaciones a la apertura de ofertas del sector privado y una mayor libertad en el sector público con menos crecimiento de recursos en este caso. Los controles tan rígidos que caracterizaron al primer periodo del gobierno del Frente Amplio (2005-2010) tuvieron una relativa flexibilización práctica y el tono general de la relación pública-privada fue menos conflictiva y se construyeron dinámicas menos confrontativas.

Hubo una continuación de la expansión de los postgrados pero se mantuvo una muy escasa oferta a nivel de doctorados en el marco de una regulación confusa y compleja de varios niveles diferenciados entre el sector público y el privado. Ha habido una expansión de los posgrados profesionales en el sector público asociado a la creación de ingresos financieros extrapresupuestales y en creciente régimen de competencia con el sector privado. La oferta de doctorados en el sector privado se redujo y hubo más restricciones para la apertura de ofertas, se aprobaron criterios

para la aprobación de los doctorados reduciéndose con ello la lógica de la regulación casuística y más política.

Destaca en el periodo un relativo aumento de la internacionalización universitaria en general como un proceso independiente y desordenado impulsado por las instituciones independientemente. El Mercosur ha sido el eje de políticas públicas internacionales con muy escasos resultados. El centro de gravedad estuvo puesto en procesos de acreditación regionales, abandonándose el objetivo del período anterior de promover la movilidad y el reconocimiento de las certificaciones. Ha habido una limitación al ingreso de instituciones internacionales, tanto en forma presencial como a distancia. Dos instituciones, relacionadas con instituciones públicas y privadas internacionales, se retiraron por diversos motivos, entre los cuales destaca las dificultades de funcionamiento y de autorización a la apertura de nuevas ofertas. Las ofertas y estudiantes de estas instituciones fueron rápidamente transferidas a proveedores locales. En materia de internacionalización ha habido aumentos de movilidad de ingreso de estudiantes especialmente brasileños y de docentes en general. El ingreso de estudiantes extranjeros ha estado asociado a la gratuidad de la oferta pública y a acciones de la Universidad de la Empresa (UDE) para atraer estudiantes del Mercosur, en un contexto de diferencias cambiarias y de ofertas más flexibles e intensivas que en Brasil.

Igualmente los sistemas de incentivo a la investigación, los proyectos de la Unión Europea (especialmente los proyectos ALFA) y de la Embajada de Estados Unidos (especialmente las becas Fulbright), han facilitado un aumento de la internacionalización de la investigación y la participación en redes internacionales.

La educación a distancia se mantuvo limitada y no se ha expandido en el país, aunque se inició el proceso de habilitación normativa. El sistema de educación superior inició una lenta incorporación de tecnologías de información y comunicación a través del mayor uso de laboratorios, plataformas y recursos digitales en casi todas las universidades. La UDELAR ha desarrollado una fuerte acción en la materia proyectando a futuro una dinámica pedagógica con fuerte acento de formas semipresenciales a través de una plataforma integrada.

Los ejes centrales del período fueron la consolidación del Sistema Nacional de Investigadores y de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) que tuvo un mayor presupuesto y en la cual el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) tuvo una injerencia y manejo más directo en términos políticos, una mayor regionalización de las universidades privadas de la capital que consolidaron sus sedes en Salto, Maldonado, Punta del Este y Colonia, un acento importante en la regionalización por parte de la UDELAR con un impulso a la coordinación entre los diversos oferentes terciarios y actores públicos, un plan estratégico en ciencia (PENCTI) (2010), una nueva regulación sobre la educación privada y una orientación general hacia el aumento de ofertas técnicas con el aumento de la presencia de ofertas técnicas terciarias de la Universidad del Trabajo (UTU) en acuerdo con la Universidad de la República. Entre lo más destacado de la política universitaria, destacó el fin del monopolio público con la creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) (2012).

Falta sin duda mucho para recorrer, pero es un camino a tientas sin brújula y por ende conflictivo y desarticulado, que terminó bloqueando rápidamente proyectos fundamentales como transformar los Centros Regionales de Profesores (CERP) y el

Instituto de Profesores Artigas (IPA) con la creación de una Universidad Pedagógica y la habilitación al ingreso de nuevos proveedores fundamentalmente internacionales, la creación de una agencia de evaluación y acreditación, lograr mitigar los altos niveles de deserción, la falta de movilidad estudiantil y docente, crear carreras académicas a nivel sistémico y desarrollar formas de evaluación de los aprendizajes. Aunque ha habido un aumento de los posgrados, hay una enorme debilidad en la oferta y la matrícula de doctorados.

