

Federaciones

LO NUEVO DEL FEDERALISMO EN EL MUNDO

Junio/Julio 2007

El *Governator* y la revolución de la “bandera del oso”

**MÉXICO: UN FRENTE
COMÚN PARA COMBATIR A
LOS CAPOS DE LA DROGA**

**SUIZA: NUEVAS LEYES
PARA FRENAR EL INGRESO
DE REFUGIADOS**

**AUSTRIA: LOS EXPERTOS
FRENTE A LA
CONSTITUCIÓN**

Nigeria.
Canadá.
Austria.
Suiza.
Australia.
India.
México.
Etiopía.
... la lista sigue creciendo.

Ocho países federales se han convertido en gobiernos socios del Foro de Federaciones. Unimos a servidores públicos, funcionarios electos y académicos de países federales para compartir conocimientos y mejores prácticas para enfrentar retos difíciles. Revise nuestro sitio electrónico, forumfed.org, para ver qué hay de nuevo.

Nuestra misión

El Foro de Federaciones es una organización independiente que se inició en Canadá y que recibe el apoyo de muchos países y gobiernos.

El interés del Foro se centra en las contribuciones que el federalismo hace y puede hacer para el mantenimiento y la construcción de sociedades y gobiernos democráticos. El Foro busca alcanzar este objetivo a través de:

- la construcción de redes internacionales que fomenten el intercambio de experiencias de gobernanza federal;
- el incremento del aprendizaje y la comprensión mutuos entre los profesionales del federalismo, y
- la difusión del conocimiento y de la asesoría técnica de interés para las federaciones existentes y en beneficio de los países que buscan introducir elementos federales en sus estructuras de gobierno y en sus constituciones.



Visite forumfed.org para saber más sobre federalismo.



JUNIO | JULIO 2007
VOLUMEN 6, NÚMERO 2

Federaciones



SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior en 12 federaciones

La administración y el financiamiento de las instituciones de educación superior.

Aquí los encargados de los distintos departamentos de la Universidad de Kashmir usan los tradicionales turbantes de color rosa durante la asamblea a la que fueron convocados en Srinagar, India.



AP PHOTO/RICH PEDRONCELLI

El *Governator* y la revolución de la “bandera del oso”

Arnold Schwarzenegger, gobernador de California, durante su discurso de toma de posesión en Sacramento el pasado mes de enero. Schwarzenegger fija un nuevo rumbo para su estado en cuanto a los asuntos relacionados con el control de la contaminación atmosférica, la atención de la salud, la conservación del medio ambiente y la energía. El *Governator* ha ocupado los espacios que el gobierno federal ha dejado vacíos.

Una nueva presentación para la revista

La revista *Federaciones*, con su nuevo diseño, le da la bienvenida. Su presentación y estilo ofrecen un marco más contemporáneo para la publicación de nuestras noticias y artículos de fondo sobre el federalismo y los países de régimen federal.

El propósito de esta nueva presentación, nos dice su diseñador David Berman —quien reside en Ottawa— es “pasar del anterior formato de periódico al de una revista y, a la vez, mejorar la tipografía, la fluidez y el uso tanto del papel como del color”.

El rediseño incluye una nueva versión electrónica de la revista que usted puede ver en forumfed.org.

NOVEDADES

- 2 Estados Unidos: El *Governator* y la revolución de la “bandera del oso”**
POR ANDREW MCINTOSH
- 4 México: Un frente común para combatir a los capos de la droga**
POR LISA J. ADAMS
- 6 Suiza: Nuevas leyes para frenar el ingreso de refugiados**
POR CAROLINE ZUERCHER
- 30 Austria: Los expertos frente a la Constitución**
POR PETER BUSSJÄGER

SECCIÓN ESPECIAL

- 7 La educación superior en doce federaciones**
POR ARTHUR M. HAUPTMAN
- 10 Nigeria: La educación superior reclama atención urgente**
POR KOLE SHETTIMA
- 11 Australia: La democratización y el aumento de la deuda estudiantil**
POR DERYCK M. SCHREUDER
- 13 India: Cómo aumentar el cupo de estudiantes en millones**
POR SUDEEP BANERJEE
- 14 España: La democracia y la descentralización han llegado a los campus**
POR FRANCISCO MICHAVILA Y JORGE MARTÍNEZ
- 16 Alemania/Suiza/Bélgica: Los cambios se suceden con rapidez en los tres países**
POR RICHARD VAN LOON Y ADRIE DASSEN
- 19 Brasil: Las medidas impositivas apoyan a los alumnos necesitados**
POR JACQUES SCHWARTZMAN
- 21 México: La educación superior se descentraliza**
POR ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
- 22 Venezuela: ¿Son compatibles la revolución y la educación superior?**
POR MARÍA CRISTINA PARRA SANDOVAL
- 24 Canadá: Excelencia sin la participación de un ministerio federal**
POR RICHARD VAN LOON
- 25 Estados Unidos: Treinta por ciento de la población cuenta con un título de licenciatura**
POR ARTHUR M. HAUPTMAN

OTRAS SECCIONES

- LA PÁGINA DEL PROFESIONAL**
- 28 La “embajada” de un *Land* alemán ante la Unión Europea**
ENTREVISTA A HANS STEIN POR ROD MACDONELL
- LA PÁGINA DEL PRESIDENTE**
- 32 La trampa de la unanimidad**
POR GEORGE ANDERSON



AP PHOTO/RICH PEDRONCELLI

De pie, orgullosamente delante de la “bandera del oso” de la efímera República de California de 1846, el gobernador Arnold Schwarzenegger anuncia su presupuesto el pasado 14 de mayo. Después de 161 años, Schwarzenegger está reestructurando el federalismo estadounidense.

El *Governator* y la revolución de la “bandera del oso”

POR ANDREW MCINTOSH

FRUSTRADO POR LA INACTIVIDAD del gobierno federal en asuntos vitales para los 37 millones de residentes de su estado, el gobernador de California, Arnold Schwarzenegger, ha enfrentado por sí mismo algunos de los problemas más importantes, haciendo a un lado a un Washington preocupado por la guerra y los asuntos internacionales.

En esta forma, el populista Schwarzenegger se transformó de millonario hollywoodense y héroe de acción cinematográfico —el *Terminator*— en un más amable y ambicioso personaje de acción en el escenario político nacional —el *Governator*— en la interpretación de sí mismo en el papel de líder de un estado nacional que se ha ganado por derecho propio un lugar en la escena global.

