

---

---

## 4

# Una relación en cambio: instituciones de educación terciaria, el mercado y el Estado

*No hay vientos favorables para quienes no saben a dónde van.*

Séneca

**E**n este capítulo se analiza la forma como han evolucionado las relaciones entre el mercado, el Estado y las instituciones de educación terciaria. El contexto de estas relaciones ha ido avanzando de manera sorprendente en estos últimos años, que han sido testigos de tres fenómenos: un crecimiento diferenciado de los sistemas, cambios en las formas de gobernabilidad y un menor compromiso de los gobiernos con la financiación y la prestación de los servicios de educación terciaria. Este capítulo describe en un comienzo las dimensiones estratégicas del auge de las fuerzas de mercado mundiales en la educación terciaria y las implicaciones de este fenómeno. A continuación, establece la razón por la cual es necesaria la intervención pública en el sector y, como conclusión, subraya la naturaleza de una estructura que facilite el desarrollo adecuado de la educación terciaria en el futuro.

### **El auge de las fuerzas de mercado en la educación terciaria**

En la medida en que los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) aumentan el número de estudiantes matriculados, alcanzan niveles más altos de participación en la educación terciaria y se dirigen hacia el objetivo de una educación continuada para todos, dichos países experimentarán transformaciones significativas en la estructura, forma de gobierno y financiación de sus sistemas de educación terciaria. La presente sección analiza estos cambios en los países de la OCDE y después se orienta hacia la forma como los gobiernos y las instituciones de educación terciaria de los países en vías de

desarrollo y transición enfrentan condiciones similares, en medio de fuertes presiones financieras, una demanda creciente y la aparición de nuevas instituciones privadas.

### *La respuesta en los países de la OCDE*

El principal motor de cambio en los países de la OCDE ha sido la preocupación generalizada por el aumento de costos que implica la expansión de los sistemas de educación terciaria. Pese a que el financiamiento público continúa siendo la fuente principal de apoyo para la educación terciaria en los países de la OCDE, canalizan nuevas modalidades de recursos privados. De los ocho países de la OCDE de los cuales se tienen datos disponibles, en siete de ellos los gastos de origen privado para la educación terciaria han crecido en mayor proporción que los gastos públicos (salvo en Francia). En Canadá, Italia, Holanda y Suiza los presupuestos públicos han disminuido en términos reales (OCDE, 2001).

Los cambios en el balance entre la financiación pública y privada hacen que las fuerzas de mercado ejerzan una influencia más directa en las instituciones de educación terciaria. Por ejemplo, se han puesto en marcha nuevas estrategias de financiación para generar ingresos comerciales de los activos institucionales, movilizar recursos adicionales de los estudiantes y sus familias, y estimular donaciones de terceros. Algunos países han introducido o elevado los costos de matrícula, por lo general en combinación con un sistema de créditos educativos (OCDE, 1998a)<sup>1</sup>. De acuerdo con el ejemplo de Japón y Estados Unidos, algunos países han fomentado la creación de instituciones privadas. En Portugal las universidades privadas se han expandido en menos de una década al punto que hoy representan 30% de las instituciones de educación terciaria, en las cuales está matriculado casi 40% del total de la población estudiantil.

Otro importante factor de impulso de esta transformación en los países de la OCDE ha sido la presión de los gobiernos para hacer que la prestación del servicio de educación terciaria esté más orientada hacia la demanda. En concreto, estos países instan a las instituciones a que respondan de mejor forma ante las nuevas necesidades de la economía respecto a la educación y formación, así como a las demandas cambiantes de los empleadores y las renovadas aspiraciones de los propios estudiantes. Con base en estos objetivos, un grupo de países ha reemplazado o complementado los mecanismos tradicionales de transferencia presupuestal por una distribución de recursos ligada al valor de los insumos y los productos. Esta fórmula de financiación se ha diseñado con la finalidad de promover una mayor autonomía institucional, concediéndoles a las instituciones de educación terciaria una mayor

discrecionalidad en la gestión, en la distribución interna y en la utilización de sus recursos. Por ejemplo, en Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda y Suecia, donde el financiamiento se basa en el número real de estudiantes, las instituciones de educación terciaria han obtenido más autonomía en la asignación de recursos para el profesorado, las facultades y los programas de estudios. Esta fórmula de financiación también ofrece incentivos al mejor desempeño institucional en relación con las políticas nacionales.

### *El auge de las instituciones privadas en países en desarrollo y transición*

En varios países en desarrollo y transición se han observado tendencias similares. En muchas regiones, uno de los legados de la independencia nacional fue el monopolio estatal sobre la educación terciaria, una situación que se mantuvo vigente hasta hace casi tres décadas. En la actualidad, esta predominante "cultura de los privilegios" a expensas del erario se siente cada día más presionada hacia el cambio. Entre las fuentes de esta presión se encuentran la expansión de la apertura económica, el creciente pluralismo político y la mayor demanda de educación terciaria, consecuencia del crecimiento demográfico y del mayor acceso a los niveles inferiores de la educación que han sobrepasado la capacidad del gobierno para sufragar servicios educativos a niveles superiores. La financiación de la educación terciaria por parte del gobierno ha descendido en términos relativos (y en ocasiones incluso en términos absolutos), obligando a los países e instituciones a considerar alternativas de financiación y nuevos modelos de prestación de los servicios educativos. Específicamente, el crecimiento de las instituciones privadas como respuesta al aumento de la demanda ha sido mucho más rápido en los países en desarrollo que en la mayoría de los países de la OCDE. En muchas partes del mundo la presencia cada vez mayor de instituciones privadas ha modificado de manera drástica el patrón tradicional predominante de financiación y prestación de los servicios educativos por parte del Estado.

En los países del África subsahariana el número de instituciones educativas del sector privado creció aproximadamente de 30 en 1990 a más de 85 en 1999. Gran parte de esta expansión ha tenido lugar en países en los que el liberalismo económico se ha establecido, incluidos Kenya (con 21 instituciones), Tanzania (14), Ghana (12), Uganda (11) y Mozambique (5). En Sudán, con ocho instituciones, y en la República Democrática del Congo, con seis, la prestación de servicios educativos privados parece haber respondido a la falta de capacidad del gobierno de mantener un sistema terciario eficaz. Contrarias a la aparente tendencia prevaleciente en los países de habla inglesa, las iniciativas privadas en la educación

terciaria han sido casi nulas en las naciones francófonas del África, con la excepción notable de Costa de Marfil, país en el que 30% de la población estudiantil se matricula en instituciones privadas.

A pesar de que la mayoría de las universidades privadas del África subsahariana son bastante pequeñas, con matrículas que oscilan entre trescientos y mil estudiantes, este sector emergente está contribuyendo con una sana competencia, innovación y eficiencia administrativa. El resultado de la diversificación de la educación terciaria puede impulsar el desarrollo de sistemas que estén más en armonía con la demanda del mercado laboral y las necesidades del desarrollo.

En el Oriente Medio y África del Norte el auge de la educación terciaria privada ha sido más reciente y menos dramático. La matrícula de estudiantes en instituciones privadas es significativa solo en un puñado de países, entre ellos la República Islámica de Irán, donde la educación terciaria privada apareció en 1983 y donde, en la actualidad, se matricula más de 30% del total de la población estudiantil. En Jordania, la educación terciaria privada es un fenómeno relativamente reciente (desde 1991), pero allí el incremento de matrículas ha sido acelerado: en 1999 las instituciones privadas representaron 35% del total de matrículas en educación terciaria.

La mayoría de las demás naciones de la región todavía dependen de que el Estado proporcione y financie gran parte de la educación. Sin embargo, incluso países que contaban con un sector exclusiva o predominantemente público, como la República Árabe de Egipto, Marruecos, Túnez y la República del Yemen, acogieron el cambio en la década pasada. Estos países están procediendo con precaución en el establecimiento de un marco institucional que oriente la expansión del sector de la educación terciaria privada. Los gobiernos de Túnez y Marruecos sostuvieron debates internos durante varios años antes de presentar a sus respectivos parlamentos sus proyectos legislativos sobre la educación superior privada. En Egipto, a principios de los años noventa, el gobierno revocó la garantía automática de otorgar empleos a los egresados universitarios en el sector público, y permitió el funcionamiento de instituciones de educación terciaria privadas. Recientemente, los jefes de Estado de Omán y de la República Árabe Siria autorizaron el ingreso a proveedores privados, incluidos extranjeros, al mercado de la educación terciaria. La relativa renuencia a acoger la educación terciaria privada en la región podría encontrar su explicación no solo en la fuerte oposición de las instituciones públicas existentes, sino en el grado de complejidad técnica que implica su implantación –principalmente, en los asuntos referentes a control de calidad, equidad fiscal y relaciones entre instituciones públicas y privadas–, así como en el temor de la influencia extranjera si al sector privado se le permite extenderse sin las salvaguardias adecuadas.

El cambio de inclinación en la balanza entre el Estado y el mercado ha sido aún más marcado en los antiguos países socialistas de Europa Oriental y Asia Central, donde ha habido una evolución rápida del esquema de planeación centralizada hacia el liberalismo económico. Aunque a principios de los años noventa no había instituciones terciarias privadas en la región, hoy funcionan allí cerca de 350 de ellas, en las cuales se encuentra matriculado un cuarto de millón de estudiantes. En la República Checa, Hungría, Polonia y Rumania las matrículas en el sector privado pasaron de doce mil estudiantes en 1990 a 320 mil en 1997. La proporción promedio de estudiantes en instituciones privadas es de 22% en los cuatro países, algo semejante a lo que ocurre en Estados Unidos. En Rumania hay 54 instituciones de educación terciaria privada, que compiten con 57 instituciones públicas; quince de las cuales están a punto de recibir su plena acreditación.

El surgimiento del sector privado es aún más significativo en las antiguas repúblicas soviéticas. En Armenia, el sector privado ha mostrado un acelerado crecimiento y ya constituye 36% del total de matrículas. Hay más de cien instituciones privadas en la República de Kirguistán y Ucrania y más de trescientas en Rusia, que representan una cuarta parte del total de instituciones terciarias en este país. Quizás el ejemplo más extraordinario es el de Kazajstán, donde, solo dos años después de haber legalizado la educación superior privada, 65 instituciones privadas ya estaban en plena operación. El presidente de Kazajstán anunció recientemente un plan de privatización total del sector de la educación terciaria en el curso de los próximos cinco años.

En varios países del sur y el oriente asiáticos las instituciones privadas han absorbido la mayoría de la demanda de educación terciaria. En Filipinas y Corea, por ejemplo, el sector privado representa, respectivamente, 80 y 75% del total de matrículas. Hasta hace unos pocos años, ni India ni Indonesia contaban con grandes sectores privados de educación terciaria; sin embargo, hoy asiste a instituciones privadas más de la mitad de los estudiantes de ambos países. Incluso en Bangladesh, donde solo hasta 1992 se les permitió operar a las universidades privadas, éstas ya cuentan con 15% de la población estudiantil del país, y su crecimiento continúa.

