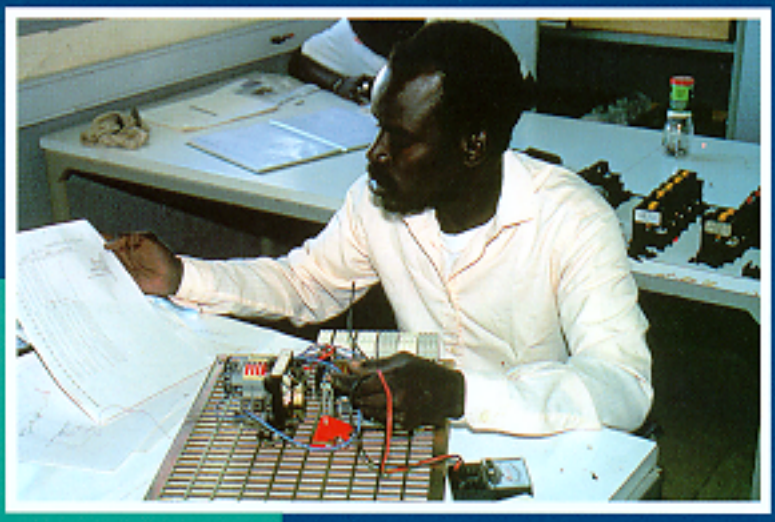
EL DESARROLLO EN LA PRACTICA

La enseñanza superior

Las lecciones derivadas de la experiencia



PUBLICACION
DEL BANCO
MUNDIAL

EL DESARROLLO
EN LA PRACTICA

La enseñanza superior

La enseñanza superior

Las lecciones derivadas de la experiencia

BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D. C.

© 1995, Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento/ BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Reservados todos los derechos
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera edición en inglés, mayo de 1994
Primera edición en español, juin de 1995
ISBN 0-8213-2773-9

En la serie titulada «El desarrollo en la práctica» se publican reseñas de las actividades del Banco Mundial en diferentes regiones y sectores y se pone de relieve el progreso realizado y las políticas y prácticas que tienen más posibilidades de éxito en los esfuerzos por reducir la pobreza en el mundo en desarrollo.

Este libro es el resultado de la labor del personal del Banco Mundial, y los juicios que en él se emiten no reflejan necesariamente las opiniones de los miembros de su Directorio Ejecutivo o de los países que ellos representan.

Portada: Aprendiz de técnico en Dakar, Senegal. Foto: Cortesía de Curt Carnemark.

La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos ha catalogado esta publicación de la manera siguiente:

Higher education. Spainish
La enseñanza superior : las lecciones derivadas de la experiencia.
—1st ed.
p. cm. — (El Desarrollo en la práctica)
Includes bibliographical references (p.).
ISBN 0-8213-2773-9
1. Education, Higher—Finance—Case studies. 2. Education, Higher—Economic aspects—Case studies. 3. Educational change —Case
II. Title. III. Series: Development in practice. Spanish.
LB2341.98.H5418 1994
378'.02—dc20 94-27850
CIP

Indice

INTRODUCCIÓN vii

PREFACIO ix

RESUMEN 1

1 Retos y limitaciones 17

La crisis en la enseñanza superior 18
Estrategias de reforma 27

2 Mayor diferenciación de las instituciones 31

Diferenciación de objetivos institucionales 32
Desarrollo de instituciones no universitarias 34

3 Diversificación del financiamiento de las instituciones estatales y adopción de incentivos para su desempeño 44

Movilización de un mayor volumen de financiamiento privado 44
Apoyo financiero para estudiantes necesitados 50
Asignación y utilización eficientes de los recursos 56

4 Redefinición de la función del gobierno 61

Establecimiento de un marco coherente de políticas 62
Mayor uso de incentivos para aplicar las políticas 67
Mayor autonomía y responsabilidad de las instituciones públicas 69

5 Enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad 74

Mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación 74
Receptividad a la evolución de las exigencias económicas 79
En pos de la equidad 86

6 Lecciones para el Banco Mundial 89

Lecciones extraídas de la experiencia 92
Pautas para el financiamiento en el futuro 95
El apoyo a las reformas de políticas sectoriales 96
Desarrollo de la capacidad institucional 97
Mejoramiento de la calidad 99

APÉNDICE: CONCLUSIONES DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL 102

BIBLIOGRAFÍA 105

Introducción

LAS UNIVERSIDADES educan a los futuros dirigentes y preparan las capacidades técnicas de alto nivel que constituyen la base del crecimiento económico. Los países en desarrollo han invertido cuantiosos recursos en sus universidades y en otras instituciones de enseñanza superior. En los últimos 20 años las matrículas han aumentado, como promedio, en 6,2% al año en los países de ingreso bajo y mediano bajo, y en 7,3% al año en los de ingreso mediano alto. Fuentes de financiamiento externo, como el Banco Mundial, han ayudado a asegurar esta expansión.

Sin embargo, el aumento rápido de las matrículas en muchos países puede haber contribuido al deterioro de la calidad. Las presiones sobre los recursos fiscales han dado por resultado que se desatiendan los insumos fundamentales de la enseñanza y la investigación. Además, las subvenciones fiscales como proporción de los costos unitarios de la educación superior a menudo exceden con mucho las subvenciones otorgadas a los niveles primario y secundario. Por el hecho de que los estudiantes de enseñanza superior suelen provenir de los grupos de ingresos más altos, un sistema de envergadura financiado con recursos fiscales tiende a producir efectos adversos en la distribución de ingresos. Por lo tanto, se reconoce en forma generalizada la necesidad de llevar a cabo una reforma integral de la enseñanza postsecundaria.

En este estudio se ha utilizado la experiencia en materia de operaciones y análisis de políticas del Banco Mundial, el examen de publicaciones especializadas, y estudios originales. También se efectuaron amplias consultas con las autoridades encargadas de la enseñanza superior en los países en desarrollo, representantes de organismos de financiamiento externo, y expertos reconocidos del mundo académico. El objetivo del presente estudio es extraer lecciones derivadas de experiencias recientes que sirvan para inspirar e

intensificar el debate sobre políticas tanto en el Banco como entre sus prestatarios. El estudio forma parte de una investigación más general de las modalidades para mejorar la eficacia de la asistencia que presta el Banco a la educación. El programa de trabajo se inició con dos documentos de política titulados *Educación primaria* (Banco Mundial, 1992a) y *Educación técnica y formación profesional* (Banco Mundial, 1992b). Este informe sobre la enseñanza superior es el tercero de la serie. Actualmente se está elaborando una monografía sobre política educacional en la que se resumirán los problemas y las recomendaciones de política para todo el sector.

En este informe se examinan las principales dimensiones de la crisis que experimenta la enseñanza superior en los países en desarrollo, y se evalúan las perspectivas de éxito de las reformas. Al considerar las estrategias y opciones para mejorar los resultados de los sistemas de educación postsecundaria, el estudio se centra en cuatro orientaciones principales para la reforma: el fomento de más tipos de instituciones públicas y privadas; el suministro de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento; la redefinición de la función del Estado, prestando atención especial a la autonomía y responsabilidad institucional, y la adopción de políticas que hagan hincapié en la calidad y la equidad.

Aunque es tarea difícil efectuar cambios, en muchos países ya se han llevado a cabo reformas trascendentales. En el informe se extraen lecciones de las experiencias en cuanto a la reforma en el ámbito internacional, y se proporciona una lista de opciones de política para los países que buscan las maneras de mejorar la contribución de la enseñanza superior al desarrollo económico y social.

Armeane M. Choksi
Vicepresidente
Perfeccionamiento de Recursos
Humanos y Políticas de Operaciones
Banco Mundial

Prefacio

LA FINALIDAD de este estudio es destacar y difundir en forma amplia las lecciones derivadas de la experiencia en relación con la enseñanza superior en muchos países. En él se combinan los resultados de un gran número de informes temáticos y estudios de casos regionales, ya sea encargados específicamente para el estudio o preparados como parte de las actividades normales de los departamentos de operaciones del Banco Mundial.

En la preparación del estudio se dió mucha importancia a las consultas externas. El programa de trabajo se basó en una serie de reuniones internacionales y regionales en las que participaron dirigentes de la enseñanza superior de países industrializados y en desarrollo, representantes de organismos crediticios y de asistencia, y miembros de asociaciones de educación superior. Este proceso de consulta demostró ser una manera valiosa de compartir información y recibir opiniones constructivas para llevar a cabo el estudio. Los Directores Ejecutivos del Banco Mundial examinaron este documetno el 15 de octubre de 1993.

Atendiendo a la complejidad y diversidad crecientes de los sistemas de enseñanza superior modernos, en este estudio se usa una definición genérica para referirse a todas las instituciones postsecundarias académicas que forman personal profesional de nivel medio y superior en programas que otorgan títulos, diplomas y certificados. Las expresiones enseñanza o educación superior, terciaria y postsecundaria se utilizan aquí en forma intercambiable.

Si bien el estudio se centra en los países en desarrollo de Africa, América Latina y Asia, también se analiza, cuando corresponde, la situación específica de las ex repúblicas socialistas de Europa y Asia central que están en proceso de rápida transición económica.

Este estudio fue preparado por un equipo dirigido por Jamil Salmi e integrado por Douglas Albrecht, Robin DePietro-Jurand, Tom Eisemon, Moussa

Kourouma, Omporn Regel, Viswanathan Selvaratnam, Erik Thulstrup, Kin Bing Wu y Adrian Ziderman. Los documentos de antecedentes y el borrador inicial del estudio fueron preparados bajo la orientación general de Ann O. Hamilton y la supervisión directa de Adriaan M. Verspoor, en el Departamento del Banco Mundial antes denominado de Población y Recursos Humanos. El estudio se completó bajo la dirección general de K. Y. Amoako y la supervisión inmediata de Peter R. Moock en el Departamento de Educación y Políticas Sociales del Banco. Margareta J. Verbeeck estuvo a cargo de la preparación del texto para su publicación.

Resumen

Retos y limitaciones

La enseñanza superior reviste capital importancia para el desarrollo económico y social. Las instituciones de nivel terciario tienen la responsabilidad principal de entregar a las personas los conocimientos que se requieren para desempeñar cargos de responsabilidad en los sectores público y privado. Estas instituciones entregan nuevos conocimientos a través de la investigación, sirven de medio para transferir, adaptar y divulgar los conocimientos que se generan en otras partes, y apoyan a los gobiernos y a los círculos empresariales prestándoles servicios de asesoría y consultoría. En la mayoría de los países, las instituciones de educación postsecundaria también desempeñan importantes funciones sociales puesto que contribuyen a plasmar la identidad nacional y sirven de foro para un debate pluralista. El desarrollo de la enseñanza superior se relaciona con el desarrollo económico: las tasas de matrícula tienen un promedio de 51% en los países que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en comparación con el 21% en los países de ingreso mediano y 6% en los de ingreso bajo. Las tasas de rentabilidad social estimadas en 10% o más en muchos países en desarrollo también indican que las inversiones en este nivel de la educación contribuyen a aumentar la productividad laboral y a producir un crecimiento económico más alto a largo plazo, elementos que son fundamentales para el alivio de la pobreza.

La crisis en la enseñanza superior

No obstante la importancia evidente de las inversiones en enseñanza superior en el crecimiento económico y el desarrollo social, el sector sufre una crisis de proporciones mundiales. La educación superior depende considerablemente del financiamiento fiscal en todos los países. En una época de restricciones

fiscales generalizadas, las naciones industriales y en desarrollo se esfuerzan por resolver el problema de cómo conservar o mejorar la calidad de la enseñanza superior cuando al mismo tiempo se restringen los presupuestos para la educación, en especial, los gastos por estudiante.

La crisis reviste mayor gravedad en el mundo en desarrollo, debido a que los ajustes fiscales han sido más drásticos y a que a estos países les ha resultado más difícil contener las presiones para aumentar las matrículas, sobre todo teniendo en cuenta que las tasas de matrícula son relativamente bajas. El resultado ha sido una restricción notable del gasto por estudiante desde fines de los años 1970; por ejemplo, en Africa al sur del Sahara, se redujo de un promedio de $6.300 en 1980 a $1.500 en 1988. (A través de todo el texto, las cifras se expresan en dólares de los Estados Unidos, a menos que se especifique lo contrario.) En la medida en que esta situación sea el resultado de una utilización más eficiente de los recursos, es conveniente que el gasto por estudiante sea menor; sin embargo, en muchos países la calidad de la enseñanza y la investigación se ha deteriorado aceleradamente y las instituciones de nivel terciario funcionan en condiciones adversas: hacinamiento, deterioro de las instalaciones físicas y falta de recursos para gastos no salariales como libros de texto, materiales didácticos, elementos de laboratorio y servicios de mantenimiento. Como reflejo del lento aumento de la demanda global de recursos humanos muy calificados, el desempleo de los estudiantes graduados en los países en desarrollo se elevó marcadamente en los años ochenta y continúa aumentando.

En la mayoría de los países en desarrollo, la enseñanza superior ha sido el subsector de más rápido crecimiento del sistema educacional en los últimos 20 años, toda vez que las matrículas aumentaron como promedio en 6,2% al año en los países de ingreso bajo y mediano bajo y 7,3% al año en los de ingreso mediano alto. Este rápido aumento se ha debido a los elevados niveles de subsidios y, en algunos casos, al empleo garantizado por el gobierno a los estudiantes graduados. En muchos casos, el resultado de estas políticas ha sido un crecimiento de las matrículas insostenible desde el punto de vista fiscal, y un pronunciado descenso de la calidad. El deterioro de las normas académicas en el nivel primario y secundario también ha afectado los resultados de la enseñanza superior. Si bien el rápido aumento de las matrículas ha dado lugar a un mayor acceso a la educación postsecundaria de los grupos tradicionalmente menos privilegiados, entre ellos mujeres y estudiantes provenientes de zonas rurales, la enseñanza superior sigue siendo en general elitista, y la mayoría de los estudiantes provienen de familias acomodadas.

A pesar de que las tasas de matrícula de las mujeres han aumentado más rápidamente que las de los hombres, las mujeres aún están extremadamente subrepresentadas en la enseñanza terciaria en muchos países. Si bien las tasas

de matrícula de hombres y mujeres son relativamente iguales en los ex países socialistas de Europa oriental y central y en algunos países de América Latina (por ejemplo, en el Brasil), en 1989 las mujeres representaban sólo el 25% de las matrículas en Africa, el 35% en Asia, el 36% en el Oriente Medio y Norte de Africa y el 47% en América Latina y el Caribe.

Al problema de disminución de los recursos por estudiante se agrega su uso ineficiente. En muchos países en desarrollo la enseñanza superior se caracteriza por la baja relación entre estudiantes y personal docente, servicios subutilizados, duplicación de programas, elevadas tasas de deserción y repetición, y una muy alta proporción del presupuesto destinado a gastos no educacionales, como vivienda, alimentación y otros servicios subvencionados para los estudiantes. Por ejemplo, en un país latinoamericano, los costos por estudiante de las universidades públicas son siete veces más altos que en las universidades privadas debido a las tasas de repetición y deserción más altas. En muchos países africanos de habla francesa, más del 50% del presupuesto total destinado a la educación superior se gasta en subsidios no educacionales para los estudiantes. Estos elevados subsidios a los estudiantes de universidades públicas constituyen no sólo una inversión educacional ineficiente sino también un gasto social regresivo, puesto que los estudiantes matriculados en las universidades provienen en forma desproporcionada del extremo superior de la escala de ingresos.

En el último decenio varios países de la OCDE han reaccionado a la crisis de financiamiento adoptando políticas innovadoras destinadas a aumentar la eficiencia de la enseñanza superior (por ejemplo, el uso de fórmulas de financiamiento en los Países Bajos) y estimulando el mayor financiamiento privado (como es el caso de Australia e Irlanda). A pesar de las severas presiones fiscales que enfrenta la mayoría de los países en desarrollo, son pocos los que han avanzado realmente en la esfera de la reforma de la enseñanza superior. Sin embargo, la experiencia de unos pocos países en desarrollo, como Chile, indica que es posible lograr un sistema de enseñanza postsecundaria que funcione bien, sea diversificado y experimente crecimiento, incluso cuando se reduce el gasto público por estudiante.

En realidad, se puede aducir que la enseñanza superior no debiera tener mayor derecho a utilizar los recursos fiscales disponibles para la educación en muchos países en desarrollo, en especial los que aún no han logrado acceso, equidad y calidad adecuados en los niveles primario y secundario. Esto se debe a la prioridad que los países asignan al logro de la escolarización total; a que las tasas de rentabilidad social de las inversiones en la educación primaria y secundaria por lo general superan las de la enseñanza superior, y a que las inversiones en el nivel básico también pueden mejorar la equidad puesto que tienden a reducir las desigualdades de ingresos. Es necesario

que cada país considere cuidadosamente el equilibrio adecuado en la asignación de recursos entre los tres subsectores de la educación, atendiendo a las tasas de rentabilidad social relativas de cada nivel y también los aspectos complementarios que existen entre la enseñanza primaria, secundaria y superior. Además, la realidad fiscal en la mayoría de los países en desarrollo indica que los mejoramientos de la calidad y el aumento de las matrículas en la enseñanza postsecundaria pueden lograrse con poco o ningún aumento del gasto público.

Estrategias de reforma

En este informe se analizan las lecciones derivadas de la experiencia para demostrar cómo los países en desarrollo pueden lograr las metas de mayor eficiencia, calidad y equidad en la enseñanza superior. Se documenta la profundidad de la crisis que afecta a los sistemas del nivel terciario en todo el mundo en desarrollo, a pesar de las variaciones en la magnitud, diversidad, división entre entidades públicas y privadas y niveles de financiamiento que caracterizan al subsector en los diferentes países. El examen de las experiencias de los países indica que hay cuatro orientaciones clave para la reforma:

- Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas
- Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados
- Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior
- Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

Las necesidades de reforma y las condiciones políticas y económicas varían considerablemente entre las regiones, y no existe un plan que sea apropiado para todos los países. Si bien las cuatro orientaciones principales presentadas anteriormente constituyen un marco amplio para la reforma, el ritmo de su ejecución y la importancia relativa de las diversas opciones dependerán evidentemente de las circunstancias específicas de cada país, como el nivel de ingresos y el grado de desarrollo de la educación (por ejemplo, la cobertura del nivel primario y secundario y la existencia de instituciones privadas). En este libro se aprovechan las lecciones de una amplia variedad de experiencias de distintos países a fin de fomentar el proceso de análisis y selección de políticas en los países en desarrollo empeñados en mejorar la equidad, la eficiencia y la

calidad de sus sistemas de enseñanza superior.

La aplicación de estas reformas no será tarea fácil en ningún país. Las características predominantes de la enseñanza pública de nivel terciario en el mundo en desarrollo benefician principalmente a las unidades familiares más prósperas, que son también las que detentan mayor poder político. Los hijos de las familias acomodadas están considerablemente subvencionados por el resto de la sociedad para asistir a universidades públicas, lo que refuerza sus ventajas económicas y sociales. La experiencia demuestra que es fundamental romper este esquema, y también que no debe subestimarse la dificultad política de hacerlo. En los países cuyos sistemas de gobierno son débiles, los estudiantes resentidos —y los habrá si se reducen los subsidios y los privilegios— pueden representar una amenaza a la estabilidad política. En consecuencia, los gobiernos deben proceder con mucha cautela al implantar reformas que tal vez afecten a las familias más poderosas que pueden desestabilizar los regímenes políticos.

Diferenciación de instituciones y fomento de la oferta privada

El modelo tradicional de universidad europea de investigación, con su estructura de programas en un solo nivel, ha demostrado ser costoso y poco apropiado en el mundo en desarrollo. La mayor diferenciación en la enseñanza superior, o el desarrollo de instituciones no universitarias y el fomento de establecimientos privados, puede contribuir a satisfacer la creciente demanda social de educación postsecundaria y hacer que los sistemas del nivel terciario sean más sensibles a las necesidades cambiantes del mercado laboral. Asia es el continente donde los esfuerzos de diferenciación han sido más extensos y más eficaces, y el que tiene más experiencia que ofrecer al resto del mundo en desarrollo. Los gobiernos de Asia gastan menos por estudiante en enseñanza superior que en otras regiones, pero logran una cobertura más alta porque han podido disminuir los costos medios y movilizar financiamiento privado a través de una mayor diferenciación.

Desarrollo de instituciones no universitarias

En los últimos años, la matrícula en las instituciones de enseñanza terciaria no universitaria, tanto públicas como privadas, ha aumentado con mayor rapidez que en las universidades tradicionales. Incluyen politécnicos, institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos, *community colleges* (institutos publicos de estudios postsecundarios que ofrecen dos años de enseñanza académica o profesional) y programas de enseñanza a distancia. Sus costos más bajos resultan atractivos para los estudiantes y son más fáciles de establecer por los proveedores privados. En los casos en que más éxito han tenido, las instituciones no universitarias imparten instrucción que responde en forma flexible a las deman-

das del mercado laboral y están vinculadas a los programas universitarios mediante mecanismos apropiados de transferencia, como sistemas de créditos y disposiciones en cuanto a las equivalencias.

Fomento de la oferta privada de la educación superior

Las instituciones privadas constituyen un elemento importante de algunos de los sistemas de enseñanza postsecundaria más eficaces que existen actualmente en el mundo en desarrollo. Pueden reaccionar en forma eficiente y flexible al cambio de la demanda, y amplían las oportunidades educacionales con poco o ningún costo adicional para el Estado. Los gobiernos pueden fomentar el desarrollo de la educación terciaria privada a fin de complementar las instituciones estatales como medio de controlar los costos del aumento de la matrícula de la educación superior, incrementar la diversidad de los programas de enseñanza y ampliar la participación social en el nivel terciario.

Un resultado importante derivado de los casos que han tenido éxito es que el fomento por el gobierno del sector privado en la enseñanza superior requiere un marco de políticas y reglamentos que evite los desincentivos, como los controles de precios de las matrículas, y que incluya mecanismos de acreditación, fiscalización y evaluación de las instituciones privadas. Algunos países han proporcionado también incentivos financieros para estimular el establecimiento de instituciones privadas en razón de que constituyen un medio para ampliar las matrículas a un costo público más bajo. Al proporcionar financiación para mejoramientos de la calidad a instituciones tanto públicas como privadas basándose en la calidad de sus propuestas, se atiende el objetivo a largo plazo de establecer condiciones de igualdad para todas las instituciones de enseñanza superior, sean públicas o privadas. La competencia con respecto a los recursos fiscales se ha utilizado como estímulo para mejorar la calidad y la eficiencia en Chile, y en una escala más limitada en el Brasil y la República de Corea con procedimientos competitivos para financiar las investigaciones.

Diversificación del financiamiento de las instituciones estatales y adopción de incentivos para su desempeño

En la mayoría de los países las instituciones públicas continuarán educando a una gran proporción de estudiantes, incluso si la función del sector privado se fortalece y la mayor parte de los *nuevos* estudiantes matriculados se educan en instituciones privadas. La experiencia también demuestra que para que las instituciones públicas logren una mayor calidad y eficiencia, los gobiernos requieren aplicar extensas reformas en el financiamiento con el objeto de: 1) movilizar más fondos privados para la enseñanza superior; 2) proporcionar

apoyo a los estudiantes calificados que no pueden seguir estudios superiores debido a ingresos familiares insuficientes; y 3) mejorar la asignación y la utilización de los recursos fiscales entre y dentro de las instituciones.

Movilización de un mayor volumen de financiamiento privado

Participación de los estudiantes en los gastos. Se puede fortalecer la base financiera de la enseñanza pública de nivel superior mediante una mayor participación de los estudiantes en el financiamiento de sus estudios, los que pueden prever ingresos considerablemente mayores en el curso de sus vidas como resultado de haber recibido enseñanza superior y que a menudo provienen de familias con suficientes recursos para contribuir a los costos de su educación. La participación en los gastos puede lograrse mediante derechos de matrícula y la eliminación de subsidios de los costos no relacionados con la instrucción. Los gobiernos pueden permitir que las instituciones públicas establezcan sus propios derechos de matrícula sin intervenir, aunque ellos tienen una importante función que desempeñar al facilitar información objetiva a los presuntos estudiantes acerca de la calidad de las instituciones. Los países pueden también reducir e incluso eliminar el subsidio para los gastos no relacionados con la instrucción, tales como la vivienda y la alimentación. Por ejemplo, en Botswana y Ghana se han eliminado los subsidios para las comidas de los estudiantes, se han privatizado los servicios de comidas, y se han logrado considerables ahorros de costos.

El financiamiento proveniente de los ex alumnos, la ayuda externa y los organismos crediticios. Las donaciones de ex alumnos y de la industria privada constituyen una segunda fuente de recursos privados. En algunos países, en especial en los Estados Unidos y el Reino Unido, las contribuciones de los ex alumnos representan una fuente importante de ingresos discrecionales para las instituciones de enseñanza superior. Este tipo de filantropía puede fomentarse mediante sistemas tributarios adecuados. El establecimiento de fondos fiduciarios con el apoyo inicial de la asistencia externa y los organismos crediticios puede constituir también una forma útil de donación, en especial en los países pequeños con una base económica limitada.

Actividades que generan ingresos. Los gobiernos pueden alentar a las instituciones públicas de nivel postsecundario a llevar a cabo actividades que generen ingresos, como cursos de corto plazo, investigaciones contratadas por la industria y servicios de consultoría. El primer paso consiste en eliminar el *desincentivo* que representa en muchos países la reducción de las asignaciones presupuestarias fiscales a las instituciones públicas para compensar los recursos obtenidos de fuentes externas. Los gobiernos pueden crear incentivos positivos otorgando fondos de contrapartida vinculados a los obtenidos de fuentes externas.

En resumen, el mayor apoyo financiero privado para la educación superior movilizado mediante la eliminación de subsidios no relacionados con la instrucción, el cobro de derechos, la obtención de donaciones y la realización de actividades que generen ingresos pueden proporcionar a las instituciones una base de financiamiento más diversificada y probablemente más estable. Una meta podría ser que las instituciones estatales generaran ingresos que financiaran el 30% de los gastos ordinarios con cargo a estas fuentes no gubernamentales. Ya hay varios países que han logrado este porcentaje sólo en base a los derechos de matrícula. Sin embargo, el tiempo que se requiere para alcanzar esta meta varía según las circunstancias de cada país, y algunos como Corea, Chile y Jordania que ya han alcanzado este nivel de movilización activa de fondos provenientes del sector privado tal vez quieran ir más lejos. Además de reducir su dependencia del financiamiento fiscal y su vulnerabilidad a las fluctuaciones presupuestarias, la participación en los gastos hace que las instituciones públicas sean más sensibles a las señales del mercado. La participación de los estudiantes en los gastos crea también importantes incentivos para que éstos seleccionen sus programas de enseñanza en forma cuidadosa y terminen sus estudios más rápidamente.

Un elemento fundamental de toda política orientada a fomentar la diversificación del financiamiento de la educación superior es permitir que se siga disponiendo de recursos en medida significativa para que los utilicen las instituciones que los movilizan. Las políticas que tratan de expropiar los recursos obtenidos mediante los esfuerzos de las instituciones para destinarlos a un organismo central, son contraproducentes porque eliminan el incentivo de las instituciones para lograr ahorros o generar ingresos.

Apoyo financiero para estudiantes necesitados

La participación en los gastos no puede aplicarse equitativamente sin que funcione un programa de préstamos estudiantiles que ayude a los que necesitan obtener préstamos para su educación. Es necesario un programa de becas que garantice el apoyo financiero necesario a los estudiantes pobres y académicamente calificados que no pueden absorber los gastos directos ni indirectos (ingresos no percibidos) de la enseñanza superior.

Los gobiernos pueden mejorar la eficiencia de los actuales planes de préstamos estudiantiles y ampliar su cobertura. Hasta la fecha, la experiencia con estos planes en unos 50 países industriales y en desarrollo ha sido desalentadora. Debido a tasas de interés subvencionadas, elevadas tasas de incumplimiento de pago y altos costos administrativos, los resultados financieros de los planes de préstamos han sido insatisfactorios. Sin embargo, las experiencias de Colombia y de la provincia canadiense de Quebec,

por ejemplo, muestran que es posible preparar y administrar programas financieramente sostenibles.

Los planes de préstamos que dependen de los ingresos, que han adoptado un creciente número de países, pueden ser más eficientes y equitativos que los planes tradicionales, si las entidades nacionales a cargo de los impuestos sobre la renta y la seguridad social tienen la capacidad para administrar en forma eficiente el cobro de los préstamos.

También se puede mejorar la equidad mediante planes de subsidios focalizados a los estudiantes del grupo de ingresos más bajos y a través de programas de trabajo y estudio. Los programas de asistencia financiera que son administrados por un organismo central (como en los Estados Unidos y el Reino Unido), y que permiten a los estudiantes utilizar sus planes de asistencia en cualquier institución que ellos elijan, tienen una importante ventaja con respecto a los programas administrados por instituciones separadas. Esta asistencia «basada en el estudiante» o «portátil» permite que los estudiantes pobres tengan las mismas opciones que los que tienen más recursos financieros, y estimula la competencia entre las instituciones educacionales para ofrecer programas de acuerdo con la demanda estudiantil. De esta manera, los gobiernos pueden utilizar las fuerzas del mercado para mejorar la calidad y la eficiencia de la enseñanza superior.

Asignación y utilización eficiente de los recursos

En la mayoría de los países, la distribución de los recursos estatales a las instituciones de nivel terciario se basa en presupuestos negociados. Este sistema no proporciona incentivos para el funcionamiento eficiente y el mejoramiento de la calidad, y hace difícil ajustar la distribución de los recursos financieros a las circunstancias cambiantes. Cada vez en mayor medida se están utilizando otros mecanismos que vinculan el financiamiento a criterios de desempeño en los países de la OCDE, y que podrían considerarse también en los países en desarrollo. El innovador programa de Chile para canalizar fondos a las instituciones públicas y privadas según el número de estudiantes de excelente rendimiento que atraen, estimula a las instituciones a mejorar su calidad. Estos mecanismos de financiamiento constituyen incentivos poderosos para una mejor calidad o una utilización más eficiente de los recursos o ambas cosas.

Redefinición de la función del gobierno

Los tipos de reformas analizados anteriormente implican cambios profundos en la relación entre el gobierno y los establecimientos de enseñanza superior en muchos países. Para la mayoría, también significan una ampliación considerable

de la función del sector privado en la educación postsecundaria. Sin embargo, hay justificaciones económicas para que el Estado continúe prestando apoyo a este subsector:

- Las inversiones en enseñanza superior generan beneficios externos importantes para el desarrollo económico, como los beneficios a largo plazo de las investigaciones básicas, y el desarrollo y la transferencia tecnológicos; debido a que no pueden ser utilizados por las personas, dan por resultado inversiones privadas en la enseñanza superior consideradas socialmente subóptimas

- Las imperfecciones en los mercados de capital limitan la capacidad de las personas para obtener préstamos adecuados para educación, lo que perjudica en especial la participación de grupos meritorios, pero económicamente desfavorecidos, en la enseñanza superior.

Con todo, en la mayoría de los países en desarrollo el grado de participación del gobierno en la educación postsecundaria ha excedido con creces lo que se considera económicamente eficiente. La crisis de la enseñanza superior, sobre todo en el sector público, está estimulando un cambio en la magnitud, los objetivos y las modalidades de la intervención gubernamental en este subsector para asegurar el uso más eficiente de los recursos públicos. En lugar de ejercer un control directo, la función del gobierno está pasando a ser la de proporcionar un ambiente de políticas favorable para las instituciones públicas y privadas del nivel terciario y emplean el efecto multiplicador de los recursos públicos para alentarlas a satisfacer en forma eficiente las necesidades nacionales de enseñanza e investigación. Se ha demostrado que el éxito de la ejecución de las reformas de la educación superior depende de lo siguiente: 1) el establecimiento de un marco coherente de políticas; 2) mayor apoyo en los incentivos y mecanismos orientados al mercado para aplicar las políticas, y 3) mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas.

Establecimiento de un marco coherente de políticas

Los sistemas de enseñanza superior más diferenciados precisan de un marco jurídico bien definido y políticas coherentes. A su vez, esto requiere una visión a largo plazo de las autoridades en relación con el sector en general y la función que compete a cada tipo de institución dentro de esa totalidad, incluidas las instituciones privadas. Organismos independientes de fiscalización, pequeños pero capaces, pueden formular y supervisar las políticas de la educación superior, orientar las asignaciones presupuestarias

y evaluar y dar a conocer el desempeño de las instituciones para beneficio de los futuros estudiantes.

Mayor uso de incentivos para aplicar las políticas

En los casos en que se requiera corregir las distorsiones del mercado laboral y de las matrículas, los gobiernos hacen bien en recurrir a los incentivos para los estudiantes, como becas y préstamos, y en los procedimientos de asignación de recursos, en lugar de emitir directrices a las instituciones con respecto al número de estudiantes que pueden admitir. Sin embargo, para que los estudiantes decidan en forma racional, requieren información apropiada sobre los costos y la calidad de los cursos en diferentes instituciones y las oportunidades que ofrece el mercado laboral a los graduados de distintas carreras. Los gobiernos pueden ayudar a fortalecer la calidad de la educación asegurando que dicha información esté ampliamente disponible (por ejemplo, con respecto a los costos de las instituciones, su desempeño relativo y los salarios en el mercado laboral) y certificando la calidad mediante la acreditación. Los gobiernos pueden acreditar a las propias instituciones de enseñanza superior —aunque esto puede exigir muchos de los recursos— o permitir que instituciones privadas de acreditación y asociaciones profesionales desempeñen esta función.

Mayor autonomía de las instituciones públicas

La descentralización de todas las funciones administrativas claves (entre ellas las atribuciones para fijar derechos de matrícula, contratar y despedir personal, y utilizar asignaciones presupuestarias en forma flexible en las distintas categorías de gastos), asignándolas a las propias instituciones de enseñanza superior es una condición sine qua non para el éxito de las reformas, sobre todo en lo relacionado con la diversificación del financiamiento y la utilización más eficiente de los recursos. Las instituciones no pueden reaccionar a los incentivos para mejorar la calidad y la eficiencia sin tener control sobre sus recursos y procedimientos. Pero junto con una mayor autonomía, es necesario que las instituciones de nivel postsecundario sean responsables de su desempeño académico y administrativo. Esto requiere criterios de evaluación y capacidad de fiscalización más complejos que los que la mayoría de los gobiernos disponen en la actualidad.

Enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad

Los objetivos prioritarios de la reforma de la educación superior, en función de los cuales se puede medir el progreso, son: 1) mejor calidad de la enseñanza y

la investigación; 2) mayor adaptabilidad de la educación postsecundaria a las demandas del mercado laboral; y 3) mayor equidad.

Mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación

La enseñanza y la investigación de elevada calidad requieren estudiantes bien preparados. A su vez, esta preparación está determinada por la calidad de la educación primaria y secundaria y los procesos de selección de la enseñanza superior. Factores fundamentales son un personal docente de elevada calidad y bien motivado y un ambiente profesional que brinde el apoyo necesario. Las universidades precisan también suficientes insumos pedagógicos, entre ellos el acceso a información actualizada mediante redes electrónicas y CD-ROM. Por último, un factor determinante del desempeño académico es la capacidad para evaluar y supervisar la calidad de los resultados de la enseñanza y la investigación. Los mecanismos de evaluación más eficaces hacen hincapié en la autoevaluación de los objetivos y el desempeño de una institución, junto con la evaluación externa, ya sea a cargo de asociaciones profesionales o de un organismo fiscalizador del gobierno.

Debido a que disponen de recursos humanos y financieros limitados, tienen dificultades para aprovechar las economías de escala y sus mercados laborales son de modestas proporciones, los países pequeños y de ingreso bajo enfrentan restricciones específicas en cuanto a la magnitud de los sistemas de enseñanza superior que pueden proporcionar. Es necesario que estos países encuentren un equilibrio apropiado entre las instituciones que pueden apoyar a nivel nacional, las instituciones regionales y la capacitación en el exterior. En muchos casos, la única manera eficaz en función de los costos de establecer o mantener programas de enseñanza e investigación para graduados es organizándolos sobre una base regional. Cada país participante podría apoyar algunos programas nacionales vigorosos que funcionarían como centros regionales de especialización en el marco de una institución multiestatal como la Universidad del Pacífico Sur o la Universidad de las Indias Occidentales.

Receptividad a la evolución de las exigencias económicas

En el contexto de las estrategias de crecimiento económico basadas en innovaciones tecnológicas, reviste importancia fundamental que las instituciones a cargo de los programas avanzados de enseñanza e investigación cuenten con la orientación de representantes de los sectores productivos. La participación de representantes del sector privado en los consejos de administración de las instituciones de nivel terciario, públicas o privadas, contribuye a asegurar la pertinencia de los programas académicos. Los incentivos financieros a programas

conjuntos de investigación entre industrias y universidades, pasantías para estudiantes patrocinadas por las empresas y nombramientos académicos de tiempo parcial para profesionales de los sectores productivos pueden ayudar a fortalecer los vínculos y la comunicación entre el sistema de enseñanza terciaria y otros sectores de la economía. Por ejemplo, en los países recientemente industrializados de Asia oriental, el financiamiento estatal de la investigación basada en la cooperación constituyó un importante incentivo para que las empresas y las universidades establecieran vínculos. Los programas de educación permanente son también un medio eficaz para atender las cambiantes necesidades de la enseñanza.

En pos de la equidad

El logro de una mayor equidad para acceder a la enseñanza superior es importante en términos de eficiencia económica y también de justicia y estabilidad social. Las políticas preferenciales de admisión para aumentar la proporción de la minoría étnica de ingresos bajos y de las mujeres no afectarán adversamente la calidad de la educación postsecundaria si la selectividad general es elevada, si se dispone de asistencia para enseñanza correctiva y si se realizan esfuerzos concomitantes para elevar la calidad media del nivel secundario. En última instancia, la equidad no puede lograrse en la enseñanza superior a menos que las mujeres, los jóvenes de bajos ingresos y otros grupos menos favorecidos de la población tengan acceso a la educación pública preescolar, primaria y secundaria de buena calidad.

Lecciones para el Banco Mundial

Los préstamos del Banco Mundial destinados a la enseñanza superior tienen un historial variado. En varios países, en especial en los primeros años de los préstamos para educación, el Banco apoyó inversiones basadas en necesidades justificadas y específicas de recursos humanos. Los proyectos se destinaban principalmente a instituciones, y no se centraban lo suficiente en los problemas de política sectorial. Como resultado, algunas inversiones financiadas por el Banco demostraron ser insostenibles. La institución ha tenido más éxito en los casos en que ayudó a conformar un programa coherente de desarrollo subsectorial y apoyó la ejecución de reformas de políticas e inversiones mediante una serie de operaciones crediticias, como en China. Los tres decenios de préstamos de educación del Banco Mundial a Corea constituyen otro ejemplo de un enfoque exitoso, que comprendió el apoyo bien integrado a inversiones destinadas a establecer la infraestructura de la enseñanza e investigación científica en el país y también la capacidad industrial.

Las inversiones en enseñanza superior revisten importancia para el crecimiento económico, toda vez que aumentan la productividad y los ingresos de las personas —como lo indican los análisis de tasas de rentabilidad— y además producen importantes beneficios externos que no se reflejan en dichos análisis, como los beneficios a largo plazo de la investigación básica, y del desarrollo y la transferencia tecnológicos. El crecimiento económico es un requisito fundamental para reducir la pobreza en forma sostenida en los países en desarrollo, que constituye el objetivo supremo del Banco Mundial.

Sin embargo, en el sector de educación hay pruebas de que las inversiones en el nivel terciario tienen tasas de rentabilidad social más bajas que las inversiones en enseñanza primaria y secundaria, y que las inversiones en educación básica pueden también incidir más directamente en la reducción de la pobreza, puesto que tienden a mejorar la igualdad de los ingresos. En reconocimiento de esta situación, en todo el mundo los países en desarrollo están invirtiendo considerablemente en estos niveles, y en especial en la enseñanza primaria; las tasas brutas de matrícula en el nivel primario aumentaron de 79% a 104% entre 1970 y 1990. A este progreso han contribuido los préstamos del Banco Mundial, y los niveles primario y secundario continuarán siendo los subsectores de mayor prioridad de los préstamos en educación que el Banco concede a los países que aún no han logrado la alfabetización universal y el acceso, la equidad y la calidad adecuados en la enseñanza primaria y secundaria. En estos países, la participación del Banco en la educación superior continuará orientándose principalmente a que su financiamiento sea más equitativo y eficaz en función de los costos, de manera que los niveles primario y secundario puedan recibir mayor atención.

La reforma de la enseñanza superior, y en especial las estrategias para movilizar un mayor financiamiento privado a nivel postsecundario mediante la participación en los gastos y el fomento de las instituciones privadas, puede ayudar a los países a liberar algunos de los recursos públicos que se requieren para mejorar la calidad y el acceso a los niveles primario y secundario. Por consiguiente, los préstamos del Banco Mundial para la enseñanza superior tienen otra justificación importante: apoyar los esfuerzos de los países para adoptar reformas de política que permitan al subsector funcionar en forma más eficiente y a un menor costo público. Se seguirá dando prioridad a los países dispuestos a adoptar un marco de políticas en materia de educación superior que haga hincapié en la estructura diferenciada de las instituciones y una base de recursos diversificada y mayor importancia a los proveedores y al financiamiento privados. En estos países, los préstamos del Banco destinados a la enseñanza terciaria apoyan reformas de políticas sectoriales, desarrollo institucional y mejoramiento de la calidad.

Reformas de políticas sectoriales

Las reformas del financiamiento y la administración de la educación superior son necesarias en muchos países para establecer un sistema más equitativo, eficiente y de mejor calidad. El apoyo del Banco a la enseñanza postsecundaria por lo general tiene lugar en un marco de políticas acordado con puntos de referencia susceptibles de supervisar. Si bien la composición del conjunto de reformas de política varía según la región y el nivel de ingresos, lo que refleja la situación socioeconómica y política específica de cada país, en la mayoría de los casos incluye una combinación de medidas tendientes a: 1) controlar el acceso a la educación superior a cargo del Estado en función de criterios de selección eficientes y equitativos; 2) fomentar el establecimiento de instituciones con programas y objetivos diferentes; 3) crear un ambiente positivo para las instituciones privadas; 4) establecer o aumentar la participación en los gastos y otras medidas de diversificación financiera; 5) proporcionar planes de préstamos y donaciones, y organizar programas de trabajo y estudio para asegurar que todos los estudiantes que reúnan las condiciones tengan la oportunidad de seguir estudios superiores; 6) asignar recursos públicos a las instituciones de enseñanza terciaria de manera transparente y de modo que fortalezcan la calidad y aumenten la eficiencia; y 7) permitir a las instituciones públicas de nivel superior que, en forma autónoma, obtengan y utilicen los recursos y determinen el número de estudiantes admitidos.

Desarrollo institucional

El apoyo al desarrollo institucional está destinado al fortalecimiento de la elaboración de políticas gubernamentales y la ejecución de reformas, y también a la planificación y la gestión financiera de las instituciones de enseñanza superior. A nivel nacional, esto significa: 1) el establecimiento o el fortalecimiento de organismos de fiscalización que puedan analizar políticas, evaluar solicitudes de financiamiento, supervisar el desempeño de las instituciones y facilitar a los estudiantes la información acerca de los resultados de las instituciones; 2) adoptar mecanismos transparentes en la asignación de presupuestos públicos para la enseñanza superior; y 3) prestar asistencia a los países para que establezcan o reestructuren sus sistemas de préstamos y asistencia financiera a los estudiantes. A nivel institucional, comprende proporcionar asistencia técnica e incentivos financieros a fin de fortalecer la capacidad administrativa de las universidades y otras instituciones y su aptitud para mejorar la eficiencia.

Mejoramiento de la calidad

Las inversiones del Banco Mundial en educación superior continuarán incorporándose a las estrategias nacionales que dan prioridad explícita al mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación. Esto significa que: 1) las inversiones del Banco en esta esfera se centran cada vez más en apoyar los programas nacionales y regionales de excelencia, ya sean públicos o privados; 2) el acceso al financiamiento es cada vez más competitivo; y 3) el Banco apoya el establecimiento de sistemas de acreditación y de evaluación del desempeño.

CAPITULO UNO

Retos y limitaciones

LA CONTRIBUCIÓN de la enseñanza superior al desarrollo de los recursos humanos es muy amplia. Las inversiones en este subsector pueden influir de manera importante en el crecimiento económico de un país. Las instituciones de nivel terciario tienen la función principal de capacitar al personal profesional, entre ellos, los gerentes, científicos, ingenieros y técnicos que participan en el desarrollo, la adaptación y la difusión de las innovaciones en la economía nacional. Estas instituciones deben formar nuevos conocimientos a través de la enseñanza y la investigación avanzadas y servir de conducto para su transferencia, adaptación y divulgación.

En la mayoría de los países, la educación superior desempeña también importantes funciones sociales al plasmar la identidad nacional del país y servir de foro para el debate pluralista. El desarrollo de la enseñanza postsecundaria se relaciona con el desarrollo económico: las tasas de matrícula en este nivel tienen un promedio de 51% en los países de la OCDE, en comparación con el 21% en los países de ingreso mediano y 6% en los de ingreso bajo.

En los últimos tres decenios, los países en desarrollo han invertido considerables recursos en sus sistemas de educación superior, a menudo con el apoyo de la asistencia externa y los organismos crediticios. En términos cuantitativos, los resultados en muchos casos han superado las expectativas. En la mayoría de los países, la enseñanza superior ha sido el subsector de más rápido crecimiento del sistema educacional. Entre 1965 y 1990, las tasas de matrícula aumentaron rápidamente en muchas regiones del mundo en desarrollo: de 1% a 9% en el Norte de Africa; de 8% a 16% en

el Oriente Medio; de 7% a 21% en América Latina, y de 8% a 17% en Asia Oriental. Como resultado de las inversiones en enseñanza superior, varios países en desarrollo han establecido infraestructura para la formación especializada; han reemplazado al personal extranjero por personal nacional en sus burocracias, y se han valido de las universidades para fomentar la unidad nacional.

La crisis en la enseñanza superior

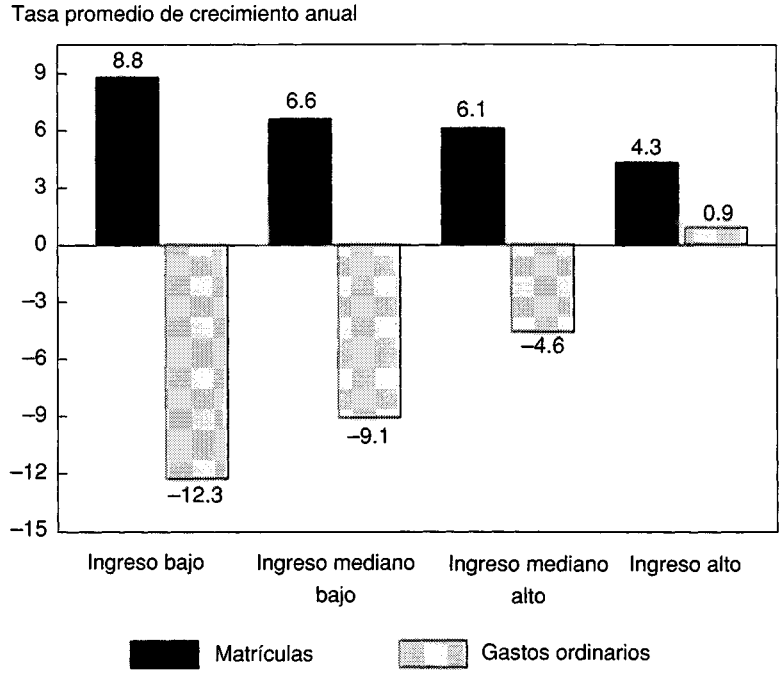
No obstante la importancia evidente de la enseñanza superior en el crecimiento económico y el desarrollo social, las inversiones del sector experimentan crisis a nivel mundial en los países industriales y en desarrollo. La educación terciaria depende considerablemente del financiamiento fiscal en todos los países, y los costos unitarios son elevados en relación con otros subsectores del sistema educacional. En una época de restricciones fiscales generalizadas, los países tanto industrializados como en desarrollo se esfuerzan por resolver el problema de cómo conservar o mejorar la calidad de la enseñanza superior cuando al mismo tiempo se restringen los presupuestos para la educación, particularmente los gastos por estudiante.

La crisis reviste mayor gravedad en el mundo en desarrollo, debido a que los ajustes fiscales han sido más drásticos y a que a estos países les ha resultado más difícil contener las presiones para aumentar las matrículas, dado que las tasas son relativamente bajas. En la mayoría de los países en desarrollo, la enseñanza superior ha sido el subsector de más rápido crecimiento del sistema educacional en los últimos 20 años, y las matrículas han aumentado, en promedio, 6,2% al año en los países de ingreso bajo y mediano bajo y 7,3% al año en los de ingreso mediano alto. Este rápido aumento se ha debido a los elevados niveles de subsidios y, en algunos casos, al empleo garantizado por el gobierno a los estudiantes graduados. Si bien hay algunas excepciones, la calidad de la enseñanza y la investigación se ha deteriorado marcadamente en las instituciones públicas de nivel postsecundario en el mundo en desarrollo. Muchos sistemas públicos funcionan en condiciones adversas de hacinamiento, deterioro de sus instalaciones físicas, personal insuficiente, recursos escasos para las bibliotecas y equipos científicos y materiales didácticos insuficientes. Incluso en las ex repúblicas socialistas de Europa y Asia central, donde el aumento de las matrículas era limitado hasta 1989, las reducciones drásticas de los fondos públicos ponen en peligro la calidad y la sostenibilidad de los programas existentes, e incluso la supervivencia de las instituciones. En muchos países, la eficiencia interna es muy baja y continúa aumentando el desempleo de los estudiantes graduados. Además, en numerosos entornos persisten graves desigualdades en el acceso a los recursos y en su distribución (especialmente por origen socioeconómico y sexo).

Limitaciones de recursos

El número de estudiantes matriculados en las instituciones de enseñanza postsecundaria continuó aumentando rápidamente en los años ochenta, como reflejo de los incrementos en las matrículas al nivel secundario y la intensificación de la demanda de enseñanza superior. Las condiciones macroeconómicas adversas y la mayor competencia por los escasos fondos fiscales han reducido la capacidad de muchos gobiernos para prestar apoyo a la educación terciaria y, en consecuencia, han disminuido los gastos públicos destinados a ese nivel. Las dos tendencias en conjunto representan una considerable disminución de los gastos reales por estudiante (véase la Figura 1.1). El efecto de la restricción en la disponibilidad de recursos se ha agravado por la ineficiencia de su utilización

FIGURA 1.1 LA MATRICULA Y EL GASTO PUBLICO EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR



Fuente: Salmi, 1991a.

La disminución de los recursos ha sido especialmente grave en Africa y el Oriente Medio. En Africa al sur del Sahara, en los años ochenta el gasto público promedio por estudiante disminuyó de $6.300 a $1.500 en términos reales. En el Oriente Medio y Norte de Africa, bajó de $3.200 a $1.900. En las ex repúblicas socialistas de Europa y Asia central, se registraron graves mermas en la disponibilidad de recursos a principios de los años noventa. Por ejemplo, en Hungría, los gastos ordinarios destinados a la enseñanza superior disminuyeron en 21% desde 1991 a 1993. Es conveniente que el gasto por estudiante sea menor ya que refleja la utilización más eficiente de los recursos; sin embargo, la calidad de la enseñanza y la investigación en el nivel terciario se ha deteriorado

RECUADRO 1.1. LA DECRECIENTE CAPACIDAD DE ENSEÑANZA E INVESTIGACION EN LAS UNIVERSIDADES AFRICANAS

La Universidad de Makerere en Uganda y la Universidad de Dakar en Senegal durante muchos años después de su independencia eran dos de las principales universidades públicas de Africa. En la actualidad, sus instalaciones se han deteriorado y la calidad de la enseñanza que imparten está profundamente amenazada, a consecuencia de la confusión política y económica reinante, la escasez crónica de fondos y la deficiente asignación de los recursos.

En Uganda, la Universidad de Makerere y sus instituciones afiliadas representan el 94% de toda la matrícula universitaria. Los docentes universitarios reciben un sueldo equivalente a sólo $19 al mes. En un estudio realizado en 1990 se señalaba que 27 funcionarios de nivel superior habían renunciado a la universidad desde 1989, la mayoría para trabajar en otras partes, y que el 48% de los cargos docentes estaba vacante. Los bajos sueldos han transformado al trabajo académico en empleo de tiempo parcial para numerosos funcionarios. Además, muchas de las residencias para estudiantes experimentan hacinamiento.

La Universidad de Dakar, originalmente diseñada para 3.500 estudiantes, tenía una matrícula de cerca de 20.000 en 1991. Se ha registrado un deterioro paulatino en la infraestructura física —edificios, laboratorios, bibliotecas, etc.— debido a la falta de recursos y de mantenimiento. Esto es más notorio en la biblioteca, que antes fue la más importante de la región. En 1980 el sistema de aire acondicionado central de la biblioteca sufrió desperfectos y aún no ha sido reparado, lo que es un serio peligro para la colección de libros debido al calor y el polvo. La Universidad de Dakar gasta cinco veces más dinero cada año en comprar medicamentos para sus estudiantes y sus familias que en adquirir libros o periódicos destinados a la biblioteca.

Fuentes: Banco Mundial, 1992d, 1992e.

aceleradamente en muchos países (véase Recuadro 1.1). Los recursos disponibles se han utilizado sobrepasando los niveles mínimos de eficiencia, como lo indican la insuficiencia de personal y el deterioro de la infraestructura.

Insuficiencia de personal. Los sueldos de los profesores se han venido deteriorando en términos reales y, como resultado, la capacidad de las instituciones públicas de nivel superior para retener personal idóneo se ha convertido en un problema constante en muchos países. Los docentes con más experiencia abandonan la enseñanza superior en busca de cargos mejor remunerados en otras partes. Con más frecuencia, dedican la mayor parte de su tiempo a otros trabajos para obtener ingresos adicionales. Por ejemplo, en Nigeria, los sueldos en las universidades públicas en 1992 equivalían a sólo el 10% de su valor real en 1978. Debido a su plan de remuneraciones poco atractivo, la Universidad de Malasia ha perdido a sus principales docentes que se han marchado al sector privado. En Bulgaria, la disminución del 35% de los sueldos reales de los profesores en 1991, como resultado de la recesión, ha provocado la salida de personal calificado. En Rusia, la actual crisis económica ha significado menos fondos para todas las instituciones de investigación, lo que ha ocasionado la pérdida de muchos investigadores.

Deterioro de la infraestructura. Debido al continuo aumento de la matrícula, junto con la constante disminución de los recursos reales, las instituciones públicas funcionan en condiciones de hacinamiento. Los administradores de la enseñanza superior se concentran cada vez más en satisfacer las necesidades inmediatas de funcionamiento, descuidando el mantenimiento de la planta física. En muchas instituciones las condiciones de trabajo y de la instrucción se han deteriorado. En todas las regiones pueden encontrarse ejemplos de deterioro de la infraestructura e insuficientes recursos pedagógicos en las aulas, los laboratorios y las bibliotecas. En un estudio de 31 países de Africa al sur del Sahara se constató que el promedio de textos por estudiante en las bibliotecas de las universidades se redujo de 49 en 1980 a 7 en 1990.

El descenso de las normas académicas en la educación primaria y secundaria también ha influido en los resultados de los sistemas de enseñanza superior.

Eficiencia interna

En prácticamente todos los países, la disminución de los recursos se ha agravado por su uso ineficiente. Aun cuando muchas instituciones públicas tienen exceso de estudiantes, a menudo sus servicios son subutilizados. Por ejemplo, muchas bibliotecas universitarias se cierran en las tardes y en los fines de semana de acuerdo con los reglamentos de la administración pública. En algunos países, el rápido aumento de la matrícula ha llevado a la proliferación de pequeñas instituciones especializadas que son antieconómicas y se caracterizan por

elevados costos unitarios y una considerable duplicación de los programas que ofrecen. Por ejemplo, en China, el número de instituciones de enseñanza superior aumentó de 392 a fines de la Revolución Cultural, a 1.075 en 1989; en ese año, el 35% de las instituciones tenía menos de 1.000 estudiantes. En un estudio realizado en 1986 se demostró que los costos unitarios en estas instituciones pequeñas eran un 50% más altos que en otros cuya matrícula ascendía por lo menos a 4.000 estudiantes. En Europa central y oriental, el subsector de la enseñanza postsecundaria se fragmentó deliberadamente en los regímenes socialistas por razones de control político.

La baja relación entre estudiantes y personal docente, las elevadas tasas de deserción y repetición y las bajas tasas de graduación también contribuyen a aumentar el costo por estudiante graduado. Por ejemplo, en el Brasil, la relación estudiantes-profesor es muy baja en las universidades federales (7 a 1), de manera que los costos unitarios por estudiante equivalen a unos $6.000. En Venezuela, los costos por egresado de las universidades públicas son siete veces más altos que en las privadas debido a las tasas más elevadas de repetición y deserción. En Camerún, el costo por graduado en humanidades en las universidades estatales asciende a $74.000 a causa de las altas tasas de repetición y deserción.

En muchos países, una gran parte del presupuesto destinado a la educación pública de nivel terciario está destinada a gastos no educacionales en apoyo de subsidios y servicios subvencionados para los estudiantes. Aunque la asistencia estudiantil representa sólo el 6% de los gastos ordinarios en Asia y el 14% en los países de la OCDE, equivale a alrededor del 11% del gasto en Europa central y oriental y aproximadamente el 20% en el Oriente Medio, Norte de Africa y América Latina. En los países africanos de habla francesa, los subsidios para gastos no relacionados con la educación ascienden a un promedio de 55% del total del presupuesto para la enseñanza superior, en tanto que en los de habla inglesa representan el 15%. Estos elevados subsidios otorgados a los estudiantes de universidades públicas constituyen no sólo inversiones ineficientes en educación sino también gastos sociales regresivos, dado que los estudiantes matriculados en instituciones de nivel terciario de todos los países en desarrollo provienen en forma desproporcionada del extremo más alto de la escala de ingresos.

Eficiencia externa

Hay dos tipos de eficiencia externa que afectan a los sistemas de enseñanza superior de los países en desarrollo: el desempleo de los estudiantes graduados y los decrecientes resultados de la investigación.

Desempleo de los estudiantes graduados. El desempleo de los graduados

en los países en desarrollo se elevó marcadamente en los años ochenta y continúa aumentando. Esto refleja en su mayor parte el lento incremento de la demanda agregada de recursos humanos especializados y la función disminuida del sector público como el empleador principal de los egresados universitarios.

En la mayoría de los países no se dispone de estadísticas de empleo por nivel de enseñanza, pero donde las hay, muestran que la rápida expansión de la enseñanza superior a menudo va acompañado de crecientes niveles de desempleo y subempleo de los estudiantes graduados. En Asia, Norte de Africa y el Oriente Medio se ha registrado un elevado desempleo de los graduados en varios países. Por ejemplo, en Indonesia, la tasa de desempleo en 1990 entre los que poseían título ascendía al 12,6%. En Filipinas, el desempleo en 1988 era de 6,8% entre los que habían terminado los primeros cuatro años de estudios superiores (*college*) y de 19,1% para los que tenían título universitario. Los graduados de *college* han tenido en forma persistente tasas de desempleo abierto más altas que los que no han terminado la educación primaria o secundaria. En Marruecos, la proporción de graduados sin empleo subió de 3,5% a 7,2% entre 1985 y 1989. En Egipto, el desempleo entre los graduados universitarios aumentó de 9,6% en 1976 a 16% en 1986, cuando la política oficial de absorber a todos los graduados en el sector público se hizo insostenible; por su parte, en Jordania el desempleo entre los graduados de la enseñanza superior ascendió a 16,5% en 1991. Muchos países de América Latina y de Africa han experimentado tendencias similares. En Venezuela, por ejemplo, la proporción de graduados universitarios sin empleo se elevó de 4% en 1981 a 10% en 1990.

Es probable que el desempleo a este nivel empeore al corto y mediano plazo puesto que en muchos países el estancamiento económico afecta adversamente la capacidad de la economía para absorber al número en rápido crecimiento de graduados de la enseñanza superior. En Africa, la adopción de programas de estabilización y ajuste económicos aumentará la desaceleración del aumento del empleo en el sector público —que tradicionalmente ha sido el mercado principal de trabajo de los graduados universitarios— y el sector privado tardará un tiempo en convertirse en el principal empleador. En los antiguos países socialistas de Europa central y oriental, la transición a una economía de mercado se ha caracterizado por grandes reducciones del número de empleos en las empresas estatales y un rápido aumento del desempleo, aunque a este período debe seguir otro de aumento del empleo en el sector privado.

En muchos países, el problema del desempleo de los graduados se complica por las políticas oficiales que crean serias distorsiones en el mercado laboral al exagerar los beneficios personales derivados de la enseñanza superior. Ejemplos de estas distorsiones son los elevados salarios iniciales que determinan los reglamentos de la administración pública y, en algunos países (como Egipto y Yemen en el pasado), el empleo garantizado en el sector público a los graduados.

Además, la subvención de los estudios universitarios ha contribuido a que la enseñanza postsecundaria resulte económicamente atrayente, incluso en los casos en que no hay empleos disponibles tras la graduación. A menos que estas políticas vayan acompañadas de mecanismos estrictos de racionamiento, el aumento de las matrículas será fiscalmente insostenible.

En los casos en que las políticas oficiales son las que determinan el número de estudiantes admitidos, su distribución en los diferentes campos de la enseñanza puede tener poco que ver con la demanda del mercado o las aptitudes individuales. En muchos países africanos, la mayoría de los estudiantes se matriculan en artes y humanidades, ya que estas especialidades conducen tradicionalmente a empleos en el gobierno; son muy pocos los interesados en los programas de ciencias naturales o de ingeniería. En cambio, en los ex países socialistas de Europa y Asia, las matrículas en ciencias aplicadas son mucho más altas que en otros programas debido a la prioridad que daban estos países a la formación de capacidades científicas. Por ejemplo, en Rumania, más de dos terceras partes de todas las matrículas universitarias se concentran en los programas de ingeniería y enseñanza técnica, y hay en la actualidad una escasez de personas preparadas en ciencias sociales y en administración que apoyen la transición a una economía de mercado.

Decrecientes resultados de la investigación. En la mayoría de los países en desarrollo, las universidades por lo general representan una parte importante de los gastos nacionales en investigación, y proporcionan empleo a la mayor parte de los científicos dedicados a las labores de investigación y desarrollo. Sin embargo, muchos países no han aprovechado su potencial en materia de enseñanza e investigación científica avanzada. Muchos de los países africanos, cuyas comunidades científicas son relativamente pequeñas, no han podido apoyar las actividades de investigación, y en algunos casos han experimentado un grave deterioro de su capacidad para impartir enseñanza en disciplinas científicas y tecnológicas. Por ejemplo, entre 1977 y 1987, la producción científica tradicional disminuyó en 67% en Ghana y 53% en Uganda, medida por el número de publicaciones científicas en revistas nacionales e internacionales. También se observó una disminución en Angola, Etiopía, Mozambique, Sudán y Zimbabwe.

En muchos países latinoamericanos, entre ellos Argentina, Brasil y México, donde la mayor parte de la actividad de investigación tiene lugar en instituciones científicas estatales, la investigación en las universidades ha tenido muy pocas repercusiones en la economía. La mayoría de las universidades en América Latina son básicamente instituciones docentes, y su investigación rara vez se destina a aplicaciones prácticas, lo que refleja el nivel tradicionalmente bajo de interacción entre la universidad y la industria. Además, en los últimos años, el financiamiento estatal para fines de investigación y desarrollo ha venido

disminuyendo, al igual que las inversiones privadas en esa esfera.

En la época en que los países de Europa oriental y central pertenecían al régimen comunista, la separación entre investigaciones científicas y enseñanza científica avanzada era un obstáculo importante para su capacidad de contribuir a la economía. Desde la revolución de fines del decenio de 1980, también han disminuido los recursos disponibles para instituciones científicas estatales, y está gravemente en peligro la viabilidad a largo plazo de los sistemas de enseñanza e investigación de estos países. Entre 1985 y 1988 el número de publicaciones en la ex URSS disminuyó en 10%. En la antigua Checoslovaquia esta cifra bajó en 13%, en Hungría en 7% y en Rumania en 38%.

Sólo en los países recientemente industrializados del sudeste de Asia la producción científica de las universidades ha aumentado en forma significativa. En la República de Corea y en Singapur, las contribuciones a las investigaciones básicas aumentaron 609% y 143%, respectivamente, entre 1971 y 1985. En China, entre 1985 y 1988 el número de publicaciones aumentó en 75%, en Taiwan (China) en 76%, en Corea en 56% y en Tailandia en 28%. En Corea el apoyo a las innovaciones tecnológicas nacionales ha tenido un éxito notable, y el sistema depende de las donaciones a las universidades y los centros de investigación para fomentar proyectos conjuntos de investigación.

Equidad

El rápido aumento de las matrículas ha llevado a un mayor acceso a la enseñanza superior para los grupos de la población que tradicionalmente han estado marginados, entre ellos, mujeres y estudiantes que provienen de zonas rurales. En especial los institutos pedagógicos han sido decisivos para asegurar una distribución de la matrícula, en educación superior, más equitativa en términos geográficos, étnicos y de ingresos.

Con todo, la enseñanza postsecundaria es aún muy elitista. Aunque son pocos los países donde se recopilan datos sobre el origen socioeconómico de los estudiantes, los datos de las encuestas de hogares indican claramente que la mayoría de los estudiantes proviene de familias acomodadas. Por ejemplo, en América Latina, los profesionales conforman sólo el 15% de la población, pero sus hijos representan el 45% de la matrícula de la enseñanza superior. En los países de Africa de habla francesa, los profesionales constituyen sólo el 6% de la fuerza laboral total, pero a sus hijos les corresponde el 40% de las matrículas. En Sudáfrica, los estudiantes blancos comprenden alrededor del 80% de la matrícula universitaria, a pesar de que apenas el 13% de la población total es blanca. Los profesionales representan un 10% de las poblaciones de Asia y el Oriente Medio, sin embargo, a sus hijos les corresponde el 43% y el 47%, respectivamente, de la matrícula de la enseñanza terciaria. Una de las razones

principales de que la asistencia a las instituciones de nivel postsecundario, en especial las que ofrecen la mejor instrucción y tienen más fama, siga estando muy sesgada en favor de los estudiantes de familias acomodadas es que los hijos de los hogares más pobres han tenido acceso mucho más limitado a la instrucción primaria y secundaria de buena calidad.

Como los sistemas de educación superior son financiados por el total de la población, pero se facilitan sólo a una pequeña minoría, tienen efectos fiscales regresivos. En el Brasil, el 23% del presupuesto de la educación pública se destina a la enseñanza postsecundaria, aunque ésta representa sólo el 2% de la población estudiantil, que proviene en forma desproporcionada de familias de ingresos más altos. De igual forma, en Rwanda, el 15% del presupuesto se destina al 0,2% de la población de estudiantes. En Marruecos, sólo el 5% de los jóvenes llega a obtener un título universitario, pero los que están en esta afortunada minoría reciben el 35% del total del gasto fiscal en educación.

No obstante el hecho de que las tasas de matrícula de las mujeres han aumentado con más rapidez que las de los hombres, aún están extremadamente subrepresentadas en la enseñanza superior de muchos países. Si bien las tasas de matrícula de hombres y mujeres son relativamente iguales en los ex países socialistas de Europa oriental y central y en algunos países de América Latina (por ejemplo, en el Brasil), en 1989 las mujeres representaban sólo el 25% de las matrículas en Africa, el 35% en Asia, el 36% en el Oriente Medio y Norte de Africa y el 47% en América Latina y el Caribe.

Incluso en los países donde las mujeres constituyen una proporción más alta del estudiantado, tienden a matricularse en forma desproporcionada en instituciones no universitarias. Por ejemplo, en Lesotho, donde representan el 63% de las matrículas totales en el nivel terciario, representan sólo el 49% de las matrículas universitarias; en Polonia, donde les corresponde el 58% de las matrículas del nivel postsecundario, constituyen sólo el 50% del estudiantado universitario. En la Argentina, el 53% de los estudiantes de enseñanza superior son mujeres, pero sólo el 46% asiste a universidades.

