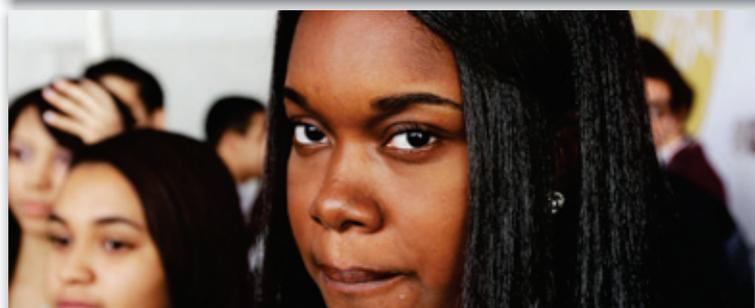


LA URGENCIA DE IR HACIA ADELANTE: PERSPECTIVAS DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Jamil Salmi



MinEducación
Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**





**LA URGENCIA DE IR HACIA ADELANTE:
PERSPECTIVAS DESDE LA EXPERIENCIA
INTERNACIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA**





LA URGENCIA DE IR HACIA ADELANTE: PERSPECTIVAS DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Jamil Salmi *

* Experto internacional en reformas de la Educación Superior. El autor quiere agradecer al equipo del Ministerio de Educación que proporcionó información útil y relevante para este trabajo, así como a Natalia Muñoz García por su excelente contribución como asistente de investigación. Sin embargo, los resultados, las interpretaciones y las conclusiones presentados en este documento son enteramente de la responsabilidad del autor. www.tertiaryeducation.org



**MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NACIONAL**

Ministra de Educación Nacional
María Fernanda Campo Saavedra

Viceministra de Educación Superior
Patricia del Pilar Martínez Barrios

Directora de Calidad para la Educación Superior
Juana Margarita Hoyos Restrepo

Exdirectora de Calidad para la Educación Superior
Alexandra Hernández Moreno

Director de Fomento para la Educación Superior
José Maximiliano Gómez

Asesora
Raquel Díaz Ortíz

**SECRETARÍA EJECUTIVA
DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO**

Secretaria Ejecutiva
Mónica López Castro

Directora de Programas de Ciencia y Tecnología
Mónica María Lozano Hincapié

Autor
Jamil Salmi

Producción editorial
SECAB-PUBLICACIONES

Coordinación Editorial
Zabrina Welter Llano

ISBN 978-958-691-523-6

Corrección de estilo
Viviana Gamboa

Diseño y diagramación
Héctor Suárez Castro

Impresión
ACVDO Publicidad y Medios impresos

Bogotá, agosto de 2013

Contenido

Introducción	9
Antecedentes	9
Enfoque	10
Metodología	10
Panorama de las reformas de Educación Superior en los países de la OCDE	13
Panorama del sistema de Educación Superior colombiano: fortalezas y áreas por mejorar	25
Acceso y equidad	25
Calidad y pertinencia	27
Producción científica y transferencia de tecnología	28
Gobernanza	29
Financiamiento	32
Opciones para las reformas de la Educación Superior en Colombia	35
La visión	36
El conjunto de medidas	38
Detonante para iniciar el proceso de reformas	54
Sostenibilidad de la reforma	55
Conclusión: oportunidades y riesgos del sistema de Educación Superior en Colombia	57
Referencias	59
Anexos	61
Anexo 1. Desarrollo de visiones para el futuro y planes estratégicos	61
Anexo 2. Reformas de gobernabilidad	75
Anexo 3. Aseguramiento y promoción de la calidad	82
Anexo 4. Promoción de la equidad	83
Anexo 5. Reformas de financiamiento	88
Anexo 6. Estadísticas sobre la tasa de matrícula y la importancia del sector privado en América Latina	93

Introducción

La productividad no lo es todo, pero en el largo plazo lo es casi todo.

Paul Krugman, Premio Nobel de Economía

Antecedentes

Colombia actuó en calidad de anfitrión de la Copa Mundial de Fútbol Sub 20 en julio de 2011. El presidente Juan Manuel Santos aprovechó esta ocasión para demostrar que el país tiene las capacidades de organizar un evento internacional del más alto nivel y expresó su confianza en el equipo nacional para clasificar al Mundial de 2014 en Brasil. “Estoy seguro de que en Brasil, Colombia tendrá un excelente desempeño y obtendrá resultados nunca antes logrados en nuestra historia, pues tenemos todos los ingredientes y un equipo muy bueno”, añadió el Presidente durante su discurso.

Sería de esperar que un día cercano la sociedad colombiana mostrara el mismo entusiasmo hacia la Educación Superior que el que expresa por el fútbol. Colombia aspira a ser miembro de la OCDE, por lo que sorprende la remota preocupación de la nación ante los logros poco alentadores de las universidades del país, tanto a nivel regional como internacional. Ninguna universidad colombiana aparece en el rango de Shanghái de las mejores 500 universidades del mundo, ni de las mejores 400 universidades del *Times Higher Education*. ¿Acaso es la contribución de las universidades –donde se gesta el capital humano y social, la innovación y la tecnología– menos meritoria que el fútbol en el orgullo colectivo de los colombianos?

Al igual que los demás países emergentes, Colombia está en busca de soluciones duraderas que aceleren el crecimiento económico y combatan la pobreza, reconociendo que el fortalecimiento del capital humano es pilar esencial de la política de desarrollo económico y social. En este contexto, el sistema de Educación Superior colombiano se enfrenta a nuevas tendencias en el entorno mundial, que afectan no sólo la forma en que operan las instituciones de Educación Superior sino también su propósito. Entre las dimensiones de cambio más fuertes cabe destacar los efectos convergentes de la globalización, la importancia creciente del conocimiento como principal motor del crecimiento económico, y la revolución de la información y de las comunicaciones. La acumulación del conocimiento y su aplicación a la mejora de la

productividad –factores preponderantes del desarrollo económico– determinan cada vez más la ventaja competitiva de un país en la economía mundial.

Frente a la urgencia de modernizar y reformar su sistema de Educación Superior, las autoridades colombianas les pidieron a la OCDE y al Banco Mundial una mirada externa sobre las fortalezas y las debilidades del sistema tanto a nivel nacional como en el Departamento de Antioquia, una de las regiones más relevantes para el país. El informe nacional destaca en particular la importancia de fortalecer la calidad y pertinencia de los programas y de elaborar una estrategia sostenible de financiamiento de la expansión de la cobertura con equidad (OCDE y Banco Mundial, 2012). El informe sobre Antioquia resalta los desafíos de eliminar las disparidades que afectan a los grupos desfavorecidos (quintiles más pobres, población rural), y de formar vínculos más estrechos entre las instituciones de Educación Superior y el mundo productivo para acelerar el desarrollo económico del Departamento (OCDE, 2012).

Consciente de estos retos, el Gobierno nacional elaboró un proyecto de reforma a través de la nueva Ley de Educación Superior presentada al Congreso en 2011. Aunque el contexto político no permitió que se tramitara exitosamente, la urgencia de mirar hacia otros horizontes y de emprender reformas profundas en Colombia es más fuerte que nunca, especialmente si la nación aspira a ser miembro de la OCDE. Por tal motivo, el Ministerio de Educación instauró en 2012 el Diálogo Nacional para la construcción de una propuesta consensuada de la reforma de la Educación Superior; hizo uso de varios instrumentos, como las mesas virtuales de diálogo sobre el futuro de la Educación Superior, encuentros con los rectores y varios de los actores involucrados, talleres, foros y diálogos regionales. El presente informe, preparado a solicitud del Ministerio de Educación, se inscribe en la misma línea de búsqueda de soluciones innovadoras para el desarrollo del sistema colombiano de Educación Superior.

Enfoque

El principal objetivo de este informe es ofrecerle al Ministerio de Educación Nacional, bajo el liderazgo del Viceministerio de Educación Superior, una visión comprensiva de las principales reformas de Educación Superior emprendidas por los países de la OCDE y otros países desarrollados en la última década. Esta síntesis sirve de insumo para analizar la posición del sistema de Educación Superior colombiano en el escenario internacional –más allá del solo contexto regional de América Latina–. Tiene también el propósito de identificar las fortalezas de las instituciones colombianas de Educación Superior y los desafíos que estas enfrentan para un mejor cumplimiento con su misión de ser instrumentos vitales de desarrollo del capital humano que requiere el país, bajo este referente internacional.

Metodología

El diagnóstico y las opciones de reformas presentados en este informe se basan en cuatro fuentes de información usadas de manera complementaria: (i) publicaciones oficiales del Gobierno colombiano, de la OCDE y del Banco Mundial; (ii) documentos productos de investigación académica sobre el diseño y la implementación de reformas de Educación Superior

en países de la OCDE y de América Latina desde 2002; (iii) documentos y propuestas surgidos de las Mesas Virtuales de Diálogo Nacional sobre Educación Superior; (iv) entrevistas con una pequeña muestra de rectores, exrectores y otros expertos colombianos, y; (v) marco analítico y base de datos del autor sobre reformas de Educación Superior en el mundo.

El informe presenta inicialmente una síntesis de las principales reformas de Educación Superior en los países de la OCDE. Luego lleva a cabo un *benchmarking* (una comparación) de los resultados de las universidades colombianas desde una perspectiva internacional y explora los factores fundamentales que pueden limitar su desempeño. Finalmente el informe ofrece una serie de propuestas para elaborar y poner en marcha una política voluntaria y audaz de reforma del sistema de Educación Superior, con énfasis tanto en los aspectos técnicos como de factibilidad política.

Panorama de las reformas de Educación Superior en los países de la OCDE

Un buen número de países miembros de la OCDE ha propiciado una significativa transformación de su sistema de Educación Superior durante la última década. Estos cambios reflejan el impacto combinado de tres tipos de factores: (i) factores de estímulo, (ii) factores de ruptura (*disruption*), y (iii) factores de crisis.

Los **factores de estímulo** provienen de proyectos de gobierno que apuntan directamente a la Educación Superior como pilar fundamental del desarrollo económico y social de los países. En Europa occidental, por ejemplo, la agenda de Lisboa –del año 2000– tiene como objetivo hacer de la Unión Europea “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social”. Uno de los instrumentos esenciales de la Estrategia de Lisboa es la política de investigación y desarrollo que, junto con la educación y la innovación, forman el “Triángulo del Conocimiento” que ha de permitir a Europa preservar su dinamismo económico y su modelo social. El fin perseguido por el séptimo programa marco de investigación (2007-2013) consiste en reforzar el Espacio Europeo de Investigación y estimular la inversión nacional para alcanzar el objetivo de la Estrategia 2020 de dedicar 3% del PIB a la investigación.¹

En este sentido, se espera que las universidades europeas preparen a los jóvenes y adultos para desempeñar un papel en la sociedad del conocimiento, en la que el desarrollo económico, social y cultural dependa sobre todo de la creación y de la transmisión del conocimiento y de las habilidades. Las universidades deben contribuir a alcanzar los objetivos de innovación establecidos en la agenda de Lisboa, en especial a través de su compromiso con la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior y del Área Europea de Investigación.

Los **factores de ruptura** corresponden a innovaciones tecnológicas, nuevas modalidades de rendición de cuentas, y a tendencias globales que influyen directamente en la manera en que las instituciones de Educación Superior enseñan y funcionan. Dentro de estos factores de ruptura se encuentran:

- Internet, los nuevos recursos digitales y las nuevas modalidades tecnológicas disponibles para el auto-aprendizaje y la enseñanza a distancia –clases “al revés” (*flipped classroom*)

¹ Fuente: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/research_and_development_es.htm

que hacen uso de aulas tecnológicas de aprendizaje interactivo, material educativo de libre circulación (*open educational resources*), “insignias digitales” (*badges*), canales de colaboración en línea, y MOOCS (*Mass Online Open Courses*) descritos en el Recuadro 1 (Barber *et al*, 2013; Mehaffy, 2012);

- los rangos internacionales que ofrecen medidas de comparación del desempeño de las universidades (Salmi *et al*, 2007; Rauhvargers, 2011 y 2013);
- los nuevos proveedores de Educación Superior, como las universidades sin o con fines de lucro y las universidades corporativas, que ofrecen cualificaciones enfocadas en el mercado laboral (Banco Mundial, 2002; Barber *et al*, 2013);
- la creciente competencia por el talento a nivel global, que se traduce en una circulación mayor de los mejores académicos y una movilidad acelerada de los estudiantes más talentosos (Salmi, 2009; Wildawski, 2010).

Recuadro 1. Desarrollo de los MOOCS (*Mass Online Open Courses*)

¿Se encuentra acaso el futuro de la Educación Superior en el mundo virtual? En los últimos 18 meses ha tenido lugar una nueva modalidad pedagógica en el panorama de la Educación Superior: los famosos MOOCS (*Mass Online Open Courses*). Se trata de cursos gratuitos en línea, organizados por algunas de las universidades más prestigiosas del mundo como Harvard, MIT, Standford y Berkeley. Con la capacidad de llegar a millones de estudiantes en el mundo, ofrecen clases diseñadas y dictadas por destacados profesores. Los MOOCS han sido considerados la solución a varios problemas de los sistemas de Educación Superior: calidad del aprendizaje, expansión de la cobertura, financiamiento sostenible...

Si bien es cierto que los MOOCS cuentan con aspectos muy prometedores, se duda que sean la respuesta mágica a los desafíos que encuentra la Educación Superior en los países en vía de desarrollo. Desde el punto de vista pedagógico, se debe reconocer que los MOOCS presentan ventajas importantes en tanto están adaptados al aprendizaje individual a través del computador. También ofrecen la oportunidad de acceder a una infinidad de recursos digitales de gran valor educativo.

Sin embargo, los cursos ofrecidos bajo la modalidad MOOC no son interactivos. Son cursos presentados por profesores que carecen de una relación directa con sus estudiantes. Por tanto, los MOOCS facilitan el fácil acceso a conocimientos más avanzados, pero no reemplazan el aprendizaje basado en la experiencia y la interacción social que caracterizan la vida universitaria. Además, puesto que los jóvenes buscan ganar títulos que les faciliten encontrar buenos empleos en el mercado laboral, los MOOCS no son de gran ayuda en este sentido, a pesar de los intentos que han hecho los Congresos de California y Florida en EEUU de obligar a las universidades públicas a reconocerlos como parte integral del programa de esas universidades. Finalmente, desde el punto de vista financiero, no existe aún un modelo de operación económico y viable para los MOOCS. Hasta la fecha, se han efectuado como proyectos no rentables financiados por las universidades involucradas, que crean una gran visibilidad pública pero muy pocos ingresos.

Fuente: Barber *et al*, 2013; Mehaffy, 2012.

Los **factores de crisis** provienen de las dificultades económicas y financieras surgidas desde 2008, que impactan negativamente en los presupuestos nacionales para Educación Superior, en la capacidad de los estudiantes y de sus familias para contribuir al gasto educativo, y en las oportunidades de empleo para los egresados de la Educación Superior.

Estos factores de estímulo, de ruptura y de crisis, influyen de manera significativa en los programas y las competencias que las instituciones de Educación Superior ofrecen, en los métodos pedagógicos, y en las características del entorno en el que operan.

Las reformas realizadas por países miembros de la OCDE en la última década contemplan las siguientes categorías:

- Estrategias de desarrollo de la Educación Superior en el marco de una visión nacional de desarrollo y competitividad
 - Planes estratégicos para el futuro de la Educación Superior
 - Iniciativas de excelencia para el desarrollo de universidades de rango mundial
- Reformas de gobernabilidad
 - Liderazgo, coordinación y supervisión del sistema a nivel nacional
 - Autonomía institucional y rendición de cuentas
 - Rol y configuración de las juntas directivas de las universidades
 - Modalidades de selección de los rectores
- Aseguramiento y promoción de la calidad
 - Establecimiento de una agencia nacional de evaluación y/o acreditación
 - Desarrollo de un sistema nacional de cualificaciones
 - Observatorio del mercado laboral
 - Medición de los logros académicos
- Innovaciones organizacionales, curriculares o pedagógicas
 - Fusión entre instituciones de Educación Superior
 - Estructura y duración de las carreras
 - Introducción de un sistema de créditos académicos transferibles
 - Reconocimiento de las competencias adquiridas afuera del sistema de Educación Superior
 - Desarrollo de carreras y programas a distancia y/o en línea
- Promoción de la internacionalización
 - Programas de movilidad de los académicos y de los estudiantes
 - Programas de becas para capacitación de capital humano de alto nivel en el extranjero
 - Adopción del inglés como idioma de investigación y/o enseñanza

- Promoción de la equidad
 - Plan nacional de promoción de la equidad
 - Medidas financieras de apoyo a los estudiantes
 - Medidas no financieras de promoción de la equidad
- Reformas de financiamiento
 - Movilización de recursos adicionales (presupuesto nacional y/o cobro de matrícula)
 - Mecanismos de asignación de los recursos públicos

Entre las reformas que recién tuvieron lugar en países miembros de la OCDE, las hay de primera y segunda generación. Las primeras abordan problemas fundamentales de los sistemas de Educación Superior –financiamiento, equidad y aseguramiento de la calidad, por ejemplo–, y corresponden a los pasos iniciales que toma un país para adoptar un enfoque más adecuado. Estos pueden incluir la introducción de costos compartidos mediante el pago de derechos de matrícula, la instauración de la acreditación y la evaluación en sistemas donde no existía una instancia nacional de control de la calidad, la adopción de un sistema de créditos académicos transferibles, y el inicio de la aplicación de mecanismos transparentes de asignación de recursos.

Las reformas de segunda generación las emprenden los países que ya han resuelto varios de sus problemas básicos, pero que necesitan realizar ciertos ajustes a las reformas de primera generación para corregir efectos o defectos que no fueron contemplados en un principio. Se incluyen en esta categoría la ampliación de la elegibilidad de un programa de créditos educativos a todas las instituciones de Educación Superior en un sistema diversificado, o la transformación de un sistema de acreditación de programas en acreditación institucional.

En los cuadros 1 a 7 que a continuación se presentan, se ilustran ejemplos de los países que han llevado a cabo las reformas más significativas en cada categoría.

Cuadro 1. Estrategias de desarrollo de la Educación Superior

Reforma	Definición y ejemplos
Plan estratégico para el futuro de la Educación Superior	<p>Documento consensuado que articula una visión sobre el futuro de la Educación Superior en el país, metas de desarrollo cuantitativo y cualitativo, cambios necesarios en la configuración institucional, y un plan de reformas e inversiones.</p> <p>Australia (2010), Estado de Indiana en EEUU (2012), Inglaterra (2013), Irlanda (2012), Nueva Zelanda (2010).</p>
Iniciativa de Excelencia para el desarrollo de universidades de rango mundial	<p>Para dar un salto cualitativo mediante sus mejores universidades, en varios países se han hecho grandes aportes de recursos a unas pocas instituciones, con el fin de crear centros de excelencia dentro de las mismas.</p> <p>Varios países en Europa y Asia (ver Anexo 1).</p>

Cuadro 2. Reformas de gobernabilidad

Reforma	Definición y ejemplos
Liderazgo, coordinación y supervisión del sistema a nivel nacional	Programas de capacitación de los líderes universitarios. <i>UK Higher Education Leadership Foundation, 2004.</i>
Autonomía institucional y rendición de cuentas	Transferencia de responsabilidades de la autoridad nacional a las universidades en términos de gestión de recursos humanos y financieros y aspectos académicos; exigencia de una rendición de cuentas más estricta y detallada (acreditación, auditorías financieras, indicadores de desempeño, rangos, etc.). La mayoría de los países de la OCDE (ver Anexo 2).
Rol y configuración de las juntas directivas de las universidades	Transferencia de responsabilidades del consejo académico a la junta directiva; inclusión de miembros externos en la junta (mundo laboral, sociedad civil, etc.). Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Portugal y Reino Unido.
Modalidades de selección de los rectores	Selección del rector por la junta directiva después de una búsqueda con base en criterios profesionales; en algunos casos, procesos de selección a nivel internacional. Dinamarca, Finlandia, Portugal.

Cuadro 3. Reformas del sistema de aseguramiento de la calidad

Reforma	Definición y ejemplos
Establecimiento de una agencia nacional de evaluación y/o acreditación	Creación de una agencia independiente de evaluación/acreditación, en la mayoría de los casos según criterios del proceso de Bolonia. Irlanda, Países Bajos (2011), Austria (2012), Estonia (2010).
Desarrollo de un sistema nacional de cualificaciones	Establecimiento o fortalecimiento del sistema nacional de cualificaciones. Australia, Escocia, Irlanda, Nueva Zelanda y otros países de Europa, de acuerdo al proceso de Bolonia.
Establecimiento de un sistema de evaluación de los resultados de los egresados en el mercado laboral	Establecimiento de observatorios del mercado laboral que miden tasas de empleo de los egresados, duración de búsqueda de empleo, tipos de empleo, salarios, y evolución de las carreras. Francia, Inglaterra, Italia.
Medición de los logros académicos	Desarrollo de pruebas de medición de los conocimientos y competencias adquiridos por los estudiantes (antes de graduarse, o comparación entre el primer y el último año). Iniciativas de algunas instituciones de Educación Superior en EEUU y Canadá. Iniciativa AHELO de la OCDE.

Cuadro 4. Innovaciones organizacionales, curriculares o pedagógicas

Reforma	Definición y ejemplos
Fusión entre instituciones de Educación Superior	Fusión entre dos o más instituciones con base en criterios de complementariedad científica y/o proximidad geográfica, para lograr una masa crítica y/o fortalecer programas de enseñanza e investigación. Dinamarca (2008), Finlandia (2012), Irlanda (2013).
Estructura y duración de las carreras	Armonización de la duración de los títulos (licenciatura, maestría, doctorado) en los países europeos partícipes del proceso de Bolonia.
Introducción de un sistema de créditos académicos transferibles	Transformación de los programas en módulos compuestos por créditos académicos transferibles de una institución a otra. Casi todos los países de la OCDE, y recientemente los países europeos partícipes del proceso de Bolonia.
Organización de los programas y cursos en términos de competencia a lograr	Diseño de los programas y cursos según las competencias que los egresados tienen que adquirir. Varios de los países europeos que participan en el proceso de Bolonia.
Reconocimiento de las competencias adquiridas afuera del sistema de Educación Superior	Sistema de evaluación y equivalencias para el reconocimiento de habilidades y competencias adquiridas en el trabajo o de manera informal. Alemania, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Portugal, Suecia.
Desarrollo de carreras y programas a distancia y/o en línea	En casi todos los países (universidad abierta o a distancia); en muchas instituciones de Educación Superior, como modalidad híbrida o a distancia en línea.

Cuadro 5. Políticas de promoción de la internacionalización

Reforma	Definición y ejemplos
Programas de movilidad de los académicos y de los estudiantes	Financiamiento disponible para estadias de académicos y estudiantes en universidades de otros países. Casi todos los países de la OCDE, y recientemente en los países europeos que participan en el proceso de Bolonia (programas ERASMUS, Marie Curie, etc.).
Programas de becas para formación de capital humano de alto nivel en el extranjero	Programa de becas para estudiantes de maestría y doctorado en el extranjero. La mayoría de países miembros de la OCDE.
Adopción del inglés como idioma de investigación y/o enseñanza	Uso del inglés como idioma de enseñanza en una proporción creciente de clases de pregrado, y en programas completos de maestría. Holanda, países escandinavos, Corea del Sur. Francia adoptó en mayo de 2013 una ley que autoriza la enseñanza de clases de pregrado en inglés.