Un estudio reciente sobre educación terciaria en América Latina y el Caribe reveló que la acelerada expansión de la tasa de matrícula y la mayor diversificación institucional de la región no tuvieron su origen en esfuerzos del Estado sino que, más bien, han surgido como respuesta del sector privado a la creciente demanda social y a los cambios ocurridos en el mercado del trabajo (BID, 1999). Muchos países de la región han presenciado el impresionante auge de las instituciones de educación terciaria privadas en los últimos quince años pasados. En República Dominicana y El Salvador la tasa de matrícula estudiantil en institu-

ciones terciarias del sector privado subió aproximadamente de 25% en 1970 a cerca de 70% en 1996 (García Guadilla, 1998). Respecto a la región en general, la matrícula en instituciones privadas representa más de 40% de la población estudiantil total, siendo la mayor proporción en el mundo después de la de Asia Oriental.

### *Financiación*

La intervención del Estado ha disminuido no solo en la educación terciaria sino en la prestación de los servicios educativos y en el financiamiento de la misma. Aunque la mayoría de los esfuerzos por compartir costos se han traducido en el pago de derechos de matrícula por parte de los estudiantes que asisten a instituciones privadas, las instituciones públicas han optado cada vez más por un esquema de costos compartidos, en el que, de una u otra forma, a los estudiantes se les cobran derechos de matrícula. Dependiendo del país o de la institución este esquema puede representar entre 10 y 30% de los costos totales. En Rusia, por ejemplo, se calcula que 27% de los estudiantes pagó ciertos derechos en 1999, superando 9% de 1995. La República Checa ha trasladado a los estudiantes y sus familias una tercera parte de los costos de alimentación y alojamiento que anteriormente eran en su mayoría subsidiados.

En cuanto a América Latina y el Caribe, se ha introducido el pago de derechos en universidades públicas de Chile (a partir de principios de los años ochenta) y del norte de México (a mediados de los años noventa), así como en la Universidad de las Indias Occidentales (a finales de los ochenta). Mongolia y China han implantado el pago de derechos a escala nacional. En un número cada vez mayor de países, incluidos Pakistán y Vietnam, aunque no se les cobra a los estudiantes que pasan examen de ingreso a la universidad, aquellos que no consiguen altos puntajes pero que desean matricularse de todas maneras, lo pueden hacer mediante el pago de ciertas tarifas básicas. En Nepal, el Instituto de Ingeniería que pertenece a la Universidad de Tribuyan, la institución terciaria de mayor nivel del país, ha sido pionera en imponer un sistema de costos compartidos, conjuntamente con un plan de becas para los estudiantes calificados académicamente de familias de menores ingresos. En Nigeria, donde la educación universitaria es gratuita, otros esquemas de compartir y recuperar costos han permitido el crecimiento de los presu- puestos universitarios provenientes de ingresos por derechos de matrícula del 3,6% en 1991 al 8,7% en 1999 (Hartnett, 2000: 13).

### ***Mayor autonomía en la financiación y las políticas institucionales***

Muchos de los gobiernos de los países en desarrollo han intentado fomentar una mayor autonomía en el orden institucional, permitiéndoles a las universidades y a otras instituciones de educación terciaria más libertad en la gestión de sus recursos y en el desarrollo de políticas proactivas de generación de ingresos. El Recuadro 4.1 describe las reformas efectuadas por la Universidad de Dar es Salaam de Tanzania. El Ministerio de Educación de Japón tomó recientemente una medida significativa encaminada a luchar contra la rigidez institucional, para lo cual les concedió a las universidades nacionales categoría de empresa y personería legal, con la seguridad de que se les iría a respetar su independencia. El objeto de esta iniciativa era darles a las universidades mayor flexibilidad en el manejo de los recursos provenientes del gobierno, introduciendo así mecanismos de mercado y rendición de cuentas y obviando la necesidad de buscar la aprobación del gobierno en la gestión cotidiana de las instituciones<sup>2</sup>. La decisión de 1998 de las autoridades chinas, referente al traslado de la responsabilidad de financiación de las universidades a las provincias y municipios de mayor tamaño, produjo cambios significativos en las prácticas de gestión y aumentó la confianza en los esfuerzos de movilización de recursos. En Indonesia se les otorgó a las cuatro universidades públicas más importantes una nueva condición autónoma a finales de 2000. En Brasil, el gobierno federal adoptó medidas en este mismo sentido; sin embargo, la iniciativa causó una fuerte oposición en el Congreso y la legislación no ha sido aprobada aún. En mayo de 2000 Marruecos aprobó una ley de reforma integral a la educación superior, con miras a promover la autonomía universitaria como un estímulo para mejorar la calidad y brindar una mejor respuesta a las necesidades de desarrollo del país.

### ***Precauciones respecto a las fuerzas del mercado***

En muchas partes del mundo la competencia cada vez mayor que imponen las instituciones privadas ha producido una diversidad de alternativas para los estudiantes y ha servido como un poderoso incentivo para que las universidades públicas emprendan innovaciones y se modernicen. Aunque la influencia de las fuerzas del mercado suele ser benéfica, también puede ocasionar efectos adversos si desatan una competencia incontrolada por carecer de adecuados mecanismos regulatorios y compensatorios.

Desde el punto de vista de la equidad, un mayor número de alternativas institucionales para los estudiantes solamente tiene lógica para aquellos que pueden sufragar los derechos de matrícula en instituciones pri-

#### **Recuadro 4.1 Reforma administrativa exitosa en la Universidad de Dar es Salaam (Tanzania)**

En el año 2000 la Universidad de Dar es Salaam instauró un programa de transformación institucional diseñado para realizar una reforma completa de la universidad, de acuerdo con un plan estratégico a quince años. Entre las reformas financieras se incluyeron la separación de las funciones educativas (de la universidad) y de apoyo (del gobierno); la instauración de un sistema de información financiera para registrar las actividades contables y de adquisiciones; la delegación de servicios auxiliares a entidades privadas; la intensificación de actividades generadoras de ingresos mediante una Unidad para la Generación de Ingresos, y el cambio de una transferencia en bloque a subsidios directos del gobierno con base en el número de estudiantes.

La reforma paralela de la estructura administrativa comprendió el fortalecimiento de las funciones principales de la universidad y la delegación de servicios auxiliares a otras entidades; el cambio de la composición del Consejo, del Senado y de las juntas administrativas de la universidad; la descentralización de las decisiones, articulando de manera más clara las líneas de responsabilidad y rendición de cuentas; la introducción de consejos de facultades y la institucionalización de una cultura de planeación estratégica. Como parte de la transformación institucional, se debería proporcionar el apoyo a las funciones centrales de enseñanza e investigación automatizando todas las actividades de las bibliotecas, fortaleciendo el centro de cómputo, llevando a cabo una auditoría académica e instalando un sistema de registro y seguimiento a estudiantes.

Entre los factores que contribuyeron al éxito de las reformas se encuentran una cuidadosa planificación, el compromiso de las autoridades, las revisiones periódicas por parte del Consejo, el apoyo del gobierno, la asistencia de los donantes y las lecciones aprendidas de las reformas implantadas en otros países.

*Fuente:* Mkude (2001).

vadas o para quienes tienen acceso a alguna ayuda financiera. La ausencia de programas de becas y préstamos puede llevar a una situación paradójica, en la que los estudiantes de las familias de mayores ingresos tengan representación desproporcionada en las universidades públicas de matrícula gratuita y los estudiantes de familias de menores ingresos cuentan con una representación desproporcionada en las universidades privadas que exigen pago de derechos de matrícula, como son los casos de Bolivia y Venezuela por ejemplo. En Bolivia, la proporción de estudiantes de los dos quintiles más bajos matriculados en universidades privadas aumentó del 2% en 1990 al 14% en 1997. En varios de los antiguos países socialistas de Europa Oriental, incluida Rusia, la instauración del pago de derechos de matrícula sin los mecanismos con-

comitantes de ayuda financiera a estudiantes ha ejercido un impacto negativo en la equidad. Por otra parte, a largo plazo los estudiantes de recursos financieros limitados son más vulnerables a las crisis económicas, tal como lo evidencia el grave desplome (del 20%) del número de estudiantes en educación terciaria en Tailandia como consecuencia de la crisis financiera de 1998–1999.

Cuando son demasiado pronunciadas las desigualdades en el financiamiento entre instituciones, se torna cada vez más difícil mantener una competencia equitativa, incluso en países de altos ingresos. En Estados Unidos, por ejemplo, los costos elevados de las instituciones de educación terciaria, sumados al escaso apoyo presupuestario de los gobiernos estatales, han ocasionado crecientes disparidades en los recursos financieros entre las universidades públicas y privadas. De las veinte primeras universidades de Estados Unidos (según el ranqueo aparecido en *US News and World Report* correspondiente a 2001), solo dos de ellas, la Universidad de California en Berkeley y la Universidad de Michigan, son públicas. Un factor de gran importancia en esta evolución, como lo revela una encuesta reciente (Smallwood, 2001), es la brecha cada vez mayor que se presenta en los sueldos entre las universidades privadas y públicas, que les dificulta a estas últimas atraer a los mejores profesores e investigadores. Una estrategia de las universidades públicas para enfrentar este problema ha sido la de acudir a contratar, cada vez más, a profesores temporales o adjuntos para los cursos universitarios, lo cual ha creado una segunda escala de profesores en estado precario de empleo y con remuneraciones por debajo del estándar.

En el mercado laboral global del profesorado universitario los altos salarios pagados por universidades de un país pueden ejercer un impacto negativo en las instituciones de educación terciaria de otras partes del mundo, y así contribuir a la fuga de cerebros que se mencionaba en el capítulo 1. Ni siquiera las mejores universidades de Europa están inmunes a esta amenaza, como lo demuestran las recientes quejas de las directivas universitarias de Gran Bretaña respecto a que ya no pueden ofrecer sueldos competitivos para atraer a especialistas eminentes a la profesión académica (Adam, 2001).

### *Diferentes modalidades de instituciones privadas: con fines de lucro y sin fines de lucro*

No todas las instituciones privadas funcionan según las mismas normas. Aunque muchas de las instituciones terciarias privadas son empresas con ánimo de lucro sujetas a mecanismos de mercado y a las leyes tributarias corporativas, otras cuantas son instituciones sin fines de lucro que funcionan en países donde las leyes permiten constituir empresas de personalidad jurídica especial. Las instituciones sin ánimo

de lucro se diferencian de las que buscan ganancias en cuanto funcionan según requisitos financieros especiales (con la "restricción de no distribuir utilidades"), que les prohíben distribuir los superávits, los ingresos o ganancias a los accionistas o a personas individuales. Todos los fondos así adquiridos deben ser reinvertidos dentro de la institución para inversiones de capital, gastos de operación futuros o dotaciones. Las instituciones de educación terciaria sin fines de lucro por lo general disfrutan de exenciones tributarias sobre el superávit de ingresos o cualquier otra renta, dependiendo de la legislación particular de cada país. Algunos teóricos creen que estas organizaciones combinan los beneficios de mercado con una cierta sensibilidad social y que la falta de la motivación de lucro las anima a ofrecer campos de estudio que son valiosos para la sociedad aun si no son lucrativas comercialmente (las artes, las humanidades y las ciencias sociales). También se plantea que el marco regulatorio de las entidades sin ánimo de lucro puede ayudar a proteger ciertas disciplinas de escasa financiación, por ejemplo, programas costosos de medicina e ingeniería, estimulando la combinación de subsidios mediante la aplicación de los excedentes financieros a los programas más costosos. En varios países de América Latina, incluidos Colombia y Perú, las universidades privadas pueden cobrar derechos de matrícula superiores por programas profesionales prestigiosos en derecho y contaduría, para subsidiar disciplinas más costosas como la ingeniería.

