



# Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016

José Joaquín Brunner *editor*  
Daniel Andrés Miranda *editor adjunto*

Presentación y Prólogo

A. Los desafíos de la educación superior en el espacio iberoamericano

B. Plataforma Institucional

C. Acceso y oportunidades

D. Personal docente

E. Formación de capital humano avanzado

F. Financiamiento de la educación superior

**G. Gobierno y gestión**

H. Aseguramiento de la Calidad

I. Balance de tendencias y cambios nacionales

# **Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016**

**José Joaquín Brunner**  
EDITOR / COORDINADOR

**Daniel Andrés Miranda**  
EDITOR ADJUNTO

**uni>ersia**



EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA  
INFORME 2016  
Primera edición: noviembre de 2016

© Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), 2016

Santa Magdalena 75, piso 11  
Providencia, Santiago - Chile  
Teléfono: (56) 222 341 128 • 222 341 117  
cinda@cinda.cl • www.cinda.cl

EDICIÓN, PRODUCCIÓN E IMPRESIÓN  
RIL® editores  
Los Leones 2258  
7511055 Providencia  
Santiago de Chile  
Tel. (56-2) 2238100  
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-7106-66-7

Derechos reservados.

## ***G. Gobierno y gestión***



## Introducción

Para cumplir su misión, los sistemas nacionales y las instituciones de educación superior deben identificar áreas prioritarias y destinar recursos a ellas. No pueden ser efectivos ni robustos, en cambio, sí les resulta imposible determinar estrategias, fijar prioridades, seleccionar y acometer objetivos docentes y de investigación y, en general, ajustar sus estructuras y organización para adaptarse a un entorno cambiante. De allí que las modalidades de gobierno y gestión sean de importancia decisiva en este ámbito como en otros de las sociedades contemporáneas.

Lo dicho vale especialmente en tiempos como el actual, donde la magnitud, intensidad y velocidad de los cambios del entorno dentro del cual se desenvuelven estos sistemas amenazan con superar sus capacidades de reacción y adaptación y las instituciones individuales corren el riesgo de entrar en crisis o de perder posición competitiva o, en cualquier caso, enfrentan dificultades para mantener su desarrollo.

En la actualidad existe en Iberoamérica una diversidad de formas de organizar el gobierno y la gestión de las instituciones, en medida importante como consecuencia de la diferenciación y diversificación de la plataforma institucional de los sistemas nacionales (Capítulo B).

En común, las instituciones –y particularmente las universidades– enfrentan en el nuevo contexto un conjunto de desafíos (Capítulo A) que son básicamente similares a aquellos que la literatura identifica para las instituciones de educación superior en otras latitudes: restricciones financieras, proliferación de las tecnologías de información y comunicación, competencia y *mercadización* en el sector de la educación terciaria, y una progresiva profesionalización de la administración universitaria<sup>1</sup>.

En cambio, las respuestas a estos desafíos comunes son variadas, dependiendo del tamaño y trayectoria de las instituciones; su carácter público o privado y universitario o no universitario; su definición de funciones y las partes interesadas (*stakeholders*) con que ellas se vinculan en la sociedad; sus tradiciones y la conformación de su cuerpo académico y, también, del marco de regulaciones que los gobiernos imponen a los sistemas nacionales y de las maneras como estos coordinan a las partes que los componen.

Los aspectos de gobierno de la educación terciaria tienen que ver, básicamente, con las estructuras y los procesos a través de los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones, ya sea a nivel del sistema –en la relación entre el gobierno y demás poderes públicos y las instituciones–, ya bien a nivel de las propias instituciones.

A su turno, las cuestiones relativas a la gestión académica se refieren, principalmente, a la manera como las instituciones administran y aplican las decisiones adoptadas por sus órganos de gobierno y conducen los asuntos cotidianos de la organización.

<sup>1</sup> Para una visión global, véase OECD, Higher Education Programme (IMHE), *The State of Higher Education 2014*. OECD, Paris, 2014. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/imhe/StateofHigherEducation2014.pdf> [Visitado 7 de agosto 2016].

Para una revisión de la literatura pertinente véase J. J. Brunner, *Educación Superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2009, Parte I, pp. 35 -152.