Cuadro 6. Políticas de promoción de la equidad

Reforma	Definición y ejemplos
Plan nacional de promoción de la equidad	Planes específicamente dedicados a contrarrestar las desigualdades en la Educación Superior a partir de un diagnóstico de la gravedad del problema, definiendo metas en términos de acceso y éxito, y proponiendo un plan de acción con medidas financieras y no financieras. Estado de Texas en EEUU, (2008), Irlanda (2008).
Medidas financieras de apoyo a los estudiantes	Programas de becas y créditos educativos para apoyar a los estudiantes desfavorecidos. La mayoría de países miembros de la OCDE.
Medidas no financieras de promoción de la equidad	Programas para mejorar el acceso y la permanencia de los estudiantes desfavorecidos: (i) Puentes entre las universidades y los colegios de secundaria (<i>outreach and bridges</i>). EEUU y Canadá a nivel institucional o estatal/provincial. (ii) Programas de discriminación positiva para el acceso de grupos minoritarios. EEUU y Francia. (iii) Programas para mejorar la permanencia. EEUU.

Cuadro 7. Reformas de financiamiento

Reforma	Definición y ejemplos
Aumento significativo del presupuesto nacional para Educación Superior	Aumento de los recursos públicos para Educación Superior (Dinamarca) o aportes extraordinarios dentro del contexto de las Iniciativas de Excelencia (países indicados en el Anexo 1).
Cobro de matrícula	Aumento significativo del costo de la matrícula. Inglaterra, 2012. Reintroducción del cobro de matrícula después de una interrupción de 14 años. Irlanda, 2012. Cobro de matrícula para estudiantes extranjeros. Suecia, 2011.
Mecanismos de asignación de los recursos públicos	Reformas de las modalidades de asignación de los recursos públicos para vincular los aportes a las instituciones con criterios de desempeño: (i) fórmulas basadas en los resultados (egresados, publicaciones) como en Dinamarca u Holanda; (ii) fondos competitivos (iniciativas de excelencia, fondos de investigación) (iii) contratos/acuerdos de desempeño; o (iv) programas de bonos (<i>vouchers</i>) como en Lituania (2008).

El país que más reformas ha efectuado a su sistema de Educación Superior en la última década es Dinamarca, con una profunda transformación de la gobernabilidad de las universidades, fusiones entre instituciones, un programa de internacionalización y capacitación de doctorados en EEUU, y un aumento considerable del financiamiento del Estado. El impacto de estas reformas se evidencia en la escalada que las mejores universidades danesas han tenido en los rangos. En el caso del rango de Shanghái, por ejemplo, la Universidad de Copenhagen ascendió de la posición 65 en 2003 a la 44 en 2012; la Universidad de Aarhus, que se encontraba en el grupo que comprende 101-150 en 2003, está ahora de 86.

A manera de conclusión de esta sección, se presenta en el Cuadro 8 un resumen de la frecuencia con la que se adoptan las principales reformas en los países miembros de la OCDE, y su comparación con Colombia.

Cuadro 8. Resumen de las reformas en la OCDE y en Colombia

Reformas	OCDE	Colombia
Plan estratégico para el futuro de la Educación Superior	Pocos países	Propuesta de nueva ley en 2011 (sin resultado)
Iniciativa de Excelencia para el desarrollo de universidades de rango mundial	Varios países	No hay iniciativa
Liderazgo, coordinación y supervisión del sistema a nivel nacional	Pocos países	Proyecto de la Superintendencia (en fase de evaluación)
Autonomía institucional y rendición de cuentas	Creciente autonomía y rendición de cuentas	Escasa rendición de cuentas
Rol y configuración de las juntas directivas de las universidades	Papel más importante y participación creciente de representantes externos	No hay cambios
Modalidades de selección de los rectores	Algunos países	No
Establecimiento de una agencia nacional de evaluación y/o acreditación	Casi todo los países	Pionera en 1993
Desarrollo de un sistema nacional de cualificaciones	Algunos países	Incipiente
Observatorio de los resultados de los egresados en el mercado laboral	Algunos países	Pionera
Medición de los logros académicos	Muy pocos países	Pionera con prueba SABER PRO (anteriormente ECAES)

Reformas	OCDE	Colombia
Fusión entre instituciones de Educación Superior	Algunos países	No
Estructura y duración de las carreras	Todos los países europeos	Pocas universidades
Introducción de un sistema de créditos académicos transferibles	Varios países	Número creciente de universidades
Organización de los programas y cursos según competencias a adquirir	Varios países	Algunas instituciones de Educación Superior
Reconocimiento de las competencias adquiridas por fuera del sistema de Educación Superior	Algunos países	No
Desarrollo de carreras y programas a distancia y/o en línea	Varios países	Algunas universidades
Programas de movilidad de los académicos y de los estudiantes	La mayoría de los países	Incipiente
Programas de becas para formación de capital humano de alto nivel en el extranjero	Algunos países	Escala reducida
Adopción del inglés como idioma de investigación y/o enseñanza	Países del norte de Europa y asiáticos	No
Plan nacional de promoción de la equidad	Pocos países	Programa ACCES de ICETEX y CERES
Medidas financieras de apoyo a los estudiantes	Varios países	Primer país del mundo con una agencia de crédito educativo (ICETEX desde 1951)
Medidas no financieras de promoción de la equidad	Algunos países	Algunas universidades
Aumento significativo del presupuesto nacional para Educación Superior	Algunos países	No
Cobro de matrícula	Pocos países	No
Mecanismos de asignación de los recursos públicos con base al desempeño	Varios países	No

Fuente: elaboración propia.

Según la información recogida en el Cuadro 8, Colombia se distingue positivamente en tres aspectos. Primero, al haber creado la primera agencia de crédito educativo en el mundo y continuar ejerciendo un liderazgo en el escenario internacional. En segundo lugar, con las pruebas SABER-PRO, Colombia es uno de los pocos países en el mundo que evalúan el aprendizaje de los alumnos en la Educación Superior. Y tercero, mediante la creación del Observatorio del Mercado Laboral, el Ministerio de Educación provee información pertinente sobre la vida laboral de los egresados.

En el área de acreditación Colombia fue también pionera al inicio de los años noventa. Sin embargo, parece que el sistema de aseguramiento de la calidad no ha logrado evolucionar suficientemente rápido, mientras que el sistema de Educación Superior colombiano ha crecido y ha diversificado la oferta en tipos de instituciones y programas. Es preocupante observar, por ejemplo, que apenas el 10% de las universidades del país han obtenido la acreditación institucional de alta calidad; siendo la proporción aún más baja para las universidades públicas que, en teoría, deberían servir de modelo para las demás instituciones.

Así las cosas, se constata a partir de este ejercicio comparativo que Colombia, al igual de casi todos los países de América Latina, ha avanzado poco en la implementación del tipo de reformas emprendidas en los países de la OCDE en los últimos diez años, especialmente las reformas de gobernanza y financiamiento que han apoyado los esfuerzos de desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de Educación Superior de varios países desarrollados.

De igual manera se pueden comparar las recientes reformas efectuadas en los países de América Latina con relación a la evolución de Colombia (Cuadro 9).

Cuadro 9. Resumen de las reformas en América Latina y en Colombia

Reformas	América Latina	Colombia
Plan estratégico para el futuro de la Educación Superior	Ningún país	Propuesta de nueva ley en 2011 (sin resultado)
Iniciativa de excelencia para el desarrollo de universidades de rango mundial	Ningún país	No hay iniciativa
Liderazgo, coordinación y supervisión del sistema a nivel nacional	Propuesta de Superintendencia en Chile Creación de un Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología en República Dominicana	Proyecto de la Superintendencia (en fase de evaluación)
Autonomía institucional y rendición de cuentas	Escasa rendición de cuentas	Escasa rendición de cuentas
Distinción legal entre universidades con fines de lucro y sin fines de lucro	Brasil, México, Perú	Incluida en la propuesta de ley que no se aprobó

Reformas	América Latina	Colombia
Rol y configuración de las juntas directivas de las universidades	Modelo tradicional de junta con pocas responsabilidades y sin representantes independientes del Gobierno o de la universidad	No hay cambios
Modalidades de selección de los rectores	No hay cambios	No hay cambios
Establecimiento de una agencia nacional de evaluación y/o acreditación	La mayoría de los países (faltan Guatemala, Honduras y Venezuela)	Pionera en 1993
Cierre de universidades de mala calidad	Ecuador (2012), El Salvador (2003)	Se intentó pero no se logró
Desarrollo de un sistema nacional de cualificaciones	Incipiente	Incipiente
Observatorio de los resultados de los egresados en el mercado laboral	Chile, México	Pionero
Medición de los logros académicos	Brasil (Provão/ENADE), México	Pionera con prueba SABER PRO (anteriormente ECAES)
Fusión entre instituciones de Educación Superior	No	No
Estructura y duración de las carreras	Pocas universidades han reducido la duración del pregrado	Pocas universidades han reducido la duración del pregrado
Introducción de un sistema de créditos académicos transferibles	Número creciente de universidades	Número creciente de universidades
Organización de los programas y cursos según competencias a adquirir	Algunas instituciones de Educación Superior	Algunas instituciones de Educación Superior
Reconocimiento de las competencias adquiridas por fuera del sistema de Educación Superior	No	No
Desarrollo de carreras y programas a distancia y/o en línea	Algunas universidades (Tecnológico de Monterrey, líder)	Algunas universidades
Programas de movilidad de los académicos y de los estudiantes	La mayoría de los países	Incipiente

Reformas	América Latina	Colombia
Programas de becas para formación de capital humano de alto nivel en el extranjero	Brasil (Ciencias sin Fronteras), Chile (Becas Chile), Ecuador (Universidades de Excelencia)	Escala reducida (COLCIENCIAS)
Adopción del inglés como idioma de investigación y/o enseñanza	No	No
Plan nacional de promoción de la equidad	Argentina (Programa de Expansión de la Educación Superior), Brasil (nuevas universidades federales - REUNI, PROUNI)	Programa ACCES de ICETEX y CERES
Medidas financieras de apoyo a los estudiantes	Brasil (créditos), Chile (becas y créditos), Costa Rica (créditos), El Salvador (disolución del crédito educativo)	Primer país del mundo con una agencia de crédito educativo (ICETEX desde 1951)
Medidas no financieras de promoción de la equidad	Brasil (cuotas para afro-brasileros)	Algunas universidades (permanencia)
Aumento significativo del presupuesto nacional para Educación Superior	Brasil, Chile, Ecuador	No
Cobro de matrícula	Posible próxima eliminación en Chile; eliminación en Ecuador	No
Mecanismos de asignación de los recursos públicos con base en el desempeño	Convenios de desempeño en Chile (2010) y Costa Rica (2013)	No

Fuente: elaboración propia.

Esta comparación revela tres aspectos importantes. Primero, en general la región de América Latina está rezagada con relación a los países de la OCDE en reformas de Educación Superior. Solamente algunos países –Colombia incluida– se hallan a la vanguardia en las áreas de crédito educativo, observatorios del mercado laboral y medición de logros académicos. Segundo, los desafíos que tiene Colombia son muy similares a los de la mayoría de los demás países de América Latina, así como las exigencias de reforma para el óptimo funcionamiento de la Educación Superior, como la gobernanza y el financiamiento. Finalmente, es importante destacar que tres países de la región han logrado establecer una legislación adecuada para distinguir entre universidades privadas sin fines de lucro e instituciones con fines de lucro, tarea que intentó realizar Colombia mediante el proyecto de Ley de Educación Superior de 2011, pero que no se aprobó.

Panorama del sistema de Educación Superior colombiano: fortalezas y áreas por mejorar

Si fracasamos en cambiar radicalmente nuestro modelo educativo, lo trágico es que la misma cohorte que estamos tratando de “proteger” podría encontrar su futuro completamente reducido por nuestra timidez.

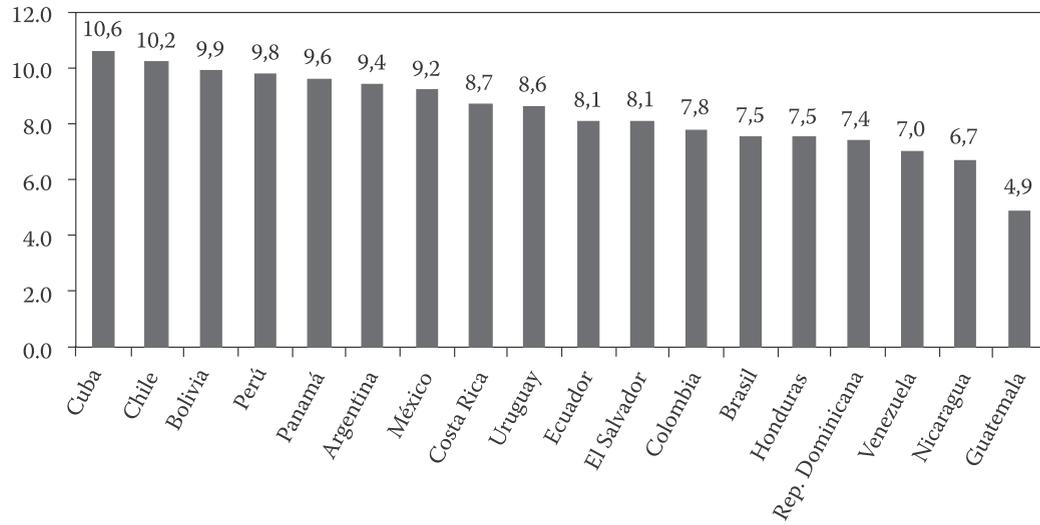
David Puttnam, conferencia en MIT, junio de 2012

La evaluación del sistema de Educación Superior colombiano se enfoca en sus resultados en términos de (i) acceso y equidad, (ii) calidad y pertinencia, (iii) producción científica a través de la investigación y de la transferencia de tecnología, y en los determinantes de estos resultados desde el punto de vista de (iv) la gobernanza, y (v) el financiamiento. Los elementos de diagnóstico responden a una síntesis de las conclusiones del informe de evaluación de la Educación Superior del OCDE y del Banco Mundial (2012), del informe de la OCDE sobre el impacto de la Educación Superior en el Departamento de Antioquia (2011) y la experiencia del autor a lo largo de muchos años de trabajo en Colombia.

Acceso y equidad

El Gráfico 1 compara los logros de varios países de América Latina, medidos por el número de años de educación de la población adulta. Se ilustra así el desafío que debe emprender Colombia en términos de acceso a la educación.

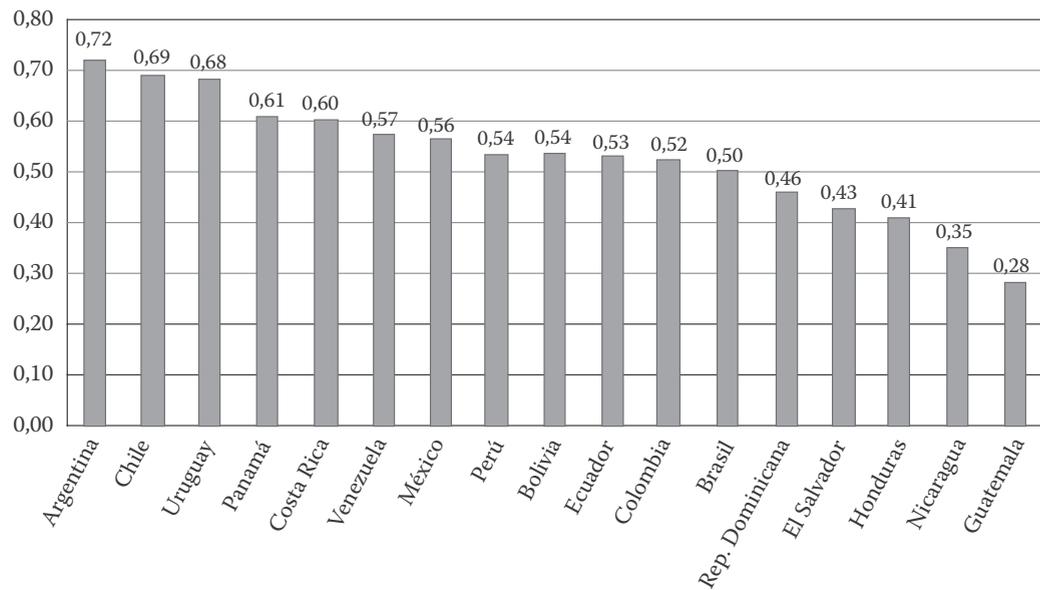
Gráfico 1. Número de años de estudios de la población adulta (2010)



Fuente: CINDA (2011), p. 66.

El Gráfico 2 muestra el nivel de desigualdades educativas en los países de América Latina. Cuanto más alto el valor del índice (entre 0 y 1), hay una mayor igualdad en el sistema del país en cuestión.

Gráfico 2. Índice de desigualdad en educación (2012)



Fuente: UNDP – Informe sobre Desarrollo Humano, 2013.

El cuadro 11 presenta los principales logros y desafíos relacionados con el acceso a la Educación Superior y a la equidad para los grupos que componen a la sociedad colombiana.

Cuadro 11. Acceso y equidad

Aspectos principales	Fortalezas	Áreas por mejorar
Ampliación de la cobertura	Crecimiento rápido de la población estudiantil en la última década	Tasa de matrícula de los grupos más pobres todavía muy baja
Configuración institucional	Buena diversificación institucional (SENA, institutos, CERES)	Instituciones no universitarias mal dotadas y mal vistas
Apoyo financiero a estudiantes desfavorecidos	ICETEX (programa ACCESS); Alianza Acceso con Equidad en Antioquia	Recursos insuficientes para atender la demanda
Medidas no financieras de promoción de la equidad	ICETEX (programa de atención integral)	Recursos insuficientes para atender la demanda
Permanencia	Algunas experiencias exitosas de mejora de la permanencia	Nivel muy alto de deserción

Calidad y pertinencia

El Cuadro 12 presenta los resultados del análisis de los aspectos principales de calidad y pertinencia.

Cuadro 12. Calidad y Pertinencia

Aspectos principales	Fortalezas	Áreas por mejorar
Registro calificado	Exigencia para todos los programas nuevos	Estándares no muy altos para garantizar calidad mínima
Sistema de aseguramiento de la calidad	Pionero en América Latina	Coordinación y articulación entre CNA y CONACES Independencia de los organismos de aseguramiento de la calidad
Medición de los logros académicos	Pruebas SABER 11 y SABER Pro	Necesidad de revisar Saber 11 de manera que realmente mida el desarrollo de competencias Poco uso de los resultados como instrumento de diagnóstico de calidad por las IES

Aspectos principales	Fortalezas	Áreas por mejorar
Evaluación de los resultados de los egresados en el mercado laboral	Observatorio del Mercado Laboral	Poco uso de los resultados como instrumento de diagnóstico de la calidad por las IES No hay un uso público para saber de dónde provienen los estudiantes con más bajos resultados
Diseño curricular	Algunas IES están alineando sus carreras con estructura académica de EEUU o Europa	Duración excesiva de muchas carreras Vínculos insuficientes con el mundo laboral
Prácticas pedagógicas	Algunas iniciativas innovadoras, especialmente en las universidades tecnológicas	Prácticas tradicionales de enseñanza en la mayoría de las IES

Producción científica y transferencia de tecnología

Este aspecto es uno de los puntos más débiles del sistema de Educación Superior colombiano. El cuadro 13 presenta estadísticas claves que dan cuenta del atraso de Colombia en comparación con otros países de América Latina.

Cuadro 13. Principales indicadores de desarrollo de la investigación (2009)

Países	Artículos científicos (por millón de habitantes)	Inversión en investigación como % del PIB	Número de doctorados
Argentina	2.091	0,51	937
Brasil	1.708	1,08	11.368
Chile	2.905	0,68	395
Colombia	473	0,49	152
México	1.325	0,37	2.724
Venezuela	615	n.d.	19

Fuente: OECD / Banco Mundial (2012).

Ninguna de las universidades colombianas ha logrado entrar a los rangos de Shanghái y de Leiden que miden principalmente y con criterios objetivos, los resultados de investigación de las 500 mejores universidades del mundo. Sin embargo, en estos rangos aparecen universidades argentinas, brasileras, chilenas y mexicanas. La Universidad de São Paulo tiene el mejor resultado de América Latina en el rango de Shanghái (entre 101 y 150) y la Universidad Católica de Chile aparece con el mejor resultado en el rango de Leiden (lugar 437).

El cuadro 14 examina indicadores claves para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en Colombia.

Cuadro 14. Investigación y desarrollo tecnológico

Aspectos principales	Fortalezas	Áreas por mejorar
Producción científica	Centros de excelencia en un número reducido de universidades	Nivel bajo en comparación con demás países de América Latina
Financiamiento de la investigación	Perspectivas de aumento con los recursos de las regalías	Nivel bajo en comparación con demás países de América Latina
Programas de doctorados	Progreso en la última década	Nivel bajo en comparación con demás países de América Latina
Enfoque de la investigación	Esfuerzos de COLCIENCIAS para impulsar investigación con una mayor vinculación a las necesidades del país	Demasiado académico

El cuadro 15, que muestra la proporción de estudiantes de posgrado en las cinco universidades top de Colombia, indica que, a la fecha, ninguna universidad en el país tiene la configuración de una universidad de investigación. Es además preocupante constatar que las tres universidades estatales se hallan por debajo de las universidades privadas en este grupo.

Cuadro 15. Desarrollo de los estudios de posgrado (2012)

Universidad	Proporción de estudiantes de posgrado
Universidad de los Andes	22,7 %
Pontificia Universidad Javeriana	18,5 %
Universidad Nacional	15,6 %
Universidad del Valle	11,4 %
Universidad de Antioquia	6,3 %

Fuente: MEN y portales de las universidades.

Gobernanza

Esta involucra dos dimensiones fundamentales: (i) el grado de autonomía institucional que permite operar de manera dinámica y flexible, y (ii) las modalidades de selección del rector y del equipo de liderazgo, que determinan las orientaciones y la capacidad de transformación de las universidades.

Las encuestas realizadas en 2011 por la Asociación Europea de Universidades (EUA) ofrecen un instrumento metodológico útil para medir el nivel de autonomía de las universidades chilenas y compararlas a otros sistemas de Educación Superior (EUA, 2011). El cuadro 16 resume los principales criterios usados para evaluar las cuatro categorías principales de autonomía universitaria. Estos son: autonomía organizacional, autonomía financiera, autonomía en el manejo de los recursos humanos y, finalmente, autonomía académica.

Cuadro 16. Criterios para evaluar el nivel de autonomía institucional

Autonomía organizacional	Autonomía financiera	Autonomía en el manejo de recursos humanos	Autonomía académica
Selección del rector	Compromiso de largo plazo del Gobierno	Autonomía para definir los procesos y criterios de reclutamiento	Autonomía para decidir la distribución de tareas académicas
Destitución del rector	Presupuesto global o presupuesto discriminado por categorías de gastos	Autonomía para decidir los salarios	Autonomía para decidir el número de estudiantes
Duración del mandato del rector	Derecho a guardar recursos adicionales	Autonomía para despedir a personal académico	Autonomía para seleccionar a los estudiantes
Inclusión y selección de miembros externos en la junta directiva	Autonomía para cobrar matrícula y decidir el monto de la matrícula	Autonomía para decidir ascensos	Autonomía para empezar, diseñar y terminar programas académicos
Autonomía para cambiar la(s) estructura(s) académica(s)	Derecho/ propiedad de la infraestructura física		Autonomía para decidir el idioma de enseñanza
Autonomía para crear entidades legales	Derecho a tomar préstamos		Autonomía para seleccionar los mecanismos y las agencias de aseguramiento de la calidad

Fuente: Asociación Europea de Universidades (2011).