### *Políticas públicas y dinámicas universitarias en el periodo*

Debilidades mantenidas y desarrolladas	Fortalezas desarrolladas en el periodo
Baja eficiencia de titulación derivado de alta deserción.	Consolidación del sistema nacional de investigadores.
Alta inequidad social de acceso y egreso, con muy baja cobertura de sectores de bajos ingresos.	Conformación de una política orientada hacia la regionalización de la oferta pública.
Alta diferenciación en el acceso y de ofertas entre Montevideo y el interior.	Creación de la Universidad Tecnológica.
Creciente desigualdad de géneros por baja y decreciente cobertura masculina.	Aumento de la oferta de tecnólogos y técnicos universitarios.
Ausencia de un marco normativo de educación superior.	Aumento del presupuesto público a la educación terciaria.
Falta de un marco de evaluación y acreditación sistémico de la calidad.	Política de coordinación de la oferta terciaria pública.
Carencia de sistemas homogéneos de regulación de estándares mínimos y de supervisión entre el sector público y entre este y el sector privado.	Mayor grado de consenso en las políticas universitarias con el sector privado.
Sistema de fiscalización de autorizaciones de oferta privados previo burocrático y lento.	Mayor nivel de escalas y calidad de las instituciones privadas.
Carencia de un sistema de licenciamiento profesional.	Aumento de la regionalización de las ofertas universitarias públicas.
Ausencia de un sistema de recertificación profesional.	Aprobación de criterios para la autorización de programas doctorales.
Carencia de una regulación y de ofertas de educación virtual.	Habilitación de ofertas de educación a distancia.
Escasa diferenciación institucional.	Aumento de la oferta pública en el interior del país.
Cierre de instituciones privadas, con impacto especialmente en el interior del país (Politécnico de Valencia; Instituto Autónomo del Sur).	Mayores políticas de impulso a la investigación y consolidación del SNI.
Baja presencia de doctorados y carencia de posdoctorados.	
Poco grado de internacionalización de los sistemas terciarios.	
Bajo nivel de eficiencia de los aumentos de la asignación presupuestal pública.	
Sistema de financiamiento a la educación superior sin contraprestación.	
Regulación de la educación privada en base a Decreto.	

## 1.21. Venezuela

Un balance final de la situación de la educación superior en Venezuela durante el período 2010-2015 y las tendencias que se perfilan, debe apuntar hacia cuatro aspectos clave.

En primer lugar, destaca el tema de la disponibilidad de información y la transparencia de la misma. En este sentido, de parte de los organismos del gobierno, a quienes expresamente en la normativa legal se atribuye la responsabilidad de ofrecer tal información (MPPEUCT, a través de la OPSU), la posición asumida es que algunas de las estadísticas universitarias son materia confidencial o, probablemente sea que no se han procesado, de tal manera que mucha de la información necesaria (por ejemplo, discriminación de la matrícula por género, estadísticas sobre los profesores, información sobre la tasa de graduación oportuna y de abandono temprano y toda la información acerca de las instituciones privadas) es imposible de obtener, a pesar de la solicitud reiterada a los funcionarios encargados.

Hay que mencionar además que toda la información que el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU) ofrecía en su página web, ha desaparecido con la fusión que se realizó en 2014 con el Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación (MPPCTI). La nueva página web del Ministerio así creado (MPPEUCT) prácticamente no ofrece información sobre educación universitaria y la que ofrece sobre ciencia, tecnología e información no está actualizada. En ambos casos, la página remite a otros enlaces (al de la OPSU, por ejemplo) donde tampoco está disponible esa información.

Por otra parte y, también con relación a la información estadística, la fuente utilizada fueron las Memorias del MPPEU (2010-2014) a las cuales se puede acceder en la página de la Asamblea Nacional (mas no en la del Ministerio). Sin embargo, sobre la información que ofrece este documento, también hay que señalar que está presentada en dos formas: una primera parte refiere al resumen que el ministro proporciona sobre lo realizado por el organismo durante el periodo fiscal (1 de enero-31 de diciembre de cada año); la otra parte, corresponde al informe que cada institución pública, por separado, suministra al Ministerio sobre su funcionamiento durante el mismo periodo. Lo paradójico es que en el caso de la matrícula, la información proporcionada por el Ministerio en la primera parte de la Memoria no coincide con la sumatoria de la información que aportan las instituciones. Esta inconsistencia de la información sugiere poca transparencia oficial en reconocer la evidencia de la disminución de la matrícula, por lo menos en las instituciones públicas, ya que se desconoce los datos de las privadas, a pesar de la creación de tantas universidades.

