

DISTRIBUIÇÃO NO BRASIL:

SEMESP 

PRESENTACIÓN

La educación superior en América Latina vive una etapa de intensa actividad. No se trata simplemente de una coyuntura; durante décadas los países de la región se han esforzado por mejorar la calidad de la educación superior, ampliar su cobertura y fomentar la internacionalización. América Latina ha estado expuesta a las tendencias y retos que han marcado la reflexión y la práctica de la educación superior en el mundo, desde los desafíos de la globalización y la internacionalización, hasta los rankings; desde la búsqueda de la mejora permanente de la calidad hasta la expansión de la cobertura con equidad. Cada país, cada institución, ha abordado estos temas de manera particular. A veces adoptando y adaptando modelos que han sido exitosos en otros países, en otras ocasiones, generando soluciones innovadoras.

A pesar de la abundancia de similitudes, es poco lo que cada país de la región sabe sobre lo que sucede con sus vecinos. Si bien es cierto que cada vez son más los esfuerzos por articular regiones, por buscar un reconocimiento de títulos más fluido, por lograr mejores espacios para la producción y gestión del conocimiento, lo que se sabe acerca de logros y desafíos de cada país es todavía escaso. Este conocimiento es limitado tanto por el bajo volumen de investigación que se hace sobre educación superior en la región, como por la escasez de publicaciones especializadas. El conocimiento que se logra generar, cuando es difundido, lo es por: los medios de comunicación que, generalmente, no son especializados en estas temáticas; expertos y consultores; o por organismos internacionales utilizando medios de difusión con audiencia limitada.

Ha habido esfuerzos anteriores por generar espacios que promuevan la circulación de este tipo de conocimiento. Entre ellos, cabe mencionar a la Revista Educación Superior y Sociedad, publicada por IESALC-Unesco entre 1990 y 2011, con una frecuencia semestral, y la Revista Latinoamericana de Educación Comparada, de periodicidad anual y que ya cumple diez años, pero está dedicada a todos los niveles educativos. A pesar de estas y otras publicaciones, todavía existe la necesidad de una publicación periódica que se ocupe de asuntos de actualidad y análisis en los diferentes países y los presente a un público amplio. Es con este propósito que nace la Revista de Educación Superior en América Latina (ESAL). La idea de crear la revista surgió en el Encuentro de Expertos sobre la Educación Superior, que se llevó a cabo en Cartagena y Barranquilla (Colombia) entre el 4 y el 6 de marzo de 2016. Varios de los autores de este primer número participaron en dicha reunión.

La revista ha sido concebida como un espacio abierto a quienes investigan y se desempeñan en el campo de la educación superior en la región. A diferencia de las revistas científicas, los artículos de nuestra revista son cortos, de poco más de mil palabras, y no son arbitrados externamente. Si bien la investigación científica es una fuente indiscutible para esta publicación, artículos descriptivos, informativos y de análisis también tienen cabida.

Este primer número ilustra la diversidad de temas y de países que la revista pretende acoger. En sus páginas, once artículos, recogidos en cinco secciones temáticas, abordan asuntos de actualidad y relevancia para la región.

La primera sección está dedicada a temas generales de política pública. En ella se abordan las reformas educativas en Chile (Ignacio Sánchez) y Argentina (Marcelo Rabossi), así como consideraciones generales sobre los cambios recientes en Colombia (Liz Reisberg) y, con una visión más regional, se estudia la postura de América Latina y el Caribe frente a los rankings globales (Jocelyne Gacel-Ávila). La segunda sección se ocupa del acceso y la permanencia de los estudiantes en la educación superior. Aquí se explora el reto de permanencia de los estudiantes de primera generación en Argentina (Ana Fanelli) y el programa Ser Pilo Paga, como estrategia de financiación en Colombia (Alexander Villarraga). La sección Investigación y extensión recoge estudios sobre los consorcios universitarios en América Latina (Dante Salto) y en torno al diagnóstico de capacidades de la educación superior y la investigación en Panamá (Svenson & de Gracia). La sección de internacionalización contiene un artículo sobre la internacionalización y las universidades católicas (De Wit, Bernasconi & Véliz-Calderón). Finalmente, la sección

Educación superior privada incluye dos trabajos sobre Brasil: el primero trata la importancia de la educación superior privada (Reis & Capelato); el segundo, la financiación pública a la educación superior privada (Mereb & Olivera). En conjunto, los artículos evidencian las oportunidades y los desafíos de la región frente a la potencialidad de la educación superior en sus funciones sustanciales de docencia, investigación y extensión.

ESAL ha sido posible gracias al esfuerzo conjunto de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia) y el Centro para la Educación Superior Internacional (CIHE, por sus siglas en inglés) de Boston College (EE. UU.), con la colaboración cercana del Centro de Estudios en Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y el *Sindicato das Mantenedores de Ensino de Educacion Superior* (SEMESP) de Brasil. Aspiramos a que toda la región encuentre en esta revista un espacio para compartir conocimiento y análisis sobre la educación superior.

Iván F. Pacheco
Anabella Martínez Gómez
Editores

LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Ignacio Sánchez D.

Rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

isanchez@uc.cl

El proyecto de ley presentado por el gobierno a la reforma de la educación superior en Chile está en medio del debate y el análisis en el Parlamento chileno. Es una reforma necesaria dada sus implicaciones para el futuro del país. Es importante recordar que la última reforma tuvo lugar hace 35 años. Desde entonces, el sistema ha crecido y cambiado considerablemente. Sin embargo, a pesar de la presión sobre la necesidad de esta reforma y sus objetivos –calidad con una mayor equidad y la creación de nuevo conocimiento–, el proyecto de ley actual incluye algunos elementos que son motivo de preocupación y de un malestar generalizado. Se necesitan mejoras en la definición de conceptos como: la educación para el futuro, el papel público de las universidades, un trato justo, autonomía, los aspectos que intervienen en la regulación del sistema, estímulo a universidades regionales; relevancia de la educación técnica y profesional y financiamiento estudiantil e institucional. Todos estos son elementos cruciales que influirán significativamente en la calidad del proyecto.

Función pública ignorada

Es importante analizar el documento. No hay una definición clara del sistema de educación superior sistémico, amplio y diverso que queremos para el país. Tampoco hay una definición de la función pública de la universidad. Esta función sólo se describe desde la lógica de las universidades estatales. El proyecto de ley no considera

la contribución que las instituciones tradicionales han hecho al país por décadas. Las instituciones agrupadas en la red conocida como G9 (universidades tradicionales no estatales) expresan este compromiso público a través de la labor que hacen en la formación, investigación y propuestas ofrecidas a los ciudadanos chilenos. La diversidad en el sistema debe ser valorada, sin olvidar que la calidad es la prioridad.

“ El sistema requiere que se desarrolle una nueva estructura institucional, la evaluación del sistema de admisiones y el establecimiento de un proceso regulatorio ”

La autonomía de las instituciones está amenazada

Un aspecto relevante a analizar es la autonomía de las instituciones, a través de la regulación del sistema, su transparencia y garantía de calidad. El sistema requiere que se desarrolle una nueva estructura institucional, la evaluación del sistema de admisiones y el establecimiento de un proceso regulatorio más fuerte que garantice la transparencia financiera y de la información para padres y estudiantes. La nueva estructura institucional, que en el proyecto de ley incluye una subsecretaría, una superintendencia y un consejo de calidad, debería permitir a las universidades crecer y desarrollarse

con calidad; no debe establecer sobrerregulaciones que sólo burocratizan el sistema y convierten al Estado en un único controlador. El actual proyecto de ley, además de ser desfavorable para la calidad de las instituciones, presenta un riesgo significativo para la autonomía de las universidades, siendo esta autonomía un aspecto crucial para el crecimiento y desarrollo del sistema. Existe una sobrerregulación por parte del ministerio. Además, la regulación de las cuotas de inscripción (la matrícula) es un intento por controlar a las instituciones. Si queremos construir una estructura para el futuro, la subsecretaría debe ser la encargada de elaborar, coordinar y ejecutar políticas y programas; el nuevo consejo de calidad deberá estar orientado a mejorar el sistema de acreditación, evaluación continua y asistencia a las instituciones. Adicionalmente, la superintendencia debe tener un papel de supervisión en el área financiera, así como en calidad, información y demandas (querellas).

El desarrollo de las universidades regionales

No se dice nada acerca de estimular el desarrollo de universidades regionales, ya sean estatales o las de carácter público, aunque estas instituciones son fundamentales para el desarrollo científico, cultural y económico de sus comunidades. Si no entendemos el estímulo regional como tal, no seremos capaces de impulsar un proceso de real descentralización y asegurar que el país ofrezca oportunidades equitativas de crecimiento. Igualmente, es necesario fomentar la educación técnica y profesional, que es crucial para el desarrollo sostenible del país; no hace falta decirlo, pero agrupa a los estudiantes más vulnerables.

Financiación pública y una educación universitaria gratuita

Es más preocupante lo que presenta el proyecto sobre el financiamiento público, especialmente respecto a la educación universitaria gratuita, el establecimiento de impuestos y fondos basales para las instituciones de la función pública. El proyecto de ley, mediante la creación de una progresiva introducción de libre acceso a la educación superior, centrado en los estudiantes más vulne-

rables, tiene como objetivo avanzar en la inclusión y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, existe un gran riesgo de debilitar la calidad de los proyectos educativos, dados los escasos fondos públicos y los ajustes económicos que las instituciones tendrán que experimentar para apoyar esta política pública. De tal modo que, si se fijan los precios sin tener en cuenta los elementos antes mencionados –calidad y diversidad del sistema–, es una amenaza real para la autonomía universitaria.

“ El actual proyecto de ley, además de ser desfavorable para la calidad de las instituciones, presenta un riesgo significativo para la autonomía de las universidades ”

Por otra parte, los fondos basales para las universidades son esenciales en el desarrollo de la investigación y en la creación de nuevos conocimientos en el país. Estos fondos deben ser aumentados y consolidados los procesos de rendición de cuentas. El proyecto de ley elimina estos fondos basales y les reemplaza con un fondo competitivo de investigación y creación artística. Esto genera gran incertidumbre en el sistema y evita que las instituciones planifiquen a largo plazo.

El proyecto de ley representa un retroceso en la educación superior

Me gustaría resumir los aspectos más importantes que, en mi opinión, deberían incluirse en el proyecto de ley. En primer lugar, el reconocimiento de la función pública, la cual supera claramente la idea de institución estatal. En segundo lugar, la estructura institucional debe ayudar a ordenar un sistema liberalizado, pero evitando que la superintendencia, el subsecretario y el consejo de calidad sobrerregulen, ya que socava la autonomía y el desarrollo universitario. En tercer lugar, se debe dar atención al estímulo regional. En cuarto lugar, es importante que el proyecto articule el apoyo para la ciencia y la creación de nuevos conocimientos. En quinto lugar, la situación actual con el crédito de patrocinado por el

Estado, conocido como CAE, debe ser minuciosamente analizado, actualizar sus condiciones y aumentar la flexibilidad de pago. En sexto lugar, la formación técnica y profesional se debe considerar con una nueva perspectiva, valorando su contribución y relevancia para el desarrollo del país. En séptimo lugar, y como consecuencia de lo anteriormente dicho, es necesario establecer un financiamiento estudiantil, a través de una propuesta de libre acceso centrada en los estudiantes más vulnerables, con un apoyo adicional en becas y préstamos. La financiación institucional debe fortalecer (no eliminar)

los fondos basales para las universidades de la función pública y crear un nuevo fondo para la investigación, disponible para todas las instituciones.

