

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

uni>ersia



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.

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

Introducción

Desde el momento en que se organizan formalmente, los sistemas de educación superior proporcionan a las sociedades la estructura social necesaria para controlar el conocimiento más sofisticado disponible en cada época y las técnicas que permiten su utilización. A lo largo de la historia se especializan en la formación profesional y de las élites culturales, así como en la producción, transferencia y difusión del conocimiento académico.

Tres son las principales contribuciones que se espera de estos sistemas en el espacio iberoamericano de ES:

- Favorecer la integración y cohesión de las sociedades y la movilidad social a través de un acceso amplio y equitativo;
- Contribuir al crecimiento económico y la competitividad nacional a través de la formación de personas, la acumulación del capital humano de la sociedad y la generación, difusión y aplicación del conocimiento;
- Concurrir al fortalecimiento de las instituciones necesarias para la gobernabilidad democrática y para la deliberación pública sobre los principales asuntos de la agenda nacional.

En estos tres ámbitos el capital humano avanzado –aquel generado por las universidades y demás instituciones de educación superior– juega un papel decisivo:

- Es un elemento clave para ampliar y mejorar las posibilidades de las personas en el mercado laboral y favorecer la movilidad social, dos rasgos esenciales de las sociedades modernas que aspiran a una distribución más equitativa de las oportunidades y los beneficios.
- Es un componente principal del crecimiento y la competitividad de las naciones, especialmente ahora que estos dependen de la productividad de las personas, la innovación en las empresas y organizaciones y la gestión de flujos de información, todos procesos basados en el uso intensivo del conocimiento.
- Es un factor de primera importancia en la conformación de la esfera pública y para la deliberación sobre políticas, además de encargarse de la preparación de una proporción creciente de los grupos dirigentes del Estado y la sociedad civil.

Sin embargo, y a pesar de los mejoramientos observados en varios ámbitos de la educación terciaria desde la publicación de los anteriores Informes (2011, 2007), persiste el hecho que en las tres áreas estratégicas señaladas, los indicadores pertinentes muestran no solo un desempeño desigual entre los sistemas y países sino, además,

importantes rezagos, insuficiencias y debilidades, según revelan los gráficos y tablas presentados a continuación en este capítulo.

Significa, además, que la educación superior enfrenta, en esta zona del mundo, desafíos específicos de enorme magnitud.

En primer lugar, Iberoamérica presenta un cuadro de baja cohesión social, caracterizado por niveles agudos de exclusión, pobreza y desigualdad y por un insuficiente desarrollo de la educación fundamental. Todo esto, a pesar de los avances observados en el plano social y de la educación escolar¹, limita las oportunidades de las personas para progresar en la vida, debilita el tejido social y reduce el impacto de los avances logrados en el mejoramiento de las condiciones materiales de la población. Para la educación superior este panorama genera efectos negativos. Sociedades con desequilibrios básicos de equidad –como varias en América Latina– tienden a acentuar el carácter selectivo de las universidades y demás instituciones de enseñanza superior y producen efectos indeseados sobre la distribución del capital humano. A la vez, crea desafíos que las instituciones de educación superior no pueden eludir, especialmente con relación al acceso de los sectores, grupos y regiones postergados de la sociedad y en términos de la preparación de los profesores para el sistema escolar.

En segundo lugar, en el campo de los imperativos del crecimiento económico y la competitividad, y a pesar de una primera década del siglo XXI positiva en general para la región, particularmente en un grupo de países latinoamericanos, ahora la región sigue una senda de desaceleración económica iniciada en 2010², confirmando una trayectoria de crecimiento promedio mediocre durante las últimas décadas en comparación con el crecimiento promedio del mundo y el de los países en desarrollo. Su competitividad, condición para participar en las redes globales de producción e intercambio, sigue siendo limitada, en parte por la falta de capacidades para incorporar productivamente el conocimiento disponible e innovar. A la educación superior corresponde un papel clave en el desarrollo y expansión de estas capacidades, particularmente a través de la formación del capital humano profesional y técnico y la producción y transferencia de conocimientos necesarios para la innovación y el incremento de la productividad en todos los ámbitos de la sociedad y la economía.

En tercer lugar, el diagnóstico de la gobernabilidad revela debilidades estructurales y grados variables de inestabilidad e ineffectividad de las políticas y regulaciones necesarias para el buen funcionamiento de las sociedades. También en este frente, por tanto, la educación superior –a cuyo cargo se encuentra la formación de los grupos dirigentes de la sociedad y la creación de las bases de conocimiento para el diseño de políticas públicas– enfrenta un conjunto de nuevos retos. En adelante, su rol será evaluado no solo por su contribución a la reflexividad crítica de la sociedad sino, además, por su aporte a la solución de los problemas de la gobernabilidad democrática.

¹ CEPAL, América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015, Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38923-america-latina-y-el-caribe-una-mirada-al-futuro-desde-los-objetivos-de>. Ver asimismo Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015. Disponible en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf.

² OCDE, CAF, CEPAL, Perspectivas económicas de América Latina 2015 Educación, Competencias e Innovación para el Desarrollo. OCDE/Naciones Unidas/CAF, 2014.

En las tres direcciones aquí señaladas –esto es, cohesión e integración sociales, crecimiento y competitividad, e institucionalidad para la gobernanza– las instituciones de educación superior están llamadas a jugar un rol fundamental.

En efecto, a ellas cabe formar el capital humano superior necesario para avanzar en esas tres direcciones.

Un balance del estado de situación del capital humano en Iberoamérica muestra que, a pesar de los desarrollos de la última década, subsisten serias deficiencias que obstaculizan el desarrollo de los países³; deficiencias de volumen, acumulación, composición, distribución pero, además, de calidad del capital humano. Adicionalmente, existen insuficiencias formativas en todos los niveles, desde el inicio de la enseñanza obligatoria hasta el nivel superior y más avanzado.

En suma, aquí reside el mayor desafío para las universidades e instituciones de educación superior iberoamericanas al comenzar la segunda década del siglo XXI.

Las fallas y déficit detectados en su organización, funcionamiento y distribución se ubican en el centro mismo de su misión y contribución a la sociedad, resultando en un freno para el desenvolvimiento de las capacidades nacionales en el terreno de la integración y cohesión sociales, el crecimiento y la competitividad y la institucionalización y gobernabilidad de la democracia.

Este tercer Informe sobre la educación superior en Iberoamérica encuentra aquí su punto de arranque.

En vez de concebir a la educación superior como un sistema referido a sí mismo solamente y a sus problemas internos, propone en cambio, al inicio, una visión del contexto en que ella se desenvuelve y respecto del cual han de medirse sus avances y aportes.

Para ello describe, con apoyo en la información y la evidencia comparadas disponibles, el panorama existente en los tres ámbitos dentro de los cuales deben actuar las instituciones de educación superior y ofrece, con el mismo tipo de antecedentes, un esquemático balance del capital humano en el espacio iberoamericano. De allí surgen, con nitidez, los retos que conforman el horizonte de actuación próxima y a medio plazo de la educación superior.

³ El más reciente Informe de Capital Humano del World Economic Forum (2015), cuyo punto de partida es la premisa que el talento, no el capital, será el factor clave que vincule la innovación, la competitividad y el crecimiento en el siglo XXI, ubica a Portugal y España, respectivamente, en los lugares 34 y 41, mientras los países de América Latina ocupan lugares entre 45 y 96 dentro de los 124 países participantes en dicho estudio.

A.1. Desafío del desarrollo humano y cohesión social

A.1.1. Indicadores de desarrollo humano e integración social

	Índice de Desarrollo Humano (2014)*		Pobreza en la Población (2011 PPA)**		Índice de Desarrollo Educacional***	
	Puntuación	Ranking	<1,90 USD-PPP x día Último año disponible	<3,10 USD-PPP x día Último año disponible	Puntuación	Ranking
ARG	0,836	40	1,0	1,6	--	--
BOL	0,662	119	3,8	6,4	0,921	74
BRA	0,755	75	2,8	4,3	--	--
CHL	0,832	42	0,5	0,8	0,969	42
COL	0,72	97	2,5	5,3	0,902	80
CUB	0,769	67	--	--	0,981	28
CRI	0,766	69	0,6	1,4	0,948	58
ECU	0,732	88	1,7	4	0,951	57
ELS	0,666	116	0,7	3,2	0,909	78
DOM	0,715	101	0,6	2,4	0,891	83
ESP	0,876	26	--	--	0,987	15
GUA	0,627	128	4,0	9,8	0,85	88
HON	0,606	131	7,7	15,2	0,87	85
MEX	0,756	74	0,7	2,7	0,964	49
NIC	0,631	125	--	--	--	--
PAN	0,78	60	0,8	2,6	0,938	67
PAR	0,679	112	0,9	2,2	0,892	82
PER	0,734	84	0,9	3,1	0,913	77
PRT	0,83	43	--	--	0,976	33
URY	0,793	52	0,1	0,4	0,969	40
VEN	0,762	71	--	--	0,956	54
AUS	0,935	2	--	--	0,984	20
CAN	0,913	9	--	--	--	--
EST	0,861	30	1,2	0	0,984	23
GBR	0,907	14	--	--	0,996	1
KOR	0,898	17	--	--	0,975	35

* PNUD, Índice de Desarrollo Humano, 2015. Datos obtenidos de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf

** Banco Mundial Data Bank. Datos obtenidos de <http://datos.bancomundial.org/>

*** UNESCO, La Educación para Todos, 2000-2015: Logros y Desafíos. Datos obtenidos de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232435s.pdf>

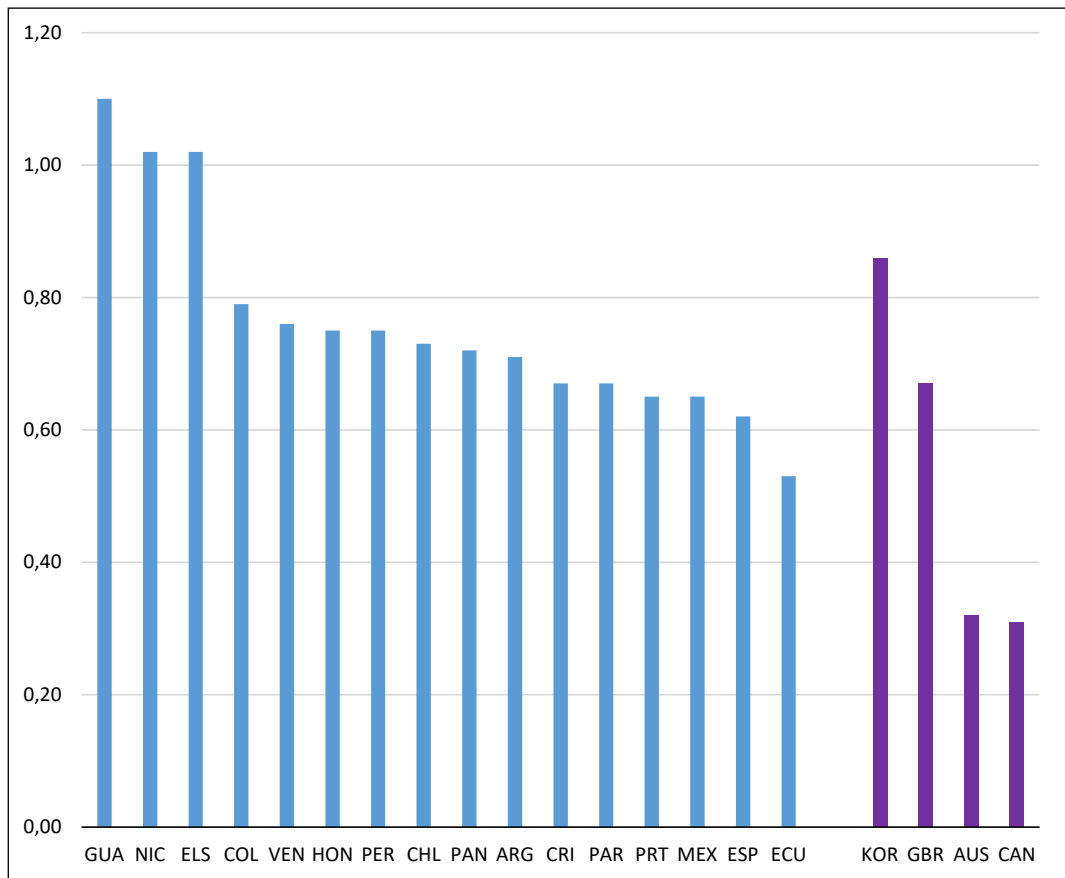
De acuerdo con la clasificación del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, de Iberoamérica solo España se ubica entre los 30 países con el más alto indicador el año 2014, situándose Estonia, del grupo de comparación en esa última posición. Argentina y Chile, de América Latina, se hallan ubicados por encima de Portugal, seguido de Uruguay y, a una relativa distancia, por Cuba. De cualquier forma, la mayoría de los países latinoamericanos se ubica en la categoría de desarrollo humano alto y una proporción menor califica como países con desarrollo humano medio. España, Argentina, Chile y Portugal califican entre los países designados como de desarrollo humano muy alto.