A continuación se presentan los resultados de una consulta con un pequeño grupo de expertos de América Latina con el fin de comparar las universidades públicas de Colombia con las universidades de Argentina, Brasil, Chile, y México, así como universidades europeas. El Cuadro 17 muestra los resultados de este con *benchmarking* sobre la autonomía institucional de las universidades colombianas.

Cuadro 17. Nivel de autonomía institucional en América Latina y Europa

Tipo de autonomía Nivel de autonomía	Autonomía organizacional	Autonomía financiera	Autonomía en el manejo de recursos humanos	Autonomía académica
Alto (≥ 80%)	Argentina, Chile, Colombia , Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Reino Unido	Colombia , Dinamarca, Reino Unido	Chile, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, México, Reino Unido	Chile, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, México, Reino Unido
Mediano Alto (61 – 80%)	Brasil, Holanda, México, Polonia	Argentina, Chile, Holanda, Irlanda	Holanda, Polonia	Argentina, Brasil, Colombia , Polonia
Mediano Bajo (41 – 60%)	España, Francia	Brasil, Finlandia, México, Turquía	Argentina, Colombia , Francia, Turquía	Turquía
Bajo (≤ 40%)	Turquía		Brasil	Francia

Fuente: University Autonomy in Europe II, EUA, 2011, y evaluación del autor.

Este intento de *benchmarking* sobre la gobernanza de las universidades colombianas indica que disfrutan de un nivel relativamente alto de autonomía comparado no solamente con universidades europeas sino también con las universidades de otros países en América Latina. Aparte del manejo de los recursos humanos –los académicos colombianos son empleados públicos según el estatuto– la autonomía institucional no es una gran limitante como lo es para las universidades españolas, francesas o alemanas, por ejemplo.

Conviene mencionar que una de las razones por las que la Educación Superior privada se ha desarrollado tanto en Colombia responde a la politización de las universidades públicas en las décadas de los ochenta y noventa. Aunque la situación ha mejorado ostensiblemente en los últimos diez años, las universidades públicas siguen siendo afectadas por movimientos y conflictos que no conciernen al ámbito académico pero que se traducen en periodos de paro

y disturbios. La bitácora del Ministerio de Educación sobre monitoreo de paros y conflictos en las universidades públicas evidencia un periodo de tres meses sin problemas especiales (entre enero y abril de 2013); no hubo un solo día sin un paro o conflicto en alguna de las 32 universidades públicas. El número de universidades afectadas osciló entre 2 y 7. Al visitar las universidades públicas del país, uno se encuentra muchas veces con una reja de acero que controla el acceso a las oficinas del rector, símbolo del precario estado de seguridad en razón de las protestas estudiantiles o, en ciertos casos, las actividades de grupos armados.

El Cuadro 18 retoma la autonomía y analiza los otros aspectos relevantes sobre la gobernanza.

Cuadro 18. Gobernanza

Aspectos principales	Fortalezas	Áreas por mejorar
Nivel de autonomía	Alto nivel de autonomía en aspectos de organización, gestión financiera y gestión académica	Manejo de los recursos humanos
Rendición de cuentas	Auditorías financieras	Pocos mecanismos de rendición de cuentas sobre el desempeño de las IES
Rol y configuración de las juntas directivas de las universidades	Operan juntas con miembros externos	Papel limitado de la junta directiva
Selección del rector y de los líderes universitarios		Falta un proceso exclusivamente profesional para la selección de los rectores
Estabilidad en el funcionamiento de las IES	Estabilidad en las IES privadas	Frecuentes conflictos internos y paros en las universidades públicas

Financiamiento

El Cuadro 19 muestra las transferencias que llegan a las universidades públicas por estudiante. Se refleja así la distribución histórica de los recursos y se ilustran las grandes desigualdades que resultan de esta distribución entre las universidades.

Cuadro 19. Transferencia del Estado por estudiante (2011)

Universidad	Transferencia presupuestaria	Número de estudiantes	Subsidio por estudiante (COP)	Subsidio por estudiante (USD) ¹
Universidad Nacional de Colombia	445 726 344 793	48 780	9 137 481	5 099
Universidad del Cauca	74 661 572 370	10 803	6 911 189	3 857
Universidad de Antioquia	218 359 754 465	32 733	6 670 936	3 723
Universidad Pedagógica Nacional	48 337 023 606	8 669	5 575 848	3 112
Universidad del Valle	164 032 497 984	30 427	5 391 018	3 008
Universidad de Nariño	45 103 067 213	8 963	5 032 140	2 808
Universidad del Atlántico	83 243 307 019	17 022	4 890 336	2 729
Universidad de Córdoba	53 256 076 882	11 390	4 675 687	2 609
Universidad Surcolombiana de Neiva	40 227 587 225	8 987	4 476 198	2 498
Universidad de Caldas	53 958 683 048	12 516	4 311 176	2 406
Universidad del Pacífico	9 277 092 405	2 214	4 190 195	2 338
Universidad Industrial de Santander	87 061 277 191	21 429	4 062 778	2 267
Universidad de los Llanos	22 286 051 427	5 685	3 920 150	2 188
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	91 199 422 490	24 349	3 745 510	2 090
Universidad de Cartagena	57 888 862 221	15.752	3 675 017	2 051
Universidad Tecnológica de Pereira	57 902 995 890	16.069	3 603 398	2 011
Universidad de Sucre	13 493 498 499	4 456	3 028 164	1 690
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	14 630 925 886	5 099	2 869 372	1 601
Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba"	30 799 815 732	10 974	2 806 617	1 566
Universidad del Quindío	36 968 993 649	13 965	2 647 261	1 477
Universidad de la Amazonia	18 208 590 934	7 069	2 575 837	1 437
Universidad del Magdalena	34 351 031 905	14 023	2 449 621	1 367
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	8 787 138 592	3 735	2 352 648	1 313
Universidad de la Guajira	14 068 136 114	7 608	1 849 124	1 032
Universidad Popular del Cesar	20 384 594 102	12 782	1 594 789	890
Universidad del Tolima	32 384 388 675	26 352	1 228 916	686

Universidad	Transferencia presupuestaria	Número de estudiantes	Subsidio por estudiante (COP)	Subsidio por estudiante (USD) ¹
Universidad Francisco de Paula Santander - Cúcuta	23 767 028 896	20 087	1 183 205	660
Universidad de Pamplona	27 241 160 456	27 390	994 566	555
Universidad de Cundinamarca	9 119 317 364	9.897	921 422	514
Universidad Militar Nueva Granada	9 172 993 545	13 021	704 477	393
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD	30 808 263 815	56 417	546 081	305
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	13 295 102 855	28 827	461 203	257

Fuente: Informe OCDE – Banco Mundial (2012).

El Cuadro 20 resume los puntos fuertes y los desafíos respecto a la capacidad de Colombia de financiar su sistema de Educación Superior de manera sostenible.

Cuadro 20. Financiamiento

Aspectos principales	Fortalezas	Áreas por mejorar
Contribución del presupuesto nacional	Cierto aumento en los últimos años	Nivel de financiamiento público insuficiente de manera general, especialmente en los institutos técnicos y tecnológicos
Mecanismos de asignación		Casi ningún criterio de desempeño
Eficiencia en el uso de los recursos	Austeridad financiera obliga a las instituciones a racionalizar los gastos	Pérdida de recursos disponibles debido a las altas tasas de deserción Mejor uso de los recursos y esfuerzos de la Universidad Nacional
Equidad en la distribución de los subsidios públicos entre estratos	Reconocida agencia de crédito educativo (ICETEX)	Grupos más ricos se benefician desproporcionadamente

Opciones para las reformas de la Educación Superior en Colombia

No siempre es suficiente hacer lo mejor; a veces conviene hacer lo que es necesario.

Winston Churchill

A diferencia de los procesos de evaluación hechos a las reformas para la educación básica y media, existen pocos estudios sobre la transformación de los sistemas de Educación Superior. Este informe propone un nuevo marco analítico que sirva como guía para la reforma del sistema de Educación Superior colombiano, inspirado en dos publicaciones recientes de McKinsey sobre las características de los sistemas educativos con alto desempeño y las condiciones que garantizan un progreso sostenido a lo largo de los años (McKinsey, 2007; Mourshed *et al*, 2010).

Transformar el sistema de Educación Superior colombiano implica un conjunto de políticas y medidas tanto de tipo estructural como iniciativas y decisiones contundentes y excepcionales. Requiere igualmente de medidas financieras y no financieras. Con base en lo anterior, se propone la siguiente secuencia de acciones como marco conceptual para darle un orden a estas políticas y medidas (Figura 1): (i) una visión para el futuro de la Educación Superior en Colombia; (ii) un conjunto de intervenciones estructurales para reformar el sistema de Educación Superior; (iii) un detonante para iniciar el proceso de reforma, y (iv) medidas estructurales para garantizar la sostenibilidad y desarrollo de las instituciones de Educación Superior.

Figura 1. Secuencia de acciones para reformar la Educación Superior



La visión

Tan solo en California, EEUU, 10 universidades se ubican dentro de las cien mejores universidades del mundo según el rango de Shanghái. Este resultado no es fruto del azar, sino que responde a la clarísima visión del desarrollo de la Educación Superior que el estado formuló a partir del “Higher Education Master Plan” en los años sesenta (Recuadro 2). El Plan definió los papeles respectivos de los varios tipos de instituciones de Educación Superior—desde los *junior colleges* hasta las mejores universidades dedicadas a la investigación— así como los puentes entre todas las instituciones con el fin de garantizar la circulación fluida de los estudiantes. El modelo de financiamiento público conforme a esta visión permitió la emergencia de numerosas universidades de punta, tanto públicas como privadas.

Recuadro 2. Creación del marco de la política para la Educación Superior en California

California fue el primer estado con una política orientada a establecer un sistema estatal de Educación Superior en Estados Unidos. Esta elaboró y ejecutó su primer Plan Maestro entre 1959 y 1960. Se concentró esencialmente en los papeles que habrían de desempeñar los sectores público y privado y, en particular, en cómo administrar y coordinar al sector público para evitar la duplicación y el malgasto de fondos. Importantes principios que surgieron del Plan Maestro inicial todavía sirven como modelo para el actual sistema estatal:

- Reconocimiento de los diferentes objetivos de los cuatro componentes del sistema de Educación Superior (Universidades de California, Universidades Estatales de California, *community colleges*, universidades privadas y *junior colleges*).
- Creación de un órgano de coordinación para todo el sistema, establecido por la ley.
- Diferencias en las categorías de estudiantes que se admiten en las universidades y en los *colleges* estatales.
- Requisitos para los estudiantes que asisten a instituciones privadas para tener acceso a los programas de becas del estado.

El Plan Maestro para la Educación Superior en California es objeto de revisión aproximadamente cada diez años. No consiste en un modelo destinado a ejercer un control central sobre el sistema de Educación Superior de California, sino que establece algunos parámetros generales, se centra principalmente en las áreas que separan los cuatro componentes de la Educación Superior, y se esfuerza por lograr un equilibrio entre la equidad, la calidad y la eficiencia.

Fuente: Banco Mundial, 1994.

Colombia debe actualizar la visión propuesta en el Plan Decenal 2006-2016 para poder orientar la toma de decisiones estratégicas sobre el futuro de la Educación Superior en general, y superar algunos de los desafíos que enfrenta el sistema en la actualidad. Es imprescindible que bajo la nueva visión se hagan precisiones sobre el tamaño y la configuración del sistema de Educación Superior a 2025, que se defina la misión de cada tipo de institución de Educación Superior, y se identifiquen las condiciones adecuadas para el buen funcionamiento de las

mismas. El buen funcionamiento de las instituciones recae sobre tres variables, a saber: aseguramiento de la calidad, gobernanza apropiada, y financiamiento sostenible. Así mismo, la visión debe aportar respuestas claras a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las metas cuantitativas de desarrollo del sistema de Educación Superior y qué nivel de movilización de recursos públicos y privados se necesita para lograr estas metas? Uno de los puntos debatidos durante la presentación del proyecto de una nueva ley de Educación Superior fue la percepción de la falta de adecuación entre las metas cuantitativas de aumento de la cobertura o de incremento de la producción científica, y los recursos disponibles para lograr estos objetivos. Conviene redefinir las metas según la proporción de jóvenes que tienen acceso a la Educación Superior, la proporción de adultos que cuentan con Educación Superior, y la producción científica de las universidades. Es con base en estas metas que se debe trazar un plan realista y convincente de movilización de recursos.
- ¿Cuál es la misión principal de cada tipo de institución de Educación Superior? Se requiere de una diferenciación más clara entre los diferentes tipos de institución que operan en Colombia así como entre el grupo de universidades, en cuanto a sus contribuciones en términos de educación, investigación, y servicio a la comunidad. No resulta conveniente esperar que todas las instituciones de Educación Superior, ni siquiera que todas las universidades, tengan que participar activamente en trabajos de investigación, como lo consideraba el Plan Decenal. De la misma manera, no se debe esperar que todas las instituciones puedan generar las mismas dinámicas en términos de aumento de la cobertura. En el caso de la Universidad Nacional, por ejemplo, ser al mismo tiempo la universidad líder en investigación en el país y un pilar de la política de ampliación de la cobertura con numerosas sedes a través del territorio nacional. Los dos objetivos no son compatibles si se trata de hacer un uso más eficiente de los escasos recursos disponibles.
- ¿Cómo se puede racionalizar el sistema de educación vocacional y técnica post-secundaria? Vista desde afuera, no se entiende la diferencia entre institutos técnicos e institutos tecnológicos, ni entre los títulos de técnicos profesionales y tecnólogos, sin mencionar los títulos que otorga el SENA. Es preciso establecer una clasificación simple y unificada de los títulos técnicos de post-secundaria aplicable tanto a las instituciones bajo la autoridad del Ministerio de Educación como del SENA.
- ¿Qué mecanismos de articulación se deben introducir para facilitar una circulación fluida de los estudiantes entre todos los tipos de instituciones de Educación Superior? La visión debería incluir el desarrollo de un conjunto de mecanismos e instrumentos para un sistema bien integrado de Educación Superior que reconozca tanto las cualificaciones adquiridas en las varias instituciones como en el plano laboral.
- ¿Aspira Colombia a tener universidades que se destaquen en los rangos mundiales? En el Plan Decenal la meta consistía en crear hasta 30 centros de excelencia distribuidos a través del sistema universitario. Además, en los últimos años se ha expresado el deseo de transformar algunas universidades con el objetivo de que encabecen los rangos mundiales y se destaquen por su trabajo en investigación de punta. Las autoridades nacionales deben decidir si conviene apoyar este proyecto y qué camino seguir para lograrlo.

El conjunto de medidas

¿Cuáles son las medidas claves que se requieren para optimizar el desempeño del sistema colombiano de Educación Superior? En los últimos dos años se han considerado muchas propuestas, tanto dentro del proyecto de reforma de la Ley 30 presentado al Congreso en 2011 como en el informe de la OCDE y del Banco Mundial de 2012. En esta parte del informe no se retoman todas las posibles medidas sino las reformas con mayor impacto, organizadas en dos tipos de reformas claves:

- i. las reformas estructurales generales requeridas para acelerar el progreso hacia los objetivos estratégicos del Plan de Educación en materia de Educación Superior, es decir, ampliación de la cobertura y reducción de las desigualdades, mejora de la calidad y de la pertinencia, y aumento de la capacidad de investigación de las universidades y de su producción científica; y,
- ii. las reformas estructurales transversales de gobernanza y de financiamiento sin las cuales las reformas generales no pueden lograr los resultados esperados.

Se proponen diez y siete (17) medidas (11 reformas estructurales generales y 6 reformas estructurales transversales de gobernanza y financiamiento):

Aumento del acceso y mejora de la equidad

- Orientación profesional
- Aumento de la permanencia
- Ampliación de los créditos educativos
- Becas de mérito para el desarrollo humano

Mejora de la calidad y de la pertinencia

- Clasificación más simple y clara de las instituciones
- Reforma del currículum e introducción de prácticas pedagógicas interactivas
- Registro calificado serio y creíble
- Reforma de la acreditación

Aumento de la capacidad de investigación e innovación

- Creación de universidades de rango mundial y/o centros de excelencia
- Formación de talento a través de una masa crítica de investigadores cualificados
- Transferencia y comercialización de los resultados de la investigación

Modernización de la gobernanza

- Papel más activo de las juntas directivas de las instituciones de Educación Superior
- Selección de los rectores y decanos con criterios profesionales
- Autonomía y rendición de cuenta basadas en indicadores de desempeño
- Nuevo papel facilitador del Ministerio de Educación

Estrategia de financiamiento sostenible

- Movilización mayor de recursos públicos y privados
- Mecanismos de asignación basados en el desempeño

Aumento del acceso y mejora de la equidad. Para aumentar la cobertura y disminuir las desigualdades se consideran cuatro medidas clave. Primero, conviene fortalecer y ampliar el sistema de orientación profesional por lo menos desde el noveno grado de la educación media y hasta el primer año de Educación Superior.

Segundo, el Ministerio debería financiar la expansión de los proyectos exitosos de aumento de la permanencia como el programa de atención integral desarrollado por el ICETEX en colaboración con algunas instituciones de Educación Superior y las iniciativas implementadas por varias universidades.

En tercer lugar, sería muy importante continuar la expansión de los créditos educativos ofrecidos por el ICETEX, mejorar la focalización de su otorgamiento, incluyendo los gastos de manutención para los estudiantes más desfavorecidos, y vincular el repago de los créditos a los ingresos de los beneficiarios.

Finalmente, se podría contemplar la creación de un fondo especial de becas de mérito para jóvenes de las familias más pobres con alto rendimiento académico.

Mejora de la calidad y de la pertinencia. Se proponen cuatro medidas clave para mejorar la calidad y la pertinencia de la enseñanza en las instituciones de Educación Superior colombianas. En primer lugar es deseable establecer una clasificación más sencilla y clara de los tipos de instituciones y de los títulos otorgados. Se sugiere en particular eliminar la distinción entre institutos técnicos y tecnológicos. También sería útil distinguir entre universidades con alta intensidad de investigación y universidades dedicadas principalmente a la enseñanza y preparación para la vida profesional.

Segundo, el Ministerio podría apoyar proyectos de reforma curricular y pedagógica que apuntan a volver la enseñanza y el aprendizaje más interactivos y menos tradicionales. El menú de reformas en este contexto podría incluir, por ejemplo, la organización de cursos basados en la resolución de problemas y/o el diseño de soluciones innovadoras, la introducción de cursos en inglés u otros idiomas, la reducción de la duración de las carreras de más de cuatro años, y el diseño de cursos cooperativos con la industria con periodos alternados de educación y de aprendizaje en el mundo laboral.

La tercera medida clave es la reforma del sistema de registro calificado, pues hoy en día es poco confiable debido al número de instituciones que funcionan con estándares muy bajos a pesar de haber sido oficialmente autorizadas a través del sistema de registro. El Ministerio debe buscar una alternativa más seria y confiable, y estar dispuesto a cerrar instituciones y programas que no cumplen con las condiciones mínimas de calidad.

Finalmente conviene consolidar y agilizar el proceso de acreditación tanto a nivel institucional como de programas. El concepto de “acreditación de alta calidad” introduce elementos de confusión porque deja pensar que podría existir también una acreditación de baja calidad o de calidad intermediaria. En el largo plazo, todas las instituciones deberían estar acreditadas

como parte del proceso que complementa y confirma la validez del registrado calificado. El desempeño superior de las mejores instituciones que operan en el sistema colombiano de Educación Superior se podría medir con indicadores de resultados como la inserción laboral de los egresados, la producción y la productividad en la investigación científica, y la transferencia de tecnología. En cuanto a la acreditación de programas, considerando el desarrollo rápido de nuevos programas y la dificultad encontrada por el Consejo Nacional de Acreditación para atender todas las demandas, se sugiere considerar la posibilidad de delegar a asociaciones profesionales independientes la responsabilidad de hacer la acreditación de programas, como se practica en EEUU o en México, por ejemplo. El papel del Estado, bajo este esquema, consistiría en acreditar las asociaciones y otros entes competentes para acreditar los programas.

Para complementar la consolidación del sistema nacional de aseguramiento de la calidad, el Ministerio podría también financiar un proyecto de establecimiento y/o fortalecimiento de las unidades internas de aseguramiento de la calidad que deberían operar dentro de cada institución de Educación Superior.

Aumento de la capacidad de investigación e innovación. Un tema importante para el país es decidir si es deseable y factible, dentro de la estrategia nacional de desarrollo del sistema de innovación, establecer universidades de rango mundial con alto nivel de desempeño en investigación de punta. Hasta ahora, ningún país de América Latina ha tenido una política oficial al respecto, aunque Brasil, Chile y México han estado considerando esta posibilidad en los últimos años. Por si acaso Colombia eligiera esta ruta, y dadas las experiencias internacionales recientes y las características del sistema de Educación Superior colombiano, se presentan tres escenarios principales para el desarrollo de universidades de rango mundial:

- i. creación de una nueva universidad con fuerte inversión del Estado;
- ii. selección de una o más universidades existentes como recipientes de recursos públicos adicionales para transformarse; y,
- iii. lanzamiento de una iniciativa de excelencia competitiva para estimular la creación o el fortalecimiento de centros de excelencia dentro de las universidades existentes.

Estos escenarios no son necesariamente excluyentes. Es posible combinar (i) y (ii) o (i) y (iii), siempre y cuando el Estado pueda aumentar los recursos para la Educación Superior de manera muy contundente y con estabilidad en el tiempo. El Gobierno de China, por ejemplo, decidió en los años noventa invertir en el desarrollo de universidades de talla mundial y ha estado invirtiendo fuertemente hasta hoy a través de una secuencia de programas de excelencia (Programa 211, Programa 985). Los resultados son impresionantes. En 2003, cuando se publicó el rango de Shanghái por primera vez, había solamente nueve universidades chinas dentro de las 500 mejores universidades del mundo. En la última edición, en 2012, había un total de 28 universidades chinas en este grupo.

Aun sin una política oficial de creación de universidades de talla mundial o de centros de excelencia, conviene acelerar los esfuerzos para constituir una masa crítica de investigadores con altos niveles de cualificación a través de programas de formación doctoral en las mejores universidades colombianas, oportunidades de becas para hacer un doctorado en el

extranjero como las iniciativas *Ciências sem Fronteiras* de Brasil o *Becas Chile*, y programas de posdoctorados para apoyar la inserción de los nuevos doctorados en equipos activos de investigación. Algunos países ofrecen, por ejemplo, becas de posdoctorados de dos años que permiten a todas las universidades acreditadas del país –públicas y privadas– acoger a los nuevos doctorandos sin costo alguno. Sería también necesario hacer más rigurosos los procesos de evaluación de la producción científica de los investigadores colombianos, elevando los estándares para distinguir entre los trabajos de nivel internacional y las demás contribuciones, como lo hace en Brasil la CAPES, el principal organismo responsable para financiar y evaluar los programas de estudios de posgrado, difundir los resultados de la investigación científica, y promover la cooperación científica internacional.

Finalmente, se sugiere establecer un mecanismo de apoyo a la transferencia de tecnologías desarrolladas por las universidades o los institutos tecnológicos con base en un régimen de cofinanciación (*matching fund*). Alemania tiene, por ejemplo, una agencia pública (*Fraunhofer Institute*) dedicada exclusivamente al financiamiento de proyectos de investigación de las universidades con utilidad directa para las empresas privadas. La Universidad de British Columbia maneja dos mecanismos para ayudar a sus estudiantes y egresados que quieren lanzar su propia empresa: recursos para estimular el diseño de la empresa (*Startup Services Voucher*) con un techo de 5.000 dólares y un fondo para aportes de capital inicial (*Seed Fund*).