El actual proyecto de ley es un claro retroceso para la educación superior del país. Es urgente que se le analice y se le mejore significativamente en el Congreso. Los bloques de construcción de un proyecto adecuado deben ser la calidad, el desarrollo y la equidad; respetando la autonomía de las instituciones y su capacidad para crecer y desarrollarse.

LA POSTURA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LOS RANKINGS GLOBALES

Jocelyne Gacel-Ávila

*Directora de división en ciencias sociales y humanidades,
y profesora del doctorado en gestión de la educación
superior de la Universidad de Guadalajara; investigadora
del Sistema Nacional de Investigación de México;
coordinadora general del Observatorio Unesco/IESALC.
jgacelav@gmail.com*

La postura de las instituciones de educación superior de ALC ante los rankings globales es de crítica y hasta de rechazo por un sector mayoritario de universidades, asociaciones y especialistas. Esta actitud tiene varias causas. Está el hecho de que, año tras año, las posiciones de las universidades emblemáticas de Brasil, México, Argentina y Chile en los tres rankings globales más conocidos no están cercanas al rango de las 100 mejores universidades a nivel mundial. Por el contrario, estas aparecen sistemáticamente en lugares ubicados entre las posiciones 101 y 200, y sólo otras 7 en el grupo de las 301-500. La descalificación a estos rankings se basa en objeciones hechas a su metodología por parte de especialistas internacionales y latinoamericanos.

“ Por su finalidad y metodología, los rankings globales se diseñaron, casi sin excepción, para evaluar la calidad de un grupo especial de universidades: *las de clase mundial* ”

Este trabajo pretende valorar el alcance de estas impugnaciones mediante las siguientes preguntas: ¿en qué medida los rankings revelan limitaciones reales de desarrollo, calidad y pertinencia de las instituciones y sistemas educativos de América Latina y el Caribe (ALC)?, ¿en qué medida los rankings globales se basan en un modelo

único y hegemónico de las universidades de investigación norteamericanas? y ¿cuál es la validez de estos rankings para evaluar el desempeño de IES como las de ALC?

Objeciones a la metodología de los rankings por ALC

Por su finalidad y metodología, los rankings globales se diseñaron, casi sin excepción, para evaluar la calidad de un grupo especial de universidades: las *de clase mundial*. Éstas incluyen una planta de investigadores líderes en sus áreas disciplinarias, centros de investigación de prestigio internacional, una gran presencia de estudiantes internacionales, una amplia libertad académica, una estructura de gobierno institucional con visión estratégica, infraestructura y equipamiento de primer nivel, así como una variedad de fuentes de financiamiento privadas y públicas (Salmi, 2009).

Las objeciones hechas a la metodología de los tres rankings globales más importantes: *Academic Ranking of World Universities ARWU*¹, *Times Higher Education World University Ranking THE* y *QS World University Rankings*, se agrupan en tres grandes rubros, que en 2013 Ordorika y Lloyd identificaron así:

¹ Elaborado inicialmente por la Universidad Jiao Tong de Shanghai y, a partir de 2006, producido por la agencia especializada *Shanghai Ranking Consultancy*.

1. Impugnaciones técnicas

Se basan en análisis detallados y técnicamente sofisticados sobre las deficiencias que adolecen cada uno de los indicadores adoptados por los mencionados rankings. Se enfatiza que la elección misma de los indicadores, así como su peso en el puntaje total, se hace a partir de un concepto de *calidad* que privilegia el desempeño de las universidades de investigación de clase mundial; argumentando sin fundamentación explícita que estos rankings contienen elementos de arbitrariedad. Esta crítica adquiere más relevancia cuando se observa que tanto el ranking *THE* como *QS* evalúan a las universidades a partir de su prestigio y no sobre hechos reales de su desempeño. No obstante la validez de estas impugnaciones técnicas, no aportan nuevos elementos para identificar las limitaciones específicas que tienen los rankings globales en el caso de las universidades de ALC.

2. Objeciones por sesgos en los criterios de selección de indicadores

Estos argumentos subrayan el carácter unidimensional de una evaluación que considera casi exclusivamente la producción de conocimiento, y concluye que los rankings globales privilegian *la versión anglosajona de universidad elitista de investigación* como modelo ideal.

“ Tanto el ranking THE como QS evalúan a las universidades a partir de su prestigio y no sobre hechos reales de su desempeño ”

En otras palabras, los rankings globales evaluarían y posicionarían a las universidades, independientemente de su modelo, a partir de una metodología que privilegia a las universidades de investigación. Rankings como *THE* y *QS* asumen que las mejores universidades son las de investigación. En contraste, los rankings como *SCImago*, en su versión sin tabla de posiciones, y *U-Multirank* se diferencian en sus enfoques por el hecho de que el primero se dedica a medir solamente los productos de investigación, mientras que el último se ocupa

de comparar varias dimensiones como la enseñanza, el impacto regional y la investigación en universidades que son semejantes en su tipología.

Se argumenta que los rankings *ARWU*, *THE* y *QS*, al no incluir indicadores afines al modelo de universidad pública de ALC, dejan de incorporar las aportaciones de estas instituciones en otras dimensiones, tales como: la enseñanza, la difusión cultural, el impacto en la movilidad social y su contribución a la formación de cuadros profesionales y de tecnócratas para la administración pública. Sin embargo, el diseño de indicadores cuantitativos para estas funciones es poco factible, pues los resultados de algunas de estas dimensiones pueden ser intangibles. Una dificultad adicional para un ranking como *U-Multirank*, que busque evaluar a las IES de la región, radica en que sus sistemas nacionales de educación superior presentan un alto grado de diversidad, poca planificación sistemática y se encuentran en pleno proceso de masificación por las necesidades propias de la región. Finalmente, subsiste en ALC un modelo de universidad tradicional centrado en la docencia, con un pregrado altamente profesionalizante y con poca tradición en investigación.

3. Crítica basada en la hegemonía de un modelo de universidad de investigación

Esta objeción subraya que la elección del modelo anglosajón para los rankings globales más importantes obedece a un proceso de “imperialismo cultural” por parte de los Estados Unidos. Esta crítica implica que, al estar centrados los rankings globales en el modelo norteamericano de universidades de investigación, se excluye variantes que podrían existir en países emergentes y de ingreso medio, que también realizan investigación científica y tecnológica, aunque con menos intensidad y recursos. No obstante la validez de los argumentos antes señalados, no es suficiente para ocultar lo que es evidente en los resultados de *SCImago*: la debilidad de los sistemas nacionales de investigación e innovación en ALC debida a deficiencias en capital humano, infraestructura y financiamiento.

Otro criterio discutible de los rankings en debate es que consideran la recepción de estudiantes internacionales como sinónimo de calidad e internacionalización. Tal criterio desfavorece las instituciones de regiones emergentes, ya que suelen mandar más estudiantes afuera que los que reciben. Finalmente, un proceso de internacionalización implica mucho más que la recepción de estudiantes internacionales, pues incluye un conjunto multifacético de estrategias como, por ejemplo, un currículo internacionalizado, investigación en colaboración, así como la movilidad de académicos y de estudiantes locales; criterios que no son integrados en la metodología en cuestión.

En conclusión, la posición de rechazo de ALC a los rankings globales requiere una discusión más a fondo, asociada a una respuesta más constructiva por parte de ALC. El énfasis defensivo debe ser sustituido por un enfoque que busque identificar las limitaciones reales del sector, especialmente por lo que toca a su capacidad de investigación, producción de conocimiento e innovación. Igualmente, requiere que la región se dote de instrumentos de información y transparencia que permitan entender mejor afuera sus sistemas de educación superior; por ejemplo, elaborar una tipología precisa que refleje la diversidad de instituciones de la región, como lo hicieron los europeos con U-Map.

ACCIÓN Y REACCIÓN: REFORMA A LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINA

Marcelo Rabossi

PhD. en educación por la Universidad del Estado de New York, Albany. Actualmente se desempeña como profesor investigador en la Universidad Torcuato di Tella, Argentina.
mrabossi@utdt.edu

La democratización universitaria ha sido siempre cuestión prioritaria en la agenda política argentina. Lo fue en 1918 cuando la Reforma Universitaria de Córdoba amplió la participación de los estudiantes en los asuntos internos universitarios o cuando se han discutido los mecanismos de acceso a las instituciones nacionales. Con vaivenes, en los cuales el ingreso restringido ha alternado con la libertad de acceso; actualmente el derecho amplio a ser alumno universitario, sin ningún tipo de restricciones, se ubica por encima de toda concepción meritocrática. Tan es así, que el derecho al ingreso irrestricto ni siquiera ha sido cuestionado por los grupos de centro-derecha. Por ejemplo, el senador Federico Pinedo, integrante del partido que hoy gobierna el país, a fines de los 2000 define que: “(El) ingreso a los estudios de educación superior (será) en forma directa –una vez concluidos los estudios de nivel secundarios–, sin discriminaciones de ninguna naturaleza”. Condice, en este sentido, tal vez de manera no tan tajante, con lo planteado por el Partido Socialista. Para este último, en su propuesta de reforma a la Ley de Educación Superior de 1995 (LES), el “ingreso a los estudios de educación superior (será) en forma directa (...) sin discriminaciones de ninguna naturaleza”.

Asimismo, para ampliar aún más los derechos del estudiante, independientemente del rendimiento o los años que el alumno transcurra en el sistema, el socialismo propone que: “La condición de estudiante se adquiere

con el ingreso a la universidad y se mantiene de modo ininterrumpido hasta la graduación”. Digamos, el derecho a pertenecer al mundo universitario se disocia de aquellas cuestiones de mérito, esfuerzo o capacidad.

“ Actualmente el derecho amplio a ser alumno universitario, sin ningún tipo de restricciones, se ubica por encima de toda concepción meritocrática ”

Hasta aquí se han presentado dos propuestas que abarcan los extremos del espectro partidario. En este sentido, no existen tensiones que pongan en juego o arriesguen el derecho del estudiante a ingresar en la institución pública de su elección y preferencia. Educación universitaria para todos, sin selección en el ingreso y libre de aranceles es la visión que parece unir aquello generalmente disociado, al menos desde lo político-ideológico. Solo una pequeña diferencia existe en cuanto a la propuesta de financiamiento que proviene desde el centro-derecha. Por ejemplo, Pinedo planteaba: “(...) Una contribución adicional para todos los profesionales que obtengan su título de grado en las Universidades Nacionales, la que será efectiva a partir del momento en que su situación fiscal esté comprendida dentro de las siguientes categorías (...) (la que) se tributará por el término de siete (7) años”.

Así, la reforma a la LES fue tema de debate desde la llegada a la presidencia del matrimonio Kirchner en 2003 hasta 2015. Durante dicho período, una mirada de corte progresista cuestionó varios aspectos de la Ley de 1995, principalmente aquellos que se consideraban alineados a las políticas neo-liberales. Sin embargo, y más allá de que en la LES se permitía el cobro de aranceles en las carreras de grado, solo un puñado de universidades nacionales utilizó esta prerrogativa; cuando lo hizo, los valores monetarios de las cuotas fueron significativamente bajos y mayormente voluntarios. De cualquier manera, la polémica generada dentro de las propias universidades hizo que en muchos casos dichas prácticas se erradicaran antes de la sanción de la nueva ley por venir. Veamos qué ocurrió entonces.

