
3

Antiguos retos por enfrentar: la crisis permanente de la educación terciaria en los países en desarrollo y transición

Los problemas de calidad y falta de recursos se complican aún más debido a las nuevas realidades que enfrenta la educación superior, en medio de la lucha que libran las instituciones de este sector para atender el número de estudiantes que va siempre en aumento. Responder a esta demanda sin diluir aún más la calidad constituye un desafío especialmente abrumador. La expansión, tanto en el ámbito público como en el privado, ha sido desenfrenada, no planeada y con frecuencia, caótica. Los resultados –el deterioro del promedio de la calidad, las constantes desigualdades no solo entre regiones y entre países sino dentro de estos últimos, así como la oferta cada vez mayor de educación superior con fines lucrativos– podrían originar graves consecuencias.

Informe del Grupo de expertos
sobre educación superior y sociedad
(Banco Mundial y Unesco, 2000)

La educación terciaria puede desempeñar una función catalizadora en cuanto a su contribución para que los países en desarrollo y transición puedan enfrentar los retos de la economía del conocimiento y cumplir con los papeles y funciones descritos en el capítulo 2. Sin embargo, esto depende de la capacidad que tengan estos países de superar los serios problemas que han afectado a los sistemas de educación terciaria y dejado algunos de ellos en una situación de grave crisis.

Realizar una evaluación panorámica de los principales problemas que enfrentan los sistemas de educación terciaria alrededor del mundo constituye una tarea ardua, si no imposible. A diferencia de las escuelas de nivel básico, que comparten muchas similitudes en diferentes países, los sistemas de educación terciaria se presentan en una multiplicidad de tamaños y configuraciones. Sin embargo, pese a la gran cantidad de

contrastes que hay entre los sistemas de educación terciaria en cuanto a su tamaño, grado de diversificación, participación de instituciones privadas, modelos de financiamiento y costos unitarios así como de modalidades de gobernabilidad, se da un conjunto de retos comunes que se pueden analizar desde una perspectiva integral. Estos problemas surgen, en gran medida, como resultado del proceso de cambio de una modalidad de educación terciaria elitista a una masiva, con serias restricciones de recursos y sobrellevando la carga de un legado continuo de desigualdades respecto al acceso y los resultados académicos, la calidad inadecuada de la enseñanza, la escasa relación con las necesidades económicas y unas estructuras rígidas de gobernabilidad y gestión. En tiempos recientes los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) han encarado retos semejantes, que han abordado utilizando una variedad de enfoques y obteniendo diversos grados de resultados.

La necesidad de ampliar la educación terciaria

A pesar del acelerado crecimiento de la matrícula en el nivel terciario en la mayoría de los países en desarrollo y transición durante las décadas pasadas, la brecha entre estas economías y los países de la OCDE no se ha disminuido. En realidad ha ocurrido, lo contrario, tal como se observa en el Gráfico 3.1. En 1980 la tasa de matrícula para educación terciaria en Estados Unidos fue de 55%, mientras que el promedio correspondiente a los países en desarrollo fue de 5%¹. En 1995 las tasas respectivas fueron de 81% en Estados Unidos y de 9% en los países en desarrollo.

Las tasas de matrícula han mostrado inclusive un ligero descenso en Europa Oriental y Asia Central, de 36% en 1990 a 34% en 1997. No obstante, el promedio regional oculta tendencias muy diferentes. Ha ocurrido un acelerado crecimiento en Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia y Eslovenia, donde las tasas de matrícula oscilan ahora entre 20 y 30%, pero estos niveles se encuentran estancados o decrecientes en países del Centro de Asia tales como Tayikistán (9%) y Uzbekistán (5%).

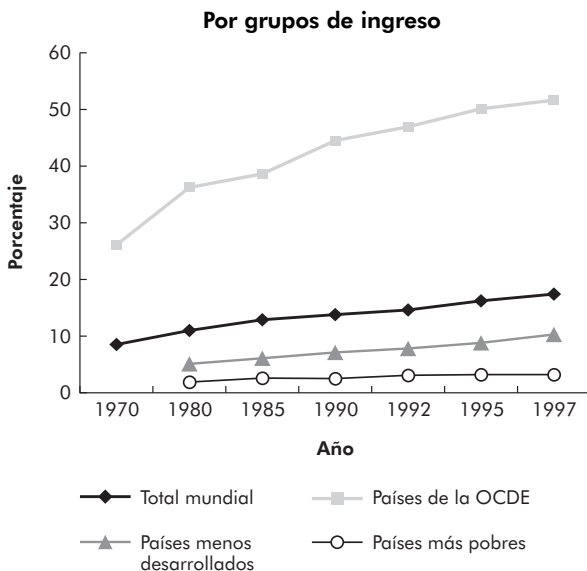
Las otras regiones del mundo, América Latina y el Oriente Medio muestran los promedios más altos (datos de 1997), con 18 y 15%, respectivamente, mientras que Asia del Sur y África presentan los más bajos (7 y 4%, respectivamente). El promedio de 11% correspondiente a Asia Oriental oculta grandes diferencias de países individuales, que van de menos de 2% en Camboya hasta casi 30% en Filipinas y 51% en Corea, que se encuentra a la par con el promedio de los países de la OCDE. La necesidad de invertir en la ampliación de la cobertura para el nivel terciario salta a la vista en países grandes del Asia, como China (5% en

1997), India (6%) y Pakistán (3%), así como de América Latina, donde Brasil y México muestran tasas de matrícula de menos del 15%.

Aunque el crecimiento poblacional ocurre de manera más acelerada en el mundo en desarrollo que en los países de la OCDE, en estos últimos las tasas de transición de la educación secundaria a la terciaria han sido superiores, por diferentes razones. Entre ellas se encuentran los aumentos significativos en las tasas de terminación de la educación secundaria, la percepción de los logros educativos por parte de los estudiantes como medio para obtener ingresos superiores, y la necesidad de mano de obra altamente calificada en una economía global que cambia a un ritmo muy rápido.

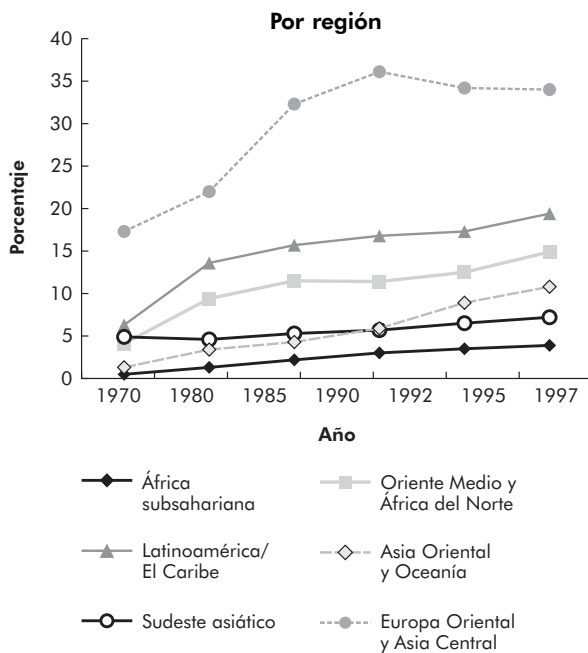
En el mundo en desarrollo, donde más rápidamente se han incrementado las tasas de matrícula en el nivel secundario es en Asia Oriental (de 47 a 66% entre 1990 y 1997), seguido por América Latina (de 51 a 62%) y el Oriente Medio (de 52 a 57%). En el África subsahariana, por el contra-

Gráfico 3.1 Tasas brutas de matrícula en educación terciaria, 1970-1997



Nota: Los países de más bajo desarrollo son aquellos que han sido clasificados como tales por las Naciones Unidas; 49 países fueron incluidos en esta categoría para el 2002.