Los niveles de pobreza medidos con el estándar internacional son particularmente altos en Honduras, Guatemala y Bolivia, denotando la permanencia de grupos en situación de alta exclusión social.

El Índice de Desarrollo de la Educación para todos (IDE) es un índice compuesto que permite evaluar los progresos generales en el logro de la Educación para Todos. El valor del IDE estándar de un país determinado es la media aritmética de los cuatro elementos siguientes: (i) La enseñanza primaria universal; (ii) La alfabetización de adultos; (iii) La paridad y la igualdad entre los sexos, que es un promedio de los índices de paridad entre los sexos y de las tasas brutas de escolarización en la enseñanza primaria y en la enseñanza secundaria y de la tasa de alfabetización de adultos; y (iv) La calidad de la educación, medida en función de la tasa de supervivencia hasta el quinto grado. El valor del IDE oscila entre 0 y 1. El segundo de estos valores representa la plena consecución de la Educación para Todos en los cuatro objetivos. Este indicador, entre los países latinoamericanos, Cuba, Uruguay, Chile y México ocupan lugares dentro de los 50 países dentro del ranking mundial. España y Portugal ocupan los lugares 15 y 33 respectivamente, entreverados entre los países de mayor desarrollo del grupo de comparación.

A.1.2. Progreso en la senda del desarrollo humano

Incremento de puntuación en el Índice de Desarrollo Humano entre 1990-2014
Crecimiento anual medio del IDH (en porcentaje)

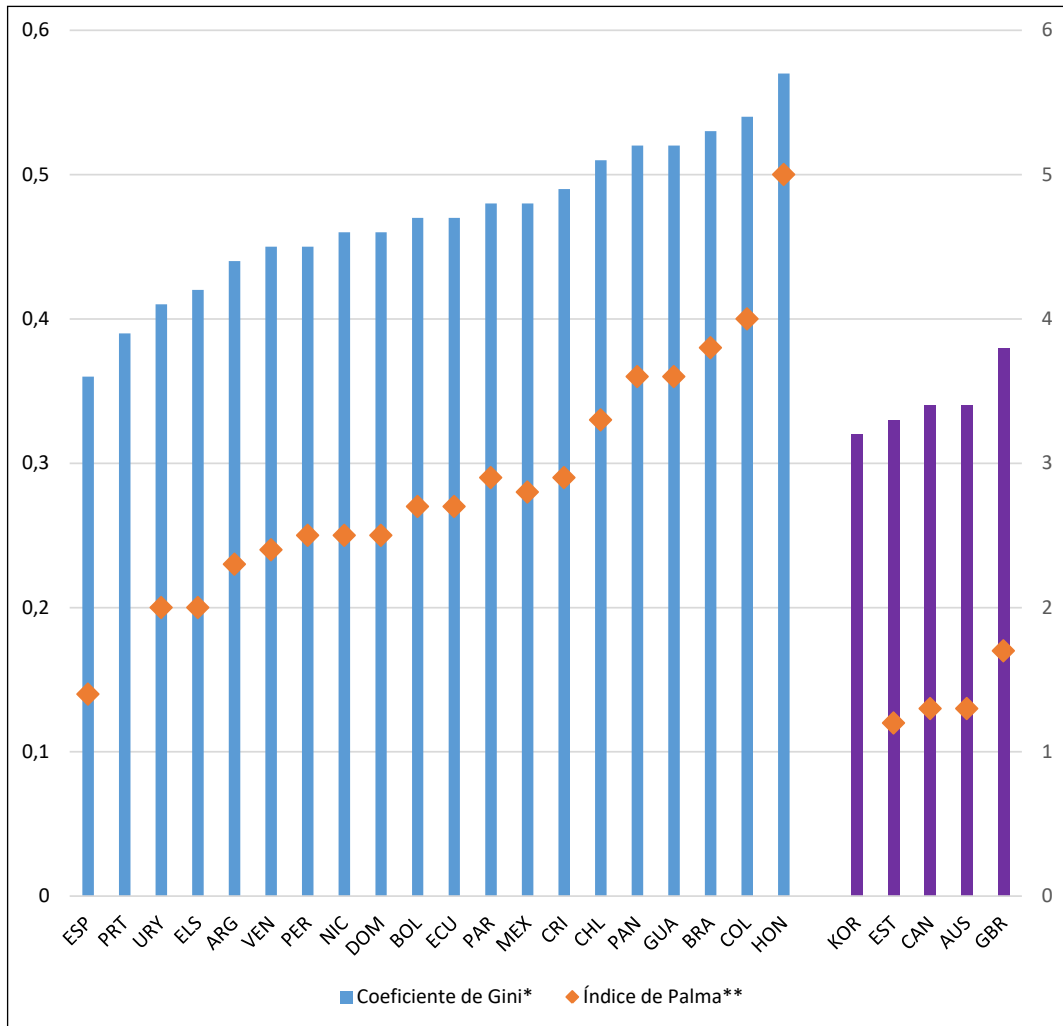


Fuente: Sobre la base de UNDP, Human Development Report 2015.

Todos los países de la región iberoamericana avanzan durante las últimas dos décadas en este indicador que refleja el estado de bienestar social en sus dimensiones básicas, en parte como resultado del ciclo económico favorable durante una parte importante del período y las políticas sociales por aquel sustentadas, mejoramiento que es especialmente notable en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. También Colombia, Venezuela, Honduras, Perú, Chile, Panamá y Argentina muestran una trayectoria positiva.

A.1.3. Desigualdad distributiva

Desigualdad del ingreso: Coeficiente de Gini e Índice de Palma, 2013



* Año 2013 o último año disponible

** Proporción entre la participación del 10% más rico en el PNB y la participación del 40% más pobre

Fuente: Sobre la base de UNDP, Human Development Report 2015.

La región latinoamericana continúa apareciendo como la más desigual a nivel mundial.⁴ En efecto, varios países aparecen entre los más desiguales del mundo. Es el

⁴ Según señala un estudio de la CEPAL, «En efecto, la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad de las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social, multiplicándose las brechas por cerrar, caminos por abrir, LC/G.2432(SES.33/3), Santiago de Chile, 2010, p. 13. A su turno, el World Economic Forum afirma: «El impacto destructivo de la extrema desigualdad sobre el crecimiento sostenible y la cohesión social es evidente en América Latina y el Caribe. Aunque la región ha logrado un éxito considerable en la reducción de la extrema pobreza

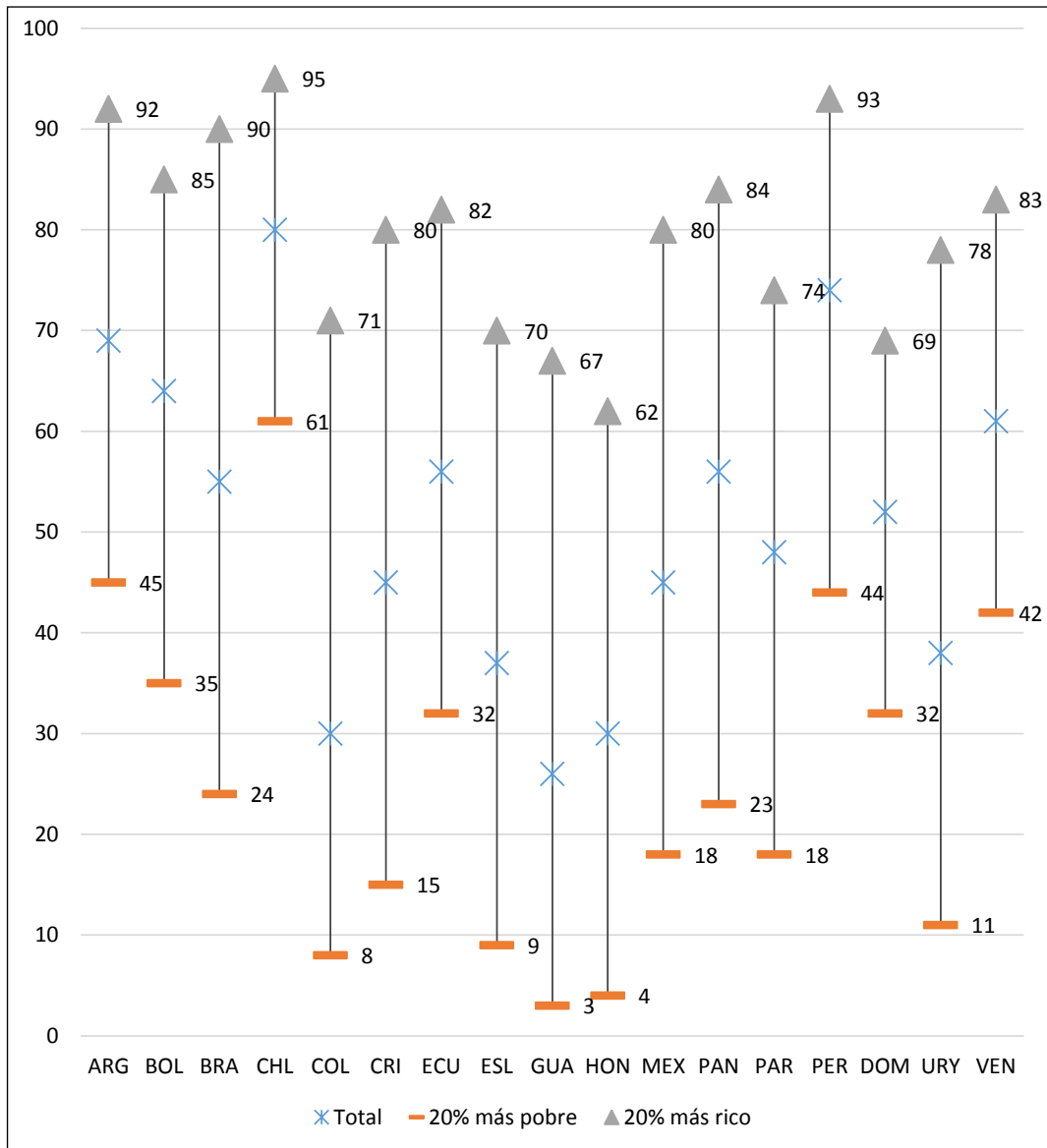
caso de Honduras, Colombia, Brasil, Guatemala, Panamá, Ecuador, Guatemala, Panamá y Chile. Estos países muestran un Gini igual o superior a 0.50, muy por arriba de España (0.36), Portugal (0.39) y de los países de comparación de otras regiones del mundo.