Modernización de la gobernanza. Es indispensable acompañar el programa de mejoramiento de la enseñanza y de fortalecimiento de la investigación en las universidades públicas con los cambios de gobernanza necesarios para asegurar la buena ejecución y la sostenibilidad de la reforma. Recientes experiencias internacionales muestran que los aportes financieros significativos para dar un salto cualitativo en la enseñanza y la investigación se encuentran limitados por la falta de reformas de la gobernanza. En el caso de Alemania, por ejemplo, se ha observado una discrepancia entre las modalidades de gobernanza y gerencia requeridas para desarrollar los centros de investigación multidisciplinarios y los nuevos programas de doctorado financiados por la Iniciativa de Excelencia y las rígidas reglas administrativas tradicionales que las universidades deben seguir. Para superar este obstáculo, algunas universidades beneficiarias han tenido que “inventar” nuevas formas organizacionales en el contexto de los proyectos, creando una administración paralela cuya sostenibilidad más allá de la duración de los proyectos está en duda. En Taiwán ha sido muy difícil retener a los investigadores más destacados empleados con los recursos de la Iniciativa de Excelencia, dado que los salarios en las universidades públicas del país son muy bajos (Salmi, 2012).

El informe de la OCDE de 2012 sobre Colombia ha resaltado la necesidad de tomar medidas para que las universidades del país puedan desarrollarse de manera más estratégica, ágil y eficiente. Algunos países europeos con una tradición similar a la de Colombia en cuanto a la elección de los rectores por los pares académicos han transferido la responsabilidad de seleccionar al rector a la junta directiva de la universidad de acuerdo con criterios puramente profesionales. El Recuadro 3 explica la transformación del sistema de gobernanza en Dinamarca, que ha traído resultados muy positivos en el proceso de modernización y mejora de sus universidades.

Recuadro 3. Reforma de la Educación Terciaria en Dinamarca: La Ley de Universidades de 2003

Mediante reformas en cuatro áreas clave –la autonomía institucional, el liderazgo institucional, la garantía de calidad y la internacionalización– Dinamarca ha transformado su sistema universitario en un sector independiente con gran éxito nacional e internacional debido a que contribuye de forma más productiva a la investigación de punta y responde con mayor eficacia al cambiante mercado laboral al que sirve.

Autonomía institucional: a partir de 2003, todas las universidades en Dinamarca son filiales independientes del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los fondos se distribuyen basándose en tasas establecidas para la investigación y en el número de estudiantes inscritos y que finalizan sus estudios, con el fin de establecer criterios más objetivos de financiación. A las instituciones se les permite utilizar todas sus subvenciones en la forma que consideren necesario; pueden también buscar fuentes externas de financiación para complementar las contribuciones del Estado y pueden establecer actividades con fines de lucro. Los contratos de desempeño, introducidos por primera vez en 1999, sirven como un acuerdo entre el Gobierno y las instituciones para ayudarlas a aprovechar al máximo sus fortalezas y mejorar en aquellas áreas donde son más competitivas.

Liderazgo institucional: la gobernabilidad de la institución recae, fundamentalmente, dentro de la competencia de una junta directiva mayoritariamente externa; sus miembros son elegidos dentro de la junta, no designados, e incluyen representantes de dentro y fuera de la universidad, incluso académicos, personal administrativo y estudiantes. El rector de la universidad es seleccionado directamente por la junta directiva después de un proceso de búsqueda internacional, y trabaja bajo la autoridad de la junta directiva. Los decanos son contratados y supervisados por el rector y, a su vez, contratan y supervisan a los jefes de departamento.

Fuente: Salmi, 2009.

Adicionalmente, sería pertinente contratar a destacados académicos de otras universidades e incluso de otros países como rectores, en lugar de limitar la elegibilidad a académicos de la misma institución, como es el caso en Colombia, por estatuto o por tradición.² En Portugal, por ejemplo, las universidades que voluntariamente se acogieron a un estatuto de autonomía especial en la reforma de 2007, pueden emprender una búsqueda internacional para seleccionar a su rector, como lo ilustra el Recuadro 4.

² Es interesante observar que, mientras el equipo nacional colombiano de fútbol tiene un entrenador extranjero para aumentar los chances de éxito en las competencias internacionales, la posibilidad de traer a un destacado rector de afuera para liderar una universidad colombiana no es una opción que suela considerarse como pertinente entre la comunidad académica.

Recuadro 4. Aviso de proceso de selección internacional del rector de una Universidad Portuguesa Pública

· U  C ·

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**PUBLIC NOTICE
FOR THE POST OF RECTOR OF THE UNIVERSITY OF COIMBRA**

In accordance with article 86 of Law n. º 62/2007 of the 10th September, article 45 of the University of Coimbra Statutes, and the Regulations approved by the General Council of the University, public notice is hereby given to start the process of application for the post of Rector.

1. The Rector is the highest body of University governance and external representation. H/she has a four year mandate that must be served on a full time basis.
2. The application process for the post of Rector of the University of Coimbra is open to professors and researchers of the University of Coimbra and of other national and foreign universities or research institution, provided that they hold a doctorate and are not yet retired or otherwise made ineligible by the provisions of the law.
3. Application, in print and digital form, should be submitted by the applicants themselves and addressed to the President of the General Council along with the following documents.
 - a. A cover letter giving the applicant's personal data and contact information, including an email address or fax number for the sole purpose of being notified on matters pertaining to the electoral process;
 - b. A detailed, signed and dated curriculum vitae and any other documents deemed relevant to the application;
 - c. A declaration by the applicant stating, on his/her honour, that s/he is not ineligible under the provisions of the law;
 - d. An action programme, written in Portuguese, for the four year mandate.
4. Applications may be submitted by email to conselhogeral@uc.pt. Only complete applications actually received before 5:30 PM on 10th January 2011 will be considered.
5. Further information pertaining to the electoral process –specifically the date, time and place of the public hearing for presenting and discussing the action programmers before the General Council and the election date– can be obtained by following the link below: http://www.uc.pt/reitotia/govemo/cons_geral/eleicaooreitor.

Coimbra. 26th November 2010
The President of the University of Coimbra's General Council
(Artur Santos Silva)

El nuevo papel de las juntas directivas tendría que articularse junto con una reforma de la autonomía de las universidades. Hoy en día las universidades públicas colombianas se hallan en una situación contradictoria ya que exigen que se les respete su autonomía, pero muchas de ellas piden ayuda al Ministerio para resolver los conflictos que las afectan y la reclaman que deban seguir acatando el aumento salarial dictaminado por el Ministerio de Hacienda. En vista de lo anterior, se recomienda ofrecer, de manera voluntaria, la oportunidad a algunas universidades de transformarse en universidades realmente autónomas. La autonomía consistiría en explorar formas más flexibles de gestión de los recursos financieros y de los recursos humanos. Incluso se podría considerar reformar el estatuto del personal académico y administrativo de las universidades pilotos para que éste fuera empleado de las mismas universidades y no de

la administración pública colombiana, siguiendo el ejemplo de las reformas realizadas en Finlandia, Portugal y Suecia. Al mismo tiempo, las universidades estarían obligadas a ejecutar una rendición de cuentas más amplia con base en indicadores de desempeño acordados con el Ministerio de Educación.

El último aspecto concerniente a la reforma de la gobernanza tiene que ver con las responsabilidades del Ministerio. Es importante separar cuidadosamente las funciones de liderazgo estratégico y de asistencia técnica y las funciones de vigilancia, para evitar que el Ministerio sea al mismo tiempo juez y jurado en la dirección y la supervisión del sistema de Educación Superior. Para este propósito, se recomienda delegar las funciones de registro calificado, de acreditación (véase la sección precedente) y de vigilancia a entes independientes con misiones puramente técnicas.

Estrategia de financiamiento sostenible. Para lograr un sistema de financiamiento sostenible en Colombia habría que enfocarse en dos aspectos: (i) decisiones estratégicas sobre la configuración institucional apropiada para un desarrollo equilibrado de la Educación Superior, y (ii) medidas de movilización de recursos públicos y privados adicionales de manera eficiente.

No se puede aspirar a lograr un crecimiento rápido de la matrícula construyendo nuevas universidades públicas con el presupuesto de la Nación. Aunque no se trata de una medida financiera *per se*, enfocarse en instituciones no tradicionales (programas de corta duración) y en modalidades innovadoras (educación virtual) podría ser la vía más eficiente para cumplir con las metas de expansión de manera sostenible. El Gobierno colombiano ya ha intentado diversificar la oferta pública de Educación Superior con nuevas instituciones técnicas y tecnológicas, con los CERES y con la contribución de los programas técnicos y tecnológicos del SENA. Estas opciones pueden ser válidas y recomendables, siempre y cuando se defina un solo tipo de institución tecnológica no universitaria y se transfieran suficientes recursos presupuestarios para que quede claro que no se trata de una opción de segunda categoría sino un camino igualmente importante para conseguir una cualificación profesional pertinente y de alta calidad.

Una vía complementaria consentiría el desarrollo acelerado de programas de educación virtual de alta calidad. En el caso de Tailandia, por ejemplo, las dos universidades abiertas han sido el principal instrumento del Gobierno para ampliar el acceso y llegar a la población estudiantil ubicada en las zonas rurales y en los estratos socioeconómicos más bajos.

Finalmente, es importante reconocer que las instituciones privadas de Educación Superior podrían contribuir de manera significativa a la expansión de la cobertura, siempre y cuando los programas que ofrezcan sean de alta calidad y pertinencia, y existan mecanismos de ayuda financiera para incluir en ellas a estudiantes de todos los grupos socioeconómicos del país. Con el sistema de registro calificado y de acreditación para garantizar estándares de calidad, y con el ICETEX para brindar apoyo financiero a los estudiantes con recursos limitados, Colombia podría aprovechar aún más la contribución del sector privado para la ampliación de la cobertura en Educación Superior.

El Cuadro 21 representa la variedad de configuraciones del sector privado y el desarrollo de los sistemas de Educación Superior en América Latina, medidos por la tasa de matrícula (ver los datos detallados en el Anexo 6). Se puede observar que Colombia, junto con Costa Rica y Perú, son un referente representativo de la situación promedio de la región de América Latina.

Cuadro 21. Relación entre cobertura y contribución del sector privado

% Matrícula privada Tasa de matrícula	Menos de 20%	20 a 40%	40 a 60%	Más de 60%
Menos de 20%			Guatemala, Nicaragua	
20 a 40%		Bolivia, Honduras, México	Ecuador, República Dominicana	Brasil, El Salvador, Paraguay
40 a 60%		Panamá, Paraguay	América Latina, Colombia , Costa Rica, Perú	
Más de 60%	Cuba, Uruguay	Argentina, Venezuela		Chile

Fuentes: CINDA, 2011; UNESCO Institute of Statistics.

Si el proceso actual de negociaciones para la paz llega a un resultado positivo, el país tendría una oportunidad única de reasignar recursos del presupuesto de defensa al sector educativo, incluso a la Educación Superior. Así mismo, es vital que los gobernadores se percaten de la necesidad de destinar una parte más significativa de los recursos de regalías que controlan a las instituciones de Educación Superior.

Cobrar una matrícula más alta a los estudiantes de familias de ingreso medio y superior sería otra estrategia acertada que permitiría movilizar recursos, en razón de dos aspectos vitales. El primero de ellos, económico, puesto que para la mayoría de universidades públicas del mundo existen solamente dos fuentes principales de financiamiento: el aporte presupuestario del Estado y el cobro de matrículas. Si bien es cierto que se puede competir por fondos de investigación y realizar contratos de consultoría y de educación continua, estos son recursos adicionales que no suelen representar montos significativos. Por tanto, el cobro de la matrícula es la única fuente alternativa capaz de generar una proporción alta de recursos adicionales, como es el caso de las universidades chinas, holandesas e inglesas. Incluso en Irlanda, primer país de Europa que introdujo el cobro de matrícula en los años noventa para luego suspenderlo, se ha visto obligada a fijar nuevamente un cobro anual de 2.500 euros a raíz de la reciente crisis financiera.

La justicia social es el segundo aspecto. En Colombia, como en la mayoría de los países de América Latina, las universidades públicas que ofrecen educación gratuita suelen ser más regresivas que las que cobran, debido a la alta proporción de estudiantes de familias con ingresos altos –bien preparados en los colegios privados de élite– que acceden a las mejores universidades públicas sin contribuir al costo real de su Educación Superior. Como lo indicó el informe de la OCDE de 2012, la probabilidad de acceder a la universidad para un egresado de educación media de los estratos 5 y 6 es casi cuatro veces superior a la de un graduado de los estratos 1 y 2. Las estadísticas del SPADIES muestran también que no existen diferencias en los niveles de deserción entre instituciones públicas y privadas, lo que confirma que el costo

de la matrícula no es un factor significativo. Aún más, se puede observar que la Universidad Nacional, que cobra una matrícula más alta que la Universidad de Antioquia, tiene niveles de deserción relativamente más bajos, gracias a sus exitosos programas de atención a la permanencia.

Según los datos y estadísticas disponibles y analizados, se puede afirmar que, aparte de la situación excepcional de los países escandinavos y de Suiza donde la gratuidad en la Educación Superior pública está acompañada por impuestos elevados proporcionales a los ingresos, los cobros de matrícula incipientes o la gratuidad no contribuyen necesariamente a la disminución de las desigualdades en la Educación Superior. Por el contrario, se traducen en una redistribución indirecta de los recursos a favor de los más privilegiados, ya que estos se hallan mejor representados en las universidades. En Canadá, por ejemplo, el valor de la matrícula en la provincia de Ontario es dos veces más alto que en la provincia de Quebec, pero la proporción de adultos entre 25 y 34 años que han accedido a la Educación Superior es significativamente más alta: 64% en Ontario y 55% en Quebec.

Las estadísticas de la Universidad UNICAMP, la segunda mejor universidad pública en Brasil, resultan reveladoras. El Cuadro 22 presenta las características socioeconómicas de los estudiantes que ingresan a UNICAMP, y se comparan con la población de referencia en el estado de São Paulo y en Brasil. El acceso desigual es indiscutible, ya que prima la presencia de los hijos e hijas de las familias más privilegiadas del país. Se ilustra así la inequidad de un sistema donde los pobres subsidian la educación gratuita de los ricos. Paradójicamente, al no lograr ingresar a las universidades públicas gratuitas, una proporción significativa de estudiantes de los grupos menos favorecidos terminan estudiando en instituciones de Educación Superior privadas, costosas, y no siempre de la mejor calidad.

Cuadro 22. Características socioeconómicas de los estudiantes de UNICAMP

	Familias de bajos ingresos	Egresados de colegio público	Padre con Educación Superior	Madre con Educación Superior
UNICAMP	10%	27%	53%	41%
Estado de São Paulo	57%	84%	11%	12%
Brasil	69%	83%	8%	9%

Fuente: Pedrosa, 2006.

El caso de Ecuador ofrece también lecciones interesantes sobre el tema de la gratuidad en la Educación Superior. En 2008, el Presidente Correa decidió eliminar el cobro de la matrícula en las universidades públicas con el fin de brindar más oportunidades a los grupos más desfavorecidos del país (estratos más pobres, afro-ecuatorianos e indígenas). Sin embargo, datos de 2011 muestran que, al contrario de lo esperado, no son estos grupos los que se han beneficiado en mayor proporción de la gratuidad sino los hijos e hijas de las familias con mayor poder

económico en el país. Mientras la tasa de matrícula de los estratos más bajos subió de 4 a 7% durante este periodo, el crecimiento de los demás grupos osciló entre 16 y 24% (Post, 2011). Según estas cifras, la gratuidad ha llevado a ampliar aún más la brecha social en Ecuador.

En razón de la equidad y de la eficiencia económica se justifica buscar recursos adicionales para la Educación Superior a través del cobro de matrícula, a pesar de los cuestionamientos que esta medida suscita en algunas partes del mundo. De hecho, los movimientos estudiantiles que han sacudido la vida política de Chile y de Quebec en los dos últimos años han enfocado sus reivindicaciones hacia el tema de la gratuidad de la Educación Superior.

Reconociendo la dificultad política que acarrearía incrementar la matrícula como política de gobierno, se sugiere proceder de otra manera. Se podría avanzar en esta dirección de manera voluntaria, ofreciendo incentivos financieros en forma de un fondo de cofinanciamiento a las instituciones públicas interesadas en explorar la posibilidad de convencer a su comunidad académica (docentes y estudiantes) de la importancia de movilizar recursos adicionales para mejorar la calidad de la enseñanza, como ha sucedido en muchas de las universidades públicas mexicanas (Recuadro 5). Por supuesto que las universidades interesadas en participar en este modelo tendrían que organizar un sistema de apoyo financiero adecuado que propenda por la protección de los estudiantes más desfavorecidos y que contemple exenciones –como de hecho existen en la Universidad Nacional–, becas y créditos educativos.

Recuadro 5. Generación de consensos para el cobro de la matrícula en el norte de México

La Constitución mexicana establece el derecho a la educación pública gratuita en todos los niveles. Haciendo alarde de la misma, los estudiantes y profesores de la UNAM se han opuesto al cobro de matrícula, como se evidenció con la famosa huelga de 1999 en contra de la propuesta del rector de introducir una contribución voluntaria equivalente a 100 dólares por año. En el norte de México, por el contrario, el rector de la Universidad pública de Sonora introdujo con éxito el cobro de matrícula después de iniciar en 1993 un proceso de consenso para explicar al personal académico y a los estudiantes la necesidad de recaudar recursos adicionales para mejorar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje.

A pesar de la resistencia inicial, y del despliegue publicitario y mediático que tuvo la marcha de protesta pacífica de 2000 kilómetros realizada desde Hermosillo a Ciudad de México, los estudiantes aceptaron hacer un pago anual para generar recursos adicionales. El proceso participativo sirvió para determinar la asignación de estos recursos a iniciativas de promoción de la equidad y de mejora de la calidad. Desde 1994, los estudiantes pagan una contribución anual equivalente a 300 dólares. Una comisión conjunta de alumnos y profesores administra los fondos que se utilizan para conceder becas a estudiantes de bajos ingresos, renovar las aulas, mejorar las salas de informática, y comprar libros y revistas científicas. Cada año se elabora al final del año académico un poster para difundir información detallada sobre el uso de los fondos recaudados de los estudiantes.

Fuente: Salmi, 2009.

Finalmente, es preciso hacer hincapié en que se pueden proporcionar incentivos a las universidades públicas colombianas para que busquen otras fuentes de ingresos, además de los pagos de matrícula, tales como las donaciones de empresas y particulares, los contratos de investigación, las consultorías, y la educación continua. La experiencia internacional evidencia que la diversificación de los recursos según el compromiso y la capacidad de las instituciones para buscar fondos adicionales dan cabida a otros panoramas. El Recuadro 6 presenta las conclusiones de una serie de estudios recientes hechos sobre este tema en Europa.

Recuadro 6. Lecciones de recaudación de fondos en Europa

Una encuesta reciente de la Comisión Europea sobre los esfuerzos de recaudación de fondos de las universidades europeas reveló que el éxito estaba relacionado con tres factores principales. El primero corresponde a lo que se define como privilegio institucional, es decir, los recursos y la reputación de la universidad, así como las relaciones preexistentes con los posibles donantes. El segundo es el nivel de compromiso de los dirigentes académicos y de investigación. El tercer y último factor tiene que ver con el entorno de una universidad, es decir, su ubicación y el contexto geopolítico en el que opera.

En cuanto al tipo de donantes, la encuesta mostró que las universidades europeas recaudan en su mayoría dinero de empresas privadas, mientras que las contribuciones de los alumnos son mucho menos frecuentes.

La experiencia indica que el éxito de la recaudación de fondos depende de los siguientes aspectos:

- Compromiso de la gerencia y los órganos rectores.
- Plena participación del personal académico.
- Inversión financiera y humana en actividades de recaudación de fondos.
- Recompensas para el personal que logra atraer donaciones filantrópicas.
- Elaboración y difusión de materiales con fines de recaudación de fondos, como por ejemplo, un sitio web o folletos.
- Uso de una base de datos para mantener y actualizar los registros de las interacciones con los donantes.
- Información sobre actividades de responsabilidad social en las universidades en los informes financieros anuales.

Un ejemplo exitoso de recaudación de fondos es el del Reino Unido. El Gobierno estableció en 2008 un programa de cofinanciación, basándose en las experiencias positivas de Singapur y Hong Kong. Desde agosto de 2008, igualó las donaciones hechas a una institución de Educación Superior, por una cantidad máxima de 200 millones de libras esterlinas.

Fuentes:

Comisión Europea (2011), *Giving in Evidence: Fundraising from Philanthropy in European Universities*, Bruselas. <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/fundraising-from-philanthropy.pdf>.

Universidades del Reino Unido, (3 de abril de 2008), "Information for Members: Formal Launch of the Matched Funding Scheme for English HE Institutions", Investor in People, Londres.

Adicionalmente, podría recurrirse a múltiples maneras de propiciar una utilización más eficiente de los recursos disponibles en las instituciones públicas de Educación Superior. Una de ellas consiste en reducir las altas tasas de deserción. Según las estadísticas provistas por el SPADIES, al final del décimo trimestre la tasa de deserción acumulada llega a 45% en las universidades, 60% en los institutos tecnológicos, y 65% en los institutos técnicos. La asignación de recursos públicos basada en el desempeño podría contrarrestar esta tendencia y contribuir a una mejora en la eficiencia interna de las instituciones de Educación Superior. Es decir, se recompensarían aquellos programas de permanencia (atención integral, acompañamiento al estudiante, tutorías, entre otros) que resulten exitosos.

La elaboración de escenarios alternativos podría ayudar a identificar la combinación de fuentes de financiamiento más adecuada para implementar una estrategia de financiamiento sostenible de la Educación Superior. Los siguientes cuadros pueden servir de guía para la construcción de modelos financieros a partir de los datos que manejan los Ministerios de Hacienda y de Educación y para la simulación del conjunto de medidas financieras analizadas en los párrafos anteriores.

En el Cuadro 23 se presentan los flujos de recursos de los principales contribuyentes y los principales beneficiarios del sistema de Educación Superior colombiano. El Estado contribuye de dos maneras: a través de la transferencia directa a las instituciones de Educación Superior (TD) y a través de las becas (B) y de los créditos educativos (CE) manejados por el ICETEX. Las instituciones reciben la transferencia directa del Estado (TD), la matrícula que pagan los estudiantes (M) y donaciones hechas por empresas y algunos particulares (D). A su vez, el Estado recibe el repago de los créditos educativos realizado por los egresados (RCE).

Este mismo cuadro se puede construir haciendo una proyección a futuro para establecer, por ejemplo, cómo deberían o podrían ser los flujos a 2020, 2025 y 2030.

Cuadro 23. Flujos de recursos en 2013

	Destino de los recursos			
		Estado	Instituciones	Estudiantes
Fuentes de financiamiento	Estado	-	TD	B + CE
	Instituciones	-	-	(M + D - BP)
	Estudiantes/ Egresados	RCE	M	-
	Empresas	-	D	BE
	Total	RCE	TD + M + D	B + CE + BP + BE

Fuente: elaboración propia.

En el Cuadro 24 se lleva a cabo una simulación detallada de las que podrían ser todas las fuentes de recursos disponibles para la Educación Superior, así como el impacto que éstas tendrían sobre la misma.