Gráfico 3.1 continuación



Fuente: Unesco (1999, 2000b).

rio, el aumento de la matrícula en la escuela secundaria ha sido más lento como resultado de un descenso en el ingreso a la educación básica y del dramático impacto demográfico del VIH/Sida. Las regiones de Europa Oriental y Asia Central son las únicas en las que, en efecto, las tasas de matrícula en secundaria han disminuido (de 92 a 87%), principalmente debido al abandono de los cursos de capacitación vocacional.

Una de las razones por las cuales los niveles de matrícula en educación terciaria continúan siendo relativamente bajos en muchas partes del mundo en desarrollo, es la falta de diferenciación institucional para atender una demanda creciente de carácter tan variado. En América Latina, por ejemplo, aunque algunos países cuentan con un significativo sector terciario no universitario (79% del total de las matrículas en el nivel terciario en Cuba, 43% en Perú, 38% en Brasil, y 35% en Chile), en otros países, entre éstos El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, el sector no universitario representa menos del 5%. La mayoría de los países africanos subsaharianos también tienen un pequeño sector no universitario, salvo Kenya y Sudáfrica (54%), Ghana (35%) y Nigeria (31%).

Se cuenta con evidencia suficiente para afirmar que las instituciones no universitarias, tales como los *junior colleges*, producen egresados con calificaciones que corresponden a las necesidades del mercado de trabajo. En Taiwan (China) más de 90% de las exportaciones son producidas por graduados de *community colleges* que trabajan en pequeñas y medianas empresas (Pymes), las cuales emplean al 78% de la población laboral y han desempeñado un papel primordial en el desarrollo económico en general². La falta de diferenciación institucional en muchas partes del mundo constituye una gran preocupación, no solo debido a que las instituciones no universitarias pueden absorber una porción importante de la demanda de educación terciaria, sino también porque, en general, pueden responder en forma más oportuna a las necesidades cambiantes del mercado laboral, tal como lo ilustra la contribución positiva de los *junior colleges* coreanos.

Teniendo como referencia la brecha que se presenta en las tasas de matrícula, otro problema igualmente preocupante es la lenta expansión de la educación de posgrado en muchas partes del mundo. En la región de América Latina y el Caribe los estudiantes matriculados en programas de posgrado representaron en promedio únicamente 2,4% de la matrícula total en educación terciaria para 1997, en comparación con 12,6% correspondiente a Estados Unidos. Mientras los países de la OCDE producen, en promedio, un nuevo egresado del nivel de doctorado al año por cada cinco mil habitantes, la proporción es de un graduado por cada setenta mil en Brasil, de uno por cada 140 mil en Chile y de uno por cada 700 mil en Colombia. Más de las dos terceras partes del total de estudiantes latinoamericanos de posgrado se concentran en solo dos países, Brasil y México.

En Tailandia los estudios de posgrado representan 3% del total de la matrícula, en comparación con 8% de Corea. El relativo subdesarrollo de la educación universitaria en varios países asiáticos se puede relacionar con la tradición imperante en estos países de enviar estudiantes al exterior.

En África, el crecimiento observado en la educación de posgrado ha sido muy lento, excepto en Sudáfrica. Un estudio reciente sobre ocho países del oriente de África (Etiopía, Kenya, Malawi, Mozambique, Ruanda, Tanzania, Uganda y Zimbabwe) reveló que el número anual de graduados de maestrías en economía en estos países, que fue de 20 en 1990, aumentó tan solo a 94 en 2000. Durante el mismo periodo, el número de graduados del nivel de doctorado, especialmente en ciencias básicas fue muy bajo y los pocos grados otorgados se basaron en tesis, con poco trabajo realizado, o ninguno, durante el curso (Obwana y Norman, 2000). En Nigeria, donde vive 20% de la población del África, únicamente participan en investigación y desarrollo quince científicos e ingenieros por cada millón de habitantes; mientras que esta cifra es de 150 en India, de 350 en China y de 3.700 en Estados Unidos.

En varios de los países de Europa Oriental y Asia Central la fuga de cerebros es un obstáculo enorme para el desarrollo de los estudios de posgrado. En Bulgaria, por ejemplo, el número de estudiantes de doctorado ha descendido de 5.000 a 3.400 desde 1996. Esta circunstancia constituye una seria restricción a la acumulación de elementos propios de los sistemas nacionales de innovaciones que son tan esenciales para aumentar la productividad nacional, la capacidad investigativa, los investigadores y profesionales capacitados en las universidades, los graduados, las habilidades avanzadas en los terrenos técnico y administrativo, y los vínculos dinámicos entre la universidad y la industria.

En muchos países las restricciones fiscales recientes han debilitado la capacidad financiera necesaria para asumir una mayor ampliación del sistema de educación terciaria pública que mantenga un grado de calidad satisfactorio. En el curso de los pasados 10 a 15 años el presupuesto para educación terciaria como porcentaje del presupuesto total de educación pública se ha mermado significativamente en varios países, incluidos Bangladesh (del 13 al 8%), China (del 20 al 16%), Ghana (del 15 al 12%), Guinea (del 29 al 17%), Nepal (del 35 al 19%), Omán (del 15 al 7%) y Filipinas (del 22 al 18%). En Ecuador, México y Perú el presupuesto por estudiante se redujo 30, 20 y 30%, respectivamente, entre 1980 y 1990.

La demanda de educación terciaria de alta calidad se puede observar al analizar el gran número de estudiantes de los países en desarrollo que deciden estudiar en el exterior, particularmente en Estados Unidos. Durante el año académico 2000–2001 hubo 547.867 estudiantes extranjeros en este país, lo cual constituye aproximadamente 3,8% de la matrícula total en las universidades de Estados Unidos. Esto contribuyó casi con 11,04 mil millones de dólares a la economía estadounidense. En 2000–2001, los diez primeros lugares de origen de los estudiantes extranjeros en Estados Unidos fueron (en orden descendente): China, India, Japón, Corea, Taiwan (China), Canadá, Indonesia, Tailandia, Turquía y México³. Estados Unidos continúa siendo el principal destino escogido por los estudiantes internacionales, aunque otros destinos importantes para los estudiantes de los países en desarrollo son el Reino Unido, Australia, Francia y Alemania.

En varios países la matrícula en educación terciaria del sector público se ha estancado o, cuando ha crecido, ha sufrido recortes presupuestales. En Sri Lanka, la matrícula en instituciones públicas de educación terciaria se ha quedado en 2% desde 1990 por falta de financiamiento por parte del gobierno. En África el presupuesto por estudiante ha descendido, en términos reales, en diez de los quince países sobre los que se tienen datos. La epidemia de VIH/Sida ha agravado el problema de los menguados recursos y disminuido las posibilidades de financiamiento. Las universidades se han visto forzadas a gastar mucho más como con-

secuencia de la epidemia, tanto en costos directos –por concepto de servicios, exámenes y tratamientos médicos, pago anticipado de beneficios por enfermedades terminales y gastos funerarios, además del reemplazo, de la contratación y de la capacitación de personal, como en costos indirectos relacionados con el mayor ausentismo, las generosas concesiones de incapacidad por enfermedad y la disminución general de la productividad.

Las limitaciones financieras se hacen aún más agudas en épocas de crisis económicas y, en ocasiones, conllevan disminuciones significativas de la matrícula en el nivel terciario. En Asia Oriental, por ejemplo, algunas de las respuestas típicas a la crisis financiera de 1997–1998 en Indonesia, Corea y Tailandia fue la deserción de los estudiantes de bajos ingresos que les impidió terminar sus estudios, y el traslado de los estudiantes de ingresos medianos y altos de instituciones terciarias privadas a instituciones públicas (Varghese, 2001). Se han observado esquemas similares en algunos países de América del Sur, dentro de los que se destacan Bolivia y Colombia. La Asociación Colombiana de Universidades calcula que las privadas del país han perdido cerca del 20% de sus estudiantes desde 1999. En Europa Central y Oriental la prolongada crisis económica y la introducción de principios de mercado en la organización económica al inicio de los años 1990 produjo un marcado descenso (de entre 30 y 80%) en la financiación pública de universidades y academias científicas. Luego de la caída de la Unión Soviética, las inversiones en investigación y desarrollo cayeron drásticamente en Rusia, de más de 2% en 1990 a apenas 1% al final de la década; el promedio comparable de los países de la OCDE es de 2,2% (Cervantes y Malkin, 2001).