A su turno, el Índice (llamado de Palma) que mide la razón del ingreso o consumo del grupo más rico (10% de mayores ingresos) respecto del grupo más pobre (deciles I, II, III y IV) muestra más altos grados de polarización económico-social en países como Colombia y Honduras, donde el decil de mayores ingresos o consumo, alcanza una participación cuatro veces o más que la participación del decil de menores ingresos.

durante la última década, sigue mostrando niveles altos de desigualdad del ingreso y de la distribución de la riqueza, que han obstaculizado el crecimiento sostenible y la inclusión social. En América Latina y el Caribe, la desigualdad está impidiendo retornar a una trayectoria de crecimiento inclusivo, ante un entorno exterior desalentador, con una proyección de crecimiento para 2016 que la CEPAL estima en un 0,2%». WEF, Agenda, «América Latina es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?», 17 enero de 2016. Disponible en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/01/america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-mundo-asi-es-como-lo-solucionamos/>

A.1.4. Impacto de la desigualdad en la educación secundaria

Jóvenes de 20 a 24 años que culminaron la educación secundaria, según quintil de ingreso per cápita, alrededor de 2008 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de CEPAL, *Panorama Social América Latina*, 2010. Cap.II.

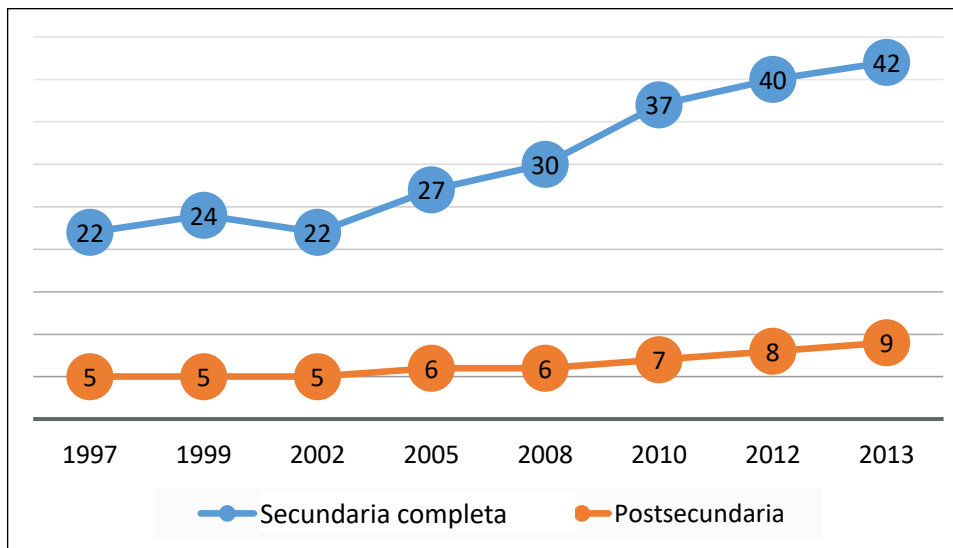
La aguda desigualdad latinoamericana en la distribución del ingreso se manifiesta en la educación; por ejemplo, a través del desigual nivel de conclusión de los estudios secundarios en personas de 20 a 24 años de edad según su origen socio-económico. Hay países que muestran una baja tasa de graduación escolar a la vez que un muy desigual éxito académico según quintil de ingreso. Es el caso de Guatemala, Colombia y Honduras. En oposición, otros países muestran tasas altas de

graduación y menor desigualdad en estos resultados, como ocurre en Chile, y en menor medida, en Perú y Argentina. A nivel general, en la región, la proporción de jóvenes de ingresos altos que se gradúa de secundaria triplica la proporción de sus pares pobres que logran este nivel educativo. Además, los avances son escasos en el promedio regional, según muestra un estudio de UNESCO.⁵

⁵ Se señala allí que la región latinoamericana «se caracteriza por una muy alta y persistente desigualdad en términos del nivel socioeconómico de las personas. En promedio, en 2010, solo el 21,7% los jóvenes de 20 a 24 años que pertenecían al quintil más pobre de sus respectivos países había terminado la educación secundaria. En contraste, el 78,3% de sus pares del quintil más rico completaron este nivel de educación, es decir, una brecha de 56,6 puntos porcentuales separaba en 2010 a ambos grupos, lo que significa que no hubo en este aspecto en la década pasada prácticamente ningún avance en la región, por cuanto en 2000 la misma brecha era de 57,3 puntos porcentuales.

A.1.5. Progreso escolar

América Latina (18 países): Logro educativo del quintil más pobre respecto al del quintil más rico, por nivel de educación, 1997-2013 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2015

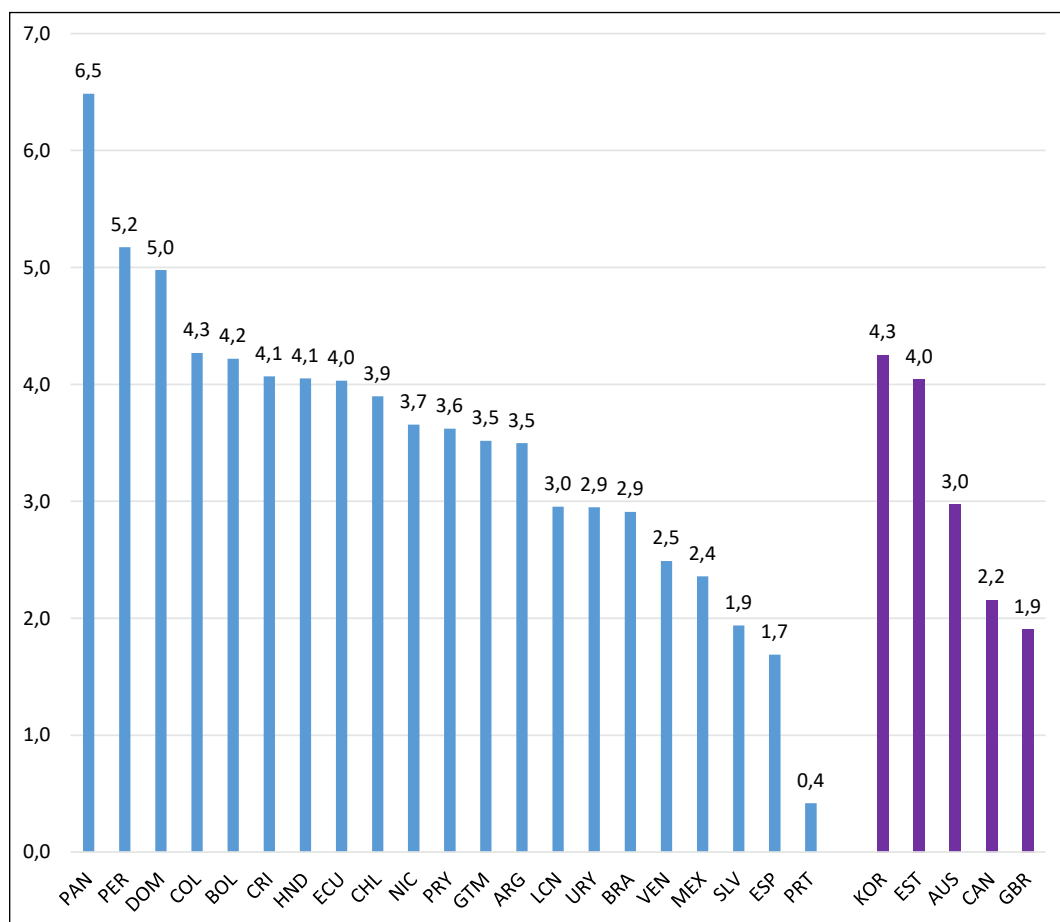
Si bien se observan avances durante las dos últimas décadas, resta aun un largo camino para cerrar las amplias brechas educativas por nivel de ingresos, particularmente en la educación secundaria y postsecundaria. Como ha señalado la CEPAL, un 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil más rico había concluido la secundaria en 2013, mientras que en el quintil más pobre esta tasa solo llegaba al 34%. Es decir, la conclusión de la secundaria en el quintil de menores ingresos (quintil I) fue equivalente a menos de la mitad (42%) de la observada en el quintil de mayores ingresos (quintil V). De todas formas, estas cifras representan un progreso visible en comparación con la situación de 1997, cuando la relación era de apenas un 22%.

En la educación postsecundaria, la brecha es apreciablemente mayor. En 2013, el porcentaje de población con ese nivel educativo alcanzó un 46% en el quintil más rico, mientras que en el quintil más pobre fue de apenas un 4%. Con todo, entre 1997 y 2013 la brecha tendió a reducirse; el logro educativo del quintil más pobre se incrementó como proporción del logro del quintil más rico, pasando del 5% al 9% en educación postsecundaria durante ese período.

A.2. Desafío del crecimiento y competitividad

A.2.1. Crecimiento económico durante las últimas décadas

Tasa anual promedio de crecimiento del PIB per cápita, 2000-2015 (en porcentaje)

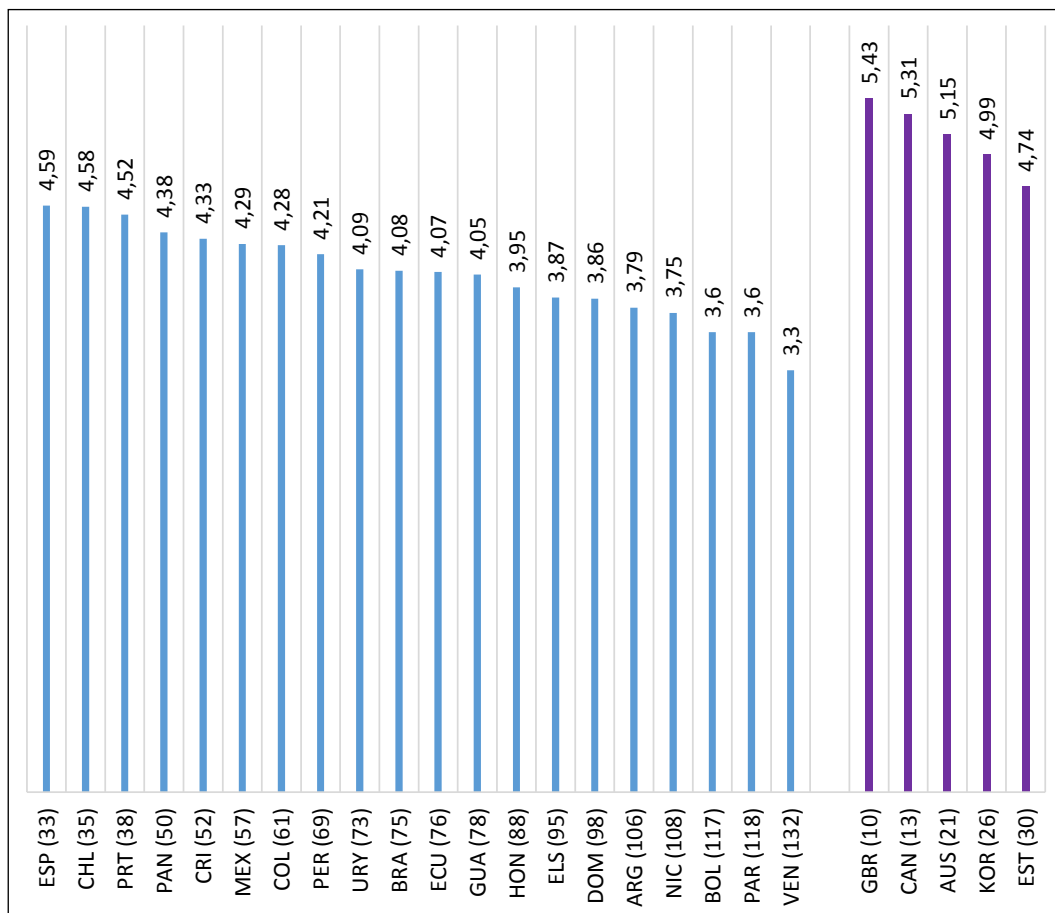


Fuente: Sobre la base de The World Bank, World Development Indicators, Database.

Aunque desigual entre países, el crecimiento anual per cápita promedio de Iberoamérica durante la primera década y media del Milenio (3,5%) aparece, mirado retrospectivamente, como satisfactorio. Particularmente vigoroso fue el crecimiento en estos años de Panamá, Perú y República Dominicana, ubicándose las tasas más bajas de la región en España y Portugal como consecuencia de la crisis de finales de la primera década.