Cuadro 24. Marco de referencia para simulaciones financieras

Categorías	2013	2014	2015	2020	2025	2030
<i>Ingreso</i>						
Estado						
PIB						
Presupuesto para Educación Superior como % del PIB						
Monto del presupuesto para Educación Superior						
Recursos adicionales (regalías, etc.)						
Recursos del repago de los créditos educativos						
<i>Total recursos públicos</i>						
Instituciones de Educación Superior						
Proporción de estudiantes que tienen que pagar (estratos x a y)						
Monto de las matrículas						
Levantamiento de fondos (donaciones)						
Contratos de consultoría y educación continua						
Ingresos por proyectos de investigación						
<i>Total ingresos</i>						
<i>Gastos</i>						
Estado						
Transferencias presupuestarias a las IES						
Becas						
Créditos educativos						
Fondos para la investigación						
<i>Total gastos</i>						

Categorías	2013	2014	2015	2020	2025	2030
Instituciones de Educación Superior						
Salarios y pensiones						
Gastos educativos						
Gastos para investigación						
Gastos administrativos						
<i>Total gastos</i>						

Fuente: elaboración propia.

Asignación de recursos públicos. Considerando las tendencias que rigen sobre los mecanismos de asignación de recursos en los países de la OCDE en los últimos diez años y con base en la experiencia internacional del autor, se propone que un modelo apropiado para la asignación de los recursos públicos para la Educación Superior colombiana se inspire en los siguientes principios: (i) vínculo directo con las prioridades nacionales, (ii) criterios basados en el desempeño, (iii) multiplicidad de instrumentos compatibles, (iv) transparencia, (v) estabilidad en el tiempo, y (vi) adecuada rendición de cuentas. (Salmi and Hauptman, 2006; OECD, 2008).

- Vínculo directo con las prioridades nacionales. Es indispensable lograr el alineamiento entre los objetivos nacionales para el futuro de la Educación Superior y los mecanismos de asignación. El financiamiento sin orientación estratégica no funciona a cabalidad, como tampoco una estrategia de desarrollo de la Educación Superior que no cuente con los incentivos financieros adecuados.
- Asignación basada en el desempeño. El financiamiento que reciben las instituciones tiene que reflejar su desempeño, medido mediante indicadores de cobertura, equidad, calidad, pertinencia y eficiencia.
- Multiplicidad de instrumentos. No existe un solo mecanismo de asignación que pueda satisfacer todos los objetivos de la política en Colombia. Por lo tanto, es preferible combinar varios instrumentos (directos/indirectos, para gastos corrientes y para inversiones) compatibles, consistentes y capaces de reforzarse entre sí.
- Transparencia. Los criterios y las reglas de asignación de los recursos públicos deberían ser totalmente transparentes y visibles para la ciudadanía de forma permanente.
- Estabilidad en el tiempo. Para facilitar una mejor planeación y un mejor funcionamiento de las instituciones de Educación Superior, es importante garantizar la estabilidad de un año al otro. Esto implica llevar a cabo un proceso de preparación y de asignación de los presupuestos plurianuales.
- Rendición de cuentas. Las instituciones de Educación Superior que reciben subsidios del Estado tienen que rendir cuentas por el buen uso de los recursos públicos a través de auditorías independientes.

Para facilitar un uso más eficiente de los recursos públicos y estimular la innovación en las instituciones de Educación Superior, el Gobierno de Colombia podría introducir mecanismos de asignación del presupuesto basados en los resultados. Para alcanzar este propósito se pueden considerar, por separado o combinados, cuatro tipos de mecanismos de asignación innovadores:

- Fórmulas de financiación basadas en resultados. Una manera más transparente y objetiva de distribuir los fondos para gastos corrientes sería utilizar una fórmula que relacione la cantidad de recursos otorgados con indicadores de desempeño institucional, como el número de graduados o de publicaciones. Ejemplos de países que han integrado los resultados en sus fórmulas de financiación incluyen a (i) Dinamarca, que cuenta con un “modelo de taxímetro” en el que se paga de 30% a 50% de los fondos recurrentes por cada estudiante que aprueba los exámenes; (ii) Holanda, donde la mitad de la financiación corriente se basa en el número de egresados con licenciatura; y (iii) Australia, donde la financiación de los estudiantes de doctorado se basa en una fórmula que incluye el número de estudiantes que terminan y los resultados de investigación.
- Convenios de desempeño. Los convenios de desempeño son acuerdos negociados entre el Gobierno y las instituciones de Educación Superior que definen un conjunto de obligaciones mutuas, objetivos de desempeño que la institución debe alcanzar por un lado y, por otro, financiamiento adicional que el Estado debe proveer. Ejemplos de países o gobiernos subnacionales con convenios de desempeño incluyen a (i) Francia, que desde 1989 ha dedicado entre un tercio y la mitad del presupuesto ordinario a convenios de desempeño de cuatro años; (ii) Finlandia, con contratos que establecen objetivos generales para todo el sistema educativo superior, así como objetivos específicos para cada institución; (iii) Dinamarca, que utiliza “contratos de desarrollo” que definen los objetivos de mejora de las instituciones a largo plazo, y Estados Unidos, en donde algunos estados aplican el mismo mecanismo (por ejemplo, Maryland, Michigan, Dakota del Norte y Virginia). Por su parte, Chile introdujo “convenios de desempeño” en cuatro universidades que participaron de una experiencia piloto en 2007. A partir de los resultados positivos obtenidos en la fase piloto, el Gobierno les ha abierto la posibilidad de firmar un convenio de desempeño a todas las universidades acreditadas (públicas y privadas) desde 2011.
- Fondos competitivos. Las universidades concursan mediante propuestas que son evaluadas por expertos independientes de acuerdo a una serie de criterios objetivos y transparentes previamente establecidos. Las experiencias positivas que han tenido Argentina (FOMECE) y Chile (MECESUP), demuestran que los fondos competitivos son un mecanismo de asignación de recursos eficaz y flexible para apoyar proyectos de mejora de la calidad y de la pertinencia, de promoción de la innovación pedagógica, y de fomento de una mejor gestión. Uno de los beneficios adicionales de los fondos competitivos es que incentivan a las universidades a emprender actividades de planificación estratégica para formular propuestas desde una perspectiva global de la institución, yendo más allá de la visión de cada facultad.
- Bonos (vouchers). Algunos países han introducido un sistema de asignación indirecta a través de los estudiantes, quienes reciben un bono representando el valor de la matrícula, lo que les permite pagar sus estudios en cualquier institución acreditada (pública o privada). El propósito de la financiación con bonos consiste en promover una mayor competencia entre

los proveedores de Educación Superior según los programas de mejor calidad y pertinencia. En esta modalidad se destacan las antiguas repúblicas de la Unión Soviética como Kazajistán, Georgia y Azerbaiyán, que comenzaron a implementar un sistema de bonos en 2001, 2005 y 2010, respectivamente. Así mismo inició la utilización de bonos de financiamiento de los estudios de pregrado desde la reforma realizada en 2009.

Para concluir esta sección de propuestas, el Cuadro 24 resume todas las medidas propuestas e indica a quién le incumbe llevar el liderazgo y el costo financiero de cada medida, el grado de dificultad política de su implementación, y la complejidad técnica de su diseño.

Cuadro 24. Presentación resumida de las medidas propuestas

Reformas/Medidas	Responsabilidad principal	Costo financiero	Dificultad política	Complejidad técnica
<i>Aumento del acceso y mejora de la equidad</i>				
Orientación profesional	Ministerio	Bajo	Baja	Mediana
Aumento de la retención	Ministerio e IES	Bajo	Baja	Alta
Ampliación de los créditos educativos	Ministerio e ICETEX	Alto	Baja	Mediana
Becas de mérito para desarrollo humano	Ministerio	Mediano	Baja	Baja
<i>Mejora de la calidad y de la pertinencia</i>				
Clasificación más simple y clara de las instituciones	Ministerio	Ninguno	Mediana	Mediana
Reforma del currículum e introducción de prácticas pedagógicas interactivas	Ministerio e IES	Bajo	Baja	Mediana
Registro calificado serio y creíble	Ministerio	Bajo	Baja	Mediana
Reforma de la acreditación	Ministerio	Bajo	Baja	Mediana
<i>Aumento de la capacidad de investigación e innovación</i>				
Creación de universidades de talla mundial y/o centros de excelencia	Ministerio	Alto	Mediana	Alta
Formación de talento a través de una masa crítica de investigadores cualificados	Ministerio e IES	Mediano	Baja	Baja

Reformas/Medidas	Responsabilidad principal	Costo financiero	Dificultad política	Complejidad técnica
Transferencia y comercialización de los resultados de la investigación	Ministerio e IES	Mediano	Baja	Mediana
Modernización de la gobernanza				
Papel más activo de las juntas directivas	Ministerio	Ninguno	Mediana	Baja
Selección de los rectores y decanos con criterios profesionales	Ministerio	Ninguno	Alta	Mediana
Autonomía y rendición de cuentas basadas en indicadores de desempeño	Ministerio	Ninguno	Mediana	Mediana
Nuevo papel facilitador del Ministerio de Educación	Ministerio	Ninguno	Baja	Mediana
Estrategia de financiamiento sostenible				
Aumento del financiamiento público	Ministerio	Alto	Mediana	Baja
Cobro de matrícula por un valor mayor	Ministerio e IES	Bajo	Alta	Baja
Diversificación de los ingresos de las IES	IES	Ninguno	Baja	Mediana
Asignación de recursos basada en el desempeño	Ministerio	Bajo	Alta	Alta

Detonante para iniciar el proceso de reformas

Maquiavelo escribió en su famoso manifiesto político, *El Príncipe*, que “no hay nada más difícil de empezar, más peligroso para llevar a cabo, o más incierto en su éxito que tomar la iniciativa en la introducción de un nuevo orden de las cosas”. Pese a que esta observación suele asociarse a las reformas políticas, es relevante cuando se hace referencia a las reformas de la Educación Superior, ya que estudiantes y académicos suelen movilizarse en contra de cualquier cambio que cuestione las prácticas establecidas y los intereses creados, como lo ilustra la crisis universitaria que Chile ha vivido en los últimos dos años y el fracaso del proyecto de ley con el que se pretendió reformar la Ley 30 en Colombia en 2011.

La experiencia internacional revela la importancia de tres factores que, de manera separada o conjuntamente, pueden facilitar las reformas. En primera instancia, y paradójicamente,

los momentos de crisis política y/o económica posibilitan la puesta en marcha de proyectos innovadores que ayuden a superar la crisis o a crear nuevas oportunidades. En este sentido, Colombia podría aprovechar la dinámica del actual proceso de paz para jalonar el proyecto de reforma de la Educación Superior. Segundo, el Gobierno puede aprovechar las conclusiones de un informe de alto nivel sobre el desempeño del sistema de Educación Superior –como el informe de la OCDE de 2012– para sensibilizar a la opinión pública y a los actores interesados sobre la urgencia de emprender reformas. Tercero, la disponibilidad de recursos adicionales que representen un valor significativo repercute de manera positiva cuando acompaña las propuestas de reforma. Destinar a la Educación Superior una proporción considerable de las regalías o de los recursos adicionales asignados a partir de la última reforma tributaria podrían servir de detonante para emprender la reforma de la Educación Superior. En la medida de lo posible, conviene que la mayor parte de las propuestas sean acogidas de manera voluntaria en vez de imponerlas. En este sentido, los proyectos que buscan aumentar la retención podrían incentivarse mediante concursos, como de hecho lo ha dispuesto el Ministerio de Educación en Colombia. De la misma manera, las reformas de la gobernanza podrían iniciarse como proyectos pilotos, modelo que utilizó el Gobierno de Portugal con la participación voluntaria de cinco universidades, e incluso acudiendo a la figura de contratos de desempeño como lo ha dispuesto Chile.

Así las cosas, es indispensable que las autoridades nacionales encuentren una manera constructiva y eficaz de aterrizar lo que se ha denominado en este informe como una nueva visión, y se emprenda igualmente el programa de reformas. Se requiere para este propósito una alianza estratégica entre la Nación, el Congreso, los departamentos y las Instituciones de Educación Superior, que facilite el diseño y la implementación de un paquete de reformas de fondo previamente consensuadas entre las partes.

Sostenibilidad de la reforma

El último tema concerniente, mas no por ello menos importante, atañe a la sostenibilidad de las intervenciones necesarias para transformar el sistema de Educación Superior. Este está compuesto por dos aspectos, uno político y otro económico que están, por supuesto, ligados. Ahondando en lo político, se debe tener presente que las reformas no pueden concebirse ni mucho menos manejarse como la agenda de un partido político específico o de una administración de gobierno con un periodo limitado. Estas tienen que ser presentadas y adoptadas como política de Estado. Ejemplo de ello es Dinamarca, donde la reforma de la Educación Superior ha podido ser implementada durante la última década gracias al respaldo que el Congreso le dio, para cuyo propósito forjó una unidad, a pesar de las divergencias ideológicas entre los partidos políticos.

El proyecto de reforma de la Educación Superior en Colombia debe ser consensual. Si bien es cierto que en ningún país ningún partido político ha logrado ganar las elecciones con una política de Educación Superior, es preciso recalcar que el desarrollo económico está estrechamente vinculado con la capacidad de modernizar y transformar las universidades y demás instituciones de Educación Superior de un Estado.

Ahora bien, acerca del aspecto económico, es impredecible que los montos de financiamiento adicionales que se destinen a la Educación Superior sean lo suficientemente importantes para poder dar un salto cualitativo. Igualmente, que se sostengan a largo plazo con el fin de garantizar la sostenibilidad de la inversión, en vista del tiempo requerido para transformar una universidad y mejorar la calidad de su producción científica. La experiencia actual de España sirve de recordatorio para ilustrar el peligro que representa para el sistema de Educación Superior la falta de continuidad de un programa de gobierno. La grave crisis económica que atraviesa España se traduce en que no existen posibilidades de que la Iniciativa de Campus Internacionales de Excelencia lanzada en 2009 tenga éxito, puesto que no será viable seguir asignando los recursos adicionales a las universidades ganadoras y se programaron fuertes recortes presupuestales en 2012 (Recuadro 7).

Recuadro 7. El impactante efecto de los recortes de presupuesto en España

En diciembre de 2011, el Gobierno español presentó un plan presupuestal para 2012 especificando un recorte de los fondos para investigación y desarrollo por un valor aproximado de 600 millones de euros (cifra equivalente a una disminución de casi 7% respecto de 2011). Desde entonces, este rubro ha sufrido recortes aún más dramáticos: el último plan presupuestal supone una caída en los fondos de investigación, superior al 25% a partir de 2011. Se continúa así la tendencia de los cortes que iniciaron en 2009.

Otros ministerios se enfrentan a un déficit promedio que no sobrepasa el 16%. Para colmo de males, el Gobierno anunció en enero la supresión del Ministerio de Ciencia e Innovación. Sus funciones serán asumidas por el Ministerio de Economía y Competitividad, lo que limita aún más la capacidad de aquellos cuyo trabajo consiste en defender los intereses de la investigación en ciencias. Ya ha quedado claro que estos recortes ponen en riesgo la capacidad de los institutos científicos del país para contratar y retener personal con talento.

Mientras que España ha disminuido los recursos para las áreas de investigación y desarrollo, otras naciones europeas han aumentado su inversión en ciencias. Tal es así que para 2012 Alemania anunció un incremento del presupuesto de sus principales centros de investigación de 5%, mientras que Francia prometió un aumento de 35 mil millones de euros para gastos de investigación. Las reducciones drásticas de financiación en España crean límites adicionales sobre el tamaño y los recursos de los laboratorios académicos, lo que puede repercutir en la expatriación de científicos destacados en busca de mejores oportunidades en el exterior. A medida que se van los investigadores exitosos y experimentados que contribuyeron a la competitividad internacional de las ciencias desarrolladas en España, se crean brechas que no pueden ser superadas por sus respectivas instituciones.

Fuente: *Nature Neuroscience*. Vol. 15, No. 7. Julio de 2012, pp. 926-927.

Conclusión: oportunidades y riesgos del sistema de Educación Superior en Colombia

El mar es peligroso y sus tormentas terribles, pero estos obstáculos nunca han sido razones suficientes para quedarse en tierra.

Fernando de Magallanes (1520)

De hecho, el tema genérico de esta nueva era es que está ocurriendo una profunda mudanza en la distribución del poder. Los académicos y las instituciones se encuentran frente a dos opciones extremas: innovar o resistir.

Educause.com (2 de mayo de 2013)

Como lo anotó el primer ministro de la provincia canadiense de Ontario, en el largo plazo la ventaja comparativa para el progreso económico de los países no será el acceso al capital o la disponibilidad de recursos naturales sino el talento de su población. Esta convicción se refleja en la prioridad que las naciones de Asia del Este y los países escandinavos le han dado al desarrollo de su sistema de educación en todos niveles. En cambio Colombia, como casi todos los países de América Latina, aún no ubica los recursos humanos en el centro de sus esfuerzos como clave del crecimiento económico y de la transformación social.

La intensidad y complejidad de los conflictos estudiantiles que han tenido lugar en diversas partes del globo a lo largo de los últimos dos años, como de hecho ha sucedido en Londres, Madrid, Seúl y Montreal, y particularmente en Chile y Colombia en América Latina, simbolizan el enfrentamiento entre dos visiones opuestas acerca del rol y de las obligaciones del Estado en materia de la Educación Superior. En América Latina, los defensores del modelo tradicional invocan los sagrados principios de la gratuidad de la universidad como bien público y la libertad académica, establecidos en el Congreso de Córdoba en 1918, y rechazan los intentos de “privatizar” la Educación Superior a través del cobro de matrículas, la búsqueda de recursos complementarios y los esfuerzos para medir y comparar el desempeño de las universidades mediante rangos. En contraposición se encuentra la agenda de modernización sugerida en el informe de la OCDE y del Banco Mundial, y frecuentemente calificada con el término peyorativo de “neoliberal”. Esta propende por mejorar la calidad con base en un sistema contundente de evaluación y rendición de cuentas, y por un desarrollo sostenible de la Educación Superior a través de la diversificación institucional y la diversificación de recursos, estableciendo vínculos

más estrechos con los sectores productivos para fomentar la pertinencia de las instituciones y de sus programas.

Frente a estas dos visiones divergentes, el principal reto para las autoridades nacionales es encontrar un camino medio que permita al sistema de Educación Superior colombiano ser más innovador y más ágil, sin por ello sacrificar sus aspectos claves de bien público y de equidad a favor de los grupos más desfavorecidos.

Por supuesto que cualquier programa de reformas debe apoyarse en las fortalezas ya presentes en el sistema de Educación Superior colombiano, como el alto grado de diversidad institucional, el sistema de medición de los logros académicos implementado por el ICFES, y el destacado sistema de crédito educativo que lidera el ICETEX. Pero el país también tiene que atreverse a desmarcarse del pasado ejecutando un proyecto integral de reformas de fondo con miras a ampliar la cobertura, mejorar la calidad, introducir una gobernabilidad más sólida y ágil, e implementar una estrategia sostenible de financiamiento adaptada a las necesidades de desarrollo del sistema de Educación Superior.

Dar curso a verdaderas reformas será posible solamente si se logra un consenso nacional sobre la urgencia de emprenderlas y sobre los aspectos prioritarios necesarios para que el sistema colombiano de Educación Superior experimente un salto cuantitativo y cualitativo. Un artículo recientemente publicado en la revista británica *The Economist* plantea “emprender reformas a la danesa” (*let’s go Denmark*). Con esta expresión se alude a fomentar paralelamente una cultura de transigencias negociadas y un cambio político equilibrado, audaz y consensuado, fórmula que ha permitido la transformación exitosa de los países de Europa del Norte en economías dinámicas basadas en el conocimiento, sin por ello perder el carácter de sociedades armónicas y solidarias con un alto grado de cohesión e inclusión social. Así las cosas, el desafío más grande para Colombia es el de emprender una reforma de fondo de la Educación Superior que sea concebida y aceptada como política del Estado a largo plazo, mas no como la reforma de un Gobierno en particular y por ende limitada por el horizonte electoral clásico de corto plazo. Solamente de esta manera podrá Colombia aspirar a contar con un sistema de Educación Superior más eficaz que impacte directamente en los niveles de desarrollo económico y social de la nación y en una paz sostenible y duradera.

Referencias

Banco Mundial (2003). *Construir sociedades del conocimiento: nuevos desafíos para la Educación Superior*. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>

Barber, M., Donnelly, K., and S. Rizvi (2013). *An Avalanche is Coming: Higher Education and the Revolution Ahead*. London: IPPR. Available at: [http://med.stanford.edu/smili/support/FINAL%20Avalanche%20Paper%20110313%20\(2\).pdf](http://med.stanford.edu/smili/support/FINAL%20Avalanche%20Paper%20110313%20(2).pdf)

CINDA (2011). *Educación Superior en Iberoamérica: Informe 2011*. Santiago: CINDA y Universia.

McKinsey and Company (2007). "How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top." Available at: <http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/>

Mehaffy, G. (2012). "Challenge and Change". *Educause Review Online*. Available at: <http://www.educause.edu/ero/article/challenge-and-change>

Ministerio de Educación (2013). *Mesas virtuales de diálogo nacional sobre Educación Superior*. Disponible en: <http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/w3-channel.html>

Mourshed, M., Chijioke, C., and M. Barber (2010). *How the World's Most Improved Systems Keep Getting Better*. London: McKinsey and Company. Available at: <http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better/>

OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society: OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report*. Paris: OECD. Available at: <http://oecd-conference-teks.iscte.pt/documents.html>

Pedrosa, R. H. L. (2006). *Educational and Socioeconomic Background of Undergraduates and Academic Performance: Consequences for Affirmative Action Programs at a Brazilian Research University*. Presentation at the IMHE/OECD General Conference on Values and Ethics in Higher Education, Paris, 11-13 September 2006. Retrieved on 2 November 2006 at https://www.oecd.org/site/0,2865,en_21571361_37232210_1_1_1_1_1,00.html?appId=-1&token=1678498690

Post, D. (2011). "Who benefits from free higher education?" *University World News*. Issue 0189. 18 September 2011.

Rauhvargers, A. (2013). *Global University Rankings and Their Impact Report II*. Brussels: European University Association. Available at: http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/EUA_Global_University_Rankings_and_Their_Impact_-_Report_II.sflb.ashx

Rauhvargers, A. (2011). *Global University Rankings and Their Impact*. Brussels: European University Association. Available at: http://www.eua.be/pubs/Global_University_Rankings_and_Their_Impact.pdf

Salmi, J. (2012). "Evaluation of Excellence Initiatives". Unpublished Report to the Russian Minister of Education.

Salmi, J. (2009). El desafío de establecer universidades de rango mundial. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/World-Class_Universities_Spanish.pdf

Salmi, J., and A. Saroyan, (2007). "League Tables as Policy Instruments: Uses and Misuses". *Higher Education Management and Policy*. OECD, Paris. Vol.19, No. 2.

Wildavski, B. (2010). *The Great Brain Race: How Global Universities are Reshaping the World*. Princeton: Princeton University Press.



Anexo 1. Desarrollo de visiones para el futuro y planes estratégicos

1.0 Visión y plan estratégico

1.1 Planes de desarrollo de la Educación Superior

AUSTRALIA

Agenda de reformas de la Educación Superior 2010

El Gobierno se propone una agenda de reformas para la Educación Superior y la investigación, a ser ejecutadas por fases en un periodo de diez años, con el fin de impulsar la productividad y el rendimiento nacional de Australia como una economía basada en el conocimiento.