Al problema de los fondos insuficientes y a veces decrecientes se suele sumar el uso ineficiente de los recursos disponibles. En muchos de los países de Europa Central y Oriental, por ejemplo, el presupuesto público por estudiante no alcanza a ser más del 10 al 25% del promedio destinado por los países de la OCDE, pero en relación con el PIB per cápita es significativamente superior al de los países de la OCDE, lo cual implica que hay un alto grado de ineficiencia en la utilización de los recursos. En los países del antiguo bloque socialista el sector de la educación terciaria continúa fragmentado, pese a los repetidos intentos (particularmente en Estonia y Hungría) de estimular la fusión de instituciones. Existe un número grande de instituciones pequeñas que funcionan con costos unitarios muy altos, ofreciendo programas de estudio similares. Las ineficiencias en la gestión agotan los limitados recursos y los desvían de los objetivos fundamentales de incrementar y mejorar la cobertura, el acceso, la calidad, la equidad, la pertinencia y la gestión de las instituciones de educación terciaria. Algunos ejemplos de estas ineficiencias comprenden subutilización de instalaciones, duplicación de programas,

bajas proporciones estudiante-profesor, altas tasas de deserción y repitencia, procedimientos de adquisición antieconómicos y asignación de una gran proporción del presupuesto a gastos no educativos. Muchas instituciones públicas de educación terciaria están sobrecargadas con un número muy grande de estudiantes y, sin embargo, con frecuencia tienen instalaciones subutilizadas. Debido a normas de la administración pública o a convenios con sindicatos, muchas de las edificaciones universitarias están cerradas en la noche y los fines de semana.

Las bajas proporciones estudiante-profesor y las altas tasas de repitencia y deserción elevan el costo por egresado. En China y en Brasil, por ejemplo, estas proporciones son muy bajas en las universidades públicas, entre 5:1 y 9:1 en las universidades chinas y de 9:1 en las universidades federales brasileñas, en comparación con un rango de 15:1 a 20:1 en las universidades europeas. En cuatro universidades nigerianas la tasa de graduación es de 10% o de menos (Hartnett, 2000: 5). En muchas partes del mundo las elevadas tasas de repitencia y abandono constituyen algunas de las causas más importantes de la baja eficiencia interna de las universidades públicas. Esta reducida eficiencia predomina especialmente en países con acceso abierto, como es el caso de la mayoría de los países africanos francófonos y algunos de América Latina (Argentina, República Dominicana, Guatemala y Uruguay). El problema suele complicarse aún más debido al tiempo requerido para obtener los primeros grados, que se prolonga más allá de lo habitual. Por ejemplo, en Bolivia el primer grado se debe obtener en un lapso de cinco años pero, en la práctica, los estudiantes se gradúan, en promedio, a los nueve años de estudios. Las universidades públicas de Guatemala gastan 22 años-estudiante para que un graduado finalice una carrera universitaria de seis años. En Indonesia, la duración promedio requerida para obtener un grado en una carrera universitaria de cuatro años, es de siete años.

En muchos países gran parte del presupuesto de la educación terciaria pública se dedica a gastos no universitarios, en apoyar programas de becas estudiantiles y subsidiar servicios para los estudiantes como alojamiento, alimentación, transporte, servicios médicos y préstamos. En Asia, el apoyo a los estudiantes representa únicamente 6% de los gastos recurrentes, pero en los países de la OCDE esta cifra es del 14%, mientras que en los de Europa Oriental y Asia Central es del 15%, en el Norte de África, Oriente Medio y América Latina cerca del 20%, y alrededor de 50% en el África subsahariana francófona. En Sri Lanka, por su parte, todos los estudiantes reciben un subsidio de manutención sin importar cuál sea su condición socioeconómica.

Otra fuente de ineficiencia en algunas instituciones públicas es la gran cuantía de gastos fijos y de nómina correspondientes a funcionarios no docentes. En China el personal no docente de las universidades es más numeroso que el profesorado. En Nigeria únicamente 2,7% de los pre-

supuestos universitarios se dedica a gastos pedagógicos en comparación con 35% asignado a la administración (Hartnett, 2000: 15). Por último, varios países ofrecen a su personal un cúmulo muy generoso de beneficios salariales y estas prestaciones sociales constituyen el grueso de los gastos, lo cual deja exiguos recursos disponibles para gastos no salariales con fines propiamente educativos (materiales de enseñanza, recursos para bibliotecas y suministros de laboratorios, entre otros). En Venezuela los sueldos de los profesores activos y las pensiones de los profesores retirados representan 69% del presupuesto de las universidades públicas; en Brasil, por su parte, estos rubros suman 90% del presupuesto total.

Persisten las desigualdades

Junto con el acelerado crecimiento de la tasa de matrícula, se ha logrado un notable progreso en muchos países en cuanto al acceso a la educación terciaria de los grupos tradicionalmente menos privilegiados, incluso de estudiantes provenientes de zonas rurales y mujeres. No obstante, la educación terciaria y en especial el sector universitario, por lo general continúa siendo elitista y la mayoría de los estudiantes proviene todavía de los segmentos más favorecidos de la sociedad. Aunque en la mayoría de países e instituciones no se recopila información sistemática acerca del origen socioeconómico de los estudiantes, el esquema sí se hace evidente cuando hay disponibilidad de estadísticas y de encuestas a hogares. En América Latina, la proporción de estudiantes provenientes del tercio más bajo de la distribución de ingresos que se matricula en la educación terciaria es de tan solo 6% en Perú, 11% en Chile y en Uruguay 18% (García Guadilla, 1998). En el África subsahariana francófona los hijos de los empleados de cuello blanco constituyen 40% de los matriculados en educación terciaria, aunque este grupo de profesionales representa únicamente 6% del total de la fuerza laboral (Banco Mundial, 1994: 23).

Uno de los factores determinantes de la disparidad es el ingreso familiar, aunque, según el país, hay otros aspectos que pueden contribuir a un acceso desigual y a resultados académicos dispares. Entre éstos se encuentran las castas, el origen étnico, el idioma, la procedencia regional, el género y la discapacidad física. En India se han realizado esfuerzos especiales para disminuir las barreras relacionadas con las castas, pero la representación estudiantil de ciertas castas y tribus en las instituciones terciarias indias continúa siendo baja. En Venezuela la costumbre generalizada, aunque no muy divulgada, de favorecer las admisiones de los hijos de profesores y empleados universitarios es un ejemplo de discriminación positiva en favor de los hijos de la ya de por sí privilegiada élite intelectual.

Los problemas del idioma pueden contribuir a la desigualdad social en países en los que la educación terciaria se imparte en una lengua diferente a la de la educación primaria y secundaria. Por ejemplo, en Sri Lanka y Tanzania el idioma de la enseñanza terciaria es el inglés, mientras que en los países del Norte de África se utiliza el francés en la mayoría de las disciplinas científicas. El idioma también puede constituir un obstáculo en sociedades multiculturales tales como Guatemala, donde 90% de la población no habla español en su hogar, pese a que éste es el idioma oficial de la enseñanza.

En la mayor parte de regiones del mundo en desarrollo, salvo en América Latina, continúa prevaleciendo la desigualdad de género, como se ilustra en el Cuadro 3.1.