Luego de idas y vueltas, a fines de 2015 se modifican, a través de una ley del Congreso, varios artículos de la LES de 1995. Impulsado por el kirchnerismo, se prohíbe el cobro de aranceles en las carreras de grado. De alguna manera, el impacto de dicha medida resultó nulo o escaso para la dinámica de acceso a la universidad, dado lo anteriormente planteado. Sin embargo, la misma podría generar algún tipo de conflicto en aquellas instituciones que ofrecen educación a distancia y que, de hecho, cobran por brindar dicho servicio, pues la nueva ley no las exceptúa, lo que ha provocado cierta inquietud entre las universidades.

De cualquier manera, uno de los aspectos más conflictivos de la reforma ha sido el libre ingreso. Si bien el sistema argentino descansa en el principio de libertad de acceso, existen o existían ciertos mecanismos de selección o cursos de nivelación que cada institución definía de acuerdo a la carrera elegida por el alumno. En muchos casos, el estudiante no ingresaba formalmente a

la universidad sin haber cumplido ese requisito. Ahora, la modificación de la LES prohíbe todo tipo de curso propedéutico si el estudiante que lo toma no es ya alumno universitario. Por otro lado, la antigua LES permitía a las facultades de universidades con más de 50.000 alumnos determinar su propio examen de ingreso. Esto hoy en día está desterrado.

“ ‘Hecha la ley, hecha la trampa’,
particularmente cuando las leyes ponen a
las universidades al límite de sus recursos ”

Como consecuencia de estos cambios, la reacción organizacional no se ha hecho esperar. Por un lado, la Universidad Nacional de la Matanza, en mayo de este año, pidió un recurso de amparo contra el Ministerio de Educación, objetando varios aspectos de la nueva LES. Básicamente cuestiona el avance del Estado sobre la autonomía universitaria. Así, un juez federal suspendió la vigencia de dos artículos que determinan que aquellos alumnos que aprueben la educación secundaria pueden ingresar a la universidad nacional de manera libre e irrestricta. Otra reacción, menos directa, ha sido la de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de La Plata; ante el fuerte crecimiento de la demanda, producto de la eliminación del examen de ingreso, el pasado julio esta unidad académica reprobó casi el 95% de los estudiantes de primer año. Así, cumplió con la reciente ley permitiendo a los nuevos ingresantes ser alumnos de primer año solo por un par de meses. En definitiva, “hecha la ley, hecha la trampa”, particularmente cuando las leyes ponen a las universidades al límite de sus recursos para operar de manera eficiente, o buscan violar el tan preciado principio de autonomía frente al Estado nacional.

LO QUE COLOMBIA HACE BIEN –Y LO QUE NO¹

Liz Reisberg

Consultora internacional en temas de educación superior. Su experiencia e investigación se han centrado en: aseguramiento de la calidad, internacionalización, pedagogía universitaria y reforma educativa. Actualmente es investigadora asociada del Center for International Higher Education de Boston College.

liz@reisberg.org

Con poco reconocimiento internacional, Colombia se ha involucrado con las tendencias internacionales en educación superior más que cualquier otro país en América Latina. De hecho, parece ser el único país de la región que, desde hace varias décadas, ha desarrollado y sostenido una política nacional coherente para el desarrollo de la educación superior con la que pretende abarcar retos y oportunidades relacionados con calidad, acceso, financiamiento, medición de desempeño, internacionalización, etc. Por supuesto que el resto de la región también está lidiando con estos temas, pero la política nacional en otros lugares está empantanada muy a menudo por agendas políticas que compiten entre sí y que conducen a cambios dramáticos de la misma, incluyendo las prioridades políticas fluctuantes. Muchas de las iniciativas de Colombia están lejos de ser perfectas, pero siguen evolucionando.

Calidad

Colombia fue uno de los primeros países en América Latina en desarrollar un sistema nacional para evaluar la calidad de la educación superior y en exigir a las instituciones de educación superior desarrollar mecanismos de autocontrol más transparentes. Desde principios de

la década de 1990, el sistema nacional de aseguramiento de la calidad ha evolucionado con base en lecciones aprendidas de la experiencia. Como en todas partes, Colombia ha tenido que decidir entre establecer estándares mínimos o niveles de excelencia. El gobierno decidió hacer ambas cosas y desarrolló un esquema con condiciones mínimas para programas, mediante el Registro Calificado (obligatorio) y un mayor nivel de calidad a través de la acreditación. Si bien la acreditación es opcional, el gobierno colombiano condiciona, según su obtención o no, el acceso a algunos fondos y programas nacionales.

Paridad público-privada

En la mayor parte de América Latina, la investigación y las publicaciones en inglés suelen ser producto de las grandes universidades públicas. Ciertamente hay excepciones en toda la región, pero muy pocas privadas dedican suficientes recursos a estas actividades. Las mejores universidades privadas de Colombia son proclives a participar en la investigación y la colaboración internacional, como lo son sus principales contrapartes públicas. Como resultado, los mejores académicos acostumbran agruparse en unas pocas universidades públicas de élite. Para 2015, de las 10 mejores universidades colombianas en el ranking de SCImago, figuraban 5 instituciones públicas y 5 privadas. Más interesante aún es que estas universidades se encuentran distribuidas geográficamente

¹ Este artículo es una adaptación del texto *What Colombia Gets Right — and Doesn't*, publicado originalmente en el blog *The World View de Inside Higher Education*.

y no aglomeradas en la ciudad capital, como sucede a menudo en Latinoamérica.

“ En una región donde los datos confiables son escasos, Colombia los tiene en abundancia. ”

La paridad público-privada es también evidente en la actividad de dos instituciones de financiamiento de estudios de posgrado en el extranjero: Colciencias, con fondos públicos, y Colfuturo con fondos públicos y privados. Sin embargo, debe señalarse que el número de becas otorgadas por ambos sectores es insuficiente para la necesidad.

Evaluación

Colombia ha administrado un programa nacional de exámenes durante décadas. Inicialmente, un examen de salida del nivel secundario fue el principal criterio para la admisión a la educación postsecundaria y contribuyó a una base de datos nacional; el programa ha evolucionado hasta proporcionar datos para propósitos mayores y hoy incluye una evaluación de salida del nivel secundario llamada “pruebas SABER” y otra de salida del nivel universitario llamada “pruebas SABER PRO”. La información recogida establece los criterios para evaluar el impacto de la educación universitaria. En una región donde los datos confiables son escasos, Colombia los tiene en abundancia.

Acceso

Datos de la OCDE y del Banco Mundial indican que, aproximadamente, el 51% de la población con edad para estudiar educación superior se encuentra matriculada. Un impresionante 20% de los adultos tiene título universitario, lo que ubica a Colombia a la cabeza de otros países de la región. Sin embargo, la mayoría de las universidades colombianas cobra matrícula y esto representa una barrera de acceso para personas de los estratos socio-económicos más bajos. En 2014, el gobierno

lanzó el programa “Ser Pilo Paga” (SPP), un sistema de becas que facilita la inscripción de los estudiantes de medios económicos limitados para matricularse en una universidad acreditada. El programa ofrece un préstamo condonable para cubrir matrícula y otros gastos, además de estímulos económicos para la permanencia. Muchas instituciones privadas financian sus propios planes de becas complementarias para ampliar aún más la diversidad económica al interior de su establecimiento.

Internacionalización

Según la OCDE, solo el 2% de los estudiantes de nivel superior realiza estancias académicas en el extranjero. A partir de 2015, se incluyó dentro de los criterios para la acreditación institucional, otorgada por el CNA, el de “internacionalización”, creando un incentivo para que las instituciones desarrollen sus estrategias internacionales.

Desde hace varios años, Colombia se ha encaminado hacia el desarrollo de un sistema sofisticado, internacionalizado, diversificado y equitativo. El país cuenta con políticas y programas nacionales para asegurar estándares mínimos de calidad y fomentar la excelencia; para medir los resultados de aprendizaje, para facilitar a los estudiantes de escasos recursos económicos el acceso a la educación superior y promover la internacionalización. Esto es alentador, pero hay muchas deficiencias en la política y la práctica.

El aseguramiento de la calidad en Colombia, como en otras partes de la región, tiende a mejorar incrementalmente el modelo de educación superior. Sin embargo, dicho modelo todavía es rígido, tanto en la universidad como en las otras instituciones de educación superior, que tienden a llenar, con excesivo contenido, los programas académicos de pregrado y prestan poca atención a las habilidades que el mercado laboral está solicitando: creatividad, pensamiento crítico, capacidad para resolver problemas complejos y para trabajar en equipo; comunicación oral y escrita, etc. El sistema actual de registro de programas y acreditación hace poco para fomentar la innovación. Además, aunque existan universidades de excelencia, también las hay de muy pobre calidad; la

acreditación ha sido otorgada a un porcentaje relativamente pequeño de instituciones.

“ Ser Pilo Paga sólo ha hecho una pequeña abolladura en el desafío de aumentar el acceso, ya que el programa llega a menos del 2% del grupo ”

La evaluación tiende a ser un fin en sí mismo. Mientras que las evaluaciones nacionales estandarizadas proporcionan datos valiosos, a menudo tienen demasiada influencia sobre el plan de estudios y los resultados pueden ser utilizados con fines políticos. Hacer que la elegibilidad para la beca de SPP dependa de los resultados de la prueba SABER, ofrece oportunidades para algunos, pero deja por fuera a otros que pueden ser igualmente talentosos y con la misma necesidad de ayuda financiera, pero menos exitosos en las pruebas estandarizadas. Por último, SPP sólo ha hecho una pequeña abolladura

en el desafío de aumentar el acceso, ya que el programa llega a menos del 2% del grupo de edad en la población objetivo.

La adición de “internacionalización” como elemento de la acreditación se ha inclinado hacia las nociones tradicionales de esta dimensión de la educación superior, haciendo énfasis en la movilidad de estudiantes y de personal académico, investigación y publicación en revistas internacionales. Hay una necesidad urgente de proporcionar apoyo para ayudar a todas las instituciones a desarrollar estrategias internacionales más relevantes para su misión y para las poblaciones a las que atienden, pero hay muy poca información valiosa circulando acerca de lo que se podría hacer.

Mejorar la educación superior ha sido una estrategia en constante evolución en Colombia. Hay mucho por hacer, pero ya se hace mucho. Basta decir que este es un país que los investigadores y profesionales en la educación superior deben tener en la mira.

LA GRADUACIÓN: UN RETO PARA LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS DE PRIMERA GENERACIÓN

Ana Fanelli

*Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
anafan@cedes.org*

Las universidades públicas de la Argentina se caracterizan por presentar pocas restricciones formales y económicas en la transición entre la escuela media y la universidad. Por un lado, los mecanismos de admisión a las carreras de grado en las universidades nacionales no son selectivos, ya que no se establece un número máximo de aspirantes a ingresar por carrera, ni se implementan pruebas de aptitud o conocimiento al final de la escuela media para el acceso a los estudios universitarios. La modalidad más frecuente era, hasta el año 2015, el acceso a través de cursos o exámenes preuniversitarios que los aspirantes debían aprobar como condición para ingresar a las carreras y universidades seleccionadas y convertirse, entonces, en estudiantes de estas. Finalmente, en unos pocos casos, especialmente en algunas carreras de grado como medicina, el ingreso solía ser mediante examen y cupo implícito.