Las instituciones sin ánimo de lucro pueden estimular la filantropía del sector privado a la educación, dándoles a conocer a los donantes que las inversiones no se habrán de utilizar para el beneficio privado de los fideicomisarios ni de los propietarios. Las leyes tributarias pueden estimular la generosidad privada eximiendo a las donaciones filantrópicas del pago de impuestos.

Algunos estudios revelan que los consumidores y los gobiernos tienden a confiar más en las entidades sin ánimo de lucro que en las entidades con fines de lucro en la provisión de bienes públicos tales como la educación y la salud. Muchos países permiten que funcionen unas al lado de otras las instituciones de educación terciaria privadas, tanto con fines de lucro como sin éstos, en el entendimiento de que ambos tipos de instituciones tienen sus ventajas y desventajas, y de que una mezcla de formas institucionales ayuda a diversificar el sistema de nivel terciario. Es conveniente que los países centren sus energías en el establecimiento de mecanismos de aseguramiento de calidad eficaces, que se apliquen por igual a todas las instituciones de educación terciaria sin importar su modalidad, bien sean públicas o privadas, con ánimo de lucro o sin él.

## Justificación de la intervención del Estado

*Los bienes públicos y cuasi públicos, al igual que los efectos externos inesperados, no son poco comunes en el mundo real. Así que hace necesaria la intervención del gobierno en la economía, caso por caso. En principio, nunca se puede incluir ni descartar del todo la acción gubernamental. Solo cuando se dedica atención a los detalles y se ejerce un juicio prudente con base en los hechos del caso, podemos esperar aproximarnos a una óptima asignación de los recursos. Esto significa que el gobierno siempre manejará una agenda completa de reformas y que, en algunos casos, como en el de la desregulación, que significaría las acciones gubernamentales emprendidas por administraciones anteriores. Esto no es una prueba de ningún fracaso, sino más bien es una alerta de un gobierno activo y consciente de las circunstancias cambiantes.*

Paul Krugman (1996)

"Como se mencionó anteriormente, el papel tradicional del Estado en la financiación y prestación de los servicios de educación terciaria radicaba en unas circunstancias políticas y económicas que han dado un vuelco total. Los países en desarrollo están pasando de ser sistemas pequeños y elitistas a sistemas de educación terciaria amplios. En términos generales, este proceso de masificación ha despojado a los gobiernos de su capacidad de financiación afectando la calidad educativa. Incluso en las economías en transición, en las cuales las universidades e institutos de investigación habían sido tradicionalmente sólidos, el proceso de modernización de los sistemas de educación terciaria los ha afectado negativamente por la disminución de los recursos fiscales y los reclamos sobre competencia provenientes de otros sectores. Lo anterior ha incidido en la capacidad de los países para apoyar la educación terciaria en la misma medida y de la manera como lo hacían antes. Una vez más, la consecuencia inevitable ha sido la acelerada disminución de la calidad en el nivel terciario".

Aunque los gobiernos no pueden mantenerse al ritmo de las exigencias fiscales para ofrecer una educación terciaria de calidad siempre mejor, por lo menos tienen tres razones válidas para apoyar a este sector:

- Las inversiones en educación terciaria generan beneficios externos que son esenciales para el desarrollo económico y social. Estos beneficios, incluidas las ganancias a largo plazo por la investigación y el desarrollo tecnológico acumulan ganancias sociales por la construcción de sociedades más cohesionadas que trascienden los beneficios privados individuales.
- Las imperfecciones de los mercados de capital limitan la capacidad de los individuos para obtener préstamos para acceder a la educación terciaria. Estas imperfecciones producen consecuencias adversas en cuanto a equidad y eficiencia, y perjudican la participación en la educación terciaria de grupos académicamente calificados, pero económicamente desfavorecidos.

- La educación terciaria desempeña un papel fundamental en el apoyo a la educación básica y secundaria, ampliando las externalidades que producen los niveles inferiores de educación.

### *Externalidades*

Pese a las dificultades metodológicas para medir los efectos exógenos, se puede observar que la educación terciaria produce una serie de beneficios sociales y económicos importantes (Cuadro 4.1). Los beneficios económicos públicos reflejan la contribución general de las instituciones de educación terciaria y de sus egresados al crecimiento económico, además de las ganancias en términos de ingresos y empleo que acumulan las personas en el ámbito individual. Tal como se comentaba en el capítulo 2, en las economías que dependen cada vez más de la generación y aplicación del conocimiento, aumentos de productividad se logran mediante el desarrollo y la difusión de innovaciones tecnológicas, la mayoría de las cuales son producto de investigaciones básicas y aplicadas adelantadas por las universidades. De la aplicación de dichas innovaciones depende en gran parte el progreso de los sectores de la agricultura, la salud y el medio ambiente, en particular. El fortalecimiento de las destrezas de los trabajadores que resulta de la elevación de su nivel educativo, así como el mejoramiento cualitativo que permite a la fuerza laboral utilizar la nueva tecnología, también impulsa la productividad. Se considera que la mayor flexibilidad en la fuerza laboral, obtenida por adquirir destrezas generales que faciliten la adaptación, constituye un factor cada vez más crucial para el desarrollo económico en el contexto de las economías del conocimiento. La transformación y el crecimiento sostenibles en la economía no son posibles sin los aportes de un sistema de educación terciaria innovador, que ayude a construir la capacidad de absorción necesaria para que las inversiones del sector privado y los recursos de los donantes produzcan un impacto productivo duradero.

Además de su contribución general al crecimiento económico, la educación terciaria produce grandes efectos no solo en los campos económico y fiscal sino en el mercado laboral:

- La existencia de universidades e instituciones no universitarias es importante para el desarrollo regional, debido tanto a sus vínculos directos como a sus efectos secundarios. Las exitosas experiencias de polos intensivos en tecnología como el de Silicon Valley, en California; Bangalur, en el Estado hindú de Karnataka; Shangai, en China; y Campinas, en el Estado de São Paulo en Brasil, confirman los efectos muy positivos que se pueden obtener conjugando el capital humano avanzado con firmas de tecnología de punta. Asia Oriental presenta varios ejemplos de polos intensivos en tecnología, entre otros el Complejo de Investigaciones de Daeduck, en Corea; la Aldea Científica de

Tsukuba, en Japón; y el Parque Industrial de la Ciencia de Hsinchu, en Taiwan (República de China) (Shin, 2001). En países intensivos en capital humano tales como Singapur y Finlandia se ha observado un patrón semejante

- Estudios econométricos adelantados por el US Bureau of Labor Statistics (Oficina Estadounidense de Estadísticas sobre el Trabajo) revelan una fuerte correlación entre el crecimiento general del consumo en Estados Unidos durante los últimos cuarenta años y el aumento general de los niveles educativos, incluso controlando la variable de ingresos (IHEP, 1998: 14)
- Hay indicios de que en varios países de la OCDE, incluidos Estados Unidos y Canadá la mayor participación en la educación terciaria se correlaciona con una menor dependencia del apoyo financiero del gobierno en los servicios médicos y de bienestar social (vivienda, desempleo, cupones canjeables por alimentos, etcétera)
- La población con educación terciaria contribuye al presupuesto nacional con una base tributaria más amplia.

En cuanto a los beneficios sociales públicos la educación terciaria promueve la construcción de nación, al promover una mayor cohesión social, confianza en las instituciones sociales, participación democrática y diálogo abierto, al igual que la valoración de la diversidad en términos de género, etnicidad, religión y clase social. Además las sociedades pluralistas y democráticas dependen de la investigación y del análisis que fomenten en particular las ciencias sociales y las humanidades. La educación terciaria puede contribuir a reducir las tasas de criminalidad y corrupción, así como a aumentar la orientación hacia los servicios comunitarios, lo cual se manifiesta en las donaciones de índole filantrópica, el apoyo a las ONG y las obras de beneficencia. De la educación terciaria se obtienen asimismo grandes beneficios sociales, relacionados con mejores comportamientos y resultados en el área de la salud (Wolfe y Zuvekas, 1997).

Al analizar los beneficios públicos que brinda la educación terciaria, es importante llamar la atención sobre los efectos conjuntos derivados de la complementariedad entre ésta y los niveles inferiores del sistema educativo, como ya se ha dicho, así como entre la formación universitaria de pregrado y la de posgrado. Si bien muchos de los programas de educación universitaria de pregrado y profesional pueden ofrecerse en instituciones separadas (un ejemplo de ello son los de administración de empresas y derecho), las actividades que implican costos altos, como la investigación básica y diversos tipos de capacitación especializada de posgrado, se organizan de manera más eficaz en combinación con programas de pregrado. La interdependencia en la financiación de disciplinas, programas y niveles de formación tiene efectos públicos favorables

que son valiosos pero difíciles de cuantificar. Además hay economías de escala que justifican el apoyo público a programas costosos, como las ciencias básicas, que representan prácticamente monopolios naturales.

### *Imperfecciones de los mercados de capital*

Aunque funcionan programas de créditos educativos en más de sesenta países, el acceso a recursos baratos con frecuencia se limita a una minoría de estudiantes. Asimismo, los estudiantes de recursos limitados, es decir, aquellos que necesitan ayuda financiera de manera más urgente, tienen escaso acceso a dichos préstamos. Salvo en economías ricas como las de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos, pocos países cuentan con programas nacionales que le lleguen a una proporción grande de estudiantes (Salmi, 2000).

Incluso cuando existe una cobertura a escala nacional, las universidades más importantes pueden quedar fuera del alcance de los estudiantes de menores recursos, como lo indica una encuesta reciente sobre programas de ayuda estudiantil de Estados Unidos. Este informe, preparado por la Fundación Lumina, una organización de investigación especializada en ayudas financieras a estudiantes, concluye que pese a la amplia variedad de alternativas de financiación de que disponen los estudiantes, gran parte de las instituciones de educación superior y universidades privadas, así como la mayoría de instituciones públicas de alto nivel, son inaccesibles a los estudiantes de menores ingresos sin un "extraordinario sacrificio financiero" (Fundación Lumina, 2002). En Colombia, el Icetex, la primera institución moderna de crédito estudiantil, fundada en 1950, nunca ha logrado llegar a más del 12% de la población estudiantil. En años recientes ha luchado por su supervivencia financiera, y en 2001 su cobertura descendió a menos del 6%.

De otra parte, los préstamos estudiantiles, cuando los hay, no siempre están disponibles para toda la gama de disciplinas y programas académicos. Por ejemplo, en el innovador plan de créditos educativos que estableció la Federación Mexicana de Universidades Privadas, las condiciones de elegibilidad se limitan a los programas de grado que representan un alto valor de mercado, tales como ingeniería, administración de negocios y derecho. No se encuentran disponibles para importantes disciplinas de las ciencias artísticas y sociales, asociadas con resultados menos favorables en el mercado laboral y que, potencialmente, ofrecen un alto valor social.