Las diferencias de género en las matrículas de la educación terciaria son especialmente marcadas en el mundo árabe, así como en algunos países del África subsahariana y del Sur de Asia. En la República del Yemen, por ejemplo, la proporción de matrícula de mujeres en educación terciaria es de tan solo 1% de la población elegible, en contraste con 7% para los varones. En Bangladesh, las estudiantes representan 24% de la población estudiantil en las universidades públicas; las disparidades de género son aún más fuertes en las universidades privadas de este país, en las que únicamente 17% del total de estudiantes (y menos de 1% del total de profesores) corresponde a mujeres. En algunos países en los que las proporciones de matrícula de hombres y mujeres fueron relativamente iguales en otra época, como era el caso de Rusia a principios de los años 1990, las desigualdades de género han sufrido un leve aumento. Entre países de la misma región también se presentan desigualdades. En el curso de las dos décadas pasadas solo unos pocos países (Argentina, Chile, Jordania, Kuwait, Panamá, Uruguay y Venezuela) lograron una mayor proporción de igualdad de género junto con el aumento, en términos generales, de la matrícula en la educación terciaria.

La escasa participación de las mujeres en la profesión docente es evidente en muchos países. En el orden mundial, la representación de docentes mujeres en el nivel de educación terciaria es aproximadamente de 30 a 50% inferior a la secundaria. Así mismo, las mujeres tienen una menor probabilidad de acceso a cargos gerenciales que los hombres. En el caso de Indonesia, en 1996, las mujeres ocupaban solo 2% de las rectorías de instituciones y 9% de las decanaturas de educación terciaria, pese a que la proporción correspondiente de mujeres matriculadas en el nivel terciario era de 35% y de que ocupaban 24% de los cargos académicos en las universidades públicas (Koswara, 1996). En Bangladesh se calcula que la proporción de mujeres docentes en el nivel terciario es de apenas 4% del profesorado. La proporción de profesoras en las instituciones de terciaria en Asia Oriental es también redu-

Cuadro 3.1 Disparidad de género en la matrícula y la asignación de docentes en ciertos países seleccionados, 1997

Región y país	Tasa bruta combinada de matrícula en educación primaria y secundaria (en porcentaje)*		Número de estudiantes de tercer nivel por cada 1.000 habitantes		Proporción de mujeres en educación terciaria (en porcentaje)	Proporción de mujeres docentes (en porcentaje)	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		Secundaria	Terciaria
<i>África</i>							
Botswana	93	90	5,5	6,4	47	43	28
Madagascar	51	51	1,6	1,9	45	—	29
Sudáfrica	40	47	14,6	15,9	48	64	37
<i>Asia</i>							
Camboya	68	86	0,3	1,7	16	27	17
China	95	98	3,3	6,1	—	36	—
India	62	81	4,8	7,9	36	—	—
Indonesia	79	85	8,1	15,2	35	37	—
Kuwait	68	69	25,9	19,3	62	54	—
República del Yemen	34	90	1,1	7,3	13	—	—
<i>América Latina</i>							
Brasil	—	—	11,7	10,1	53	—	38
Colombia	89	87	18,2	17,1	52	48	28
Guyana	87	85	8,9	10,2	48	62	31
<i>Países industrializados</i>							
Austria	102	104	28,2	31,3	48	55	26
Nueva Zelanda	108	105	49,9	40,1	56	57	40
Estados Unidos	99	100	58,4	48,2	56	56	39

—No disponible.

* Proporción de la población entre 6 y 17 años que asiste a la primaria y secundaria.

Fuente: Naciones Unidas (2000).

cida: 20% en China (1980), 18% en Indonesia (1985), 22% en Japón (1996), 24% en Corea (1996), 22% en Malasia (1985) y 31% en Singapur (1995) (Banco Mundial, 2001b). En Estados Unidos, tan solo 29% de las profesoras en los campos de la ciencia, la ingeniería y la tecnología son titulares de tiempo completo, en comparación con 58% de profesores hombres en los mismos campos. En Alemania, por su parte, tan solo 6% del cuerpo docente de tiempo completo son mujeres. En Brasil, las mujeres constituyen del 20 al 29% del grupo de investigadores en ciencias naturales; en las ciencias sociales las mujeres están en pie de igualdad con los hombres, aproximadamente con 53%.

En el momento de analizar las mejoras logradas en las tasas de matrícula femenina se debe ejercer cierta cautela. A menudo las estadísticas ocultan la presencia femenina concentrada en programas universitarios que las preparan para profesiones de bajos ingresos. De hecho, en todas las regiones se puede observar una "agrupación de estudiantes por género", incluso en América Latina, donde hay una representación desproporcionada de mujeres en los programas de humanidades, así como en las escuelas de comercio y de secretariado y una representación muy baja en las facultades de ciencias e ingeniería (Subbarao, *et. al.* 1994). En Japón, las mujeres constituyen únicamente 6,8% del total de estudiantes de doctorado en física y 7,1% del de ingeniería. Además, en muchos países el acoso sexual constituye un fuerte obstáculo adicional al progreso de la educación femenina, aunque, por razones obvias, los estudios de investigación brindan pocas evidencias en relación con este tema.

El alojamiento puede constituir un obstáculo más para las mujeres. Por lo regular las instituciones de educación superior se encuentran localizadas en áreas urbanas, que limitan el acceso de los estudiantes de origen rural y de modo aún más acentuado para las mujeres, dado que las familias se suelen mostrar menos inclinadas a permitir que sus hijas vivan fuera de su casa en ambientes mixtos de áreas urbanas. Muchos países han abordado esta limitación ofreciendo residencias estudiantiles separadas por género, con un espacio adecuado para acomodar un número cada vez mayor de estudiantes mujeres. Túnez enfrentó los problemas de desigualdad de género construyendo recintos universitarios más pequeños en lugares cercanos a las áreas rurales y en áreas distantes, con el fin de ofrecer educación superior a distancias que les permitieran a los estudiantes viajar todos los días, para obviar la necesidad de vivir alejados de sus familias.

El acceso no es el único factor determinante de la equidad en la educación terciaria. Recientes encuestas a hogares en Argentina ilustran que incluso los sistemas de educación terciaria de acceso abierto pueden resultar engañosos desde el punto de vista de la equidad. A pesar de la apariencia de ofrecer un acceso democrático a todos los graduados de educación secundaria, los resultados están sesgados según el origen

socioeconómico. Solo una quinta parte de los estudiantes de los dos quintiles más pobres que ingresan al primer año, según la política de acceso abierto utilizada en Argentina, en realidad son graduados de universidades públicas. Por el contrario, se presenta un número relativamente bajo de deserciones entre los estudiantes del quintil más rico (Kisilevsky, 1999).

En la mayoría de los países con educación terciaria gratuita los presupuestos públicos a este nivel representan gastos sociales regresivos, en cuanto que la proporción de estudiantes universitarios provenientes de familias de ingresos altos y medios es superior a la del total de la población. En Rwanda, por ejemplo, 15% del total del presupuesto público para educación se destina únicamente al 0,2% de los estudiantes del nivel terciario. En Indonesia y Jordania los estudiantes del quintil más rico reciben, respectivamente, 50 y 39% del total del presupuesto público para educación terciaria (Van de Walle, 1992; Banco Mundial, 1999b). Es evidente que se trata de una situación ineficiente y socialmente inequitativa. En muchas ocasiones, el carácter regresivo de los gastos de educación terciaria se agrava por causa de los sustanciales subsidios a gastos no educativos.

Estos esquemas regresivos son especialmente generalizados en países que cuentan con una proporción significativa de colegios de educación secundaria privados. Los hijos de familias de ingresos altos y medios que pueden sufragar el costo de colegios de educación secundaria privados de alta calidad se encuentran, por lo general, mejor preparados para aprobar los exámenes de ingreso a las universidades públicas, lo cual les concede acceso a una educación superior gratuita. En Venezuela, 95% de los estudiantes de la prestigiosa Universidad Simón Bolívar provienen de colegios de secundaria privados. En varios países de Asia, como Bangladesh, Sri Lanka y Tailandia, los niños de las familias más pobres tienen restringido su acceso a la educación primaria y secundaria de alta calidad en el sector público, lo cual reduce sus posibilidades de obtener buenos puntajes en los competitivos exámenes de admisión a la universidad.