Luciendo sus características corbatas de seda, su amplia sonrisa y su escultural y atractivo aspecto hollywoodense, el políticamente hábil Schwarzenegger ha emprendido en su segundo periodo al frente del gobierno estatal lo que el profesor Jonathan Taplin, de la Universidad del Sur de California, ha llamado la “revolución de la bandera del oso”, en referencia al imponente oso pardo que ocupa el centro de la distintiva bandera blanca, roja y marrón

del estado de California que conmemora la efímera República de California, anterior a su anexión a los Estados Unidos de América en 1850.

¡Fuera los centralizadores!

“En California están sucediendo cosas importantes”, escribió recientemente Taplin. “Un profundo experimento de federalismo está cobrando forma, dirigido por un gobernador republicano y una legislatura demócrata, y se trata de la primera ruptura con una cultura estadounidense que ha centralizado el poder en Washington desde 1932.

“La conclusión a que han llegado el gobernador y muchas otras personas en el estado es que la única salida para la república estadounidense es una forma radical de devolución de competencias del gobierno federal a los regionales”, agrega Taplin.

Si bien la idea de regresar facultades a los estados y a las ciudades de los Estados Unidos existe desde hace varios años, no cabe duda de que Schwarzenegger es el nuevo adalid nacional del incipiente movimiento porque “está experimentando abiertamente con el Nuevo Federalismo”.

Esto puede ser cierto en lo que se refiere a la parte experimental, pero fue otro ac-

tor de Hollywood que se convirtió en político republicano, el ya fallecido presidente Ronald Reagan, quien dedicó parte de su Informe Presidencial de 1983 a la propuesta radical de devolver amplios poderes federales a los estados y a las ciudades de la nación.

Dos décadas más tarde, el gobierno del presidente Bush parece sorprenderse por la creciente relevancia que está adquiriendo el legado de Reagan, de acuerdo con Dennis Herrera, Procurador de la ciudad de San Francisco, en un artículo de opinión sobre el Nuevo Federalismo, publicado en *The San Francisco Chronicle*.

Con la transferencia de algunas de las facultades que correspondían al gobierno central, o simplemente por el hecho de no hacer nada, el Congreso ha allanado el camino para que estados como California y algunas de sus ciudades más grandes emprendan y logren innovaciones espectaculares en las políticas públicas y en la regulación de aquellas áreas donde antes se consideraba poco aconsejable la iniciativa estatal, afirma Herrera.

Acciones relativas al cambio climático

Desde que asumió el poder en 2003, el gobernador Schwarzenegger y su administración, junto con senadores y asambleístas demócratas de criterios afines a los de su gobierno, se han dedicado a atender una lista

Andrew McIntosh es editorialista asistente en la sección de la ciudad de *The Sacramento Bee*, un diario de McClatchy Co., que se publica en la capital del estado de California.

cada vez más amplia de las inquietudes de los ciudadanos y de las empresas progresistas de California ante el estancamiento en la solución de los principales problemas estatales, nacionales e internacionales.

El gobernador ha combatido la contaminación atmosférica y el calentamiento global mediante la aprobación de leyes estatales con el propósito de frenar los niveles de emisión de contaminantes de los automóviles y de bióxido de carbono, medidas que le merecieron el reconocimiento del primer ministro británico, Tony Blair, con quien trabajó en forma conjunta. Además, dio un paso inusual al hacer una declaración oficial de reconocimiento a Gordon Campbell, primer ministro de la provincia canadiense de Columbia Británica luego de que su gobierno liberal adoptara también políticas agresivas para controlar el cambio climático.

Schwarzenegger consideró que los años de descuido de los niveles de contaminación atmosférica y de la calidad del aire ya no eran aceptables para los californianos y sus familias, y se imponía hacer algo al respecto. ¿Por qué?

“La contaminación disminuye nuestra productividad y aumenta los costos de seguridad social”, declaró el año pasado a los legisladores estatales y a los contribuyentes. “Cuando uno de cada seis niños de Central Valley necesita ir a la escuela con un inhalador, ha llegado el momento de considerar que el aire puro forma parte de nuestra infraestructura básica. Tenemos la tecnología para purificar el aire, pongamos manos a la obra”.

Sin embargo, las credenciales de Schwarzenegger como abanderado del medio ambiente han sido cuestionadas por los críticos que afirman que sus esfuerzos contra el calentamiento global a largo plazo requieren poco sacrificio público y disimulan su historial desfavorable en el corto plazo. Apoyó la construcción de nuevas presas; se opuso a una iniciativa de ley sujeta a referendo para elevar los impuestos a la extracción de petróleo con el objeto de financiar la investigación y el desarrollo de fuentes alternas de energía; despidió al consejo de un organismo estatal que se opuso a los planes de ciertas promotoras inmobiliarias de construir nuevas viviendas cerca de diques que no ofrecían seguridad, y recortó drásticamente el apoyo estatal al transporte público, además de cortar el gasto a un proyecto de tren de alta velocidad.

No se puede negar su intensa promoción de programas de energía alterna y de ahorro de energía —como por ejemplo el uso de la energía solar y la adopción de estándares de construcción ecologista y del uso de combustibles de hidrógeno— ni su respaldo a la investigación de células madre y la recaudación de miles de millones de dólares para financiarla y promover sus beneficios.

Más aún, a pesar de su negativa inicial, Schwarzenegger decidió elevar el salario

mínimo estatal muy por encima del estándar federal, con la justificación de que había llegado la hora de que los millones de trabajadores que recibían los salarios más bajos de California participaran de la prosperidad del estado.

Al hacer todo esto, el gobernador tuvo choques frecuentes con la agenda neoconservadora de la administración del presidente Bush en Washington y se expuso a la cólera de varios miembros de la comunidad empresarial.

El gobernador republicano de un estado donde los demócratas, que cuentan con el apoyo de los sindicatos, controlan las mayorías tanto de la Asamblea estatal como del Senado, tuvo que ser sumamente cuidadoso durante los debates sobre políticas públicas y regulación. Ha establecido estrechas relaciones personales y de trabajo con los demócratas más influyentes, como Fabián Núñez, presidente de la Asamblea y representante del área de Los Ángeles. La relación entre ambos llegó a ser tan cercana que su propio grupo republicano criticó a Schwarzenegger por hacerle el juego a Núñez. Estas críticas aumentaron cuando nombró jefa de su gabinete a Susan Kennedy, demócrata de tiempo atrás y ex colaboradora de Gray Davis, el antecesor también demócrata del actual gobernador.