Además, las mujeres continúan concentrándose en campos considerados tradicionalmente «femeninos» como enfermería, pedagogía y labores de oficina. Por ejemplo, en Chile, sólo el 6% de los estudiantes de ingeniería son mujeres, en comparación con el 61% de los de educación y el 90% de los de enfermería. En Bangladesh, las mujeres constituyen el 2% de las matrículas en ingeniería, frente al 63% en educación y humanidades. En Corea, las cifras son de 2% y 52%, respectivamente. En cambio, en Europa, la proporción media de alumnas en los programas de ingeniería es de más de 15%.

Un factor determinante de la desigual representación de hombres y mujeres en la enseñanza superior es la escasa participación de las mujeres en los niveles primario y secundario. Factores tales como el ingreso familiar y las actitudes

tradicionales hacia la mujer no hacen más que agravar el problema en el nivel terciario. Otra razón es la diferenciación por sexos que ocurre en la educación secundaria. De especial gravedad es la baja proporción de mujeres que reciben instrucción científica avanzada en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Esto se debe a menudo a la falta de exposición positiva a la ciencia y la tecnología en la educación primaria y en la secundaria de primer ciclo. La escasa representación de las mujeres en los programas de ciencias a nivel universitario refleja la baja proporción de niñas que reúnen los requisitos de admisión. En ocasiones revela también los efectos de los mercados laborales distorsionados. Cuando las mujeres están conscientes de la discriminación en los mercados laborales y se les niega el ingreso en ocupaciones de prestigio, la mayoría decide graduarse en campos donde no existen tales obstáculos. A la inversa, cuando se las restringe a campos de estudio «femeninos», no consiguen las calificaciones necesarias para competir en el mercado laboral abierto. Su educación está orientada a un número pequeño de ocupaciones en los sectores sociales, donde hay menos perspectivas de ascenso y los salarios son más bajos. La exclusión de una gran proporción de mujeres de la enseñanza superior no sólo es inequitativa sino que además reduce la eficiencia y el crecimiento económico.

La subrepresentación de las mujeres da como resultado la pérdida de talentos. Por ejemplo, en la Universidad de Indonesia, las mujeres obtuvieron mejores resultados que los varones. Al ajustar las diferencias de las calificaciones de los exámenes entre las clases y los distintos departamentos, el puntaje promedio de las mujeres era de alrededor de 0,35% más alto que el de los hombres (en una escala de 4). En el caso de la Isla Mauricio, las mujeres también registraron mejores resultados que los hombres. El 98% de las mujeres aprobó el examen para obtener diploma, en comparación con el 86% de los hombres, y el 94% de las mujeres aprobó el examen de grado, frente al 81% de los hombres. Estos ejemplos ilustran que si se aumenta la representación de las mujeres, ello podría dar por resultado un aumento en la calidad de los estudiantes admitidos en las instituciones de enseñanza superior.

Estrategias de reforma

Debido a las sombrías perspectivas económicas, no es probable que el financiamiento fiscal destinado a la educación superior aumente considerablemente en este decenio. Sin embargo, en muchos países, por razones de orden político y social, los gobiernos se han comprometido con políticas expansionistas orientadas a atender la creciente demanda de enseñanza postsecundaria, a menudo sin consideración a los recursos disponibles, las normas de calidad, y las demandas del mercado laboral, y a un costo directo

pequeño o ninguno para los estudiantes. A menos que se lleven a cabo reformas para mejorar los resultados de la enseñanza superior, muchos países están destinados a entrar al siglo XXI con una preparación insuficiente para competir en la economía mundial, donde el crecimiento dependerá cada vez más de los conocimientos técnicos y científicos. Sin embargo, en muchos países el considerable activismo de los estudiantes y la ineficiencia de los gobiernos han impedido la adopción de reformas que se requieren con urgencia.

Varios países de la OCDE han reaccionado a la crisis de financiamiento aprobando políticas innovadoras en el último decenio orientadas a aumentar la eficiencia de la enseñanza superior (como la utilización de fórmulas de financiamiento en los Países Bajos) y estimulando un mayor financiamiento del sector privado (el caso de Australia e Irlanda). A pesar de las severas presiones fiscales que enfrentan la mayoría de los países en desarrollo, son pocos los que han progresado en forma significativa en la esfera de la reforma de la enseñanza postsecundaria. Sin embargo, la experiencia de algunos países en desarrollo, como Chile, indica que es posible lograr un sistema de educación superior que funcione bien, sea diversificado y experimente crecimiento, incluso cuando disminuye el gasto público por estudiante.

En realidad, se puede aducir que la enseñanza superior no debiera tener la preferencia en utilizar los recursos fiscales adicionales disponibles para el sector educativo en muchos países en desarrollo. Este principle se aplica en particular en los países que no han logrado aún acceso, equidad y calidad adecuados en los niveles primario y secundario. Esto se debe a la prioridad que los países asignan al logro de la escolarización total, a que las tasas de rentabilidad social de las inversiones en la instrucción primaria y secundaria en general superan las tasas de rentabilidad social de la enseñanza superior, y a que las inversiones en educación básica pueden mejorar la equidad porque tienden a reducir las desigualdades de ingresos.

Es necesario que cada país encuentre un equilibrio adecuado en la asignación de recursos entre los tres subsectores de la educación, atendiendo a las tasas de rentabilidad social relativas de cada nivel y también a los aspectos complementarios que existen entre la educación primaria, secundaria y terciaria. Por ejemplo, la calidad de la enseñanza superior está determinada por la calidad de los estudiantes de la escuela primaria y secundaria. Los especialistas en enseñanza superior participan en la preparación de los programas de estudio y las investigaciones en los niveles más bajos de la educación. La formación de maestros y administradores escolares se lleva a cabo en el nivel terciario. Además, la realidad fiscal abrumadora en la mayoría de los países en desarrollo indica que los mejoramientos de la calidad y el aumento de las matrículas en la enseñanza superior deben lograrse con poco o ningún aumento del gasto público.

Después de documentar la profundidad de la crisis en el nivel postsecundario

de la educación, en especial en el sector público, en este estudio se analizan a continuación las lecciones derivadas de la experiencia para demostrar cómo los países en desarrollo pueden lograr las metas de mayor eficiencia, calidad y equidad en el nivel superior. Tras un examen de las experiencias de los países se identifican cuatro orientaciones claves para la reforma que pueden ayudarles a lograr estas metas sin aumentar el gasto público. Estas son las siguientes:

- Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el establecimiento de instituciones privadas (Capítulo 2)
- Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, entre ellas, la participación de los estudiantes en los gastos, y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados (Capítulo 3)
- Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior (Capítulo 4)
- Adoptar políticas que estén destinadas concretamente a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (Capítulo 5).

En el Capítulo 6 se examina la experiencia del Banco Mundial en lo que se refiere al apoyo prestado a la educación superior, y se resumen las lecciones que el Banco está aprovechando cada vez más para respaldar a los países en la reforma de la enseñanza postsecundaria a fin de lograr mayor calidad, eficiencia y equidad.

El logro de estas reformas no será tarea fácil en ningún país. Como se examinó antes, la modalidad predominante de enseñanza pública de nivel superior en los países en desarrollo beneficia principalmente a las familias de mayores recursos, que son también las que detentan más poder político. Los hijos de las familias acomodadas están fuertemente subvencionados por el resto de la sociedad para asistir a las universidades públicas, lo que refuerza sus ventajas económicas y sociales. La experiencia demuestra que es fundamental romper este esquema, y también que no deben subestimarse las dificultades políticas de hacerlo. En los países que tienen sistemas débiles de gobierno, los estudiantes con reivindicaciones —y las habrá si se reducen los subsidios y los privilegios— pueden representar una amenaza a la estabilidad política. Por lo tanto, los gobiernos deben actuar con mucha cautela al introducir reformas que pueden afectar a las familias más poderosas y con mayor potencial para desestabilizar los regímenes políticos.

Sin embargo, las necesidades de reforma y las condiciones políticas y económicas varían apreciablemente entre las regiones, y no existe un plan que sea apropiado para todos los países. Si bien los cuatro aspectos principales del informe constituyen orientaciones amplias para la reforma, el ritmo de su ejecución y la importancia relativa de las diversas opciones dependerán

evidentemente de las circunstancias específicas de cada país, tales como las tendencias del crecimiento económico, el nivel de ingresos y el grado de desarrollo de la educación (por ejemplo, cobertura a nivel primario y secundario y existencia de instituciones privadas en diversos subsectores de la educación). Por consiguiente, cada país debe formular el marco de políticas que mejor se acomode a su situación especial. Este libro extrae lecciones de una amplia variedad de experiencias de países e instituciones del mundo tanto industrial como en desarrollo. El examen de estas experiencias revela claras diferencias pero, al mismo tiempo, también cierta coincidencia en las características principales de los programas de reforma de la enseñanza superior que han tenido éxito. En este libro se pretende señalar los factores comunes y también las diferencias, a fin de fomentar el proceso de análisis y la selección de políticas en los países empeñados en mejorar la equidad, la eficiencia y la calidad de sus sistemas de enseñanza superior.

CAPITULO DOS

Mayor diferenciación de las instituciones

EL MODELO tradicional de universidad europea de investigación, con sus programas en un solo nivel, ha demostrado ser costoso y poco apropiado para satisfacer las múltiples demandas del desarrollo económico y social, al igual que las necesidades de aprendizaje de un estudiantado más diverso. La introducción de una mayor diferenciación en la enseñanza superior, es decir, la creación de instituciones no universitarias y el aumento de instituciones privadas, puede contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo. Las decisiones con arreglo a las cuales los países controlan el ritmo y las modalidades de crecimiento de la matrícula estudiantil a través de una diferenciación creciente afectan significativamente la cantidad de recursos estatales disponibles para financiar la enseñanza superior. Algunos países han tenido éxito en este aspecto, estableciendo una gama de instituciones con una variedad de objetivos — como, por ejemplo, programas de estudio breves y sistemas de enseñanza a distancia — y alentando a las instituciones privadas a complementar la red de instituciones públicas. En un estudio reciente (Tan y Mingat, 1992, pág. 11 del original en inglés) se observó que:

> Los logros de la educación en Asia son aún más notables cuando se comparan los niveles de los gastos fiscales en este sector entre las regiones. En términos de porcentaje del PNB, los gobiernos de Asia gastan menos en educación que los de todas las demás regiones. Esta aparente paradoja — alta cobertura con una carga fiscal relativamente baja — da una primera indicación de que, como factores determinantes del mejoramiento de la

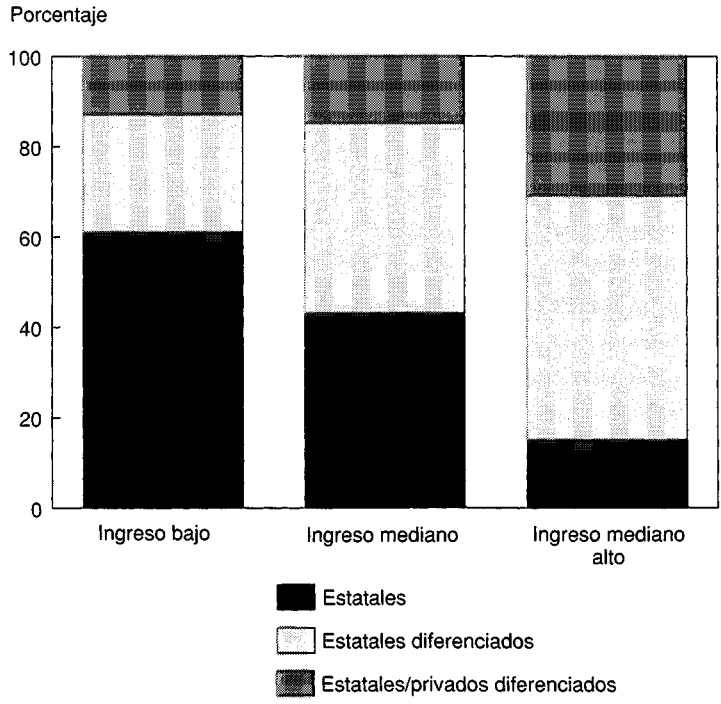
educación, las políticas estatales del sector revisten por lo menos tanta importancia como la magnitud del gasto público.

Diferenciación de objetivos institucionales

Es posible clasificar los sistemas de enseñanza superior en tres categorías amplias, según el grado de diferenciación institucional: 1) un sistema estatal no diferenciado que consiste solamente en universidades estatales; 2) un sistema estatal diferenciado que consiste sólo en instituciones estatales, pero incluye un número considerable de instituciones de enseñanza superior no universitarias, al igual que universidades, y 3) un sistema de instituciones estatales y privadas diferenciadas, en que hay a la vez instituciones estatales y privadas.

Como se ilustra en la Figura 2.1, el grado de diversificación tiende a aumentar con el ingreso del país. En los países de ingreso bajo, los sistemas de educación

FIGURA 2.1 GRADO DE DIFERENCIACION DE LOS SISTEMAS DE ENSEÑANZA SUPERIOR POR NIVEL DE INGRESOS



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial.

superior son enteramente estatales en el 61% de los casos; en este grupo de ingreso, el 26% de los países pertenece a la categoría de sistema estatal diferenciado y sólo el 13% pertenece a la de instituciones estatales y privadas diferenciadas. En comparación con esto, en el grupo de ingreso mediano alto, sólo el 15% de los países tiene sistemas puramente estatales, el 54% tiene sistemas con entidades estatales diferenciadas y el 31%, sistemas diferenciados con instituciones tanto públicas como privadas.

De todas las regiones del mundo, Asia es el continente donde los planes de diferenciación han sido más amplios y más eficaces. Tailandia, por ejemplo, ha establecido dos universidades abiertas y varias universidades regionales para complementar las cuatro prestigiosas universidades nacionales de Bangkok. China ha creado una red de universidades provinciales y una universidad por televisión para la educación a distancia. La India tiene tres millones de estudiantes de tiempo parcial matriculados en cursos por correspondencia, además de sus cuatro millones de estudiantes regulares de tiempo completo. Indonesia, la República de Corea y Filipinas se han basado en gran medida en el sector privado para satisfacer la mayor parte de la demanda social de enseñanza terciaria.

En el Oriente Medio y el Norte de Africa, Jordania es el país con mayor variedad de instituciones. En Jordania, el 52% del total del estudiantado está matriculado en *community colleges*, públicos y privados, o en institutos de formación pedagógica. En Africa, donde la mayoría de los sistemas de enseñanza superior consisten exclusivamente en universidades estatales, Nigeria y Kenya se destacan por ser los países con más diferenciación en sus sistemas del nivel postsecundario. Además de las 21 universidades federales, Nigeria tiene 8 universidades estatales, una universidad militar, 31 politécnicos, 45 institutos pedagógicos y otras 33 instituciones de enseñanza superior. En Kenya, hay 3 politécnicos nacionales y 11 institutos de estudios superiores privados que funcionan juntamente con las universidades estatales y los institutos de formación pedagógica.

En América Latina, la diferenciación de la enseñanza superior se ha basado en el aumento de las instituciones privadas. Esto es especialmente cierto en Chile y en el Brasil. Hasta 1980, Chile tenía sólo algunas universidades (dos estatales y seis privadas). Pero una importante reforma de la educación postsecundaria iniciada a comienzos de los años ochenta dio por resultado el establecimiento de 82 institutos profesionales y 168 centros técnicos con cursos de dos años, y la división de las universidades nacionales en 12 universidades más pequeñas. A raíz de esto, se ha duplicado la matrícula en las instituciones de nivel superior, correspondiendo la mayor parte del aumento a las instituciones privadas no universitarias (institutos profesionales y centros técnicos). En el mismo período, la parte del gasto público destinada a la enseñanza terciaria como porcentaje del PBI disminuyó de 1,65% a 0,45%. El Brasil tiene 21 universidades federales, 13 universidades estatales, 5 universidades municipa-

les y 61 universidades privadas, además de un gran número de instituciones no universitarias públicas y privadas.

En varios países de Europa oriental y central, la situación imperante antes de la revolución democrática de fines de los años ochenta se caracterizaba por una considerable fragmentación institucional, en que había un gran número de instituciones pequeñas, sumamente especializadas y mal coordinadas, que funcionaban bajo diferentes autoridades gubernamentales. En los últimos años, se ha procurado consolidar las distintas redes de instituciones de enseñanza superior y proporcionar un marco jurídico y normativo viable para los programas y las instituciones cada vez más diferenciados de enseñanza terciaria que se necesitan para hacer frente al desafío planteado por la transición a una economía de mercado.

Desarrollo de instituciones no universitarias

En los últimos 20 años, la matrícula en las instituciones no universitarias, públicas y privadas, ha aumentado más rápidamente que en las universidades tradicionales. Por ejemplo, en Asia oriental, el crecimiento anual medio de la matrícula universitaria fue de 11% entre 1975 y 1980 y de 6% entre 1980 y 1988, en comparación con 24% y 10% para las instituciones no universitarias en los mismos períodos. Han surgido varios tipos de instituciones no universitarias en los distintos países, por ejemplo, politécnicos, institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos, *community colleges* e instituciones que ofrecen educación a distancia y programas de educación de adultos.

La principal ventaja de esas instituciones es el menor costo de los programas, que es el resultado de los cursos más breves, las tasas de deserción más bajas y el menor gasto anual por estudiante. Por ejemplo, en Túnez, se ha creado recientemente una red de institutos tecnológicos con cursos de dos años de duración. Gracias al costo más reducido por graduado, se espera lograr una disminución global de 12% en el costo medio de los graduados de enseñanza superior en el país. En Ghana, los costos unitarios en las instituciones no universitarias, como las que otorgan diplomas, equivalen sólo al 40% del costo medio de la educación universitaria. En las islas del Pacífico, el costo unitario de las instituciones técnicas de agricultura, biología marina y enfermería equivale a entre 30% y 50% del costo unitario en la Universidad del Pacífico Sur. Existen modalidades similares en Bulgaria, que tiene un sistema tripartito de enseñanza superior (universidades, institutos superiores e institutos técnicos). Los costos medios en las universidades son 15% mayores que los de los institutos superiores y 95% más altos que los de los institutos técnicos. A estos últimos les corresponde sólo el 10% del presupuesto para la enseñanza superior, pero su matrícula equivale a casi el 20% de los estudiantes postsecundarios.

Muchas instituciones no universitarias ofrecen oportunidades de enseñanza que responden en forma flexible a la demanda del mercado de trabajo y no a factores relacionados con la oferta. Por ejemplo, en el Brasil, los centros de tecnología SENAI (Servicios Nacionales de Adiestramiento Industrial) ofrecen programas multidisciplinarios en varias esferas técnicas. En Polonia, que avanza hacia una economía de mercado, el gobierno ha establecido cinco institutos tecnológicos de estudios breves, partiendo de la base de que es más probable que esas instituciones, y no los programas universitarios tradicionales, produzcan los tipos de especializaciones que exige una economía de mercado. En Singapur, las perspectivas de empleo de los graduados de los politécnicos son tan buenas que muchos estudiantes talentosos procuran ingresar en los politécnicos con orientación profesional y no en los programas académicos regulares que ofrecen las universidades.

En la esfera de la enseñanza de ingeniería, ha surgido una nueva distinción entre «ingeniería científica» e «ingeniería aplicada». Los que están en el primer campo se dedican a tareas más analíticas y abstractas, en tanto que los puestos que ocupan los que pertenecen al segundo grupo se concentran en los procesos de producción. Los nuevos programas de ingeniería aplicada, que por lo general se ofrecen en politécnicos e instituciones equivalentes, hacen hincapié en una amplia gama de aplicaciones de la ingeniería en la producción, la manufactura y la experimentación. Esto se complementa con programas de ingeniería tecnológica en instituciones de dos o tres años de estudio que otorgan diplomas o títulos no académicos. Entre estas instituciones hay *community colleges, colleges* de artes aplicadas y de tecnología e institutos tecnológicos. En el mundo en desarrollo, México es un ejemplo de un país que ha establecido una amplia red de institutos tecnológicos con un enfoque más centrado en las aplicaciones prácticas.

Las instituciones no universitarias ayudan a satisfacer la mayor demanda de acceso a la enseñanza postsecundaria de los grupos minoritarios y los estudiantes económicamente en desventaja. Por ejemplo, los institutos de estudios superiores y los politécnicos para mujeres, como los establecidos en Bangladesh y la India, responden a las necesidades educacionales de las niñas de ciudades pequeñas y zonas rurales. En la India, aunque todos los institutos de formación industrial aceptan mujeres, se han creado 132 de estos institutos para mujeres solamente con el fin de alentarlas a recibir formación profesional. Al principio, se impartía capacitación sobre todo en ocupaciones en general consideradas «femeninas», como costura, diseño de modas, peluquería y cocina. Pero los programas se han reformulado para hacer frente a las necesidades de la industria moderna, y algunas materias como la electrónica, las ciencias de la computación, el control de sistemas y la instrumentación atraen un número cada vez mayor de postulantes del sexo femenino. Los institutos pedagógicos y las instituciones de formación

técnica, que son los más importantes en cuanto a zonas de captación de estudiantes y a objetivos, han logrado aumentar efectivamente la participación de los grupos educacional y económicamente desfavorecidos en muchos países.

Sin embargo, hay que tener presente dos riesgos cuando se fomentan instituciones no universitarias. En primer lugar, cuando se considera que esas instituciones son de segunda categoría, existe el peligro del descontento de los estudiantes, como ha ocurrido en los países donde los institutos técnicos estatales no tienen fondos suficientes y se convierten en instituciones sin salida que sirven como «parques de estacionamiento académico» para el exceso de estudiantes. En Egipto, que tiene uno de los sistemas de enseñanza superior más grandes del mundo en desarrollo, el gobierno ha hecho frente al problema de la demanda social restringiendo el acceso a las 13 universidades y creando una red de institutos técnicos postsecundarios con cursos de dos años de duración para los egresados de las escuelas secundarias que no satisfacen los requisitos de ingreso a la universidad. Los institutos técnicos han crecido rápidamente en los últimos 15 años y reciben ahora a alrededor del 40% de los que terminan las escuelas secundarias, pero no cuentan con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para mantener programas de buena calidad. Como resultado de esto, la calidad de la enseñanza es deficiente y los graduados no pueden conseguir buenos empleos.

En segundo lugar, existe el peligro de la «desviación académica» asociada al desarrollo de instituciones no universitarias. Ha habido muchos casos de instituciones de este tipo que se han apartado de su cometido original y se han convertido gradualmente en universidades de pleno derecho, con lo que se anula la intención de proporcionar oportunidades educacionales diferentes. Por ejemplo, en Egipto, la Universidad de Helwan se fundó en 1975 mediante la fusión de varios institutos técnicos en una sola universidad. Entre 1968 y 1975, los programas del Instituto Superior de Tecnología de Helwan se basaban en el modelo técnico de la «Fachhochschule» (instituto técnico especializado) y recibían el apoyo de la República Federal de Alemania. Pero la falta de reconocimiento académico y profesional por el Consejo Supremo de Universidades y el Sindicato de Ingenieros Egipcios obligó al Instituto Helwan a transformarse en una universidad de pleno derecho que otorga títulos. La eliminación reciente de la distinción entre universidades y politécnicos en el Reino Unido es otra manifestación de una tendencia similar entre los politécnicos británicos.

La educación a distancia puede ser eficaz para aumentar a un costo moderado el acceso de los grupos desfavorecidos, que por lo general están deficientemente representados entre los estudiantes universitarios. En la India, el 41% de los estudiantes matriculados en universidades abiertas y otros programas de educación a distancia son mujeres, en comparación con sólo el 32% en los programas universitarios formales. La educación a distancia puede ser una

forma eficaz de promover también la educación permanente y de mejorar los conocimientos, por ejemplo, cuando se usa para la formación de maestros en el servicio. En los últimos 20 años, la educación a distancia se ha ampliado rápidamente en Bangladesh, Corea, China, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia. Las dos universidades abiertas de Tailandia, Ramkhambaeng y Sukhothai Thammathirat, han sido el principal instrumento del gobierno para ampliar el acceso a la educación de los estudiantes de los estratos sociales más pobres, especialmente en las zonas urbanas. Las universidades abiertas (que se autofinancian) representan el 62% de la matrícula de la enseñanza superior de Tailandia. También pueden elaborarse programas de educación a distancia para una clientela regional (multinacional). Por ejemplo, 15.000 de los 120.000 estudiantes de la Universidad Abierta de Sudáfrica UNISA, son de países vecinos.

Los programas de educación a distancia son generalmente mucho menos costosos que los programas universitarios corrientes, dado el más alto número de estudiantes por maestro (véase el Cuadro 2.1). Por ejemplo, en Tailandia, la proporción media es de 8:1 en las universidades estatales selectivas, en comparación con 745:1 en las universidades abiertas. Para apreciar debidamente los méritos relativos de las universidades abiertas y las instituciones corrientes, sería también útil comparar los resultados en cuanto al mercado de trabajo, pero no se dispone en general de datos comparativos a este respecto.

Las instituciones privadas constituyen un elemento importante de algunos de los sistemas de enseñanza superior más eficaces que existen actualmente en los países en desarrollo. Pueden responder de manera eficiente y flexible a las demandas cambiantes de los estudiantes y a las condiciones también cambiantes de los mercados laborales. Además, mediante el suministro privado de educación postsecundaria se amplían las posibilidades educacionales con poco o ningún costo directo para el Estado, especialmente en los países donde las instituciones estatales son muy selectivas. Los gobiernos pueden fomentar el desarrollo de la enseñanza superior privada para complementar las instituciones estatales como medio de controlar los costos del aumento de la matrícula en este nivel, incrementar la diversidad de los programas de capacitación y ampliar la participación social en este subsector. En varios países, la mayoría de los estudiantes están matriculados en instituciones privadas: ocurre así, por ejemplo, en Filipinas (86%), Corea (75%) y Bangladesh, Brasil, Colombia e Indonesia (60% en cada uno) (véase la Figura 2.2). En estos países, el acceso a la enseñanza postsecundaria se ha ampliado considerablemente sin que esto represente una carga financiera insostenible para el presupuesto gubernamental.

Suele haber mayor variación en la calidad dentro del sector privado que entre las instituciones públicas y privadas. Por un lado, las universidades privadas están entre las mejores de varios países, como Colombia, Filipinas y

Perú. Por otro lado, la calidad de la enseñanza en muchas instituciones privadas, que tienden a ofrecer programas en un número limitado de disciplinas en que los costos de la enseñanza son relativamente bajos (como contabilidad o derecho, en comparación con física o medicina), es menos que satisfactoria. Por ejemplo, en Filipinas se han observado diferencias entre las universidades y los *colleges* privados con y sin fines de lucro. Las instituciones sin fines de lucro suelen ser más pequeñas y selectivas y tienen costos privados más altos que las comerciales. Además, los graduados de las instituciones sin fines de lucro terminan por obtener puestos mejor remunerados que los graduados de las instituciones pagadas, lo que refleja la mejor calidad de esas instituciones según la percepción de los empleadores.

Además, la expansión de la enseñanza superior privada sin recuperación de los costos en el sector público y sin programas de préstamos o subsidios para los pobres puede producir una doble falta de equidad. Los estudiantes más privilegiados pasan de las mejores escuelas secundarias (a menudo privadas) a universidades estatales gratuitas, en tanto que los estudiantes más pobres

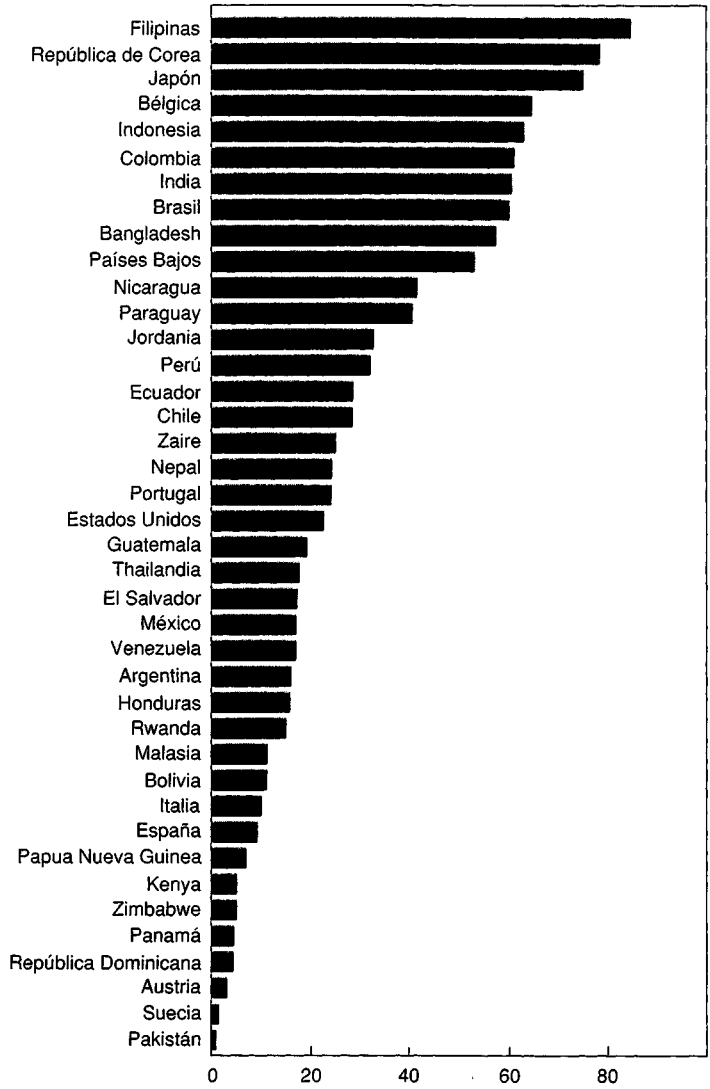
CUADRO 2.1 UNIVERSIDADES A DISTANCIA EN ASIA: DATOS SOBRE EL COSTO Y LA EFICACIA

País/Institución	*Tipo de costo*	*Gasto por estudiante a distancia (1)*	*Gasto por estudiante en instituciones de enseñanza tradicionales (2)*	*(1) / (2), Porcentaje*	*Medida empledada*	*Tasa en porcentaje*
Tailandia,UAST	Costo medio por graduado	B7.023	B49.957	14,1	Porcentaje de deserciones	50
Pakistán,UAAI	Costo medio por estudiante, estimación de 1988	PRs4.585	PRs20.960	21,9	Tasa media de deserciones en todos los cursos	42,5
China,URTVCH	Costo medio por estudiante en 1981	Y1,000	Y2,000	50,0	Porcentaje de matriculados en 1979 que se graduaron en 1982	69
República de Corea,UACC	Costo anual total por estudiante en 1981	US$125	US$1.250	10,0	Porcentaje de deserciones después del primer año de estudios	50

Nota: UAST: Universidad Abierta Sukhothai Thammathirat; UAAI:Universidad Abierta Allama Iqbal; URTVCH: *Universidad por Radio y Televisión de China; UACC: Universidad Aérea y por Correspondencia de Corea.*

Fuente: Lockheed, Middleton y Nettleton, 1991.

FIGURA 2.2 PROPORCION DE ESTUDIANTES MATRICULADOS EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE ENSEÑANZA SUPERIOR
(porcentajes)



Nota: En los pocos países de Europa occidental que tienen una proporción alta de estudiantes matriculados en instituciones privadas (por ejemplo, Bélgica y los Países Bajos), la enseñanza superior sigue estando financiada casi en su totalidad por el Estado, que subvenciona las instituciones de enseñanza superior tanto públicas como privadas.

Fuente: Datos del Banco Mundial.

terminan pagando por una educación de calidad inferior ofrecida en instituciones privadas de enseñanza terciaria. En Tailandia, el 74% de los estudiantes que asisten a las mejores universidades estatales proviene de familias de clase media y alta, y los derechos de matrícula que pagan equivalen solamente al 7% de los gastos ordinarios de esas instituciones exclusivas. En las universidades federales del Brasil, que no cobran derechos de matrícula, 44% de los estudiantes provienen de familias situadas en el 10% superior de la escala de ingresos, en tanto que sólo el 18% proviene de familias en la mitad inferior de la escala. A menos que se adopte también la participación en los gastos en las universidades estatales, será imposible satisfacer al mismo tiempo objetivos de diversidad y equidad mediante la expansión de la enseñanza superior privada.

La falta de un marco jurídico y normativo adecuado puede perjudicar el crecimiento de la educación superior privada (véase el Recuadro 2.1). La experiencia reciente de Kenya ha demostrado que la contribución de este

RECUADRO 2.1 ENSEÑANZA SUPERIOR PRIVADA EN LOS ANTIGUOS PAISES SOCIALISTAS: NECESIDAD DE UN MARCO JURIDICO Y NORMATIVO APROPIADO

Existe un sector privado incipiente en Europa central y oriental, pero su crecimiento se ve dificultado por la falta de un marco jurídico y normativo apropiado. Hungría, Bulgaria, la República Checa, Polonia, Rumania y la República Eslovaca están explorando iniciativas privadas. Dado que el financiamiento del sector público se reducirá considerablemente justo en el momento en que esos países tratan de ponerse a la altura del resto de Europa en términos de la proporción del grupo de edad matriculado en la educación superior, las instituciones privadas y el financiamiento privado pueden desempeñar una función decisiva. Un ejemplo de iniciativa privada es la Universidad de la Ciudad de Bratislava, similar a la Universidad Estatal Abierta del Reino Unido. En Polonia, además de la prestigiosa Universidad Católica de Lublin, que existe desde hace mucho tiempo, han empezado a funcionar recientemente cinco nuevas instituciones de enseñanza superior privadas. En Rumania, se han establecido en los últimos años alrededor de 60 instituciones privadas de enseñanza postsecundaria, que ofrecen cursos de comercio, ciencias de la computación e idiomas extranjeros, con una matrícula total de más de 80.000 estudiantes. Sin embargo, muchas desaparecen al cabo de apenas unos meses a causa de la mala administración e insuficiente capitalización. El desarrollo de instituciones privadas de nivel superior se ve limitado en la región por la falta de una estructura jurídica para el reconocimiento, la acreditación y la certificación, aunque Hungría y Rumania han incluido disposiciones en este sentido en leyes de educación que todavía no se han aprobado.