Los países que les han incorporado el pago de derechos de matrícula, o elevado su costo, a los usuarios del nivel terciario corren el riesgo de aumentar las disparidades de acceso ante la falta de mecanismos de ayuda financiera eficaces y bien orientados a los grupos con más necesidad de apoyo financiero. En Escocia, el establecimiento concomitante de derechos de matrícula y la eliminación de los subsidios de manutención en 1998 produjo un notable descenso en la tasa de matrícula de los estudiantes de menores ingresos. Los países que imponen derechos de matrícula solo a ciertos grupos de estudiantes también se pueden ver abocados a un efecto inequitativo. Por ejemplo, en algunos de los países del antiguo sistema económico socialista, incluidos Croacia, Lituania,

Polonia, Rusia y Vietnam, los estudiantes con calificaciones académicas superiores reciben educación gratis en las universidades públicas. Los estudiantes no admitidos mediante el proceso normal de exámenes pueden lograr su ingreso por fuera de las cuotas oficiales correspondientes a cupos auspiciados por el gobierno si están dispuestos a pagar derechos de matrícula. El mismo esquema se puede observar en países de África Oriental como Kenya, Tanzania y Uganda. En estos países al igual que en casi el resto del mundo, se suele dar una estrecha correlación entre los logros académicos y los antecedentes socioeconómicos. En Nepal, donde la facultad de ingeniería de la principal universidad pública ha sido pionera en la aplicación de costos compartidos, ha concedido un acceso preferente a los estudiantes que pueden pagar derechos de matrícula, con lo cual se pone en jaque el rigor mismo de la selección académica.

Otro tipo informal de pago de derechos de estudios lo constituye la tutoría privada, que se imparte con el fin de preparar a los estudiantes para tomar los exámenes competitivos de ingreso a la universidad y que pueden convertirse en un requisito cuasi oficial. En Rusia las clases privadas cuestan entre 10 y 40 dólares por hora, que equivalen al sueldo semanal de un trabajador promedio. La tutoría privada, que favorece a estudiantes de familias más acaudaladas, es una práctica generalizada en Asia del sur y sudeste asiático, así como en el oriente y el sur de África.

Algunos países, en su empeño por lograr la igualdad en la educación terciaria y corregir el legado de discriminación institucionalizada o social del pasado contra ciertos subgrupos específicos, emplean un tratamiento especial a las minorías y grupos menos favorecidos (lo que se conoce como "acción afirmativa"). Los esquemas de "acción afirmativa" pueden ser determinados por la ley, estimulados en los debates públicos o practicados por los empleadores del sector público y las instituciones educativas. Abarcan un amplio espectro de medidas que pueden incluir, sin estar limitado a ello, un tratamiento preferente en la admisión a universidades o instituciones de educación superior, ayuda financiera de destinación específica, cursos remediales, búsqueda de talentos y programas de extensión especiales. Las medidas de acción afirmativa se suelen manifestar de manera más evidente en el proceso de admisión y el concurso de ingreso.

La "acción afirmativa" constituye una intervención social controvertida y compleja, cuyos resultados son inciertos. Cabe anotar que son muy pocas las investigaciones que se han adelantado acerca de la eficacia de estas prácticas o de su impacto preciso en estudiantes e instituciones, así como en la sociedad en general. Algunos estudios estadounidenses sugieren que la "acción afirmativa" no funciona particularmente bien como mecanismo para favorecer la igualdad de oportunidades. Sin

embargo, Bowen y Bok (1998) citan un estudio longitudinal de patrones académicos y de empleo de estudiantes negros graduados, en el que plantean que el efecto positivo en cuanto a igualdad para estudiantes negros está relacionado con ciertas prácticas de admisión sensibles al tema racial en universidades muy selectas de Estados Unidos. En India, pese a las disposiciones especiales referentes a la educación terciaria y a la reserva de cupos para estudiantes de castas y tribus específicas, el porcentaje real de estudiantes matriculados correspondientes a estos grupos continúa siendo bajo debido al número proporcionalmente pequeño de estudiantes de estas minorías que logran culminar la educación primaria y secundaria. En algunos países como Filipinas, los estudios han revelado que, incluso con la ayuda remedial complementaria que se proporciona a grupos específicos, los programas de acción afirmativa no han sido exitosos.

Después de la eliminación del apartheid, las universidades sudafricanas empezaron a experimentar nuevas alternativas de admisión con programas piloto cuya finalidad era identificar los solicitantes negros que lo merecían académicamente pero a quienes no se les había concedido una "oportunidad apropiada... de demostrar su posibilidad de éxito" (Nzimande y Sikhosana, 1996). El esquema se puso en marcha junto con un plan de asistencia financiera, instalaciones de apoyo y programas remediales con el fin de ayudar a los estudiantes admitidos mediante esta modalidad. En 1995, la Universidad de Ciudad del Cabo admitió bajo este esquema a 400 de un total de 1.453 estudiantes negros. Aunque todavía falta efectuar una evaluación completa del efecto de equidad de la iniciativa a largo plazo, se han observado sus resultados en cuanto a que, en términos generales, se ha cambiado la composición racial de los participantes que ingresan por primera vez a la universidad. La Universidad de Ciudad del Cabo es reconocida por su método comprensivo, orientado a auxiliar a los estudiantes desfavorecidos, que incluye una gran cantidad de servicios de apoyo además de la admisión preferente.

Diversos sistemas universitarios de otros países africanos han pretendido aumentar las tasas de matrícula de las mujeres mediante acción afirmativa. En Ghana, Kenya y Uganda, a las candidatas a ingresar en la universidad se les han concedido puntos de bonificación en los puntajes de exámenes de admisión, para que un número mayor de ellas supere el mínimo requerido. Entre 1990 y 1999 la participación femenina aumentó de 27 a 34% en Uganda y de 21 a 27% en Ghana. En Tanzania, en lugar de otorgarles un puntaje adicional a las mujeres, se les ha ofrecido a las solicitantes que no hayan pasado el examen de admisión un curso remedial intensivo de seis semanas en ciencias y matemáticas. A quienes terminan el curso se les concede una segunda oportunidad de tomar el examen. Según las directivas universitarias, la

tasa de aprobación en la segunda ronda ha sido alta. La Universidad de Dar es Salaam efectuó recientemente una evaluación de desempeño de las estudiantes que habían ingresado a la universidad por este sistema y descubrió que la mayoría de ellas tenían un buen rendimiento y, más aún, que algunas ocupaban el primer puesto de su clase.

Con todo, la reducida base de resultados de las investigaciones en el tema de equidad parece indicar que muchas de las intervenciones de acción afirmativa para el nivel terciario llegan muy tarde para que puedan ayudar a la gran mayoría de estudiantes menos favorecidos, que ya de por sí han sido objeto de una discriminación institucionalizada en el acceso a la educación primaria y secundaria. Por consiguiente, parece que un enfoque orientado a la ayuda financiera, por ejemplo mediante becas, auxilios y créditos estudiantiles, puede ser una forma mucho más eficaz de intervención en el nivel terciario, a fin de propiciar la equidad para los aspirantes capaces pertenecientes a sectores minoritarios o sin privilegios. Por otra parte, es evidente que se deben realizar esfuerzos decididos en favor de la equidad desde una etapa anterior a la carrera especialmente en los niveles primario y secundario, para que todos gocen de la misma oportunidad de competir por su ingreso a la educación terciaria.