A.2.2. Competitividad de las economías

Índice de competitividad global, 2015⁶
(Ranking entre 144 países y puntuación por país)



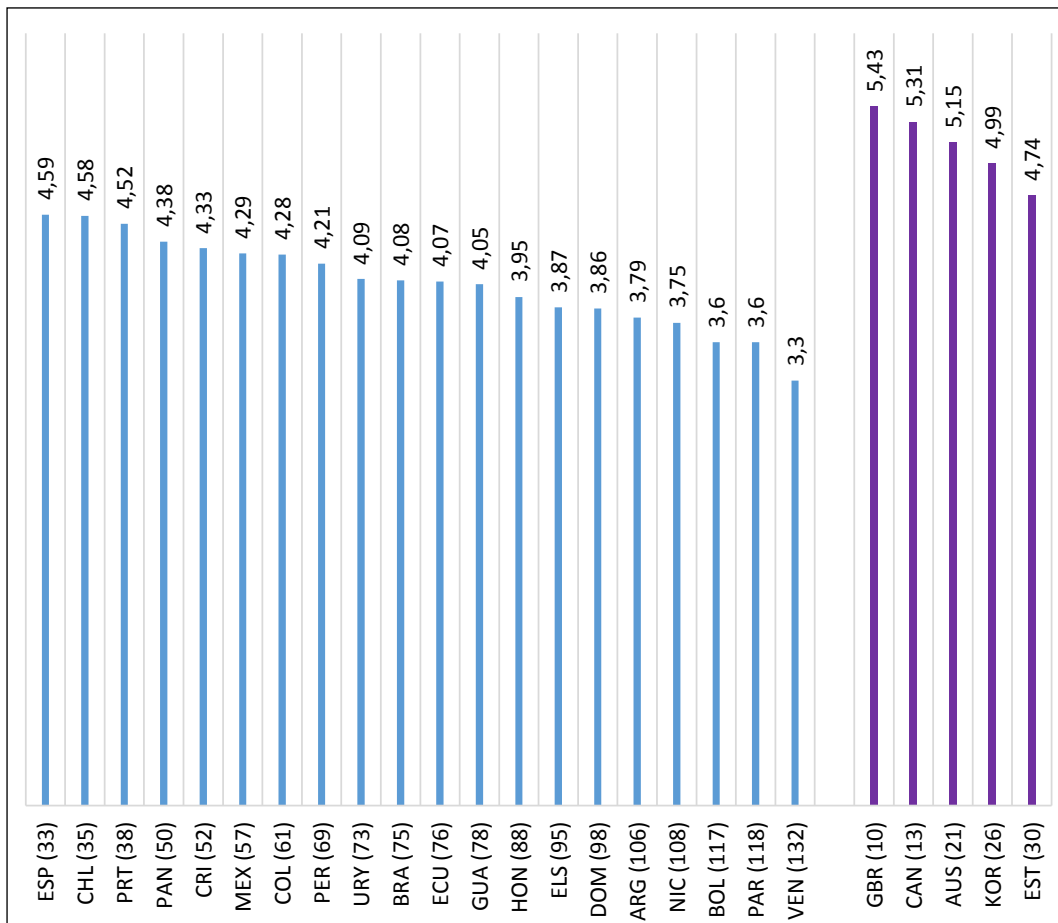
Fuente: Sobre la base de World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2015-2016.

Iberoamérica en su conjunto muestra un relativamente mediocre Índice de Competitividad Global, equivalente al de Guatemala y muy por debajo del grupo de comparación internacional. Dentro de la región España, Chile, Portugal y Panamá lideran, situándose entre los 50 países del mundo de mayor competitividad según el Índice del *World Economic Forum*. Cinco países ocupan lugares en el último tercio del ranking, incluyendo a Argentina, Nicaragua, Paraguay, Bolivia y Venezuela.

⁶ El Índice de Competitividad Global, ICG, se construye anualmente sobre la base de tres subíndices: Requerimientos Básicos (26.3%), Potenciadores de Eficiencia (50%) y Factores de Sofisticación e Innovación (23.7%). Estos subíndices están compuestos a su vez por doce pilares, tales como Instituciones, Infraestructura, Eficiencia del Mercado Laboral, Desarrollo Financiero, entre otros. Estos pilares se construyen a partir de 114 indicadores que se calculan a partir de datos «duros», tales como deuda pública, esperanza de vida, asistencia escolar, entre otros, y de datos cualitativos recolectados por la Encuesta de Opinión Ejecutiva, que en el caso de Chile es aplicada anualmente por la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, en su carácter de institución socia del WEF. (Universidad Adolfo Ibáñez, Chile, Índice de Competitividad Global 2015-2016).

A.2.3. Avance hacia la economía basada en conocimiento

Índice de Economía del conocimiento, 2012



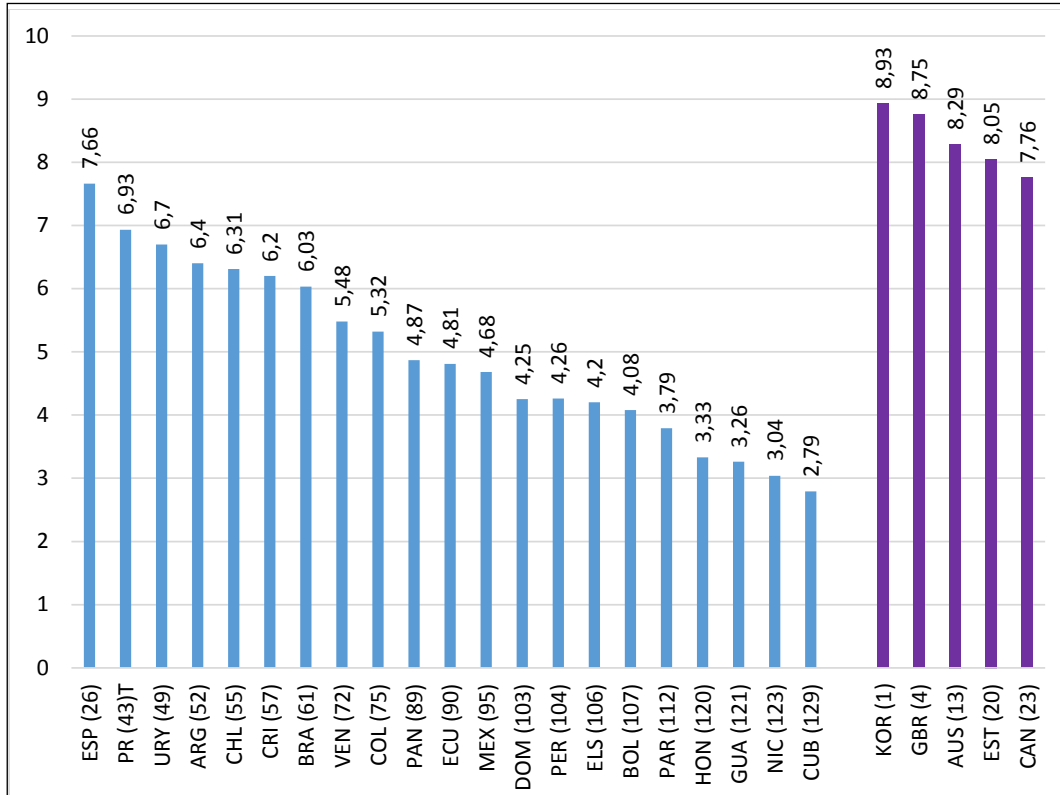
Fuente: Sobre la base de The World Bank, Knowledge Economy Index (KEI) 2012 rankings.

El avance de los países iberoamericanos hacia la economía global basada en el uso intensivo del conocimiento es todavía reducido, según muestra el indicador comparativo del Banco Mundial. Este mide la posición relativa de los países en función de múltiples indicadores agrupados en cuatro dimensiones claves; a saber, funcionamiento del régimen de incentivos económicos, nivel de desarrollo de la educación y el capital humano, capacidades de innovación y uso de TIC.

En una escala de 1 a 10, solo España, Portugal y Chile alcanzan cifras superiores a siete, situándose América Latina y el Caribe en su conjunto en el nivel 5,30, solo una fracción más arriba que en el Informe pasado de 2011 (con cifras para 2009), y los países más rezagados, Honduras y Nicaragua, por debajo de 3,50.

A.2.4. Avance hacia la sociedad de la información

Índice de Desarrollo de las TIC (IDT)⁷
(Ranking entre 167 países y puntuación por país)



Fuente: Sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), Informe sobre Medición de la Sociedad de la Información 2015.

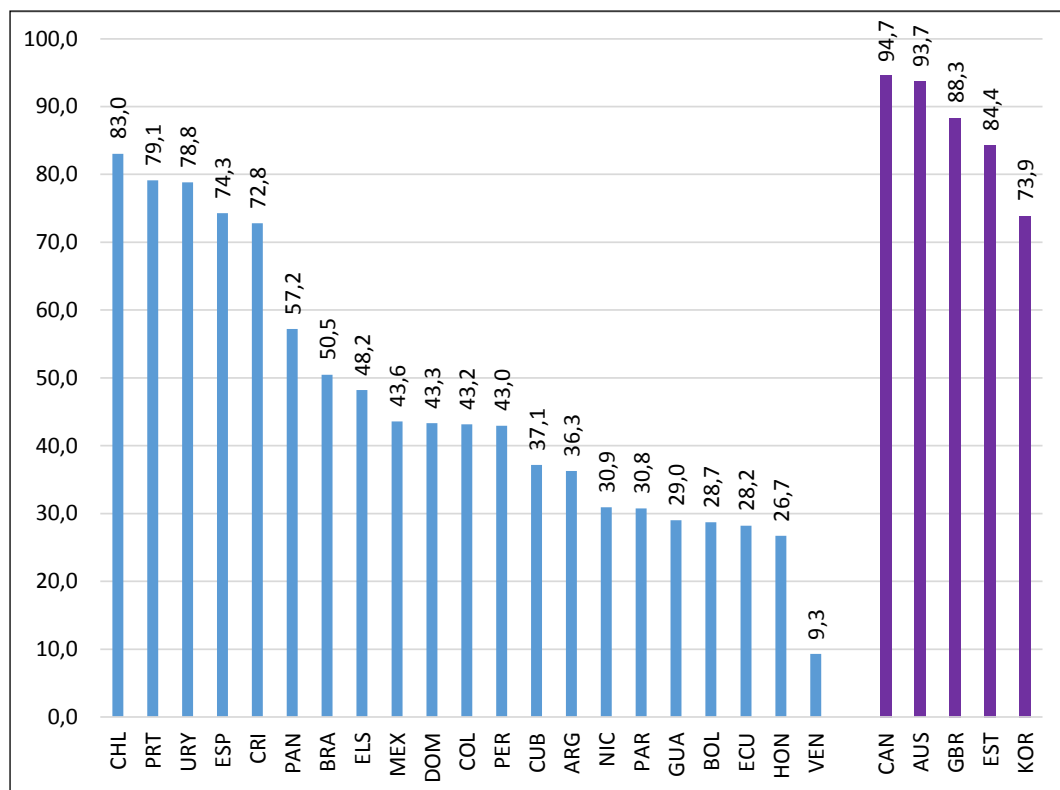
En un Índice de escala 1 a 10 de medición del progreso hacia la sociedad de información y redes, y entre 167 países y economías, España, Portugal, Uruguay, Argentina y Chile se ubican en el tercio superior pero a una considerable distancia de los países del grupo de comparación. El promedio de la región iberoamericana se sitúa justo al medio de la escala. En cambio, Cuba figura entre los países menos conectados del mundo.

⁷ El Índice de Desarrollo de las TIC (IDT) es un índice compuesto que combina 11 indicadores en una sola medida de referencia que se puede utilizar para supervisar y comparar la evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones entre los países y a lo largo del tiempo. Se divide en tres subíndices: de acceso, de utilización y de aptitudes, que corresponden cada uno a distintos aspectos del proceso de desarrollo de las TIC. El informe 2015 presenta los valores IDT de 167 economías.

A.3. El desafío de las instituciones públicas

A.3.1. Indicadores de Desarrollo Institucional

Promedio de indicadores de gobernanza por país, 2014
(Ubicación de percentil sobre 212 países y territorios)



Fuente: Sobre la base de The World Bank, Worldwide Governance Indicators, 2015.

