

La educación superior en doce federaciones

POR ARTHUR M. HAUPTMAN

EN ESTA SECCIÓN ESPECIAL de *Federaciones*, se incluyen 10 artículos que analizan la educación superior en doce países con sistemas federales, ubicados en los seis continentes. Además de revelarnos muchas similitudes, este estudio también nos ilustra sobre las diversas formas de gobierno, de financiamiento y de garantía de calidad que tienen las universidades, los colegios y otras instituciones de educación superior en esos países.

Uno de los autores, Deryck Schreuder, de Australia, inicia su informe con el siguiente comentario:

“Desde sus orígenes, todas las grandes federaciones están provistas de un par de genes institucionales: el que las conduce a un reconocimiento constitucional común del pluralismo regional y el que representa los poderosos factores ambientales que guían y modelan su naturaleza operativa. Como en los matrimonios a largo plazo, existe un cierto halo de ‘misterio’ que perfila su singularidad, su fortaleza y su forma de expresión”.

Este parece ser un buen punto de partida para nuestra perspectiva general sobre las características y políticas de los sistemas de educación superior en estos doce países.

La historia de estas federaciones es diversa. Algunas surgen a partir de sus experiencias como colonias británicas, aunque su federalismo tenga importantes variaciones. Canadá y los Estados Unidos han delegado la responsabilidad de la educación superior primordialmente a sus provincias o estados. En la India, Nigeria y Australia la organización del sector educativo depende del gobierno federal aunque, con el tiempo, la responsabilidad ha cambiado, y a menudo ha evolucionado hacia una función conjunta o concurrente.

En las federaciones que nunca estuvieron sometidas al Gobierno británico, como las de los países de América Latina, esta responsabilidad tiende a estar muy centralizada, particularmente en Venezuela, donde el gobierno del presidente Chávez sigue pugnando por una estructura de dominio central. México tiene un régimen mixto con un sistema universitario descentralizado, mientras que el gobierno federal está a cargo de los politécnicos.

Europa también sigue un patrón mixto. Bélgica es el país con el sistema más descentralizado, seguido de cerca por Suiza; los de

Arthur M. Hauptman es consultor de políticas públicas especializado en temas de financiamiento de educación superior, entre ellos, el financiamiento público a las instituciones, el establecimiento de cuotas de matriculación y la ayuda financiera para estudiantes.

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior



Alemania y España han sido muy centralizados pero reformas de años recientes, particularmente en Alemania, los están llevando a la descentralización.

El atractivo de la centralización
El tema de la centralización es fundamental para estudiar el federalismo. Sudeep Banjeree, de la India, hace una distinción entre el

“federalismo que une” y el “federalismo que agrupa”. Propone la idea de que, en los países que se mantienen unidos, como Australia, la India y Venezuela, el gobierno central tiene una soberanía considerable sobre las unidades subnacionales pero también una mayor carga de transferencias fiscales obligatorias. Las federaciones cuyas unidades subnacionales tienen facultades para recaudar y disponer de sus tributos, como Bélgica, Canadá, Suiza y los Estados Unidos —continúa Banjeree—, son ejemplo de un enfoque de federalismo que agrupa.

Los países aquí estudiados son muy diversos en extensión, estructuras y políticas de educación superior. Abarcan desde la India, la federación más extensa, hasta Suiza, cuya población equivale a uno por ciento de la población de la India. Las diferencias de población también permiten distintas circunstancias económicas: el ingreso per cápita de Suiza es de 50 000 dólares estadounidenses, 50 veces más que el de la India o el de Nigeria.

Canadá y los Estados Unidos llevan la delantera en participación
Entre los sistemas de educación superior existen más diferencias que similitudes:

- En los Estados Unidos, seis por ciento de la población está inscrita en niveles de educación superior en todo momento. Canadá no se queda muy atrás, pero en la India y en Nigeria la cifra es uno por ciento. Estas diferencias se reflejan también en la proporción de la matrícula total (índice total de matriculación) que compara el número de estudiantes inscritos con la población en edad universitaria: en los Estados Unidos y Canadá es superior a 80%, mientras que en Nigeria es de sólo 10%.
- El tipo de instituciones a las que asisten los estudiantes varía entre Australia, donde prácticamente todos los estudiantes están inscritos en instituciones públicas, y Brasil, la India, México y Venezuela, donde una tercera parte o más de los estudiantes acuden al sector privado. En la mayor parte de los países federales son pocas las instituciones educativas federales; sin embargo, en América Latina y África las universidades del Estado suelen ser las mejores y reciben a un gran número de estudiantes.

- En el índice de egresión (es decir, la proporción de la población adulta que cuenta con un título de educación superior) también existen enormes contrastes entre Canadá, que alcanza el promedio mundial más alto con 45%, y la India, Brasil y Nigeria, donde la cifra es menor a 10%. La diferencia entre el número de estudiantes con licenciatura y los que obtienen un grado inferior en opciones de tipo técnico o vocacional también es significativa. España, Suiza y los Estados Unidos tienen una proporción de titulación de licenciatura y de grados inferiores de tres a uno, mientras que en Canadá, los dos tipos de grado se dividen en partes iguales. Venezuela y Bélgica cuentan con un mayor número de estudiantes con grado vocacional o técnico que aquéllos que obtuvieron un grado universitario.