### *Apoyo a la educación básica y secundaria*

Las instituciones de educación terciaria desempeñan un papel clave como soporte de la educación básica y secundaria, y se necesitan rela-

ciones más eficaces entre todos los niveles educativos. Es necesario fortalecer la educación terciaria, con el fin de que la calidad de la educación básica mejore de manera sostenida. En realidad es dudoso que cualquier país en desarrollo pueda obtener un progreso significativo hacia el logro de las metas de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio en la educación, es decir, la matrícula universal en educación básica y la eliminación de la disparidad de género en la educación básica y secundaria, sin un sólido sistema de educación terciaria. La formación del personal docente así como la actualización de los maestros y de los directivos escolares, desde el nivel de preescolar hasta la secundaria, son responsabilidad de las instituciones de educación terciaria. La oferta de profesores calificados y de directivos escolares, la capacidad para diseñar currículos, la investigación sobre enseñanza y aprendizaje, el análisis económico y la gestión, al igual que muchos otros componentes de la reforma de la educación básica, se ven perjudicados cuando los sistemas de educación terciaria son débiles. En algunos países, incluidos Japón, Corea, México, Nepal y Estados Unidos, algunas universidades participan directamente en la administración de escuelas básicas y secundarias. El plan de educación de 2002 del presidente George W. Bush proporciona recursos para fomentar la formación de alianzas entre escuelas primarias y colegios de secundaria, por una parte, instituciones de educación superior y universidades, por otra, tendientes a mejorar la enseñanza de matemáticas y ciencias. En Uganda el gobierno le solicitó en el año 2001 a la recientemente transformada Universidad de Makerere que contribuyera a capacitar a los funcionarios locales en el mejoramiento de la prestación de servicios descentralizados en los sectores sociales. En el campo de la salud, la educación médica de pos-secundaria, en especial la capacitación de médicos, epidemiólogos, especialistas en salud pública y administradores de hospitales, ha sido esencial para cumplir las metas de desarrollo para el milenio (*véase* en el Recuadro 4.2 la descripción de una iniciativa tendiente a mejorar la prestación de servicios básicos de salud en Uganda). Los vínculos que hay entre la educación terciaria y los niveles académicos inferiores son multifacéticos. Muchas dimensiones de desigualdad en el nivel terciario están condicionadas al acceso y las oportunidades disponibles a diversos grupos en la educación primaria y secundaria. La calidad de las instituciones y programas de educación terciaria es determinada en gran medida por la calidad de los egresados de la secundaria. Por otro lado, los términos de acceso a las instituciones de educación terciaria pueden incidir de una manera muy poderosa en el contenido y los métodos de enseñanza y aprendizaje al nivel secundario. En situaciones de ardua competencia por el ingreso a las mejores instituciones de educación superior y universidades, los criterios de admisión pueden modificar significativamente el comportamiento tan-

### **Recuadro 4.2 Apoyo mutuo entre los sistemas tradicionales y los conocimientos modernos para lograr las metas de salud de Uganda**

Uganda es uno de los países menos urbanizados de África; más del 80% de sus veinte millones de habitantes reside en zonas rurales. La tasa de fertilidad es alta (6,9), pero solo 38% de los partos es atendido por personal de salud capacitado con educación terciaria especializada. El otro 62% de nacimientos es atendido por parteras tradicionales con experiencia práctica pero sin entrenamiento, y por parientes. La falta de personal de salud debidamente entrenado en el nivel terciario es un problema significativo en un país donde es muy elevada la tasa de mortalidad materna, la cual se encuentra en 506 muertes maternas por cada cien mil nacimientos.

El Ministerio de Salud de Uganda decidió abordar este problema, en parte mediante mejores comunicaciones entre los profesionales de salud capacitados y las parteras tradicionales. Esta iniciativa recibe el apoyo del Proyecto de servicios rurales extendidos y atención de socorro de emergencias extremas (Rescuer, por su sigla en inglés), inaugurado en marzo de 1996 como programa experimental. Rescuer consta de tres componentes -comunicaciones, transporte y atención de salud- que dependen específicamente de especialistas de salud con alto grado de capacitación.

Las zonas rurales de Uganda padecen de los problemas básicos de comunicaciones: falta de cableado telefónico y de corriente eléctrica y escasez de profesionales de salud capacitados para atender todas las localidades. Se determinó que los radios VHF con energía solar eran el medio de comunicación que ofrecía la cobertura más amplia y que podía conectar a un número suficiente de profesionales de la salud en las comunidades rurales. El uso de comunicaciones por radio hizo posible aumentar el número de partos atendidos por personal capacitado. Por otro lado, la prestación de servicios de transporte permitió aumentar el número de remisiones a las unidades de salud. En conjunto, en las comunidades encuestadas se logró disminuir la mortalidad materna en cerca de 50% en tres años.

El Programa Rescuer es una fusión elegante de la práctica tradicional con el conocimiento y la tecnología modernos, lo cual ha mejorado la salud materna y generado capital social estableciendo redes de parteras que antes trabajaban en forma aislada. Las entrevistas con las parteras tradicionales revelaron que la tecnología de comunicación por radio, combinada con la asesoría de profesionales de salud capacitados, les confirió a las parteras tradicionales un grado de autoridad, una imagen mejorada y la credibilidad local, así como la mayor conformidad de las pacientes con las instrucciones recibidas, el menor aislamiento de las parteras tradicionales, una reducción en las complicaciones de los partos y menos pánico en los nacimientos difíciles, así como ingresos superiores para las parteras tradicionales gracias al mayor número de pacientes atendidas.

*Fuente:* Musoke (2002).

to de los estudiantes como de los maestros de los colegios de secundaria. En la mayoría de países, el contenido de los exámenes previos, más que los currículos oficiales, es lo que tiende a determinar lo que se debe enseñar y la forma de hacerlo y, lo que es más importante aún, lo que se aprende y cómo se aprende. Dado que en muchos países (por ejemplo, en Corea y Singapur) las universidades de “élite” tienden a escoger los estudiantes principalmente con base en los puntajes de las pruebas, con frecuencia las escuelas y los estudiantes concentran su tiempo y esfuerzos en adquirir las escasas habilidades necesarias para pasar los exámenes de admisión a las universidades. Esto ocurre a expensas de otras competencias básicas importantes tales como el pensamiento creativo, la solución de problemas y las habilidades interpersonales y de comunicación, que son cada vez más valiosas en una era de tecnologías en rápido cambio.

La función de apoyo que desempeña la educación terciaria al sistema de educación en general tiende a cobrar aún mayor importancia en la medida en que los países van avanzando de la universalización de la educación básica a la masificación progresiva de la educación secundaria, y se tornan más estrictos en exigir calificaciones obligatorias de educación terciaria a los maestros de las escuelas primarias y de secundaria. En Brasil, por ejemplo, según las leyes federales vigentes desde 1997, para el año 2007 se les exigirán títulos de educación terciaria a todos los maestros. En la actualidad se está desarrollando un sistema de certificación de docentes que hace cumplir este requisito, de acuerdo con el ejemplo de países de la OCDE como Australia y Estados Unidos.

Aunque no se comprendan por completo los mecanismos mediante los cuales la educación terciaria contribuye al desarrollo social y económico pues se carece de mediciones precisas sobre estos aportes, se puede realizar un esfuerzo preliminar para relacionar estas interacciones, tal como se ilustra en el Cuadro 4.1.

### *Establecer el nivel de apoyo presupuestal adecuado*

A pesar de las dificultades metodológicas para medir los efectos externos de la educación terciaria, los importantes beneficios públicos registrados indican que no realizar una inversión suficiente en la educación terciaria puede tener costos muy altos para cualquier país. Entre éstos se encuentran: la disminución de la capacidad para competir con eficacia en las economías regional y global, el aumento de la brecha económica y social, el descenso de la calidad de vida, el deterioro de la salud y la disminución de la expectativa de incremento del gasto público en programas de bienestar social imprescindibles y el debilitamiento de la cohesión social.

**Cuadro 4.1 Beneficios potenciales de la educación terciaria**

<i>Beneficios</i>	<i>Beneficios privados</i>	<i>Beneficios públicos</i>
Económicos	Mejores salarios	Mayor productividad
	Empleo	Desarrollo nacional y regional
	Mayores ahorros	Menor dependencia del apoyo financiero del gobierno
	Mejores condiciones de trabajo	Mayor consumo
	Movilidad personal y profesional	Mayor potencial de transformarse de una economía industrial de bajas calificaciones en una economía basada en el conocimiento
Sociales	Mejor calidad de vida para sí mismo y para los hijos	Construcción de nación y desarrollo de liderazgo
	Mejor proceso de decisiones	Participación democrática; mayor consenso; percepción de que la sociedad se basa en la justicia y en las oportunidades para todos los ciudadanos
	Mejor posición social	Movilidad social
	Mayores oportunidades educativas	Mayor cohesión social y disminución en las tasas de criminalidad
	Estilo de vida más saludable y mayor expectativa de vida	Mejor estado de salud  Mejoramiento en la educación básica y secundaria

*Fuente:* Adaptado de IHEP (1998): 20.

Al mismo tiempo, el desarrollo de un sistema educativo holístico supone adoptar un enfoque integral en materia de asignación de recursos. Para garantizar que los recursos presupuestales se distribuyan en forma equilibrada y que la inversión en los tres subsectores educativos siga una secuencia adecuada al nivel de desarrollo educativo, el patrón de crecimiento económico y la situación fiscal del país, se pueden utilizar ciertos lineamientos generales. A la luz de la experiencia de los países industrializados que han destacado el papel de la educación como pilar del crecimiento económico y de la cohesión social, convendría asignar al rubro correspondiente a la educación, en términos de inversión global, entre 4 y 6% del producto interno bruto (PIB). En ese contexto, el gasto en educación terciaria representaría entre 15 y 20% de todo el gasto en educación pública. Es posible que los países en desarrollo que destinan más del 20% de su presupuesto de educación al sector de la educación terciaria, como Bolivia, Egipto, Jordania, Swazilandia, Togo y

Venezuela y en especial aquellos que no han logrado una cobertura universal de la educación básica como Mauritania y Nigeria, estén distorsionando la asignación de sus recursos, favoreciendo así un sistema universitario elitista y desatendiendo la educación básica y secundaria. Así mismo, los países que gastan más del 20% de su presupuesto para educación terciaria como es el caso de Senegal en rubros no educativos como por ejemplo, los subsidios estudiantiles, posiblemente estarán dejando de invertir en materiales, equipos, recursos bibliotecarios y otros insumos esenciales para un aprendizaje de calidad.

Un análisis de los esquemas de gasto público de Asia Oriental en educación terciaria muestra una dramática variación. Salvo en Hong Kong (China) y Singapur, las economías de la región parecen gastar, en promedio, relativamente menos en educación terciaria que en educación primaria y secundaria. A mediados de los años noventa (en 1994 ó 1995) el gasto público en educación fue de 15,6% en China, 37,1% en Hong Kong (China), 11,4% en Indonesia, 12,1% en Japón, 8% en Corea, 16,8% en Malasia y en Filipinas, 34,8% en Singapur y 19,4% en Tailandia (Banco Mundial, 2001b).

## **El papel cambiante del Estado: orientación en medio de un marco propiciador e incentivos adecuados**

*No hay ninguna fórmula que le indique a un país la forma como debe crear tal cultura [la del conocimiento]... Sin embargo, al gobierno sí le corresponde desempeñar un papel, un papel en la educación, que estimule el tipo de creatividad y la toma de riesgos que requiere el espíritu científico emprendedor, creando las instituciones que faciliten la transformación de ideas en realidades, así como un marco regulatorio y fiscal que premie esta clase de actividad.*

Joseph E. Stiglitz

Conferencia en la entrega del premio Nobel, 2001

Los países en desarrollo y las economías en transición enfrentan un doble reto: el de apoyar un desarrollo impulsado por el conocimiento y el desafío siempre presente de promover la calidad, la eficiencia la equidad en la educación terciaria. Ante las graves limitaciones fiscales y presupuestales de los gobiernos para sostener los niveles anteriores de prestación directa del servicio de educación terciaria y de su financiación, así como el crecimiento de las fuerzas del mercado a los niveles tanto nacional como internacional, el objetivo, alcance y modalidades de la intervención pública están cambiando de modo significativo. En lugar de depender del modelo tradicional de control estatal donde se imponen reformas, los países optan cada vez más por promover cambios mediante asesorías y otros esquemas de apoyo hacia las instituciones de educación terciaria, ya sean públicas o privadas, para no actuar

como ente de control sino más bien con una actitud flexible. Esto se puede lograr de tres formas, complementarias entre sí:

- establecer un contexto de políticas coherente
- crear un marco regulatorio favorable
- ofrecer incentivos financieros adecuados.