Problemas de calidad y pertinencia

Aunque con algunas excepciones, la calidad y pertinencia de la investigación, la enseñanza y el aprendizaje han tendido a decaer en las instituciones públicas de educación terciaria de los países en desarrollo. Son muchas las universidades que funcionan con exceso de cupos y en condiciones de deterioro físico, con recursos bibliotecarios escasos y obsoletos, equipos y materiales de enseñanza insuficientes, currículos pasados de moda, profesorado no calificado y estudiantes de secundaria con preparación deficiente, además de falta de rigor académico y de una evaluación sistemática del desempeño. Se pueden encontrar condiciones semejantes en muchas de las nuevas universidades privadas y otras instituciones terciarias que han surgido en muchos países, especialmente en aquellos que carecen de un sistema formal de licenciamiento y acreditación para nuevas instituciones. En los antiguos países de la órbita socialista de Europa Oriental y Asia Central, las drásticas reducciones en los recursos públicos están amenazando la calidad y sostenibilidad de los programas vigentes e incluso la supervivencia de instituciones enteras. En muchos países la deficiente calidad de los programas de formación de docentes surte efectos nocivos en la calidad del aprendizaje de la educación primaria y secundaria. A su vez, niveles bajos de educación secundaria y habilidades científicas reducidas

no dotan a los egresados de secundaria con las habilidades necesarias para seguir con los estudios de tercer nivel con buenos resultados.

La gran mayoría de las universidades de las naciones en desarrollo funcionan en la periferia de la comunidad científica internacional, y carecen de la capacidad para participar en la producción y adaptación de los conocimientos necesarios para encarar los problemas económicos y sociales más importantes de sus países. Aunque pocos países cuentan con información suficiente que les permita documentar la profundidad de los problemas en forma sistemática, en aquellos países en los que sí disponen de dicha información la situación es alarmante. Por ejemplo, en 1995 un grupo de trabajo encargado de estudiar el sistema de educación superior filipina, después de analizar la información referente a insumos críticos de la educación y los resultados de los exámenes profesionales de 1.316 instituciones de educación terciaria existentes, concluyó que únicamente nueve universidades y dos instituciones de educación superior del país eran comparables en términos de calidad a las instituciones internacionales. En India, se encuentran programas de gran reconocimiento tales como los de los Institutos Hindúes de Tecnología, que conviven con programas científicos y técnicos de calidad o pertinencia deficiente. Incluso Rusia, una vez líder mundial en los campos de la ciencia y la tecnología como teoría física, tecnología nuclear y tecnologías espaciales, ha presenciado el desmoronamiento de su sector de investigación y desarrollo. Tal como lo informa una publicación reciente de la OCDE, en Rusia: “las crisis financieras, los equipos deteriorados, el desempleo y los mejores salarios en otros sectores, hizo que un gran número de investigadores... se alejara de la ciencia y la tecnología” (Cervantes y Malkin, 2001).

En las instituciones tanto públicas como privadas la falta de profesores calificados de tiempo completo es un factor que contribuye en gran medida a la baja calidad de la educación. Por ejemplo, en América Latina, la proporción de profesores con títulos de doctorado es inferior al 6% y la proporción con grados de maestría, de menos del 26%. Más de 60% de los profesores del sector público son de tiempo parcial; por el contrario, en las universidades privadas la proporción llega a ser hasta 86% (García Guadilla, 1998). En Filipinas, únicamente 7% de los profesores de las instituciones de educación terciaria poseen título de doctorado y 26% de maestría. La ampliación y diversificación de los sistemas de educación terciaria con frecuencia han ocasionado la fuga de cerebros debido a que los profesores mal remunerados de las instituciones públicas deben atender una o más ocupaciones adicionales fuera de sus instituciones, por ejemplo, enseñando en otros institutos y centros privados de educación superior.

A medida que las instituciones de educación superior, universidades y academias científicas de los países en transición luchan por adaptarse a las nuevas realidades de una economía de mercado, ven su tarea obstaculizada por una estructura institucional fragmentada, que se caracteriza por un gran número de instituciones pequeñas especializadas y pocas universidades de gran talla que ejercen un cuasi monopolio en la enseñanza en los niveles académicos elevados. Las pequeñas instituciones carecen de capacidad para diversificar sus programas y competir con eficacia, mientras que las grandes universidades de más prestigio, por lo general gozan de la protección exagerada de las reglas administrativas y no encuentran los suficientes incentivos para innovar. Hungría es el único caso diferente en Europa Oriental; allí, un plan de fusión iniciado desde la administración del nivel central redujo el número de instituciones públicas de más de setenta a menos de veinte.

Pese a la tendencia mundial hacia la expansión del mercado de la educación terciaria, las respuestas que han dado el gobierno y las instituciones no siempre son favorables a las nuevas tendencias. Por ejemplo, cuando los países amplían la educación terciaria en forma desorganizada para cumplir con una demanda social creciente, corren el gran riesgo de producir el desempleo de los egresados (solo para mencionar dos países de diferentes regiones, en Nigeria el desempleo de los graduados universitarios es de 22% y en Sri Lanka, de 35%). En muchos países el desequilibrio entre el perfil de los graduados y la demanda del mercado laboral se aprecia más claramente en los graduados de ciencias sociales y humanidades. Para citar un caso, la República del Yemen tiene sobreoferta de graduados en humanidades, cuyas calificaciones no corresponden a las necesidades de la economía. En lo que respecta al profesorado universitario, esto puede conducir a una sobreoferta de maestros de temas no científicos. Las instituciones de educación terciaria por lo general carecen de información sobre el mercado laboral, que les sirva de guía para los estudiantes, así como para los padres de familia y los empleadores.

En muchos países africanos el impacto del VIH/Sida está cambiando las instituciones de educación terciaria en forma trágica. En la Universidad de Nairobi, entre 20 y 30% de los veinte mil estudiantes son VIH positivos (Bollag, 2001; Kelly, 2001) y en Sudáfrica la tasa de infección de los estudiantes no graduados alcanza 33% (ACU, 2001). No solo los estudiantes se han visto afectados por esta pandemia, bien sea porque ellos padecen la enfermedad o porque cuidan a domicilio a alguien que la tiene, sino que también se han visto afectados los profesores y administradores de las universidades. En algunos casos, el VIH/Sida ha privado a instituciones de educación superior y universidades de sus instructores y otros funcionarios, paralizando las instituciones y restringiendo las oportunidades de desarrollo de los países, incluso su capacidad de

producir dirigentes locales, funcionarios de la administración pública e intelectuales capacitados. Se ha informado que la Universidad Copperbelt de Zambia perdió aproximadamente veinte de sus empleados en 2001 y que a la Universidad Kenyatta de Nairobi también perdió un empleado o un estudiante por mes durante el mismo periodo.

Los problemas de calidad y pertinencia no se circunscriben únicamente a las universidades tradicionales. Incluso en los países que cuentan con una estructura diversificada de educación terciaria la pertinencia puede convertirse en un problema grave si hacen falta nexos estrechos entre las instituciones terciarias y el mercado laboral. Jordania, por ejemplo, alentó activamente el desarrollo de *community colleges*, públicos y privados. Sin embargo, el estado, calidad y pertinencia de estas instituciones se han tornado tan problemáticos que el país vivió un descenso en la tasa de matrícula en estas instituciones de 41 mil en el lapso 1990–1991 a 23 mil en el periodo 1995–1996.

La falta de acceso al conjunto mundial de conocimientos y al ambiente académico internacional constituyen un asunto cada vez más preocupante. En muchos países, el dominio de idiomas extranjeros que deben tener los empleados y estudiantes dificulta el acceso a los textos de estudio y al internet, en especial en el nivel de posgrado. En países como Malasia y Sri Lanka, que optaron por utilizar el idioma nacional en la educación terciaria, las autoridades están pensando en revertir esta política con el fin de mejorar la calidad de la educación terciaria, sobre todo en las ciencias básicas y aplicadas.