“

Los mecanismos de admisión a las carreras de grado en las universidades nacionales no son selectivos

”

Por otro lado, por los estudios presenciales de grado, las universidades nacionales no cobran aranceles, con la excepción de aquellas carreras de grado que se dictan bajo la modalidad a distancia o virtual y los llamados cursos

de “postítulo”, destinados a que los egresados de los profesados obtengan el grado de licenciatura.

Nueva legislación que promueve el acceso con menos restricciones y más gratuidad

Una nueva ley, sancionada en octubre de 2015 e impulsada por una diputada perteneciente al entonces partido político a cargo del gobierno nacional, el Frente para la Victoria, buscó avanzar aún más en el acceso libre y la gratuidad, prohibiendo todo tipo de examen o curso de admisión e incluyendo, ahora también, los cursos a distancia y los postítulos dentro de la exigencia de gratuidad.

Todavía no se conoce cuál será el efecto final de esta ley, ya que la justicia declaró inconstitucional uno de los artículos que establece el ingreso libre e irrestricto por considerar que este pasa por encima de la autonomía universitaria. Este fallo fue en respuesta a un recurso de amparo presentado por la Universidad Nacional de la Matanza. Por el momento, la estrategia desplegada por algunas universidades nacionales para adecuarse a la ley, sin renunciar a la posibilidad de aplicar ciertos mecanismos de admisión, fue incorporar estos cursos de nivelación o preuniversitarios como parte de las materias del primer año de las carreras. En suma, los aspirantes se convierten en alumnos no bien se inscriben a la universidad, pero sólo podrán continuar estudiando

si logran aprobar las materias de estos cursos de primer año. Esta es la modalidad que también aplica la Universidad de Buenos Aires a través del Ciclo básico común que los estudiantes deben aprobar como requisito previo a la continuación de sus estudios en la carrera elegida.

Lo cierto es que la ausencia de estas barreras académicas al ingreso y económicas, vía gratuidad de los estudios de grado, no garantizan por completo la equidad de los jóvenes en lo que respecta a la permanencia y graduación en los estudios universitarios de grado. Por el contrario, estas políticas han reforzado las prácticas de selección que, de modo descentralizado, realizan personalmente los docentes al frente de las cátedras, en especial, a lo largo del primer año.

Inequidad en la retención y en la graduación

En una investigación realizada en conjunto con Cecilia Adrogué, investigadora del CONICET, pudimos constatar la inequidad que presenta nuestro sector universitario en relación con la retención y graduación de sus estudiantes. Utilizando como fuente la Encuesta permanente de hogares para los años 2003-2015, en primer lugar, hemos calculado las tasas globales de abandono y graduación por nivel socioeconómico de los jóvenes comprendidos en el grupo etario de 18 a 30 años, quienes asistieron a la universidad pero ya no lo hacían más. Al respecto se observa que, mientras la tasa global de graduación es notoriamente mayor para los que habitan hogares con ingreso per cápita más alto, la tasa global de abandono es de 68% y 65% entre los estudiantes que residen en los hogares del primer y segundo quintil de ingresos per cápita más bajos respectivamente, frente a una tasa del 23% en los estudiantes de los hogares de mayor ingreso per cápita.

En segundo lugar, estudiamos cuáles son los principales factores asociados a este abandono. Por un lado, esta investigación revela lo esperable, es decir, que cuanto menor es el ingreso per cápita del hogar, mayor es la probabilidad de abandonar. Los estudiantes del estrato de menor ingreso abandonan 2,7 veces por cada vez que lo hacen los estudiantes del estrato más alto. Empero,

el resultado más interesante de nuestra investigación es que, controlando por género, nivel socioeconómico de hogar, actividad laboral y edad, los estudiantes universitarios de primera generación, es decir, aquellos cuyos padres no son graduados universitarios, tienen aproximadamente 2,65 veces más probabilidad de abandonar que aquellos cuya madre o padre son graduados universitarios. Este hallazgo pone en evidencia la importancia de otras variables que se expresan indirectamente en la condición de ser el(la) primer(a) estudiante en la familia. Estos resultados son, además, consistentes con los estudios realizados en los Estados Unidos por Susan Choy y destacan la importancia del capital cultural y social que poseen los padres con educación superior, influyendo en las distintas etapas del acceso, persistencia y posterior graduación de sus hijos.

“

Los estudiantes (...) cuyos padres no son graduados universitarios, tienen aproximadamente 2,65 veces más probabilidad de abandonar

”

En el contexto de un sector universitario con acceso abierto, sin exámenes de ingreso selectivos en la mayoría de las universidades y carreras, es de esperar que, de no mediar políticas que compensen las desigualdades en términos de capital cultural, los estudiantes fracasen a lo largo del primer año. Esto es también lo que encontramos en nuestro estudio, ya que quienes están en el primer año tienen una probabilidad 1,7 veces mayor de abandonar que aquellos que ya aprobaron algún año de estudio.

Estos resultados ponen en primer plano la necesidad de orientar las políticas públicas e institucionales hacia el diseño y puesta en marcha de nuevas estrategias organizacionales, con el fin de mejorar los índices de retención y graduación universitarios. Las acciones emprendidas en el pasado que se reafirman con la nueva ley, acceso libre y gratuidad, claramente no bastan para alcanzar los objetivos de inclusión social y mejora del capital humano del país.

SER PILO PAGA: INNOVACIÓN EN LAS ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO A LA DEMANDA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Alexander Villarraga Orjuela

Director del Observatorio de Educación Uninorte y profesor-investigador del Departamento de Economía de la Universidad del Norte, Colombia. Ph.D. Public Policy, University of Arkansas.
avillarraga@uninorte.edu.co

El uso de recursos públicos para la financiación de la educación superior se sustenta, principalmente, en las restricciones crediticias que enfrentan los estudiantes y las externalidades positivas que genera a la sociedad este nivel de formación. En Colombia, se da financiación pública tanto a la oferta como a la demanda de educación superior. Bajo la segunda de estas modalidades, el gobierno implementó en el año 2014 una nueva estrategia de financiamiento denominada “Ser Pilo Paga” (SPP). Este programa de créditos educativos cien por ciento condonables presenta ciertas características que han merecido reconocimientos y críticas por parte de diferentes actores del sector educativo. En esta entrada, se presenta una descripción del programa SPP seguida de algunas críticas y virtudes identificadas. Finalmente, se hace una conclusión a manera de reflexión.

“ En 2012 cerca de 17.000 de los 27.000 mejores puntajes en la prueba Saber 11 pertenecían a los niveles socioeconómicos más bajos ”

Dos barreras que debe enfrentar un buen número de estudiantes que finalizan la educación media en Colombia, para ingresar a programas de educación superior, son la falta de recursos económicos y los bajos puntajes que obtienen en la prueba de Estado que deben presen-

tar al finalizar el último grado de educación media, conocida como la prueba “Saber 11”. Aun cuando se logre superar una de estas barreras, ello no garantiza el acceso, permanencia y éxito en un programa de educación superior de calidad. Según información del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, en el año 2012 cerca de 17.000 de los 27.000 mejores puntajes en la prueba Saber 11 pertenecían a los niveles socioeconómicos más bajos. A pesar de los buenos resultados obtenidos en esta prueba, alrededor de 4.000 de estos buenos estudiantes no habían ingresado a un programa de educación superior dos años después de finalizar la educación media. Con el fin de aportar a la solución de esta problemática, el programa SPP inició ofreciendo 10.000 créditos educativos totalmente condonables a estudiantes que cumplieran las siguientes condiciones:

1. Haber obtenido un alto puntaje en la prueba Saber 11;
2. Estar clasificado en los niveles más bajos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén);
3. Haber sido admitido en un programa de educación superior, escogido por el estudiante, y ofrecido por una institución de educación superior que cuente con acreditación institucional de alta calidad.

El programa cubre el cien por ciento de los costos de matrícula e incluye un monto para sostenimiento, que varía dependiendo de la distancia entre el lugar de origen del estudiante y la institución donde adelanta los estudios. La condonación total del crédito educativo está condicionada a la graduación del estudiante. El gobierno se ha fijado como meta incorporar anualmente 10.000 nuevos jóvenes hasta brindar financiamiento, a través del programa SPP, a un total de 40.000 jóvenes. En las dos primeras ediciones del programa, 2014 y 2015, se han beneficiado 22.836 jóvenes provenientes del 84% de los municipios del país, lo que ha requerido una inversión alrededor de los 498 mil millones de pesos.

SPP ha sido objeto de críticas desde antes de entregarse el primer crédito. Se plantea que este programa no soluciona el problema de cobertura que enfrenta el sistema educativo en este nivel de formación, pues cubre tan solo un 1% de la demanda. Los recursos públicos utilizados se concentran en las instituciones participantes del sector privado, ya que estas reciben el 98% de los recursos, a pesar de que atienden al 84% de los beneficiarios, lo cual conduce a la desfinanciación y privatización de la educación superior pública. Además, se cuestiona el hecho de que, a pesar de los importantes recursos que reciben las instituciones del sector privado, no se les exige, en contraprestación, tarifas diferenciales para los Pilos. Finalmente, se afirma que, al focalizar los créditos educativos en un grupo particular de estudiantes, los Pilos, se genera una mayor exclusión y desigualdad del sistema educativo, afectando a aquellos que no cumplen con los requisitos exigidos para ser beneficiario del programa, al igual que quienes acceden, pero no logran concluir con éxito el programa de formación seleccionado, por lo tanto, deberán reembolsar los recursos que les fueron prestados.

Por otra parte, entre los argumentos a favor de la estrategia está el brindar acceso a carreras en instituciones de alta calidad a población en condiciones de vulnera-

bilidad que, tradicionalmente, era atendida de forma marginal. Así, el programa mejora las posibilidades presentes y futuras de los participantes y sus familias, a través de los retornos y la movilidad social comúnmente asociados a la educación. También se considera que SPP ha contribuido a la diversificación de la población estudiantil, principalmente en las instituciones privadas, lo que a su vez ha requerido del acompañamiento y seguimiento por parte de las instituciones educativas, con el fin de establecer un mejor tránsito de la educación media a la educación superior para el estudiante, que asegure su adaptación y continuidad. De hecho, otro de los efectos positivos que se le atribuye al programa, hasta el momento, ha sido la baja deserción que han presentado las dos cohortes de beneficiarios y los buenos resultados académicos.

“ El programa mejora las posibilidades presentes y futuras de los participantes y sus familias, a través de los retornos y la movilidad social ”

Juzgar las bondades y limitaciones de un programa como SPP, al igual que en la mayoría de intervenciones en educación, requiere tiempo. Tan solo cuando se tenga información del desempeño de los beneficiarios durante su paso por la educación superior y su posterior vinculación al mercado laboral y/o continuidad en su formación de postgrado, se tendrá idea de los impactos privados y sociales de mediano y largo plazo. Lo ideal sería poder evaluar las vidas y trayectorias laborales de los beneficiarios del programa con y sin SPP, lo cual en términos estrictos es inviable. Sin embargo, a través de evaluaciones juiciosas e imparciales que midan el impacto y costo de efectividad de esta nueva iniciativa, se podrá contar con elementos claves que definan su pertinencia y continuidad, sin que ello signifique que no se puedan hacer ajustes al programa en el presente que hagan frente a las críticas identificadas hasta el momento.