Fuente: Richards, 1992a.

subsector es muy positiva cuando el gobierno crea un sistema básico y coherente de reglamentación que permite que prospere la enseñanza superior del sector privado. En ese tipo de marco se evitan las reglamentaciones restrictivas que ahogan las iniciativas privadas —como la prohibición que aún mantienen algunos países de que el sector privado proporcione educación postsecundaria. Las políticas encaminadas a fomentar la enseñanza superior privada entrañan el establecimiento de mecanismos apropiados de acreditación y de evaluación de los programas, el suministro de asistencia técnica para la preparación de planes de estudios y la administración institucional, la eliminación de desincentivos, como el control del monto de la matrícula, y, a veces, la creación de incentivos financieros para apoyar el desarrollo y el mejoramiento cualitativo de las instituciones privadas de enseñanza superior. Por ejemplo, en la nueva Ley de Enseñanza Superior de Colombia (diciembre de 1992) se prevén sistemas de acreditación para las instituciones públicas y privadas. En varios países (por ejemplo, Colombia y Chile), la admisión en las instituciones de nivel terciario estatales y privadas, se determina mediante un examen nacional, y hay becas basadas en mérito para los estudiantes que asisten a estas instituciones. Esto proporciona incentivos para que tanto las instituciones públicas como las privadas compitan sobre la base de la calidad.

La disponibilidad de subsidios estatales es un factor importante para explicar el crecimiento de la enseñanza superior privada en algunos países, como Corea, Filipinas, Indonesia, Japón y Tailandia. Por ejemplo, en Indonesia, las instituciones privadas reciben subsidios importantes mediante el nombramiento de algunos funcionarios gubernamentales para enseñar en esas instituciones. El desarrollo de instituciones privadas también puede alentarse mediante exoneraciones impositivas (Brasil, México), subsidios monetarios directos (Chile e India) y concesiones subvencionadas de tierras (Irán, Kenya y Uganda) (véase el Recuadro 2.2). Sin embargo, no se está promoviendo aquí la subvención del sector privado. Los incentivos financieros para estimular el desarrollo de las instituciones privadas sólo pueden justificarse en razón de que constituyen una forma de aumentar la matrícula a un menor costo para el gobierno que de ampliar las instituciones públicas.

Los ingresos provenientes de los derechos de matrícula que pagan los estudiantes son con frecuencia una proporción muy alta de los presupuestos ordinarios de las instituciones privadas en los países en desarrollo, mucho más alta de lo que suele ser en los establecimientos privados de los países industrializados. Dado que la demanda de enseñanza privada en los países en desarrollo tiende a ser muy elástica con respecto al precio y al ingreso, puede ser difícil para las instituciones privadas mejorar las instalaciones, crear nuevos programas de estudios de alto costo o aumentar la proporción de profesores de tiempo completo sin alterar la selectividad socioeconómica o el número de estudiantes. Los gobiernos pueden ayudar a este respecto de dos maneras. En

RECUADRO 2.2 LA UNIVERSIDAD ISLAMICA AZAD DEL IRAN

La Universidad Islámica Azad del Irán (UIA), una institución sin fines de lucro y con financiamiento privado, se fundó en 1983 y es posible que sea el establecimiento privado de enseñanza superior más grande del mundo. De acuerdo con las estimaciones, la institución ha tenido un crecimiento espectacular en los últimos 10 años. La matrícula ha aumentado de 2.500 a más de 300.000 estudiantes, los programas que otorgan títulos, de 10 a 126, y el número de recintos universitarios, de 9 a 116, ubicados en 105 ciudades. Además, se está llevando a cabo un programa dinámico de construcciones: 70 de los 116 recintos universitarios tienen actualmente proyectos de construcción en marcha, de los que 30 incluyen ciudades universitarias integradas totalmente nuevas, diseñadas para dar cabida a entre 15.000 y 50.000 estudiantes cada una.

Los estudiantes de la UIA constituyen actualmente alrededor del 40% de la matrícula total de la educación superior en el país, en tanto que el 60% restante asiste a instituciones del sistema estatal con matrícula gratuita. Lo notable es que esto se ha logrado sin apoyo estatal en cuanto a los gastos corrientes, que se financian en su mayor parte con los derechos de matrícula que pagan los estudiantes. El Estado ha contribuido al desarrollo de capital mediante concesiones de tierras y edificios durante el establecimiento inicial de los recintos universitarios; también han sido importantes las donaciones privadas del comercio y la industria y de grupos cívicos locales.

Sin embargo, la rápida expansión, sumada a la dependencia casi exclusiva de los derechos de matrícula que pagan los estudiantes para cubrir los gastos corrientes, ha dado lugar también a algunas deficiencias cualitativas: sólo el 14% de los docentes trabaja la jornada completa; los laboratorios y las bibliotecas carecen de elementos básicos y los instrumentos para la administración central son deficientes o no existen. El actual plan de desarrollo a largo plazo de la universidad, con la mayor importancia que da al mejoramiento de la calidad de la educación, tiene por fin remediar estas deficiencias.

Fuente: Universidad Islámica Azad, 1992.

primer lugar, se debe permitir que las instituciones privadas fijen sus propios derechos de matrícula y tengan un grado considerable de autonomía para determinar la composición de su estudiantado y los tipos de programas académicos que ofrecen. En segundo término, pueden proporcionarse préstamos y becas estatales a los estudiantes necesitados que asisten a instituciones privadas. Todas las demás donaciones de capital, los fondos para investigaciones y otro apoyo financiero destinado a mejorar la calidad pueden suministrarse en forma equitativa a las instituciones públicas y privadas sobre la base de la calidad de

sus propuestas. Esto promueve el objetivo a largo plazo de establecer condiciones de igualdad para todas las instituciones de enseñanza superior — estatales y privadas — utilizando la competencia para obtener recursos fiscales como estímulo para mejorar la calidad y la eficiencia, como se ha hecho en el Brasil y en Corea, mediante un proceso competitivo de exámenes por funcionarios del mismo nivel en lo que respecta al financiamiento de la investigación, y en Chile, con el programa de becas basadas en el mérito.

CAPITULO TRES

Diversificación del financiamiento de las instituciones estatales y adopción de incentivos para su desempeño

EN TODOS los países, las instituciones públicas seguirán educando a una gran parte, y quizá a la mayoría, de los estudiantes, incluso si se fortalece la función del sector privado y la mayor parte de los *nuevos* estudiantes se matriculan en instituciones privadas. La experiencia demuestra que si se quiere que las instituciones estatales mejoren su calidad y eficiencia, los gobiernos deberán efectuar reformas importantes en el financiamiento a fin de:

- Movilizar más fondos privados para la enseñanza superior en instituciones estatales
- Proporcionar apoyo a los estudiantes calificados que no pueden seguir estudios superiores a causa del ingreso familiar insuficiente
- Fomentar la eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos fiscales entre y dentro de las instituciones estatales.

Movilización de un mayor volumen de financiamiento privado

Los gobiernos pueden movilizar un mayor volumen de fondos privados de varias maneras: mediante la participación de los estudiantes en los gastos, la recaudación de fondos de ex alumnos y fuentes externas y la realización de otras actividades que generan ingresos.

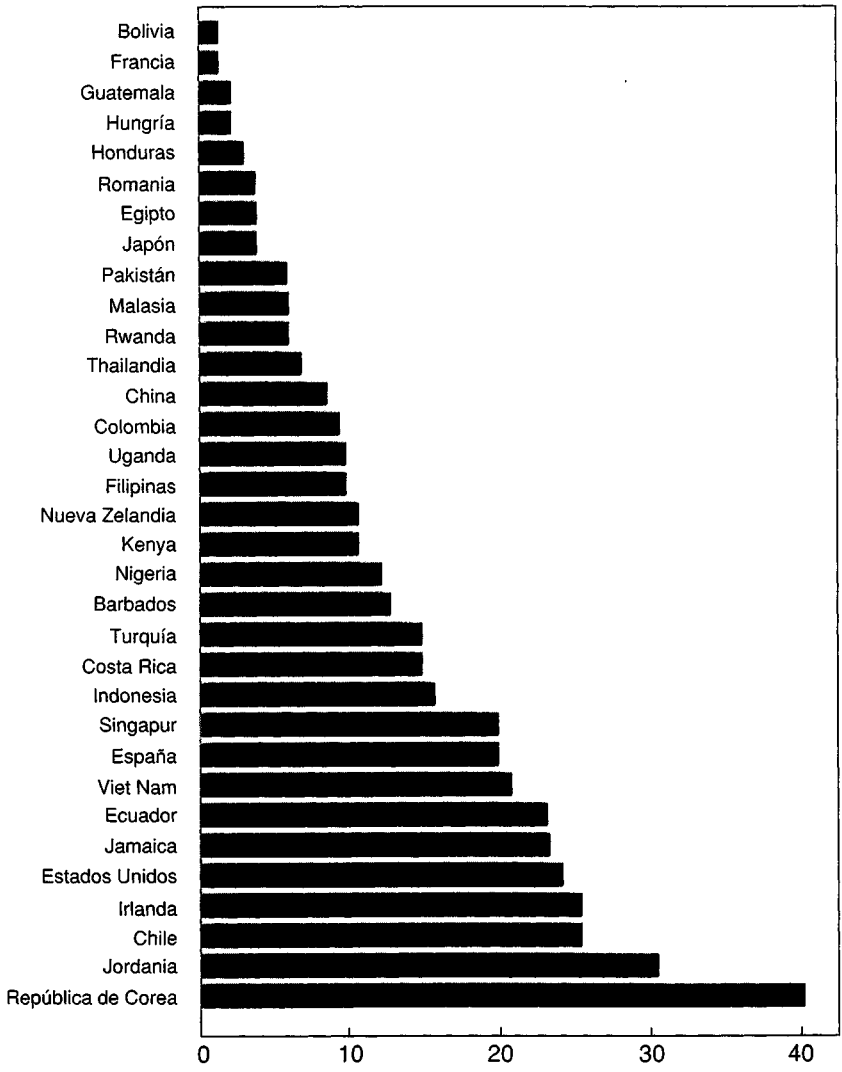
Participación de los estudiantes en los gastos

Es posible fortalecer la base financiera de la educación superior a cargo del Estado mediante la obtención de una mayor parte del financiamiento necesario de los propios estudiantes, que lograrán probablemente ingresos mucho mayores en su vida como resultado de su asistencia a una institución de enseñanza superior, y que provienen muchas veces de familias que tienen suficiente capacidad para sufragar los gastos de esa enseñanza. Es posible establecer sistemas de participación en los costos mediante el cobro de derechos de matrícula en las instituciones públicas y la eliminación de los subsidios para los gastos no relacionados con la instrucción. Los gobiernos pueden permitir a las instituciones públicas que fijen sus derechos de matrícula y otros cargos sin ninguna interferencia, y centrarse en proporcionar a los posibles estudiantes información objetiva sobre la calidad de las instituciones. Los países pueden también eliminar todos los subsidios para gastos distintos de la instrucción, como la vivienda y las comidas.

Un número cada vez mayor de países en desarrollo están adoptando medidas destinadas a establecer sistemas de participación en los costos (véase la Figura 3.1). Los ingresos provenientes de los derechos de matrícula cobrados a los estudiantes en las universidades estatales ascienden al 22% de los gastos corrientes en Viet Nam, 36% en Chile, 40% en Jordania y 46% en la República de Corea. Singapur, que ha aumentado en forma gradual sus derechos de matrícula desde 1986, y de manera considerable desde 1989, tiene en la actualidad una política de aumentos anuales automáticos de entre el 5% y el 7% de los derechos de matrícula de los estudiantes a fin de que guarden proporción con los aumentos de los sueldos y otros gastos. En China, como resultado de un nuevo sistema de financiación, en vigor desde 1989, la matrícula de los estudiantes regulares se fija en alrededor del 9% de los costos unitarios. Sin embargo, los que se autofinancian — es decir, los aceptados en el examen de ingreso con un puntaje inferior del reguerido para los estudiantes regulares subvencionados—pagan derechos de matrícula diez veces superiores a los de los estudiantes regulares, lo que cubre enteramente los gastos de la enseñanza. En Hungría, se están introduciendo derechos de matrícula para los estudiantes que no obtienen puntajes altos. En Botswana y Ghana, se han eliminado los subsidios para la alimentación y se ha privatizado el servicio de comidas, lográndose así ahorros considerables.

Actualmente, los derechos de matrícula cubren algo más del 10% de los gastos ordinarios de las instituciones públicas de enseñanza terciaria solamente en 20 países. Su importancia no guarda relación directa con el nivel de ingresos de un país. La proporción de países que recuperan una parte significativa de los

FIGURA 3.1 DERECHOS DE MATRICULA COMO PROPORCION DE LOS GASTOS ORDINARIOS EN LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE ENSEÑANZA SUPERIOR
(PORCENTAJE)



Fuente: Datos del Banco Mundial.

gastos en las instituciones estatales es relativamente la misma en los grupos de países de ingreso bajo (13%), mediano bajo (17%) y mediano alto (15%). Sin embargo, hay variaciones entre las regiones. En Africa al sur del Sahara, Norte de Africa, Oriente Medio y Europa oriental hay poca o ninguna tradición de recuperación de costos en la educación pública superior. La situación es muy diferente en América Latina y, sobre todo, en las regiones de Asia. En uno de cada cinco países de América Latina y en la mitad de todos los países de Asia, las instituciones estatales cobran derechos de matrícula que generan, en promedio, más del 10% de los fondos necesarios para cubrir los gastos ordinarios de la enseñanza pública postsecundaria.

Obtención de fondos de ex alumnos y fuentes externas

Una segunda estrategia para diversificar la base financiera de la enseñanza superior estatal es la movilización de donaciones de ex alumnos y de la industria privada. Estas contribuciones, que son básicamente regalos hechos a las universidades, pueden adoptar varias formas, entre ellas fondos para la construcción de nuevas instalaciones o la institución de cátedras, la donación de equipo científico, libros y obras de arte o el suministro de becas para estudiantes necesitados. Por ejemplo, la Universidad de las Indias Occidentales organizó recientemente su primera conferencia de ex alumnos y obtuvo $600.000 en promesas de contribuciones para apoyar inversiones de capital y establecer un fondo de becas. Las empresas o los ministerios gubernamentales ofrecen a veces becas especiales, en que los beneficiarios se comprometen a trabajar para la empresa después de su graduación. En Chile, Indonesia, Tailandia y Venezuela, la industria privada proporciona becas o préstamos subvencionados a los estudiantes talentosos, generalmente cuando están próximos a terminar sus estudios.

Este tipo de filantropía suele darse en sistemas tributarios que fomentan esas donaciones. Por ejemplo, los incentivos fiscales en Chile dan a las empresas privadas exoneraciones impositivas del 50% de sus donaciones a universidades. La India es el país en desarrollo con las exoneraciones fiscales más generosas con respecto a las contribuciones filantrópicas a universidades: el 150% de las contribuciones individuales o empresariales son deducibles de los impuestos. Aunque esto ha promovido un aumento considerable de las donaciones, especialmente para la financiación de cátedras, los ingresos provenientes de las donaciones siguen siendo reducidos en relación con los gastos totales de las universidades (sólo el 0.6%).

El establecimiento de fondos fiduciarios con el apoyo inicial de la ayuda externa y las instituciones crediticias puede ser muy útil, sobre todo en países pequeños con una base económica limitada. Por ejemplo, la Universidad del

Pacífico Sur recibió recientemente una donación del Japón destinada a financiar un determinado departamento universitario durante un período fijo y a establecer al mismo tiempo un fondo de inversiones que genere ingresos suficientes para financiar el departamento después del término del proyecto.

Actividades de generación de ingresos

Una tercera estrategia para las instituciones estatales es la realización de actividades que generen ingresos, como los cursos breves de formación profesional, los contratos de investigación para la industria y los servicios de consultoría. Los gobiernos pueden alentar esto y, en especial, evitar *la práctica negativa* de reducir las asignaciones presupuestarias fiscales a las instituciones públicas para compensar el aumento de los recursos obtenidos por estas instituciones de fuentes externas. Entre los incentivos cabría incluir el otorgamiento de fondos de contrapartida del gobierno vinculados a los obtenidos de fuentes externas, o la inclusión de los ingresos generados de fuentes externas como elemento positivo en las fórmulas de financiación. Los cursos de capacitación breves y los contratos de investigación son algunas de las maneras como las instituciones de enseñanza superior pueden generar ingresos.

Cursos de capacitación breves. Los cursos breves para empresas o particulares, organizados para complementar la enseñanza regular y las actividades de investigación, pueden generar ingresos considerables. Además, pueden proporcionar ingresos adicionales al personal, generar más ingresos a las universidades y proporcionar a la economía conocimientos pertinentes relacionados con el mercado. Por ejemplo, en Viet Nam, la transición a una economía de mercado ha creado una gran demanda de cursos breves de entrenamiento: prácticamente todas las universidades y establecimientos de enseñanza superior ofrecen en la actualidad programas de aprendizaje del inglés y la mayoría imparte cursos nocturnos sobre computación y tecnología de la información. En un estudio reciente se observó que actualmente alrededor del 8% de los ingresos de las universidades vietnamitas proviene de esas fuentes.

Contratos de investigación. Los contratos de investigación pueden incluir servicios comerciales y estudios económicos para los gobiernos y la industria privada, además de investigaciones científicas y tecnológicas aplicadas. Se utilizan con frecuencia estructuras jurídicas y administrativas separadas para asegurar la prestación eficiente de los servicios. Ocurre así en el Instituto Coreano de Estudios Avanzados de Ciencia y Tecnología, que proporciona esos servicios bajo una administración separada. Se puede también alentar a las instituciones estatales de educación superior a que obtengan fondos externos mediante donaciones de contrapartida. Por ejemplo, en Singapur, el gobierno otorga a las

instituciones de enseñanza postsecundaria montos iguales a las donaciones privadas obtenidas para fines de investigación.

Posibilidades de diversificar el financiamiento

Prácticamente en todos los países en desarrollo, para que las instituciones públicas de enseñanza terciaria aumenten su nivel global de financiamiento o mejoren su estabilidad financiera, es esencial que movilicen una mayor proporción de sus ingresos provenientes de fuentes no oficiales. Ni siquiera los países que dedican una parte considerable de sus recursos presupuestarios nacionales a la enseñanza superior pueden evitar fluctuaciones de año en año en el financiamiento, situación que puede hacer muy difícil que las instituciones administren eficientemente sus actividades. La eliminación de los subsidios no relacionados con la instrucción, la adopción (o el aumento) de derechos de matrícula, la obtención de donaciones y la realización de actividades que generen ingresos proporcionarán a las instituciones una base financiera más diversificada y estable. Una meta indicativa podría ser que las instituciones estatales de nivel superior generaran ingresos suficientes para financiar aproximadamente el 30% de sus necesidades totales de recursos para gastos ordinarios con cargo a estas fuentes no gubernamentales. Esto es razonable, dado que varios países ya han logrado ese porcentaje con los derechos de matrícula solamente. Sin embargo, el tiempo que se necesitará para alcanzar esa meta variará según las circunstancias de cada país, y es posible que algunos países, como Corea, Chile y Jordania, que ya han logrado este nivel de diversificación de los recursos, quieran ir más lejos. Además de reducir su dependencia del financiamiento fiscal y su vulnerabilidad a las fluctuaciones presupuestarias, la movilización activa de fondos del sector privado hace que las instituciones sean más receptivas a las señales del mercado. La participación de los estudiantes en los gastos crea también incentivos importantes para que seleccionen sus programas de estudio cuidadosamente y reduzcan al mínimo el tiempo que pasan en la universidad.

Pueden ser considerables los beneficios marginales de los ingresos obtenidos mediante los derechos de matrícula y otras actividades de generación de ingresos, que las propias instituciones pueden controlar, especialmente en los países donde el apoyo presupuestario del gobierno se destina en gran parte o en su totalidad a los salarios. Si los mayores ingresos generados por las instituciones se utilizan para comprar materiales didácticos, como textos y artículos de laboratorio, complementar los sueldos del personal y financiar actividades de perfeccionamiento, como estudios de posgrado, permisos sabáticos o viajes para asistir a conferencias especializadas, estos recursos adicionales —por pequeños que sean como porcentaje de los gastos totales— pueden tener efectos perceptibles en la calidad de la educación.

Un elemento fundamental de toda política encaminada a promover la diversificación del financiamiento es que se pueda seguir disponiendo de recursos adicionales en medida significativa para su utilización en las instituciones que los movilizan. Las políticas tendientes a expropiar los recursos obtenidos mediante los esfuerzos de las instituciones para destinarlos a un organismo central son contraproducentes porque eliminan el incentivo de las instituciones para lograr ahorros o generar ingresos.

Apoyo financiero para estudiantes necesitados

Se dispone de poca información sobre la capacidad de los estudiantes para pagar sus estudios universitarios en los sistemas donde no se cobra matrícula ni otros derechos o donde éstos se fijan a niveles simbólicos. En los países con sistemas extensos de instituciones privadas de enseñanza superior, como el Brasil y Filipinas, hay pruebas fehacientes de que las familias de clase media están dispuestas y en condiciones de pagar el costo completo de la educación superior en instituciones privadas, incluso en instituciones caras y de alta calidad. El gran número de estudiantes de países en desarrollo con financiación privada que asisten a universidades en países industrializados es otro indicio de esa disposición. En un estudio reciente sobre países de América Latina realizado por el Banco Mundial se ha calculado que, dadas las modalidades imperantes de niveles y distribución de ingresos en esos países, sería razonable esperar que los estudiantes (y sus padres) aportaran en promedio entre el 25% y el 30% del costo por estudiante de la enseñanza superior estatal.

Al mismo tiempo, ese estudio y un estudio reciente sobre Indonesia han demostrado que es posible que los hogares más pobres, o aquellos con más de un miembro de la familia matriculado en una institución terciaria, no estén en condiciones de pagar las matrículas universitarias. Es evidente que no se puede establecer una participación equitativa en los gastos sin un programa eficiente de préstamos estudiantiles destinados a facilitar fondos a todos los estudiantes que deseen obtener préstamos para su educación, y sin un programa de becas que garantice el apoyo financiero necesario a los estudiantes pobres académicamente calificados que no pueden absorber los gastos directos e indirectos (ingresos no percibidos) de la enseñanza superior.

Planes de préstamos con pagos fijos

Con el fin de ayudar a los estudiantes a sufragar los gastos de la enseñanza superior, en muchos países se han introducido planes de préstamos que cubren los gastos de matrícula o de subsistencia de los estudiantes, o ambos, y que se pagan con los ingresos obtenidos después de la obtención de un

CUADRO 3.1 SUBSIDIOS OCULTOS Y PERDIDAS DE LOS GOBIERNOS EN PROGRAMAS SELECCIONADOS DE PRESTAMOS PARA ESTUDIANTES

	Promedio de recuperación de los préstamos (porcentaje de los préstamos)		
País o provincia	*Con exclusión del incumplimiento de pago y los gastos administrativos*	*Con inclusión incumplimiento de pago y los gastos administrativos*	*Año*
Préstamos hipotecarios			
Brasil I	19	2	1983
Venezuela	77	8	1991
Kenya	30	8	1989
Jamaica I	26	8	1987
Colombia I	27	13	1978
Chile	52	18	1989
Honduras	49	27	1991
Indonesia	43	29	1985
Brasil II	38	29	1989
Suecia I	39	30	1988
Jamaica II	44	30	1988
Dinamarca	48	38	1986
Japón	50	40	1987
Estados Unidos	71	47	1986
Finlandia	65	48	1986
Noruega	67	52	1986
Colombia II	71	53	1985
Hong Kong	57	53	1985
Reino Unido	74	59	1989
Quebec, Canadá	69	63	1989
Barbados	87	67	1988
Préstamos vinculados a los ingresos			
Australia	52	43	1990
Suecia II	72	67	1990

Nota: Algunos países tienen más de un programa de préstamos. "I" y "II" se refiere a esta situación.
Fuente: Albrecht y Ziderman, 1992a.

título. La experiencia adquirida hasta la fecha con los planes de préstamos existentes en alrededor de 50 países industriales y en desarrollo —más de la mitad de ellos en América Latina y el Caribe— ha sido desalentadora. A causa de los tipos de interés muy subvencionados, las elevadas tasas de incumplimiento de pago, y los altos gastos administrativos, la amortización

RECUADRO 3.1 DOS EXPERIENCIAS MUY DIFERENTES: PROGRAMAS DE PRESTAMOS ESTUDIANTILES EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN COLOMBIA

El Stafford Loan Program (programa de préstamos Stafford) ha sido el principal mecanismo del Gobierno Federal de Estados Unidos para fomentar el acceso a la enseñanza superior en ese país. Con arreglo a este programa, todos los estudiantes postsecundarios que satisfacen criterios de necesidades financieras y están matriculados en instituciones acreditadas tienen acceso a préstamos subvencionados por el gobierno de bancos comerciales privados. Los préstamos pueden utilizarse en instituciones públicas o privadas, e incluso en instituciones privadas de enseñanza profesional con fines de lucro. El gobierno federal actúa como garante de los préstamos y paga directamente a las instituciones financieras que se ocupan de los préstamos un cargo por administración.

Desde su inicio en 1964, el programa de préstamos estudiantiles de Estados Unidos ha ayudado a millones de estudiantes de familias de ingresos medianos y bajos a asistir a *college* o a instituciones de nivel más alto de lo que en otras circunstancias habrían podido pagar. Ha hecho posible que Estados Unidos logre tasas de participación muy altas en la educación superior con un costo mucho menor para el gobierno que si la enseñanza se proporcionara gratuitamente a todos los estudiantes. Sin embargo, las decisiones adoptadas en los años setenta para tratar de aumentar más el acceso de los estudiantes de ingreso bajo a la enseñanza postsecundaria proporcionando préstamos subvencionados para cursar estudios en instituciones comerciales con orientación profesional, además de los *colleges* y las universidades tradicionales, han contribuido a que el programa resulte cada vez más costoso. En los años ochenta, aproximadamente el 17% de los estudiantes que obtuvieron préstamos no pagaron sus deudas, lo que dio como resultado pérdidas anuales de $3.000 millones para el gobierno. El problema creciente del incumplimiento de pago parece deberse al alto riesgo que entrañan los préstamos garantizados a todos los estudiantes, sin tratar de detectar la situación de los estudiantes que reciben apoyo ni la de las instituciones a las que éstos se

de los préstamos («la proporción de recuperación de los préstamos») no ha sido muy considerable (véase el Cuadro 3.1). En algunos casos, el resultado de los planes de préstamos ha sido tan poco satisfactorio que habría sido más económico proporcionar subsidios directos. Incluso los planes que han funcionado razonablemente bien son de escala muy reducida (cubren a menos del 10% de la población estudiantil), y no es seguro que puedan mantenerse con una administración eficiente si los programas se amplían considerablemente.

El mejoramiento de la eficiencia y la ampliación de la cobertura de los programas de préstamos para los estudiantes constituyen problemas importantes para los gobiernos de los países en desarrollo (véase el Recuadro 3.1). Pese a los resultados deficientes de muchos programas de préstamos,

proponen asistir. Por ejemplo, se dan préstamos subvencionados para cursar estudios incluso en instituciones que no exigen que los estudiantes tengan un diploma de escuela secundaria. El incumplimiento de pago es notablemente más alto en los institutos comerciales con fines de lucro y los que ofrecen cursos de dos años. En 1989, la tasa de incumplimiento era del 33% entre los estudiantes en los institutos comerciales, pero sólo del 7% entre los que asistían a instituciones con estudios de cuatro años de duración. La experiencia del plan de préstamos para estudiantes de los Estados Unidos muestra los importantes beneficios que ofrecen estos programas e indica al mismo tiempo algunos de sus riesgos inherentes y, en particular, la forma en que pueden aumentar a medida que se amplía la cobertura de los programas a un conjunto más amplio y más diverso de beneficiarios.

El programa de préstamos para estudiantes del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) otorgó su primer préstamo en 1952 y concede asistencia a los estudiantes de grupos de ingreso bajo para asistir a instituciones de enseñanza superior, tanto públicas como privadas, en el exterior y en Colombia. Una característica importante del ICETEX es su estructura descentralizada. Hay 21 oficinas regionales, cada una de las cuales administra su propia cartera, nombra su propio personal, asigna su presupuesto y establece un fondo fiduciario regional para préstamos estudiantiles. El ICETEX ha tenido éxito en lo que hace a mejorar la equidad y el acceso, manteniendo al mismo tiempo la eficiencia. Los préstamos se otorgan atendiendo al mérito académico, las necesidades financieras y la escasez de personal capacitado. También se tiene en cuenta la representación geográfica. En sus 40 años de funcionamiento, el ICETEX ha financiado más de 400.000 préstamos estudiantiles. En 1990, sus préstamos en mora representaban solamente el 12% del total. Aunque es evidente que el programa ha tenido éxito, actualmente sólo el 6% de todos los estudiantes matriculados en la enseñanza superior reciben préstamos del ICETEX, pero están en marcha iniciativas orientadas a ampliar la cobertura del programa.

Fuente: Albrecht y Ziderman, 1992a.

la experiencia de Colombia y de la Provincia de Quebec en el Canadá, por ejemplo, muestra que es posible formular y administrar programas financieramente sostenibles. Estos programas requieren sistemas de cobranza eficientes, con incentivos para reducir al mínimo la evasión y el incumplimiento de pago. Las tasas de interés deben fijarse a niveles que resulten positivos en términos reales para que los programas de préstamos sean sostenibles desde el punto de vista financiero. Otro enfoque a la programación de los pagos consiste en fijarlos de tal manera que los iniciales sean más pequeños que los posteriores para que se aproximen a la tendencia en cuanto a los ingresos previstos. Estos planes de pagos escalonados pueden minimizar la carga para los graduados y mejorar las tasas de recuperación de los préstamos.

Préstamos vinculados a los ingresos

Un número cada vez mayor de países están adoptando sistemas de préstamos vinculados a los ingresos, en que los reembolsos de los préstamos son proporciones fijas del ingreso anual del graduado. Aunque la experiencia obtenida hasta el momento es limitada, esos sistemas logran un mejor equilibrio entre la recuperación efectiva de los costos y el riesgo para el prestatario. La administración es generalmente más sencilla y menos costosa con arreglo a estos planes, porque la recuperación de las sumas prestadas se hace a través de mecanismos de cobro existentes, como los sistemas de impuestos a la renta o de seguridad social. Los préstamos vinculados a los ingresos son también más equitativos y satisfacen más plenamente el principio de la capacidad financiera, dado que los pagos de los graduados son proporcionales a su ingreso. Por ejemplo, el nuevo plan de apoyo a los estudiantes de Suecia reduce al mínimo el riesgo de incumplimiento de pago al limitar los pagos al 4% del ingreso después de la graduación. Ghana ha adoptado un programa similar de préstamos estudiantiles conforme al cual los pagos se cobrarán a través del sistema de seguridad social. En Australia, se hacen pagos vinculados al ingreso a través del sistema de impuesto a la renta. La tasa de amortización es de 2%, 3% ó 4% del ingreso imponible, según lo que gane el graduado. La existencia de un sistema general de préstamos estudiantiles ha permitido a Australia adoptar el sistema de participación en los gastos en la enseñanza superior estatal y ampliar en un 30% el número de estudiantes matriculados en los últimos cinco años, sin un aumento significativo de las subvenciones estatales.

Los préstamos vinculados al ingreso tienen muchas posibilidades de éxito. Sin embargo, su viabilidad depende en gran medida de la existencia de un régimen de impuestos a la renta confiable o de un sistema de seguridad social con acceso a información precisa sobre los ingresos de las personas y con la capacidad administrativa para atender el cobro de los préstamos.

Subvenciones y programas de trabajo y estudio

La participación del gobierno en los programas de préstamos estudiantiles puede contribuir a garantizar que se proporcionen préstamos a los estudiantes académicamente calificados de ingreso bajo. Sin embargo, además de los gastos directos de matrícula de la enseñanza superior, estos estudiantes tienen a menudo dificultades para financiar sus gastos de subsistencia mientras estudian, y es posible que no se faciliten préstamos para solventarlos. Estos estudiantes tienen una desventaja adicional cuando se trata de cursar estudios universitarios, ya que los ingresos no percibidos pueden ser una fuente importante de entradas para sus familias. Los gobiernos deben prestar apoyo con el fin de asegurar que

los estudiantes pobres, pero capaces, puedan seguir estudios superiores. Por ejemplo, cuando la Universidad de Filipinas aumentó sus derechos de matrícula a fines de los años ochenta, estableció también un fondo especial para ayudar a los estudiantes calificados provenientes de familias de ingreso bajo. Las universidades chilenas ofrecen también ayuda a los estudiantes pobres y académicamente calificados. Los programas de trabajo y estudio son otra forma de proporcionar esa asistencia. Estos tienen una ventaja administrativa en comparación con las subvenciones (que exigen que las familias de los estudiantes den a conocer en forma amplia y detallada su situación financiera) porque tienden a establecer una autoselección (es decir, los estudiantes prefieren no trabajar si pueden evitarlo).

Principios generales para la formulación de programas de asistencia financiera a los estudiantes

Los programas de asistencia financiera subvencionados por el gobierno, destinados a estudiantes académicamente calificados pero en situación económica precaria, constituyen un complemento esencial de la participación en los gastos en la enseñanza superior. Esta participación, unida a la asistencia financiera proporcionada a los estudiantes, es una estrategia eficiente para lograr una mayor cobertura y una mejor calidad en la educación postsecundaria con una cantidad dada de recursos fiscales, protegiendo al mismo tiempo la equidad para el acceso a la educación superior. Los programas de asistencia financiera que incluyen subvenciones, programas de trabajo y estudio y planes de préstamos (sean éstos de pago fijo o vinculados al ingreso) permiten mantener la flexibilidad necesaria para establecer un conjunto de medidas de asistencia financiera apropiado para cada estudiante necesitado. Sin embargo, en razón de que en todos los países en desarrollo los estudiantes que cursan estudios superiores constituyen una minoría selecta con posibilidades de obtener ingresos considerablemente mayores que las de sus compañeros, es conveniente que la principal forma de asistencia financiera para los estudiantes sean los préstamos garantizados por el gobierno, y no las subvenciones.