La política exterior de California

Ante la agresiva postura militar del presidente George W. Bush, que está provocando una escalada antiestadounidense alrededor del mundo, el gobernador ha marcado su distancia, así como la de su administración y la de la comunidad empresarial californiana, de la doctrina Bush. El motivo: si existe odio contra los Estados Unidos será fácil rechazar sus exportaciones de entretenimiento, tecnología y software.

Con ese propósito en mente, ha emprendido misiones comerciales en China, Israel, Japón, México y, recientemente, en Canadá, con la idea de “centrarse en la promoción comercial y turística de California y discutir la manera de reducir los efectos del cambio climático a la vez que incentivar el crecimiento económico y encontrar formas creativas de financiamiento de la infraestructura”.

Puesto que una gran parte de las industrias del conocimiento y del entretenimiento se encuentran en California, específicamente en Silicon Valley y en Hollywood, es natural que Schwarzenegger haya hecho un gran esfuerzo para reposicionar a California como el “estado dorado, próspero y pacífico”. California se ha convertido en

la octava economía más grande del mundo, en socio comercial comprometido a un comercio justo y en puerto de bienvenida para todos los inmigrantes; así como en un estado con capacidad tecnológica de clase mundial y que está en condiciones de marcar la pauta a nivel nacional.

“Aun cuando... las industrias automotriz y petrolera, además de la banca, se han unido a la administración del presidente Bush en las demandas que ha entablado para escapar a los estándares de California, hasta ahora ningún tribunal ha revocado ninguna de las leyes estatales”, afirmó Taclin.

Quizá el esfuerzo más audaz y valiente de Schwarzenegger sea el que emprendió este año para hacer frente al desorden monumental de los servicios de salud en California, donde 6.5 millones de familias de bajos ingresos e inmigrantes ilegales carecen de seguro médico.

Schwarzenegger ofreció una “solución hecha en California” que habrá de “fijar el estándar para el resto de la nación”.

¿Por qué habría de asumir esta tarea titánica? El gobernador afirmó que la inactividad federal había permitido que la situación en el estado llegara a ser financiera y socialmente insostenible. Como ejemplo están los gastos médicos, que son el motivo principal de las bancarrotas de los habitantes del *estado dorado*.

Los ciudadanos con seguro médico y las compañías empleadoras también pagan la friolera de 14.7 mil millones de dólares estadounidenses anuales en impuestos encubiertos para cubrir y atender a las personas que carecen de seguro. Schwarzenegger



REUTERS/JASON ERLAND

En noviembre de 2005, el gobernador de California Arnold Schwarzenegger pronuncia un discurso en Beijing para promover un mayor comercio entre China y California.

visitó un hospital de Los Ángeles que debía 60 millones de dólares estadounidenses en cuentas no liquidadas por consultas prestadas por el servicio de emergencia.

Tras el ejemplo de California

En el transcurso de este año, cuando menos ocho gobernadores estatales más han

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 31]



GOVERNMENT OF TAMAULIPAS

Tres gobernadores estatales de México participan en la cabalgata interestatal de 2007, que tuvo lugar en el mes de marzo. De izquierda a derecha: Eugenio Hernández Flores, gobernador de Tamaulipas; Humberto Moreira Valdés, gobernador de Coahuila, y José Natividad González Parás, gobernador de Nuevo León.

Un frente común para combatir a los capos de la droga

La implantación del plan del presidente Calderón podría tomar años

POR LISA J. ADAMS

LOS GOBERNADORES DE TRES ESTADOS fronterizos del norte de México dieron la imagen perfecta de tradición y unidad mexicanas montando lado a lado en la celebración anual de la cabalgata del orgullo regional. La aberración: cientos de efectivos policiales estatales y federales los protegían con armas de alto poder a lo largo de la calzada y desde los tejados. La cabalgata anual tiene lugar para celebrar la unidad de culturas y metas, pero este año, el séptimo, adquirió un significado más profundo: conjuntar fuerzas contra los mortíferos traficantes de drogas que han convertido sus comunidades en ensangrentados campos de batalla.

Los 31 estados de la federación mexicana y la ciudad de México (el Distrito Federal), están colaborando entre sí y con el gobierno federal como nunca antes para combatir a los despiadados carteles de la droga que mueven miles de millones de dólares, y que, enfrascados en una competencia brutal por el control de las principales rutas de contrabando, ejercen la violencia de manera cada vez más descarada contra las mal equipadas y corruptas agencias antidrogas encargadas de controlarlos. "En lo que corresponde al narcotráfico, vamos a seguir dando la batalla, y en esto vamos a tener que trabajar juntos", declaró Natividad González Parás, gobernador de Nuevo León, al unirse a sus pares de los estados de Coahuila y Tamauli-

pas en una jornada de 53 kilómetros a través de la región, a finales de marzo de 2007.

Al finalizar la cabalgata de dos días, las autoridades de Coahuila, Durango, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, a los que se unió el estado de Texas, Estados Unidos, anunciaron que habían firmado 19 acuerdos de cooperación, incluyendo un acuerdo para compartir información sobre inteligencia y establecer operaciones de colaboración contra el crimen organizado.

Los estados instalan controles carreteros

Pocos días después, en la capital neoleonesa de Monterrey las autoridades revelaron que, en colaboración con sus estados vecinos, establecerían controles carreteros para detener a los narcotraficantes que cruzaran sus fronteras. La razón: la ejecución de nueve personas en dicha ciudad en menos de 48 horas, entre ellas, dos comandantes de la policía. Durango, un estado norteño asolado por el crimen, ha creado alianzas similares con los estados colindantes de Coahuila y Sonora.

En febrero, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) hizo un pronunciamiento relativo a la seguridad pública en el que expresó su "plena disposición para sumar esfuerzos y recursos con el gobierno federal. Nuestro compromiso por construir un solo frente fuerte, decidido y vigoroso que [...] nos permita afirmar [...] que ningu-

na fuerza criminal puede ser superior a la fuerza del Estado mexicano".