CONSORCIOS UNIVERSITARIOS EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE LA ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES DEL GRUPO MONTEVIDEO

Dante J. Salto

Becario postdoctoral del CONICET y profesor asistente de Planeamiento de la Educación en la Universidad Nacional de Córdoba. Participa como investigador en proyectos en la UNC y como investigador afiliado al PROPHE.

dantesalto@gmail.com

En América Latina los procesos de internacionalización de la educación superior han tenido un gran auge a partir de la década del noventa, ya sea en la promoción, por agencias gubernamentales, internacionales o de las mismas instituciones, de alianzas estratégicas entre universidades latinoamericanas en un marco de relaciones multilaterales. En las cuatro últimas décadas, se crean varias entidades multilaterales con el objetivo de fomentar la cooperación académica entre universidades latinoamericanas.

Los consorcios universitarios han sido una forma alternativa a la cooperación académica bilateral entre instituciones universitarias a nivel mundial. A nivel regional existen varias experiencias en las que consorcios de universidades realizan diferentes tipos de actividades, en el marco de acciones Sur-Sur, que incluyen movilidad académica, redes de investigación, entre otras. Muchos de estos consorcios han sido creados por la iniciativa de las propias universidades y no necesariamente por políticas gubernamentales. Entre estos consorcios se encuentran la Asociación de Universidades Amazónicas (Unamaz-1987), la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM-1991) y la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe (2002).

Tal ha sido la magnitud de los consorcios universitarios, que el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina (IESALC-Unesco) ha creado

recientemente el Observatorio Regional sobre Internacionalización y Redes en Educación Terciaria (Obiret), con la finalidad de analizar los procesos de internacionalización en la región y la conformación de redes de educación superior.

“ Los avances y desafíos de la AUGM brindan un panorama de los posibles alcances y limitaciones de los consorcios universitarios en América Latina ”

Este artículo centra el análisis en la AUGM, ya que ha sido uno de los consorcios universitarios con más crecimiento, no sólo en membresía sino también en la cantidad y el tipo de actividades promovidas que incluyen movilidad académica, redes de investigación regional, entre otras. Los avances y desafíos de la AUGM brindan un panorama de los posibles alcances y limitaciones de los consorcios universitarios en América Latina.

El caso de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo: avances y desafíos

La AUGM es uno de los consorcios universitarios con mayor visibilidad en América Latina. Creada en 1991, la AUGM reúne a 31 universidades públicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, todos

países miembros y asociados del Mercado Común del Sur (Mercosur). Entre sus principales acciones se destacan los programas de movilidad estudiantil de grado y posgrado; el programa de movilidad de profesores, la conformación de redes de investigadores y la organización de eventos científicos para jóvenes investigadores.

Los programas de movilidad académica brindan oportunidades a estudiantes y académicos para realizar estancias de corta duración en universidades miembro de la Asociación, incrementando la escasa movilidad intrarregional existente. El financiamiento para las mismas proviene de recursos propios de las universidades, por lo cual las vacantes son limitadas. En algunas ocasiones, la AUGM ha firmado convenios con entidades externas para cubrir parte de los costos de dichas movilizaciones, y así, incrementar el número de vacantes.

A nivel académico, las movilizaciones se han enfrentado a un problema sistémico en la región: la dificultad de validar trayectos realizados en otras instituciones (nacionales y del extranjero) por la estructura académica de las universidades de nuestra región. Esta realidad constituye un cuello de botella en la movilidad estudiantil de corto y mediano plazo. Esta situación ha tenido lugar debido a la existencia de dispositivos disfuncionales de transferencia de créditos y reconocimiento mutuo de títulos. Es decir, la revalidación de créditos en países sin tradición nacional en la materia representa uno de los mayores obstáculos a una extensión de la movilidad académica entre países de la región. AUGM ha intentado resolver esta problemática mediante la implementación de un acuerdo entre sus universidades para realizar el reconocimiento de créditos de forma automática. Sin embargo, estudios han mostrado que un porcentaje considerable de estudiantes de grado no han podido realizar la transferencia de créditos a sus universidades de origen.

Un punto importante a destacar de AUGM es su apoyo a otras actividades más allá de la movilidad académica. Desde un paradigma de la internacionalización que va más allá de la movilidad, AUGM promueve una serie de redes de investigadores que da en llamar Núcleos Disciplinarios y Comités Académicos. Si bien muchas de esas redes están activas, no existe financiamiento proveniente de AUGM, sino que se basan en el escaso financiamiento que cada universidad destina a actividades de internacionalización.

“ Las movilizaciones se han enfrentado a un problema sistémico en la región: la dificultad de validar trayectos realizados en otras instituciones ”

Los desafíos que enfrenta AUGM son similares a los del resto de los consorcios universitarios de la región. Esto dificulta la consolidación de los procesos de internacionalización a nivel intrarregional, como ya lo han logrado otras regiones del mundo. Si bien las restricciones presupuestarias juegan un rol importante, en gran medida los obstáculos también son académicos y organizacionales. Por ejemplo, la falta de un sistema de reconocimiento de estudios realizados en el exterior atenta contra la viabilidad de las movilizaciones académicas de corto plazo. Estos problemas son difíciles de resolver, ya que implican una estrategia coordinada por los gobiernos y las instituciones de educación superior de la región y no de esfuerzos aislados. Aunque los consorcios universitarios han logrado promover e incrementar la cooperación académica intrarregional, sus esfuerzos son necesarios, pero no suficientes, para generar los cambios que consoliden la internacionalización de la educación superior en América Latina.

DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA INVESTIGACIÓN: EL CASO DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Nanette Svenson

Profesora adjunta de Tulane University y consultora para las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Vive actualmente en Panamá.

nanette.svenson@gmail.com

Guillermina de Gracia

Profesora asociada de la Quality Leadership University, Panamá. Coeditora de la Revista Canto Rodado del Patronato de Panamá Viejo y consultora independiente.

itzelopez@gmail.com

En las últimas décadas, el concepto de “capacidad” ha sido vinculado con el desarrollo del capital humano y de la competitividad organizacional y nacional. En varios sectores se han aplicado diferentes herramientas para identificar cómo crear y fortalecer las capacidades (habilidades, competencias y conocimientos) necesarias para lograr objetivos estratégicos. El sector educativo ha sido relativamente lento en la adopción de esta clase de metodología analítica, pero el caso de Panamá ofrece un ejemplo de cómo aplicar herramientas de diagnóstico de capacidades para mejorar la oferta de la educación superior y la investigación nacional.

Concepto y diagnóstico de capacidades

Desde la década del ochenta, académicos como Michael Porter, en el sector privado, y Amartya Sen, en el sector del desarrollo internacional, han estudiado las capacidades en términos de productividad, ventaja competitiva y relación con el avance de sociedades funcionales. En todos los casos, el primer paso, a la hora de su construcción y fortalecimiento, requiere definir cuáles existen para lograr un objetivo específico y también cuáles se deben desarrollar. Por eso, el uso de diagnósticos ha llegado a

ser clave y muchas organizaciones internacionales y universidades a nivel mundial han creado herramientas y modelos para aplicarse a tal efecto, en distintos sectores como la salud pública, la gestión de recursos naturales, la gobernabilidad local, entre muchos otros.

Esta clase de diagnóstico facilita la documentación sistematizada de recursos existentes en un área técnica o sectorial y de las necesidades percibidas, para una mejor planificación y programación del desarrollo de capacidades particulares. El rango de aplicaciones, en distintas áreas, demuestra la versatilidad y utilidad de la metodología, pero el sector educativo no ha sido el que más ha utilizado esta técnica, aunque sus posibles aplicaciones son extensas.

El caso de Panamá

La República de Panamá estableció su Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Senacyt) en 1997 y produjo su primer plan estratégico en el 2010. El Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Pencyt, 2010-2014) destacó la necesidad de fortalecer muchos aspectos de la educación superior

e investigación científica, especialmente en las ciencias sociales. En ese momento, en Panamá no se contaba con un inventario completo de los programas universitarios e instituciones de investigación involucrados en las ciencias sociales. Tampoco existía un diagnóstico extensivo de la capacidad profesional que el mercado requería en esta área. Por eso, Senacyt financió un proyecto, en conjunto con la Universidad de Tulane de los Estados Unidos, para realizar un diagnóstico de capacidades de la educación superior y la investigación, de modo que fuera posible llenar la brecha de datos sobre el estado de las ciencias sociales en la nación y facilitar así la toma de decisiones necesarias para el logro de los objetivos del Pencyt 2010-2014.

El producto final de las dos fases es un
 “ informe: *Las Ciencias Sociales en la República de Panamá: Oferta en la academia versus demanda del mercado laboral* ”

El proyecto Senacyt-Tulane comenzó en 2014 y en 2016 se encuentra en su fase final. Los objetivos eran los siguientes:

1. Entender qué recursos y capacidades existen para la educación superior y la investigación en las ciencias sociales;
2. Entender qué clase de necesidades de conocimientos relacionados con las ciencias sociales existen en el mercado laboral (sector público y sector privado);
3. Determinar qué brechas se hallaban con respecto a la capacidad existente y la capacidad requerida.

El proyecto incorporó una metodología mixta de insumos cualitativos y cuantitativos en dos fases: una primera de análisis de documentos y datos secundarios, para producir un *Inventario de la Educación Superior y la Investigación en las Ciencias Sociales*, que documentara los recursos y capacidades que existen en términos de

instituciones y programas académicos; profesionales titulados, publicaciones y eventos; y una segunda fase de entrevistas a informantes claves, así como una encuesta masiva del mercado laboral con más de 500 participantes, para reportar las tendencias en el sector productivo (público y privado). El producto final de las dos fases es un informe: *Las Ciencias Sociales en la República de Panamá: Oferta en la Academia versus Demanda del Mercado Laboral*, que analiza las brechas actuales entre los recursos académicos y profesionales disponibles y lo que requiere el mercado laboral en cuanto a graduados, profesionales, competencias y conocimientos, para producir de una forma efectiva.

Los hallazgos de la primera fase fueron: una significativa representación de las ciencias sociales entre todos los graduados universitarios (72%); una oferta desproporcionadamente amplia de programas universitarios en las áreas de negocios, derecho y educación (comprimiendo casi tres cuartos del total); pocos doctorados; poca programación en demografía, política, administración pública y sociología; poca publicación, investigación y celebración de eventos nacionales en todas las disciplinas, entre otros.

Los resultados de la segunda fase también arrojaron varias lecciones: la importancia que se otorga a los títulos de universidades extranjeras (casi la mitad de entidades encuestadas reportaron hasta un 25% de sus empleados con títulos extranjeros); la trascendencia de competencias relacionadas con los negocios y la dificultad de encontrar graduados preparados en esta área, a pesar de la gran cantidad de oferta; bajos niveles de satisfacción con capacidades técnicas, analíticas e interpersonales, en general; bajos salarios para la mayoría de los recién graduados (más del 70% ganan menos de US\$ 1,000 mensuales); la relevancia de la práctica en adición a la teoría; y poca utilización de productos de investigación (solo el 23% de las organizaciones que participaron reportaron el uso de estudios investigativos).