El Gráfico 4.1 ilustra la manera como el marco regulatorio y los tipos de incentivos que emplea el Estado interactúan con las fuerzas del mercado y la sociedad civil para generar un mejor desempeño y una mayor capacidad de respuesta de las instituciones de educación terciaria. Empezando por la observación contenida en el *Informe sobre el desarrollo mundial de 1997*, en el sentido de que no bastan los cambios en las normas gubernamentales para implantar las reformas de un modo eficaz, el marco analítico propuesto subraya la gran importancia de las tres categorías de mecanismos que, conjuntamente, influyen en el comportamiento de los resultados de las instituciones de educación terciaria: normas estatales e incentivos financieros; participación de las asociaciones de la industria, de la sociedad civil y de profesionales, y alianzas con éstas; y competencia entre los proveedores de los servicios de educación terciaria (públicos y privados, universitarios y no universitarios, con sede en un campus o virtuales, etcétera).

Anteriormente, el papel predominante del gobierno era la financiación y la prestación del servicio de educación terciaria, que en la mayoría de los países se traducía en una relación relativamente sencilla entre el Estado y estas instituciones educativas. Según las condiciones de cada país, esta relación se caracterizaba por un alto grado de control centralizado o por una gran autonomía institucional. En la actualidad, la creciente competencia que se presenta por los recursos y los clientes, en el contexto de un mercado educativo global, está produciendo una interacción de fuerzas mucho más compleja, que requiere de un análisis adecuado para entender en qué forma ocurre la transformación de los sistemas de instituciones de educación terciaria y qué herramientas pueden utilizar tanto el Estado como la sociedad para fomentar el cambio.

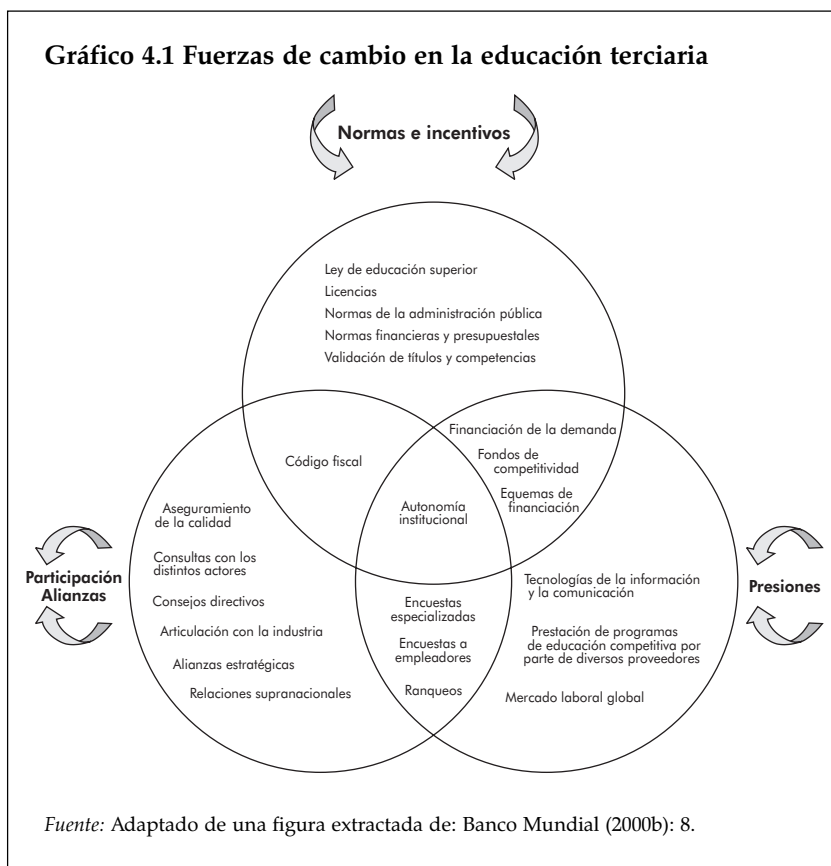
### *Establecer un marco coherente de política*

El primer paso que deben tomar los países y las instituciones de educación terciaria dispuestos a aprovechar las ventajas de las nuevas oportunidades de la economía del conocimiento y la revolución de las tecnologías de la información y de la comunicación es cuestionarse sobre la pertinencia de sus estructuras y procedimientos actuales. No deben ser pasivos sino proactivos en el fomento de las innovaciones y la puesta en marcha de reformas significativas, en un marco coherente de política. Aunque no hay un esquema rígido preestablecido que sea válido

para todos los países e instituciones, un requisito previo común podría ser la formulación de una visión clara del desarrollo a largo plazo de un sistema de educación terciaria integral, diversificado y bien articulado. Esto incluye por lo menos tres dimensiones: i) esbozar la forma como el sistema de educación terciaria puede contribuir de manera más eficaz al crecimiento nacional en el contexto de una economía articulada globalmente, basada en el conocimiento; ii) definir cuáles son los roles que deben desempeñar los diferentes tipos de instituciones dentro del sistema; y iii) determinar las condiciones en las que se pueden aprovechar mejor las nuevas tecnologías, con el fin de mejorar la eficacia y extensión de la experiencia educativa de los estudiantes.

Para desarrollar esta visión al nivel nacional se han emprendido diversas iniciativas, tanto en los países industrializados como en desarrollo. Los ejemplos más recientes de ello provienen del Reino Unido (Informe Dearing, 1997); Nueva Zelanda (Libro verde sobre educación terciaria, 1998, e Informe del Grupo de trabajo especial, 2001); Francia (Plan para

**Gráfico 4.1 Fuerzas de cambio en la educación terciaria**



la Universidad del Tercer Milenio, 2000); España (Informe Bricall, 2000); Sudáfrica (Informe del Consejo de Educación Superior, 2000); Australia (Agenda para la economía del conocimiento, 2001) e India (India como superpotencia del conocimiento: estrategia de transformación, 2001).

El diseño de una estrategia de desarrollo de la educación terciaria debe reflejar un enfoque global que integre todos los elementos constitutivos de un sistema de educación terciaria diversificado en una sola visión, coherente y de largo plazo, de la misión de la educación terciaria en general, así como del respectivo papel que debe desempeñar cada tipo de institución. Una de las decisiones cruciales que cada país necesita tomar tiene que ver con el tamaño y la forma óptimos de su sistema de educación terciaria y con la decisión de una estrategia adecuada para elevar la tasa de matrícula, ante las restricciones actuales en los recursos públicos. Para lograr la expansión cuantitativa sin sacrificar la calidad, los países deben procurar diferenciar más entre varios tipos de instituciones, alentando la contribución de instituciones públicas y privadas, grandes y pequeñas, universitarias y no universitarias, de programas de duración corta y mediana, de instituciones de humanidades y tecnología, de entidades de investigación, de programas en campus o a distancia, y así sucesivamente.

Las instituciones del nivel terciario que antes se dedicaban a capacitar funcionarios públicos deben reconocer que ya no forman profesionales que vayan a ser contratados por el sector público. Una proporción cada vez mayor de egresados de la educación terciaria busca trabajar en el sector privado y, en particular, en el sector de los servicios. Este es, ciertamente, el caso del sur de Asia así como del Oriente Medio y el norte de África, donde en el pasado la mayoría de los egresados podía aspirar a un cargo público. No obstante, aunque las oportunidades en el sector privado están aumentando, el empleo en este sector es menos previsible y seguro que en el sector público. Las instituciones de educación terciaria, al igual que los sistemas del nivel terciario en general, deben ser cada vez más ágiles en responder a los cambios del mercado laboral. Solo un sistema diversificado que incluya un grupo sólido de proveedores privados y de proveedores públicos autónomos de educación terciaria puede contar con la flexibilidad necesaria.

Una mayor diferenciación no necesariamente implica una segmentación más grande de instituciones y estudiantes. Por el contrario, bajo la perspectiva del aprendizaje permanente con énfasis en la capacidad de respuesta a las nuevas exigencias de formación y una clientela más diversificada, se puede impulsar la movilidad estudiantil eliminando las barreras de articulación entre los segmentos del sistema de educación terciaria, entre las instituciones de cada segmento, y entre las disciplinas y programas internos de cada institución. La movilidad estudiantil se puede fomentar creando sistemas abiertos que valoren la experiencia

previa pertinente, que reconozcan las equivalencias de estudios y títulos, la transferencia de créditos académicos, los esquemas de intercambio educativo, el acceso a becas nacionales y préstamos estudiantiles, y un marco amplio de formación permanente y cualificaciones profesionales, como los establecidos en Irlanda y Nueva Zelanda<sup>3</sup>. También se necesitan múltiples maneras de vincular la educación secundaria, tanto general como vocacional, con la educación terciaria; ejemplos de ello son los cursos remediales (como los ofrecidos por los centros de educación terciaria popular en los *community colleges*) y los cursos puente para materias básicas, sobre todo los de matemáticas y ciencias. Cabe anotar que la eliminación de barreras entre sectores y segmentos del sistema de educación terciaria con frecuencia genera resistencia debido a que, entre otras razones, una mayor movilidad puede disminuir los aportes públicos destinados al sector más privilegiado de las universidades.

Por último, y sin que sea menos importante para el desarrollo de la visión de la educación terciaria de un país y el marco de políticas requerido, está la consideración de las dimensiones políticas de la reforma. La capacidad de plasmar correctamente una visión en reformas e innovaciones que produzcan buenos resultados depende de la habilidad de quienes toman las decisiones pues se requiere construir consenso entre los diversos grupos interesados de la comunidad educativa terciaria, y de un alto grado de tolerancia para las controversias y desacuerdos que se presentan (Recuadro 4.3). Un enfoque que puede resultar eficaz para abordar la sensibilidad política de las reformas propuestas consiste en iniciar un amplio proceso de consulta sobre la necesidad de los cambios previstos y su contenido. Esto implica un esfuerzo donde se mezcla análisis racional, capacidad de maniobra política e interacción psicológica para convocar y reunir a todas las partes interesadas. El hecho de incluir a posibles opositores en el proceso de debate de la política conlleva ciertos riesgos. En Hungría, por ejemplo, al no haberse logrado un consenso en torno a la visión de la educación terciaria a mediados de los años noventa, se produjo una deficiente puesta en marcha de las reformas propuestas. En Sudáfrica el desarrollo de la reforma educativa del nivel terciario en febrero de 2001 –como culminación a cuatro años de consultas nacionales con amplios debates políticos basados en el trabajo iniciado por los comités de expertos– se ha estancado debido a la resistencia política de algunas de las partes interesadas representadas. Sin embargo, el desconocer por completo a la oposición garantiza un fracaso seguro.