Los recursos naturales financian la educación

Las similitudes en las políticas de educación superior en estos países son tantas como sus diferencias. Por ejemplo, como se puede ver en la Tabla 1, en la mayoría de esas federaciones, las unidades constitutivas subnacionales son las principales responsables de administrar y financiar las instituciones públicas. Sólo en América Latina los gobiernos federales cuentan con la responsabilidad primaria de la administración de la mayor parte de las instituciones públicas.

El régimen federal tampoco es indicativo de la proporción del Producto Interno Bruto (PIB) que los países asignan al gasto en educación superior. Los Estados Unidos y Canadá gastan cerca de tres por ciento, mientras que algunos de los otros países destinan menos de uno por ciento de su PIB a esta empresa. Entre los países federales, un indicador más exacto de cuánto están dispuestos a gastar podría ser la diversidad de los recursos, ya que los países que más

TABLA 1: ¿QUIÉN FINANCIA Y GOBIERNA LA EDUCACIÓN SUPERIOR?

	Principalmente el gobierno federal	Principalmente las unidades constitutivas (estados o provincias)
Administración de las instituciones públicas	Brasil, Venezuela	Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, los Estados Unidos, la India, Nigeria*, Suiza
Financiamiento de la docencia en instituciones públicas	Australia, Brasil, México, Nigeria, Venezuela	Alemania, Bélgica, Canadá, España, los Estados Unidos, la India, Suiza
Financiamiento de la investigación universitaria	Alemania, Australia, Brasil, Canadá, España, los Estados Unidos, la India, México, Nigeria, Suiza, Venezuela	Bélgica
Financiamiento de la ayuda económica a los estudiantes	Alemania, Australia, Brasil, España, los Estados Unidos, la India, México, Venezuela	Bélgica, Canadá, Nigeria, Suiza
Control del cumplimiento de estándares mínimos	Alemania, Australia*, España, la India, México, Nigeria, Venezuela	Bélgica, Canadá, Suiza

* Más bien es una competencia concurrente entre el gobierno federal y las unidades constitutivas.

se apoyan en las cuotas o en otros recursos privados suelen tener índices más altos de inversión en educación superior.

La disponibilidad de recursos naturales es otro indicador del gasto público y privado que se destina a la educación superior. La riqueza comparativa de Australia, por ejemplo, sirve para explicar cómo pudo sostener la reforma radical de financiamiento a la educación superior a fines de la década de 1980 que, desde entonces, le permitió una rápida expansión. Los recursos procedentes del petróleo, que indudablemente permitieron a Venezuela, México y algunos estados ricos de los Estados Unidos aumentar el gasto en educación superior, son otro buen ejemplo. El incremento en

TABLA 2: COMPARACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS PAÍSES FEDERALES

	Alemania	Australia	Bélgica	Brasil	Canadá
Nombre de la federación	Federación	Commonwealth	Estado federal	Unión	Gobierno federal
Número y tipo de unidades	16 <i>Länder</i>	6 estados	3 comunidades	26 estados	10 provincias
Población — millones — (2005)	83	20	11	186	32
Matrícula en educación superior — millones — (2005)	2	1	0.3	4.2	1.5
Matrícula (como porcentaje de la población)	2.4 %	4.9 %	2.7 %	2.3 %	4.5 %
Índice bruto de matriculación	***	72 %	63 %	16 %	60 %
Proporción de la matrícula					
Federal	***	**	***	14 %	**
Subnacional	***	100 %	***	14 %	***
Privada	12 %	**	**	72 %	***
Índice de egresión					
Licenciatura / Maestría	15 %	22 %	14 %	***	22 %
Técnico / vocacional	10 %	9 %	17 %	***	22 %
Total de egresados	25 %	31 %	30 %	8 %	45 %
Ingreso Nacional Bruto per cápita (dólares estadounidenses)	\$34 580	\$32 220	\$35 700	\$3 460	\$32 600
Porcentaje del PIB dedicado a la educación superior					
Público	1.0 %	0.8 %	1.2 %	***	1.3 %
Privado	0.1 %	0.8 %	0.1 %	***	1.0 %
Total	1.1 %	1.5 %	1.3 %	0.8 %	2.4 %
Nivel de centralización	Centralizado, aunque cada vez menos	Mayormente centralizado	Altamente descentralizado	Mayormente centralizado	Altamente descentralizado

* Cálculo del autor ** Menos de 0.5% *** Información no disponible

Índice de egresión: Proporción de la población entre 25 y 64 años de edad que cuenta con un título de educación superior.

la matrícula alcanzó su punto más alto en Venezuela en la década de 1970, cuando los ingresos petroleros financiaron su expansión. Incluso una nación relativamente pobre como Nigeria amplió su sistema de educación superior cuando se dio la escalada de los precios mundiales del petróleo en la década de 1970. Sobra decir que cuando los precios bajan, la recaudación fiscal disminuye y las instituciones no pueden cubrir las nóminas.