Muchos países que duplicaron o triplicaron sus matrículas en educación terciaria e incrementaron las tasas de participación de los jóvenes en décadas recientes, han tenido que afrontar los efectos negativos de esta rápida expansión en la calidad de la educación. Los problemas de aseguramiento y mejoramiento de la calidad se han convertido en asuntos prioritarios (El-Khawas, De Pietro-Jurand y Holm-Nielsen, 1998). Muchos gobiernos, sea cual fuera la magnitud y etapa de desarrollo en que se encuentren sus sectores de educación terciaria, han determinado que los controles académicos tradicionales no son suficientes para enfrentar los retos actuales, y que se necesitan sistemas de aseguramiento de calidad más explícitos.

Los países difieren en los enfoques que utilizan para mejorar la calidad de la educación. Algunos han tomado medidas para fortalecer la calidad introduciendo nuevos sistemas de monitoreo u otros mecanismos de control de gestión. En Argentina, las autoridades instauraron mecanismos de aseguramiento de la calidad que dependen de un sistema mejorado de información y evaluación, y establecieron nuevas normas para la financiación de las universidades públicas. Cerca de veinte países en transición y desarrollo han puesto en marcha sistemas de acredi-

tación, mientras que otros han establecido comités de evaluación u organismos para la realización de estudios externos. En muchos casos, se han constituido nuevos organismos. Aunque la organización más frecuente consta de una sola entidad de orden nacional, en algunos países como Colombia y México, son distintas las entidades, que se encargan de diferentes instituciones, regiones, objetivos y tipos de programas académicos. Tales variaciones en los enfoques referentes a los organismos de aseguramiento de la calidad reflejan las preferencias políticas y culturales de cada país, las diferencias propias de los directivos del gobierno y las diversas etapas de desarrollo en que se encuentran los sectores de la educación terciaria.

El alcance de responsabilidades concedido a los sistemas de aseguramiento de la calidad ha sufrido grandes variaciones. En Escocia e Inglaterra, por ejemplo, se utilizan procedimientos para vigilar la efectividad de la enseñanza, mientras que en Hong Kong (China) el enfoque se dirige a procesos de gestión de alta calidad. Algunos países, como Chile, han instalado sistemas de otorgamiento de licencias de funcionamiento de nuevas instituciones y certificación de credenciales educativas. Otros han orientado sus esfuerzos a premiar la productividad de las investigaciones que sean realizadas por académicos individuales (como en México) o por facultades académicas enteras (como en el Reino Unido). También se observa una amplia variación en la forma como los organismos de aseguramiento de la calidad han logrado abordar los problemas relacionados con el traslado de estudiantes y los estudios en el exterior. Los países y organismos difieren respecto a las inquietudes relativas a la expansión de las nuevas modalidades educativas, incluidas la educación por video, la transmisión interactiva a sitios remotos y, la más reciente, el aprendizaje por internet.

Estructuras gubernamentales resistentes al cambio y prácticas de gestión rígidas

En muchos países, la estructura del gobierno y la tradición de gestión de las instituciones públicas de educación terciaria están caracterizadas por un débil liderazgo y una total falta de flexibilidad regulatoria y de manejo, que frena cualquier clase de reforma o innovación eficaz. La libertad académica con frecuencia se confunde, por equivocación, con la independencia de gestión. De esta manera, en nombre de la libertad académica, las instituciones (así como quienes las conforman, profesores, administradores y estudiantes) por lo general no rinden cuentas sobre la utilización de los recursos públicos ni por la calidad de sus productos. Las prácticas de gestión deficientes también ayudan a explicar algunas de las ineficiencias mencionadas anteriormente en este capítulo.

La propiedad de las instituciones de nivel terciario ha ido cambiando de manos, de quienes debieran ser sus clientes principales (los estudiantes, los empleadores y la sociedad en general) a un sistema de control ejercido por las directivas académicas. La razón de ser de algunas instituciones se ha convertido en proveer a su personal con un empleo y unas prestaciones sociales en lugar de servir de establecimientos educativos enfocados principalmente en las necesidades de los estudiantes y del mercado laboral. Estos sistemas son rigurosamente custodiados por determinados grupos de directivos académicos, representados en los consejos académicos, que funcionan dentro de una estructura de autonomía institucional y que responden casi exclusivamente a las directivas académicas y administrativas. Esta desviación del objetivo primordial de las instituciones públicas se podría prácticamente describir como una forma de privatización para el beneficio de grupos internos con intereses específicos.

Los dirigentes académicos tales como rectores, decanos y jefes de departamento rara vez reciben capacitación sobre la gestión de instituciones de gran tamaño y complejidad. En la mayoría de las universidades públicas de América Latina y Europa Oriental es mínima la probabilidad de que se elija a rectores universitarios que tengan una orientación hacia la realización de reformas, puesto que se les percibe como una amenaza a las prácticas establecidas. En algunos países, la elección de los rectores tiene lugar después de una prolongada y costosa campaña, plagada de toda clase de problemas que pueden afectar las elecciones en ámbitos más amplios, como amenazas, violencia, sobornos y clientelismo. En muchos sistemas de educación terciaria, cuando ocurre un cambio en las directivas se renueva completamente el cuadro dirigente, con lo cual se sacrifica la continuidad institucional.

Con frecuencia, los sistemas gerenciales y de apoyo no ofrecen ninguna orientación respecto a la vigilancia y evaluación del desempeño de las instituciones. Pocas de éstas cuentan con una estructura de gobierno que permita la participación de representantes de los empleadores locales y la sociedad civil. Hay universidades de diferentes países como Bangladesh, Bolivia y Rusia que no tienen consejos de administración que constituyan un canal explícito para la rendición de cuentas ante un ente externo. En la mayoría de los países en desarrollo no es común la aplicación de indicadores de desempeño tales como las herramientas de gestión y planeación.

En el orden nacional se suele presentar una brecha entre los consejos de rectores académicamente poderosos y los gobiernos, con referencia a los rubros del presupuesto que, por lo regular, rara vez están ligados al desempeño institucional o a las estrategias nacionales, y que reflejan en realidad las necesidades de los grupos representados del orden regional. Esto conduce a un sistema más político que profesional de ges-

tión y de gobierno de las instituciones académicas. El resultado es un sistema de gobierno que carece de flexibilidad y capacidad innovadora (dado que los programas se desarrollan para servir las necesidades de las directivas de turno en detrimento de las metas de desarrollo del país) y que no rinde cuentas puesto que la autonomía académica no va ligada a la responsabilidad financiera ni legal. En Nigeria, la instauración de una autonomía institucional sustancialmente mayor en el año 2000, luego de que el país regresó al régimen democrático, busca combatir esa rigidez y alentar iniciativas de gestión local.

La desafortunada situación de un sistema de gobierno universitario deficiente se ve generalmente agravada por normas administrativas engorrosas y procedimientos burocráticos. En muchos países, el Ministerio de Educación determina la política sobre personal, las asignaciones presupuestales y el cupo de estudiantes que se debe admitir, y las universidades tienen pocas posibilidades de decisión acerca del número de cargos, el nivel de sueldos o los ascensos del personal. La ley de la Isonomía de Brasil establece sueldos uniformes para todos los cargos federales, incluidos los de las universidades federales. En muchos países, los prolongados papeleos ante los ministerios de Hacienda y Educación suelen causar demoras en el traslado de fondos a las instituciones de educación terciaria. Algunas universidades públicas de Bangladesh, por ejemplo, se han visto obligadas a obtener préstamos de la banca comercial para cumplir oportunamente con el pago mensual de sus sueldos, en detrimento del equilibrio financiero de la institución. En algunas de las antiguas repúblicas socialistas que enfrentan dificultades fiscales, el pago de sueldos sufre retardos crónicos. Estas ineficiencias afectan la adquisición de equipos de laboratorio; cuando éstos llegan, ya pueden haber quedado obsoletos. Muchos países e instituciones cuentan con procedimientos administrativos rígidos que regulan los cambios de estructuras, programas y modos de operación académicos. Solo cuando tuvo que enfrentar la competencia de nuevas universidades privadas, a mediados de los años 1990, la venerable Universidad de la República, de Uruguay, que había ejercido un monopolio en la educación superior del país durante 150 años, inició un proceso de planificación estratégica y pensó por primera vez en establecer programas de posgrado. En Venezuela, el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), una dinámica escuela privada de administración de negocios, tuvo que esperar varios años para recibir la aprobación oficial por parte del Consejo Nacional de Rectores para el nuevo programa de maestría en administración de negocios (Master on Business Administration, MBA, por su sigla en inglés) diseñado e impartido conjuntamente con la prestigiosa Harvard Business School. No hace mucho tiempo el Consejo de Rectores de Nicaragua, preocupado por proteger las universidades públicas del país de la competen-