### *Creación de un marco regulatorio propiciador*

La segunda responsabilidad más importante de los gobiernos es la creación de un marco regulatorio que respalde y no sofoque la innovación

en las instituciones públicas, así como las iniciativas del sector privado de ampliar el acceso a una educación terciaria de buena calidad. Las normas para el establecimiento de nuevas instituciones, incluidas las privadas y las virtuales, deben restringirse a requisitos mínimos de calidad y no deben constituir barreras para el acceso al mercado. Otras necesidades de reglamentación deben ser la implantación de mecanismos de aseguramiento de la calidad (evaluación, acreditación, exámenes nacionales, clasificación de las instituciones y publicación de información), controles financieros a los que deben someterse las instituciones públicas y legislación sobre derechos de propiedad intelectual.

En países con escasos recursos públicos para apoyar la expansión de la educación terciaria, la prestación de servicios educativos privados son oportunidades de ampliación de las opciones educativas con costos públicos directos mínimos. Los gobiernos pueden estimular el crecimiento

#### **Recuadro 4.3 Construcción de consenso y costos compartidos en el norte de México**

La Constitución mexicana dispone la educación pública gratuita a todos niveles, y la política de costos compartidos siempre ha encontrado una férrea resistencia entre los profesores y estudiantes de la universidad pública más grande del país, la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam). En 1999 la universidad cerró sus puertas casi un año debido a la huelga apoyada por la mayoría de sus 270 mil estudiantes luego que el rector sugirió aumentar a 100 dólares los derechos de matrícula, que antes eran de 8 dólares anuales.

En el norte de México, por el contrario, el rector de la Universidad de Sonora logró, con buenos resultados, introducir la modalidad de costos compartidos luego de iniciar, en 1993, un proceso de construcción de consenso para explicarles a profesores y estudiantes la necesidad de recursos complementarios para mantener la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Luego de una resistencia inicial, incluida una marcha de 2.000 kilómetros de manifestantes que caminaron desde Hermosillo a la Ciudad de México, ampliamente difundida en la prensa, los estudiantes aceptaron el principio de un pago anual para generar recursos complementarios. Un proceso participativo debía determinar la asignación de estos recursos a iniciativas tendientes a mejorar la equidad y calidad de los servicios educativos. Desde 1994 los estudiantes pagan una contribución anual aproximadamente de 300 dólares para este fin. Un comité conjunto de estudiantes y profesores administra los fondos, que se utilizan para ofrecer becas a estudiantes de menores ingresos, remodelar las aulas, actualizar los laboratorios de informática y adquirir textos y publicaciones científicas. Todos los años se prepara un cartel en el que se divulga la información relativa a la utilización de los dineros recaudados al principio del año académico.

de instituciones de educación terciaria privadas de calidad como un medio para diversificar la oferta de programas y ampliar la participación. Para que esto tenga lugar, es importante eliminar los requisitos administrativos engorrosos que constituyan obstáculos al establecimiento de nuevas instituciones en los países con poca tradición de educación terciaria privada. En España, por ejemplo, las universidades privadas deben cumplir con estrictas normas en lo referente, entre otras cosas, al número de programas académicos que ofrecen, el número de estudiantes por profesor, la proporción de profesores de tiempo completo y las calificaciones académicas de éstos. Por el contrario, en Chile, el único requisito para que una nueva universidad empiece a funcionar es la aprobación de sus planes y programas curriculares por parte de una universidad pública que los examina. Cualquier inquietud directa en relación con el aseguramiento de calidad se debe trasladar a los organismos de acreditación. Los países deben buscar la instauración de procedimientos claros y directos de otorgamiento de licencias para poder operar, que definan los requisitos mínimos de seguridad y contenido académico, complementados por mecanismos de aseguramiento de calidad eficaces centrados en los resultados académicos de las nuevas instituciones.

Conscientes de que una evaluación independiente es la mejor forma de ayudar a establecer y mantener altos estándares en los sistemas de nivel terciario cada vez más diferenciados, un número creciente de países ha establecido organismos de evaluación o acreditación a fin de fomentar una enseñanza y un aprendizaje de calidad superior. Dependiendo del contexto, las modalidades sistemáticas de control y mejoramiento de la calidad pueden adoptar diferentes formas. El enfoque más común que se ha utilizado es el de un organismo nacional de evaluación o acreditación independiente, con autoridad sobre las instituciones de educación terciaria tanto públicas como privadas. En África, Nigeria ha efectuado evaluaciones de acreditación periódicas durante 25 años, Ghana estableció un Consejo Nacional de Acreditación en 1993 y Sudáfrica está comprometido en la actualidad con un ejercicio de gran magnitud tendiente a reformar su marco de calificaciones, a fin de adaptarlo a los requisitos de siglo XXI. En América Latina, se han creado recientemente organismos de acreditación en Argentina, Chile, Colombia y El Salvador. En el Oriente Medio, Jordania ha sido pionera en el establecimiento de una entidad nacional de evaluación. En Asia, Indonesia fue uno de los primeros países en crear un sistema de aseguramiento de calidad, e incluso países más pobres con sistemas de educación terciaria menos desarrollados siguen esta tendencia, tal como lo demuestran los empeños actuales de Cambodia en relación con el establecimiento de un comité de acreditación. En cuanto a Europa Oriental y Central, Hungría, Rumania, Polonia y Eslovenia son líderes en cuanto al aseguramiento de calidad para la educación terciaria.

No obstante la diversidad de sistemas administrativos de los países, de acuerdo con sus necesidades y marcos institucionales específicos, han surgido ciertas áreas de consenso sobre el deber ser de un sistema de aseguramiento de calidad, orientado a desanimar las prácticas educativas ineficaces y a reforzar las positivas. Los elementos esenciales del aseguramiento de calidad incluyen el uso de organismos semiautónomos; la concordancia con respecto a estándares y expectativas explícitos; una autoevaluación inicial del departamento académico, del profesorado o de la institución en cuestión complementada por una revisión externa llevada a cabo por colegas visitantes; la preparación de recomendaciones escritas; la expedición de informes públicos de los resultados y el reconocimiento de que el proceso de evaluación en sí mismo es tan importante como los resultados (El-Khawwas, De Pietro-Jurand y Holm-Nielsen, 1998).

La autoevaluación puede promover un sentido de responsabilidad institucional, al permitirles a los profesores y administradores, con el aporte de los estudiantes, identificar áreas fuertes y débiles, y proponer medidas correctivas por medio de un plan de automejoramiento institucional. Este proceso se puede mejorar mediante evaluaciones independientes llevadas a cabo por una asociación de profesionales o un organismo de vigilancia del gobierno. Los mecanismos de aseguramiento de calidad se deben aplicar, preferiblemente, a instituciones educativas terciarias tanto públicas como privadas, con el fin de crear unas reglas de juego equitativas en el sistema de educación terciaria.

De todos modos continúan las áreas de debate en torno a los procesos de aseguramiento de calidad. Entre ellas se encuentra la inquietud de si la acreditación se debe aplicar a cursos o programas específicos o si se debe evaluar a instituciones en conjunto; si la acreditación debe ser voluntaria u obligatoria; si los indicadores de desempeño deben estar estrechamente ligados a compensaciones financieras; y si se deben utilizar las mismas modalidades de evaluación para diferentes segmentos del sistema de educación terciaria y diversas modalidades de prestación de los servicios (enseñanza presencial, educación a distancia y programas en línea). Es evidente que, con el enfoque cada vez mayor en el aprendizaje continuado y los modos de aprendizaje múltiple así como en la ampliación de las modalidades educativas no tradicionales, haya una tendencia irreversible a emplear métodos de evaluación que destaquen los resultados del aprendizaje y las competencias adquiridas por los estudiantes más que los aspectos de los insumos y el proceso de la educación. La experiencia internacional también muestra que, en lugar de imponer mecanismos de evaluación rígidos y punitivos, es más efectivo establecer sistemas flexibles para los cuales únicamente sea obligatoria la parte de la licencia para poder funcionar, con el fin de garantizar requisitos mínimos, tanto académicos como de seguridad pública,

mientras que la acreditación y la evaluación se diseñan como actividades voluntarias que se pueden promover mediante divulgación pública, incentivos financieros y recompensas no monetarias. El Cuadro 4.2 resume el estado en que se encuentran los sistemas de aseguramiento de calidad y destaca un esquema de desarrollo desigual entre las diversas regiones del mundo.

Después del aseguramiento de calidad, la autonomía institucional es otro elemento clave para la transformación exitosa de las instituciones públicas de educación terciaria. Las instituciones autónomas responden de mejor manera a los incentivos de mejoramiento de la calidad, diversificación de recursos y uso eficiente de los recursos disponibles. Las instituciones de educación terciaria deben estar en capacidad de ejercer un control significativo sobre los principales factores que afectan la calidad y los costos de sus programas. Entre sus múltiples características, la autonomía incluye la capacidad de cada institución de fijar sus propios requisitos de admisión, el número de estudiantes, decidir el monto de los derechos de matrícula y establecer los criterios de elegibilidad para brindar ayuda financiera a los estudiantes que la requieran. De igual manera, las instituciones deben sentirse libres para determinar sus propias condiciones de empleo, contratación y remuneración de su personal, de manera que puedan responder a las exigencias nuevas y a las rápidas demandas del dinámico mercado laboral. Por último, las instituciones deben contar con un control fiscal independiente, que

#### **Cuadro 4.2 Sistemas de aseguramiento de calidad alrededor del mundo**

<i>Región</i>	<i>Sistema nacional de evaluación o acreditación aplicado</i>
Europa Oriental y Asia Central	Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Mongolia, Polonia, Rumania, Rusia, República Eslovaca, Eslovenia
Asia Oriental y el Pacífico	Australia, Hong Kong (China), Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur
América Latina y el Caribe	Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua
Oriente Medio y Norte de África	Israel, Jordania
Sur del Asia	India
África subsahariana	Costa de Marfil, Ghana, Kenya, Mauricio, Namibia, Nigeria, Sudáfrica
Europa Oriental y América del Norte	Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos

*Fuente:* Datos del Banco Mundial.

incluya la capacidad de reasignar recursos internamente, de acuerdo con criterios determinados por ellas mismas. Muchos países les niegan a las instituciones este control debido a los sistemas presupuestarios de rubro por rubro tan, comunes pero rígidos, que aplican. El control fiscal independiente es necesario para que las instituciones puedan fortalecer a las unidades académicas débiles, utilizar subsidios cruzados entre programas y financiar nuevas iniciativas con celeridad y flexibilidad, en respuesta a nuevas necesidades.