No siempre fue así. En el pasado, no había colaboración alguna entre los gobiernos municipal, estatal y federal de México sino que competían entre sí o se pasaban el bulto unos a otros. María del Rosario Castro Lozano, Coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAfed), órgano de la Secretaría de Gobernación, señaló que estaban sentadas las bases legales para esta cooperación pero no se habían obtenido resultados. Los estados afirmaban que esta responsabilidad no era suya sino del gobierno federal y los municipios alegaban que era jurisdicción de los estados. Esto ha cambiado —dice— ahora consideran que la seguridad pública es responsabilidad de todos, comparten información sobre inteligencia y están mejor coordinados para las acciones preventivas y punitivas. Esta nueva forma de cooperación tiene una doble razón: el reconocimiento, cada vez más amplio, de que los estados no pueden afrontar por sí solos el poder del narcotráfico y la insistencia del presidente Felipe Calderón en que la seguridad pública sea considerada la más alta prioridad de la nación.

La magnitud del problema es enorme. Dos carteles rivales, el de Sinaloa y el del Golfo, libran una batalla sangrienta entre sí y con los agentes de la policía por el control de las rutas del contrabando y de un mercado interno en constante crecimiento. En

Lisa J. Adams es corresponsal de *The Associated Press* en la ciudad de México. Durante los últimos siete años, ha cubierto una amplia gama de temas sobre México y Centroamérica.

México hubo cerca de 500 muertes relacionadas con las drogas durante los primeros tres meses del año, de acuerdo con funcionarios que atribuyen parte del incremento de la violencia a la necesidad de llenar los vacíos de poder que han dejado las detenciones de los altos mandos de los carteles en los últimos años. Entre las víctimas se cuentan más de 70 agentes de policía, de acuerdo con Francisco Javier Santos Arreola, integrante de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados.

En la ciudad de México, Jorge Chabat, experto en narcotráfico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), dijo que como el problema es tan grave, que los estados, abrumados por la magnitud del problema, buscan el apoyo de otros estados. Según Chabat, todo parece indicar que ahora existe mayor colaboración que en el pasado.

Por lo tanto, desde que tomó posesión de su cargo el 1 de diciembre de 2006 hasta ahora, el presidente Calderón, miembro del Partido Acción Nacional (PAN) —de tendencia conservadora— ha enviado a más de 24 000 miembros del ejército a luchar contra el crimen organizado a los estados del norte: Baja California, Nuevo León, Tamaulipas y Sinaloa, y del sur: Guerrero, Chiapas y Michoacán (su estado natal), entre otros estados. El presidente Calderón enfatiza que la guerra contra los narcotraficantes sólo se ganará con una cooperación permanente y a largo plazo entre las instituciones de combate a la delincuencia a nivel federal, local y municipal. “Es indispensable que trabajemos unidos”, expresó el presidente Calderón en una reunión de gobernadores estatales y altos funcionarios de seguridad pública celebrada en enero pasado.

Calderón promete una reforma de los cuerpos policíacos

Una pieza clave de la estrategia contra el crimen del presidente Calderón es “Plataforma México”, plan por el que se establece una base de datos de inteligencia nacional sobre narcotráfico, a la que tendrán acceso los tres órdenes de gobierno. También propuso modernizar las fuerzas policíacas y las agencias de policía de los 31 estados y del Distrito Federal mediante la adopción de estándares internacionales para la capacitación, la aplicación de exámenes para descartar a los elementos corruptos y la introducción de tecnología actualizada.

El Presidente ha manifestado su propósito de que todas las fuerzas policiales de México —locales, estatales y, por supuesto, federales— cumplan con estándares que aseguren a los mexicanos que pueden confiar en sus policías. Además, su propuesta comprende importantes reformas al sistema de justicia mexicano, por años caracte-

rizado por la corrupción, la ineficiencia y la falta de rendición de cuentas a la ciudadanía. Las reformas propuestas, algunas de las cuales requieren aprobación del Congreso, incluyen juicios orales, programas de protección de testigos y la aplicación de un código penal único en todo el país. En la actualidad, cada estado tiene su propio código, y el presidente Calderón sostuvo que las diferentes definiciones y penas que se imponen a los delitos, a menudo crean vacíos legales que son utilizados por la delincuencia para evadir la justicia.

Los estados mexicanos empiezan a colaborar

De hecho —explica Jorge Chabat—, la colaboración de los estados con el gobierno federal ya había sido propuesta en 1995 dentro del nuevo sistema nacional de seguridad pública que se estableció entonces, y que era un mecanismo que también contemplaba una base de datos de inteligencia nacional.



Un agente de la Agencia Federal de Investigación (AFI) monta guardia ante los objetos asegurados en varias redadas antinarcóticas que se llevaron a cabo en México, en el mes de abril.

Sin embargo —considera Chabat— el problema, tanto entonces como cuando gobernaba Vicente Fox (antecesor del presidente Felipe Calderón) “fue que algunos estados no proporcionaron información y algunos otros la dieron incompleta, lo que impidió un funcionamiento eficiente. No existían mecanismos que los obligaran a participar. Se trataba de algo, hasta cierto punto, voluntario”.

Los recursos económicos también fueron un obstáculo. De acuerdo con la licenciada Castro Lozano el financiamiento federal para reforzar a los cuerpos policíacos con nuevo equipo o mejor capacitación a menudo no pudo alcanzar su objetivo en un sistema que permitía a los estados distribuir los recursos como lo consideraran conveniente. Por el contrario, en el nuevo paquete de ayuda federal a los estados planteado por el presidente Calderón y aprobado por el Congreso, la asignación de recursos económicos está destinada a proyectos y objetivos específicos, y se practicarán auditorías a los

gobiernos locales para asegurar que los fondos se hayan empleado conforme a lo propuesto.

El presidente Calderón ha establecido también exámenes toxicológicos obligatorios en las instituciones policíacas y un sistema para saber en qué medida los estados cumplen las instrucciones de proporcionar información a la base de datos nacional.