Los resultados del proyecto proveen una base de referencia para muchas de las decisiones y actividades necesarias para el desarrollo de las ciencias sociales en Panamá. A la vez, generan información sobre qué capa-

ciudades son las más importantes para el desarrollo de la competitividad nacional. Se espera que los datos y conocimientos producidos sean utilizados por las universidades, centros de investigación y otras entidades gubernamentales en el desarrollo de las diferentes disciplinas asociadas con las ciencias sociales.

“ Los países en desarrollo deberían hacer todo lo posible para fortalecer su educación superior, y lo que ella produce, para desarrollar su competitividad global. ”

Aplicaciones de la metodología

Más allá de este proyecto y de lo que los resultados representan para el avance de las ciencias sociales en Panamá, está lo que la metodología presentada pueda

señalar para el fortalecimiento de muchas áreas de la educación superior en Latinoamérica y otras regiones. Este modelo de análisis de brechas en capacidades, utilizando métodos cualitativos y cuantitativos, es versátil y extrapolable a otra clase de investigaciones. Se puede aplicar al estudio profundo de disciplinas diferentes, de capacidades técnicas, analíticas e interpersonales específicas requeridas en áreas particulares; y de los tipos de investigación necesaria para decisiones estratégicas en organizaciones públicas, privadas, entre otras. Ofrece una manera objetiva y científica para el desarrollo de programación y currículo universitario; y una forma sistematizada de priorizar inversiones y actividades. En esta época de la economía del conocimiento, los países en desarrollo, especialmente, deberían hacer todo lo posible para fortalecer su educación superior, y lo que ella produce, para desarrollar su competitividad global. Esta metodología presenta una opción para trabajar en esta dirección.

IDENTIDAD E INTERNACIONALIZACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES CATÓLICAS: ¿EN QUÉ PUNTO AMBAS COINCIDEN?¹

Hans de Wit

Director del Centro para la Educación Superior Internacional (CIHE), Boston College.

dewitj@bc.edu

Andrés Bernasconi

Profesor asociado y vice decano de la Escuela de Educación en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Jefe del programa de investigación en educación superior en el Centro de investigación sobre práctica y política educativa de la misma universidad.

dabernasconi@uc.cl

Daniela Véliz-Calderón

Profesora asistente en la Escuela de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

dvelizc@uc.cl

Las universidades católicas son un segmento importante del sector de la educación superior en muchos países alrededor del mundo. Se podría asumir que, por su identidad, estarían más orientadas internacionalmente y activas en comparación con otras instituciones de educación superior. Sin embargo, se conoce poco sobre la relación entre la identidad religiosa y la internacionalización. Como una aproximación al tema, se realizó una investigación en tres universidades católicas de diferentes tipos y ubicadas en distintos contextos: Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC de Chile), Boston College (BC) y Università Cattolica del Sacro Cuore (UCSC).

Aunque la muestra es relativamente pequeña, ciertas áreas de comparación y algunas tendencias comunes son evidentes en nuestros resultados. En primer lugar, el papel cultural que ocupa la Iglesia Católica en los Estados Unidos es diferente al que desempeña en Chile o Italia, países con grandes mayorías de población católica y una reciente separación entre iglesia y Estado, en ambos casos desde la década de 1920. No es de extrañar, entonces, que Chile tenga una proporción mayor de instituciones católicas de educación superior que los Estados Unidos, y también, una proporción mucho mayor de estudiantes matriculados en instituciones católicas. Esto es menor en el caso de Italia, pero cabe destacar que la UCSC es la universidad privada y católica más grande en Europa, en términos de matrícula.

En todos los casos, la identidad católica y la misión de cada una de las universidades fue claramente establecida en sus principales declaraciones de misión, visión y principios y consecuentemente comunicada en sus respectivos sitios web institucionales; aunque en el caso de la UCSC la versión en inglés de su sitio web resta

¹ El proyecto de investigación "Las universidades católicas: identidad e internacionalización" fue financiado mediante una subvención *start-up* del Fondo Luksic. BC y PUC de Chile recibieron una segunda subvención para ampliar el alcance de este estudio experimental e incluir otras universidades católicas, abarcando Asia, Medio Oriente y África. La publicación completa de la investigación puede descargarse de forma gratuita en: www.bc.edu/cihe. El presente artículo está basado en: Hans de Wit, Andrés Bernasconi & Daniela Véliz-Calderón. (2016). *Catholic Identity and Internationalization*. University World News, 02 September, Issue 426.

importancia al elemento católico en el perfil de la universidad, para resaltar otras características que pueden ser de interés más directo a los potenciales estudiantes y socios internacionales.

Internacionalización en el plan estratégico

Tanto para la PUC como para la UCSC, la internacionalización es un área bien definida para el desarrollo estratégico. En BC no se tiene, hasta el momento, alguna posición comparable con respecto a su programa de internacionalización; sin embargo, en su próximo plan estratégico, la internacionalización aparece prominentemente en sus áreas clave para el desarrollo. Mientras que la afiliación católica es un componente fuerte y explícito de las identidades y misiones de estas universidades, y la internacionalización es cada vez más importante en sus planes para el futuro, los dos filamentos aparecen inconexos en los tres casos.

“ Los enfoques adoptados por la PUC, BC y UCSC parecen, lo podemos decir, indistinguibles de los de universidades seculares ”

Tanto la internacionalización como la identidad ocupan dominios organizacionales diferentes y separados, evolucionan sin coordinación; ni en la documentación oficial o en las entrevistas a los líderes de las universidades se encontraron referencias a que los dos estuvieran entrelazados en un todo significativo.

Orientación católica como criterio de elección de socios

No se encontró que la orientación católica de un socio potencial fuese un criterio para elegirle como socio colaborador. Al contrario, las estrategias de asociación de los tres casos parecen, en gran parte, sin relación a este elemento de identidad católica. Por supuesto, cabe señalar algunas excepciones. Por ejemplo, la UCSC ha utilizado su identidad católica a su favor para la colaboración en América Latina, en donde una institución católica de

grandes dimensiones es considerada muy importante. También ha comenzado a desarrollar relaciones con la Asociación de Universidades Jesuitas (AJCU, por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos para atraer a estudiantes, desde universidades pequeñas, a una gran institución europea (curiosamente los estudiantes italianos no parecen estar interesados en ir a las universidades pequeñas de los Estados Unidos). Es posible identificar casos similares en las otras dos universidades, por ejemplo, la relación entre la PUC de Chile y BC. Pero, una vez más, estas son excepciones.

Tampoco se pudo inferir inclinación católica alguna en las prácticas de la internacionalización y políticas en las universidades. Los enfoques adoptados por la PUC, BC y UCSC parecen, lo podemos decir, indistinguibles de los de universidades seculares. La metáfora medieval católica de la universidad como una institución universal, al parecer, no ha resultado en una forma específicamente católica de acercarse a la participación internacional en las universidades católicas.

Movilidad estudiantil e internacionalización en casa

Las universidades exhiben el mismo énfasis en la noción de “internacionalización como movilidad de los estudiantes”, que penetra a través de sus centros universitarios a lo largo y ancho. Su grado de realización de la “internacionalización en casa” es poco relevante como en la mayoría de las universidades del mundo. En BC y en la PUC, una misión de investigación impulsa la contratación de personal académico internacional, así como la internacionalización de la cooperación en la investigación y, en cierta medida, la matrícula de estudiantes internacionales de posgrado. Pero, es la agenda de investigación la que empuja a las universidades más allá de sus fronteras nacionales, no estos otros frentes, ni su identidad católica.

La escasez de contenido en inglés de sus páginas web fue otro déficit identificado en la manera como la UCSC y la PUC se abren al mundo. En ambos casos, dichas páginas están dirigidas estrictamente a responder a las

necesidades de los posibles futuros estudiantes, tanto de intercambio como otros estudiantes internacionales.

El caso de BC ilustra que las universidades católicas en los Estados Unidos están lejos de ser líderes en movilidad internacional estudiantil. En Chile, la PUC va a la cabeza de las demás universidades en la proporción de estudiantes que van al exterior y en la cantidad de su población estudiantil que viene del extranjero. Esto probablemente está más relacionado con el hecho de que la PUC ocupa el primer lugar en el ranking nacional de Chile, además del primer o segundo lugar en América Latina, que con que la PUC sea una universidad católica.

“ El significado de la identidad católica en las sociedades, que rápidamente se están secularizando, no es tan rígido como uno pudiera pensar ”

En los tres casos, la concientización sobre la importancia de la internacionalización en casa parece ir en aumento. BC y la UCSC parecen llevarle la delantera a la PUC, al ofrecer a los estudiantes, que no realizan estancias de movilidad, oportunidades para interactuar con el mundo.

Articulación conceptual entre internacionalización e identidad católica

Lo más cercano a la articulación conceptual entre la internacionalización y la identidad católica se encontró en las declaraciones de los líderes entrevistados en la PUC y

en los documentos oficiales de la universidad, en los que existe un vínculo indirecto a través de la noción de calidad o excelencia. Según estos documentos, hacer un trabajo de excelencia es una obligación de la educación católica en general, un prerrequisito y símbolo global reconocido de la excelencia. Realizar un buen trabajo es hacer el trabajo de Dios; el buen trabajo, en el mundo de las universidades, trae consigo un buen renombre como recompensa.

Conclusión

Es cierto que las políticas específicas para promover una amplia experiencia de internacionalización son algo nuevas en la universidad contemporánea. En contraste con esta tendencia, la impresión de la identidad católica puede, al principio, considerarse como más vieja, más establecida y mejor conceptualizada en las universidades católicas. Sin embargo, como específicamente lo demuestra el caso de la UCSC, el significado de la identidad católica en las sociedades, que rápidamente se están secularizando, no es tan rígido como uno pudiera pensar. De hecho, las transformaciones en las sociedades y en la Iglesia católica misma, así como las tensiones sin resolver dentro de la iglesia, al interior y a través de sus universidades, prestan un sentido serio de indeterminación a la idea de una identidad y sentido de misión de una institución católica; esto refuerza la percepción de la dificultad que encontramos con respecto a las preguntas que hemos investigado aquí. En resumen, las universidades católicas están en un estado de flujo, no sólo en relación con sus políticas y estrategias de internacionalización, sino, en cierta medida, en su entendimiento de lo que significa ser una universidad católica en el país y en el mundo de hoy.

A RELEVÂNCIA DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL

Fábio Reis

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo, professor do UNISAL, diretor de Inovação Acadêmica e Redes de Cooperação do SEMESP. Autor do livro Perspectivas da Gestão Universitária.

fabio@semesp.org.br

Rodrigo Capelato

Economista formado (USP), especialista em Gestão da Tecnologia da Informação pela USP. Diretor Executivo do SEMESP Autor das publicações como Mapa do Ensino Superior no Brasil e Perfil do Aluno de Iniciação Científica no Brasil.

rodrigo@semesp.org.br

O sistema de educação superior do país reúne atualmente um total de 2.368 instituições de educação superior (IES) das quais 2.070 são privadas e 298, públicas, que mantêm 7,3 milhões de alunos matriculados em aproximadamente 33 mil cursos presenciais e a distância. O mercado de trabalho brasileiro demanda, cada vez mais, profissionais gabaritados e com formação superior, para atender às crescentes exigências de um país que vive incertezas políticas e econômicas, mas que possui potencial de crescimento econômico.