La forma en que se administran los programas de financiamiento es importante. Los programas de asistencia financiera para los estudiantes administrados por un organismo central y que permiten a los estudiantes transferir su asistencia financiera a cualquier institución que elijan tienen ventajas importantes en comparación con los programas vinculados a una institución determinada: esa asistencia financiera «basada en el estudiante» o «portátil» estimula la competencia entre las instituciones de enseñanza para ofrecer cursos de acuerdo con la demanda de los estudiantes. Se crea así una situación en que las subvenciones estatales aumentan el poder adquisitivo educacional de los

estudiantes pobres y los ponen exactamente en la misma situación que los que pagan por sus estudios superiores con sus propios fondos o los de sus familias. Se dan así las mejores señales del mercado posibles a las instituciones de enseñanza. Con arreglo a esos sistemas, el Estado no se encarga de adoptar las decisiones entre las instituciones, sino que proporciona fondos para permitir a los estudiantes pobres que elijan de la misma manera que los que tienen más recursos financieros. El gobierno puede así utilizar las fuerzas del mercado para estimular mejoramientos en la calidad de la educación postsecundaria.

Asignación y utilización eficientes de los recursos

Dado que es probable que los fondos fiscales sigan siendo considerables, e incluso la principal fuente de financiamiento de la enseñanza pública de nivel terciario, es importante que la asignación de esos recursos sea transparente, racional y eficiente. Los criterios utilizados por los gobiernos para asignar fondos a las universidades y a otras instituciones deben crear incentivos para que esas instituciones utilicen de manera eficiente los escasos fondos. Los mecanismos mediante los cuales se hacen esas transferencias influyen considerablemente en la forma en que se utilizan los fondos fiscales.

Presupuestos negociados

En la mayoría de los países, la distribución de los recursos estatales a las instituciones de enseñanza terciaria se basa en presupuestos negociados. Este proceso, por lo general, no proporciona incentivos para un funcionamiento eficiente y hace difícil ajustar la distribución de los recursos financieros a las circunstancias cambiantes (véase el Cuadro 3.2). A falta de criterios convenidos o de información relacionada con el desempeño de las distintas instituciones, los organismos gubernamentales no tienen una base políticamente defendible para reorientar las asignaciones presupuestarias. Las decisiones anuales sobre los presupuestos tienden a reflejar tendencias históricas y a garantizar la «equidad política» (asegurando a cada institución su participación tradicional en el total) y no la calidad o la eficiencia. Si se reducen los fondos globales, la tendencia de la mayoría de los gobiernos es efectuar reducciones generalizadas antes que evaluar en cuáles instituciones y programas se justifica reducir más el presupuesto.

Otros mecanismos para la asignación de fondos

Los países de la OCDE están utilizando cada vez más otros mecanismos que vinculan el financiamiento a criterios de desempeño. Los países en desarrollo

podrían también adoptar mecanismos similares, que pueden crear incentivos poderosos para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos. Los modelos más comúnmente utilizados para vincular el financiamiento son los «insumos» (el número de estudiantes matriculados, ajustado teniendo en cuenta los programas) o los «productos» (el número de graduados). Hasta el momento, sólo un país (Chile) ha intentado vincular explícitamente el financiamiento a indicadores cualitativos, y no cuantitativos, del desempeño institucional.

Financiamiento basado en los insumos. En varios países, los presupuestos de las instituciones de enseñanza terciaria se calculan sobre la base de una fórmula de financiamiento que combina las cifras de matrícula y los costos unitarios y utiliza coeficientes o ponderaciones a fin de proporcionar incentivos

CUADRO 3.2 SISTEMAS PARA ASIGNAR DIRECTAMENTE RECURSOS A LAS INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN PAISES SELECCIONADOS

Negociados	*Basados en los insumos*	*Basados en el producto*	*Basados en la calidad*
Argelia	Canadá	Australia	Chile
Argentina	China	Dinamarca	
Brasil	Francia	Finlandia	
Filipinas	Hungría	Israel	
Ghana	Indonesia	Países Bajos	
Grecia	Japón		
Guinea	Nigeria		
Honduras	Noruega		
India	Reino Unido		
Italia	Sudáfrica		
Jordania	Suecia		
Kenya	Viet Nam		
Marruecos			
Nepal			
Níger			
Pakistán			
Perú			
Sudán			
Tanzanía			
Venezuela			
Yemen			

Fuente: Albrecht y Ziderman, 1992c.

para la distribución interna de los recursos. En las fórmulas más comunes se establecen diferencias entre las instituciones sobre la base del número de estudiantes matriculados en distintas disciplinas, los niveles de educación (estudiantes universitarios, estudiantes de posgrado, candidatos al doctorado, etc.), algunos factores relacionados con el tipo de institución (incluida la ubicación, el tamaño y la finalidad dentro del sistema) y con los niveles socioeconómicos y académicos de los estudiantes. Las ponderaciones reflejan así las diferencias en los gastos de las distintas instituciones, por ejemplo, de los estudiantes de ingeniería, en comparación con los de bellas artes. Mediante el uso de esas ponderaciones, el gobierno puede ejercer también una influencia indirecta en la distribución de los estudiantes aceptados.

Una cuestión importante relacionada con el financiamiento basado en los insumos es la forma en que se relaciona con la política de ingreso. Si el gobierno no participa en la determinación del nivel y la distribución de los estudiantes aceptados, su compromiso presupuestario resulta teóricamente flexible: debe aumentar el presupuesto para la enseñanza superior o reducir sus pagos por estudiante cuando los recursos son escasos. Una forma de resolver este problema es establecer un precio que el gobierno pagará por estudiante, pero sólo para un número fijo. Las instituciones pueden aceptar más estudiantes si éstos pagan derechos de matrícula por cursos específicos. Este sistema se adoptó en Viet Nam en 1989 y está siendo estudiado actualmente en Uganda.

Muchos mecanismos de financiación basados en los insumos tienen el problema de que no proporcionan suficientes incentivos para la eficiencia.

RECUADRO 3.2 MODELO DE FINANCIAMIENTO BASADO EN EL PRODUCTO DE LOS PAISES BAJOS Y DINAMARCA

En la nueva fórmula de financiamiento de los Países Bajos se prevé un mayor apoyo presupuestario para los estudiantes que completan sus programas académicos en el tiempo previsto. La duración normal de los estudios es de cuatro años. La fórmula concede a la universidad el equivalente a 4,5 años de fondos para cubrir los gastos unitarios anuales por graduado, pero sólo 1,5 años para los estudiantes que no han completado sus programas en el plazo normal.

Dinamarca ha utilizado un enfoque similar desde comienzos de los años ochenta. El gobierno proporciona fondos a las universidades basándose en el número de estudiantes que completan satisfactoriamente sus exámenes anuales, sanciona a las instituciones con tasas de fracaso elevadas y alienta a las universidades a eliminar a los estudiantes con un desempeño deficiente y aumentar los requisitos de ingreso. Al mismo tiempo, el gobierno ha reducido la duración de las becas y ha basado la renovación de las mismas en el desempeño académico.

Fuente: Albrecht y Ziderman, 1992c.

Cuando compensan básicamente a las instituciones por los gastos en que incurren, no crean por lo general incentivos para que mejoren la calidad de sus programas o reduzcan sus costos. Sin embargo, los gobiernos pueden establecer normas de gastos en sus fórmulas de financiación basadas en los insumos y vincularlas a las normas relacionadas con la duración de los estudios de programas determinados, a fin de crear incentivos para mejorar la eficiencia.

Financiamiento basado en el producto. Los mecanismos de financiamiento basados en el producto asignan generalmente los fondos fiscales a las instituciones sobre la base de su eficacia en la formación de graduados (véase el Recuadro 3.2). Este enfoque puede reducir los fracasos y las repeticiones, que a veces son el resultado de una selección deficiente y una preparación inadecuada de los cursos elegidos, así como de programas excesivamente generosos de apoyo a los estudiantes. En países como Australia, Dinamarca y los Países Bajos, la introducción de fórmulas de financiamiento basadas en el producto se asocia a disminuciones en el número de estudiantes que no se gradúan y mejoramientos en la eficiencia global del sistema estatal de enseñanza superior y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Una de las dificultades de este mecanismo consiste en proporcionar incentivos que mejoren el desempeño sin crear perturbaciones excesivas en las actividades de enseñanza o de investigación si se producen cambios en la distribución de los estudiantes matriculados y en la asignación de fondos. Otro problema relacionado con este enfoque es que hace hincapié en el número de graduados y no en la calidad de la enseñanza que imparten las instituciones.

Financiamiento basado en la calidad. Una de las reformas radicales del sistema de educación superior adoptadas en Chile a comienzos de los años ochenta fue un nuevo mecanismo de financiamiento encaminado a asignar una parte considerable del apoyo del gobierno a las instituciones de nivel terciario atendiendo a su calidad. Como medición indirecta de la calidad, el Programa de Apoyo Fiscal Indirecto (AFI) toma en cuenta dónde deciden estudiar los alumnos con calificaciones más altas que ingresan en la enseñanza superior. Las instituciones reciben subsidios financieros del gobierno por cada estudiante que ingresa situado entre los mejores 27.500 clasificados en el examen de aptitud académica que rinden anualmente todos los egresados de las escuelas secundarias. El valor de los subsidios del AFI varía según el puntaje obtenido por cada persona. Los más altos constituyen una parte considerable de los gastos totales de un año de estudios en una institución típica. Todas las instituciones de enseñanza superior, ya sean públicas o privadas, universidades o establecimientos que ofrecen estudios de dos años de duración, pueden recibir este apoyo. El objetivo del programa es estimular la competencia entre las instituciones para mejorar su calidad y atraer así a los mejores estudiantes. Aunque al parecer el programa de hecho ha creado incentivos, los investigadores chilenos han

observado que la falta de información objetiva sobre la calidad académica de las diferentes instituciones perjudica la capacidad de los estudiantes que ingresan para hacer elecciones acertadas. Los efectos de este programa podrían fortalecerse mediante medidas complementarias del gobierno que permitieran poner a disposición del público información y evaluaciones estandarizadas de los diferentes programas de las instituciones.

Para que sean eficaces, las distintas fórmulas de financiamiento en apoyo de los presupuestos básicos de las instituciones estatales deben ser transparentes, fomentar la flexibilidad, tener en cuenta los costos normativos de los diferentes niveles y programas de estudio y prever cambios indexados según la matrícula a fin de evitar grandes fluctuaciones en el financiamiento por estudiante. Además, las fórmulas pueden fomentar la eficiencia interna, ya sea vinculando las asignaciones por estudiante al plazo normal del tiempo necesario para obtener un título o mediante la financiación de un número dado de graduados. El uso de esos mecanismos permitirá una mejor utilización de los recursos disponibles al aumentar la eficiencia interna y alentar a las instituciones a reducir los gastos no relacionados con la instrucción y concentrarse en la enseñanza y la investigación.

CAPITULO CUATRO

Redefinición de la función del gobierno

LA FUNCIÓN tradicionalmente importante del Estado en el subsector de enseñanza superior tiene sus orígenes en circunstancias políticas y económicas —sistemas elitistas, empleo garantizado en el sector público y economías estables— que han sufrido un cambio radical. Los tipos de reformas antes analizados entrañan cambios profundos en la relación entre el gobierno y la enseñanza postsecundaria. Suponen también, para la mayoría de los países, una expansión considerable del sector privado en ese nivel de la educación. Hay, sin embargo, dos justificaciones importantes económicas para que el Estado apoye a este subsector:

- Las inversiones en la enseñanza superior generan beneficios importantes para el desarrollo económico, tales como realizar investigaciones básicas y el desarrollo y la transferencia tecnológicos. Puesto que estos beneficios no pueden ser utilizados por las personas, la inversión privada por sí sola en la enseñanza superior sería menos que socialmente óptima.

- Las imperfecciones de los mercados de capital (relacionadas con la falta de garantía para las inversiones en educación) limitan la capacidad de las personas para obtener préstamos adecuados para educación, lo que perjudica en forma particular la participación de grupos meritorios, pero económicamente desfavorecidos, en la enseñanza superior.

Un punto que es importante destacar con respecto a la investigación es que el carácter de producto conexo de las universidades modernas (es decir, la complementariedad entre la enseñanza y la investigación, y entre los programas anteriores y posteriores al primer título universitario) y el elevado grado de subvenciones cruzadas entre las disciplinas y los niveles de estudio hacen que sea difícil considerar los componentes de la «investigación» de las instituciones de enseñanza superior en forma aislada de otras actividades.

Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, el grado de participación del gobierno en la enseñanza postsecundaria ha sobrepasado en mucho lo que es económicamente eficiente. La crisis de la educación superior, sobre todo en el sector público, está estimulando un cambio en la magnitud, los objetivos y las modalidades de intervención del gobierno en la enseñanza superior a fin de asegurar un empleo más eficiente de los recursos públicos. El gobierno, en lugar de ejercer una función de control directo, tiene ahora la tarea de proporcionar un ambiente de políticas favorable para las instituciones de nivel terciario, tanto públicas como privadas, y de emplear el efecto multiplicador de los recursos públicos a fin de estimular a estas instituciones a que satisfagan las necesidades nacionales de enseñanza e investigación. Se ha demostrado que el éxito de la ejecución de las reformas de la educación superior depende de una modalidad de gestión que haga hincapié en lo siguiente:

- Un marco coherente de políticas
- Apoyo con incentivos e instrumentos orientados al mercado para aplicar las políticas
- Una mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas.

Establecimiento de un marco coherente de políticas

Al establecer un marco coherente de políticas para la enseñanza superior, son igualmente necesarias las políticas oficiales y las estructuras eficaces para la supervisión por parte del gobierno.

Función de las políticas del gobierno

Los *sistemas* de enseñanza superior son un fenómeno relativamente nuevo, que representa los resultados de una serie de iniciativas gubernamentales y privadas durante un período largo, a menudo carentes de articulación. Muchos países han presenciado la proliferación de instituciones de enseñanza postsecundaria que funcionan dentro de varios ministerios sin que haya muchos esfuerzos para racionalizar el uso de los recursos públicos. A menudo la responsabilidad respecto de los distintos tipos de educación terciaria se encuentra fragmentada

entre varias dependencias del gobierno. Las prioridades y los fondos nacionales para investigación pueden estar determinados por órganos que no tienen atribución alguna con respecto a la enseñanza superior ni al perfeccionamiento de los recursos humanos. Las actividades de las instituciones privadas de nivel postsecundario pueden no estar sujetas a ningún tipo de supervisión del Estado. A menudo no existe fiscalización del sistema ni de sus vinculaciones con la educación primaria y secundaria y con otros sectores económicos. Incluso en las ex repúblicas socialistas de Europa central y oriental, en las que la vida económica estaba determinada por la planificación centralizada, el sector de la enseñanza terciaria se caracterizaba por su fragmentación administrativa.

Ya sean del sector público o del privado, las universidades, los *colleges*, los politécnicos, las instituciones de enseñanza técnica y capacitación y demás centros de enseñanza superior tienen todos funciones educativas diferentes, pero relacionadas entre sí. La tarea de guiar el desarrollo de un sistema diferenciado de enseñanza terciaria precisa un marco jurídico bien definido y políticas coherentes. A su vez esto requiere una visión a largo plazo de las autoridades con respecto a todo el sector, y a la función que le compete a cada tipo de institución, tanto pública como privada, dentro del sistema (véase el Recuadro 4.1).

La experiencia reciente de Hungría es un ejemplo notable de políticas de gobierno eficaces para orientar el desarrollo del sistema de enseñanza superior, así como de la implantación de las reformas necesarias. La desintegración del régimen socialista ha tenido profundas repercusiones en la enseñanza superior del país. Frente a problemas de calidad deficiente, escaso financiamiento y bajos niveles de matrícula en la educación postsecundaria en comparación con los países de la OCDE, las autoridades húngaras, en colaboración con el Banco Mundial, iniciaron un programa de reforma y desarrollo a mediano plazo. Después de realizar un examen detallado de la situación de la enseñanza superior y una evaluación de la necesidad de llevar a cabo una reforma general, se llegó a la decisión de preparar un nuevo marco jurídico unificado que abarcara todo el sistema de educación terciaria, incluidas la Academia de Ciencias, las universidades y las instituciones no universitarias. La ley propuesta define un nuevo ambiente de reglamentaciones para las instituciones y una nueva distribución de responsabilidades y deberes entre el Estado, las universidades públicas y las nuevas universidades privadas. El proyecto refleja un alejamiento del sistema tradicional de control estatal hacia un sistema más competitivo, con mayor autonomía institucional y un sistema normativo de financiación para los recursos públicos. La ley intenta establecer un sistema descentralizado de financiamiento, presupuesto y régimen de propiedad, y fija criterios para el reconocimiento y el funcionamiento de los diferentes tipos de instituciones (véase el Recuadro 6.3, más adelante).

RECUADRO 4.1 ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO DE POLITICAS DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN CALIFORNIA

El estado de California estuvo a la vanguardia en el establecimiento de un marco de políticas para un sistema estatal de educación superior, en los Estados Unidos, cuando formuló y puso en vigor su primer plan maestro en 1959-60. Las cuestiones primordiales que entonces se consideraron fueron las funciones futuras de los sectores público y privado, y en particular de qué manera debería estar dirigido y coordinado el sector público a fin de evitar la duplicación y el despilfarro. Los principios de mayor importancia que surgieron del plan maestro inicial y que todavía conforman hoy día el sistema de este estado son los siguientes:

- Reconocimiento de los diferentes objetivos de los cuatro componentes del sistema de enseñanza superior del estado (University of California, California State University, *community colleges* y universidades y *junior colleges* privados)
- Establecimiento de un órgano coordinador instituido por ley para todo el sistema
- Sistemas de admisión diferenciados para la universidad y los *colleges* que dependen del estado de California
- Participación de los estudiantes que asisten a instituciones privadas en el programa de becas del estado de California.

El Plan Maestro para la Enseñanza Superior de California, sujeto a revisión aproximadamente cada diez años, no es un plan rígido de control centralizado del desarrollo del sistema de enseñanza postsecundaria del estado. Establece más bien ciertos parámetros generales, se centra básicamente en los límites existentes entre los cuatro sectores de la enseñanza superior, y procura llegar a un sistema en el que se equilibren la equidad, la calidad y la eficiencia.

Fuentes: OCDE, 1990; Clark, 1990.

El marco de políticas para la enseñanza superior necesita estar vinculado a condiciones nacionales específicas. Por ejemplo, las escalas de sueldos de la administración pública, las políticas de empleo y del mercado laboral, y el régimen nacional de inversiones en ciencia y tecnología tienen efectos decisivos en el desempeño y la evolución de las instituciones de enseñanza superior, lo mismo que la relación existente entre ellas y los subsectores de la educación primaria y secundaria.

La planificación del desarrollo de la enseñanza superior no es una actividad mecánica orientada a imponer metas cuantitativas a nivel central. Es más bien una actividad de gestión sistemática destinada a guiar el desarrollo a largo

plazo, evaluar los riesgos y limitaciones, y buscar medios optativos para asegurar la viabilidad a largo plazo y mejorar la calidad. Este tipo de planificación se centra en estrategias de crecimiento económico y desarrollo tecnológico, en la contribución de la educación superior para apoyar esas estrategias, la demanda general de graduados, los costos y beneficios de las diversas modalidades de enseñanza, y la distribución de los costos en el sector de educación.

Por último, la experiencia reciente demuestra que el éxito de la reforma depende de que los responsables en adoptar decisiones logren crear un consenso entre las diversas partes constitutivas del subsector de enseñanza superior. En muchos países las universidades tienen una larga tradición de disensión política y de participación activa en el proceso político. En tales circunstancias los estudiantes no son sujetos pasivos de la reforma, sino participantes esenciales en la política, cuyas demandas clamorosas son difíciles de desconocer. En algunas de las antiguas repúblicas socialistas de Europa central y oriental la resistencia a la reforma ha provenido de ministerios o departamentos técnicos poco dispuestos a ceder el control de las instituciones que antes funcionaban bajo su autoridad exclusiva.

Un enfoque potencialmente eficaz consiste en iniciar, en el marco de un comité directivo oficial, una consulta nacional sobre la necesidad de la reforma y su contenido. Con la participación de todos los sectores interesados, incluidos los administradores de las universidades, el cuerpo docente, los estudiantes, los funcionarios de los ministerios y los empleadores, el comité directivo y sus grupos de trabajo contribuirían a aumentar considerablemente las probabilidades de lograr un consenso. En la actualidad están en marcha iniciativas de esta índole en varios países de Africa, tales como Camerún, Ghana y Senegal.

Estructuras eficaces para las políticas y las estrategias de fiscalización

Muchos países carecen de instituciones eficaces para diseñar políticas de enseñanza superior, orientar las asignaciones presupuestarias, evaluar el desempeño de las instituciones y publicar dicha información en beneficio de los futuros estudiantes.

Algunos gobiernos han establecido consejos nacionales y otros órganos para que les presten asesoría en materia de políticas relativas a la educación superior. En Ghana, por ejemplo, el gobierno inició recientemente una evaluación exhaustiva de sus funciones y objetivos, y emprendió reformas con el fin de racionalizar la red de instituciones, mejorar la calidad de la enseñanza y asegurar la viabilidad financiera del sistema. Se organizó un Comité Nacional de Ejecución que iniciaría las reformas y coordinaría su implantación. En Uganda se ha creado recientemente un Consejo Nacional de Enseñanza Superior con el

RECUADRO 4.2 EL APOYO A LAS POLITICAS REGIONALES EN AFRICA

El Grupo de Trabajo sobre la Enseñanza Superior (GTES) es uno de varios grupos establecidos por los Donantes para la Educación en Africa (DEA) en 1989 como mecanismo para fomentar la colaboración entre los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo y los gobiernos e instituciones africanos. El GTES, formado por 15 miembros de organismos de asistencia y de financiamiento, tiene la misión de mejorar la eficacia de la asistencia para el desarrollo destinada a las universidades de Africa. Un número aproximadamente igual, pero rotatorio, de dirigentes de universidades, académicos y funcionarios de gobiernos africanos es invitado a participar en las reuniones semestrales del Grupo, que se han celebrado en Ghana, Kenya, Mozambique, Senegal y Tanzanía. La función de coordinación del GTES recae en el Banco Mundial.

En las reuniones se han examinado progresivamente los temas de las finanzas universitarias, su gobierno, la administración, los programas de posgrado, la participación de las mujeres, la retención del personal y las políticas relativas a la enseñanza superior. Entre los estudios de estos temas encargados por el GTES figuran *Universities in Africa: Strategies for Stabilization and Revitalization* (Las universidades de Africa: Estrategias para su estabilización y revitalización) (Saint, 1992) y *Financial Diversification and Income Generation at Selected African Universities* (La diversificación financiera y la generación de ingresos en universidades seleccionadas de Africa) (Blair, 1991). Los informes y las reuniones han ayudado a las universidades africanas y a los

objetivo de mejorar la planificación de la educación superior. Este Consejo tiene por objeto funcionar como órgano consultivo, en estrecha cooperación con una Secretaría para el Incremento de la Capacidad, de carácter interministerial, que prepara planes orientados al perfeccionamiento de los recursos humanos. Los miembros procederán de universidades e institutos de nivel postsecundario, ministerios del gobierno y empresas públicas y privadas. Sus funciones consistirán en hacer proyecciones sobre matrículas, costos y necesidades financieras; aconsejar a los organismos externos de asistencia y financiamiento acerca de las necesidades de inversión; inscribir y acreditar a las instituciones; aprobar los nuevos programas; coordinar las políticas de admisión de las instituciones que otorgan diplomas, y preparar una estrategia para reformar el financiamiento y la administración de la enseñanza pública postsecundaria. Además de estas iniciativas nacionales, los países africanos se benefician también de un proceso regional de intercambio y apoyo mutuos para la formulación de políticas relacionadas con la enseñanza superior (véase el Recuadro 4.2).

representantes de los organismos de asistencia y financiamiento a comprender mejor los intereses mutuos y sus limitaciones, generando así un consenso acerca de la necesidad de adoptar enfoques estratégicos administrados localmente.

Como consecuencia de esta colaboración, la relación existente entre las universidades y los organismos de asistencia y de financiamiento se mira ahora en un contexto más amplio de desarrollo institucional, a diferencia de la orientación prevaleciente en función de los proyectos. Así, por ejemplo, las universidades en Mozambique y Tanzanía han realizado autoevaluaciones institucionales y las han utilizado para formular planes de desarrollo. Otras han empezado este proceso. Se está solicitando a los organismos de asistencia y financiamiento que apoyen de manera flexible los elementos principales de tales planes, concediendo a las universidades una mayor autonomía en el financiamiento de la administración, a cambio de una responsabilidad mayor en cuanto al uso de los recursos. El GTES sugiere además disposiciones de «hermanamiento» institucional como medios útiles para mejorar en materias de estudio deficientes, tener acceso a los conocimientos científicos internacionales y transferir técnicas de administración necesarias. El Grupo aboga por la estandarización de los sistemas de información a los organismos de asistencia y financiamiento para reducir así las cargas administrativas impuestas a las universidades. El año pasado varios organismos pertenecientes al GTES anunciaron cambios normativos en virtud de los cuales sus prácticas de financiamiento se ajustarán más a estas recomendaciones.

Si bien la organización de entidades asesoras de políticas a las que compete la educación superior es muy variada, cuando son eficaces generalmente comparten tres características. En primer lugar, son cuasi gubernamentales o plenamente autónomas, es decir, en la práctica son independientes del gobierno. En segundo término, tienen representantes de diversos componentes del subsector y de fuera del sistema de la enseñanza superior. En tercer lugar, sus funciones suponen la evaluación de prioridades tanto respecto del aumento de las matrículas como de las inversiones futuras.

Mayor uso de incentivos para aplicar las políticas

Mediante los subsidios para estudios postsecundarios e investigación universitaria, los gobiernos pueden influir en el suministro de graduados en el mercado laboral y fomentar la enseñanza y la investigación de nivel superior. En los casos en que las circunstancias requieran la corrección de distorsiones

del mercado laboral y las matrículas, lo mejor que los gobiernos pueden hacer es recurrir a los incentivos directos a los estudiantes, tales como becas y préstamos estudiantiles, y a los procesos de asignación de recursos en lugar de emitir directivas para controlar la cantidad y la distribución de los estudiantes admitidos. Cualquier cambio importante en la magnitud y la composición de las matrículas tiene consecuencias que los gobiernos deben prever y, por lo tanto, planificar a largo plazo, lo que incluye la necesidad de contar con personal académico calificado al igual que con instalaciones adecuadas para la enseñanza y la investigación.

En muchos países los gobiernos tienen una función decisiva en la determinación del nivel y la composición de las matrículas, lo cual refleja una época en que el sector público podía absorber a la gran mayoría de los egresados del sistema de enseñanza superior y el Estado financiaba la mayor parte de los costos de ese subsector. Frecuentemente las matrículas se determinan, todavía, mediante un pronóstico de las necesidades laborales según un coeficiente fijo. La experiencia ha demostrado que este tipo de planificación de la fuerza laboral no prevé los efectos del cambio tecnológico en la demanda de capacidades, ni toma en cuenta los incentivos que los mercados laborales proporcionan para que los empleadores ajusten su demanda de mano de obra calificada. Los grandes errores asociados con los pronósticos de la fuerza laboral tienden a ser mayores cuanto más prolongado es el período del pronóstico.

El nivel y la distribución de los estudiantes admitidos deberían reflejar normalmente las oportunidades existentes de empleo, más que las previstas o las del pasado. Los gobiernos no deben interferir en los mecanismos del mercado ni en las prioridades institucionales, a menos que la necesidad de intervención estatal sea apremiante y se justifique en el plano económico. Ejemplo de ello podrían ser las subvenciones públicas para ciertas especialidades de las ciencias aplicadas que tienen costos elevados o bajos rendimientos privados, pero rendimientos sociales: importantes.

Los gobiernos pueden ayudar a las instituciones de enseñanza superior a fortalecer la calidad de la educación de muchas maneras. Por ejemplo, pueden prestarles asistencia en la selección de los estudiantes organizando y mejorando los exámenes de admisión. Esto reviste especial importancia en los casos en que la calidad de la instrucción académica secundaria es muy variable y los requisitos para graduarse tienen escasa relación con los conocimientos, capacidades y niveles de dominio de las materias que se exigen al ingresar. Los gobiernos pueden ayudar a establecer normas mínimas para la admisión en los diversos tipos de instituciones públicas y elevar esas normas a fin de mejorar la calidad y reducir el carácter variable de la enseñanza secundaria. Por ejemplo, los países que han adoptado el sistema británico de educación (tales como Ghana, Hong Kong, Kenya, Singapur y Uganda), y varios de Asia oriental

(como Corea y China) se han basado en exámenes nacionales de admisión a la universidad para seleccionar a los estudiantes. Al mismo tiempo tales exámenes establecen normas nacionales con respecto a la escuela secundaria. China, en particular, se destaca como ejemplo. Tras diez años de descuido de la educación superior durante la Revolución Cultural, este país reintrodujo un examen nacional de ingreso en la universidad en 1977, con el fin de alentar a los profesores y estudiantes de nivel secundario a que prestaran atención a los estudios académicos, y establecer un criterio de selección coherente para el ingreso a la enseñanza superior.

Con el objecto de que los estudiantes hagan selecciones racionales, necesitan recibir información adecuada sobre los costos y la calidad de los cursos en diferentes instituciones, asi como de las oportunidades existentes en el mercado laboral para los graduados en distintas especialidades. Los gobiernos pueden ayudar a elevar la calidad de la educación asegurando que tal información esté ampliamente disponible (por ejemplo, sobre los costos de las instituciones, su desempeño relativo y los salarios en el mercado laboral), y certificando la calidad mediante la acreditación.

Los gobiernos pueden ya sea acreditar a las instituciones y establecer procedimientos para reconocer los grados, diplomas y certificados mismos, o permitir que se encarguen de esta función organismos privados de acreditación y asociaciones de profesionales. En cuestiones relativas a exámenes, acreditación y reconocimiento, la función del gobierno debe conciliarse con la magnitud y las características del sistema, al igual que con su capacidad de financiar la enseñanza superior y dar empleo a los graduados. En sistemas pequeños, relativamente carentes de diferenciación y primordialmente estatales de instrucción postsecundaria, y en países en los que la mayor parte del aumento del empleo tiene lugar en el sector público, los gobiernos tienen una función más destacada en estas materias. A medida que los sistemas de educación superior aumentan en tamaño y complejidad, es mejor que las responsabilidades en cuanto a asegurar la calidad dependan de organizaciones institucionales o profesionales que funcionen independientemente del gobierno. Además, se debe delegar la mayoría de las facultades normativas del gobierno, excepto las pertinentes al establecimiento legal de las instituciones y la estandarización de las credenciales académicas.

Mayor autonomía y responsabilidad de las instituciones públicas

Una mayor autonomía institucional es la clave del éxito de la reforma de la enseñanza estatal de nivel superior, especialmente a fin de diversificar y usar los recursos más eficientemente. La experiencia reciente indica que las

instituciones autónomas responden mejor a los incentivos para mejorar la calidad y aumentar la eficiencia. En Francia, el Japón y los Países Bajos, el gobierno ha concedido mayor autonomía financiera a las facultades y departamentos de las universidades nacionales a fin de estimular la innovación en la investigación y la enseñanza. En Chile, Tailandia y Viet Nam, con el fin de redistribuir los costos de la educación superior, el gobierno ha transferido a las instituciones muchas atribuciones y funciones relativas a los costos, estableciendo a la vez políticas que sirven de orientación al desarrollo de un sistema descentralizado (véase el Recuadro 4.3)

Si se ha de aspirar a la diversificación de los ingresos, las instituciones deberán tener un incentivo para generar y utilizar un superávit financiero. Deberá permitírseles conservar los recursos adicionales que generen para financiar los mejoramientos de la calidad, en lugar de obligarlas, como ocurre en Uganda y en muchos países, a transferirlos al Tesoro nacional. En algunos países —como el Brasil— varias universidades tienen prohibido por ley cobrar matrículas, y en Indonesia y otros países éstas se establecen solamente con la aprobación del gobierno. Estas restricciones crean rigidez e ineficiencia en la administración.

RECUADRO 4.3 ¿CONTROL ESTATAL O SUPERVISION POR EL ESTADO?

Existen dos modelos generales de gestión que los gobiernos pueden adoptar para administrar sus sistemas de enseñanza superior. El primero es el *modelo de control estatal,* en el cual el sistema ha sido creado por el Estado y es enteramente financiado y reglamentado por él. El sistema de enseñanza superior del Camerún ilustra la manera como funciona este modelo en muchos países africanos de habla francesa. El Ministerio de Educación Superior e Investigaciones es el órgano regulador de la enseñanza superior, y el Ministro tiene atribuciones administrativas y políticas sobre todas las instituciones. Los rectores son designados por el Presidente del país y todos los nombramientos académicos deben ser aprobados por el gobierno. Las instituciones no selecionan a sus estudiantes, y cualquiera que termine con éxito el nivel secundario y obtenga el diploma de bachillerato tiene derecho a ser admitido. El presupuesto de todas las instituciones, que no está vinculado a ningún mecanismo de evaluación, es determinado y asignado por el Estado y tiene un considerable sesgo en favor de la asistencia a los estudiantes. En años recientes ésto ha dado lugar a inversiones decrecientes en la infraestructura institucional y en materiales didácticos, y a un marcado descenso en la calidad de la educación.

En el extremo opuesto del espectro se encuentra Chile, país en donde, desde la reforma de la enseñanza superior a principios de los años ochenta, se ha seguido el *modelo de supervisión del Estado.* En la actualidad las instituciones chilenas

A la inversa, una base diversificada de recursos es la mejor garantía de autonomía institucional. La autonomía resulta ser en gran medida un concepto vacío mientras las instituciones dependan de una fuente única de financiamiento fiscal.