La aprobación de la legislatura será la última prueba

Al igual que el presidente Calderón, el ex presidente Fox presentó un paquete enorme de reformas judiciales y legales al Congreso, pero se estancaron porque su partido no tenía mayoría en ninguna de las dos Cámaras y se encontraron con la resistencia de los partidos de oposición que además frustraron sus propuestas de reforma energética, fiscal y laboral. Posiblemente el presidente Calderón corra con mejor suerte. Su partido tiene una mayoría relativa, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, y el Presidente —como buen político de carrera— ha mostrado una capacidad para negociar con sus oponentes que no tenía su antecesor. La nueva propuesta de presupuesto federal para 2007 del Presidente pasó sin tropiezos por la legislatura federal, misma que también aprobó recientemente la revisión al sistema de pensiones de los trabajadores del Estado sometida a su consideración por el Ejecutivo, que es la primera reforma federal importante en el país en más de una década. Aun así, construir un consenso político representa sólo el primer paso para sacar adelante las reformas relativas a la seguridad pública y al sistema judicial y carcelario necesarias para combatir con éxito al crimen organizado. En caso de ser aprobadas, la puesta en práctica de estas acciones tomará años.

Entre tanto, las poderosas bandas de narcotraficantes están dando señales de que no piensan rendirse fácilmente. Este año, exactamente entre el 6 de febrero y el 2 de abril, los delitos asociados a las drogas reclamaron más de dos docenas de víctimas, incluidos doce agentes de la policía; la hija de un general del ejército, a la que le dispararon en la ciudad de México; dos supuestos informantes de la policía en Cancún, y dos pretendidos miembros de carteles, uno de los cuales fue decapitado, como se muestra en un video que ha sido ampliamente distribuido.

El presidente Calderón ha jurado que seguirá adelante. Recientemente declaró, como parte de un discurso para infundirle ánimo a los soldados que combaten las drogas, que “no habrá rendición ante la provocación o los ataques”. También agregó que se combatirá sin tregua ni cuartel a los enemigos de México.

Nuevas leyes para frenar el ingreso de refugiados

POR CAROLINE ZUERCHER



REUTERS/STEPHAN WERMUTH

Christoph Blocher, ministro de Justicia y Policía de Suiza, responde las preguntas de los periodistas después de una reunión de gabinete celebrada en abril, en Berna. Su Ministerio es responsable de las nuevas leyes que endurecen los controles para refugiados, mismas que han sido aprobadas mediante plebiscito.

MEDIANTE UN REFERENDO, EL 24 de septiembre de 2006 los ciudadanos suizos votaron a favor de las modificaciones a la ley de asilo y de la nueva ley de extranjería (véase el recuadro). La campaña para el voto fue tensa. Los opositores a las medidas argumentaban que eran violatorias de los derechos humanos fundamentales. Están equivocados, replicaban los artífices del cambio, citando abusos cometidos al abrigo del sistema para refugiados. Derrotados los defensores de los derechos de los nacionales extranjeros, anunciaron un plan para seguir de cerca la aplicación de las nuevas normas, cuya implantación puede ser muy variable entre los 26 cantones suizos.

La primera de las leyes aumentó las restricciones para obtener asilo en Suiza con la revisión de la ley de asilo. La segunda es una nueva ley de extranjería, que sustituye a la aprobada en 1931.

Suiza no es el único país que enfrenta severas críticas por el trato que reciben las personas que buscan asilo. En 2005, el Consejo Mundial de Iglesias denunció lo que llamó una tendencia global "a tratar a los refugia-

dos, a los aspirantes a recibir asilo y a los migrantes como delincuentes".

El organismo religioso señaló a Australia, las Bahamas, Canadá, los Estados Unidos, Italia, Malasia, Sudáfrica y a países europeos, sin especificar nombres, como países con prácticas duras y cuestionables.

En Suiza, como en otras muchas federaciones, el reconocimiento de asilo es un asunto federal del que se ocupa la Oficina Federal de Migración.

Tres años antes de la promulgación de las controvertidas leyes, el Parlamento suizo había decidido recortar el gasto negando los beneficios de la seguridad social a los solicitantes de asilo contra los que se hubiera expedido alguna resolución de no admisión. Los solicitantes de asilo rechazados sólo tienen acceso a una ayuda mínima: un pago único de emergencia, suficiente apenas para subsistir, prestación concebida para alentarlos a salir de Suiza lo antes posible. Este sistema es administrado por los cantones, que reciben financiamiento federal. Pero el gobierno federal, en lugar de distribuir los fondos como

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 27]

LAS ÚLTIMAS NOVEDADES

Después de la entrada en vigor de las dos nuevas leyes

Después de que la ley de asilo y la ley de extranjería fueron aprobadas por referendo en septiembre de 2006, los partidarios de los derechos de los refugiados en Suiza han obtenido algunas modestas victorias. En abril, se formó un grupo de control en Ginebra para documentar todos los errores cometidos por las autoridades federales a cargo de los refugiados. En su primer informe, enumeraba siete casos de supuestas injusticias. Existe también el caso de una familia de refugiados bosnios en el cantón de Vaud, que recibió papeles de trabajo después de haber estado sujeta a una orden de deportación desde enero de 2005. Una petición con 1500 firmas ayudó a persuadir a Berna de conceder asilo a la familia.

La disputa sobre derechos de los refugiados en Suiza se dio incluso entre los miembros del gabinete federal. En mayo, la ministra federal de Relaciones Exteriores, Micheline Calmy-Rey, desafió a Christoph Blocher, ministro federal de Justicia y Policía a conceder asilo a 1000 refugiados iraquíes. En tanto, el Gobierno suizo ha estado recaudando un impuesto especial de 10% al salario de los demandantes de asilo para recuperar los costos de los procesos de reclamación.

Caroline Zuercher es una periodista que ha permanecido en Suiza durante nueve años. Es colaboradora de la columna sobre temas nacionales del periódico más importante en lengua francesa de ese país.

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

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.

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 matrículación y la ayuda financiera para 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 FINANCIAN 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 decentralizado	Mayormente centralizado	Altamente decentralizado

* 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 harán 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	1 100	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 matriculación: El número de estudiantes que cursa estudios de educación superior como porcentaje de la población en edad universitaria.

NIGERIA

La garantía de calidad y un suficiente financiamiento son esenciales para cubrir las necesidades de las universidades

La educación superior reclama atención urgente

POR KOLE SHETTIMA

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN NIGERIA HA SIDO modelada por la evolución del país a través del periodo colonial, la primera república de 1960, la guerra civil, la irrupción de los militares en el terreno político y la lucha por la unidad nacional, el auge petrolero y su caída a lo largo de varias décadas y, finalmente, por la transición a un gobierno civil en 1999. Distintos aspectos de la educación superior, como por ejemplo su alcance, las políticas de admisión, reglamentación, autonomía, investigación, sindicalización y reforma se han visto afectados por esta evolución. Históricamente, la educación superior ha sido una tarea conjunta entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Aun bajo los régimenes militares, esta concurrencia de funciones fue reconocida, aunque no siempre respetada.