El control de los recursos financieros

Sin embargo, independientemente del origen de los ingresos, se puede dividir a los países en dos grupos con aproximadamente el mismo número de integrantes, en base a su modalidad de financiamiento a la educación: en cinco países el apoyo a la enseñanza en las instituciones públicas proviene del gobierno federal, mientras que en los otros siete son las unidades constitutivas las que fundamentalmente aportan los fondos. Los esquemas de financiamiento, además, difieren mucho entre sí. Quizá el de Australia sea el más peculiar porque el gobierno federal provee los recursos directamente a las instituciones públicas aun cuando son los estados los que se ocupan de administrarlas. Canadá es otro ejemplo interesante de federalismo: las provincias determinan el uso que habrán de dar a la subvención federal global para financiar diversos servicios sociales, entre los que se cuentan las instituciones de enseñanza superior.

El apoyo financiero a la investigación universitaria y la ayuda económica a los estudiantes son dos áreas de políticas públicas que en realidad guardan más semejanzas que diferencias. Casi todos los países analizados dependen fundamentalmente de los fondos del gobierno federal para la investigación que se hace en el campus; sólo las comunidades subnacionales de Bélgica asumen la responsabilidad primordial de los fondos para esta actividad. La misma situación prevalece con respecto a la ayuda financiera a los estudiantes: dos terceras partes de los países dependen casi totalmente del gobierno federal, se trate de ayuda no recuperable o de préstamos a

los estudiantes. Quizá en este último renglón sea donde existe una cooperación más estrecha entre los gobiernos federales y sus unidades constitutivas para garantizar que la ayuda sea suficiente.

La lucha por la calidad y la innovación

Estos 10 informes también nos muestran la diversidad de los acuerdos que celebran los gobiernos federales y sus unidades constitutivas para conservar y mejorar la calidad de los programas académicos. La mayoría de los países dependen de su gobierno nacional para garantizar el cumplimiento de los estándares mínimos en la educación superior y sólo unos cuantos descansan en sus unidades subnacionales. Pero esto puede ser engañoso en ciertos países donde las unidades no gubernamentales, como los organismos de acreditación nacionales o regionales, asumen la función del control de calidad, y entre sus responsabilidades puede quedar incluida la aprobación de los estudiantes que habrán de recibir ayuda gubernamental en cada institución.

La aprobación de los programas académicos es otro aspecto del control de calidad que favorece a las unidades subnacionales. Sólo la India y Venezuela tienen gobiernos nacionales que toman este tipo de decisiones. Sin embargo, esta responsabilidad no siempre recae en las unidades constitutivas: en algunos países existe un proceso de autorregulación con mínima aportación gubernamental.

Para finalizar, citaré nuevamente a Deryck Schreuder: "Los sistemas federales democráticos están considerados entre las máximas expresiones de la tradición liberal occidental. Son también una creación humana que, conforme desarrollan la política y las políticas públicas de sus naciones modernas y plurales, demuestran poca estima por la simetría, y menos aún por la simplicidad".

Dicha afirmación es evidentemente cierta, y este estudio confirma que las estructuras gubernamentales federales pueden explicar, pero no determinar, la organización de los sistemas de educación superior de cada país. 

España	Estados Unidos	India	México	Nigeria	Suiza	Venezuela
Estado federal	Gobierno federal	República federal	Gobierno federal/nacional	Gobierno federal	Confederación	Gobierno central
17 Comunidades Autónomas	50 estados	28 estados	31 estados	36 estados	26 cantones	23 estados
43	297	11 00	103	132	7	27
1.8	17.7	10.5	2.6	0.9	0.2	1.2
4.2 %	6.0 %	1.0 %	2.5 %	0.7 %	2.7 %	4.6 %
66 %	82 %	12 %	25 %	10 %	47 %	28 %
9 %	**	2 %*	26 %	80 %	***	59 %
80 %	74 %	47 %*	42 %	20 %	***	**
11 %	26 %	51 %	33 %	**	**	41 %
19 %	30 %	6 %	11 %*	***	18 %	13 %
7 %	9 %	**	1 %*	***	10 %	15 %
26 %	39 %	6 %	12 %	***	28 %	28 %
\$25 360	\$43 740	\$720	\$7 310	\$560	\$54 930	\$4 810
0.9 %	1.2 %	***	0.9 %	***	1.6 %	***
0.3 %	1.6 %	***	0.4 %	***	**	2.4 %
1.2 %	2.9 %	0.3 %	1.3 %	1.5 %*	1.6 %	
Tradicionalmente centralizada pero descentralizándose un poco	Descentralizada salvo en la investigación y la ayuda financiera a los estudiantes	Ha variado, actualmente es una competencia concurrente	Las universidades están descentralizadas pero los politécnicos no	Descentralizada pero los estándares se fijan a nivel nacional	Descentralizada pero avanza hacia una mayor cooperación	Altamente centralizada y cada vez lo es más

Índice bruto de matrícula: El número de estudiantes que cursa estudios de educación superior como porcentaje de la población en edad universitaria.