Sin embargo, los términos dentro de los cuales actualmente se enmarca el debate sobre el gobierno y la gestión de la educación superior en los países de la OCDE – asociados a los conceptos y las propuestas del *New Public Management* (NPM); las nuevas formas de gobierno corporativo de las universidades públicas; los asuntos relativos a la autonomía y responsabilidad de las instituciones; el surgimiento de universidades emprendedoras y la difusión de lo que algunos autores llaman críticamente *capitalismo académico*– solo forman parte marginalmente todavía de la discusión iberoamericana; al menos no con la misma intensidad que en los países del norte.

Más bien, en esta parte del mundo los debates tienen que ver con el principio de la colegialidad democrática, sus formas de implementación y efectos en las universidades públicas y con la conformación del gobierno corporativo y académico en el caso de las instituciones privadas. En el primer caso aparecen como centrales las cuestiones de cómo organizar la participación estamental de la comunidad y lograr la legitimidad y eficacia del gobierno universitario. En el segundo, las cuestiones relativas a la relación entre principal y agente y la legitimidad académica de la gerencia institucional.<sup>2</sup>

El presente capítulo busca dar cuenta de estos debates y de la evolución de las prácticas de gobierno y gestión prevalecientes en la educación superior iberoamericana, tal como son percibidos y evaluados por los autores de los Informes Nacionales que integran además el panel experto que respondió a un conjunto de preguntas sobre reformas recientes del gobierno y la gestión de las organizaciones académicas. En la primera parte se abordan los temas del gobierno del sistema y, en la segunda, aquellos propios de la conducción y gestión de las instituciones.

---

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de estas cuestiones en la región, véase Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente. *Bordón, Revista de Pedagogía*, vol. 66, núm. 1 (número monográfico). Disponible en: [http://www.ses.unam.mx/publicaciones/libros/L42\\_bordon/Bordon2014\\_66\\_1.pdf](http://www.ses.unam.mx/publicaciones/libros/L42_bordon/Bordon2014_66_1.pdf) [Visitado 7 agosto de 2016]. Asimismo, ver J. J. Brunner, Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias, *Revista de Educación*, España, N°355, mayo-agosto 2011, pp. 137-159.

## G.1. Gobierno de los sistemas: autonomía y coordinación

### G.1.1. Sinopsis

#### EL GOBIERNO DE LOS SISTEMAS

<p>Distingue distintos tipos de instituciones –fundamentalmente, universitarias y no universitarias, públicas y privadas– determinando para cada tipo su régimen legal y regulatorio. Los regímenes de gobernanza de los sistemas nacionales comprenden desde modalidades esencialmente político-administrativas ejercidas centralmente hasta regímenes descentralizados que descansan parcialmente en mecanismos de mercado, cada uno de los cuales posee su propia historia y modos de relacionamiento con la sociedad civil.</p>
<p>Allí donde existe un sector de instituciones privadas relativamente amplio y consolidado, habitualmente el gobierno de los sistemas admite una suerte de dualidad estructural: hay un gobierno para el sector público y unas formas de conducción distintas para las instituciones privadas.</p>
<p>La gobernanza de los sistemas consagra como eje la autonomía de las universidades estatales y privadas, sujetando a ambas a diferentes tipos de regulaciones y, en ocasiones, incluso a restricciones legales o de hecho. En materia de autonomía hay importantes diferencias nacionales, según puede observarse en los Informes nacionales.</p>
<p>Formalmente, la autonomía universitaria se establece en la Constitución, leyes de rango constitucional u ordinarias. Incluye la autonomía académica, organizacional (de gobierno y gestión), de reclutamiento y administración del personal académico y de gestión de recursos financieros,</p>
<p>Habitualmente, las instituciones estatales se crean y organizan por ley, sujetándose por tanto al proceso político, mientras que las instituciones privadas responden a iniciativas del mercado pero su reconocimiento y funcionamiento deben conformarse a los estatutos y reglamentos establecidos por el Ministerio de Educación.</p>
<p>Las instituciones privadas pueden constituirse como asociaciones civiles, fundaciones o corporaciones sin fines de lucro en la mayoría de los países o bien como personas jurídicas con fines de lucro, por ejemplo en Brasil y Perú, y también en Chile en el caso de las instituciones no universitarias. En torno a estas materias existe un constante debate y tanto la legislación como las políticas muestran trayectorias de cambio y ajuste.</p>
<p>El Ministerio de Educación actúa habitualmente como órgano rector de las políticas de educación superior y principal asignador de recursos fiscales a las instituciones públicas de educación superior. Su poder relativo y facultades de acción son variables según los países pero, en la práctica, suelen tener poca capacidad efectiva de intervención en el ámbito de la educación terciaria. En cualquier caso, en varios países se observa durante el último quinquenio una expansión de las facultades de intervención, supervigilancia y fiscalización de la autoridad pública.</p>
<p>Hay una reducida intervención gubernamental directa en asuntos curriculares aunque la ley define habitualmente el marco general para el otorgamiento y reconocimiento de títulos y grados. En varios países se debate sobre la conveniencia de establecer un marco nacional de cualificaciones que sirva para aclarar, coordinar y flexibilizar a la vez la arquitectura de títulos y grados, tanto a nivel de la formación de ciclo corto como profesional y de posgrado.</p>
<p>Hay escasa intervención gubernamental en la determinación del número de vacantes ofrecidas, incluso por las universidades estatales, así como en los procesos de creación de unidades académicas y programas y de apertura de sedes.</p>
<p>Junto al Ministerio de Educación existen otros organismos públicos directivos del sector, frecuentemente bajo la forma de consejos y/o agencias públicas con representación de las instituciones. Un componente esencial son los esquemas de aseguramiento de la calidad, según puede apreciarse en el capítulo siguiente (Capítulo H).</p>
<p>Habitualmente, el sector de ciencia y tecnología se halla a cargo de uno o más organismos públicos que interactúan con los órganos conductores del sistema de educación superior.</p>