La descentralización de todas las funciones administrativas claves asignándolas a las instituciones mismas de enseñanza superior es una condición sine qua non para el éxito de la reforma, en especial con respecto a la diversificación del financiamiento y al uso más eficiente de los recursos. Las instituciones de nivel terciario deben estar en condiciones de ejercer un control significativo sobre los factores principales que influyen en sus costos. Cada institución debería poder establecer los requisitos de admisión, determinar los derechos de matrícula y otros cargos, y determinar los criterios que deben cumplirse para proporcionar asistencia financiera a los estudiantes necesitados, con el fin de asegurar que el número y la distribución de los estudiantes nuevos sea compatible con sus recursos. Las instituciones deberían tener, igualmente, la facultad de contratar y despedir personal dado que representa una partida importante de gastos en la mayoría de las instituciones de enseñanza superior.

---

se basan predominantemente en la demanda. Las instituciones públicas, lo mismo que las universidades privadas, adoptan sus decisiones independientemente y están coordinadas en forma un tanto flexible a través del Consejo de Rectores, organismo autónomo presidido por el Ministro de Educación. Las instituciones privadas no tienen relación alguna con el gobierno, a menos que hayan decidido participar en el proceso voluntario de acreditación supervisado por el Consejo Superior de Educación a fin de estimular los esfuerzos de mejoramiento de la calidad del subsector privado. Sólo las instituciones públicas reciben del gobierno una asignación presupuestaria directa, en tanto que las privadas financian su presupuesto por medio del cobro de matrículas y otros cargos. Se prevé que ambos tipos de instituciones generen ingresos complementarios mediante derechos por servicios, contratos de investigación y otros proyectos. Las instituciones tienen libertad de decisión acerca de cómo gastar sus presupuestos. El gobierno patrocina un plan de becas basado en el mérito para estudiantes que asisten a instituciones públicas o privadas. Como resultado de la reforma, el sistema de educación superior chileno es más diferenciado. El número total de instituciones se elevó de 8 a 310, las oportunidades de acceso han aumentado al estar las instituciones más distribuidas regionalmente, y en predominio de instituciones de ensénanza superior privadas que se mantienen por sus propios medios.

Fuentes: van Vught, 1991; Ngu, Ngu y Atangana, 1992; Brunner, 1992.

Esta flexibilidad es esencial para que las universidades puedan establecer programas que respondan a las nuevas demandas del mercado laboral y controlar los costos reduciendo personal docente cuando la proporción entre profesores y estudiantes esté por debajo de los niveles de eficiencia. Las escalas de sueldos deberían fijarse de manera independiente en las diversas instituciones, de modo que puedan atraer a profesores de buena calidad.

El financiamiento público puede transferirse también en formas que apoyen la autonomía institucional. Por ejemplo, una vez que se llega a un acuerdo con el gobierno con respecto a la asignación presupuestaria anual, debería garantizarse a las instituciones el acceso a tales recursos cuando los necesiten. La gestión eficaz significa también que las instituciones han de tener la capacidad de reasignar los recursos internamente, atribución que en muchos países se les niega mediante un sistema rígido de partidas presupuestarias. A fin de estimular la planificación institucional, los fondos para operaciones deberían recibirse en forma de sumas globales o estar sujetos a pocas restricciones en cuanto a la transferencia de fondos de un tipo de gasto a otro. Las instituciones necesitan esta flexibilidad a fin de otorgar subvenciones cruzadas a los programas, lanzar nuevas iniciativas y proporcionar recursos a las unidades académicas para fortalecer sus programas. En Hong Kong, por ejemplo, las universidades, los politécnicos y los establecimientos de enseñanza superior reciben donaciones del Comité de Donaciones para Universidades y Politécnicos, y están sujetos a muy pocas restricciones en cuanto al uso de estos fondos.

Junto con una mayor autonomía, las instituciones de enseñanza superior deben ser responsables de su desempeño. Esto supone la vigilancia de la calidad de la enseñanza y la investigación que llevan a cabo, la pertinencia de sus programas y la utilización de las subvenciones públicas. También requiere una capacidad de evaluación más compleja que la que muchos gobiernos poseen hoy en día. Los países que dependen de mecanismos de asignación basados en el desempeño están en mejores condiciones de fomentar el empleo eficiente de los recursos públicos. Los indicadores del desempeño son de máxima eficacia cuando están claramente relacionados con las metas institucionales y se usan como elementos de ayuda para la adopción de decisiones, y no como determinantes rígidos del financiamiento.

La autonomía y la responsabilidad tienen también consecuencias en la estructura de gestión y la administración de las instituciones. Una estructura independiente podría incluir una asamblea constituida por miembros de la comunidad universitaria, un consejo secular de administración con amplia representación de la comunidad general, y un rector o vicerrector de probada competencia en administración designado por el consejo siguiendo las recomendaciones de la asamblea.

Muchas instituciones de enseñanza superior necesitan una capacidad de gestión más enérgica para administrar sus recursos. Incluso dentro de los límites de los recursos financieros existentes, pueden lograrse grandes progresos si se observan estrictos procedimientos administrativos y normas presupuestarias simplificadas. El mejoramiento de las prácticas administrativas entraña también la preparación y la utilización de sistemas generales de información que brinden apoyo al proceso de adopción de decisiones. En muchas instituciones aún no se cuenta con datos confiables sobre las matrículas, la eficiencia interna y los costos. Una adecuada información administrativa es esencial para planificar las actividades, asignar los recursos, adoptar decisiones administrativas y dirigir las innovaciones. La introducción de sistemas computadorizados de información para la administración en países como Australia, Malasia y Nueva Zelandia ha contribuido a que mejore la eficiencia de las instituciones de enseñanza superior.

CAPITULO CINCO

Enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad

DENTRO del marco de una estructura normativa modificada que permita ampliar la diversidad de la enseñanza superior y acrecentar la viabilidad financiera de las instituciones, los siguientes son los principales elementos de una estrategia para mejorar la educación postsecundaria, en función de los cuales se puede medir el progreso:

- Mejor calidad de la enseñanza y la investigación
- Mayor adaptabilidad de la educación superior a las demandas del mercado laboral
- Mayor equidad.

Mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación

A fin de formar graduados adecuadamente capacitados y obtener resultados significativos en la investigación, las instituciones de nivel terciario deben contar con los insumos mínimos para que su desempeño tenga éxito: egresados de la escuela secundaria bien preparados, docentes competentes y motivados, e instalaciones con equipos y materiales esenciales para la enseñanza y la investigación. Las instituciones eficaces también están abiertas a los intercambios internacionales y recurren a mecanismos de evaluación adecuados para analizar y mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación.

Estudiantes bien preparados

Es importante realizar una selección eficaz porque la calidad de los estudiantes que ingresan en una institución influye en la calidad y la eficiencia interna de la enseñanza. A fin de educar debidamente a sus estudiantes, las instituciones deben estar en situación de matricular sólo a la cantidad de aspirantes a los que pueden instruir de manera responsable y de aceptar únicamente a aquellos que poseen los conocimientos y la capacidad necesarios para beneficiarse plenamente de sus estudios. La selectividad también debería contribuir a garantizar que el aumento de la matrícula esté relacionado con la capacidad de la institución y, si los criterios de selección tienen validez de predicción, que se brindara la oportunidad de cursar estudios superiores a los que tienen mayores probabilidades de obtener beneficios académicos. Los estudiantes se desempeñan mejor cuando siguen estudios acordes con sus aptitudes e intereses. Sin embargo, en muchos países las instituciones tienen escasa influencia en la selección, la admisión y la distribución de los alumnos matriculados, funciones que competen a las autoridades. Con frecuencia, las preferencias manifiestas tienen poco que ver con los programas que siguen los estudiantes. Las consecuencias, a menudo extraordinariamente negativas, que esta política tiene en la calidad de la enseñanza y la motivación de los estudiantes son más evidentes en los países donde los egresados del nivel secundario la tienen derecho a la educación superior financiada por el Estado, automáticamente.

Para aumentar la eficacia de la selección, es menester fijar niveles altos de rendimiento en las materias básicas para los egresados de las escuelas secundarias que desean ingresar a las instituciones de nivel terciario. Ello se puede lograr a través de un examen nacional —como se hace en China y Tailandia, y en la India para acceder a los Institutos Indios de Tecnología— o bien permitiendo a las instituciones o los departamentos que establezcan sus propios criterios de admisión, por ejemplo, una combinación entre los puntajes de los exámenes de ingreso, las calificaciones de la escuela secundaria y una prueba de aptitud, en consonancia con los criterios mínimos estipulados por los organismos de acreditación. Este tipo de mecanismo de selección alienta a cada establecimiento a definir su ubicación en la estructura general de la enseñanza superior y a escoger a sus alumnos en función de ella.

La enseñanza secundaria de elevada calidad académica es la única base firme para la educación superior de excelente calidad. Reviste especial importancia reforzar la formación científica y el aprendizaje de idiomas extranjeros. Con frecuencia, en las universidades y muchas otras instituciones postsecundarias de los países en desarrollo el vehículo de instrucción es un idioma extranjero. Cuando se emplea una lengua vernácula, el aprendizaje de idiomas extranjeros en la

escuela secundaria es aún más importante, puesto que facilita el acceso a la información utilizada para la enseñanza en los niveles superiores.

Idoneidad del cuerpo docente

A fin de lograr excelencia académica es esencial contar con un cuerpo docente sumamente competente y motivado, y con el apoyo de la comunidad profesional. La cantidad de personal, los títulos exigidos, la distribución y la remuneración son fundamentales para determinar la calidad de la enseñanza. Aun cuando los títulos académicos del personal (proporción del personal con un doctorado o una *maestría*) puedan considerarse el mejor indicador de la calidad de una institución, la relación entre la calidad de la enseñanza y la investigación depende de los objetivos de la institución. Sólo en las universidades dedicadas a la investigación o en campos que evolucionan a gran velocidad puede resultar apropiado exigir un doctorado a todo el personal docente superior y basar los ascensos principalmente en los resultados de la investigación. En otras instituciones, decisiones en cuanto a contratación y ascenso del personal deberían atribuir mayor importancia a las aptitudes pedagógicas y administrativas y a la capacidad de supervisión y de servicio.

En muchos países, las remuneraciones en las universidades estatales están vinculadas a las escalas de sueldos de la administración pública, que a menudo son bajas en comparación con las del sector privado, y en las que se recompensa más los años de servicio que el mérito. Cuando los ascensos dependen más de los años de servicio que del desempeño, con frecuencia los graduados también se desalientan de ingresar a la carrera docente universitaria. Si los sueldos son insuficientes, es probable que los docentes busquen otros empleos, en detrimento de sus obligaciones académicas. En Ghana, por ejemplo, las universidades tuvieron que establecer una asignación suplementaria igual al 50% del sueldo básico a fin de contrarrestar la fuga de profesionales capacitados ocasionada por la crisis económica del decenio de 1980. Asimismo, deben existir compensaciones profesionales no pecuniarias, como oportunidades de intercambios y reconocimiento profesionales.

Suministro de los insumos adecuados

Los talleres y los laboratorios científicos necesitan estar bien equipados y provistos de elementos de consumo, y es menester que se realice el mantenimiento apropiado de los edificios y los equipos. También es importante mejorar las bibliotecas de las universidades, siempre y cuando, su uso esté apoyado por métodos adecuados de instrucción y exámenes que promuevan el trabajo

independiente. Las instituciones deben contar con bibliotecas actualizadas y bien provistas, que dispongan de espacio suficiente para estudio y satisfagan las necesidades de los diferentes departamentos académicos en materia de enseñanza e investigación. Además, para la investigación y la formación científica se requiere tener acceso a la información al día — por ejemplo, a través de los CD-ROM y las redes electrónicas — que resulte eficaz en función de los costos.

Fomento del intercambio internacional

Las instituciones de educación superior de gran prestigio deben estar abiertas a las influencias internacionales. Desde que se establecieron las primeras universidades en el norte de Africa y en Europa, todas las grandes universidades han atraído a estudiantes y profesores, tanto nacionales como extranjeros. Las más antiguas y prestigiosas de Africa, como Dakar, Ibadán y Makerere, se fundaron como instituciones regionales con personal internacional y vínculos estrechos con las principales instituciones metropolitanas. Los centros de excelencia académica más recientes del mundo en desarrollo — los Institutos Indios de Tecnología y Administración, el Instituto Superior de Ciencia y Tecnología de Corea, la Universidad Nacional de Singapur y la Universidad de Filipinas en Los Baños, por ejemplo— tienen objetivos y políticas para fomentar las relaciones internacionales. Estas políticas incluyen: lugares reservados para estudiantes extranjeros, la difusión internacional de las vacantes académicas, el examen de candidatos a ascenso a cargo de colegas no pertenecientes a la institución, la participación internacional en la evaluación interna de las unidades académicas, la adscripción del personal a instituciones extranjeras, la asociación con universidades extranjeras, y programas diseñados para atraer estudiantes extranjeros (que concedan o no título universitario).

Muchos países en desarrollo han realizado cuantiosas inversiones para capacitar al personal universitario en el exterior, a menudo con apoyo externo; esto ha tenido éxito en la República de Corea e Indonesia, por ejemplo, donde la mayoría de los graduados ha podido conseguir buenos empleos al regresar a sus países. En otros casos, esa política ha llevado a perder personas bien preparadas que se han establecido en otros países. A veces, al volver a su lugar de origen, los graduados no logran encontrar trabajo en su campo de especialización o no pueden proseguir sus investigaciones. Los programas de estudios superiores, en "sandwich", en los que la universidad nacional elabora un programa de investigación pertinente en cooperación con una institución extranjera, tienen muchas más probabilidades de contribuir a consolidar los programas de enseñanza e investigación de las universidades nacionales que los de doctorado tradicionales en el exterior.

RECUADRO 5.1 ACREDITACION DE LOS INSTITUTOS PEDAGOGICOS

En Indonesia, el Banco Mundial apoyó la introducción de mecanismos de acreditación en un proyecto destinado a mejorar el nivel de formación pedagógica de las instituciones públicas. La experiencia ha alcanzado cierto éxito en lo relativo a la acreditación, pero ha requerido la modificación considerable de las prácticas internacionales en la materia. En 1987 se estableció un programa piloto a fin de elaborar un plan para convalidar programas de formación docente en instituciones escogidas, luego de que el gobierno decidiera otorgar jerarquía universitaria a todos los institutos pedagógicos. El objetivo era convenir en un conjunto de normas en función de las cuales se pudieran evaluar todas las instituciones de formación docente y de establecer un punto de referencia para el desarrollo institucional. Se seleccionaron por concurso cinco Institutos de Formación Docente y Pedagogía autónomos que participarían en el programa, y se identificaron 11 materias de instrucción. Cada entidad recibió pequeñas subvenciones para fines de planificación con el objeto de que pudiera llevar a cabo un autoanálisis, que fue sometido a una evaluación externa y validado por profesionales y educadores. Se tomaron todos los recaudos para garantizar que estas validaciones se efectuaran por consenso y no fueran conminatorias. Los defectos hallados no se consideraron como algo que debía ser castigado; por el contrario, se los entendió como puntos de partida para implantar los mejoramientos necesarios. El estudio piloto resultó útil en el sentido de que se logró aceptar la acreditación como medio para mejorar la formación pedagógica. Se estableció más adelante un Consorcio de Educación, que asesoraría a la Dirección General de Enseñanza Superior sobre las normas relativas a la formación docente y las inversiones en mejoramientos cualitativos.

Fuente: Eisemon, 1992b.

Fortalecimiento de los mecanismos de evaluación

El principal factor determinante del desempeño académico es, quizás, la capacidad de evaluar y vigilar la calidad de los resultados de la enseñanza y la investigación. Según estudios recientes, a fin de evaluar la calidad de la enseñanza, los mecanismos de autoevaluación pueden promover un sentido de verdadera responsabilidad institucional. En varios países, las universidades examinan periódicamente la labor realizada con miras a juzgar, entre otras cosas, la calidad y la pertinencia de los programas, la eficiencia interna y las necesidades de financiamiento. Con el objeto de evaluar la enseñanza impartida

por el cuerpo docente, los métodos empleados con mayor frecuencia dependen de las calificaciones de los estudiantes, los análisis de los esquemas de los cursos, las evaluaciones a cargo de los jefes de los departamentos y los colegas, y los premios a docentes. Es importante que los procedimientos y los criterios de evaluación sean transparentes y que sus resultados se empleen para tomar medidas correctivas.

Las evaluaciones independientes para medir la calidad de los resultados obtenidos pueden ayudar a fijar y mantener niveles elevados de desempeño (véase el Recuadro 5.1). Se puede mejorar la validez del proceso de evaluación estableciendo sistemas externos de acreditación, examen y evaluación, especialmente en el caso de las disciplinas científicas más avanzadas. El propósito es establecer criterios mínimos para la organización y la realización de programas académicos que desalienten las prácticas ineficaces y hagan hincapié en las características positivas. Entre los ejemplos está el Ministerio de Educación de Corea, el cual, desde fines de la década de 1960, comenzó a establecer normas para las instituciones de enseñanza superior del país, públicas y privadas. En muchos países, las asociaciones profesionales cumplen importantes funciones de coordinación y planificación en el seguimiento, la evaluación, la certificación y la acreditación de instituciones postsecundarias. Con ello se aspira a fomentar la estandarización de los programas, y es útil para asegurar la equivalencia de los títulos, diplomas y certificados otorgados. El reconocimiento y la acreditación profesionales suelen conllevar una evaluación externa de las actividades pedagógicas y planes para el mejoramiento de la institución.

Como lo ilustra la experiencia reciente de los países de Europa occidental, los mecanismos de evaluación más eficaces son los que emplea la propia institución para examinar su misión y su desempeño, y los procedimientos externos, ya sea a cargo de asociaciones profesionales o de organismos de fiscalización estatales.

Receptividad a la evolución de las exigencias económicas

Muchos países en desarrollo, al igual que los ex países socialistas de Europa y Asia central, emplean estrategias de crecimiento económico basadas en innovaciones tecnológicas. En este contexto resulta fundamental que los programas de enseñanza e investigación respondan a la evolución de las exigencias de la economía. Las instituciones a cargo de los programas avanzados de enseñanza e investigación deberían contar con la orientación de representantes de los sectores productivos. La participación de los representantes del sector privado en los consejos de administración de las instituciones de enseñanza superior, públicas y privadas, puede contribuir a asegurar la pertinencia de los programas académicos. Los incentivos financieros a la investigación conjunta

de la industria y la universidad, las pasantías para estudiantes patrocinadas por las empresas, y el empleo de tiempo parcial de profesionales del sector privado para desempeñar labores académicas pueden ayudar a fortalecer los vínculos y la comunicación entre el sistema de enseñanza superior y otros sectores de la economía. Por ejemplo, en los países recientemente industrializados de Asia oriental, el financiamiento estatal de la investigación «cooperativa» estimuló notablemente la creación de vínculos entre las empresas y las universidades.

Fortalecimiento de la enseñanza y la investigación de posgrado

La falta de apoyo a programas de posgrado sólidos limita las repercusiones de la enseñanza superior en el desarrollo. Los cursos de posgrado son importantes al menos por tres razones. En primer lugar, en los países en desarrollo las universidades son el centro de la investigación, tanto básica como aplicada. En segundo término, es necesario contar con egresados de los programas de posgrado para dotar de personal a las unidades públicas y privadas de investigación y desarrollo y a las industrias que emplean tecnología avanzada. Este es el principal mecanismo para transferir los resultados de las investigaciones y modificar las bases tecnológicas de la producción agrícola y manufacturera. Por último, en la mayoría de los países, los programas de posgrado son importantes para el perfeccionamiento del personal y, por ende, para mejorar la calidad de la educación superior en general.

A fin de fortalecer la enseñanza de posgrado es necesario tomar en cuenta las condiciones del sistema terciario en su conjunto. Para que exista la cantidad suficiente de estudiantes en condiciones de proseguir sus estudios, se necesitan programas sólidos de formación universitaria; muchos de estos estudiantes pueden provenir de instituciones donde no se realiza investigación ni se imparten cursos de posgrado. Los estudiantes que tienen interés en emprender estudios de posgrado y reúnen las condiciones para hacerlo conforman, por lo común, un grupo relativamente reducido, con numerosas opciones en cuanto al avance profesional. Es más fácil interesarlos en los programas de posgrado cuando hay oportunidades laborales y se les presta apoyo suficiente a través de becas.

La organización de los sistemas nacionales de investigación debe regirse por tres principios. En primer lugar, es preferible combinar los estudios y la investigación de posgrado en la misma institución, lo cual mejora tanto la calidad de la enseñanza como de la investigación que, en la mayoría de las ciencias básicas, se suele llevar a cabo más eficazmente en las universidades que en los institutos de investigación estatales. En segundo término, debido a los gastos elevados de personal e instalaciones que significa la enseñanza y la investigación de posgrado en el campo de las ciencias experimentales, es mejor concentrar la investigación y la formación científica avanzada sólo en aquellas instituciones en

que se puedan financiar adecuadamente los programas. Tercero, con respecto a la división institucional del trabajo en los sistemas nacionales de investigación, las universidades tienen notables ventajas comparativas en la investigación básica e interdisciplinaria, como consecuencia de su envergadura, su misión de formación y la distribución de recursos en numerosas disciplinas. Hay otras instituciones científicas, públicas y privadas, que resultan más apropiadas que las universidades para llevar a cabo la mayor parte de la investigación aplicada.

Con el objeto de crear un ambiente propicio para la investigación de alto nivel, es necesario que las condiciones de trabajo sean apropiadas y que haya incentivos importantes para motivar a los investigadores. El personal académico debe estar bien remunerado para poder dedicarse exclusivamente a la investigación y a las actividades pedagógicas conexas. El buen desempeño en la investigación y la enseñanza de posgrado se debe premiar a través del avance profesional y las compensaciones profesionales no monetarias.

Debido a los altos costos y a los subsidios generalmente elevados que los gobiernos y las instituciones otorgan a los estudios de posgrado, el apoyo destinado a la organización y el perfeccionamiento de estos programas debe ser sumamente selectivo. A fin de mejorar la calidad y la eficacia de los programas es menester estimular la competencia entre las unidades académicas para conseguir recursos adicionales. El principio de competencia debe extenderse a la asignación de fondos para la investigación llevada a cabo por el personal. Estos fondos, a su vez, deben solventar una proporción importante de los gastos no vinculados a la enseñanza en los estudios de posgrado. Los programas competitivos de financiamiento de la investigación se pueden formular para alcanzar también otros objetivos, por ejemplo, aumentar el volumen de la investigación en los campos de mayor importancia para las políticas industriales y científicas nacionales, y fomentar la investigación interdisciplinaria e interinstitucional colectiva en las especialidades en las que la enseñanza y la investigación se pueden fortalecer a través de la colaboración. Con miras a garantizar la responsabilidad, recompensar la productividad y mejorar la calidad de la investigación, la continuidad del apoyo a esta última debe depender de la publicación de los resultados en revistas especializadas de amplia difusión profesional, tanto a nivel nacional como internacional. También se debe atribuir importancia a la formación de candidatos para los programas de posgrado que tengan el apoyo de proyectos de investigación del personal, particularmente en los países donde es necesario formar una comunidad científica nacional.

Cooperación regional

Los países pequeños y de ingreso bajo deben hacer frente a restricciones específicas en cuanto al tipo y la magnitud de los programas de educación que pueden

permitirse (véase el Recuadro 5.2), puesto que cuentan con escasos recursos humanos y financieros, tienen dificultades para aprovechar las economías de escala y sus mercados de trabajo son reducidos. Es posible que el único camino para poner en marcha o mantener programas de enseñanza e investigación de posgrado que resulten eficaces en función de los costos sea la organización a nivel regional. Cada país que participe en el proyecto prestará su apoyo a algunos programas nacionales importantes que operen en calidad de centros regionales de especialización, en el marco de una institución integrada por varios países, como la Universidad del Pacífico Sur o la Universidad de las Indias Occidentales.

RECUADRO 5.2 COOPERACION REGIONAL

En el ámbito de la enseñanza superior, los países pequeños y de ingreso bajo deberían hallar un equilibrio adecuado entre las instituciones nacionales y regionales y la capacitación en el extranjero. En esos países, la evolución de las instituciones nacionales ha sido significativa pero no coordinada. A medida que han ido surgiendo nuevas necesidades en materia de educación y formación en los últimos 20 años, se ha registrado una tendencia a crear nuevas instituciones de nivel postsecundario dependientes de organismos diferentes, en lugar de incorporar nuevas funciones a las entidades ya existentes. Como resultado, han proliferado los institutos pedagógicos pequeños y antieconómicos y se ha producido, en cierta medida, una duplicación de funciones. Fiji, por ejemplo, cuya población es de 700.000 habitantes, tiene cinco instituciones públicas de nivel superior: el Instituto de Tecnología, dos institutos pedagógicos universitarios, la Escuela de Medicina de Fiji y la Escuela Superior de Agronomía.

En muchos casos, no resulta viable desde el punto de vista económico establecer y poner en funcionamiento una universidad nacional con todos los requisitos. Sería lógico, entonces, que cada país analizara sus necesidades, limitaciones y oportunidades específicas, determinara los programas y asignaturas que necesita y pudiera dictar mejor, y aprovechara las economías de escala y la especialización en distintas disciplinas. Ello debería ser más factible en países como las naciones insulares del Caribe y el Pacífico, que están afiliadas a universidades regionales, como la Universidad del Pacífico Sur y la Universidad de las Indias Occidentales. Esta última, por ejemplo, ha avanzado mucho en la organización de los cursos correspondientes a primero y segundo año en las instituciones locales y los cursos más especializados en la universidad regional. La opción de enviar estudiantes al extranjero debe reservarse para los cursos especializados de posgrado que no se pueden solventar en la región.

Fuente: Banco Mundial, 1992a.

En Africa, donde las instituciones supranacionales — como la desaparecida Universidad de Africa Oriental — han resultado difíciles de mantener, se ha procurado lograr, con las modalidades recientes de cooperación regional, una división más eficiente del trabajo dentro de la red multinacional de universidades locales establecidas. Como ejemplo, cabe citar los programas de estudios superiores sobre agronomía ejecutados en virtud del Special Programme for African Agricultural Research (SPAAR) (Programa especial de investigaciones agrícolas para Africa), un programa para la obtención de un *Grado de Maestría* en economía formulado en colaboración y puesto en marcha por el African Economic Research Consortium (AERC) (Consorcio africano de investigación económica) y estudios de posgrado en ingeniería coordinados a través de la Red Africana de Instituciones Científicas y Tecnológicas (ANSTI). De estas experiencias se desprende que el proceso estructurado de interacción institucional es necesario para fomentar la confianza, lograr el consenso y conseguir que el grupo sea responsable de sus decisiones; que es preciso contar con un mecanismo institucional a cargo del proceso, y que el financiamiento externo reviste suma importancia para el éxito inicial. Las enseñanzas recogidas señalan que hay mayores probabilidades de alcanzar la cooperación regional si se identifican y fortalecen las instituciones o los programas nacionales existentes con una probada trayectoria y el potencial para funcionar satisfactoriamente como centros regionales o multinacionales. En lugar de mantener tales instituciones con elevadas subvenciones públicas, sería mucho más eficaz, como apoyo financiero, que los gobiernos ofrecieran becas convenientes a los graduados que se lo merecen y les permitieran escoger un programa de estudios apropiado, sea nacional o regional.

Mayor relevancia de los programas de estudios universitarios y profesionales

Se debe procurar que la composición de la matrícula y los planes de estudio de las instituciones respondan más adecuadamente a las necesidades de personal especializado de cada país. En muchos casos, esto significa aumentar las matrículas en carreras vinculadas con las ciencias naturales y la ingeniería. Pero en países donde la matrícula en las ciencias aplicadas es muy elevada — en Rumania, por ejemplo, más de dos tercios de todos los estudiantes inscritos en la universidad optan por la capacitación técnica y la ingeniería — será necesario organizar cursos de ciencias sociales y gestión como parte de la reestructuración para facilitar la etapa de transición hacia una economía de mercado. A fin de poder orientarse acerca de la variedad de cursos que se ofrecen y tomar decisiones sobre los cambios en los planes de estudios, las instituciones deben vigilar tanto el desempeño de sus graduados en el mercado

laboral, incluidas la colocación y la remuneración que perciben, como la oferta y la demanda de las diferentes especialidades. En Filipinas, las autoridades del consejo universitario publican los resultados de los exámenes de todos los programas de estudio de ingeniería, medicina, odontología, farmacia, derecho y contabilidad.

Uno de los medios para alcanzar estos objetivos consiste en promover el desarrollo de los programas profesionales, ya sea creando nuevos cursos o modificando los existentes. La duración de los programas profesionales debe estar determinada por los requisitos del lugar de trabajo más bien que por criterios académicos. Una variedad de programas pertinentes de corta (uno a dos años) y larga duración (tres a cinco años), junto con cursos de educación permanente, pueden satisfacer la rápida evolución de las necesidades de las distintas especializaciones. La adopción de un plan de estudios modular, sumado a una organización académica que incluya un sistema de créditos, permite contar con una mayor cantidad de especializaciones y más flexibilidad en la preparación de los cursos.

A este respecto, los programas de educación permanente no sólo revisten importancia porque generan ingresos, sino también porque actúan como barómetro de los cambios en las oportunidades de empleo. Muchas instituciones utilizan los programas de esa índole para experimentar con nuevos cursos y especializaciones. Si la demanda de los estudiantes es suficiente, se los puede incorporar a los programas de tiempo completo o pueden servir de base para nuevos programas o cursos electivos. A menudo, el personal de los programas de educación permanente, en especial en campos como la administración, la ingeniería, las ciencias de la salud y la educación, está formado por profesionales designados en función de su experiencia como tales y no por sus títulos académicos. Ello acentúa la pertinencia de la enseñanza y facilita el intercambio de información con los presuntos empleadores. Los programas de esta naturaleza reportan numerosos beneficios, que suelen aprovecharse mejor cuando están autofinanciados y la responsabilidad académica recae en las facultades y en los departamentos.

Establecimiento de vínculos externos

La capacidad nacional en materia de enseñanza e investigación es condición necesaria pero no suficiente para que la educación superior contribuya al crecimiento. Debe complementársela con políticas relativas a las ciencias, que incluyan, en particular, mecanismos para promover el mejor uso del potencial técnico y científico de las instituciones terciarias (véase el Recuadro 5.3). Tales mecanismos comprenden tanto vínculos estrechos con la industria a través de cursos de formación avanzada, programas conjuntos de investigación,

RECUADRO 5.3 LA IMPORTANCIA DE LOS VINCULOS CON LA ECONOMIA

La creación de sólidos vínculos entre el sistema de enseñanza superior y la economía es importante para apoyar las estrategias de crecimiento basadas en los recursos tecnológicos. En países como el Brasil y la India y en las naciones ex comunistas de Europa central y oriental, los cuales tienen desde hace décadas una importante capacidad de investigación científica y tecnológica, la falta de vínculos adecuados con las instituciones de enseñanza e investigación ha perjudicado los cambios en la industria impulsados por los nuevos conocimientos. Como el mercado no ofrece incentivos para introducir nuevos productos y procesos o mejorar los métodos de producción, ello ha desacelerado la acumulación tecnológica de las empresas y ha impedido que surjan proveedores especializados. Las instituciones dedicadas a la enseñanza y la investigación han funcionado en forma aislada de la industria.

Por el contrario, en Corea, para fomentar la capacidad industrial se empleó a gran cantidad de graduados capacitados en campos científicos y técnicos y se promovió una estrecha relación entre la investigación académica y la industria. El gobierno otorgó incentivos a las firmas exportadoras con uso intensivo de tecnología, y generosas exoneraciones de impuestos a las inversiones en investigación y desarrollo, con lo cual creó un mercado en el sector privado para los egresados de la enseñanza superior y los sistemas científico y tecnológico.

Fuente: Eisemon, 1992c.

consultorías, programas de educación permanente y parques científicos, como beneficios para la industria, entre los que se cuentan los centros de generación de negocios, las ventajas impositivas y las asignaciones otorgadas por el Estado para fines de investigación. Por ejemplo, en Ghana, el Centro de Consultoría Tecnológica de la Universidad de Tecnología de Kumasi desarrolla y promueve recursos técnicos y los transfiere a las industrias de pequeña escala. En Jordania se entregan vales a las empresas pequeñas y medianas para que contraten los servicios de investigación y desarrollo de las universidades. El Parque Industrial de Ciencias Hsinchu de Taiwan (China) y la Ciudad Daeduk de Corea están ubicados cerca de universidades e institutos de investigación con el propósito de lograr que las firmas que emplean tecnología avanzada se interesen en aprovechar la capacidad de la enseñanza superior en investigación y desarrollo, y de armonizar este nivel terciario con las necesidades de la industria. Para alcanzar el éxito es esencial que los círculos académicos dedicados a la investigación tengan posibilidades de crear vínculos con las empresas y los institutos de investigación no universitarios y viceversa.

En los países en desarrollo hay numerosas formas de cooperación entre las instituciones y los sectores productivos. Los encargados de definir y preparar activamente nuevos planes de estudio, vigilar la gestión institucional, organizar la colocación de estudiantes, disponer la adscripción temporal de personal de las industrias a instituciones terciarias y tomar las medidas necesarias para que el personal académico adquiera experiencia en la industria, pueden contribuir a adecuar la educación a las necesidades del país y a la estructura cambiante del mercado laboral. En todos los países recientemente industrializados de Asia oriental se consulta a los empresarios, tanto formal como informalmente, acerca de los programas de estudio de la educación superior, y la orientación de la investigación y el desarrollo para que atiendan de la mejor manera posible las necesidades de la industria.

En pos de la equidad

Un elemento importante de las políticas encaminadas a aumentar la integración nacional y la representación de los grupos tradicionalmente desfavorecidos en el liderazgo político y económico es la igualdad de oportunidades para acceder a la enseñanza superior. Las estrategias pertinentes deben abordar múltiples aspectos si han de ampliar eficazmente la representación de la mujer, las minorías étnicas, los estudiantes provenientes de familias de bajo ingreso y otros grupos con desventajas educativas o económicas en este nivel de la educación. Entre tales estrategias están: mejorar la enseñanza primaria y secundaria de esos grupos, incrementar su demanda de educación postsecundaria, diversificar las instituciones para atender a distintos grupos, proveer subsidios para los estudiantes y emplear criterios de admisión para corregir las desigualdades.