cia extranjera, le negó a la Universidad de Mobile (cuya sede se encuentra en el estado de Alabama, Estados Unidos) una licencia de operación en Nicaragua. Codels, la primera institución de educación a distancia de Rumania, creada a principios de los años noventa, tuvo dificultades para que las autoridades nacionales de educación superior le concedieran reconocimiento a sus títulos. Frente a esa situación, optó por establecer una alianza con la Universidad Abierta del Reino Unido, cuyos títulos son reconocidos por las mismas autoridades rumanas. En una reunión realizada por la Asociación Internacional de Educación Gerencial en abril de 2000, directivos de las facultades de negocios se mostraron alarmados por la respuesta lenta y los trámites burocráticos de sus instituciones ante los adelantos tecnológicos y los cambios en el mercado laboral ⁴.

Por el contrario, las recientes reformas de la gestión institucional en la Universidad Makerere de Uganda y la Universidad de Dar es Salaam de Tanzania (que se describen en el Recuadro 4.1 del capítulo 4) han generado resultados positivos y son reconocidos como unos de los pocos casos exitosos recientes de la educación terciaria en África. Al enfrentar una aguda crisis financiera y de calidad, las directivas de las dos universidades implantaron notables cambios mediante la introducción de nuevas estructuras de gestión y estrategias de financiamiento alternativas sin interferencia del gobierno nacional. Sin embargo, las innovaciones de este tipo no reciben tanto estímulo en todas partes. En Bangladesh y Sri Lanka, por ejemplo, el espíritu empresarial es castigado de facto por cuanto la institución no puede utilizar ningún ingreso institucional generado por concepto de derechos de matrícula y otras actividades remuneradas, sino que las debe transferir al Ministerio de Hacienda. Estas prácticas desalientan la innovación y la actividad fiscal creativa.

Europa Oriental y Asia Central sufren restricciones semejantes, aunque en un contexto histórico y una dinámica diferentes. Después de la caída de los regímenes estatales socialistas, las universidades y otras instituciones de educación terciaria reclamaron su autonomía del control estatal. En algunos casos, las nuevas constituciones han garantizado una protección de la intervención gubernamental. No obstante, esta autonomía raramente ha sido acompañada por la autonomía financiera correspondiente o por mejoras en las capacidades de gestión y planeación estratégica de las instituciones. Incluso los directivos de universidades e instituciones de educación superior han intentado resistirse a la nueva autonomía lograda por miedo a que se reduzca la financiación pública. Más aún, la presupuestación de rubros y el control limitado de los ingresos y ahorros no ofrecen ningún incentivo para adoptar estrategias de desarrollo a mediano plazo.

Un legado de la rigidez del sistema soviético es la separación institucional entre la investigación y la enseñanza, en el cual la primera se adminis-

tra y realiza principalmente en academias científicas. En países con este tipo de sistema binario, la capacitación académica del doctorado se les asigna a las universidades, mientras que los programas técnicos y aplicados (incluida la capacitación de docentes) se llevarán a cabo en las instituciones de educación superior, con limitadas posibilidades, si las hay, de asociación o transferencia. La separación entre la educación y la investigación, así como la falta de articulación entre diferentes formas de instituciones dentro de los sistemas nacionales pueden comprometer gravemente la calidad y competitividad de la educación terciaria.

En algunos países los estudiantes pueden con frecuencia adquirir suficiente poder político como para bloquear el funcionamiento de sistemas enteros durante prolongados periodos. Un ejemplo de ello fue lo ocurrido en México en 1999, cuando se obligó a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) de 270 mil estudiantes, la universidad más grande del país, a cerrar sus puertas durante casi un año debido a una huelga estudiantil que protestaba contra un incremento en los derechos de matrícula (Recuadro 4.3 del capítulo 4). Otros países observan un alarmante aumento de la violencia en los terrenos universitarios que, algunas veces, tienen motivación política como en Colombia, o incluso son el resultado de actividades criminales como en Bangladesh. En algunos países africanos, especialmente de África Occidental (Ghana, Nigeria y Senegal), fuertes sindicatos de empleados universitarios han realizado huelgas sistemáticas durante un año o más buscando sueldos más altos. Estas perturbaciones pueden deteriorar seriamente el funcionamiento de las instituciones.

Otro elemento de distorsión es el engaño, que parece haberse generalizado en diferentes escenarios alrededor del mundo. Por ejemplo, según el rector del Instituto Georgiano de Asuntos Extranjeros, "la corrupción se ha convertido prácticamente en una forma integral de existencia [en las antiguas repúblicas de la Unión Soviética]" (MacWilliams, 2001). Recientes acusaciones de corrupción en las admisiones de centros educativos de educación superior en China han contaminado el proceso de selección de los estudiantes (Xueqin, 2001). En febrero de 2002 las autoridades de Kenya anunciaron la ruptura de una red interna del Ministerio de Educación que había estado elaborando y vendiendo falsificaciones de diplomas universitarios, resultados de exámenes, certificados académicos e incluso documentos de identificación como pasaportes. Por último, la democracia estudiantil a veces va en contravía de los intereses académicos de los mismos estudiantes que se busca proteger. En algunos sistemas, los períodos extendidos de campaña electoral y elecciones para los cargos de rectoría y consejos estudiantiles demeritan la enseñanza y aprendizaje y producen ineficiencias en lugar de ofrecer mayores oportunidades y una mejor formación de los estudiantes. Un ejemplo de los efectos potencialmente negativos de la democracia

estudiantil se pueden observar en Nepal, donde las clases se suspenden regularmente durante un mes como mínimo durante las elecciones estudiantiles. Aunque el crecimiento del número de instituciones privadas con frecuencia puede ser explicado por la mayor demanda de educación terciaria, en muchos casos constituye un síntoma de desencanto con las instituciones públicas, a las cuales se les percibe como menos atractivas debido a la agitación política y a los consecuentes resultados de deficiente calidad académica.

El capítulo 4 estudia los nuevos retos que enfrenta la educación terciaria, en especial la creciente importancia del mercado, los cambios en la magnitud y carácter del apoyo y la intervención del Estado, y el nuevo panorama educativo producido por la globalización y la revolución de las tecnologías de información y comunicación. Dedicó especial atención a las responsabilidades propias del Estado en la medida en que éste se aparta del esquema de proveedor y financiador directo de la educación terciaria hacia un papel propiciador y orientador.

Notas

1 La tasa de matrícula en educación terciaria mide la proporción de la población en edades entre 18 y 24 años que en realidad se matricula en una institución de educación terciaria.

2 Véase Small and Medium Enterprise Administration, "The Current Status of Labor Utilization in Taiwan's SMEs" (en inglés) < <http://www.moeasmea.gov.tw/english/2001whitepaper/C-03.htm> >.

3 Véase NAFSA: Asociación de Educadores Internacionales, "Data on International Education," <<http://www.nafsa.org/content/PublicPolicy/DataonInternationalEducation/FactSheet.htm>>.

4 Por ejemplo, a la Haas School of Business (de la Universidad de California, Berkeley) le tomó cinco años obtener la aprobación de un nuevo grado de maestría en ingeniería financiera, momento para el cual ya muchos competidores habían comenzado a ofrecer programas semejantes (según lo informa Mangan, 2000).