<p>Existen organismos representativos de las instituciones de educación superior –como los consejos o asambleas de rectores– que expresan los intereses corporativo-institucionales. Habitualmente estos organismos no están sujetos a procedimientos de control o rendición de cuentas de su acción. Su composición asimismo es variable según los países: a veces agrupan a todas las instituciones; en otros casos, solamente a las que reciben subsidios del Estado.</p>
<p>Generar y difundir información estadística sobre el sistema y las instituciones es parte habitual del mandato de los gobiernos nacionales, a veces en combinación con agencias públicas especializadas y/o con iniciativas desarrolladas por las propias instituciones. En general, sin embargo, y a pesar de ciertos avances en países determinados, la provisión de este tipo de información continua siendo precaria, especialmente en los países latinoamericanos.</p>
<p>En todos los sistemas se observa que la principal innovación en el terreno de las relaciones entre los gobiernos y las instituciones es el establecimiento de regímenes de aseguramiento de la calidad (ver más adelante, Capítulo H).</p>

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2016, y CINDA, Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2011 e Informe 2007.

G.1.2. El Gobierno de los sistemas: opinión de expertos

En todos los países participantes existe un organismo (tipo ministerio) o un entramado de organismos superiores que conducen y coordinan el sistema nacional de educación superior.

*Existe un organismo gubernamental o varios organismos públicos interrelacionados que gobiernan/ conducen/ guían el desarrollo del sistema*

sí																		NO
ARG	BRA	CHL	COL	CUB	ECU	ELS	ESP	GUA	MEX	NIC	PAN	PAR	PER	PRT	DOM	URY	VEN	CRI
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	1

Sin embargo, en cuanto a su dotación de recursos, la situación cambia, como muestra la Tabla siguiente. Solo Brasil, Colombia, México y Venezuela reportan tener los recursos adecuados en todas las dimensiones consideradas. También manifiestan un grado alto de adecuación Cuba y Ecuador. En el extremo opuesto, Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay exhiben importantes vacíos.

*Respecto de dicha estructura, indique si esta cuenta adecuadamente con los siguientes recursos*

	ARG	BRA	CHL	COL	CUB	ECU	ELS	ESP	GUA	MEX	NIC	PAN	PAR	PER	PRT	DOM	URY	VEN
RR.HH		Sí		Sí				Sí		Sí	Sí			Sí		Sí		Sí
Financieros	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí				Sí	Sí	Sí		Sí		Sí		Sí
Tecnológicos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí				Sí	Sí			Sí	Sí			Sí
Supervisión, evaluación o control		Sí		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí					Sí	Sí		Sí
Fiscalización		Sí		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí			Sí	Sí	Sí	Sí		Sí

\* Cuadros en blanco indican que el país no cuenta con recursos adecuados en la dimensión respectiva.