A fin de mejorar a largo plazo la equidad de la enseñanza terciaria es esencial ampliar el acceso de la mujer, los pobres y otros grupos desfavorecidos a una buena educación primaria y secundaria. La distribución de la matrícula y la calidad de la enseñanza en los niveles más bajos de la educación son los principales factores determinantes de la representación de la población en la enseñanza superior. Las disparidades demográficas no se pueden subsanar simplemente con la aplicación de medidas correctivas en el nivel postsecundario, sino que deben ir acompañadas por disposiciones relativas a los otros dos, con el fin de reducir la variación del rendimiento de los egresados de la escuela secundaria y aumentar la cantidad de aspirantes que reúnan las condiciones para proseguir sus estudios.

Mejorar el acceso a una buena enseñanza primaria y secundaria contribuirá, con el tiempo, a estimular la demanda. Hay otras medidas más inmediatas que también resultan procedentes. Por ejemplo, aumentar la demanda de enseñanza postsecundaria de la mujer requiere, por un lado, la intervención en los mercados

laborales, prácticas laborales antidiscriminatorias, y políticas favorables relacionadas con la familia a fin de que las oportunidades de trabajo resulten más interesantes para las graduadas. Por otra parte, también es necesario difundir información acerca de las distintas carreras y de las mujeres que han tenido éxito que puedan servir como modelo; establecer modalidades de asistencia flexibles (estudios de tiempo parcial, cursos breves y sistemas de créditos), y construir instalaciones acordes con las prácticas culturales. En Corea y Nigeria se han organizado visitas de mujeres científicas, catedráticas y consejeras estudiantiles a las escuelas secundarias para exponer las oportunidades que brindan las diferentes carreras. En la India se construyeron nueve institutos politécnicos para mujeres en 1991 y se ofrecen servicios de empleo a fin de fortalecer los vínculos con el mercado laboral.

Puede resultar eficaz diversificar las instituciones para atender las necesidades de los distintos grupos demográficos. Cada tipo de institución tiene efectos diferentes en la equidad según el país de que se trate. En la India, las universidades abiertas y los programas de educación a distancia han beneficiado a la mujer, pero no han tenido el mismo éxito en sus intentos por aumentar la participación de los estudiantes desfavorecidos pertenecientes a castas y tribus reconocidas y de los provenientes de zonas rurales. Las dos universidades abiertas de Tailandia han constituido el principal instrumento del gobierno para ampliar el acceso al sistema de universidades estatales, bien distribuidas geográficamente, pero muy selectivas desde el punto de vista social. Cerca de una cuarta parte (22%) de los alumnos matriculados en estas instituciones proviene de zonas rurales y dos tercios de la población estudiantil pertenece al estrato social más pobre. Este porcentaje es mucho más elevado que el registrado en las universidades públicas o privadas—11% y 10%, respectivamente—pero está muy por debajo de su representación en los institutos de formación pedagógica (52%), la mayoría de los cuales están ubicados en zonas rurales. Mucho más preponderante ha sido el papel de las universidades abiertas tailandesas en el aumento de las oportunidades para los estudiantes de familias pobres de las zonas urbanas (21% de alumnos matriculados, es decir, casi el doble de su representación en el total de la población).

La eficacia de los subsidios destinados a los grupos con escasa representación suele variar. En Chile, el plan nacional de becas por concurso ha incrementado la matrícula de los estudiantes con mayores desventajas educativas y económicas en las mejores universidades públicas del país, y, al mismo tiempo, los préstamos y la expansión de la enseñanza superior privada han ampliado, en general, las oportunidades de los estudiantes cuyas familias gozan de mejor situación. En Papua Nueva Guinea la participación de la mujer ha aumentado notablemente gracias a la adjudicación de becas, y en la India y el Yemen debido al suministro de alojamiento para las estudiantes.

La manera más directa de aumentar la representación de los grupos desfavorecidos en la educación superior consiste en emplear criterios de admisión meritocráticos, como por ejemplo, reducir las exigencias, otorgar puntos adicionales en los exámenes de admisión, imponer cuotas de ingreso y utilizar combinaciones de estos sistemas. Estos criterios están plagados de dificultades. Pueden representar costos elevados de eficiencia internos, especialmente donde la calidad de la enseñanza secundaria es muy variable. A principios de los años ochenta, por ejemplo, la Universidad estatal de Filipinas decidió hacer menos estrictas las rigurosas condiciones de admisión para los estudiantes pobres y de zonas rurales, aduciendo que los exámenes de admisión subestimaban el posible éxito académico de los estudiantes. A los alumnos que accedieron a la universidad en virtud de este plan se les otorgó apoyo financiero y se les dictaron clases de recuperación cuando fue necesario, al tiempo que se vigilaba cuidadosamente su desempeño. Los resultados señalaron que la reducción de las exigencias aumentó el fracaso de los estudiantes, a pesar de la ayuda adicional que habían recibido. En la India, por disposiciones constitucionales obligatorias y a través de planes de becas y reserva de plazas, se incrementó la representación de los estudiantes que pertenecen a tribus y castas reconocidas, lo cual afectó notablemente la composición del alumnado en la educación postsecundaria. No obstante, tras cuatro decenios de discriminación positiva en la educación y el empleo, esas mismas castas y tribus siguen estando en grave desventaja.

En muchos países, el ingreso en las universidades públicas es muy selectivo y se basa en el desempeño de los alumnos en los exámenes nacionales que reducen al mínimo las variaciones cualitativas del nivel secundario. Pequeñas modificaciones en los requisitos de ingreso, probablemente no perjudiquen la calidad de los estudiantes admitidos, pero si bien puede aumentar la representación de determinados grupos, no es tan fácil alterar la distribución del alumnado en las distintas disciplinas. En Uganda, por ejemplo, en 1990 se adjudicaron puntos adicionales a las mujeres para aumentar su matrícula en la Universidad de Makerere. Si bien la proporción de mujeres admitidas aumentó del 23% en 1989-90 al 30% en 1990-91, el alumnado femenino constituía el 40% del total de los matriculados en arte, pero sólo el 18% de la población estudiantil en ciencias. El porcentaje relativamente bajo de mujeres entre los estudiantes de ciencias refleja la escasa instrucción impartida a las jóvenes en estas materias en la escuela secundaria; tal situación no se puede subsanar exclusivamente en el nivel terciario de la educación. Por ello, según se indicó anteriormente, como parte de cualquier programa a largo plazo, se debe mejorar la equidad en los niveles primario y secundario si se desea alcanzarla en la enseñanza superior.

CAPITULO SEIS

Lecciones para el Banco Mundial

SI BIEN los préstamos y las donaciones de los organismos internacionales de asistencia y crédito pueden ser de escasa importancia para el costo total de la enseñanza superior, suelen ser decisivos para las instituciones que los reciben. A través de ese apoyo, los países con economías en transición y en desarrollo pueden acceder a los recursos y los conocimientos especializados de los centros educacionales, científicos e intelectuales de países industrializados (véase el Recuadro 6.1).

Desde 1963, el Banco Mundial ha contribuido en forma destacada a la expansión de la enseñanza superier. Entre 1963 y 1970, las inversiones representaron en promedio, el 17% del financiamiento total para la educación; alcanzaron su punto máximo, 38%, entre 1971 y 1985, y descendieron a 31% entre 1986 y 1993. En total, se ha prestado asistencia a 294 proyectos con 457 componentes vinculados a la educación superior, es decir, se han invertido $5.700 millones en los últimos 30 años. La mayor parte de esta inversión ($5.100 millones) ha tenido lugar desde 1980 (véase el Cuadro 6.1).

Al principio, los préstamos para enseñanza superior del Banco se concedían principalmente a instituciones de formación de profesionales y técnicos para la economía o de docentes, para facilitar la ampliación de los niveles más bajos de la educación. El primer proyecto para enseñanza postsecundaria (Pakistán, 1964), ayudó a establecer dos universidades de agronomía. En los últimos años, el Banco Mundial ha intensificado su apoyo a las universidades y las instituciones dedicadas a la enseñanza y la investigación de alto nivel, lo cual refleja la importancia que estas organizaciones revisten para las estrategias de crecimiento económico basadas en los conocimientos especializados. Los países

RECUADRO 6.1 APOYO DE LOS ORGANISMOS EXTERNOS DE AYUDA Y DE CREDITO A LA ENSEÑANZA SUPERIOR

En un estudio realizado en 1992 acerca de la asistencia para la educación proporcionada a 17 países de América Latina, el Caribe, Africa y Asia, se señaló que la ayuda para el mejoramiento de las universidades (excluidos los fondos no focalizados para estudios en el extranjero) generalmente representaba sólo entre el 1% y el 2% del total de la asistencia para el desarrollo. La proporción de la ayuda para educación asignada a la enseñanza superior era más elevada en los países africanos; en Burundi, por ejemplo, esa cifra ascendía al 61%. Los estudios en el extranjero representaban una parte considerable de la asistencia para el nivel terciario, especialmente en Africa: 69% en el Camerún, 51% en Kenya y 72% en Nigeria.

Tiempo atrás, la participación de los organismos internacionales de ayuda y de crédito en la enseñanza superior reflejaba relaciones históricas, generalmente coloniales, o se veía limitada por el idioma adoptado para este nivel por el país beneficiario. Ya no ocurre así. Sólo en Burundi, Nigeria y el Senegal las antiguas potencias coloniales predominan entre los organismos externos que apoyan la educación terciaria. Alemania era el principal proveedor de fondos de la India para el subsector; Suecia, en el caso de Zimbabwe; el Japón, de Kenya, y los Estados Unidos, de Camerún. Italia es una de las naciones que más colaboran con la enseñanza superior en dos países africanos de habla inglesa: Kenya y Nigeria.

La educación postsecundaria recibe ayuda de los organismos externos y constituye, al mismo tiempo, el instrumento para poner en vigor la asistencia destinada a la agricultura, la salud, la población y otros sectores. La mayor parte del apoyo al perfeccionamiento del personal, la asistencia técnica, la rehabilitación de instalaciones y la compra de materiales para bibliotecas o equipos de laboratorio se encuentra sumamente focalizada, es a corto plazo y se centra en las necesidades de las unidades académicas. La asistencia indirecta para la educación universitaria fue considerable en muchos de los países estudiados. Por ejemplo, en Tailandia, el 49% del apoyo destinado a la educación universitaria estaba incluido en otros préstamos sectoriales.

Fuente: Eisemon y Kourouma, 1992.

de Africa y Asia oriental han recibido la mayor cantidad de inversiones encauzadas hacia el nivel terciario, mientras que a los países de América Latina y el Caribe les ha correspondido el menor número.

La parte correspondiente a enseñanza superior en las operaciones crediticias del Banco en cada región refleja las diferencias en las prioridades del sector en los respectivos países. El volumen de operaciones indica circunstancias

CUADRO 6.1 PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL PARA LA ENSEÑANZA SUPERIOR, POR REGION, 1980-93
(número de instituciones, préstamos en millones de US$, porcentaje del financiamiento del Banco)

Institución	*Africa*	*Asia oriental*	*Asia meridional*	*Oriente Medio y Norte de Africa*	*Europa y Asia central*	*América Latina y el Caribe*	*Total*
Universidades	32	25	4	15	3	5	83
	342	1.457	31	135	84	80	2.131
	6,7	28,6	0,6	2,7	1,7	1,6	41,9
Institutos de ciencia	`1	11	0	4	2	3	24
y tecnología	11	475	0	65	40	391	983
	0,2	9,3	0,0	1,3	0,8	7,7	19,3
Politécnicos	4	5	6	5	1	3	24
	36	197	539	9	4	7	794
	0,7	3,9	10,6	0,2	0,1	0,1	15,6
Institutos técnicos	21	8	4	9	3	3	48
	83	246	37	96	121	11	596
	1,6	4,8	0,7	1,9	2,4	0,2	11,7
Institutos de	26	24	6	21	2	7	86
formación pedagógica	69	378	28	91	5	11	584
	1,4	7,4	0,6	1,8	0,1	0,2	11,5
Total de componentes	83	73	20	54	11	21	262
de los proyectos	5,2	2.754	637	397	254	502	5.089
	10,7	54,1	12,5	7,8	5,0	9,9	100

Fuente: Datos del Banco Mundial.

específicas como la situación económica y la estrategia para el perfeccionamaiento de los recursos humanos de los países prestatarios. Una pequeña cantidad de países de cada región ha recibido la mayor parte del financiamiento otorgado por el Banco para este nivel de educación. En casi todos estos países la educación terciaria está organizada en grandes sistemas cuya ampliación o rehabilitación requiere cuantiosas inversiones. Desde 1986, los principales receptores de préstamos para la enseñanza superior han sido Nigeria, en Africa; China e Indonesia, en Asia oriental; Brasil, en América Latina, y Hungría, en Europa.

El Banco Mundial ha adquirido amplia experiencia crediticia en esta esfera puesto que ha prestado asistencia a distintos tipos de instituciones de educación superior en muchos países desde 1980 a 1993. Ha llevado a cabo proyectos que

RECUADRO 6.2 APOYO AL FOMENTO DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN CHINA

En China, el apoyo al fomento del nivel terciario de la educación se materializó en una serie de préstamos para proyectos integrados, que incluían diferentes categorías del subsector de la enseñanza superior. Dentro del marco del Plan de Cuatro Modernizaciones de China de 1980, el Banco Mundial comenzó a prestar su respaldo a universidades nacionales selectas, cuyos programas habían sufrido alteraciones debido a la Revolución Cultural. El financiamiento del Banco facilitó la construcción y/o la rehabilitación de las bibliotecas y los laboratorios universitarios, la actualización de los programas de enseñanza e investigación, con la asistencia de expertos extranjeros en ciencias, y el perfeccionamiento de la preparación profesional del personal académico a través de estudios en el exterior. Proyectos posteriores se ocuparon de las necesidades de las universidades provinciales y otros tipos de instituciones de educación superior mientras que, recientemente, la atención volvió a centrarse en las instituciones nacionales, y esta vez los esfuerzos se orientaron hacia la enseñanza y la investigación científica de alto nivel.

Al examinar el programa de asistencia del Banco Mundial para la educación superior china en el decenio de 1980, en un trabajo de investigación independiente se señalaba lo siguiente:

> Estos proyectos abarcaron aproximadamente 183 instituciones de nivel terciario en el sistema formal del total de 1.016 que existían en

apoyan tres o más clases de instituciones en 29 países de Africa, 16 de América Latina y el Caribe, 8 del Oriente Medio y Europa, 5 de Asia meridional, 11 de Asia oriental y 3 de Europa y Asia central. En varios países, entre ellos, Argelia, Brasil, China, Filipinas, Indonesia y Portugal, el Banco ha prestado asistencia a universidades, institutos de ciencia y tecnología, politécnicos, escuelas técnicas e institutos superiores de formación pedagógica.

Lecciones extraídas de la experiencia

En los proyectos del Banco Mundial, con frecuencia el apoyo destinado a mejorar la calidad ha sido fragmentado y se ha concentrado en actividades separadas de enseñanza e investigación, lo cual ha limitado sus repercusiones. La asistencia para bibliotecas y laboratorios, así como para enseñanza, investigación y otros propósitos creó, en algunos casos, oasis académicos bien provistos de fondos que, sin embargo, no resultaron viables a largo plazo. Por ejemplo, el suministro de equipos para laboratorio destinado a la enseñanza e

1985: 30 universidades dependientes del Ministerio de Educación (actualmente la Comisión Estatal de Educación), 34 pertenecientes a la esfera de otros ministerios nacionales, 32 dependientes de agricultura y silvicultura (13 de ellas provinciales), 14 de salud pública, 56 de nivel provincial y 17 institutos de formación profesional de ciclo corto, administrados por los municipios ... Se destacaban por la amplia distribución de la asistencia, puesto que no se había desatendido a ningún sector importante del sistema de enseñanza superior. [Hayhoe, 1989]

En el transcurso de una década y a través de ocho proyectos de inversión destinados a mejorar tanto la calidad y la eficiencia de alrededor de 200 universidades nacionales, provinciales y municipales y otras instituciones técnicas, científicas y profesionales, como el acceso a ellas, el sistema de educación superior chino se fortaleció considerablemente. La asistencia del Banco Mundial facilitó el regreso de China a la corriente central del quehacer internacional en muchos campos de la enseñanza y la investigación científica. El Banco Mundial, a su vez, adquirió experiencia en todo el subsector de la enseñanza terciaria, comprendió cómo se relacionan entre sí los diferentes niveles y aprendió a focalizar mejor sus préstamos en programas claves de enseñanza e investigación.

Fuentes: International Advisory Panel and Chinese Review Commission, 1991; Hayhoe, 1989; Frame y Narin, 1987; Eisemon, 1992c.

investigación surtirá escasos efectos si no hay fondos para reponer los insumos. Las nuevas aulas y bibliotecas no se podrán mantener si los funcionarios de nivel profesional y de apoyo deben buscar otros empleos para subsistir. En Indonesia, por ejemplo, la asistencia prestada por el Banco Mundial a la enseñanza postsecundaria ha tenido resultados dispares, fundamentalmente por la falta de un marco normativo bien definido para el subsector. A fines del decenio de 1980, con la asistencia del Banco Mundial se crearon 16 Centros interuniversitarios destinados a la enseñanza y la investigación científica avanzada en disciplinas estratégicas, como la biotecnología. Estaban ubicados en las principales universidades públicas de Indonesia y recibían financiamiento para edificios, laboratorios, equipos, perfeccionamiento del personal en el exterior, asistencia técnica extranjera e investigación a cargo del personal. Si bien la cantidad de títulos universitarios de posgrado (48 doctorados y 253 *maestrías*) aumentó entre 1985 y 1990, los resultados de la investigación realizada en los centros fue decepcionante. Pocos fueron los trabajos científicos destacados. La remuneración insuficiente que los investigadores indonesios

percibían por su labor en los Centros interuniversitarios no les permitía renunciar a su segundo empleo y, en consecuencia, trabajaban en sus investigaciones a tiempo parcial. En cambio, las bonificaciones otorgadas al personal que supervisa tesis y disertaciones influyeron para que aumentara considerablemente el número de posgraduados y crearon presiones para que se multiplicaran los programas de posgrado en las universidades estatales.

Rara vez se toma en cuenta la interrelación entre los programas académicos y las instituciones de enseñanza superior. La investigación y la formación científica avanzada requieren programas sólidos en el primer nivel de estudios universitarios. La instrucción de alta calidad en ingeniería, medicina, agronomía y ciencias sociales aplicadas se basa en una buena formación en ciencias naturales, matemáticas e, incluso, humanidades, cuya importancia para el desarrollo económico no es tan evidente, por lo cual es menos probable que reciba apoyo de los organismos internacionales. En pocas palabras, para lograr mejoramientos duraderos se deben perfeccionar las instituciones y los sistemas de enseñanza superior en su totalidad. Además, el Banco no siempre ha podido ofrecer el apoyo integral a las instituciones de nivel terciario que por lo general se requiere para el fortalecimiento eficaz de las instituciones.

En un examen interno de las experiencias recogidas en la ejecución de proyectos, llevado a cabo por el Banco Mundial en 1992, se llegó a la conclusión de que los préstamos del Banco habían tenido más éxito en los casos en que se había elaborado una estrategia subsectorial, mediante una serie de inversiones complementarias. En China, por ejemplo, los préstamos han comprendido la participación de diferentes estratos del subsector, de forma tal que se ha fortalecido la totalidad del sistema de enseñanza superior, y se han abordado globalmente las cuestiones vinculadas a la equidad y la calidad (véase el Recuadro 6.2).

Los créditos destinados a la educación otorgados por el Banco Mundial a la República de Corea durante tres decenios sirven también para ilustrar el éxito de un enfoque que incluyó el apoyo integral a las inversiones destinadas a perfeccionar la infraestructura nacional para la enseñanza y la investigación científica y también a formar capacidades industriales. Tras suministrar fondos a las escuelas superiores de agronomía y diversas instituciones técnicas durante los años setenta, en el decenio siguiente el Banco apoyó las gestiones para ampliar la capacitación en ingeniería y administración, e incluso para crear un organismo de acreditación de la enseñanza de ingeniería. Entre 1989 y 1991 se aprobaron otros cuatro proyectos encaminados a consolidar la capacidad de investigación y formación científica de alto nivel, tanto en el sector público como en el privado, y a fortalecer los vínculos entre las instituciones científicas y técnicas y los usuarios industriales. En Corea, los préstamos del Banco Mundial destinados a la enseñanza superior coincidieron con el impulso dado al desarrollo tecnológico en los años ochenta y noventa, y se complementaron con préstamos para el desarrollo y la transferencia de tecnología.

En Africa al sur del Sahara, la educación superior ha ocupado un lugar preponderante en las operaciones crediticias conceptrando en el apoyo de reformas. Desde 1986, los préstamos para fines de ajuste del sector de la educación otorgados a diez países de esa región han incluido medidas encaminadas a la reforma de la enseñanza superior. En los diez países, estas reformas se han centrado en contener o reducir el gasto público en las instituciones que otorgan títulos universitarios; con ese propósito se ha restringido el aumento de la matrícula, se han reducido las donaciones y subsidios por estudiante y se han puesto en marcha varias medidas para recuperar los costos. Con frecuencia, esta estrategia se ha complementado con reformas orientadas a mejorar la eficiencia interna aumentando, por ejemplo, la relación personal-alumnos o la carga docente. Sin embargo, en menos de la mitad de estos casos se realizaron inversiones en el subsector de la enseñanza postsecundiaria para facilitar las reformas.

La formulación de reformas políticamente aceptables y financieramente viables ha sido ardua y la experiencia en cuanto a su ejecución no es alentadora. Su puesta en marcha ha enfrentado la oposición de diversos grupos que promueven determinados intereses, y ha provocado revueltas estudiantiles en muchos países. El éxito de las reformas e innovaciones depende de la capacidad de los responsables de adoptar decisiones para lograr el consenso de los diversos integrantes del subsector de la enseñanza superior. Las reformas encaminadas a limitar y recuperar los costos y alcanzar la eficiencia interna deben traer aparejados beneficios tangibles para los gobiernos y las universidades, y se deben adoptar en el marco de otras reformas más fundamentales que afecten la autonomía y el financiamiento de las instituciones. Es lo que se trata de hacer actualmente en Viet Nam.

Pautas para el financiamiento en el futuro

Las inversiones en la enseñanza superior son importantes para el crecimiento económico. Aumentan los ingresos y la productividad de las personas, como lo señalan los análisis de la tasa de rentabilidad, y también entrañan notables beneficios que no se reflejan en dichos análisis, como los beneficios a largo plazo derivados de la investigación básica, y el desarrollo y la transferencia de tecnología. El crecimiento económico es una condición previa esencial para reducir la pobreza de manera sostenida en los países en desarrollo, que es el objetivo supremo del Banco Mundial.

No obstante, dentro del sector de educación, hay pruebas de que la tasa de rentabilidad social de las inversiones en enseñanza superior es menor que la de las destinadas a la instrucción primaria y secundaria, y que las inversiones en el nivel básico también pueden incidir más directamente en la reducción de la

pobreza, por cuanto tienden a mejorar la igualdad de los ingresos. Habida cuenta de ello, en todo el mundo los países en desarrollo realizan cuantiosas inversiones en esos dos niveles, y sobre todo en la enseñanza primaria; la tasa bruta de matrícula primaria aumentó de 79% a 104% entre 1970 y 1990. A este avance han contribuido los préstamos del Banco Mundial, y los subsectores de la educación primaria y secundaria continuarán teniendo la más alta prioridad para el Banco en los préstamos que concede al sector de educación en los países que no han alcanzado aún la alfabetización de toda la población, ni la equidad y la calidad en los niveles primario y secundario, ni el acceso adecuado a ellos. En estos países, la intervención del Banco en la enseñanza superior se limitará, fundamentalmente, a procurar que su financiamiento sea más equitativo y eficaz en función de los costos, de manera que la educación primaria y secundaria puedan recibir mayor atención.

La reforma de la enseñanza postsecundaria y, especialmente, las estrategias para movilizar un mayor volumen de financiamiento privado hacia este subsector mediante la participación en los costos y el fomento de las instituciones privadas, pueden ayudar a los países a liberar algunos de los recursos públicos necesarios para mejorar la calidad de la enseñanza en los niveles primario y secundario y el acceso a ellos. Por lo tanto, el Banco Mundial puede esgrimir otro poderoso argumento en favor de sus préstamos para la educación superior: el apoyo a los esfuerzos de los países para adoptar reformas de políticas que permitan al subsector funcionar de manera más eficiente y con menor costo para el Estado. Seguirán recibiendo prioridad los países dispuestos a adoptar, con relación a la enseñanza postsecundaria, un marco normativo que haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, y que dé mayor importancia a los proveedores y al financiamiento privados. En estos países, los préstamos del Banco para la educación de nivel terciario apoyan:

- Las reformas de políticas sectoriales
- El desarrollo institucional
- El mejoramiento de la calidad.

El apoyo a las reformas de políticas sectoriales

Los préstamos del Banco Mundial se orientan cada vez más a sustentar las reformas de las políticas financieras y administrativas necesarias para establecer un sistema de mejor calidad, más equitativo y eficiente.

Las operaciones crediticias del Banco en apoyo de los programas de reformas pueden incluir el financiamiento de infraestructura y la aplicación de medidas de política. Si bien la composición del conjunto de reformas varía según la región yel nivel de ingreso y refleja la situación

socioeconómica y política propia de cada país, en la mayoría de los casos comprenderá medidas destinadas a:

- Controlar el acceso a la educación superior a cargo del Estado en función de criterios de selección eficientes y equitativos
- Alentar el establecimiento de instituciones con programas y metas diferentes
- Crear un ambiente propicio para las instituciones privadas
- Establecer o aumentar la participación de los estudiantes en el costo de su educación y otras medidas de diversificación financiera
- Otorgar préstamos y subsidios y organizar programas de trabajo y estudio para garantizar que todos los estudiantes preparados, pero de escasos medios, puedan cursar estudios superiores
- Asignar recursos públicos a la enseñanza superior en forma transparente y de manera que sirvan para mejorar la calidad y aumentar la eficiencia
- Permitir a las instituciones de nivel terciario que, en forma autónoma, obtengan y utilicen recursos y determinen el número de estudiantes que admitirán.

El Banco Mundial seguirá adecuando su estrategia crediticia y su diálogo sobre políticas en la esfera de la enseñanza superior a las necesidades regionales. No hay un conjunto de reformas de políticas que sea eficaz en todos los casos, ni tampoco se pueden ejecutar simultáneamente todas las reformas necesarias. Pero es preciso que todo grupo de reformas sea susceptible de seguimiento y, asimismo, que se pueda comprobar si avanza hacia la sostenibilidad financiera. La consolidación del marco normativo para mejorar los resultados de la enseñanza postsecundaria constituye un proceso a largo plazo que el Banco apoya con préstamos y asistencia técnica.

Desarrollo de la capacidad institucional

Es necesario que el Banco Mundial preste su asistencia a la educación superior, tanto a nivel nacional como institucional, para desarrollar capacidades y fortalecer las instituciones.

A nivel nacional

Se seguirá fomentando la formación de capacidades de los gobiernos y su competencia para determinar políticas y coordinar la ejecución de reformas. A menudo, esto significa que el Banco proporcionará asistencia para dar mayor

impulso a los organismos de fiscalización o asesoramiento facultados para analizar políticas, evaluar las solicitudes de financiamiento, vigilar el desempeño de las instituciones y poner a disposición de los estudiantes la información acerca de este desempeño. También puede incluir el apoyo para establecer mecanismos transparentes que orienten a las autoridades con respecto a la distribución del gasto público entre las instituciones de nivel terciario.

El Banco ha prestado su respaldo a iniciativas de esta naturaleza en Kenya, Isla Mauricio, Rumania, Uganda y otros países, a través de la colaboración de expertos en los casos necesarios, y la asistencia financiera para la realización de estudios técnicos. En la Isla Mauricio, por ejemplo, el Banco apoyó las medidas del gobierno para crear una comisión de educación postsecundaria, cuya primera tarea consistió en preparar un plan maestro destinado a racionalizar y mejorar el sector de la enseñanza superior. Se proporcionó asistencia técnica a cada una de las cuatro instituciones de nivel terciario en la elaboración de un plan de desarrollo institucional. En cada uno de esos planes se definió la misión específica de la institución, sus metas de crecimiento, un plan académico y los recursos necesarios para alcanzar estos objetivos. El paso siguiente consistió en integrar los cuatro en un plan coherente de desarrollo para todo el subsector.

La asistencia a los países encaminada a establecer o reestructurar los sistemas de préstamos y ayuda financiera a los estudiantes cada vez cobra más importancia para el Banco. Mientras se buscan estrategias para ampliar la distribución de los costos, los planes eficientes de préstamos y subsidios se tornan esenciales para garantizar la equidad del acceso a la enseñanza superior. Este tipo de asistencia se puede ilustrar con el proyecto de reforma de los préstamos para estudiantes aprobado recientemente en Venezuela, que apoya la recapitalización, el uso de computadoras para la reorganización administrativa del organismo principal de préstamos estudiantiles, junto con las reformas de políticas para aumentar las tasas de interés reales de tales préstamos y mejorar su recuperación.

A nivel institucional

A este nivel, el Banco Mundial seguirá prestando asistencia para afianzar la capacidad administrativa de las universidades y otras instituciones y sus posibilidades de mejorar la eficiencia a través de una planificación eficaz, una atinada gestión financiera y la ejecución más satisfactoria de los programas. En Mozambique, por ejemplo, el Banco apoya el programa de desarrollo institucional de la Universidad Eduardo Mondlane. El programa del Banco contribuye a mejorar la enseñanza al suministrar libros de texto y materiales de estudio; reduce las pérdidas de personal al proporcionar acceso a la vivienda y apoyar el perfeccionamiento del personal, tanto académico como administrativo; mejora la responsabilidad y la gestión ofreciendo cursos breves de administración

vinculados al perfeccionamiento del personal y contratando una auditoría externa anual; garantiza la representación adecuada por región y sexo al incrementar la cantidad de residencias para estudiantes, y renueva la infraestructura física mediante un programa de mantenimiento.

Tales intervenciones han resultado provechosas para generar un debate acerca de las reformas de políticas y movilizar recursos del exterior. Por ejemplo, un estudio interno que duró 18 meses, llevado a cabo por la Universidad Eduardo Mondlane con el propósito de establecer los objetivos y las prioridades del desarrollo a largo plazo, ha constituido el punto de partida para entablar conversaciones con los organismos de asistencia y crédito a fin de obtener respaldo para sus proyectos.

Mejoramiento de la calidad

Los países que han iniciado reformas apropiadas de políticas y cuyas estrategias nacionales para fomentar la educación superior procuren explícitamente mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación, seguirán teniendo el apoyo prioritario del Banco. La asistencia que brinda la institución a los gobiernos en la ejecución de las reformas necesarias de políticas suele ir acompañada de una serie de proyectos que apoyan las mejoras de la calidad en las universidades y otras instituciones. Estas inversiones tienen lugar en el marco de una estrategia para todo el sector, encaminada a reformar la enseñanza superior en su conjunto.

En lo que concierne a las universidades, cada vez se presta más atención a la concentración de recursos en algunas instituciones, sean públicas o privadas, que capaciten a los aspirantes al primer título universitario en campos importantes para el perfeccionamiento de los recursos humanos del país, impartan enseñanza científica avanzada y realicen investigaciones de nivel internacional. Por ende, una proporción creciente de las inversiones del Banco en la enseñanza superior está orientada a prestar apoyo a los centros de excelencia nacionales y regionales. A fin de crear o afianzar estos centros institucionales en los países pequeños, la asistencia a las iniciativas regionales se está ampliando conforme a las pautas descritas en el Capítulo 5. Comprende el respaldo a instituciones nacionales que actúen como centros regionales en lugar de crear nuevas instituciones supranacionales. La ayuda puede consistir en la asistencia directa a los programas o las instituciones nacionales con una meta regional, como el perfeccionamiento del personal o el mejoramiento de los equipos, y los programas nacionales de becas para los estudiantes que asisten a instituciones regionales lejos de su país de origen.

Más específicamente, el Banco Mundial atribuye creciente importancia a las inversiones destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación, prestando asistencia con el objeto de:

- Mejorar la preparación del personal docente
- Innovar en la enseñanza, la organización y el contenido de los programas de estudio y en los métodos de evaluación del desempeño de los estudiantes
- Aumentar la cantidad y calidad de los establecimientos educacionales y los recursos a fin de apoyar los planes de automejoramiento institucional
- Perfeccionar los exámenes y los procedimientos de selección
- Establecer sistemas de acreditación y evaluación del desempeño
- Aumentar la productividad y la calidad de los estudios de posgrado y la investigación realizada por el personal, y contribuir al intercambio científico, tanto a nivel nacional como internacional.

Cada vez con mayor frecuencia, el Banco Mundial proporciona financiamiento a las instituciones de enseñanza superior según un sistema basado en la competencia, similar en cierto modo al empleado para apoyar la investigación en las universidades del Brasil, China y Corea. En Hungría, por ejemplo, el Banco ayuda a racionalizar y reformar el sistema de enseñanza e investigación de nivel superior a través de un fondo para nuevas iniciativas (véase el Recuadro 6.3). Se accede a este fondo por concurso y se otorgan subvenciones a las instituciones para mejorar la calidad, la eficiencia y la pertinencia de sus programas. Hay grupos de especialistas que examinan las propuestas y, con el objeto de facilitar las innovaciones, se conceden préstamos a mediano plazo. El plan es fundamental para el éxito de las reformas necesarias orientadas a garantizar la continuidad de estas iniciativas. De manera similar, el proyecto en curso en Egipto sobre la formación en ingeniería suministra fondos destinados a rehabilitar y construir instalaciones, adquirir equipos de laboratorio y materiales para biblioteca, y apoyar programas de perfeccionamiento del personal. Los fondos se otorgan tras un examen de las propuestas encaminadas a mejorar la propia institución, elaboradas por los departamentos de ingeniería a partir de auditorías internas que evalúan sus necesidades y planes de reforma.

El Banco apoya también los esfuerzos para diferenciar los sistemas de enseñanza superior. Puede conceder financiamiento para programas de ciclo corto y de educación permanente, universidades abiertas e instituciones que otorgan diplomas y certificados, así como para crear y ampliar el sistema privado de enseñanza postsecundaria. La mayor parte del futuro aumento de la matrícula en el nivel terciario será absorbida por estas instituciones. Por este motivo, las inversiones del Banco se orientan cada vez más a mejorar la calidad de la enseñanza que ellas ofrecen.