Las reformas clave en esta agenda incluyen:

- *Acción para aumentar la participación:* transformar el acceso a la Educación Superior de estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos bajos.
- *Crecimiento sostenido de la Educación Superior:* promover una mayor diversidad y calidad en el sector terciario, la introducción gradual de un nuevo sistema de asignación de fondos sobre la base de la demanda de los estudiantes, alentar a más estudiantes a elegir la enseñanza y la enfermería y a estudiar en el extranjero, y brindar apoyo para la renovación de instalaciones y servicios estudiantiles.
- *Sostenibilidad de la Educación Superior:* proporcionar financiación segura y una mayor sostenibilidad con un aumento en las subvenciones para la enseñanza y el aprendizaje.
- *Inversión sostenible en investigación:* acabar con el modelo histórico de subsidios cruzados y aumentar los fondos para cubrir en su totalidad el costo de las investigaciones universitarias, con el fin de facilitar la búsqueda de la excelencia en investigación de las universidades en sus áreas más fuertes.
- *Transformación de la infraestructura de la Educación Superior:* actualización masiva de la infraestructura de las universidades para satisfacer las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, de los profesores y de los investigadores ahora y en el futuro.

- *Nueva era en la calidad de la Educación Superior*: establecimiento de la Agencia de Calidad y Estándares de la Educación Superior (*Tertiary Education Quality and Standards Agency / TEQSA*), que servirá de base para mejorar la calidad y acreditación en la Educación Superior.
- *Apoyo financiero a los estudiantes*: reformas para brindar más apoyo a los estudiantes al reforzar sus ingresos, y reorientar la ayuda hacia los estudiantes más necesitados, con el propósito de aumentar su participación y sus logros en la Educación Superior.
- *Trato justo a las regiones de Australia*: brindar el apoyo necesario a la Educación Superior regional de acuerdo con las características de cada región.
- *Mejores vías de acceso para ingresar a la Educación Superior*: propiciar una conectividad más fuerte entre los sectores de la Educación Superior y la formación profesional.
- *Nueva relación entre el Gobierno y los educadores*: forjar una relación basada en el respeto mutuo, la confianza y el acuerdo en los pactos de financiación.

Fuente: <http://www.innovation.gov.au/HigherEducation/Documents/TransformingAusHigherED.pdf>

INGLATERRA

Informe de la comisión sobre el futuro de la Educación Superior (horizonte 2020)

Este informe, preparado por el principal *think tank* de Inglaterra, se concentra en cuatro temas principales: el papel de la Educación Superior como soporte esencial de la transformación económica del país; estrategias para aumentar las oportunidades de acceso a la Educación Superior; organización del proceso de aprendizaje en función de las necesidades de los estudiantes; elaboración de una estrategia de financiamiento sostenible en el largo plazo.

Fuente: <http://www.ippr.org/publication/55/10847/a-critical-path-securing-the-future-of-higher-education-in-england>

NUEVA ZELANDA

Estrategia de Educación Superior 2010-2015

La estrategia de Educación Superior 2010-2015 traza las expectativas y prioridades del Gobierno para el sistema de Educación Superior en Nueva Zelanda. Se espera que la estrategia:

- Proporcione a los neozelandeses de todos los orígenes las oportunidades para adquirir habilidades y conocimientos competitivos a nivel mundial.
- Produzca investigación de alta calidad para ampliar la plataforma de conocimiento en Nueva Zelanda, y que ésta responda a las necesidades de la economía y a los retos ambientales y sociales del país.
- Que permita a los maoríes tener acceso a un tipo de educación que tenga en cuenta sus características étnicas – lengua y cultura propias– y garantice su éxito en el ámbito educativo.

En vista de la recesión mundial y del aumento en la demanda de Educación Superior, el Gobierno se asegurará de que el sistema educativo alcance el mejor retorno de la inversión pública a través de:

- Un aumento en el número de jóvenes (menores de 25 años) cuyas notas sean de cuatro (4.0) o superiores, particularmente en el pregrado.
- Un aumento en el número de estudiantes maoríes con un rendimiento académico sobresaliente en los niveles superiores de educación.
- Un aumento en el número de estudiantes de las islas del Pacífico que cuenten con niveles superiores de educación.
- Un aumento en el número de jóvenes que transitan exitosamente de la escuela a la Educación Superior.
- Mayores tasas de alfabetización, de uso del lenguaje y de habilidades matemáticas en los niveles 1 a 3 de estudio.
- Mejor rendimiento educativo y financiero de los proveedores.
- Fortalecer los resultados de investigación.

En este contexto, el Gobierno deberá reorientar la financiación hacia los programas y formaciones de alta calidad, así como hacia aquellos que abran mayores posibilidades en el mercado laboral.

Los proveedores tendrán que gestionar los costos, seguir buscando mejoras a la eficiencia, garantizar la cualificación que mejor se adapte a las necesidades de los estudiantes y los empleadores, y explorar fuentes adicionales de ingresos. Un factor clave para mejorar la eficiencia de la inversión pública en Educación Superior es mejorar los índices de estudiantes que efectivamente se gradúan, así como sus calificaciones.

El Gobierno se compromete a mantener tarifas razonables para los estudiantes, pero se explorarán nuevos modelos que brinden a los proveedores la posibilidad de aumentar sus utilidades.

Fuente: http://www.minedu.govt.nz/theMinistry/PolicyAndStrategy/~/_media/MinEdu/Files/TheMinistry/TertiaryEducationStrategy2010/TES2010to2015.pdf

IRLANDA

Estrategia Nacional para la Educación Superior 2012

Los planes de reforma que se han propuesto en Irlanda se basan en tres objetivos principales:

- *Mejorar la experiencia de los estudiantes:* se deberá proporcionar acceso a todos aquellos que puedan beneficiarse de la Educación Superior. Los estudiantes podrán recurrir a las diferentes vías que existen para acceder la Educación Superior, y entre las instituciones de Educación Superior. Los estudiantes deberán tener una óptima experiencia de aprendizaje, apoyándose en las mejores tecnologías disponibles de enseñanza y aprendizaje.
- *Mayor impacto en la sociedad y en la economía:* mediante la educación y la formación, la creación y distribución del conocimiento, la Educación Superior debe contribuir al

desarrollo de una sociedad dinámica, justa, productiva y creativa. La Educación Superior debe proporcionar amplitud de conocimientos, habilidades y competencias para satisfacer el espectro de necesidades de la empresa privada, del sector público y la innovación social.

- *Reconocimiento internacional de la calidad de los resultados irlandeses en Educación Superior:* se aspira a que haya un mayor reconocimiento para así atraer inversión extranjera.

Fuente: <http://www.heai.ie/files/TowardsaFutureHigherEducationLandscape.pdf>

Estado de Indiana (EEUU) en 2012

Reconociendo que los títulos universitarios son el pasaporte para mejores oportunidades económicas y sociales para los individuos, y que el futuro del Estado depende del nivel educativo de sus ciudadanos, Indiana elaboró un Plan de Desarrollo de la Educación Superior con metas ambiciosas al horizonte 2025. Los tres principales objetivos del Plan son:

- Incrementar la proporción de estudiantes que se gradúan a tiempo para llegar a 50 por ciento en las universidades y 25 por ciento en los *community colleges*;
- Duplicar el número de egresados de la educación superior; y
- Pasar la proporción de adultos con una cualificación de nivel de educación superior del 45 por ciento al 60 por ciento para 2025.

Fuente: http://www.in.gov/che/files/2012_RHAM_8_23_12.pdf

1.2 Iniciativas de Excelencia

ALEMANIA

Iniciativa de Excelencia 2005 – 2012

Organismos a cargo: Gobierno federal alemán (75%) y estados/länder (25%).

Duración: cinco años (fase I) + cinco años (fase II)

Objetivos principales:

Fortalecer las universidades alemanas y departamentos en investigación competitiva internacional, crear centros de excelencia y aumentar la calidad educativa de las universidades.

Fuentes: <http://www.excellence-initiative.com/>
http://www.dfg.de/en/research_funding/programmes/excellence_initiative/index.html

AUSTRALIA

Centros de Excelencia 2003 – 2011

Organismo a cargo: Gobierno – Consejo Australiano de Investigación (ARC)

Duración: cinco a siete años (con derecho a volver a solicitar fondos antes de la expiración de dicho plazo)

Objetivos principales: el programa pretende incentivar las investigaciones innovadoras mediante enfoques interdisciplinarios; desarrollar la capacidad humana atrayendo a investigadores de prestigio internacional así como a estudiantes prometedores que se dediquen a la investigación; proporcionar posgrados y posdoctorados de alta calidad; brindar a los investigadores australianos la oportunidad de trabajar en proyectos a gran escala durante largos periodos de tiempo; crear centros prestigiosos que sirvan como puntos de interacción entre las instituciones de Educación Superior, los gobiernos, la industria y el sector privado.

Fuente: http://www.arc.gov.au/ncgp/ce/ce_default.htm

AUSTRALIA

Iniciativas Especiales de Investigación 2005

Organismo a cargo: Gobierno - Consejo Australiano de Investigación (ARC)

Duración: indeterminada

Objetivos principales: brindar apoyo a actividades de cooperación entre investigadores; crear alianzas nacionales e internacionales; propiciar el desarrollo cooperativo de áreas de investigación innovadoras; dar respuesta rápida a oportunidades imprevistas de trabajo e investigación (ej. trabajo de campo en un volcán en erupción), entre otras.

Fuente: http://www.arc.gov.au/ncgp/sri/sri_default.htm

CANADÁ

Cátedras de Excelencia en Investigación de Canadá (CERC) 2008

Organismos a cargo: Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, Consejo de Investigación en Ciencias Naturales e Ingeniería, e Institutos de Investigación en Salud

Duración: siete años

Objetivos principales: el programa de Cátedras de Excelencia en Investigación de Canadá (CERC) apoya a las universidades en las áreas de investigación e innovación en temas como medio ambiente y tecnología, el uso de los recursos naturales y la energía, salud y tecnologías de información y comunicaciones. Con ello también busca atraer a los principales científicos y académicos canadienses e internacionales para crear un entorno competitivo.

Fuente: <http://www.cerc.gc.ca/hp-pa-eng.shtml>

COREA DEL SUR

Brain Korea 21-MS Programa Global de Prácticas 2006 - 2012

Organismo a cargo: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Duración: indeterminada

Objetivos principales: cultivar investigadores con talento y con habilidades de emprendimiento empresarial, y proporcionarles la oportunidad de participar en proyectos de investigación en centros de punta en investigación. Crear una red internacional de industrias de vanguardia y promover la transferencia de los logros académicos a través de la capacitación en administración de empresas y comercialización de la tecnología.

Fuente: <http://bnc.krf.or.kr/home/eng/bk21/internship.jsp>

COREA DEL SUR

Proyecto Nacional para la Construcción de Universidades de Talla Mundial (WCU) 2008 - 2012

Organismos a cargo: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Fundación de Ciencia e Ingeniería de Corea (KOSEF)

Duración: indeterminada

Objetivos principales: aumentar la capacidad de investigación interdisciplinaria y promover la globalización de las universidades coreanas. Se subvenciona un nuevo departamento académico o fondos para alojar estudiantes internacionales en las universidades coreanas para así fomentar la investigación colaborativa, además de incentivar el reclutamiento de investigadores de primer nivel en el extranjero, quienes colaboran con académicos coreanos para activar la investigación nacional.

Fuente: <http://english.mest.go.kr/web/1713/en/board/enview.do?bbsId=262&boardSeq=1303&mode=view>

DINAMARCA

Programa UNIK (Inversión de Capital para Investigación Universitaria) 2008

Organismo a cargo: Organismo de Ciencia, Tecnología e Innovación

Duración: cinco años

Objetivos principales: tiene como objetivo general promover la investigación de *clase mundial* en las universidades danesas. Dentro de los criterios, solo las universidades pueden presentarse a concurso; la subvención no financia a los investigadores, sino la investigación; y se autodefine como promotora de pocas pero cuantiosas subvenciones.

Fuente: <http://en.fi.dk/research/unik>

ESPAÑA

Campus de Excelencia Internacional (CEI) 2009

Organismos a cargo: Ministerio de Educación y Ministerio de Ciencia e Innovación, con el apoyo de las Comunidades Autónomas

Duración: seis años

Objetivos principales: promover las fortalezas de las universidades españolas como medio para fomentar su renombre internacional e incluir sus campus entre los mejores de Europa. Promueve agregaciones estratégicas públicas y privadas entre las universidades y otras instituciones de investigación y empresas, ubicadas dentro del campus. Para la financiación evalúa los siguientes aspectos: internacionalización, excelencia académica, coordinación de la Educación Superior, gobernabilidad y gestión, emprendimiento y desarrollo tecnológico, creatividad y excelencia en relación al medio ambiente.

Fuente: <http://www.educacion.gob.es/campus-excelencia/>

FRANCIA

Operación Campus 2008

Organismos a cargo: Ministerio de Educación y Agencia Nacional de Investigación (Agence Nationale de la Recherche - ANR)

Duración: indefinida

Objetivos principales: crear grupos competitivos en diez *super campus* con la idea de clasificarse entre las mejores universidades del mundo. Se trata en esencia de un plan de renovación de la infraestructura de los edificios universitarios, con miras a crear mejores espacios para la vivienda y formación de los estudiantes y de la comunidad universitaria en general.

Fuente: http://www.france-science.org/Operation-Campus-6-projects-kept?var_recherche=operation%20campus

FRANCIA

Laboratorios de Excelencia 2010

Organismos a cargo: Ministerio de Educación y Agencia Nacional de Investigación (Agence Nationale de la Recherche - ANR)

Duración: indeterminada

Objetivos principales: pretende mejorar los laboratorios de excelencia en todos los ámbitos y en todas las disciplinas, incentivando a los mejores laboratorios de Francia a fortalecer su potencial científico mediante la contratación de investigadores y la inversión en instalaciones innovadoras.

FRANCIA

Materiales / Equipos de Excelencia 2011

Organismos a cargo: Ministerio de Educación y Agencia Nacional de Investigación (Agence Nationale de la Recherche - ANR)

Duración: indeterminada

Objetivos principales: el programa destina los recursos a renovar o actualizar el material y equipos de investigación para promover la innovación (equipos entre uno y veinte millones de euros).

FRANCIA

Iniciativa de Excelencia 2011

Organismos a cargo: Ministerio de Educación y Agencia Nacional de Investigación (Agence Nationale de la Recherche - ANR)

Duración: cuatro años

Objetivos principales: crear entre cinco y diez universidades de excelencia en Francia, capaces de competir con las mejores universidades del mundo. Las iniciativas de excelencia tendrán un papel importante en la transformación y modernización de los sistemas educativos y científicos franceses, mediante la creación de alianzas entre universidades, *Grandes Écoles* (escuelas profesionales) y proyectos de investigación.

Fuente: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid51351/initiatives-d-excellence.html>

FRANCIA

Iniciativas de Excelencia en Formaciones Innovadoras (IDEFI) 2012

Organismos a cargo: Ministerio de Educación y Agencia Nacional de Investigación (Agence Nationale de la Recherche - ANR)

Duración: ocho años

Objetivos principales: promover proyectos de transformación, fomentar la formación innovadora mediante el apoyo a las grandes iniciativas que cumplan con los estándares internacionales. Además de tratar de prefigurar el futuro de la educación universitaria, apoyar la igualdad de oportunidades y la diversidad.

INDIA

Proyecto de Ley: Universidades para la Investigación y la Innovación 2012

Organismo a cargo: Ministerio de Desarrollo de los Recursos Humanos

Duración: indeterminada

Objetivos principales: se busca que las universidades más innovadoras jalonen la calidad y los estándares de la Educación Superior en la India, y que figuren entre las 100 o 200 universidades más importantes a nivel mundial. Los recursos se destinan a las universidades que se destaquen en medio ambiente, astrofísica, energía y planificación urbana.

Fuente: <http://www.prsindia.org/billtrack/the-universities-for-research-and-innovation-bill-2012-2347/>

JAPÓN

Programa Japón Top 30: Centros de Excelencia para el Siglo 21 - Fase I (2002)

Programa Centros de Excelencia Global - Fase II (2007)

Organismos a cargo: Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (MEXT) y Sociedad Japonesa para la Promoción de la Ciencia

Duración: cinco años (fase I) + cinco años (fase II)

Objetivos principales: mediante la creación de centros de excelencia se pretende elevar el nivel de la educación y la investigación y ubicar a las universidades japonesas en los niveles más altos del mundo, fomentando el talento y la creatividad de sus individuos para asumir roles como líderes mundiales y con ello estimular la economía nacional. El programa apoya la investigación en nueve áreas: ciencias médicas, matemáticas, física, ciencias de la tierra, mecánica, ingeniería civil, arquitectura, ingeniería, ciencias sociales, y otros campos interdisciplinarios; a nivel de doctorado, investigaciones superiores e internacionalización.

Fuente: <http://www.jsps.go.jp/english/e-21coe/index.html>

http://www.jsps.go.jp/english/e-globalcoe/01_outline.html

JAPÓN

Iniciativa para la Creación de Centros de Investigación de Talla Mundial 2007

Organismo a cargo: Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (MEXT) y Sociedad Japonesa para la Promoción de la Ciencia

Duración: diez a quince años

Objetivos principales: ofrece apoyo para proyectos llevados a cabo por las universidades japonesas e institutos de investigación. Dirigido a fomentar la construcción de centros de investigación de primera a nivel mundial, dotados de la más alta calidad de investigadores.

Estos centros deben tener “visibilidad global” capaz de atraer a los mejores investigadores del mundo. Se les da un alto grado de autonomía, lo que les permite revolucionar los modos convencionales de investigar y administrarse.

Fuente: <http://www.jsps.go.jp/english/e-toplevel/index.html>

MALASIA

Programa Acelerado para la Excelencia de Malasia (APEX) 2008

Organismo a cargo: Ministerio de Educación Superior

Duración: indeterminada

Objetivos principales: el Gobierno busca estimular la transformación acelerada de una universidad para que alcance un nivel de competitividad de talla mundial en un tiempo muy corto. La idea es que esto incentive a otras universidades a adoptar una posición similar con el fin de alcanzar ese estatus. El APEX coloca a la institución seleccionada en el vértice de la *pirámide HEI*, valorando: el liderazgo, las facultades, el cuerpo estudiantil y la infraestructura. El programa promete un alto grado de autonomía para la universidad en las áreas de finanzas, gestión universitaria, admisión de alumnos, y contratación de un mayor número de investigadores con sueldos competitivos a nivel internacional, teniendo como meta obtener Premios Nobel en el futuro. Cabe mencionar que la Universiti Sains Malaysia - USM fue elegida como la “Universidad APEX” de Malasia.

Fuente: <http://www.usm.my/index.php/en/about-usm/making-a-difference/apex-status.html>

NIGERIA

Proyecto de Ciencia y Tecnología para la Educación Superior (STEP-B) 2008

Organismo a cargo: Ministerio Federal de Educación y Ministerio Federal de Ciencia y Tecnología

Duración: cinco años

Objetivos principales: crear centros de excelencia en investigación o en sistemas de enseñanza avanzados, que sean considerados meritorios de la más alta calidad en recursos humanos, infraestructura y producción.

Fuente: <http://stepbfme.org/>

NORUEGA

Programa Centros de Excelencia 2003

Organismo a cargo: Consejo de Investigación de Noruega

Duración: diez años

Objetivos principales: establecer en un tiempo limitado centros de investigación que se caractericen por un trabajo focalizado, a largo plazo y de renombre internacional en investigación, siendo la formación de los investigadores un aspecto fundamental. El criterio principal para la selección de los centros a financiar por el programa es una destacada calidad en la producción científica.

Fuente: http://www.forskningradet.no/prognnett_sff/About_the_CoE_scheme/1224067001878

POLONIA

Centros Nacionales Líderes en Investigación (KNOW) 2011

Organismo a cargo: Ministerio de Educación

Duración: cinco años (con posibilidad de ampliarse otros cinco años)

Objetivos principales: brindar apoyo a los mejores centros académicos y de investigación, aumentar su visibilidad internacional captando talento del exterior, promover sinergias entre los departamentos universitarios y de investigación, establecer una cultura de competitividad en investigación y docencia de calidad, crear mecanismos para una mayor eficacia del gasto público en investigación, remediar la fuga de cerebros, publicitar los atractivos de la carrera académica y generar iniciativas universitarias emblemáticas.

Fuente: http://www.ub.edu/campusalimentacio/es/documents/doc_memoria_cei_1_12.pdf

RUSIA

Programa Federal de Universidades 2005

Organismo a cargo: Ministerio de Educación y Ciencia

Duración: cuatro años

Objetivos principales: crear nuevas universidades con el objetivo de desarrollar el sistema de educación profesional superior sobre la base de la optimización de las estructuras regionales y el fortalecimiento de vínculos de las instituciones educativas superiores con la economía y la esfera social de los distritos federales. El proyecto permitirá elaborar un modelo de universidad rusa para su replicación en otras regiones. Se procurará que en un periodo de cinco a seis años las instituciones que se rigen por este nuevo modelo sean parte de las diez mejores universidades de Rusia, y en 2020 de las 100 mejores del mundo.

Fuente: <http://eng.mon.gov.ru/pro/pnpo/vuz/>

RUSIA

Programa de Innovación Universitaria 2006

Organismo a cargo: Ministerio de Educación y Ciencia

Duración: dos años

Objetivos principales: crear nuevos mecanismos financieros y de gestión en las instituciones de Educación Superior de Rusia, con el fin de impulsar la innovación en las mismas.

Fuente: <http://eng.mon.gov.ru/pro/pnpo/fed/>

RUSIA

Programa de Investigación de la Universidad Nacional (NIU) 2009

Organismo a cargo: Ministerio de Educación y Ciencia

Duración: diez años

Objetivos principales: crear instituciones académicas competitivas a nivel mundial, que expresen su excelencia en las funciones de educación, investigación y transferencia de conocimiento. Este programa (NIU) se distingue por su capacidad para generar conocimiento y a la vez proporcionar una transferencia eficaz de las tecnologías a la economía.

Fuente: <http://eng.mon.gov.ru/press/news/4183/>

SINGAPUR

Campus de Excelencia en Investigación e Iniciativa Tecnológica (CREATE) 2006

Organismos a cargo: Ministerio de Educación y Fundación de Investigación Nacional (NRF)

Duración: indeterminada

Objetivos principales: seleccionar universidades de talla internacional en investigación para establecer una serie de centros de investigación de primer nivel en Singapur. Esta concentración de centros de investigación y de laboratorios colectivos, junto con la formación de talentos y actividades de transferencia de tecnología, formarán el Campus de Excelencia de Investigación e Iniciativa Tecnológica. Se pretende así consolidarlo como un imán de talentos mundiales y un eje primordial de la innovación. CREATE ya es sede de investigaciones conjuntas con MIT de EEUU, el Instituto Federal Suizo de Tecnología, la Universidad Técnica de Múnich, la Universidad de Pekín, y UC Berkeley.

Fuente: <http://www.nrf.gov.sg/nrf/otherProgrammes.aspx?id=144>

SINGAPUR

Programa de Investigación Competitiva (CRP) y Plan de Financiación 2007

Organismos a cargo: Ministerio de Educación y Fundación de Investigación Nacional (NRF)

Duración: indeterminada

Objetivos principales: fortalecer la capacidad investigativa de Singapur, así como identificar posibles áreas de investigación estratégicas en las que el país puede invertir para desarrollar nuevas industrias para el futuro.