A cada ano, um contingente de 3,1 milhões de novos estudantes ingressa no ensino superior. O setor emprega mais de 811 mil profissionais, dos quais 397 mil são docentes e 414 mil exercem funções técnico-administrativas. Com um faturamento expressivo, que totalizou aproximadamente 14 bilhões de dólares, em 2014, a participação apenas do ensino superior privado na economia brasileira, por exemplo, representa 1% do PIB do país.

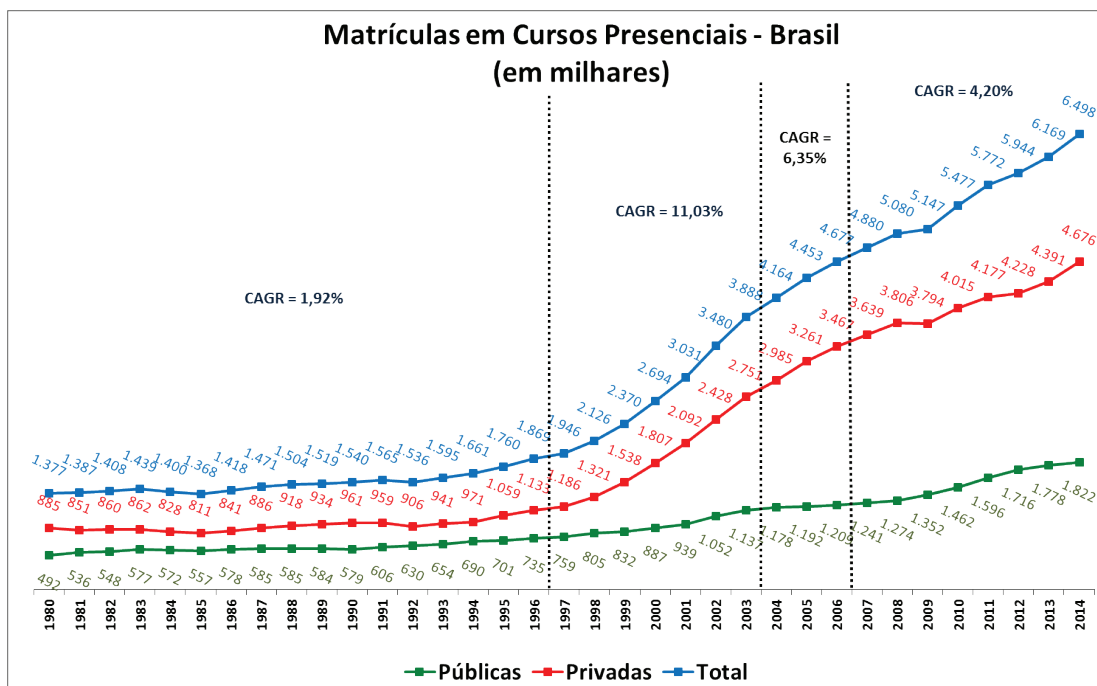
Há no Brasil, um avanço do mercado educacional. As companhias educacionais de capital aberto representam uma fatia considerável do mercado educacional. A Kro-

ton Educacional SA possui aproximadamente 1 milhão de estudantes e deve chegar a 1,5 milhões com a fusão, já aprovada, com a Estácio de Sá SA. As 10 maiores companhias educacionais detêm mais de 40% do total de matrículas no ensino superior privado, demonstrando um claro processo de concentração das matrículas.

Ensino superior privado: dinâmica, financiamento e regulamentação

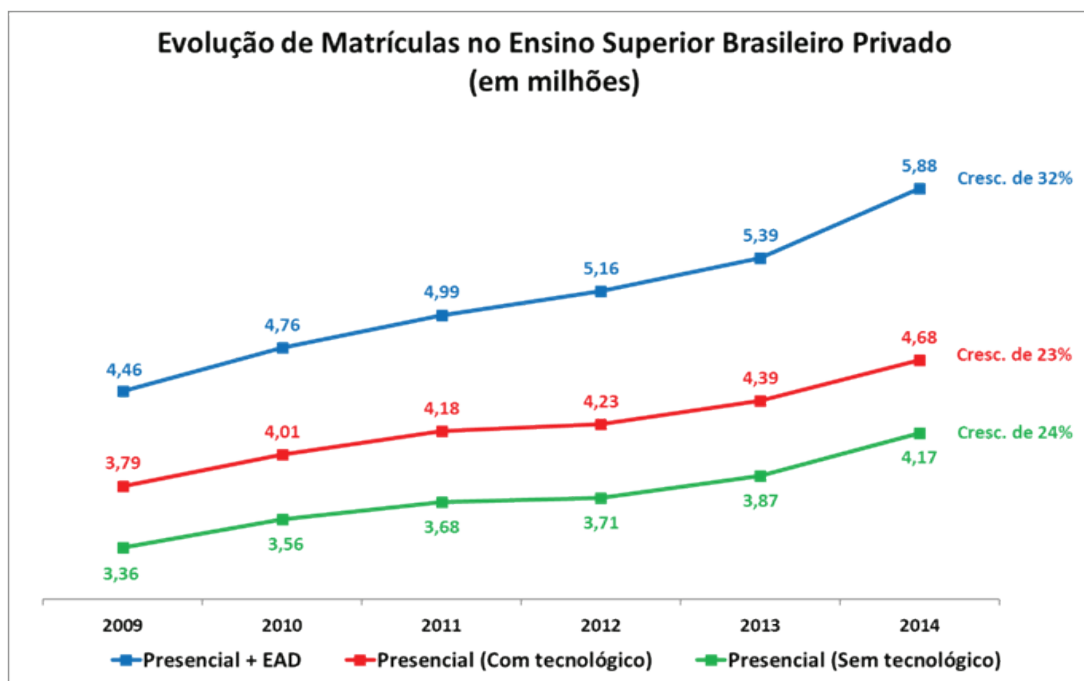
Até meados da década de 1990, o crescimento no número de alunos matriculados foi baixo. A partir de 1997, teve início um processo de expansão estimulado pelo governo e realizado pela iniciativa privada. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) foi essencial para viabilizar o crescimento médio anual, que era inferior a 2% ao ano e passou a mais de 11%.

De uma forma contraditória, o aumento da burocracia da legislação educacional contribuiu para que no início do século XXI tivéssemos uma redução do crescimento das matrículas, que ficou abaixo de 6,5% ao ano, entre 2004 a 2007, e próximo a 4,2% ao ano, entre 2007 a 2014.



O crescimento do número de matrículas em cursos presenciais e cursos EAD das instituições privadas, no período de 2009 a 2014, ficou em 32%. Para medir o

crescimento, foi utilizado o Compound Annual Growth Rate (GAGR) ou Taxa de Retorno Uniformizada, que mede a taxa anual composta.



Em 2014, na rede privada, o número de alunos matriculados em cursos presenciais chegou a 4,68 milhões, crescimento de 23% em relação a 2009. Nos cursos a distância, o número de alunos ficou em 1,2 milhão, com crescimento de 80% no mesmo período.

Em relação à faixa etária, no ensino presencial prevalecem alunos com até 24 anos. No ano de 2014, as IES privadas registraram um total de 2,5 milhões de alunos matriculados nesta faixa, sendo 1 milhão do sexo masculino e 1,5 milhão do sexo feminino. No EAD, predomina a idade de 25 a 40 anos, com 695 mil alunos, sendo 240 mil homens e 455 mil mulheres.

O EAD é uma solução para a ampliação do acesso. Há mais de 38 milhões de estudantes no ensino médio, que não conseguem ingressar no ensino superior. Todavia, é preciso melhorar a qualidade da oferta do EAD no Brasil.

“ Juntas, as instituições privadas geram mais de 437 mil empregos diretos, dos quais 225 mil são para professores ”

Atualmente, 75% de todo o contingente de alunos do ensino superior no Brasil cursam em uma das 2.070 IES privadas do país, que são responsáveis pela formação de mais de 788 mil novos profissionais a cada ano. Juntas, as instituições privadas geram mais de 437 mil empregos diretos, dos quais 225 mil são para professores. O faturamento de R\$ 46 bilhões do segmento privado permite a geração de uma massa salarial da ordem de R\$ 21 bilhões, além de uma renda indireta anual estimada em mais R\$ 1,9 bilhão. Esses números refletem a contribuição do setor privado para o Brasil.

Há dois Programas instituídos pelo Ministério da Educação (MEC) que contribuíram para o aumento do acesso ao ensino superior. A Lei nº 10.260/2001 instituiu o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Su-

perior (FIES), programa de financiamento destinado a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e com avaliação considerada positiva pelo MEC.

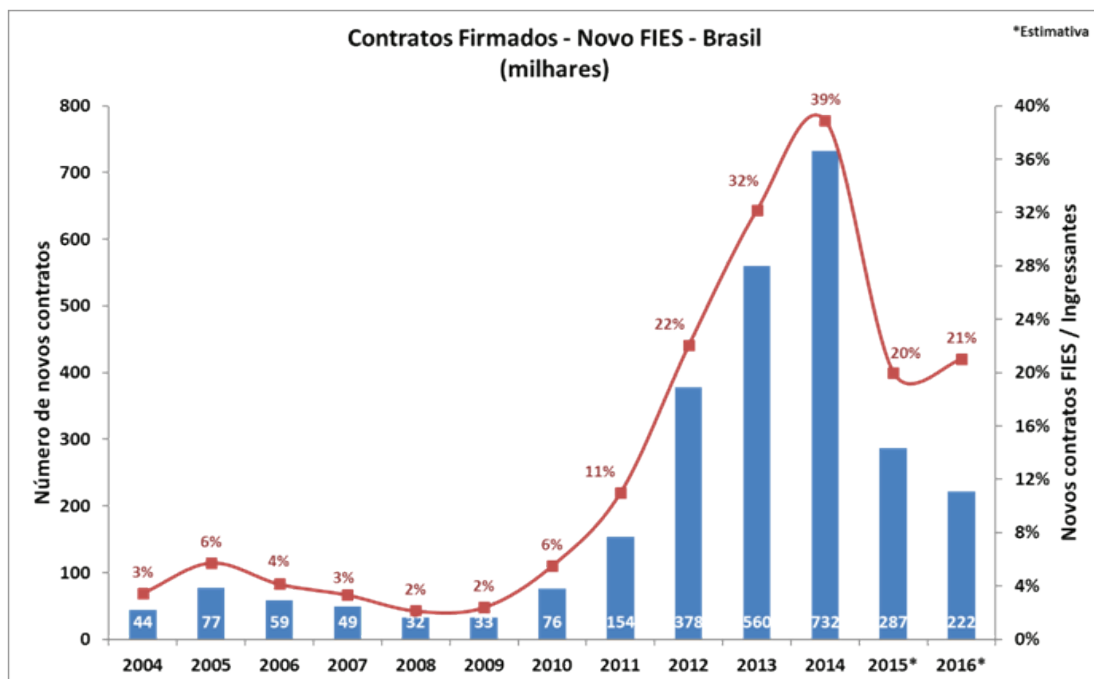
O Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Lei nº 11.096/2005 é destinado especialmente aos estudantes da rede pública. O programa constitui-se na isenção fiscal para as IES privadas em troca de bolsas de estudo parciais e integrais para alunos das camadas mais pobres da sociedade. Por meio do PROUNI, já foram concedidas mais de 2,8 milhões de bolsas de estudos desde 2005.