RECUADRO 6.3 APOYO A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN HUNGRIA

Una importante reforma de la enseñanza superior que se está llevando a cabo en Hungría cambiará la modalidad de financiamiento de la mayoría de las instituciones de educación superior, incluidos los institutos de investigación que ofrecen formación científica avanzada. En virtud de una nueva ley de enseñanza superior, presentada ante el parlamento nacional en 1992, se reorganizó el sistema de nivel terciario estatal, se legalizó la creación de instituciones privadas, se permitió a las instituciones públicas que cobraran por la matrícula, se modificaron los procedimientos para distribuir el financiamiento fiscal a estudiantes e instituciones, se crearon fondos para respaldar la investigación, la rehabilitación institucional y la innovación, y se establecieron nuevas directivas generales para orientar el crecimiento del sistema terciario. El Banco Mundial ha apoyado estas reformas mediante un préstamo (1991).

La ley de enseñanza postsecundaria coloca a todo el subsector bajo la autoridad de un ministerio, que será asesorado por una comisión de enseñanza e investigación de nivel superior. La comisión estará compuesta por representantes de los diversos ministerios vinculados con este nivel de la educación, los rectores de las universidades y los administradores de las instituciones científicas, además de especialistas nacionales y extranjeros. Elaborará normas para el financiamiento de las instituciones públicas y privadas y, a través del ministerio, formulará recomendaciones al parlamento sobre el gasto público en educación superior.

La ayuda se distribuirá entre las instituciones y sus estudiantes a través de varios fondos. El alumnado recibirá pagos del fondo estatal para estudiantes, destinados a cubrir parte de los gastos de alojamiento, comidas y libros de texto y recibirá, además, durante diez años, préstamos sin intereses, para solventar estos y otros gastos. Habrá un fondo para gastos de enseñanza que prestará apoyo a las instituciones en función de su eficiencia y desempeño, así como de los costos de los programas que ofrezcan. El fondo para investigaciones de alto nivel respaldará, en forma selectiva, las propuestas de las instituciones no comprendidas en otros consejos nacionales de investigación, mientras que las instituciones con necesidades extraordinarias de capital podrán acceder al fondo para instalaciones. Se permitirá a las universidades y establecimientos postsecundarios que determinen el número y la distribución de los alumnos que ingresan, excepto en el caso de determinadas facultades como medicina, odontología y medicina veterinaria, puesto que la matrícula en estos casos estará controlada por la comisión de enseñanza e investigación de nivel superior. Las instituciones estarán autorizadas para obtener otros ingresos de fuentes privadas sin reducir sus presupuestos de funcionamiento, para fijar los sueldos y los salarios del personal académico y no académico, y administrar otros costos, con sujeción a las normas mínimas de acreditación adoptadas por la comisión con el objeto de cumplir con los requisitos exigidos para tener derecho al apoyo del fondo para gastos de enseñanza.

Fuente: Hungría, 1991.

APENDICE

Conclusiones del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial

ES POCO lo que se ha hecho en el pasado por evaluar exhaustivamente la labor del Banco Mundial en el subsector de la educación superior. El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco ha evaluado los proyectos de enseñanza superior en el «Review of Bank Operations in the Education Sector» (Examen de las operaciones del Banco en el sector de la educación) realizado en 1978, y más recientemente, en el documento «World Bank Assistance to Agricultural Higher Education 1964-1990 (Banco Mundial, 1992f) (La asistencia del Banco Mundial a la educación superior en agronomía 1964-1990), y en un informe de 1991 titulado «Indonesian Education and the World Bank: An Assessment of Two Decades of Lending» (Banco Mundial, 1991a) (La educación en Indonesia y el Banco Mundial: Evaluación de dos decenios de préstamos). *Annual Review of Project Performance Results* (Examen Anual de los Resultados de 1985 a 1987) y en el *Annual Review of Evaluation Results* (Examen Anual de los Resultados de Evalucación) de 1988 a 1991. El estudio de estos documentos indica que el Banco comenzó a financiar instituciones de enseñanza superior en 1963 en el supuesto de que proporcionarían recursos humanos capaces y adaptarían las nuevas tecnologías necesarias para impulsar el desarrollo económico.

En los primeros años, el financiamiento se orientó sobre todo a los componentes físicos, como la construcción y el equipo, pero se desplazó gradualmente a los elementos no físicos, como el perfeccionamiento del personal docente y los nuevos métodos de prestación de servicios educacionales. En el informe de 1978, que abarca los años comprendidos entre 1963 y 1978, se

examinaban un total de 55 proyectos de educación, con inclusión de todos los subsectores. El objetivo principal de estos proyectos era lograr la expansión del sistema —sólo un 3% de la cual correspondía a la enseñanza superior—, así como introducir mejoras en la administración y la planificación, en las instalaciones escolares y en el perfeccionamiento y la situación del profesorado en general. Desde fines de los años sesenta hasta comienzos de los setenta, los proyectos de educación superior tuvieron dos objetivos principales: orientar las universidades hacia la investigación en los problemas nacionales y alentar una mayor formación en ciencia y tecnología. Muchos proyectos se proponían ayudar a diversos sectores, por lo que las asignaciones destinadas a la educación postsecundaria representaban sólo una pequeña parte del total. Por ejemplo, en lo que respecta a los proyectos agrícolas ejecutados entre 1964 y 1990, su costo total se estimaba en $2.840 millones, mientras que el de los componentes de enseñanza superior en agronomía sumaba sólo $715 millones, correspondiendo a Asia el 80% del total de esa inversión. La mayor parte de los proyectos de educación prestaron ayuda a una o dos instituciones de un país determinado.

Se detectaron varios problemas. El primero era la falta de visión para comprender que las universidades son organizaciones complejas y singulares —en la planificación no se tenía en cuenta si los proyectos eran sostenibles, qué relación habría entre la estructura institucional y el entorno socioeconómico y político, ni qué influencia podría tener la política académica interna en los proyectos. Especialmente en los de enseñanza de agronomía, se prestó poca atención al compromiso por parte del prestatario. La segunda dificultad era el análisis deficiente de los problemas debido a evaluaciones poco realistas del mercado laboral, en parte por falta de datos sobre el mismo. Otro problema frecuente era que los mecanismos de ejecución muchas veces no eran factibles.

Durante el período examinado, se hizo cada vez más hincapié en los proyectos en mejorar la administración universitaria —mejorar la asignación de recursos y la eficiencia interna, racionalizar la preparación de los programas y controlar el aumento de los gastos corrientes. Con respecto a la ejecución, algunos proyectos experimentaron sobrecostos y demoras respecto del plazo previsto. No obstante, los atrasos en la ejecución no se manifestaron necesariamente en resultados adversos. La mayoría de los problemas de ejecución se debió a acuerdos de ejecución que no preveían la realización autónoma del componente ni permitían participar debidamente al personal universitario; la supervisión por funcionarios del Banco que no estaban familiarizados con los problemas de la enseñanza superior; el desempeño poco satisfactorio de los expertos en asistencia técnica, y sistemas inadecuados de seguimiento y evaluación que no podían identificar y corregir los problemas conforme se presentaban. Así ocurrió especialmente en Indonesia, donde se llevó a cabo el programa de educación

más amplio y más diversificado de todos los realizados por el Banco.

En conjunto, los proyectos lograron en general sus objetivos en lo que respecta a la ampliación de las instalaciones, los mejoramientos de los edificios y el perfeccionamiento del personal; además, el número de alumnos matriculados respondió por lo general a las expectativas. Menos impresionantes fueron los resultados en lo que se refiere a los efectos de los proyectos en los objetivos institucionales más amplios y en el desarrollo económico.

En un informe del DEO publicado en 1993 y titulado "The World Bank Role in Human Resource Development in Sub-Saharan Africa" (Banco Mundial, 1993) (La función del Banco Mundial en el perfeccionamiento de los recursos humanos en Africa al sur del Sahara), se hacía hincapié en que en las universidades africanas la situación era dramática y que el continente seguía dependiendo en gran medida de expertos extranjeros. En los últimos años, los préstamos del Banco se han concentrado en la educación primaria, lo que ha tenido como resultado un descuido relativo de la educación superior en Africa. Además, los proyectos del Banco en este subsector han favorecido el apoyo al perfeccionamiento docente en desmedro de las inversiones en las universidades. Según ese informe, se ha confiado demasiado en los resultados de los análisis corrientes de las tasas de rentabilidad, y el resultado ha sido la recomendación de reorientar recursos de la enseñanza superior a los niveles más bajos de la educación. Dadas las limitaciones metodológicas de dicho planteamiento y la importancia de la enseñanza postsecundaria para formar los especialistas profesionales y técnicos que se necesitan en cada país, en el informe se instaba a que el Banco prestara mayor atención a las necesidades de las instituciones africanas de nivel terciario. Además, por motivos de viabilidad política, se recomendaba un planteamiento que previera más consultas en la preparación de los proyectos en apoyo de las reformas de la educación superior.

Bibliografía

Adams, Arvil V., John Middleton y Adrian Ziderman. "Planificación de la mano de obra en función de las indicaciones del mercado de trabajo." *Revista Internacional del Trabajo* 111(4):385–406.

Albornoz, Orlando. 1992. "Government and Higher Education in Developing Countries: The Venezuelan Case." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Albrecht, Douglas y Adrian Ziderman. 1992a. *Deferred Cost Recovery for Higher Education: Student Loan Programs in Developing Countries.* Documento de trabajo del Banco Mundial No. 137. Washington, D.C.

————. 1992b. "Financing Higher Education in Developing Countries." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/61. Washington, D.C.

————. 1992c. *Funding Mechanisms for Higher Education: Financing for Stability, Efficiency and Responsiveness.* Documento de trabajo del Banco Mundial No. 153. Washington, D.C.

Bacchus, M. K. 1992. "Key Issues in the Provision of Higher Education in Small Nation States." Documento preparado para el seminario del Banco Mundial sobre las políticas en materia de enseñanza superior en los países pequeños, Negara Brunei Darussalam, 14–18 de junio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Banco Mundial. Diversos años. *Informe sobre el Desarrollo Mundial.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

————. 1978. "Review of Bank Operations in the Education Sector." Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.

————. 1986. *China: Management and Finance of Higher Education.* Washington, D.C.

———. 1987. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

———. 1988. *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion.* Estudio de políticas del Banco Mundial. Washington, D.C.

———. 1991. "Indonesian Education and the World Bank: An Assessment of Two Decades of Lending." Banco Mundial, Informe No. 9752, Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.

———. 1992a. *Educación primaria.* Documento de política del Banco Mundial. Washington, D.C.

———. 1992b. *Educación técnica y formación profesional.* Documento de política del Banco Mundial. Washington, D.C.

_____. 1992c. "Access, Quality and Efficiency in Caribbean Education: A Regional Study." Banco Mundial, División de Población y Recursos Humanos, Departamento Geográfico III, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Informe No. 9753-CRG. Washington, D.C.

_____. 1992d. "The Development of Scientific Research in the Maghreb." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Informe No. 10515-MNA. Washington, D.C.

_____. 1992e. "Pakistan: Higher Education and Scientific Research: Strategy for Development and Reform." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Informe No. 10884-PAK. Washington, D.C.

———. 1992f. "Revitalizing Higher Education in Senegal: The Challenge of Reform." Banco Mundial, División de Población y Recursos Humanos, Departamento del Sahel, Oficina Regional de Africa. Washington, D.C.

———. 1992g. "Strengthening the Policy Environment for Investment in University Development in Uganda." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

———. 1992h. "World Bank Assistance to Agricultural Higher Education 1964–1990." Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.

———. 1993. "The World Bank's Role in Human Resource Development in Sub-Saharan Africa." Washington D.C.

Bell, Martin y Keith Pavitt. 1992. "Accumulating Technological Capability in Developing Countries." *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992,* 257–81. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bellew, Rosemary y Joseph DeStefano. 1991. "Costs and Finance of Higher Education in Pakistan." Políticas, Investigaciones y Asuntos Externos. Documento de trabajo No. 704. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Blair, R. D. D. 1991. "An Assessment of Progress and the Potential for Financial Diversification and Income Generation at Selected African Universities." Banco Mundial, Oficina Regional de Africa, Departamento Técnico, División de Recursos Humanos. Washington, D.C.

Blomqvist, Ake. 1986. *Higher Education and the Markets for Educated Labor in LDCS: Theoretical Approaches and Implications.* London, Canadá: Universidad de Western Ontario.

Bray, Mark. 1990. "Provision of Higher Education in Small States: Demands, Constraints and Strategies." *Higher Education Quarterly* 44(3):264–81.

Brunner, José Joaquin y Guillermo Briones. 1992. "Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Carlson, Samuel. 1992. "Private Financing of Higher Education in Latin America and the Caribbean." Banco Mundial, Informe sobre el Programa de Estudios Regionales No. 18 del Departamento Técnico de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Washington D.C.

Carnoy, Martin. 1992. "Universities, Technological Change, and Training in the Information Age." Documento preparado para el seminario de políticas generales del Banco Mundial sobre el fortalecimiento de la función de los sectores público y privado en la enseñanza superior de Asia. Singapur, 28 de junio–3 de julio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Castells, Manuel. 1991. "The University System: Engine of Development in the New World Economy." Documento preparado para el seminario de ámbito mundial del Banco Mundial sobre la enseñanza superior y el desarrollo. Kuala Lumpur, junio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Clark, Burton. 1990. "Is California the Model for OECD Futures?" Documento presentado en la reunión de 1990 acerca del examen de las políticas sobre enseñanza superior en California, llevado a cabo por la OCDE en 1989. Los Angeles: Clark Kerr Center.

————. 1991. "A Classification of Systems and Institutions of Higher Education." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Coffman, James. 1991. "Algerian Higher Education: A Field Researcher's Comments on the State of the Institution and Its Future." Escuela de Educación, Stanford University, Palo Alto, Calif.

Coward, H. Roberts. 1990. *Literature-Based Indicator Techniques for Profiling Science and Technology Infrastructure in Developing Countries.* Economics of Technology Working Paper 4. Arlington, Va.: SRI International Science and Technology Policy Program.

Dahlman, Carl y Claudio Frischtak. 1990. "National Systems Supporting Technical Advance in Industry: The Brazilian Experience." Serie de documentos sobre cuestiones industriales No. 32. Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía. Washington D.C.

dePietro-Jurand, Robin. 1993. "Women's Access to Higher Education: A Review of the Literature." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

DeStefano, Joseph y Rosemary Rinaldi. 1990. "World Bank Lending for University Education: A General Operational Review." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Eisemon, Thomas. 1992a. "Higher Education and the State in Uganda." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

————. 1992b. "Language Issues in Scientific Training and Research in Developing Countries." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/47. Washington, D.C.

————. 1992c. "Lending for Higher Education: An Analysis of World Bank Investment 1963–1991." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/66R. Washington, D.C.

————. 1992d. "Private Initiatives and Traditions of State Control in Higher Education in Sub-Saharan Africa." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/48. Washington, D.C.

Eisemon, Thomas y Charles Davis. 1989. "Publication Strategies in Four Peripheral Asian Scientific Communities: Some Issues in the Measurement and Interpretation of Non-Mainstream Science." En Philip Altbach, Charles H. Davis, Thomas O. Eisemon, S. Gopinathan, H. Steve Hsieh, Sungho Lee, Pangen Fong y Jasbir Sarjit Singh, comps., *Scientific Development and Higher Education in Newly Industrialized Countries*. Nueva York: Praeger Publishers.

————. 1992. "Universities and Scientific Research Capacity." *Journal of Asian and African Studies* 27(3):69–94.

Eisemon, Thomas y Moussa Kouroufna. 1992. "Foreign Assistance for University Development in Sub-Saharan Africa and Asia." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Eisemon, Thomas y Jamil Salmi. 1993. "African Universities and the State: Prospects for Reform in Senegal and Uganda." *Higher Education* 25(2):151–68.

Eisemon, Thomas, John Sheehan, George Eyoku, Franklin Van Buer, Delane Welsch, Louisa Masutti, Nat Colletta y Lee Roberts. 1993. "Strengthening Uganda's Policy for Investing in University Development." Banco Mundial. Documento de trabajo No. 1065, Departamento de Población y Recursos Humanos. Washington, D.C.

Enos, J. L. y W. H. Park. 1988. *The Adoption and Diffusion of Imported Technology: The Case of Korea*. Londres: Croom Helm.

Fagerberg, Jan. 1988. "International Competitiveness." *Economic Journal: The Journal of the Royal Economic Society*, 98(junio):355–74.

Fielden, John. 1991. "Improving Management Practice in Higher Education in Developing Countries." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Frame, J. D. y R. Narin. 1987. "The Growth of Chinese Scientific Research." *Scientometrics* 12: 135–44.

Geiger, Roger. 1986. *Private Sectors in Higher Education: Structure, Function and Change in Eight Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Gonzalez, Andrew. 1992. "Government and Higher Education in Developing Countries: The Philippines." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Gopinathan, S. 1992. "Higher Education in Singapore: A Study of Policy, Development, Financing and Governance 1960–1990." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Greene, J. Edward. 1992. "Policy Options in Higher Education for Small States with Special Reference to the University of the West Indies." Documento preparado para el seminario del Banco Mundial sobre las políticas en materia de enseñanza superior en los países pequeños, Negara Brunei Darussalam, 14–18 de junio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Guin, Jacques. 1992. "Nouveaux Défis à l'Enseignement Supérieur: Qualité et Resources." Documento presentado en el seminario regional del Banco Mundial sobre la enseñanza superior en Africa, Harare, Zimbabwe. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Hanson, Philip and Keith Pavitt. 1987. *The Comparative Economics of Research, Development and Innovation in East and West: A Survey.* Nueva York: Harwood Academic Publishers.

Hayhoe, Ruth. 1989. *China's Universities and the Open Door.* Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.

Hinchcliffe, Keith. 1985. *Issues Related to Higher Education in Sub-Saharan Africa.* Documento de trabajo del Banco Mundial No. 780. Washington, D.C.

Hungría, Gobierno de. 1991. *Concept for Higher Education Development in Hungary.* Budapest: Coordination Office of Higher Education.

International Advisory Panel and Chinese Review Commission. 1991. *Evaluation Report: Chinese University Development Project II.* Washington, D.C.: National Academy Press.

Islamic Azad University. 1992. *Islamic Azad University.* Teherán.

Jaffe, Adam. 1989. "Real Effects of Academic Research." *American Economic Review* 79(diciembre):957–70.

James, Estelle. 1986. "Cross-Subsidization in Higher Education: Does It Pervert Private Choice and Public Policy?" En Daniel Levy, comp., *Private Education: Studies in Choice and Public Policy.* Nueva York: Oxford University Press.

Johnstone, D. Bruce. 1992. "Public and Private Financing Strategies for Higher Education in Asia." Documento preparado para el seminario de políticas generales del Banco Mundial sobre el fortalecimiento de la función de los sectores público y privado en la enseñanza superior en Asia. Singapur, 28 de junio–3 de julio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Kaneko, Motohisa. 1992. "A Comparative Study of Higher Education Development in Selected Asian Countries 1960–1990: Country Case Study: Japan." Banco Mundial, Asia, División de Población y Recursos Humanos, Departamento Técnico. Washington, D.C.

Kells, Herbert R. 1991. "Performance Indicators for Higher Education: A Critical Review with Policy Recommendations." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/56. Washington, D.C.

Kim, Ransoo. 1992. "A Comparative Study of Higher Education Development in Selected Asian Countries 1960–1990: A Country Case Study of Higher Education

in Korea." Banco Mundial, Asia, División de Población y Recursos Humanos, Departamento Técnico. Washington, D.C.

Klitgaard, Robert. 1986. *Elitism and Meritocracy in Developing Countries: Selection Policy for Higher Education.* Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Kornhauser, Aleksandra. 1992. "University-Industry Cooperation under Constraints: Experience of the International Center for Chemical Studies, Ljubljana, Slovenia." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/67. Washington, D.C.

Leslie, Larry y Paul Brinkman. 1988. *The Economic Value of Higher Education.* Nueva York: Macmillan.

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

————. 1991. "Problems of Privatization." Documento presentado en el seminario del Banco Mundial acerca de las innovaciones y mejoras en la enseñanza superior de los países en desarrollo, Kuala Lumpur, Malasia. 30 de junio–4 de julio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

————. 1992. "Towards State Supervision? Changing Patterns of Governance in Mexican Higher Education." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Lockheed, Marlaine, E. John Middleton y Greta Nettleton, comps. 1991. "Educational Technology: Sustainable and Effective Use." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/91/32. Washington, D.C.

Majumdar, Tapas. 1992. "Higher Education in India: Development, Financing and Governance: 1960–1990." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Manrakhan, Jagadish. 1992. "On Matters Related to the Brain Drain in Small States: The Mauritian Experience." Documento preparado para el seminario del Banco Mundial sobre las políticas en materia de enseñanza superior en los países pequeños, Negara Brunei Darussalam, 14–18 de junio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Mansfield, Edwin. 1992a. "Academic Research and Industrial Innovation." *Research Policy* 20(febrero):1–12.

————. 1992b. "Economic Returns from Investment in Research and Training." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Marimuthu, T. y S. Abraham. 1992. "Higher Education in Malaysia." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Marquis, Carlos. 1992. "Argentine Federal Government and the Universities." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Maxwell, Ian. 1980. *Universities in Partnership.* Edimburgo: Scottish Academic Press.

McMahon, Walter W. y Boediono. 1992. *Education and the Economy: The External Efficiency of Education.* Yakarta, Indonesia: Ministerio de Educación y Cultura.

Meek, V. Lynn. 1992. "Quality and Relevance of Higher Education in Small States." Documento preparado para el seminario del Banco Mundial sobre las políticas en materia de enseñanza superior en los países pequeños, Negara Brunei Darussalam, 14–18 de junio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Merrouni, Mekki. 1991. "L'Enseignement Supérieur au Maroc." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Mikhail, Sam. 1992. *The Non-University Sector of Higher Education in Developing Countries: A Survey of Recent Developments in Selected Countries.* Toronto, Canadá: Ryerson International Development Centre.

Moock, Joyce L. y Peter R. Moock. 1979. *Higher Education and Rural Development in Africa: Toward a Balanced Approach for Donor Assistance.* Nueva York: African-American Institute.

Muskin, Joshua A. 1992. "World Bank Lending for Science and Technology: General Operational Review." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/51R. Washington, D.C.

Mwiria, Kilemi. 1992. "University Governance: Problems and Prospects in Anglophone Africa." Banco Mundial, Oficina Regional de Africa, Departamento Técnico, División de Educación y Capacitación. Nota técnica No. 3. Washington, D.C.

Namuddu, Katherine. 1992. "Gender Perspective in African Higher Education." Banco Mundial, Oficina Regional de Africa, Departamento Técnico, División de Población y Recursos Humanos. Washington, D.C.

Narsey, Wadan. 1992. "Brain Drain in Pacific Island States." Documento preparado para el seminario del Banco Mundial sobre las políticas en materia de enseñanza superior en los países pequeños, Negara Brunei Darussalam, 14–18 de junio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Nelson, Richard. 1986. "Institutions Supporting Technical Advance in Industry." *American Economic Review*, 76(2):186–89.

————. 1990. "On Technological Capabilities and their Acquisition." En Robert Evenson y Gustav Ranis, comps., *Science and Technology: Lessons for Development Policy.* Boulder, Colo.: Westview.

Ngu, Jacob. 1992. "The Relevance of African Higher Education." Banco Mundial, Oficina Regional de Africa, Departamento Técnico, División de Población y Recursos Humanos. Washington, D.C.

Ngu, Jacob L., K. Blackett Ngu y J. C. Atangana. 1992. "Governance: The Cameroon Experience." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 1990. *Higher Education in California: Reviews of National Policies for Education.* París: OCDE.

Oey-Gardiner, Mayling. 1992. "Higher Education in Indonesia: Past Performance and Future Challenges." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Olasiji, T. Dele y Herbert R. Hengst. 1987. "Morale and Job Attitudes of Faculty and Administrators in a Nigerian University." Documento presentado en la trigésima

primera reunión anual de Comparative and International Education Society. Arlington, Va.: Comparative and International Education Society.

Orivel, François. 1991. "La crisis de las universidades de habla francesa del Africa subsahariana." *Perspectivas* 21(3):367–375.

Parker, Linda. 1992. "Industry-University Collaboration in Developed and Developing Countries." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/64. Washington, D.C.

Patel, I. G. 1991. "Higher Education and Economic Development: Keynote Address." Documento presentado en el seminario del Banco Mundial acerca de las innovaciones y mejoras en la enseñanza superior de los países en desarrollo, Kuala Lumpur, Malasia. 30 de junio–4 de julio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Paul, Jean-Jacques y Laurence Wolff. 1992. "The Economics of Higher Education in Brazil." Banco Mundial, División de Recursos Humanos, Departamento Técnico, documento No. 30 de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.

Psacharopoulos, George. 1980. *Higher Education in Developing Countries: A Cost-Benefit Analysis* Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 440. Washington, D.C.

———. 1990. "Priorities in the Financing of Education." *International Journal of Educational Development* 10(2/3):157–62.

———. 1991. "Higher Education in Developing Countries: The Scenario of the Future." *Higher Education* (Países Bajos) 21(1):3–9.

Ranis, Gustav. 1990. "Science and Technology Policy: Lessons from Japan and the East Asian NICs." En Robert Evenson y Gustav Ranis, comps., *Science and Technology: Lessons for Development Policy.* Boulder, Colo.: Westview.

Ransom, Angela. 1988. *Financing Higher Education in Francophone West Africa.* Serie de informes de seminarios de políticas del IDE No. 12. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Regel, Omporn. 1992. "The Academic Credit System in Higher Education: Effectiveness and Relevance in Developing Countries." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/59. Washington, D.C.

Reiffers, J. L. y William Experton. 1992. "L'Enseignement Supérieur en Tunisie." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Research Institute for Higher Education. 1987. "Public and Private Sectors in Asian Higher Education Systems." Informes del tercer seminario internacional sobre la enseñanza superior en Asia, Universidad de Hiroshima.

Richards, Alan. 1992a. "Higher Education in Central and Eastern Europe: Dilemmas and Opportunities of the Transition." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

———. 1992b. "Higher Education in Egypt." Políticas, Investigaciones y Asuntos Externos. Documento de trabajo No. 862. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Romain, Ralph. 1990. "Higher Education in Bank/IDA Lending." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Romer, Paul. 1990. "Endogenous Technical Change." *Journal of Political Economy*, 98(5), Parte 2, S71–102.

Rosenberg, Nathen. 1990. "Science and Technology Policy for the Asian NICs: Lessons from Economic History." En Robert Evenson y Gustav Ranis, comps., *Science and Technology: Lessons for Development Policy*. Boulder, Colo.: Westview.

Sack, Richard. 1991. "Higher Education in Algeria." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Saint, William. 1992. *Universities in Africa: Strategies for Stabilization and Revitalization*. Documento técnico del Banco Mundial No. 194. Washington, D.C.

Salmi, Jamil. 1984. "Educational Research on the Third World or with the Third World: A View from the South." *Institute of Development Studies Bulletin*, 14 de octubre(4). Brighton, Reino Unido.

————. 1991a. "The Higher Education Crisis in Developing Countries." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/91/37. Washington, D.C.

————. 1991b. "Perspectives on the Financing of Higher Education." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/91/45. Washington, D.C.

Sawyer, Akilagpa. 1992. "Relations between Government and Universities in Ghana." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Schwartzman, Simon y Lucia Klein. 1992. "Higher Education and Government in Brazil." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Scott, Maurice. 1989. *A New View of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.

Selvaratnam, Viswanathan. 1991. "Meeting Human Resource Needs of Developing Countries: the Contribution of Overseas Education." Documento presentado en la Conference on Overseas Education for Development, Princeton, Nueva Jersey. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Selvaratnam, Viswanathan y Omporn Regel. 1991. "Higher Education in the Republic of Yemen: The University of Sana'a." Políticas, Investigaciones y Asuntos Externos. Documento de trabajo No. 676. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

————. 1992. "Innovations in Higher Education: Singapore at the Competitive Edge." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Sesay, Allyson A. 1987. *Staff Productivity and Promotion in the Nigerian University System*. Sokoto: Universidad de Sokoto.

Setapanich, Nongram, Supaporn Kohengkul y Kuakul Chang-jai. 1992. "Higher Education in Thailand." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Sivalon, John. 1992. "The State and Higher Education in Tanzania." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Sutherland-Addy, Esi. 1992. "Access, Selection and Equity in African Higher Educa-

tion." Banco Mundial, Oficina Regional de Africa, Departamento Técnico, División de Población y Recursos Humanos. Washington, D.C.

Swamy, V. C. K. 1993. "The Open University." En P. G. Altbach y S. Chitnis, comps., *Higher Education Reform in India: Experience and Perspectives*. Nueva Delhi: Sage Publications.

Tan, Edita A. 1991. "Mechanics of Allocating Public Funds to Universities: Their Implications on Efficiency and Equity." Documento presentado en el seminario del Banco Mundial acerca de las innovaciones y mejoras en la enseñanza superior de los países en desarrollo, Kuala Lumpur, Malasia. 30 de junio–4 de julio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Tan, Jee-Peng y Alan Mingat. 1992. *Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Teichler, Ulrich, Helmut Winkler y Robert Kreitz. 1991. "Performance of Higher Education Measurements for Improvement: Evaluation of Outcomes." Documento presentado en el seminario del Banco Mundial acerca de las innovaciones y mejoras en la enseñanza superior de los países en desarrollo, Kuala Lumpur, Malasia. 30 de junio–4 de julio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Thulstrup, Erik W. 1992. "Improving the Quality of Research in Developing Country Universities." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/52. Washington, D.C.

Tindimubona, Alex R. 1992. "Research, Graduate Studies and Regional Cooperation in African Universities." Banco Mundial, División de Población y Recursos Humanos, Departamento Técnico, Oficina Regional de Africa. Washington, D.C.

UNESCO. 1986. *The International Technological University*. París.

————. 1990. *L'Enseignement Supérieur au Benin: Bilan et Perspectives*. Cotonou: Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle.

van Vught, Frans A. 1991. "Autonomy and Accountability in Government/University Relationships." Documento presentado en el seminario del Banco Mundial acerca de las innovaciones y mejoras en la enseñanza superior de los países en desarrollo, Kuala Lumpur, Malasia. 30 de junio–4 de julio. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Weifang, Min. 1991. "A Comparative Study of Higher Education Development in Selected Asian Countries 1960–1990: Country Case Analysis of China." Banco Mundial, División de Población y Recursos Humanos, Departamento Técnico, Asia. Washington, D.C.

————. 1992. "Autonomy and Accountability: An Analysis of the Changing Relationships Between the Government and Universities in China." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Williams, Gareth. 1986. "Internal Efficiency of Higher Education." Banco Mundial, División de Población y Recursos Humanos, Departamento Técnico, Asia. Washington, D.C.

Winkler, Donald R. 1990. *Higher Education in Latin America: Issues of Efficiency and Equity*. Documento de trabajo del Banco Mundial No. 77. Washington, D.C.

Woodhall, Maureen. 1992a. "Financial Diversification in African Higher Education." Banco Mundial, División de Población y Recursos Humanos, Departamento Técnico, Asia. Washington, D.C.

————. 1992b. "Turning Points in the Development of Higher Education in Asia: A Comparative Study of Alternative Patterns of Provision, Finance and Governance, 1960–90." Documento preparado para el seminario de políticas generales del Banco Mundial acerca de la enseñanza superior en Asia. Singapur, 28 de junio–3 de julio. Banco Mundial, División de Población y Recursos Humanos, Departamento Técnico, Asia. Washington, D.C.

Wu, Kin Bing. 1992. "Higher Education in Hong Kong: Investment in Science and Technology During the Time of Political and Economic Change." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Población y Recursos Humanos, División de Educación y Empleo, PHREE/92/70. Washington, D.C.

————. 1993a. "Science and Technology Education in Korea." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

————. 1993b. "Science and Technology Education in Taiwan [China]." Banco Mundial, serie de documentos de trabajo del Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Za'rour, George. 1988. "Universities in Arab Countries." Políticas, Investigaciones y Asuntos Externos. Documento de trabajo No. 62. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

————. 1991. "Higher Education in Jordan." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

Zhiri, Abdelwahed. 1991. "Higher Education in Selected Arab Countries: Issues of Efficiency and Employment." Serie del EDI de documentos de trabajo. Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico, Washington, D.C.

Ziderman, Adrian. 1990. "Universities and Development: The Evolving Role of the World Bank." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.

BANCO MUNDIAL

La enseñanza superior reviste capital importancia para el desarrollo económico y social, y, sin embargo, atraviesa por una crisis en todo el mundo. Los países tanto industriales como en desarrollo se esfuerzan por resolver el problema de cómo mejorar la educación superior al mismo tiempo que enfrentan reducciones en sus presupuestos.

La crisis reviste mayor gravedad en el mundo en desarrollo debido a que los ajustes fiscales han sido más drásticos y a que a estos países les ha resultado más difícil contener las presiones para aumentar las matrículas. El resultado ha sido una disminución notable del gasto medio por estudiante: por ejemplo, en Africa al sur del Sahara, se redujo de $6.300 en 1980 a $1.500 en 1988.

En este libro se demuestra cómo los países en desarrollo pueden reformar la enseñanza superior, a pesar de las grandes variaciones dentro del subsector de un país a otro. Utilizando datos provenientes de muchos informes y estudios de casos, se señalan cuatro orientaciones principales para la reforma: el fomento de más tipos de instituciones públicas y privadas; el suministro de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento; la redefinición de la función del Estado, y la adopción de políticas que hagan hincapié en la calidad y la equidad.

Este libro forma parte de la serie El desarrollo en la práctica, en la que se examina el progreso realizado y las políticas y prácticas que tienen más posibilidades de éxito para reducir la pobreza en el mundo en desarrollo. Es también el tercero de una serie dedicada a la educación. El primero se tituló *Educación primaria* (Documento de política del Banco Mundial, 1992a) y el segundo, *Educación técnica y formación profesional* (Documento de política del Banco Mundial, 1992b).

También a la venta en francés e inglés.

Diseño de la portada: Joyce C. Weston

ISBN 0-8213-2773-9