Fuente: <http://www.nrf.gov.sg/nrf/otherProgrammes.aspx?id=168>

SINGAPUR

Centros de Excelencia en Investigación (RCEs) 2007

Organismos a cargo: Ministerio de Educación y Fundación de Investigación Nacional (NRF)

Duración: indeterminada

Objetivos principales: mediante inversiones a largo plazo se pretenden crear centros de investigación de talla mundial en las universidades nacionales. Estos centros se basarán en las fortalezas académicas existentes y las competencias de investigación de las universidades locales. El programa servirá como catalizador para el avance de las universidades locales a universidades de investigación intensiva, y para mejorar su posición en los rangos internacionales.

Fuente: <http://www.nrf.gov.sg/nrf/otherProgrammes.aspx?id=188>

SUECIA

Linnaeus Environments 2006

Organismos a cargo: Consejo Sueco de Investigación

Duración: diez años máximo

Objetivos principales: establecer un entorno favorecedor de la investigación básica y la colaboración; propender por la calidad del más alto nivel según estándares internacionales; contribuir a la resolución de problemas sociales; forjar vínculos directos con el sector empresarial.

Fuentes: <http://www.vr.se/inenglish/researchsupported/researchenvironments/linnaeusenvironments.4.41c4c50b1195b50750780009428.html>

http://www.ub.edu/campusalimentacio/es/documents/doc_memoria_cei_1_12.pdf

TAILANDIA

Proyecto de Desarrollo de las Universidades Nacionales de Investigación 2009

Organismo a cargo: Comisión de Educación Superior (HEC) y Ministerio de Educación

Duración: tres años

Objetivos principales: mejorar la calidad de las universidades tailandesas, especialmente en su capacidad de investigación, con el objetivo de convertirse en universidades de talla mundial.

Fuente: <http://www.sea-eu.net/asia/info/10/thailand.html>

TAIWÁN

Hacia la creación de una universidad de talla mundial y de centros top de investigación: Programa “Cinco años y cincuenta mil millones” Fase I - 2005 Despliegue del Programa de Universidades Top Fase II - 2011

Organismo a cargo: Ministerio de Educación

Duración: cinco años (fase I) + cinco años (fase II)

Objetivos principales: lograr ubicar al menos una universidad entre las 100 más importantes del mundo en un periodo de cinco años, y por lo menos 15 departamentos o centros de investigación entre los *top* de Asia en diez años. En una segunda fase, contar con alrededor de diez campus o centros de investigación de talla mundial en 2015. Para cumplir con estos objetivos se fomentará la internacionalización, la promoción de la investigación e innovación, el fortalecimiento de la colaboración entre las universidades y la industria, y la competitividad de los graduados en respuesta a las demandas sociales y del mercado.

TAIWÁN

Programa de Desarrollo de la Excelencia en la Enseñanza Fase I – 2005, Fase II – 2009

Organismo a cargo: Ministerio de Educación

Duración: cuatro años (fase I) + cuatro años (fase II)

Objetivos principales: mejorar la calidad de la enseñanza en general.

Anexo 2. Reformas de gobernabilidad

2.1 Coordinación / supervisión a nivel nacional

Apoyo al desarrollo del liderazgo y la profesionalización de la gestión

Para hacer frente a los retos de hoy y de mañana, los líderes y administradores universitarios están obligados a adquirir nuevas habilidades para poder participar activamente en los nuevos retos que supone el sector y atraer a nuevos socios. A nivel operativo, esto también exige la integración de los nuevos perfiles del personal, en particular en las áreas de gestión de la investigación, recaudación de fondos, recursos humanos, comunicación y gestión financiera. Las autoridades públicas pueden apoyar esta transición al proporcionar, directamente o a través de intermediarios, programas de capacitación y desarrollo gerencial.

Ejemplo, en Reino Unido se creó desde 2004 la *UK Higher Education Leadership Foundation* (Fundación Líder para la Educación Superior del Reino Unido), encargada de invertir recursos cuantiosos en el desarrollo de una estructura que promueva una cultura de aprendizaje organizacional y difunda modelos ejemplares de gobernanza y gestión en las universidades británicas. La Fundación lleva a cabo su cometido a partir de una agenda de programas, eventos, consultoría institucional, e investigación sobre liderazgo, gestión y gobernanza en las instituciones de Educación Superior. Además establece convenios de cooperación con una amplia gama de organizaciones y asociaciones, dentro de los que se destaca la creación de una Academia para la Transformación, proyecto conjunto con la Academia de Educación Superior.

2.2 Autonomía institucional

Creación de entidades jurídicas

En Chipre, Grecia, Portugal, Eslovaquia, Suiza y Turquía, las universidades están habilitadas para crear exclusivamente entidades sin fines de lucro. En los demás países que conforman la Unión Europea –para mayor precisión, 18 sistemas de educación– las universidades pueden crear entidades tanto con fines de lucro como sin fines de lucro.

Existen otros tipos de restricciones según el sistema de cada país, que también vale la pena comentar. Por ejemplo, en Polonia e Islandia las universidades sólo pueden crear entidades cuyos campos de acción se ajusten a la misión de la universidad. En Islandia, el consentimiento de una autoridad externa (el Ministerio de Educación e Investigación) es necesario. En Suecia, la ley especifica cuáles son las universidades que tienen derecho a establecer sociedades de cartera.

Estructura académica interna

La mayoría (18) de los sistemas de educación europeos cuentan con la facultad para decidir de manera autónoma la estructura académica interna que deseen adoptar.

Pese a que no se consideran restricciones en su autonomía institucional, en otros casos las universidades deben cumplir ciertos parámetros que dictaminan las leyes. En Italia, por ejemplo, las universidades deberán tener facultades y departamentos, y las competencias descritas por la norma. En la República Checa las universidades deberán estar compuestas por

facultades con competencias específicas, y órganos rectores; no obstante, podrán crear nuevas facultades o fusionarlas. En Islandia la ley establece que las universidades deberán organizarse con base en escuelas, facultades e institutos de investigación; sin embargo, cada universidad podrá decidir qué unidades de enseñanza crear y cuántos departamentos habilitar según las necesidades identificadas.

En Chipre, Luxemburgo y Eslovaquia, las unidades académicas se enumeran por nombre en la ley y a las universidades no se les permite inaugurar nuevas facultades o departamentos ni reestructurar los existentes. Otras restricciones existen en países como Grecia y Turquía, donde las modificaciones están sujetas a la aprobación del Ministerio y Consejo de Educación Superior, respectivamente.

2.2.1 Autonomía referida al personal de la Universidad

Los grados de autonomía respecto al personal de las instituciones varían de acuerdo a las regulaciones de los marcos jurídicos y del derecho laboral público y privado, ya que repercuten en la capacidad para contratar, remunerar, ascender y despedir personal.

En algunos sistemas educativos, los empleados ya no se definen como funcionarios públicos. En Hesse (Alemania), por ejemplo, los cambios realizados en el código laboral a partir de 2009 han llevado a que las universidades ya no se vean en la obligación de nombrar como funcionario al personal contratado.

En Finlandia entró en vigor una nueva ley en 2010, que establece que son las instituciones y no el Estado a quienes corresponde emplear al personal universitario.

En Austria, una negociación colectiva realizada en 2009 introdujo salarios mínimos que cobijan a todo el personal de las universidades.

En Luxemburgo, se modificó la ley de Educación Superior para permitir los ascensos basados en el mérito.

La crisis económica también ha tenido un impacto en las políticas de personal en varios sistemas europeos. Tal es así que en Irlanda, el Departamento de Control del Empleo Estatal decretó en 2009 una reducción de 6% en el número de empleados universitarios y la prohibió los ascensos y contrataciones para puestos permanentes en los sectores financiados con fondos públicos; se llevó a cabo un nuevo ajuste en 2011 que introdujo reformas similares. Medidas parecidas han sido tomadas en Letonia e Italia. En Grecia, Irlanda, España y Portugal, la reducción de salarios en el sector público ha repercutido en el personal de las universidades. Mientras que en el Reino Unido, una serie significativa de universidades se ha visto forzada a disminuir su personal para poder hacer frente a los recortes presupuestarios.

2.2.2 Autonomía académica

La autonomía académica se refiere a la capacidad que tienen las universidades para decidir sobre diversas cuestiones académicas, tales como la admisión y el número de alumnos, el contenido académico, la garantía de calidad, la introducción de programas de grado y la lengua de instrucción de los programas impartidos. Los cambios más significativos han tenido lugar en los sistemas diseñados para garantizar la calidad de la enseñanza y producción de conocimiento (ver Apartado 3 - Aseguramiento y promoción de la calidad).

Fuente: <http://www.university-autonomy.eu/>

2.3 Proceso de selección de los rectores

En Europa se han establecido cuatro categorías principales para la selección de rectores:

1. Elegido por un cuerpo electoral específico, generalmente grande, representando (directa o indirectamente) por los diferentes grupos de la comunidad universitaria (personal académico, personal no académico y alumnos), cuyos votos pueden ser ponderados.
2. Elegido por un órgano de gobierno, democráticamente elegido por la comunidad universitaria (por lo general el Senado, es decir, el cuerpo que decide sobre cuestiones académicas).
3. Nombrado por el consejo/junta directiva de la universidad (es decir, el órgano de gobierno que decide sobre cuestiones estratégicas).
4. Nombrado en un proceso que consta de dos etapas que involucran tanto al Senado como al consejo o a la junta directiva.

En el caso de la mitad de los sistemas europeos la elección del rector tendrá que ser validada por una autoridad externa –Estado de Brandenburgo (Alemania), República Checa, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza y Turquía–. El nombramiento es ratificado por el Ministerio o ministro de Educación Superior en el Estado de Brandenburgo (Alemania), en Grecia, Islandia, Italia y los Países Bajos; y por el presidente o jefe de Estado en República Checa, Hungría, Luxemburgo y Eslovaquia. Entre los casos especiales se encuentran España, donde el nombramiento es confirmado por la autoridad regional; Letonia, por una autoridad pública nacional, y; Suecia, por el Gobierno como una mera formalidad. En los demás sistemas europeos, la validación externa no es necesaria –en Austria, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido–. En Austria, la elección de rector le corresponde al consejo, y se basa en una lista de tres nombres propuestos por el senado, en la que se pueden incluir candidatos externos.

Cualificaciones del rector

En cuanto a las cualificaciones que debe tener el rector, algunos sistemas las especifican por ley (el requisito más común, que se aplica en 13 sistemas, es la necesidad de estar en un puesto académico –por ejemplo, profesor titular o asociado–, en algunos casos, grado doctoral, y en otros provenir de la universidad en cuestión), en cambio otros sistemas se da la libertad a las universidades de establecer sus propios criterios.

Se constata también que existen otras especificaciones para el cargo, como pueden ser: la experiencia internacional (Austria), competencias de gestión (Austria, Finlandia, Lituania y Noruega) o experiencia en pedagogía (Lituania); en Dinamarca el rector debe ser un científico reconocido, mientras que en Chipre y Luxemburgo el rector no puede mantener simultáneamente una posición como decano, jefe de departamento o miembro de la junta directiva. En Turquía los rectores deben ser de una edad menor de 67 años en el momento de asumir el cargo.

Duración del mandato y destitución del cargo

En la mayoría de los sistemas se indica en la ley la duración del cargo, ya sea fija o limitada a un periodo máximo como rector. El término suele ser de cuatro años en Austria, Chipre, República Checa, Francia, Grecia, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovenia, Turquía; cinco años en Estonia, Finlandia, España, Lituania, Latvia y Luxemburgo; seis años en algunos cantones de Alemania y en Suecia. Y con frecuencia, el cargo es renovable una sola vez. Sólo en cinco países las instituciones tienen la capacidad de determinar libremente la duración del mandato de sus rectores: Dinamarca, Italia, Países Bajos, Reino Unido.

En la mayoría de sistemas educativos de Europa, la destitución del rector suele responder a unos criterios más o menos estrictos. En Grecia, Hungría, Lituania, Portugal, Eslovaquia y Suecia, el despido debe ser ratificado por una autoridad externa, mientras que la universidad es libre de decidir sobre el procedimiento de destitución. Contrariamente, en los sistemas de Hesse y Renania del Norte de Westfalia en Alemania, el procedimiento se indica en la ley, aunque es la propia universidad la que lleva a cabo el despido. Casos mixtos se encuentran en Brandeburgo (Alemania), República Checa, Islandia, Letonia, Luxemburgo y España, pues el despido es confirmado por una autoridad externa y el procedimiento se indica en la ley; mientras que en Francia y Turquía, los procedimientos de despido se establecen por ley y se llevan a cabo por una autoridad externa.

En algunos sistemas, las normas sobre el despido del rector se presentan con mayor detalle. En Austria, la remoción del cargo puede ser hecha por la universidad, pero sólo puede ocurrir en caso de falta grave, por condena de un delito penal, incapacidad mental o física, o la pérdida de confianza por motivos razonables y de acuerdo con un procedimiento establecido en la ley. En Noruega, los rectores son funcionarios públicos que sólo pueden ser despedidos sobre la base de una falta grave y de conformidad con la ley respectiva. En Polonia, el rector puede ser destituido por el comité de selección o, en el caso de falta grave, por el Ministerio de Educación, previa consulta con la Conferencia Nacional de Rectores y el Consejo de Educación Superior.

2.4 Rol y composición de las juntas directivas de las universidades

Estructuras internas de gobierno

Hay dos tipos de estructuras: la dual –en quince de los sistemas estudiados– y la unitaria:

- *La estructura dual* se compone de un consejo o junta (que suele ser de tamaño limitado) y un senado (normalmente mayor en tamaño y más representativo, pues está formado por la comunidad académica). Entre ambos se dividen las competencias. Dichas competencias varían entre los distintos sistemas europeos, pero generalmente el consejo es el responsable de tomar las decisiones estratégicas a largo plazo –estatutos, planes estratégicos, elección del rector y distribución del presupuesto–. El senado se encarga de temas académicos –currículo, grados, profesorado, entre otros–.
- *La estructura unitaria* se compone de un solo organismo encargado de la toma de decisiones. Este puede ser designado, dependiendo del sistema, como senado, consejo, u otro.

En cuanto a la inclusión de miembros externos a la organización, pueden haber distintas modalidades con cierto grado de autonomía institucional:

1. Las universidades son libres de incluir miembros externos en sus organismos en Dinamarca, Estonia, Finlandia, Portugal y Reino Unido.
2. Los miembros externos son propuestos por la institución pero elegidos por una autoridad externa en Noruega, Eslovaquia y Suecia.
3. Algunos de los miembros externos son elegidos por una universidad y otros por una autoridad externa en Austria, Chipre, Francia, Hesse (Alemania), Islandia y Lituania.
4. Una autoridad externa decide la inclusión de miembros externos a la organización en Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, España y Suiza.

El caso de Dinamarca (2003)

La Ley de Universidades de 2003 especificó el poder de toma de decisiones de las universidades.

Cada universidad danesa está dirigida por un rector, en colaboración con un cierto número de órganos colegiados. La junta directiva es la máxima autoridad de la universidad, y representa y gestiona los intereses de la universidad. La junta administra los fondos de la universidad y los contratos con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; gestiona el presupuesto y se encarga de emplear y despedir al rector. Por recomendación del rector, la junta emplea y despide a la dirección ejecutiva de la universidad (decanos, jefes de departamento y directores de estudios). Está compuesta en su mayoría por miembros externos e incluye representantes del personal académico, estudiantes de doctorado y personal técnico y administrativo.

La Ley de Universidades de 2003 ha sido considerada como una reforma fundamental que atañe a los temas de gobernabilidad. Con ella se busca brindar una mayor autonomía a las universidades; esta se refuerza con la introducción de una mayoría externa en la junta que, es a su vez, la autoridad máxima de una universidad. Y, en cambio de elegirlos, se emplean líderes académicos que contribuyen a la *profesionalización* de la gestión en las instituciones de Educación Superior e impactan de manera positiva los compromisos que se establecen al poder diseñar estrategias a largo plazo. Además se facilita el contacto entre la sociedad y las instituciones, dado que hay un número significativo de miembros externos en las juntas directivas.

Igualmente, la Ley brinda mayor autonomía a las universidades al reconocerlas como *entidades administrativas especiales de derecho público*. De esta manera se les ofrece la posibilidad de aumentar su financiación por medio de fondos provenientes del sector privado, sin por ello incurrir en riesgos de perder la financiación pública.

Fuente: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/vol2_en.pdf

El caso de Portugal (2007)

Tras el informe de evaluación de la OCDE en 2006 y las recomendaciones allí emitidas, Portugal emprendió una reforma de su sistema Educación Superior, aprobada en 2007 por el Parlamento. La estructura interna de gobierno fue una de las áreas donde se propiciaron grandes cambios:

La asamblea universitaria, el mayor órgano de gobierno de la universidad, fue sustituida por el consejo general, con una membresía reducida (entre 15 y 35 miembros) compuesta por 30% de personalidades externas (anteriormente, esto era opcional).

El rector es elegido por los miembros del consejo general. Este puede pertenecer a la institución o ser externo e igualmente, puede ser un nacional o un extranjero. Las facultades del rector –o del presidente, en el caso de las escuelas politécnicas– se amplían considerablemente bajo este nuevo régimen. El consejo general –y el consejo de administración, en el caso de aquellas instituciones que se convirtieron en fundaciones públicas– son los únicos entes autorizados para poner límites a sus poderes. El senado académico puede existir en las universidades con carácter único de consultoría, mas no en las escuelas politécnicas.

La estructura de gobierno en los niveles inferiores también ha sido modificada. Las asambleas de profesores o departamentales fueron reemplazadas por un cuerpo más pequeño o anuladas. Ahora, el decano es nombrado por el director de la universidad. Se favoreció la concentración de poder en el ejecutivo (decanos), y se redujo en los cuerpos restantes (consejos pedagógicos y científicos). Finalmente, se propiciaron algunos cambios dentro de las facultades, escuelas y departamentos, como la reducción de la colegialidad, la posibilidad de incluir a actores externos en el órgano de gobierno principal y de elegir a un decano externo.

Fuente: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/vol2_en.pdf

Cambios recientes en la autonomía institucional

En aras de propiciar una mayor autonomía institucional, se han realizado los cambios legislativos considerados como necesarios en varios países de la Unión Europea. Los siguientes ejemplos reflejan que la tendencia más pronunciada es hacia una mayor gestión por parte de las universidades, en las que se han reducido los organismos de toma de decisiones y se han integrado actores externos.

Retomando el caso de Portugal y las reformas impulsadas mediante la nueva Ley de 2007 para la Educación Superior, se establecieron ciertos criterios con los que se puede aspirar a mayores grados de autonomía. Si consiguen al menos la mitad de su financiación de manera externa, las universidades públicas pueden convertirse en fundaciones, lo que incrementa la flexibilidad para adecuar sus estructuras internas y estrategias de financiación.

En Finlandia, el estatuto jurídico de las universidades cambió en 2010. Ahora se denominan corporaciones de derecho público, y dos han adquirido el estatus de fundaciones de derecho privado. Al mismo tiempo, la estructura de gobierno de las universidades ha pasado de ser una estructura unitaria a un sistema dual. Los miembros externos solían estar limitados a uno o dos en el senado institucional, y ahora constituyen al menos el 40% de los miembros de la

junta directiva. Los miembros son elegidos por el claustro o consejo universitario, que a su vez también puede decidir incluir que la mayoría sea de miembros externos; el presidente del consejo y el vicepresidente son elegidos de entre los miembros externos.

En Lituania se ha producido un cambio similar con la aprobación de una nueva ley en 2009. Anteriormente, el principal órgano de decisión era el senado, mientras que al consejo se le delegaba un rol de supervisión. Ahora el senado se compone principalmente de miembros internos, decide sobre cuestiones académicas y actúa como órgano preparatorio para el consejo. El consejo es el principal órgano ejecutivo; se compone de nueve u once miembros, de los cuales cuatro o cinco son presentados por el Ministerio. La universidad y el Ministerio también deciden sobre un miembro adicional del consejo, por lo general externo.

En Estonia, se ha implantado una nueva estructura de gobernabilidad en la Universidad de Tartu, de manera que el principal órgano de gobierno lo componen en su mayoría miembros externos nombrados por el Ministerio y la Academia de Ciencias.

En Suecia, la estructura interna de las universidades se modificó en 2011. La ley requería previamente la existencia de juntas de facultad para decidir sobre diversos asuntos académicos. Estas juntas ya no son legalmente obligatorias y las universidades tienen vía libre para determinar sus propios esquemas académicos.

Anexo 3. Aseguramiento y promoción de la calidad

3.1 Creación de una agencia de evaluación o acreditación

En Irlanda, el gobierno creó la *Irish Universities Quality Board* (el Consejo de Calidad de Universidades Irlandesas) para revisar y validar sus procesos de forma externa.

En los Países Bajos, el sistema de evaluación de calidad se inauguró en 2011, con lo que se modificó el sistema de acreditación y se introdujeron auditorías de calidad institucional.

En Austria se introdujo en 2012 una nueva ley para garantizar la calidad de la Educación Superior. Sin embargo, sólo se tienen en cuenta las universidades incluidas en el *European Quality Assurance Register* (Registro Europeo para Garantizar la Calidad), a pesar de que se pueden conceder excepciones por decreto ministerial.

En Estonia, la ley que establece los mecanismos para garantizar la calidad de la educación fue modificada en 2010. Se dio a las universidades la posibilidad de seleccionar los organismos internacionales acreditadores del Registro Europeo para Garantizar la Calidad.

Anexo 4. Promoción de la Equidad

Una reciente Evaluación de la OCDE sobre Equidad en la Educación (OCDE, 2007) define la equidad en la educación de la siguiente manera:

La equidad en la educación tiene dos dimensiones. La primera es la **justicia**, lo que implica garantizar que las circunstancias personales y sociales –por ejemplo, el género, el nivel socioeconómico o el origen étnico– no deben ser un obstáculo para lograr el potencial educativo. La segunda es la **inclusión**, lo que implica garantizar un nivel mínimo básico de la educación para todos –por ejemplo, que todo el mundo debería ser capaz de leer, escribir y hacer operaciones aritméticas simples–. Las dos dimensiones están estrechamente entrelazadas: la lucha contra el fracaso escolar ayuda a superar los efectos de la privación social, que a menudo provoca el fracaso escolar.

Los indicadores utilizados para monitorear el desempeño en esta área a nivel institucional son:

- *Acceso*: proporción del grupo de equidad entre los estudiantes de primer semestre.
- *Participación*: proporción del grupo de equidad entre los estudiantes nacionales.
- *Permanencia*: proporción de estudiantes del grupo de equidad que vuelven a matricularse en la institución en un año determinado.
- *Éxito*: tasa de progreso promedio de los estudiantes del grupo de equidad con relación al año anterior.

4.1 Nueva modalidad de ayuda financiera

Varios países han ampliado sus sistemas de apoyo a los estudiantes. Han hecho un énfasis especial en el aspecto financiero al facilitar préstamos a los estudiantes a partir de los subsidios públicos de Educación Superior. Dos tercios de los países de la Unión Europea cuentan con un sistema de préstamos estudiantiles, becas según la capacidad económica de los estudiantes de pregrado, y exención de gravámenes fiscales y subsidios para los padres por cada hijo. Recientemente se han adherido a estas medidas Bulgaria, Hungría, Polonia, Portugal y Eslovenia.

Equidad para grupos minoritarios

La gran mayoría de los países utiliza la asignación de fondos públicos especiales a las instituciones de Educación Superior (IES) para fomentar la matriculación de estudiantes de grupos minoritarios. Varios sistemas proporcionan fondos adicionales por estudiante matriculado de grupos minoritarios (por lo general a través de una prima de financiamiento por cada estudiante):

- En Australia, a las instituciones de Educación Superior que atraen a estudiantes de bajos estratos socioeconómicos, de zonas rurales y aisladas, y a estudiantes con discapacidad, se le da una prima de financiamiento por estudiante.