La primera institución de educación superior de Nigeria fue el Yaba College, el cual fue establecido en 1934 por la administración colonial con el objetivo primordial de ofrecer a los graduados una preparación técnica de nivel medio. La siguiente fue el University

College de Ibadan, en 1948. Inmediatamente después de la independencia, media docena de universidades y unos cuantos colegios técnicos, politécnicos y escuelas normales abrieron sus puertas.

Desde la década de 1960, la dimensión y las características

de la educación superior de Nigeria han cambiado de manera significativa. Ahora existen 88 universidades (en comparación con apenas cinco en 1962), 85 politécnicos y monotécnicos (cuatro en 1964) y 64 colegios (cuatro en 1964).

Estas instituciones existen tanto en el sector público, a nivel federal y estatal, como en el sector privado. La expansión de este sector estuvo relacionada con la multiplicación de los estados constitutivos de Nigeria que, siendo cuatro en la década de 1960 sumaron 12 en la década de 1970 y se triplicaron en la década de 1990, alcanzando la cifra de 36.

El sector de educación superior de Nigeria se caracteriza por un elevado nivel de sindicalización. Muchos de los sindicatos están

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior



Kole Shettima, doctor por la Universidad de Toronto, dirige la Oficina de África de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur en Abuja, Nigeria. Es copresidente de la Iniciativa de Educación Superior para África. Fue profesor de la Universidad Maiduguri en Nigeria, de la Universidad de Toronto y de la Universidad de Ohio.



REUTERS/GEORGE ESTRI

Estudiantes de la Universidad de Ibadan celebran el día de su ceremonia de graduación.

afiliados entre sí, lo que hace posible las huelgas solidarias. A esto se debe que las huelgas nacionales hayan sido un fenómeno común en el sector de la educación superior, especialmente en las universidades. En efecto, los sindicatos universitarios, particularmente los de personal académico, se contaban entre las pocas organizaciones con suficiente peso social para enfrentarse a los militares.

La acreditación puede ser revocada

La mayoría de las instituciones están reguladas por organizaciones nacionales facultadas para supervisar la calidad de la educación en sus respectivas jurisdicciones. Las disciplinas y los programas que reciben una acreditación parcial deben superar sus deficiencias en el corto plazo, mientras que los no acreditados están impedidos para expedir certificados de titulación.

Para ingresar a las universidades, a los colegios o a los politécnicos, todos los estudiantes deben presentar un examen de admisión que organiza un cuerpo de admisiones y matriculación (*Joint Admissions and Matriculation Board*, o JAMB). De acuerdo con la Constitución de 1999, las instituciones de educación superior deben reflejar de manera más fiel la diversidad del país tanto en sus admissions como en el reclutamiento de su personal.

Hasta ahora, ha sido poco el apoyo que ha recibido de manera organizada la investigación en el sector de nivel superior, y los sucesivos gobiernos han sido incapaces de aportar fondos suficientes. Un enfoque más sistemático se anunció recientemente cuando se propuso la creación de un Consejo Nacional de Investigación y Desarrollo, dotado de 5 mil millones de dólares estadounidenses para el otorgamiento de becas de investigación por concurso.

Las universidades disfrutaron de considerable autonomía durante el periodo colonial y la década siguiente, y se mantuvieron al margen de los vaivenes de los políticos y de la política misma. Pero la irrupción de los militares con su tendencia centralizadora en el cuerpo político en 1966, contribuyó a que la autonomía institucional se redujera significativamente. Hoy en día, las autoridades a cargo de las instituciones de enseñanza superior son nombradas por el Presidente de Nigeria o por el gobernador del estado por recomendación de los consejos de gobierno.

La educación gratuita ya no es sustentable

El financiamiento de la educación superior es otra área donde la falta de autonomía institucional es evidente. Gracias al aumento de los ingresos petroleros en la década de 1970, el gobierno federal se hizo cargo de algunas universidades estatales y eliminó el pago

La competencia de los estados fue transferida al gobierno federal y ahora le corresponde ambos órdenes colaborar

La democratización y el aumento de la deuda estudiantil

POR DERYCK M. SCHREUER

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.

Así como Australia se ha transformado de ser una federación ampliamente descentralizada, creada en 1901, llegó a ser una de las más centralizadas del mundo en 2001, el destino de las universidades del país ha sido un indicador de las corrientes del poder federal.

Antes de 1901, Australia, que pertenecía al imperio británico, era un conjunto de colonias con gobiernos propios y fondos independientes —el modelo canadiense fue rechazado por ser demasiado centralizado. Cada colonia manejaba su propio gobierno al abrigo de la Corona y los acuerdos comprendían, por supuesto, los servicios básicos, como la salud y la educación, incluyendo las universidades. Dichos acuerdos coloniales simplemente fueron transferidos a la nueva nación federal después de 1901. Las antiguas colonias se convirtieron en los estados australianos y los asuntos de carácter educativo se mantuvieron dentro de su jurisdicción. Las universidades pertenecerían a los estados —inicialmente responsables— y eran financiadas con recursos públicos y regidas por la asamblea estatal.

Tiempo más tarde, en 1974, el reformista gobierno federal de Gough Whitlam (laborista) aprobó una legislación mediante la cual la administración de las universidades australianas pasó a ser competencia del gobierno federal, en bien del interés nacional. Aun así la "toma de poder" tuvo sus matices y se conservó cierto carácter federal. Los sucesos de 1974 habían sido largamente anunciados por la creciente participación del gobierno federal en

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior



REUTERS/DAVID GRAY

Supriya Pillai, investigadora de la Universidad de Nueva Gales del Sur, en una demostración de su nuevo panel solar que genera más electricidad que los ya existentes.

los asuntos universitarios, desde el apogeo del gobierno liberal del primer ministro Menzies dos décadas atrás. Problemas de financiamiento, apoyo a estudiantes y asignación de recursos para la investigación fueron el centro de este significativo suceso.