Los valores indican la posición del país en una escala de 0 a 100, donde cero es el valor más bajo y 100 el máximo puntaje posible de obtener en cada indicador.

1: Los indicadores utilizados son: voz y accountability, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, imperio de la ley, control de la corrupción.

Para mayores detalles sobre la metodología y fuentes empleadas en la construcción de estos indicadores ver Worldwide Governance Indicators. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Los países iberoamericanos se caracterizan, en general, por poseer una institucionalidad débil en comparación con los países desarrollados. Solo Chile, Portugal y Uruguay, al igual que los países desarrollados usados en este estudio, se sitúan por sobre el percentil 75 en el Índice combinado que considera los valores medidos en seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, imperio de la ley y control de la corrupción. La mayoría, por el contrario, se ubica por debajo del percentil 50, dentro de un universo que comprende más de 200 países y territorios. Esta debilidad institucional puede expresarse en inestabilidad política, baja efectividad gubernamental y de las regulaciones públicas, débil imperio de la legalidad, corrupción y escasa responsabilidad de las autoridades oficiales ante la sociedad civil.

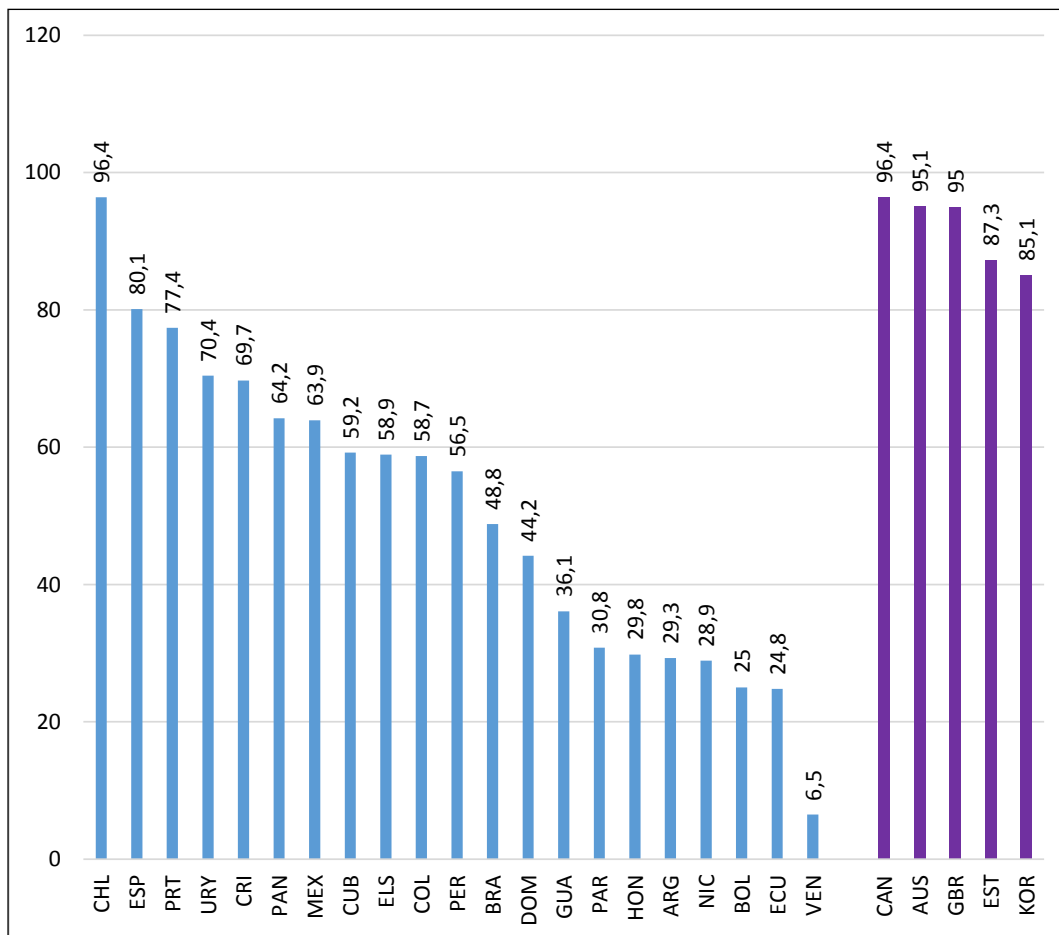
INDICADORES DE GOBERNABILIDAD 2014						
	Voz y rendición de cuentas	Estabilidad Política	Efectividad del Gobierno	Calidad de las regulaciones	Imperio de la Ley	Control de la corrupción
ARG	58,62	49,03	45,67	12,98	18,27	33,17
BOL	48,28	31,55	29,81	20,19	12,5	29,81
BRA	60,59	45,15	47,12	50,48	55,29	44,23
CHL	80,3	63,11	84,13	91,83	87,98	90,87
COL	45,81	10,68	49,52	67,79	42,31	42,79
CUB	6,4	65,53	52,88	7,21	32,21	58,65
CRI	83,74	67,48	69,23	70,19	71,15	75
DOM	53,69	54,37	37,02	51,44	40,38	23,08
ECU	39,41	45,63	34,62	14,9	13,46	21,15
ELS	52,22	40,29	53,37	64,42	35,58	43,27
ESP	77,34	58,25	84,62	75,48	79,81	70,19
GUA	34,98	24,27	24,52	47,6	14,42	28,37
HON	33,5	28,64	20,67	38,94	14,9	23,56
MEX	47,78	20,87	61,6	66,83	37,98	26,44
NIC	35,47	44,17	19,23	38,46	28,85	19,23
PAN	63,05	50,97	62,98	65,38	54,81	46,15
PAR	42,86	38,35	17,31	44,23	27,88	13,94
PER	51,23	27,67	43,75	69,23	33,17	32,69
URY	82,76	83,5	71,15	69,71	75,96	89,9
VEN	18,72	18,93	10,1	2,88	0,48	4,81
PRT	83,25	73,3	79,81	75	84,13	79,33
AUS	93,6	87,38	91,83	98,08	96,15	95,19
CAN	95,57	91,26	95,19	97,6	94,71	93,75
EST	85,22	72,33	81,25	93,27	86,54	87,5
GBR	92,12	60,98	92,79	97,12	94,23	92,79
KOR	68,97	53,88	86,54	83,65	80,77	69,71

Fuente: Sobre la base de The World Bank, Worldwide Governance Indicators. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Los valores indican la posición del respectivo país en una escala de 0 a 100, donde cero es el valor más bajo y 100 el máximo puntaje posible de obtener en cada indicador.

A.3.2. Calidad de la política

Promedio de indicadores de efectividad gubernamental¹ y calidad de las regulaciones² por país, 2014
(Ubicación de percentil sobre 212 países y territorios)



Fuente: Sobre la base de The World Bank, Worldwide Governance Indicators. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

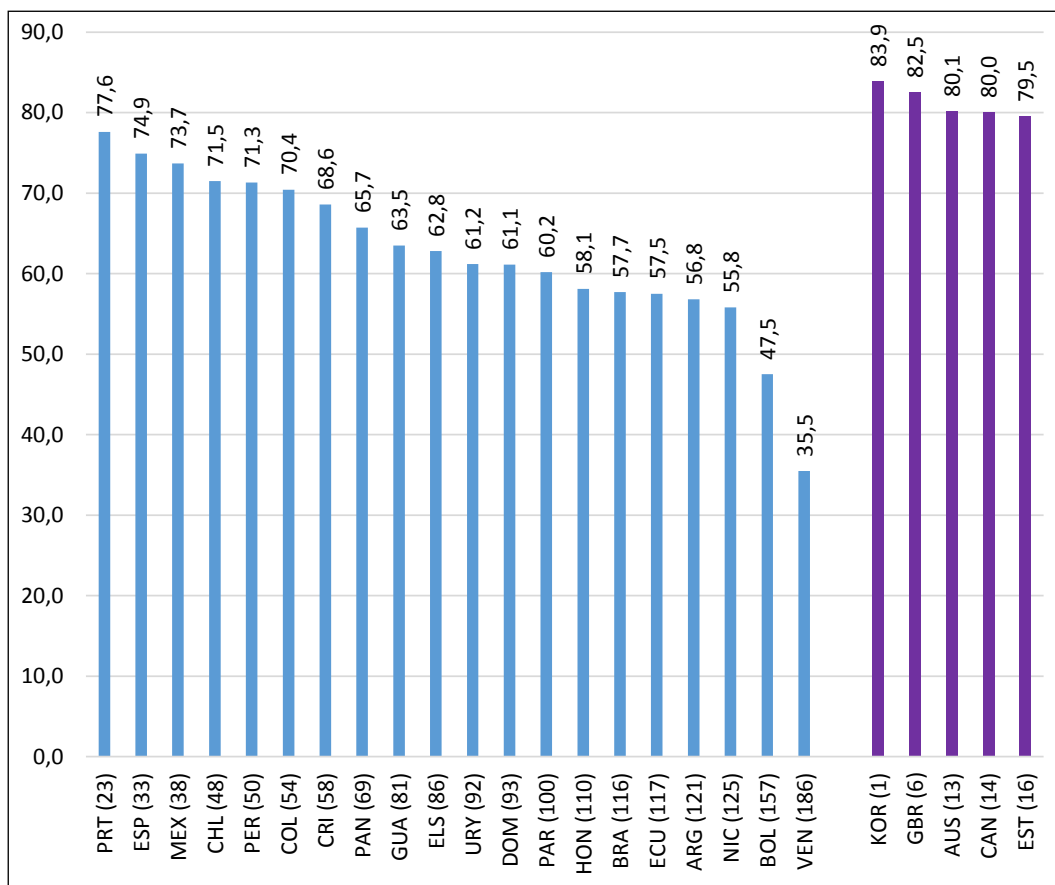
Los valores indican la posición del respectivo país en una escala de 0 a 100, donde cero es el valor más bajo y 100 el máximo puntaje posible de obtener en cada indicador.

- 1: El indicador de efectividad gubernamental considera la calidad de los servicios públicos y el personal funcionario y su grado de independencia respecto de presiones políticas y la credibilidad del compromiso gubernamental con esas políticas.
- 2: El indicador de calidad de las regulaciones considera la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas razonables y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

En particular, los indicadores de efectividad gubernamental y calidad de las regulaciones públicas –dos manifestaciones de la fortaleza relativa del régimen político-administrativo– aparecen débiles en la región en comparación con el grupo internacional, con pocas excepciones. Uno solo se ubica arriba del percentil 90.

A.3.3. Facilidad para hacer negocios

Doing business: efectividad regulatoria para los negocios
(Indicador de facilidad para hacer negocios⁸ en escala de 1 a 100)



Fuente: The World Bank, Doing Business 2016.