- En Nueva Zelanda se otorga una prima a las IES por cada estudiante *maorí* y *pasifika* que se haya matriculado.
- En la comunidad flamenca de Bélgica y en el Reino Unido, las instituciones de Educación Superior reciben fondos adicionales por cada estudiante de grupos socioeconómicos desfavorecidos y por estudiantes con discapacidad.
- En los Países Bajos hay fondos especiales para apoyar la participación de estudiantes con discapacidades –en el marco de *subvenciones en bloque*–, al igual que en Suecia donde se otorgan bajo solicitud.
- En Irlanda del Norte, un proyecto especial para IES provee fondos para desarrollar sus propias estrategias y enfoques de acceso a la Educación Superior para los grupos subrepresentados, tales como la creación de enlaces con escuelas cuyos egresados tienen bajos niveles de participación en la Educación Superior.

Además en ciertos países como Australia, Chile, China, República Checa, Japón, México, Polonia y la Federación Rusa se proporcionan fondos especiales a las instituciones de Educación Superior para ser distribuidos en forma de subvenciones a estudiantes de grupos minoritarios: estudiantes de bajos niveles socioeconómicos (Australia), estudiantes de las zonas rurales y aisladas, con un bajo nivel socioeconómico (Australia, Chile, China), estudiantes indígenas (Australia, Chile, China, México), minorías étnicas (estudiantes romaníes en el sector terciario no universitario de la República Checa), huérfanos y estudiantes sin cuidado parental (Federación de Rusia), y estudiantes matriculados en determinadas regiones (instituciones en la región de *Hokkaido* en Japón). En Australia, República Checa (para el sector universitario), Estonia (para estudiantes cuya lengua materna no sea el estonio), Japón, Nueva Zelanda (para estudiantes con discapacidades), Portugal, la Federación de Rusia e Inglaterra, los fondos especiales se proporcionan a las instituciones de Educación Superior para el desarrollo de un entorno adecuado para los estudiantes con necesidades especiales. Además de estas, en Corea y Polonia, las instituciones ubicadas en zonas desfavorecidas reciben financiación adicional. En Finlandia, existen fondos especiales para promover la igualdad de oportunidades.

Equidad para personas con discapacidad

La participación de los estudiantes con discapacidad en la Educación Superior se ha expandido en la mayoría de los países europeos.

En el Reino Unido, por ejemplo, el número de estudiantes de Educación Superior con una discapacidad aumentó del 2% de la población estudiantil a 5,4% entre 1994 y 2003, mientras que en Francia esa cifra se ha incrementado en un factor de diez desde 1981. En Suecia, la participación en la Educación Superior de estudiantes con discapacidad creció 125% entre 1993 y 1999, mientras que en Nueva Zelanda creció 185% entre 1998 y 2003 hasta alcanzar la representación de 5% de todos los estudiantes matriculados en 2003. En Australia, los estudiantes con discapacidades componen el 4% de la población estudiantil en el sistema de Educación Superior en 2006, frente al 2% en 1996.

En el caso de Australia, la financiación para la discapacidad se ha consolidado desde 2005 con el *DSP Higher Education Disability Support Programme* (Programa de Apoyo a la

Discapacidad en la Educación Superior). El programa reconoce que si bien las universidades son responsables de atender las necesidades de los estudiantes con discapacidad, la prestación de apoyo para algunos alumnos con necesidades es un costo significativo y creciente para las universidades. Por ello también se han creado desde 2008 nuevos enlaces con otras instituciones para la financiación de estos gastos.

En Suecia, cada instituto de Educación Técnica debe utilizar el 0,3% de la financiación pública que recibe, a excepción de los estudios de doctorado, para prestar apoyo a los estudiantes con discapacidad –por ejemplo, interpretación de lenguaje de signos y ayuda con la toma de notas–. Las instituciones de Educación Superior contratan personal especial para adoptar medidas en beneficio de los estudiantes discapacitados; además, la Prueba de Evaluación Académica ha sido modificada con el fin de permitir a los candidatos con dislexia y problemas de visión tomarla en igualdad de condiciones.

4.2 Medidas no financieras

Equidad para grupos étnicos y culturales

Se estima que la población de Nueva Zelanda experimentará un crecimiento cercano al 12% en los próximos 20 años, aumento que se concentrará particularmente en los *maoríes* y *pasifika* en razón de su estructura poblacional con edades más jóvenes, y por causa de las poblaciones migratorias de Asia. La población se caracterizará por una mayor diversidad étnica, representando un reto para el sistema educativo en vista de que el rendimiento académico de los maoríes y de los estudiantes provenientes de las islas del Pacífico ha estado hasta ahora por debajo de la media. El Gobierno de Nueva Zelanda ha incorporado estos datos para el diseño de la estrategia global de desarrollo de la educación terciaria.

En países como Islandia y Noruega se hace hincapié en los acuerdos universales y en incentivos y apoyos para los estudiantes mediante la remoción de las barreras de entrada, bajos costos de participación y una buena distribución regional de las instituciones de Educación Superior.

Por otro lado, Australia identifica seis grupos como objeto de políticas específicas: personas socioeconómicamente desfavorecidas, aborígenes e isleños del Estrecho de Torres, mujeres en disciplinas no tradicionales y en estudios de posgrado, personas con discapacidad, personas originarias de países de habla no inglesa, y personas de las regiones y zonas más remotas.

Existen otras medidas específicas para la equidad de los grupos indígenas. Por ejemplo, Nueva Zelanda ha impulsado la creación de nuevas instituciones de Educación Superior diseñadas y supervisadas por los propios pueblos indígenas, con lo que ha logrado aumentar el número de personas indígenas que asisten y completan satisfactoriamente la Educación Superior. Tal es el caso de *Wananga*, institución abierta desde 1992, cuyo currículo se basa en la filosofía, la cultura, el idioma y la historia del pueblo maorí.

Ejemplos similares los constituyen el Instituto Batchelor de Educación Superior Indígena creado en 1999 en Australia, la Primera Universidad de las Naciones de Canadá (entre muchos

otros institutos indígenas), las Universidades Interculturales creadas en México desde 2004, la Escuela Universitaria *Sami* inaugurada en Noruega en 1989, y las Escuelas Tribales en los Estados Unidos.

Equidad en términos de acceso geográfico:

En algunos países se ha producido una mejora significativa en el acceso geográfico a la Educación Superior.

En este sentido Finlandia ha sido exitosa gracias a la expansión regional del sistema universitario y a la creación de institutos politécnicos en todo el país. 80 de los 431 municipios finlandeses cuentan con universitarios o escuelas politécnicas.

Del mismo modo, con el fin de mejorar la cobertura de la Educación Superior en Noruega entre los años sesenta y setenta, se crearon instituciones de Educación Superior en todos los condados. Como resultado, las tasas de participación de los estudiantes que viven en las zonas rurales (de 10% en 1992 se alcanzó 22% en 2002), se equiparó con las de los estudiantes que viven en las zonas urbanas (20% en 1992 y 24% en 2002).

La expansión de la Educación Superior en Polonia también ha estado estrechamente vinculada con el establecimiento de instituciones de Educación Superior durante los años noventa en las zonas más remotas del país. El número de estudiantes terciarios procedentes de las zonas rurales se duplicó entre 2002 y 2005, de 10% a 20% de la población total de estudiantes. Polonia cuenta hoy en día con instituciones en más de 100 ciudades y pueblos, habiendo logrado una cobertura total de las provincias que conforman el país.

En Estonia, los principales Institutos de Educación Técnica ofrecen cursos a distancia. En 2002 el país lanzó el *Estonian e-University Programme*, que reúne al Estado, la comunidad empresarial, la Universidad de Tartu, la Universidad Tecnológica de Tallín y recibe fondos públicos de la Fundación IT Estonia. Este consorcio busca facilitar oportunidades de aprendizaje electrónico a los estonios, incluidos los de las zonas más remotas. Una iniciativa complementaria es la apertura de diez centros regionales de aprendizaje que cuentan con campus universitarios, escuelas de formación profesional y bibliotecas públicas.

En Islandia, los siete institutos de Educación Superior ofrecen programas de aprendizaje y cursos a distancia. El número de estudiantes matriculados en programas de educación a distancia casi se triplicó entre 2000 y 2003, y representó aproximadamente 17% del total de estudiantes matriculados en Islandia. Además existen centros de formación continua ubicados en pequeñas comunidades distribuidas en todo el país, vinculados a la universidad a través de Internet y de salas de video-conferencia. El plan gubernamental de desarrollo rural se orienta hacia el fortalecimiento de la educación a distancia y las oportunidades de educación continua, para garantizar la igualdad de derechos a la educación, independientemente del lugar donde se vive, y para contrarrestar el desplazamiento de la población de las regiones rurales.

En Suiza, el Campus Virtual Suizo (SVC) promueve el aprendizaje a través de Internet en sus instituciones de Educación Superior (universidades, escuelas universitarias, Instituto Federal Suizo de Tecnología). De tal manera que los estudiantes no se vinculan a un programa de clases con tiempos y lugares concreto, sino que pueden adquirir conocimientos cuando y donde quieran. Así mismo, se imparten módulos en varios idiomas.

Equidad para estudiantes mayores:

Se abren cada vez más oportunidades en el marco de la Educación Superior para los estudiantes mayores con programas de educación para toda la vida. Por ejemplo, la proporción de estudiantes de 26 años o más en Estonia aumentó de 15,3% en 1995 a 34,1% en 2005.

En Nueva Zelanda, la edad promedio de los estudiantes de enseñanza superior ha aumentado de 27,6 años en 1994 a 30,9 en 2003. Además, la admisión con base en la formación anterior no formal –es decir, el reconocimiento del aprendizaje previo no acreditado– y el acceso al sistema de apoyo a estudiantes de todas las edades ha beneficiado en gran medida la participación de los adultos en la educación terciaria.

En Islandia, desde 2000 hasta 2004 se ha visto un cambio notable en la estructura de la demanda social de los estudiantes adultos. En 2000, la matrícula de los grupos de edad más jóvenes (24 años) representó 45% del total y los mayores de 30 años o más, 28%. Cinco años después se situó en 37% para ambos grupos.

En España en 2004-2005 más de un tercio (35,5%) de los estudiantes universitarios españoles estaban por encima de los 24 años de edad, mientras que en el periodo anterior –entre 1999-2000– fue de 26,5%.

Fuente: "Tertiary Education for the Knowledge Society". *OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report*

Anexo 5. Reformas de financiamiento

Nueva fórmula de distribución de los recursos

Programas de cofinanciación:

Son en los que los organismos públicos recompensan a las universidades por su éxito en la recaudación de fondos del sector privado; siendo así un mecanismo de incentivos innovador para fomentar la diversificación de ingresos. En este esquema, las autoridades públicas pueden proporcionar fondos, ya sea a una cantidad completa o proporcional a los fondos que la propia universidad ha recaudado del sector privado. Estos fondos públicos adicionales se podrán conceder al presupuesto general de la universidad, sin estar necesariamente dirigidos a la realización de una actividad designada.

Programas de este tipo existen en países como Canadá, EEUU, Nueva Zelanda, Reino Unido, Noruega y Finlandia.

Transferencia de fondos públicos:

Hay una tendencia perceptible en los países de la OCDE, especialmente en Europa occidental, hacia la asignación de fondos públicos a través de subvenciones en bloque, en lugar de los presupuestos por partida (*line-item*).

- Las *subvenciones en bloque* son transferencias que cubren varias categorías de gastos corrientes (como el salario de los docentes, los costos operativos y/o actividades de investigación). Las universidades tienen la libertad de dividir y distribuir sus fondos internamente de acuerdo a sus necesidades (aunque se pueden aplicar algunas restricciones). Esta modalidad se halla presente en casi todos (25) los sistemas europeos.
 - Países sin ningún tipo de restricción en la distribución de los recursos son: Dinamarca, Estonia, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Alemania (Brandenburgo, Hesse y Renania del Norte-*Westfalia*), Noruega, España, Suiza y Reino Unido.
 - En otros países la subvención global se divide en categorías generales entre las que normalmente no se pueden transferir fondos, como: enseñanza e investigación (Islandia, Suecia), salarios de docencia, investigación e infraestructura (Letonia, Lituania), costos operativos (Portugal), o inversiones, salarios y costos operativos (Francia).
- En cambio en los *presupuestos por partidas*, el Ministerio asigna los recursos según categorías de gasto predeterminadas y las instituciones no pueden redistribuir los fondos, o sólo pueden hacerlo dentro unos límites estrictos. Esta modalidad se encuentra en Chipre, Grecia y Turquía.
- Existe otro grupo de países mixtos que reciben parte de la subvención en bloque para el manejo libre y autónomo de las instituciones, y otra parte con un destino determinado y a veces inamovible. Entre ellos están Austria, República Checa (el 20% se destina a proyectos y desarrollo), Irlanda (un porcentaje se debe destinar a tareas como mayor acceso de los grupos socioeconómicos más desfavorecidos) y Polonia (reciben una subvención adicional específicamente dirigida al desarrollo de la infraestructura).

- El periodo de financiación más común es de un año, a excepción de Austria (tres años), Brandeburgo –Alemania– (dos años), Luxemburgo (cuatro años), Noruega (dos años) y Suiza (depende del parlamento de cada cantón).

Financiación competitiva: el caso de Polonia

Las reformas integrales de Educación Superior y de investigación se plasmaron en Polonia entre 2010 y 2011. Gran parte de las mismas fue establecida mediante la ley de 2010 donde se creó la figura de un nuevo consejo nacional de investigación denominado el *National Science Centre - NCN*, equivalente al exitoso *European Research Council - ERC* (Consejo Europeo de Investigación). Los objetivos del NCN son:

- Dejar las decisiones sobre financiación de la investigación en manos de la comunidad académica.
- Aumentar la competitividad por la financiación en investigación.

De acuerdo a la ley de 2010, al menos 50% de todos los fondos de investigación tendrá que ser adjudicado por concurso a partir de 2020. El NCN, consejo de investigación independiente, juega un rol crucial en este cambio de régimen de financiación que será cada vez más competitivo (e individual) al basarse en donaciones. Una nueva agencia de financiación, el *National Centre for Research and Development - NCBIR* (Centro Nacional para la Investigación y el Desarrollo) apoya los enlaces entre las universidades y las empresas.

Se ha hecho evidente a lo largo de las últimas dos décadas la creciente concentración de la financiación en la investigación, los talentos y las oportunidades. Con los nuevos mecanismos de financiación de la investigación y el aumento de la competencia, parece inevitable que se genere una mayor estratificación de la investigación, fenómeno consistente con la evolución de Europa. No obstante, esta tendencia tiene un lado desfavorable en tanto que son las mejores universidades metropolitanas las que suelen captar la mayor cantidad de recursos –por ejemplo, en Polonia entre la Universidad Jagiellonian y la Universidad de Cracovia y Varsovia se reparten 20% de la financiación disponible–, mientras que las instituciones de nivel bajo y medio donde la producción de conocimiento es mínimamente competitiva salen perdiendo. Los mecanismos de competitividad son crueles pero, como sucede en todas partes, se basan en la noción de excelencia.

Los fondos competitivos que maneja el NCN conducirán eventualmente a la aparición de un nuevo tipo de universidades polacas dedicadas a la investigación. Se espera que estas respondan a los parámetros y movimientos que se pretenden instaurar en el sector público de manera contundente, aspirando a lograr así una concentración cada vez mayor de la financiación para investigación en los próximos años.

Posibilidad de pedir préstamos de bancos comerciales:

- Los sistemas educativos que no tienen permitido pedir préstamos en los mercados financieros son Grecia, Hesse (Alemania), Hungría, Noruega, Portugal, Suiza y Turquía.
- Los sistemas educativos que no tienen en este sentido son Austria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia y los Países Bajos.

- Aquellos con la posibilidad de pedir préstamos con ciertas restricciones son: previa aprobación de una autoridad externa, Chipre, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y España; en bancos específicos del Estado, Suecia y Brandenburgo (Alemania); donde la ley establece que sólo pueden pedir hasta un porcentaje máximo Brandenburgo y Renania del Norte-Westfalia (Alemania), Irlanda, Italia, y Eslovaquia; en Islandia son las empresas de la universidad las que se hallan habilitadas para pedir préstamos; y, en Reino Unido se pueden pedir préstamos siempre y cuando los costos anuales de los compromisos financieros permanezcan bajo 4% de los ingresos totales, de lo contrario es necesario pedir aprobación al Consejo de Financiación de la Educación Superior.

Capacidad de decisión frente a las contribuciones financieras de los estudiantes:

En Europa se pueden identificar tres modelos principales para fijar las tarifas de la universidad:

- i. Las tarifas pueden ser fijadas por la institución académica.
- ii. Las autoridades públicas deciden cuáles serán las tarifas.
- iii. Las autoridades públicas y las universidades participan en el establecimiento de las tarifas, modalidad en la que se pueden dar desde auténticas negociaciones entre las universidades y la autoridad externa, hasta casos en los que la autoridad externa establece un techo máximo bajo el que las universidades pueden fijar sus tarifas. En algunos sistemas, las autoridades públicas asignan un número de plazas de estudio financiadas por el Estado; las instituciones pueden tener estudiantes adicionales y fijar cuotas para ellos dentro de un marco determinado.

La información sobre cobros de matrícula se amplía más adelante.

Otras iniciativas de financiamiento en los países europeos:

La Universidad de Varsovia (Polonia), por ejemplo, recibe fondos de investigación provenientes de la Agencia de Protección Medioambiental Sueca y del *Howard Hughes Medical Institute* de los Estados Unidos.

Otro caso especial es el de Noruega y su Programa de apoyo a las donaciones, creado en 2005 tras comprobar que las contribuciones voluntarias para financiar la investigación en el país eran muy escasas. Se fijó desde entonces que empresas, particulares, fundaciones y organizaciones benéficas, podrían participar con las siguientes condiciones: hacer donaciones para investigación básica a largo plazo; no se podrán financiar investigaciones que beneficien directamente al donante; los aportes tendrán que ser por montos mínimos de 400 mil euros. Las donaciones podrán ser a su vez recibidas por las universidades noruegas, los colegios universitarios noruegos que otorgan doctorados, la Academia Noruega de Ciencias y Letras, el Consejo de Investigación de Noruega. Actualmente no hay datos que den cuenta de los resultados hasta ahora logrados, pero se de conocimiento público que ambas partes han manifestado estar satisfechas con la iniciativa de este programa.

En el caso de Dinamarca la asignación de fondos para la investigación universitaria fue modificada en 2002 para dar paso a esquemas de financiación basados en el rendimiento. Las reformas posteriores realizadas en 2006 fueron parte de una estrategia global del Gobierno de Dinamarca que tenía por objeto, entre otros, hacer un uso más eficiente del gasto público en educación e investigación mediante la asignación de más fondos para competitividad y, para reforzar los mecanismos de financiación basados en el rendimiento y orientados a establecer contratos para el desarrollo de la universidad.

Cobro de matrícula

Incluso en los sistemas en los que la mayoría de los estudiantes de los países de la Unión Europea no pagan matrícula, se pueden pedir contribuciones económicas en determinadas condiciones:

- En Austria, desde 2008 no hay cobro para los estudiantes a menos que sus estudios les tomen más tiempo que el periodo estándar (más un semestre de prórroga). En algunos casos específicos (por ejemplo, estudiantes con empleo a tiempo parcial o de los países menos adelantados), se puede reclamar la suspensión del cobro.
- En la República Checa no hay cobro para los estudiantes que terminan sus estudios en el tiempo esperado y que toman los programas impartidos en checo.
- En Noruega, las universidades pueden crear maestrías profesionales (ej. MBA) y definir el monto de la matrícula de las mismas.
- En Estonia, Letonia, Lituania y Hungría, los estudiantes con los mejores resultados académicos en la secundaria no tienen que pagar en las universidades públicas; los demás pueden ingresar pagando el costo de su matrícula.
- En Polonia y Eslovaquia no hay cobro de matrícula para los estudiantes de los países de la Unión Europea que estudien tiempo completo. Sin embargo, para los estudiantes de tiempo parcial, las tarifas son fijadas por la universidad en Eslovaquia, mientras que en Polonia las tarifas no deben exceder los costos de educación de los otros estudiantes. En Eslovaquia, además, las instituciones también pueden cobrar a los estudiantes que están estudiando más de un programa.
- En Turquía, las regulaciones son diferentes entre las instituciones públicas y privadas. Las tarifas para los estudiantes nacionales en las universidades públicas son fijadas por el Consejo de Ministros, mientras que las de los estudiantes extranjeros pueden ser establecidas por la propia universidad. En las fundaciones universitarias, las tarifas para todos los estudiantes se fijan internamente por el consejo administrativo de la universidad.
- En Irlanda, no hay gastos de matrícula para los estudiantes nacionales/UE de pregrado, a pesar de que pagan una contribución a los «servicios estudiantiles» (ej. 2000 euros para el año académico 2011/2012).

Cobro de matrícula para estudiantes que no pertenecen a la UE:

En términos generales, las universidades tienen mayor autonomía en el establecimiento de cuotas para los estudiantes extranjeros que para los nacionales o estudiantes de la UE –cuyas contribuciones las fija una autoridad externa–.

En Suecia, estos cobros fueron introducidos en 2011 y las universidades son libres para determinar las tarifas con la idea de poder cubrir el total de sus costos.

En Finlandia, el gobierno ha iniciado un “periodo de prueba” que irá hasta el año 2014. En este tiempo, las universidades podrán cobrar tarifas más altas a los estudiantes no europeos en las maestrías impartidas en lenguas extranjeras.

En los Países Bajos, donde las tarifas cobradas a los estudiantes nacionales y a los de la UE están limitadas a un máximo fijado por el Gobierno, el tope en las tasas para estudiantes no europeos fue levantado en 2006. Por lo tanto, ahora las universidades pueden fijar sus propias tarifas.

En Inglaterra, las universidades suelen recibir más que el ingreso promedio por parte de los estudiantes internacionales (a veces un tercio o más, hasta casi la mitad del total recaudado). Un problema relacionado, sin embargo, es la de etiquetas de precios diferentes para el mismo “producto”, es decir, un curso o programa.

Anexo 6. Estadísticas sobre la tasa de matrícula y la importancia del sector privado en América Latina

País	Proporción de estudiantes en instituciones privadas	Tasa de matrícula
Chile	77	71
Brasil	72	26
El Salvador	66	25
Paraguay	63	35
Perú	54	43
Costa Rica	53	43
República Dominicana	50	34
Guatemala	49	18
Nicaragua	48	17
Colombia	45	43
Ecuador	35	40
México	33	29
Honduras	33	21
Venezuela	28	78
Panamá	26	46
Argentina	26	75
Bolivia	20	39
Uruguay	11	63
Cuba	0	80
América Latina	49	42

Fuentes: CINDA, 2011; UNESCO Institute of Statistics.



Calle 43 No 57-14
Centro Administrativo Nacional, CAN
Bogotá D.C. - Colombia
Conmutador: (+ 571) 222 2800
Fax: (+ 571) 222 4953

Línea gratuita fuera de Bogotá 01 8000 910122
Línea gratuita Bogotá (+ 571) 222 0206

www.mineduccion.gov.co
www.mineduccion.gov.co/cvne
www.colombiaaprende.edu.co

Calle 93B No 17-49 Oficina 402
PBX: (571) 644 9292
Fax: (571) 644 9292 Ext. 102
Bogotá D.C.- Colombia

www.convenioandresbello.org
www.convenioandresbello.org/superior/