Respecto de la disponibilidad de información estadística necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones en áreas claves como acceso, matrícula, número de académicos, financiamiento, eficiencia interna, inserción laboral de los graduados, producción científica, etc., se estima que los organismos de gobierno de los sistemas contarían con la información requerida en la mayoría de los países, aunque un número significativo de países aparece con déficit que para poder cumplir adecuadamente sus funciones.

*El gobierno del sistema cuenta con la información estadística necesaria en áreas claves*

sí												NO							
BRA	CHL	COL	CRI	CUB	ECU	ELS	ESP	HON	MEX	NIC	PRT	ARG	GUA	PAN	PAR	PER	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8

En cuanto a la pregunta relativa a si las instituciones de educación superior cuentan con mecanismos suficientes de interlocución continua con el gobierno nacional, en 13 países se considera que son suficientes, frente a ocho que estiman lo contrario.

*Las instituciones de educación superior tienen mecanismos institucionales de interlocución continua con el gobierno nacional:*

sí													NO							
ARG	BOL	BRA	COL	CUB	ECU	ELS	ESP	MEX	NIC	PAR	PRT	CRI*	CHL	GUA	HON	PAN	PER	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5	6	7	8

\*Solo en caso de las IES estatales en relación con el Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Sin información para IES privadas.

¿Posee el gobierno del sistema claras atribuciones para conducir a las universidades públicas de gestión estatal dentro de un marco de respeto por la autonomía institucional pero pudiendo exigirles rendición de cuentas respecto de su desempeño y el uso de los recursos fiscales? En una proporción igual a la tabla anterior y con una similar composición de países, las opiniones del panel se dividen en esta materia. No hay pues una percepción unánime sobre la efectividad de las atribuciones del Estado para conducir a las universidades situadas legalmente dentro de su esfera de administración.

*El gobierno del sistema cuenta con claras atribuciones para conducir a las universidades públicas estatales*

sí													NO							
ARG	BOL	BRA	COL	CUB	ECU	ELS	ESP	MEX	NIC	PAN	PAR	PRT	CHL	CRI	GUA	HON	PER	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5	6	7	8

A su turno, cuando se indaga sobre la efectividad de las regulaciones públicas en el caso de las instituciones privadas de educación superior, se concluye que varios países con un sector de provisión privada de tamaño significativo, como Brasil, El Salvador y Perú, declaran que dichas regulaciones son efectivas. Al contrario, no se considera que lo sean en otro grupo menor de países, entre los cuales la matrícula privada tiene también una significativa participación como son Chile, Colombia, Costa Rica y Paraguay.

*El sistema cuenta con regulaciones efectivas para las instituciones privadas de educación superior\**

sí												NO							
ARG	BOL	BRA	ECU	ELS	ESP	HON	PER	PRT	DOM	URY	VEN	CHL	COL	CRI	GUA	MEX	NIC	PAN	PAR
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8

\*No se aplica en Cuba

Los países que el panel estima tienen regulaciones públicas efectivas de sus instituciones privadas, tendrían también los instrumentos suficientes para hacerlas cumplir, con solo una excepción como muestra la Tabla a continuación.

*El gobierno cuenta con instrumentos suficientes para hacer cumplir dichas regulaciones y exigir información y transparencia*

sí											NO
ARG	BOL	BRA	ECU	ELS	ESP	HON	PRT	DOM	URY	VEN	PER
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	1

Se consultó además al panel si la política nacional había impulsado durante el período o impulsaba en el presente la creación de nuevas instituciones estatales universitarias y/o no universitarias de educación terciaria. Como se puede apreciar en la Tabla, una mitad de los países favorece una tal política, mientras un número similar de países no lo hace.

*La política ha impulsado o impulsa la creación de nuevas instituciones estatales*

sí											NO									
ARG	BRA	CHL	CUB	ECU	ELS	MEX	NIC	PAN	DOM	URY	VEN	BOL	COL	CRI	ESP	GUA	HON	PAR	PER	PRT
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

¿Y qué decir respecto de la existencia o no de una política que impulse la creación de instituciones privadas de educación superior? Actualmente hay una minoría de 9 países donde existe una tal política frente a 12 donde tal política no se impulsa.