La proliferación de instituciones virtuales, programas educativos en línea y cursos por internet presenta ciertos retos en referencia con los derechos de propiedad intelectual y la libertad académica con respecto a la propiedad y al control de los materiales educativos, desarrollados exclusivamente para la divulgación en línea o por multimedia. La falta de claridad en la definición de los derechos de propiedad y normas de uso de los nuevos materiales educativos puede enfrentar a los académicos contra sus instituciones matrices o contra la institución que los haya contratado para preparar los materiales del curso que se haya de divulgar en línea o por medios de radiodifusión. En Estados Unidos se han presentado controversias recientes respecto a la propiedad de los cursos transmitidos en línea, un asunto que se ha tornado problemático y por el cual ha debatido en la renovación de los contratos colectivos negociados con los profesores<sup>4</sup>. Muchas instituciones de educación terciaria insisten en conservar la propiedad exclusiva de todos los cursos en línea y en la Web creados por sus profesores. Sin embargo, algunas universidades como la Universidad del Norte de Texas, no solo reconoce la propiedad de los cursos en línea a sus creadores, sino que también anima a los profesores a desarrollar esa clase de cursos mediante incentivos monetarios, que incluyen regalías, honorarios por licencias y participación en los derechos de matrícula pagados por los estudiantes de educación a distancia (Young, 2001). La Universidad de Vermont inclusive ha considerado subdividir la propiedad de los cursos en línea en una parte de contenido, que pertenece al profesor, y otra de diseño de la enseñanza, controlada por personal de la universidad (Carnevale, 2001). Es probable que la reciente decisión de MIT de poner todos los contenidos y materiales de sus cursos a disposición gratuita en línea (Open Courseware) incida en el respectivo debate con otras instituciones. En muchos países en desarrollo y economías en transición se puede presentar la necesidad de una participación activa del Estado en la definición de normas y mecanismos claros para el reconocimiento y la protección de los derechos de propiedad intelectual correspondientes de las instituciones y profesores de educación terciaria.

La educación a distancia y las universidades abiertas representan nuevos vehículos para aumentar la cobertura y facilitar el acceso a la educación terciaria. Como en el caso de cualquier institución emergente, sea

con ánimo de lucro o sin éste, se deberá tener no solamente un plan comercial realista, sino también un marco regulatorio apropiado y una aceptación institucional para mejorar la probabilidad de éxito (Recuadro 4.4, sobre el fracaso de una institución estadounidense de educación a distancia).

La creciente utilización en la educación terciaria de las tecnologías de la información y de la comunicación, al igual que el nivel de desarrollo de la infraestructura nacional de telecomunicaciones y su estructura de precios han ejercido un impacto significativo en la capacidad de las instituciones de educación terciaria de aprovechar dichas tecnologías en todo su potencial. En países en los que el sector de telecomunicaciones no ha sido regulado aún –por ejemplo, en la región del Caribe y en muchos países del África subsahariana– los precios para el acceso al internet pueden ser demasiado elevados y la calidad de los servicios con frecuencia continúa por debajo de los estándares internacionales.

### *Oferta de incentivos financieros apropiados*

Si bien en la mayoría de los países la financiación pública sigue siendo la principal fuente de apoyo a la educación terciaria, han variado las modalidades de canalización de los recursos y éstos se complementan cada vez más con recursos no públicos. Estos dos cambios suponen tener en cuenta nuevas fuerzas de mercado hasta el momento poco comunes en la financiación de instituciones públicas. En el sector público se han diseñado nuevas estrategias de financiación con miras a generar ingresos a partir de activos institucionales, movilizar recursos adicionales provenientes de los estudiantes y sus familias, y fomentar las donaciones de terceros. Numerosos gobiernos también han impulsado la creación de instituciones privadas como un método eficaz para aliviar las presiones al erario y satisfacer una demanda contenida. Los incentivos financieros se pueden aplicar en forma creativa para orientar a las instituciones de educación terciaria de manera más eficaz hacia el cumplimiento de las metas de calidad, eficiencia y equidad.

Para crear incentivos a la eficiencia fiscal, muchos países miembros de la OCDE y algunos países en desarrollo como Etiopía y Sudáfrica han abandonado el enfoque tradicional de los presupuestos “negociados”, que por lo general se basan en tendencias históricas e influencias políticas. Esos países favorecen ahora mecanismos alternativos que, en una u otra forma, relacionan el financiamiento con el desempeño. Una forma más transparente y objetiva de distribuir los fondos correspondientes a los gastos recurrentes utiliza una fórmula de cálculo que vincula la cantidad de recursos gastados en insumos tales como el número de estudiantes o profesores con algún indicador de desempeño institucional, por ejemplo, el número de estudiantes graduados. Algunos Estados de

#### **Recuadro 4.4 El fracaso de la Universidad Abierta de Estados Unidos**

La Universidad Abierta de Estados Unidos (USOU, por su sigla en inglés) que inició operaciones en el año 2000 con base en el modelo de la UK Open University, no logró obtener su solvencia fiscal. Al final del año académico de 2002 se vio obligada a cerrar por dos razones de fondo: la falta de acreditación y el no haber reunido los requisitos para la ayuda financiera estudiantil de fuentes públicas.

La USOU tenía un plan comercial que quizás era demasiado optimista, y que preveía una amplia aceptación de su programa gracias al reconocimiento de su nombre y a su asociación con la renombrada UK Open University, así como con universidades estadounidenses tradicionales y bien establecidas, como la Universidad de Maryland y la Universidad Estatal de Indiana. Se anticipaba que la acreditación iría a quedar aprobada antes de mayo de 2002, pero tal expectativa no generó suficiente confianza del público en el programa como para atraer un número suficiente de estudiantes. La demora en la acreditación pudo haber sido crucial, como una señal para los estudiantes sobre la calidad del programa y el valor de las credenciales de la USOU. Aún más, la falta de alumnos de la USOU que reunieran los requisitos para obtener ayuda financiera impidió que estudiantes necesitados pudieran sufragar sus derechos de matrícula mediante un subsidio público, un elemento importante en el financiamiento de la educación superior en Estados Unidos.

*Fuente: Chronicle of Higher Education, 10 de febrero de 2002.*

la Unión Americana, incluidos Arkansas, Kentucky, Carolina del Sur y Tennessee, han experimentado un método basado en una evaluación comparativa (*benchmarking*, por su sigla en inglés) de sus instituciones de educación terciaria contra universidades e instituciones de educación superior de referencia de otros Estados. En Ontario, Canadá, el financiamiento de los *community colleges* se asocia con el resultado de los indicadores clave de desempeño que miden el grado de satisfacción de estudiantes, graduados y empleadores con la calidad y pertinencia de los programas y servicios que ofrecen dichas instituciones.

Es importante anotar que no existe ni una fórmula ideal ni válida para todos los países en todas circunstancias. Es preferible que cada país, provincia o Estado elija un mecanismo de asignación que sea coherente con las metas y prioridades de su estrategia de desarrollo de la educación terciaria y se prepare para realizar a lo largo del tiempo los cambios necesarios, a medida que estas metas y prioridades vayan evolucionando. En Polonia, por ejemplo, cuando se instauró una fórmula de financiación a principios de los años noventa con el fin de mejorar considerablemente la calidad de las universidades públicas, uno de sus prin-

cipales parámetros fue el número de profesores de tiempo completo con títulos de doctorado. De esta manera, el gobierno obtuvo buenos resultados promoviendo una política de capacitación y contratación en todas las universidades, y las calificaciones académicas se elevaron en forma significativa. Sin embargo, en años recientes, las directivas universitarias han observado que la fórmula de financiación no contempló a los profesionales de tiempo parcial que se requieren para enseñar las clases de temas cruciales relacionados con ciencia y tecnología. Ahora se reconoce que la fórmula de financiación se debe modificar de acuerdo con las nuevas circunstancias<sup>5</sup>.

Los gobiernos también pueden estimular a las instituciones de educación terciaria para que respondan mejor a las necesidades de la sociedad y de los sectores económicos ofreciéndoles incentivos para que movilicen recursos adicionales mediante la práctica de costos compartidos, la venta de bienes y servicios y las donaciones. La larga lista de actividades de generación de ingresos que se observa en varias partes del mundo (Apéndice C) confirma el dinamismo e ingenio de los directivos de las instituciones de educación terciaria. Una característica crucial de cualquier política diseñada para fomentar la diversificación de la financiación es permitir que continúe la disponibilidad de mayores recursos para ser utilizados dentro de las instituciones que los generan. Las normas que buscan captar los recursos obtenidos gracias a los esfuerzos individuales de las instituciones públicas para ser transferidos al Ministerio de Finanzas, o las políticas que reducen las asignaciones del presupuesto del gobierno para compensar los recursos crecientes conseguidos por las instituciones, son contraproducentes en la medida que eliminan el incentivo de las instituciones por generar ingresos adicionales. Esquemas positivos de incentivos por parte del gobierno a la generación de ingresos son por ejemplo una proporción de fondos de contrapartida vinculados a los ingresos generados de fuentes externas, o incluso el uso de un coeficiente multiplicador basado en una fórmula de financiación, en la forma como se practica en Singapur y en el Estado de Kentucky (Estados Unidos). Los incentivos tributarios también son esenciales para estimular las actividades filantrópicas y de beneficencia a favor de las instituciones de educación terciaria (en 2001, se estableció un récord en donaciones por valor de 360 millones y 400 millones de dólares, recibidas, respectivamente, por el Instituto Politécnico Rensselaer de un donante anónimo y por la Universidad de Stanford de la Fundación Hewlett). Entre los países en desarrollo, India cuenta con uno de los más generosos esquemas de concesiones tributarias; en este país 100% de las donaciones individuales y corporativas a las universidades están exentas de impuestos.

Con el fin de incentivar la inversión creativa en instituciones de educación terciaria, algunos países han establecido fondos competitivos des-

tinados a promover el mejoramiento de la calidad. Según estos esquemas, por lo general se invita a las instituciones a formular propuestas de proyectos, que son estudiados y seleccionados por comités de pares bajo procedimientos y criterios transparentes. Los criterios de elegibilidad varían de un país a otro y dependen de los cambios específicos que las políticas pretendan lograr. En Argentina e Indonesia, por ejemplo, las propuestas pueden ser presentadas por universidades en conjunto o por facultades o departamentos individuales. En Chile se les permite entrar en competencia a las instituciones tanto públicas como privadas. En Egipto se estableció un fondo específicamente destinado a estimular reformas internas de las facultades de ingeniería. El sistema de contratos por desempeño en Francia es una variación del mecanismo de fondos competitivos. Se prepara un contrato a cuatro años, que es firmado por el Estado y la institución, en la que esta última se compromete con un plan de acción encaminado a lograr mejoras de calidad a cambio de recursos financieros extrapresupuestales.

Uno de los beneficios adicionales que ofrecen los mecanismos de financiación competitiva es que motivan a las instituciones de educación terciaria a emprender actividades de planeación estratégica, que les ayudan a formular propuestas basadas en una identificación sustentada de necesidades y un plan de acción riguroso. Las instituciones del nivel terciario funcionan en medio de un ambiente que cada día ofrece nuevos retos, en el que compiten por los estudiantes, el profesorado, el financiamiento y los mercados con sus productos (es decir, los egresados y los hallazgos de sus investigaciones). Al relacionar el comportamiento institucional con las fortalezas y debilidades internas, las instituciones pueden utilizar una evaluación sistemática que les ayude no solo a definir su misión, los nichos del mercado y los objetivos de desarrollo, sino también a formular planes concretos para lograr sus objetivos. Es importante resaltar que la planeación estratégica no es un ejercicio que se realiza una sola vez. Las organizaciones de mayor éxito en los mundos empresarial y académico son aquellas que no dejan de cuestionarse y que se reinventan a sí mismas, buscando formas mejores y más eficaces de responder a las necesidades de sus clientes y grupos interesados.