La "toma de poder" federal dejó parte del control a los estados

Los cambios que se produjeron en 1974 no modificaron los aspectos centrales de la propiedad del Estado sobre las universidades, gracias a una forma de federalismo pragmático impulsado por un inteligente sentido político pero que supuso la implantación de una política compleja que aún persiste. El gobierno federal se ha convertido en la abrumadora fuente de recursos de las instituciones de educación superior y de las que otorgan apoyos a los estudiantes. La ley de apoyo a la educación superior (*Higher Education Support Act*, o *HESA*) de 2003 es la formulación más reciente de este apoyo.

En la actualidad permanecen vigentes las dimensiones centrales de los acuerdos de 1901. Las asambleas legislativas de los estados continúan siendo los órganos de acreditación de las nuevas universidades y custodian las leyes que rigen la fundación y rectoría de las universidades.

Estas antiguas dimensiones del sistema australiano dual —el financiamiento nacional y la rectoría local— sobrevivieron incluso a la auténtica revolución de la educación superior del libro blanco del ministro laborista

Joe Dawkins, de 1988.

Como miembro clave del gobierno Hawke-Keating (1983-1995), Dawkins llevó a cabo una revolución: concretamente, la masificación del antiguo sistema de élites, que junto con una asignación de recursos para investigación que puede ser más discutible, remodeló la educación superior australiana. La masificación significó abrir el acceso a las universidades, y con ello, un aumento en la matrícula que incluyó, al menos, a la mitad de la población en edad universitaria.

Dawkins terminó con las "universidades de élite"

El resultado más contundente fue que puso fin a la división entre los colegios de estudios superiores y el más antiguo sistema universitario, de manera que el número de instituciones de educación superior se duplicó de la noche a la mañana: las aproximadamente 19 universidades públicas originales son ahora 38 en el país (ade-

El profesor Deryck M. Schreuder, FAHA FRHS LLD, fue Becario Rhodes en la Universidad de Oxford. Preside la Agencia para la Calidad de las Universidades Australianas y es profesor investigador de la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Sydney. Anteriormente, se desempeñó como vicerrector de dos universidades australianas, y presidió tanto el Comité de Vicerrectores Australianos como la Academia Australiana de Humanidades.

más de tres centros privados). Hasta los críticos de Dawkins celebraron estas acciones. Ese legado perdura: más o menos 20% de los australianos cuentan con un título de licenciatura, lo que significa un aumento de 250% desde 1996, y la población estudiantil ha crecido a cerca de un millón, incluyendo a los 250 000 estudiantes extranjeros que pagan cuotas.

Una revolución en el financiamiento apuntaló los cambios de la época conocida como "el usuario paga". El gobierno federal sostenía que la experiencia universitaria además de ser un bien público era un beneficio privado. El Esquema de Contribución a la Educación Superior (*Higher Education Contribution Scheme* o *HECS*) fue introducido al mismo tiempo que la masificación. Este ingenioso régimen de cuota estudiantil diferida se sustentaba en una idea equitativa: la educación superior "sería gratuita en el punto de ingreso" pero su costo se convertiría después en un adeudo estudiantil por pagar, supeditado a los ingresos percibidos después de la graduación de los alumnos. El promedio de deuda al *HECS* por egresado es de 10 500 dólares australianos (8751 dólares estadounidenses) y los empiezan a pagar cuando sus ingresos alcanzan los 39 825 dólares australianos. Bajo un nuevo esquema llamado Ayuda para Cuotas (*FEE-Help*), algunos estudiantes sujetos al pago de cuotas deben más de 50 000 dólares australianos.

La universidad empresarial llegó también a Australia. Muchas de las universidades más importantes de Australia reciben del gobierno federal menos de 25% de sus presupuestos y obtienen el resto, en su mayor parte, de operaciones internacionales y cuotas.

En resumen, a partir de la Segunda Guerra Mundial, los intensos impulsos centralizadores del federalismo australiano han ido adquiriendo mayor fuerza.

Cómo se logra que funcione

El peculiar sistema australiano actual funciona gracias a la existencia de un mecanismo consultivo clave para garantizar que todas las piezas de la política sectorial embonen. Se trata del Consejo Ministerial de Educación, Empleo, Capacitación y Asuntos Juveniles (*Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs*, o *MCEETYA*).

Cualquier cambio importante en las políticas públicas relacionadas con las universidades debe ser aprobado por los integrantes del *MCEETYA*. Los estados, por su número, pueden vetar las iniciativas federales; a su vez, el gobierno federal tiene el control de los recursos financieros para lograr que las cosas se hagan.

Cómo garantizar una buena calidad

Los integrantes del *MCEETYA* son los principales interesados en la Agencia de Calidad de las Universidades Australianas (*Australian Universities Quality Agency*, o *AUGA*). Ésta es una corporación independiente que procura información al *MCEETYA* y cuya junta directiva es propuesta por este último conjuntamente con el gobierno federal, el sector universitario, así como por otras instituciones educativas que no pueden expedir sus propios certificados de estudios, las empresas y la comunidad.

La federación sigue participando. El 10 de marzo de 2007, el *Sydney Morning Herald* publicó un vehemente artículo editorial titulado "Los estados en el caos: ha llegado el momento de enderezar la federación" que pedía una reforma constitucional de gran envergadura. Afirmaba que en su búsqueda de votos, los políticos habían "logrado convertir la responsabilidad compartida en algo desmañado y carente de organización", que no lo era menos en el terreno de las políticas públicas en materia de educación. De lograrse esta reforma, todavía estaría por verse su repercusión en las universidades y las mejoras que conllevaría.

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.

NIGERIA [CONTINÚA DE LA PÁGINA 10]

de cuotas. En consecuencia, estas instituciones adquirieron una mayor dependencia del gobierno federal para satisfacer la mayoría de sus necesidades; sin embargo, estos niveles de apoyo no son sustentables a largo plazo.

Aun así, la política de no cobrar cuotas en las instituciones públicas sigue vigente a pesar de que el gobierno no tiene capacidad para hacerse cargo siquiera de las necesidades presupuestarias elementales. Los pagos de salarios con frecuencia están retrasados y las instituciones dependen de las asignaciones mensuales de la capital estatal.