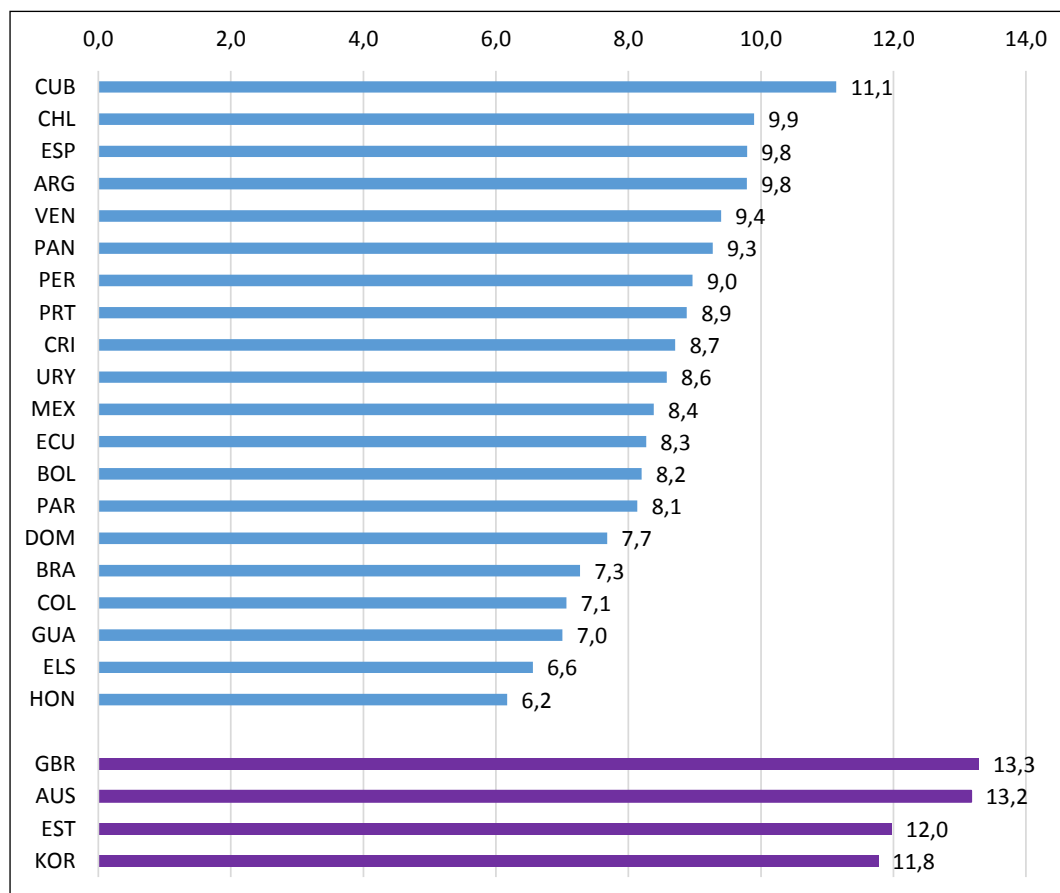
En este Índice, las economías se clasifican del 1 al 189 según la facilidad para hacer negocios. Una clasificación elevada indica un entorno regulatorio más favorable para la creación y operación de una empresa local. De la región iberoamericana, cinco países se encuentran entre los cincuenta primeros, que son Portugal, España, México, Chile y Perú. En el extremo de la menor facilidad para hacer negocios se ubican Nicaragua, Bolivia y Venezuela.

⁸ *Doing Business* analiza las regulaciones que afectan a 11 áreas del ciclo de vida de una empresa. Diez de estas áreas se incluyen en la clasificación de este año sobre la facilidad para hacer negocios: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversionistas minoritarios, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencia.

A.4. El desafío del capital humano

A.4.1. Educación en la población adulta

Años promedio de escolarización (Nivel CINE 1 y más) en la población de 25 años y más, 2014*.



Fuente: Unesco Institute for Statistics, Data Centre.

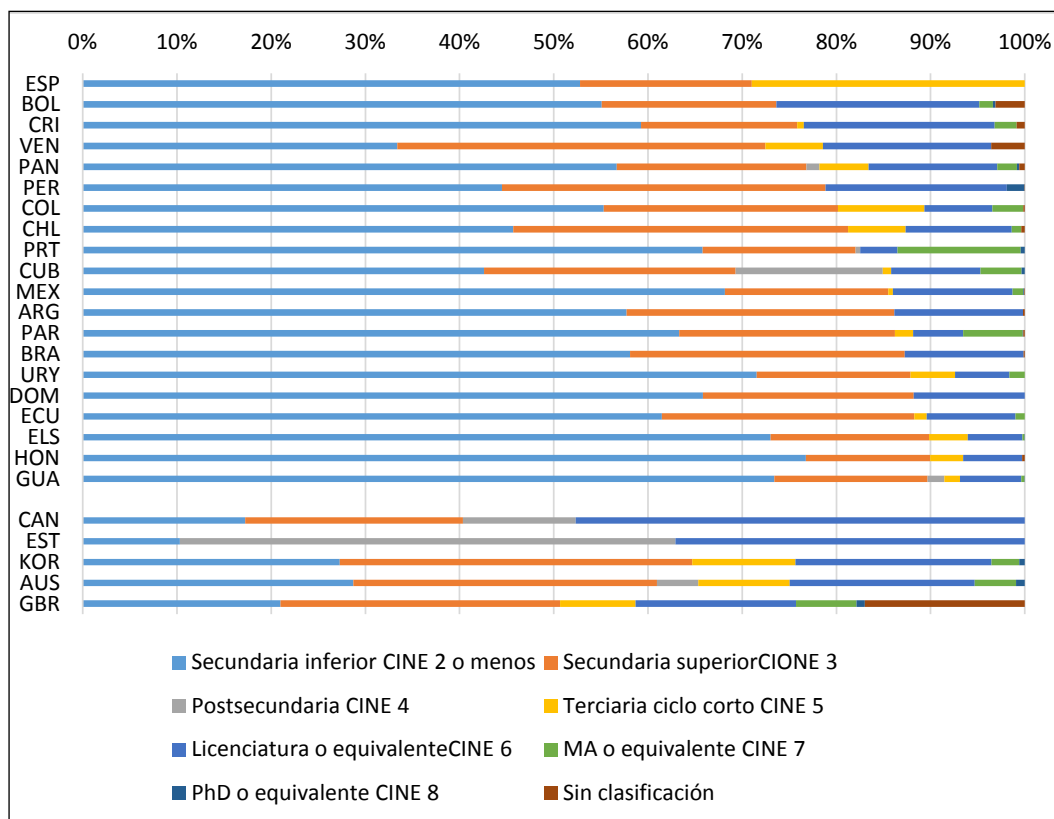
Para abordar las tareas del crecimiento y la competitividad, superar la pobreza, aumentar los niveles de cohesión social y participación social, y fortalecer las instituciones que facilitan la gobernabilidad democrática, las sociedades necesitan incrementar sostenidamente sus capacidades humanas. Los años promedio de la escolarización adulta son un indicador aproximado de esas capacidades, en cuanto se refiere a la permanencia en instituciones de educación formal.

Durante las últimas décadas, Iberoamérica viene aumentando su capital humano. No obstante, con la excepción de Cuba, este se halla todavía por debajo de lo exhibido por los países desarrollados. Mientras en estos últimos el capital humano de la población de 25 años o más se sitúa en torno a 12/13 años promedio de escolarización en Iberoamérica, además de Cuba, solo Chile, España y Argentina se hallan en torno a 10 años de escolarización. Algunos como Guatemala, Portugal y Venezuela han incrementado positivamente el nivel educacional de su población durante la última década.

A.4.2. Distribución del capital humano en la población

Logro educacional de la población de 25 años y más por nivel obtenido, 2014*
(en porcentaje)

(Países ordenado de mayor a menor según el porcentaje de la población con educación terciaria (CINE 5, 6, 7 y 8))



Fuente: Sobre la base de UNESCO Institute for Statistics, Data Centre 2016.

** O último año disponible después de 2000.

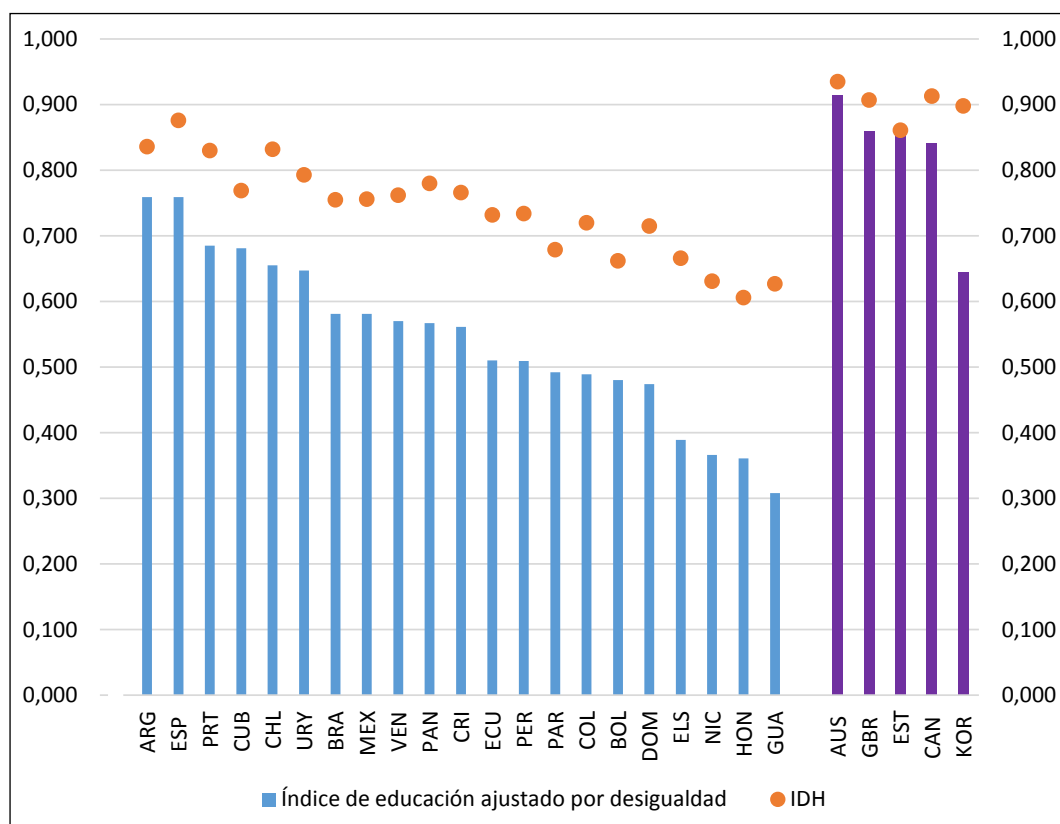
Nota: En algunos países las cifras reportadas en un nivel agrupan dos niveles.

Los niveles corresponden a la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de UNESCO del año 2011.

En la mayoría de los países de la región la mitad o más población adulta –con excepción de Venezuela, Cuba, Perú y Chile– posee secundaria inferior (CINE 2) o menos, cifra que se sitúa en torno a dos terceras partes de la población o más en Honduras, Guatemala, El Salvador, Uruguay, México, Portugal y República Dominicana. La mayor proporción de población con educación terciaria se encuentra en España, Bolivia, Costa Rica, Panamá y Perú. El perfil educativo de la población adulta es completamente diferente en los países del grupo internacional de comparación. Las personas con educación secundaria inferior o menos oscila entre 10% y 29% y las personas con educación superior entre un tercio (Australia) y casi la mitad en el caso de Canadá.

A.4.3. Nivel de desigualdad en la distribución del capital humano

Índice de educación ajustado por desigualdad* comparado con IDH, 2014



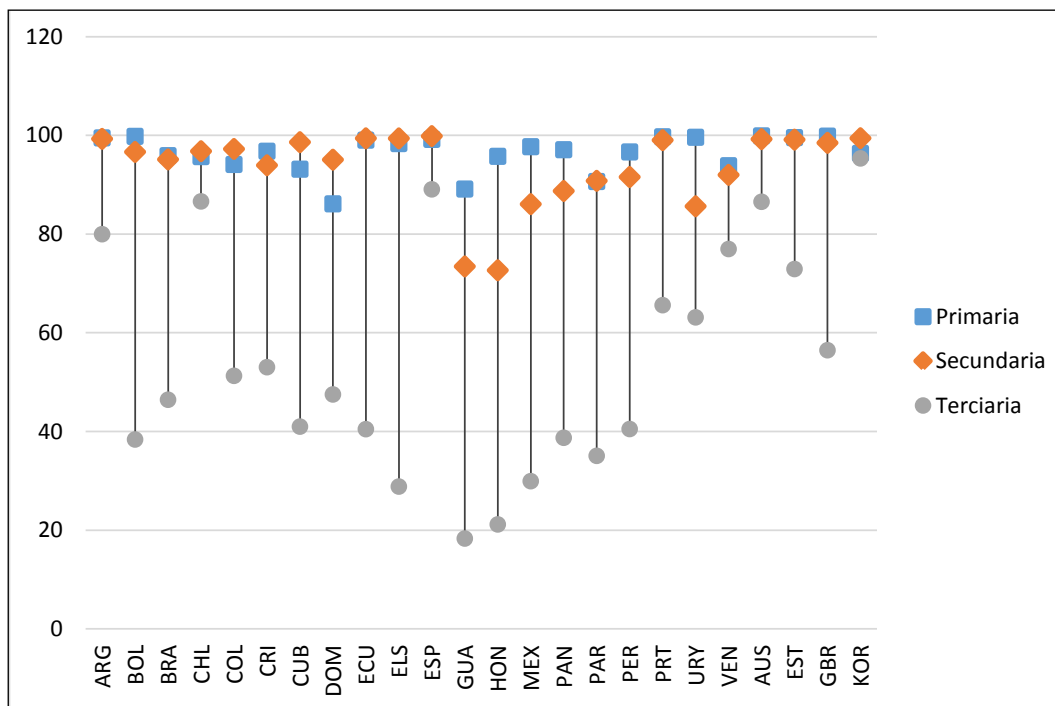
Fuente: Sobre la base de UNDP, Human Development Report 2015.