Otro campo crucial para la intervención del gobierno es la ayuda financiera directa a los estudiantes. A medida que cada vez más países e instituciones imponen sistemas de costos compartidos –con frecuencia mediante alzas en los derechos de matrícula y reducción de subsidios para gastos no relacionadas con la enseñanza en rubros tales como alimentación, alojamiento y transporte–, el Estado debe desempeñar un papel crucial en garantizar que a ningún estudiante académicamente calificado se le impida estudiar por falta de recursos financieros. La declaración del director general de la Unesco en referencia a la necesidad de que los estudiantes de familias más pudientes contribuyan más con en

el costo de su educación, emitida en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en octubre de 1998, y la declaración realizada en febrero de 2001 por la Asociación de Universidades Africanas respecto a la importancia de compartir costos, reflejan un mayor reconocimiento de que el costo de la educación terciaria debe ser compartido de una manera más equitativa<sup>6</sup>. Sin embargo, no se puede aplicar una práctica de costos compartidos en las universidades públicas ni se puede lograr una expansión mayor de la educación terciaria privada sin desarrollar en forma complementaria programas de becas y préstamos que puedan garantizar el apoyo financiero requerido por los estudiantes de bajos recursos con buen desempeño académico y que no estén en capacidad de absorber los costos de la educación terciaria, tanto los directos como los indirectos en forma de ganancias perdidas (costo de oportunidad).

La disponibilidad de ayuda financiera para los estudiantes de bajos ingresos, las minorías y otros grupos en desventaja es un factor determinante de la equidad. Muchos países cuentan con programas de becas para los estudiantes más necesitados matriculados en las instituciones públicas de educación terciaria, y algunos gobiernos ofrecen subsidios a buenos estudiantes que desean matricularse en instituciones privadas. En Chile, por ejemplo, funciona un sistema de estímulos financieros para los 28 mil primeros estudiantes, seleccionados con base en sus puntajes en las pruebas nacionales de aptitud, que se administran al terminar la escuela secundaria. Estos subsidios se pueden utilizar para realizar estudios en una universidad pública o privada. México y Bangladesh exigen que las universidades privadas les ofrezcan becas a por lo menos 5% de sus estudiantes. Sin embargo, en muchos países, los fondos públicos para becas son limitados, y únicamente una pequeña proporción de los estudiantes de bajos recursos tiene la remota posibilidad de beneficiarse de ellos. Parece que la asistencia a gran escala que beneficie a un segmento más amplio de estudiantes en desventaja financiera solamente es factible mediante programas de créditos estudiantiles.

Un estudio internacional efectuado por el Banco Mundial sobre los esquemas de créditos estudiantiles (Albrecht y Ziderman, 1991) reveló resultados diversos en países tanto industriales como en desarrollo<sup>7</sup>. Debido a tasas de interés fuertemente subsidiadas, altas tasas de incumplimiento y costos administrativos sustanciales, en la mayoría de los casos la proporción de los préstamos reembolsados no fue significativa, lo cual comprometió seriamente la sostenibilidad financiera a largo plazo de los programas. La experiencia sugiere que con el fin de diseñar y administrar un esquema de créditos estudiantiles eficaces y financieramente viables, se deben cumplir las siguientes condiciones básicas: una adecuada estrategia de mercadeo; criterios de elegibilidad transparentes que aseguren que los subsidios vayan dirigidos a los estudiantes más merecedores (bien sea por razones académicas o socia-

les); una estrecha supervisión del desempeño académico de los beneficiarios; políticas de tasas de intereses y subsidios que protejan la viabilidad financiera del esquema a largo plazo; mecanismos eficaces de recaudo para minimizar el incumplimiento de los pagos y una gestión eficiente y estable (adaptado de Woodhall, 1997).

En el caso de la financiación de programas de créditos educativos por parte del sector privado, se deben adoptar regulaciones positivas, si es que la banca comercial se muestra dispuesta a ofrecer créditos a estudiantes en forma individual. Tres factores determinantes para la disponibilidad de créditos estudiantiles en el sector privado son: i) acceso físico y logístico según la localización geográfica y la capacidad del sistema bancario; ii) existencia de buenos sistemas de información de gestión en los bancos privados; y iii) disponibilidad de crédito barato. Cuando se pueden satisfacer estas condiciones, es posible desarrollar esquemas de créditos estudiantiles por parte del sector privado.

Incluso aquellos programas de préstamos de los países en desarrollo que han funcionado razonablemente bien, tales como los del Icees en el norte de México, el Conape en Costa Rica y el Fundapec en República Dominicana, corresponden a una escala relativamente pequeña, que no alcanza a cubrir más del 10% de la población estudiantil. No es claro si se podría mantener una administración eficiente en caso de ampliar los programas de manera sustancial. Para consolidar programas eficaces y sostenibles a gran escala, se deben tener en cuenta dos alternativas: un sistema de préstamo mixto de financiación privada avalada por el gobierno, y un sistema de préstamos que dependa de los ingresos del deudor.

En la primera modalidad, conforme a los modelos predominantes en Canadá y Estados Unidos, los créditos estudiantiles son administrados y financiados por la banca comercial, con un aval del gobierno en caso de incumplimiento y un subsidio a los intereses para mantener el acceso a los préstamos para los estudiantes con menos. El sistema que se está aplicando como experimento desde 1998 en Polonia funciona bajo estos parámetros.

Un número cada vez mayor de países –entre ellos Australia, Ghana, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Suecia– han optado por el segundo método de concesión de préstamos, los que dependen de los ingresos del deudor (conocidos algunas veces como impuesto a los graduados), en los cuales los desembolsos del préstamo están compuestos por una proporción fija del ingreso anual del egresado. Aunque hasta la fecha es escasa la experiencia, en teoría estos sistemas pueden lograr un mejor equilibrio entre la recuperación efectiva de los costos y el riesgo para el prestatario, en comparación con los programas de préstamos mixtos. Su administración es, por lo general, más sencilla y menos costosa, de-

bido a que la recuperación del préstamo se maneja utilizando mecanismos de recaudo existentes, tales como la administración de impuestos de renta o el sistema de seguridad social. Por otra parte, los préstamos vinculados a los ingresos del deudor son más equitativos y satisfacen más el principio de la capacidad de pago, dado que los reembolsos guardan una proporción directa con los ingresos del graduado. Aunque los préstamos que dependen de los ingresos constituyen un esquema bastante prometedor, su viabilidad depende en gran parte de la existencia de un sistema de impuesto de renta o seguridad social confiable, con acceso a una información exacta de los ingresos y con la capacidad administrativa para manejar el recaudo de los préstamos en forma eficiente y eficaz.

El desarrollo de la educación sin fronteras presenta un nuevo reto para los organismos de ayuda financiera a estudiantes. Las normas de elegibilidad y las características de los créditos educativos se deben ajustar a las necesidades financieras del número creciente de estudiantes que se matriculan en programas de tiempo parcial, que adelantan programas a distancia ofrecidos por instituciones extranjeras o que se registran en cursos de educación continuada de corta duración, en lugar de programas tradicionales en los que se obtienen títulos de grado.

Por último, cabe anotar que más allá del objetivo social principal de ofrecer ayuda financiera a los estudiantes más necesitados, los programas de préstamos también pueden ejercer un impacto positivo en la calidad de la educación terciaria. En primer lugar, los criterios de elegibilidad para los tipos de universidades e instituciones de educación superior en los que los beneficiarios se pueden matricular, tienden a favorecer las instituciones de mejor calidad en comparación con las de menor prestigio. En México, por ejemplo, la Federación de Universidades Privadas, que creó un organismo de créditos estudiantiles en 1998, exige que sus miembros sean evaluados por un organismo de acreditación de Estados Unidos, con un estándar de calidad mínimo. En segundo término, los beneficiarios de los créditos estudiantiles tienden a lograr mejores resultados académicos que sus compañeros que no reciben préstamos. Datos recientes revelados por el Instituto de Créditos Educativos de Sonora muestran una tasa de 85% de aprobación de exámenes en los beneficiarios, en comparación con 53% en la población estudiantil en general.

Una vez analizada la educación terciaria y su relación con el Estado, el capítulo siguiente se centrará en lo que debería hacer el Grupo del Banco Mundial para ayudar a los países en desarrollo y transición a transformar su sistema de educación terciaria y cerrar las brechas de cobertura, equidad y calidad entre estos países y los industrializados.

## Notas

1 Ejemplos de ello son Australia, Austria (en sus institutos técnicos recientemente instituidos que tomaron como modelo las *Fachhochschulen* alemanas), Italia, Nueva Zelanda, Portugal, España y el Reino Unido.

2 Yamada Reiko (2001). Véase también: Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología de Japón, "The Education Reform Plan for the 21st Century," <<http://www.mext.go.jp/english/topics/21plan/010301.htm>>.

3 El marco nacional de calificaciones (MNC) constituye una parte esencial de la estrategia de desarrollo de habilidades de Nueva Zelanda, un nuevo enfoque coordinado hacia la educación y la capacitación que busca elevar los niveles de habilidades del país. El MNC ofrece varios puntos de ingreso y alternativas para que las personas obtengan nuevas habilidades y calificaciones a cualquier edad y en cualquier etapa de su carrera profesional; el objetivo es el aprendizaje continuado a partir del último año de educación secundaria. Esto les concede a todos los ciudadanos la oportunidad de recibir un reconocimiento de orden nacional por sus habilidades y calificaciones. Las habilidades aprendidas en el trabajo pueden recibir reconocimiento sin que la persona tenga que asistir a un curso formal de capacitación. El MNC ofrece mayor flexibilidad para los estudiantes y elimina muchas de las barreras tradicionales del aprendizaje. Los estándares y calificaciones unitarias abarcan la formación y capacitación de tipo general, vocacional e industrial, cada uno de los cuales se registra a un nivel adecuado del MNC. Se han establecido ocho niveles: los niveles del 1 al 3 corresponden aproximadamente al mismo estándar del último año de educación secundaria y a la capacitación en los servicios básicos; los niveles del 4 a 6 se aproximan a las calificaciones de los oficios avanzados, técnicos y comerciales, y los niveles 7 y 8 son comparables a las calificaciones de programas universitarios avanzados y de posgrado. Véase: New Zealand Qualifications Authority, "Framework Explained," <http://www.nzqa.govt.nz/services/frameworkexplained.html>.

4 En noviembre de 1999 un profesor de la Facultad de Derecho de Harvard fue amonestado por los administradores de la Universidad por vender conferencias grabadas en videocinta a la Facultad de Derecho de la Universidad de Concord, una institución en línea que concede títulos académicos. Un profesor de Arizona que desarrolló un curso de escritura televisado para el Pima Community College hace algunos años, adquirió renombre en la televisión local, pero no ha logrado que el centro de educación superior reconozca sus derechos de autor sobre la radiodifusión, año tras año, de las videocintas que él preparó (según el informe presentado por Carnevale y Young, 1999: A45).

5 En la Universidad Tecnológica de Varsovia, la imposibilidad de ofrecer una remuneración adecuada a los especialistas del sector privado calificados en informática se considera ahora como un gran obstáculo para mantener la pertinencia de algunos programas avanzados (entrevista con el rector de la Universidad Tecnológica de Varsovia, en febrero de 1999).

6 "Las universidades africanas deben continuar comprometiendo a sus gobiernos, comunidades y otros grupos interesados en un diálogo orientado a obtener el entendimiento adecuado sobre el problema de la diversificación de fuentes de financiación, incluidas las iniciativas de costos compartidos" (párrafo 4; Asociación de Universidades Africanas, "Declaration on the African University in the Third Millennium," <<http://www.aau.org/releases/declaration.htm>>, Nairobi, 9 de febrero de 2001).

7 Más de la mitad de los países analizados en este estudio fueron de la región de América Latina y el Caribe.