Otra observación importante con respecto a la información oficial es también la superficialidad del manejo y presentación de la información; por ejemplo, con relación a las universidades creadas y en supuesto funcionamiento y sobre las cuales hay mención pero no se ofrece más información acerca de las mismas, en los documentos oficiales (por ejemplo, la Universidad Indígena del Tauca, la Universidad de los Pueblos del Sur, la Universidad de los Hidrocarburos).

En resumen, la disponibilidad y calidad de la información estadística sobre educación superior en Venezuela es escasa y casi nula en muchos casos. Tendencia que se ha acentuado en los últimos años.

Un segundo aspecto a considerar en el dibujo de las tendencias que se observan en el periodo es el del marco jurídico. La conclusión es que hay un vacío legal a pesar de la existencia de legislación sobre educación superior. La Constitución Nacional, la Ley de Universidades, la Ley Orgánica de Educación podrían ser la base para la construcción del entramado jurídico que sustente la existencia y funcionamiento del subsistema de educación universitaria. No obstante, las contradicciones en la interpretación que los distintos actores, dentro y fuera de las universidades, hacen de estos instrumentos legales, han contribuido a un clima de incertidumbre jurídica que a su vez resta legitimidad al funcionamiento de las universidades.

A ello se añade que el gobierno nacional emite decretos que no aclaran la situación sino que la complican aún más, como ocurre con el Reglamento Orgánico del MPPEUCT en cuanto a las atribuciones que le corresponden a este organismo y la incompatibilidad que existe entre estas normas y lo que la Ley de Universidades vigente establece.

Por otra parte, desde que la Ley de Educación Universitaria fue vetada por el presidente y rechazada por las universidades autónomas en 2010 y, aunque hay consenso acerca de la necesidad de una nueva Ley para el sector, no ha habido iniciativas con relación a la creación de una nueva normativa. Este vacío legal ha ocasionado principalmente la suspensión de los procesos electorales internos para el nombramiento de las autoridades rectorales y decanales y de representantes de los distintos actores universitarios en los órganos colegiados, cuyos mandatos están vencidos, generando un clima de incertidumbre y la carencia de la legitimidad necesaria para el funcionamiento de las instituciones. La decisión acerca de este tema electoral está en el Tribunal Supremo de Justicia desde hace más de cuatro años, sin que hasta el momento se haya pronunciado.

Todo esto permite suponer que el gobierno no está interesado en someter a la discusión pública un nuevo ordenamiento legal y ha tomado la decisión de suplantar esta falta con la emisión de decretos presidenciales que al final le han permitido ir construyendo su modelo de educación universitaria, bajo los parámetros ideológicos implícitos en el proyecto socialista que propugna.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, otra tendencia que se observa en el periodo es la profundización y el fortalecimiento del centralismo en las decisiones sobre educación superior. Poco a poco, el gobierno nacional ha venido asumiendo atribuciones que correspondían a las universidades, especialmente a las autónomas y ha copado todos los espacios con instituciones universitarias, organismos e incluso asociaciones sindicales cooptadas, sobre las cuales mantiene un control absoluto. Esta concentración del poder en el gobierno nacional se advierte en medidas que incluyen desde el otorgamiento de presupuestos deficitarios, la contratación de los profesores y la fijación de sus salarios a través de la Convención Colectiva Única, el control sobre el ingreso estudiantil, las restricciones al financiamiento de la investigación que no calce en lo que según su patrón ideológico es pertinente desde el punto de vista social, hasta los intentos de imponer un único currículo nacional a través de los Programas Nacionales de Formación, ya vigentes en las universidades no autónomas.

Tal concentración del poder en el gobierno nacional, a través del MPPEUCT y los problemas financieros a los cuales se enfrenta la educación universitaria, socava la autonomía en las universidades que tradicionalmente han tenido esta condición, al

tiempo que retrasa las posibilidades de las que, siendo experimentales podrían, según lo establece la Constitución, conseguir su autonomía en el futuro.

Un cuarto y último aspecto a resaltar, aunque de una u otra manera está implícito en los anteriores, es la presencia de un discurso cargado ideológicamente y constituido por obra de la figura del Estado Docente, consagrada en la Ley Orgánica de Educación, en modelo hegemónico para la educación y, en particular, para la educación universitaria.

La radicalización que tal discurso ideológico representa permite suponer que estas tendencias brevemente dibujadas, se mantendrán a no ser que se produzca un cambio político de fondo en Venezuela.



Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres digitales de

**RIL® editores**

Teléfono: 22 22 38100 / [ril@rileditores.com](mailto:ril@rileditores.com)  
Santiago de Chile, octubre de 2016

Se utilizó tecnología de última generación que reduce el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente el papel necesario para su producción, y se aplicaron altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos en toda la cadena de producción.