*La política favorece la creación de nuevas instituciones privadas*

sí									NO												
BOL	BRA	CHL	ELS	ESP	HON	MEX	PAN	DOM	ARG	COL	CRI	CUB	ECU	GUA	NIC	PAR	PER	PRT	URY	VEN	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	

Dado el gran número de países de la región donde existe un régimen mixto de provisión, se preguntó si el marco legislativo o de políticas hacía posible la provisión privada organizada a través de entidades con fines de lucro. Ocurre así en la actualidad en ocho países que son Brasil, Chile, Costa Rica, España, Panamá, Paraguay, Perú y Portugal. En los demás, no se admite.

*El marco legislativo y/o de políticas admite proveedores organizados como entidades con fines de lucro*

sí								NO												
BRA	CHL	CRI	ESP	PAN	PAR	PER	PRT	ARG	BOL	COL	CUB	ECU	ELS	GUA	HON	MEX	NIC	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13

En cambio, un número mayor de países admite la participación de proveedores de educación superior organizados como entidades de propiedad, o que se hallan bajo el control de capitales extranjeros.

*El marco legislativo y/o de políticas admite proveedores organizados como entidades de propiedad o bajo control de capitales extranjeros.*

sí												NO								
ARG	BOL	BRA	CHL	CRI	ESP	MEX	NIC	PAN	PAR	PER	PRT	COL	CUB	ECU	ELS	GUA	HON	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9

## G.2. Gobierno de las instituciones: participación y gestión

### G.2.1. Sinopsis

<b>EL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES</b>
El gobierno de las universidades estatales se genera habitualmente mediante elecciones con participación de profesores y alumnos y, en ocasiones además, del personal no académico y representantes de los graduados.
Casi sin excepción, el peso o ponderación del voto de los académicos es mayor.
Las formas de gobierno en las universidades estatales suelen ser legisladas en común para todas ellas y, en ocasiones, la ley faculta a cada institución para decidir su forma de gobierno dentro de un marco común de estipulaciones.
Solo excepcionalmente el gobierno de las universidades estatales incorpora órganos de dirección con participación de representantes externos a la comunidad universitaria, aunque es más común encontrar allí a representantes –a veces puramente <i>pro forma</i> – del gobierno central o de los gobiernos estatales o provinciales.
El gobierno de las universidades estatales se organiza, en general, sobre la base de órganos colegiados con representación de los estamentos, y organismos ejecutivos, unipersonales, encargados de la administración institucional.
En el caso de las universidades privadas hay diferentes formas de gobierno dependiendo de la naturaleza de las instituciones. Habitualmente el principal o dueño designa a las autoridades con grados variables de participación y consulta. La toma de decisiones sobre temas inherentes al gobierno de la organización corresponde regularmente a juntas directivas que representan a los controladores de la organización y/o a partes interesadas externas. De común, los docentes –y a veces también los estudiantes– participan en organismos consultivos o que deciden sobre cuestiones académicas.
Se observa un creciente aumento del personal no docente en las instituciones y diversos grados de profesionalización de las administraciones en el caso de las universidades estatales. En el caso de las universidades privadas tienden a predominar esquemas más gerenciales de gestión institucional. Una línea de convergencia en cuanto a los modelos de gestión suele producirse por inspiración o adopción de la «nueva gestión pública».
Se constata, como tendencia general, una mayor preocupación –en todo tipo de universidades– por el planeamiento estratégico, la autoevaluación y el control de la gestión. Se usan con mayor frecuencia indicadores de desempeño y productividad y estímulos (monetarios y no monetarios) asociados con metas de desempeño.
Puede observarse, en general, una proliferación normativa en lo tocante al gobierno de las universidades y, a su vez, una alta complejidad, al interior de las universidades (especialmente estatales) de las instancias de conducción, decisión y administración. Las universidades privadas, a medida que se van consolidando organizacional y académicamente tienden también a adoptar modalidades más burocráticas.
En diversos ámbitos de la educación superior iberoamericana se difunde una cultura organizacional más emprendedora y competitiva, que se corresponde con el esfuerzo por diversificar las fuentes de ingresos de las instituciones y a la necesidad de responder a un mayor número de partes interesadas ( <i>stakeholders</i> ).

Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales, 2016.