*El Índice de Desarrollo Humano de educación ajustado por la desigualdad se mide por la distribución de los años de escolarización de la población según la distribución del ingreso o consumo de los hogares. A mayor altura de la columna, menor desigualdad educativa. A mayor distancia entre el tope de la columna y círculo que indica el puntaje en el IDH, mayor es el efecto de la desigualdad en comparación con el IDH.

El Índice Educativo de los países medido por la distribución de los años de escolarización es relativamente alto en Argentina y España en primer lugar y en seguida en Portugal, Cuba, Chile y Uruguay. Todos los países de la región y del grupo de comparación internacional, con excepción de Estonia, muestran un efecto negativo de la desigualdad educación sobre su respectivo IDH. Este es particularmente intenso en varios países de América Central y, en el grupo de comparación, en la República de Corea.

A.4.4. Formación inicial de capital humano

Tasa de matrícula por nivel educativo, 2014¹ (en porcentaje)
(Educación primaria y secundaria, tasa neta; educación terciaria, tasa bruta)



Fuente: Sobre la base de UNESCO Institute for Statistics, Data Centre

* O último año disponible

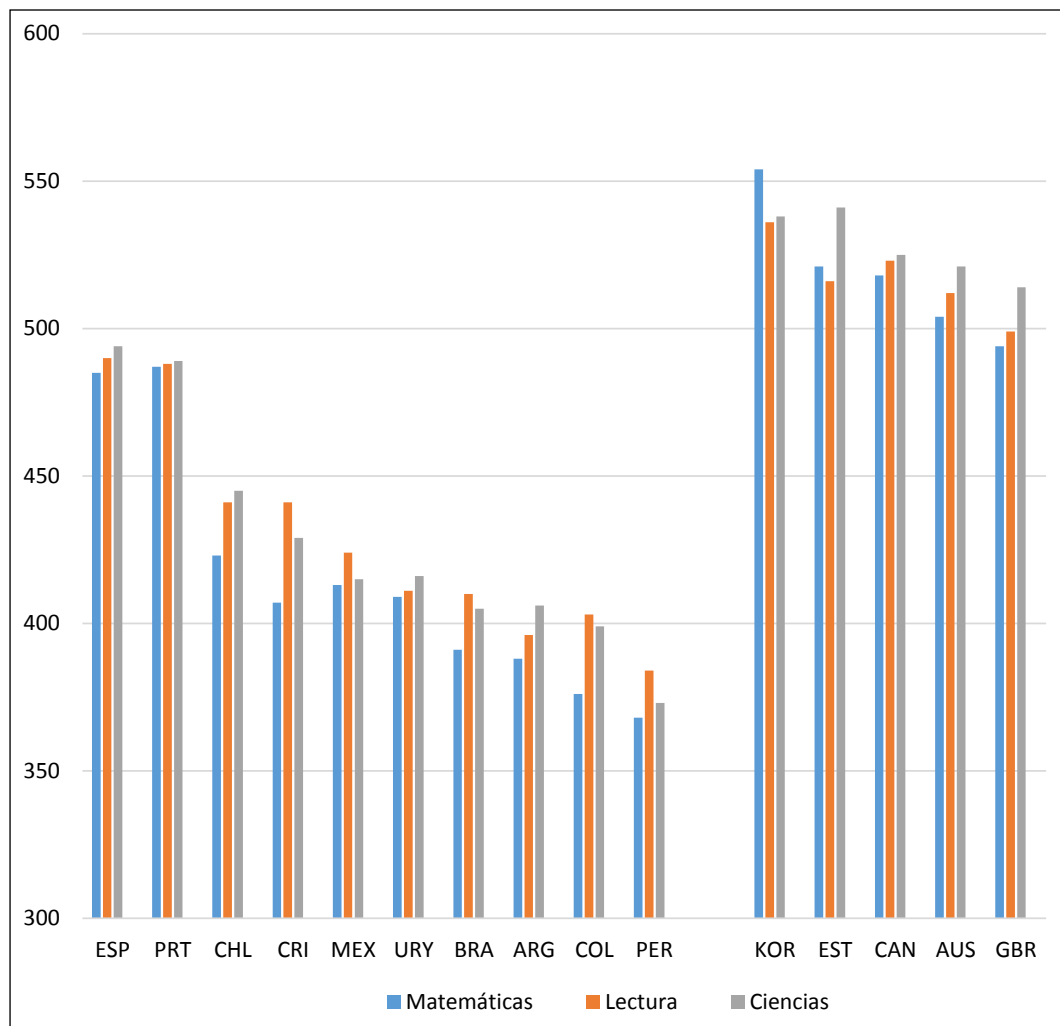
1: Para el nivel primario y secundario se considera la tasa neta de matrícula, que expresa el número total de estudiantes del respectivo nivel en las edades de cursarlo como porcentaje de la población total en dichas edades. El nivel terciario utiliza la tasa bruta de matrícula que expresa el número de estudiantes matriculados, independiente de su edad, expresado como porcentaje de la población en el grupo de edad teórica, establecido en cinco años posteriores a la edad oficial de graduación del nivel secundario.

La amplitud de la base formativa del capital humano tiene que ver inicialmente con la cobertura de los sistemas educacionales. Mientras la mayoría de los países incluidos en este Gráfico alcanza tasas de participación neta superiores a un 90% en el nivel de educación primaria, esta proporción cae a 75% en el nivel secundario en algunos de ellos. Ha habido pues importantes avances en el acceso al sistema escolar.

Algo similar ocurre en el nivel terciario, en cuanto a la tasa bruta de participación. Esta alcanza a un 80% o más en Argentina, Chile y España, tasas similares a las de los países de comparación, mientras en otros países de la región representa un 40% o menos de la población, como ocurre en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay.

A.4.5. Calidad de la formación inicial de capital humano

Puntuación media en las escalas de matemáticas, lectura y ciencias de PISA, alumnos de 15 años, 2012



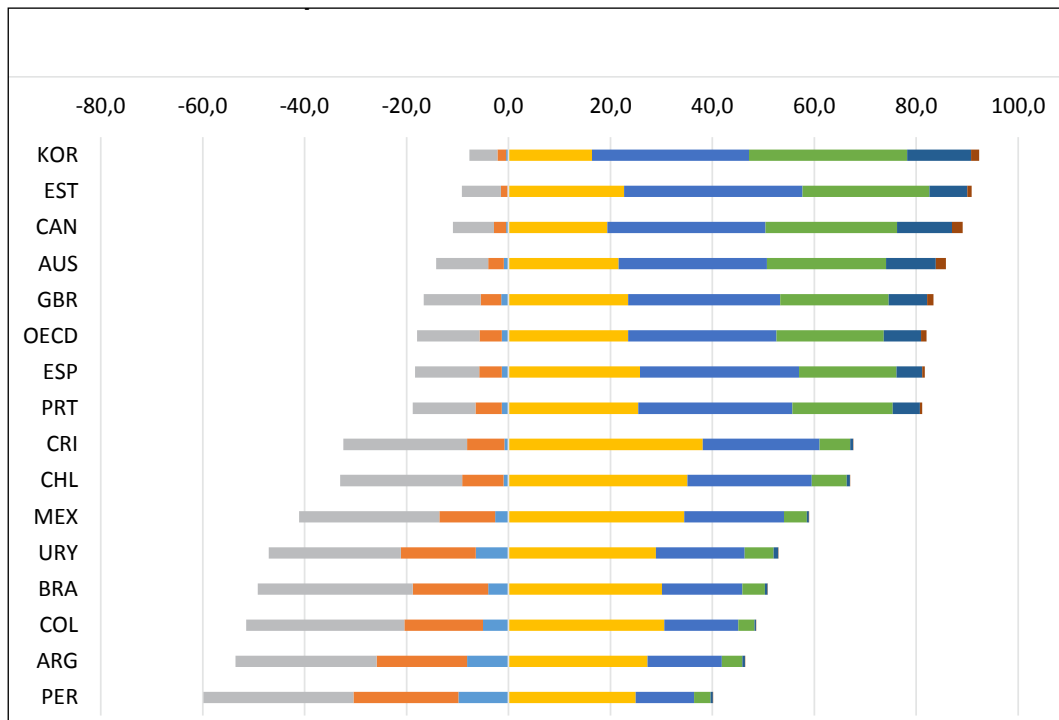
Fuente: Sobre la base de OCDE, Resultados de PISA 2102 en Foco, 2014

El capital humano se expresa cuantitativamente por los años promedio de escolarización de la población. Cualitativamente, en cambio, se mide por las competencias y habilidades adquiridas por los niños y jóvenes a lo largo de la vida a través de los procesos formales e informales de aprendizaje en que participan.

Este Gráfico muestra el nivel de competencia –esto es, de conocimientos y habilidades– adquirido por los estudiantes a los 15 años de edad, según la medición PISA en las escalas de matemáticas, comprensión lectora (*literacy*) y ciencias. Con excepción de España y Portugal, que se acercan al puntaje promedio de los países de la OCDE, los demás países del área iberoamericana participantes en esta prueba obtienen puntajes netamente inferiores, especialmente en el dominio de las matemáticas. Las diferencias con los países latinoamericanos que componen el panel de comparación equivalen a alrededor de dos años en el caso de Chile y a alrededor de cuatro años en el caso del Perú.

A.4.6. Niveles de competencia de los alumnos

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de competencia en la escala de lectura en la prueba PISA 2012, alumnos de 15 años



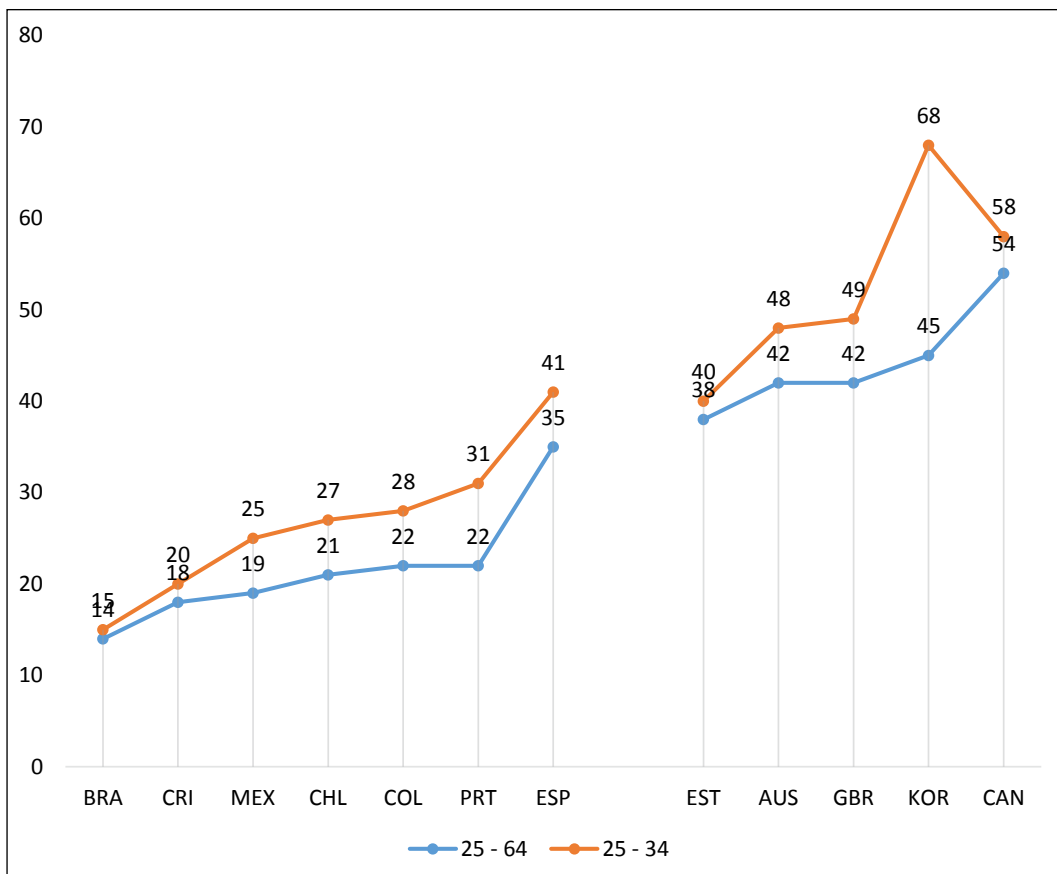
Fuente: Sobre la base de OECD, PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Mathematics, Reading and Science

Adicionalmente, es motivo de especial preocupación la distribución de los alumnos iberoamericanos entre los seis niveles de dominio de competencias lectoras que identifica PISA.