O FIES foi remodelado em 2010 com redução das taxas de juros de 9% ao ano para 3,4% e a ampliação do prazo de carência para início do pagamento de 6 meses para 18 meses.

A partir de 2010, com o novo FIES, o ensino superior privado passou a vivenciar um novo ciclo de crescimento. Foram 76 mil novos contratos firmados, representando um crescimento de 132% em relação à 2009. Em 2014, foram firmados 732 mil novos contratos, crescimento de 861% em relação a 2010. Em 2015, houve uma queda de 61% nos contratos quando comparado a 2014, chegando a 287 mil jovens estudando no ensino superior por meio do FIES.

A crise econômica e política de 2015 fez com que o governo cortasse mais de 70% das vagas do FIES, causando graves consequências para a expansão do ensino superior do brasileiro. O FIES garante o ingresso no ensino superior de pessoas que possuem baixa renda e que dificilmente teriam condições econômicas de estudar, sem financiamento.

“ A partir de 2010, com o novo FIES, o ensino superior privado passou a vivenciar um novo ciclo de crescimento ”



Em 2009 apenas 3% dos ingressantes no ensino superior privado tinham FIES; em 2014, esse índice chegou a quase 40%. Já em 2016, a estimativa mostra que apenas 21% dos ingressantes utilizam o FIES.

Assim, diante desse cenário contraditório, o número de estudantes com acesso à educação superior ainda representa apenas 17% do total de jovens de 18 a 24 anos da população brasileira.

Considerações finais

O setor da iniciativa privada do Brasil representa 75% das matrículas. É um setor diversificado, com instituições com perfis, tamanhos e resultados acadêmicos diferentes. Há uma tendência de concentração das matrículas em função das empresas educacionais de capital aberto. De modo geral, é preciso investir na qualidade acadêmica e na melhoria dos serviços educacionais.

Apesar do crescimento das matrículas via FIES, as projeções mostram um cenário ainda distante das metas do Plano Nacional de Educação (2014 a 2024). A meta 12 indica que é preciso elevar a taxa bruta de escolarização no ensino superior para 50% e a taxa de escolarização líquida para 33%.

O Brasil deixará de ser um país em desenvolvimento e passará a ocupar um lugar relevante no cenário mundial, quando conseguir ter um sistema educacional eficiente.

É recomendável que o MEC, compreenda que o setor privado representa um agente estratégico no crescimento econômico. A cooperação é necessária para que o país possa ter políticas públicas que permitam a competitividade e a desburocratização.

PUBLIC FINANCING OF PRIVATE HIGHER EDUCATION IN BRAZIL¹

Talita de Moraes Gonçalves Silva Mereb

Junior Researcher at IDados. She holds a B.S. in Economics from the Federal University of Rio de Janeiro and a M.Sc. in Economics from Fundação Getúlio Vargas.
talita@alfaebeto.org.br

Paulo Rocha e Oliveira

Senior Lecturer at IESE Business School and President of IDados. He holds an A.B. in Mathematics from Princeton University and a Ph.D. in Management Science from the Massachusetts Institute of Technology.
paulo@iese.edu

Introduction

The UN's Sustainable Development Goals include equal access to affordable quality technical, vocational and tertiary education. Growing participation in higher education poses new challenges for governments to insure equitable access. Equitable access is particularly difficult in Brazil given large income disparities and the fact that two thirds of the country's higher education institutions charge fees. The result is that attendance is often unaffordable for significant parts of the population.¹

Free public universities attract the best students, typically from affluent families as these students have had prior education that better prepares them for competitive entrance exams.

Efficiency is a concern. According to the OECD, Brazil has one of the highest levels of public expenditure in education as a percentage of total public expenditure. However, total public expenditure is substantially lower than OECD average. Estimates that the cost per student at public universities could be as high as four times

that of private universities suggest high levels of inefficiency in the use of public resources.

Loans are an important element of student support. Experiments with loans during the 1960s were undermined by high inflation. In 1999, with inflation under control, the government launched the FIES program. PROUNI followed in 2005, as did an overhaul of FIES in 2010.

FIES (a loan) and PROUNI (a grant) help finance higher education tuition for low-income students with high performance in the national secondary exam. PROUNI eligibility criteria include having studied in a public secondary institution, having a physical handicap, or being a public school teacher. As of 2016, FIES loans were offered with a yearly interest rate of 6.5% and a grace period of 18 months.

Enrollment Data

Enrollment in public (tuition-free) and private (fee-paying) higher education increased from approximately 6 million students in 2009 to 7.8 million in 2014. 1.9 million are in public institutions and 4.7 million in face-to-face programs in private institutions. Table 1 describes the evolution of FIES and PROUNI.

¹The authors would like to thank Daniel Castro for his valuable research assistance.

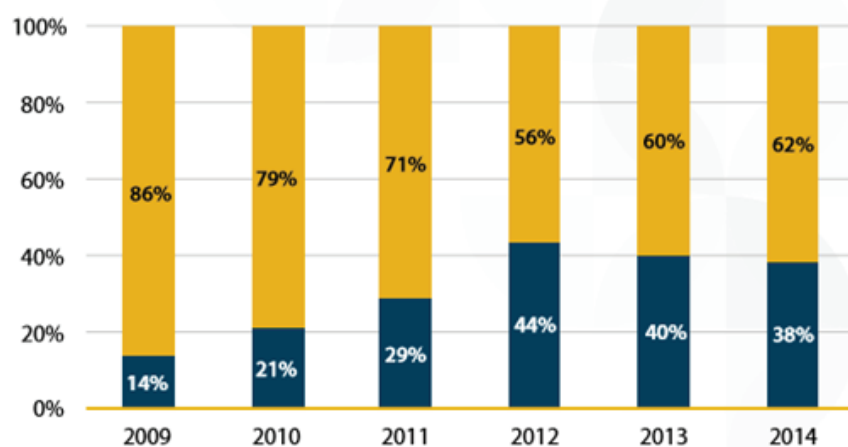
Table 1. Total initial enrollment, FIES contracts and PROUNI scholarships in face-to-face, private higher education courses.

Year	FIES contract only	% of total	PROUNI scholarship only	% of total	FIES and/or PROUNI	% of total	Total Student enrollment
2009	17,835	1%	97,787	8%	116,647	9%	1,261,815
2010	31,743	2%	89,443	7%	123,511	9%	1,366,191
2011	65,739	5%	99,438	7%	169,031	12%	1,458,463
2012	206,249	12%	102,856	6%	313,779	18%	1,705,086
2013	356,332	21%	98,309	6%	458,704	26%	1,732,605
2014	544,855	29%	129,235	7%	681,465	36%	1,878,483

Table created by the authors with data from INEP/MEC.

The total number of students in the FIES and/or PROUNI programs increased from 116,647 in 2009 to 681,465 in 2014 with a subsequent impact on private university enrollment— 9% to 36% during this period.

Figure 1 presents the distribution of FIES loans for freshmen and upperclassmen. Note the progressive increase in the proportion of freshmen between 2009 and 2012, that stabilized near 40%.

**Figure 1.** Percentage of freshmen and upperclassmen with FIES loans from 2009 to 2014.

Effectiveness

Figure 2 compares academic performance of FIES and PROUNI students with Public Federal University students. PROUNI performance is close to Federal, with

FIES closely behind. Despite differences in socioeconomic level, the performance of FIES and PROUNI students is not substantially different, suggesting that helping students from low-income families attend university is a positive factor in promoting equity.

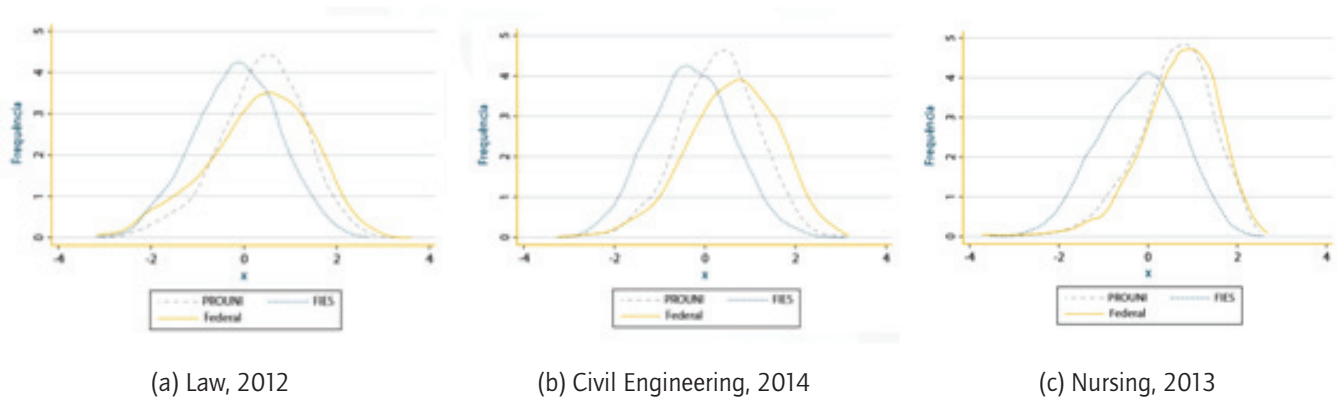


Figure created by the authors with data from INEP/MEC.

Figure 2. Comparative analysis of ENADE (National Student Performance Exam) scores of students in Public Federal Universities with FIES and PROUNI students

Distribution of program beneficiaries by area of study varies is in part determined by government priorities. Table 2 lists the 9 areas with the highest number of FIES and PROUNI contracts and shows that in all ca-

ses the rates of return are sufficient to pay the loans. Yet, FIES default rate as of June 2016 was 46%, indicating problems with recovery efforts.

Table 2

Subject area	Average course duration (years)	Average monthly salary during amortization period (R\$)	Estimated monthly payment (in R\$, at 6.5% p.a.)	Payment/salary (at 6.5% p.a.)
Management	4	1,878.00	423.00	0.23
Law	5	11,096.83	477.38	0.04
Pedagogy	4	3,649.95	423.00	0.12
Accounting	4	5,155.84	423.00	0.08
Civil Engineering	5	8,514.25	477.38	0.06
Nursing	4	4,624.57	423.00	0.09
Psychology	5	3,849.87	477.38	0.12
Physical Education	4	3,950.66	423.00	0.11
Physical Therapy	4	4,025.08	423.00	0.11

Table created by the authors with data from RAIS/MTE.

Discussion

FIES and PROUNI have been successful and are sustainable. Risk of default for students is mitigated as their expected future earnings ensure payback ability. The programs have helped students from lower socioeconomic groups, and the fast growth of the programs seems to indicate that they have kept pace with students demand.

“ Private sector benefits from enrollment expansion suggests that public resources should be displaced by progressively greater allocations from the host institutions. ”

There is room for improvement. Private sector benefits from enrollment expansion suggests that public resources should be displaced by progressively greater allocations from the host institutions. Private institutions should ultimately provide the bulk of the financing, reducing government’s role in providing subsidies and guarantees.

FIES and PROUNI have not addressed the problem that free public education is offered by public universities with little consideration for socioeconomic status. Government effectively funds expensive university education at public institutions for high-income students and uses FIES and PROUNI to help low-income students attend private institutions. It has been argued that public education should not be free for all. This is the most important issue for future debate.