Si se considera que el nivel 1b y aquel por debajo de este indican fallas graves en la capacidad de utilizar la competencia lectora como herramienta para la adquisición de conocimiento y habilidades en otras áreas, y que en el nivel 1a los alumnos solo son capaces de realizar las tareas más sencillas desarrolladas por el examen PISA, se concluye que entre los países de Iberoamérica, con excepción de Portugal y España, entre un 30% y un 60% de los estudiantes se hallan en esta situación de serio déficit. Si a ello se agrega el porcentaje que solo alcanza el Nivel 2, definido como aquel que permite realizar tareas lectoras básicas, se concluye que entre dos tercios y hasta un 80% de los alumnos latinoamericanos, según los países, no han logrado, a los 15 años, las competencias de desempeño mínimas para operar adecuadamente en la sociedad de la información. Esta realidad contrasta fuertemente con la de los países de la muestra internacional de comparación, donde la proporción de jóvenes con bajos resultados oscila entre 10% y 20%.

A.4.7. Presencia de la educación superior en la población

Población de 25 años y más con educación superior por grupo de edad, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Sobre la base de OPECD, Education at a Glance 2015

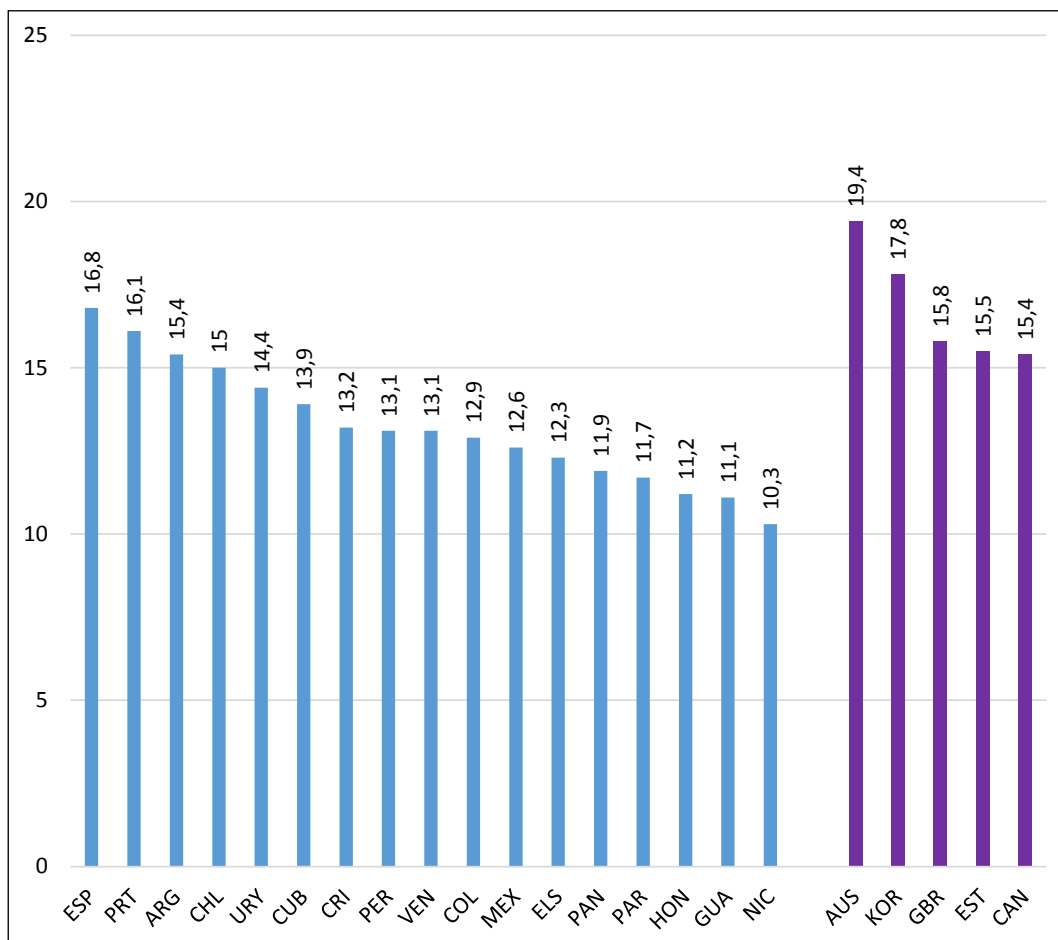
El capital humano avanzado de una sociedad está compuesto especialmente por personas que han cursado estudios de Nivel 5 (técnicos de ciclo corto), de Nivel 6 (bachillerato o licenciatura), de Nivel 7 (maestría o equivalente) y de Nivel 8 (doctorado o equivalente), según la Clasificación Internacional Estandarizada de la Educación - CINE 2011.

Para el grupo de países iberoamericanos con información comparable, la proporción de la población de 25 años y más con estudios superiores, se ubica entre un 14%, en el caso de Brasil, y un 35%, en el caso de España, cifra esta última claramente inferior a la de los países desarrollados de comparación, donde oscila entre un 38% en Estonia y un 54% en Canadá.

A su turno, el porcentaje de personas con educación terciaria viene evolucionado positivamente en todos los países incluidos en la muestra, mostrando un avance en la acumulación intergeneracional de capital humano avanzado de entre 1 punto en Brasil y 9 en Portugal, con un promedio levemente superior a 5 puntos porcentuales en América Latina y un máximo de 23 puntos en el caso de Corea entre los países del grupo de comparación.

A.4.9. Expectativa de escolarización

Esperanza de vida escolar, hombres, 2014 (en años)



Fuente: Sobre la base de UNDP, Human Development Report. Expected years of schooling, males (years).

Como señala la UNESCO, una esperanza de vida escolar relativamente elevada indica una mayor probabilidad que los niños destinen más años a su educación y se asocia con tasas más altas de retención dentro del sistema educativo. Sin embargo, dado el efecto de repetición, el número de años esperado no coincidirá, necesariamente, con el número esperado de grados completados. En la región iberoamericana, las nuevas generaciones aparecen en varios países con una esperanzan de escolarización de 15 años o más, similar a la de países desarrollados como muestran las cifras del grupo de comparación en los casos de Gran Bretaña, Estonia y Canadá. Dentro de la región, la brecha de años esperados de educación alcanza a alrededor de cinco años entre los países situados en los extremos de la escala.

A.5. Políticas y estrategias para el desarrollo de la educación superior

Según los miembros del panel de expertos nacionales consultados para este Informe, solo en un tercio de los países participantes las políticas de educación superior ocuparon un lugar prioritario dentro de las agendas de los gobiernos durante el período 2011-2015.

Prioridad

SÍ							NO													
CHI	CRI	CUB	ECU	HON	MEX	NIC	ARG	BOL	BRA	COL	ELS	ESP	GUA	PAN	PAR	PER	PRT	DOM	URY	VEN
1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14

A su turno, el clima en que las políticas se han discutido, sea que ellas tengan o no prioridad, ha sido percibido por el panel en la mayoría de los países como de relativo consenso o indiferencia antes que como un clima confrontacional. No hay una asociación necesaria entre alta prioridad del tema y clima más o menos consensual y caben, por el contrario, diversas combinaciones. En algunos casos el consenso nace de una iniciativa bien articulada con las principales partes interesadas (*stakeholders*), que cuenta con respaldo político y con la opinión favorable de los medios de comunicación. En otros casos, el proyecto de reforma se convierte en eje de una confrontación. En varios países se da cuenta de una modificación del clima político y de opinión dentro del período, pasándose de un clima confrontacional a uno de consenso o viceversa.

Clima

Consenso								Confrontación						Indiferencia		
ARG	CRI	CUB	ECU	ELS	MEX	NIC	DOM	BOL	CHI	ESP	PER	PRT	VEN	BRA	GUA	URY
1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	1	2	3

Ahora bien, la prioridad otorgada a las políticas dirigidas a este sector ha tenido diversos objetivos, de mayor o menor alcance. Por ejemplo, en un número importante de países hubo iniciativas significativas de cambio de la legislación de base de la educación superior.

Legislación de base

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

De modo pues que en un número importante de países se han puesto en discusión durante el último quinquenio aspectos importantes de la estructura institucional

de provisión de educación terciaria o de su regulación, control de calidad y financiamiento. En varios países se modificó la ley de base; en unos pocos, un cambio similar tuvo lugar en los años finales del quinquenio anterior.⁹

Además, se han discutido y aprobado normas básicas para el financiamiento de los sistemas nacionales; arreglos institucionales y procedimientos para el aseguramiento de la calidad y la acreditación; algunas cuestiones relativas a la organización de la docencia, como marcos nacionales de cualificaciones y normas para ampliar la equidad en el acceso.

Como hipótesis más general podría plantearse que los gobiernos de la región, particularmente en la parte latinoamericana, están buscando por diversos medios establecer un mejor balance entre el papel conductor, regulador y financiador del Estado por una parte y, por la otra, el funcionamiento del sector privado de la educación superior. Este, como se muestra más adelante, ha alcanzado un peso significativo –en torno a la mitad– dentro de la matrícula terciaria total y tiene igualmente un peso significativo en el financiamiento de los respectivos sistemas nacionales. Este sector, que durante las últimas décadas se expandió fuertemente favorecido por políticas de mercado que solían ser poco exigentes para los proveedores institucionales, estaría siendo ahora regulado con mayor atención, sujeto a reglas más demandantes desde el punto de vista del aseguramiento de la calidad y sometido a requisitos de rendición de cuentas y transparencia que antes solo se hallaban débilmente presentes.

Lo anterior no significa que estemos frente al surgimiento de un «nuevo contrato» entre el Estado y las instituciones de educación superior. Más bien, se trata de sucesivos ajustes en dicha relación, dentro de sistemas nacionales que en su gran mayoría mantienen un régimen de provisión mixta (estatal y privada) y de financiamiento mediante esquemas de costos compartidos (esto es, con recursos provenientes de fuentes fiscales y privadas).

Estos procesos de modernización incremental de la gobernanza de los sistemas explica también el gradual aumento en el número de países que a esta altura cuentan con un cierto grado de planeamiento de su desarrollo o al menos con una visión estratégica de mediano plazo. En algunos casos esta visión ha sido construida durante los procesos de cambio legislativo; en otras, obedece a consultas amplias impulsadas a veces por los gobiernos y, en ocasiones, por las propias instituciones de educación superior. No siempre los documentos aprobados tienen una clara especificación de metas e indicadores para evaluar su cumplimiento; es decir, en ciertos casos adoptan la forma de una declaración de intenciones sin atribución de responsabilidades.

Estrategia

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

⁹ Para una revisión de políticas del período anterior, véase J. J. Brunner y C. Villalobos (eds.), *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2014.