Las becas federales y estatales fueron sólidas hasta que bajaron los precios del petróleo en la década de 1980. El gobierno federal intentó retomar el programa de becas pero su iniciativa fracasó por falta de previsión y capacidad administrativa. Aunque en el ámbito estatal existen más becas y programas de fondos para estudios, desafortunadamente, estos esquemas no cuentan con suficientes recursos y miles de estudiantes bien capacitados no pueden ingresar a las instituciones de enseñanza superior porque los costos les resultan prohibitivos. Cada vez es más frecuente que los hijos de las personas sin recursos queden excluidos. En las universidades privadas se puede llegar a pagar hasta 7000 dólares estadounidenses por cuotas, y son muy pocas las que proporcionan ayuda financiera. La mayor parte de los padres que envían a sus hijos a escuelas privadas lo hacen por la inestabilidad que priva en las instituciones públicas, no en busca de una mejor calidad.

El sector de educación superior demanda grandes reformas

La señora Obiageli Ezekwesili, ministra de Educación desde 2006, ha propuesto unas iniciativas de reforma de gran alcance, que incluyen la controvertida propuesta de fusionar varias instituciones de enseñanza superior. Bajo este esquema, todos los colegios federales y los políticos (con dos excepciones) se convertirían en campus satélites de las universidades. Uno de los beneficios del plan de fusión, de acuerdo con sus partidarios, serían sus bajos costos debido a la reducción tanto de los órganos de supervisión como de la burocracia. Además, a largo plazo, aumentaría el cupo más de 50%. El plan ha sido criticado por la falta de infraestructura, la baja calidad de la docencia en muchos de los colegios y políticos, y por ser un plan del Banco Mundial, ya que la ministra Ezekwesili ocupará un cargo en 2007 en dicha institución.

Independientemente del resultado del plan de fusión, son indispensables las reformas a la educación superior de Nigeria para que el sector crezca y mejore. Como bien lo ha dicho la ministra Ezekwesili, la crisis de Nigeria es de carácter nacional, no educativo. El nuevo presidente electo, Umaru Yar'Adua, debería declarar en estado de emergencia al sector educativo. No cabe duda de que la solución a los problemas de calidad y un financiamiento suficiente, de fuentes tanto públicas como privadas, deben ser tareas prioritarias. Pero también debe serlo el problema de la inequidad y se debe averiguar si el enfoque nigeriano de eliminación de las cuotas en las instituciones públicas, combinada con cantidades limitadas de ayuda económica a estudiantes efectivamente será la solución para ampliar las oportunidades de educación a la población que tradicionalmente ha carecido de estos servicios. Nigeria debe aprovechar la experiencia internacional para aprender la forma de mejorar tanto la equidad como la calidad, dejando atrás la influencia que a lo largo de su historia ha ejercido la política en la configuración de las políticas en materia de educación superior.

Cómo aumentar el cupo de estudiantes en millones

POR SUDEEP BANERJEE

LA INDIA, CON 28 ESTADOS, SEIS TERRITORIOS DE la Unión y el Territorio de la Capital Nacional de Delhi, posee el gobierno federal más nutrido del mundo. Constitucionalmente, está constituida como democracia y tiene una población de 1.1 mil millones de habitantes. A diferencia del "federalismo que agrupa" de los Estados Unidos y Canadá, el de la India es un "federalismo que une" donde el gobierno federal no sólo tiene poder residual y una considerable soberanía discrecional sobre los estados sino también, grandes obligaciones de transferencias de recursos fiscales a los estados.

El sistema de educación superior de la India es el más grande del mundo en términos del número de instituciones pero no en cuanto a los alumnos inscritos, a pesar de su enorme población.

En la India existen alrededor de 18 000 instituciones de educación superior: 17 625 colegios públicos y privados, 217 universidades estatales, 20 universidades centrales, 102 quasi-universidades o *Deemed to be Universities* (principalmente escuelas de agricultura, veterinaria y pesca, e institutos especiales), 10 universidades privadas, cinco instituciones establecidas de acuerdo con la ley de asambleas legislativas estatales y 13 "instituciones de relevancia nacional" (principalmente institutos de medicina, estadística y tecnológicos). Un poco más de la mitad de los estudiantes de nivel superior asisten a instituciones privadas.

Al sistema centralizado le siguió la descentralización

Mientras que las instituciones de carácter nacional son creadas y administradas en base a la legislación nacional, las de los estados se fundan y regulan de acuerdo con la legislación estatal. La administración de la educación superior de la India está muy descentralizada, por lo que cada institución es bastante autónoma. Históricamente, el desarrollo de la educación superior ha sido una responsabilidad concurrente entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

Los debates sobre educación que se llevaron a cabo durante las primeras dos décadas y media del desarrollo planificador —de 1948 a 1975— evidenciaron que el limitado papel que desempeñaba el gobierno federal (al que suele hacerse referencia como Unión, centro, o gobierno central), aunado a la falta de recursos y capacitación técnica de los estados, estaba acrecentando las disparidades entre los estados. La intervención del centro en materia de equidad llevó a la adopción de la XLII Enmienda Cons-

Sudeep Banerjee fue secretario del Departamento de Educación Secundaria y Superior del Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos de la India y ha ocupado otros puestos importantes en el gobierno nacional y estatal. Es un reconocido autor y ha publicado cuatro libros, tres colecciones de poemas y una obra de teatro. El señor Banerjee ha formado parte de los consejos de diversas instituciones vinculadas a la educación, entre las que cabe mencionar el *International Literacy Institute* de Filadelfia.

India tiene 10 millones de estudiantes pero sólo representan 12% de su generación

titucional en 1976, para incluir a la educación en la lista de las competencias concurrentes (función conjunta) con el propósito de crear asociaciones significativas entre el centro y los estados.

A pesar de que la educación es ahora una función conjunta, los estados siguen teniendo la mayor parte de la responsabilidad en el financiamiento y la administración de 95% de las instituciones de enseñanza superior de la India. El apoyo del centro a las instituciones establecidas por los estados es bajo y consiste sólo en subsidios para el desarrollo en general que se conceden a través de la Comisión de Subvención Universitaria (UGC, por sus siglas en inglés), organismo establecido por el gobierno central en 1956, por mandato de ley, que promueve la educación superior y se ocupa de mantener los estándares establecidos.

El número total de estudiantes inscritos creció de poco menos de 5 millones en 1990-1991 a más de 10 millones en 2004-2005. Aun con esta expansión, el índice bruto de matriculación o IBM (es decir, el porcentaje de individuos en edad universitaria superior que estudia) todavía es bajo, con tan sólo 12%, comparado con otros promedios: el mundial es 27%; el de los países en vías de desarrollo, 13%, y el de las naciones industrializadas, 58%. El IBM varía también de un estado a otro, entre menos de cinco por ciento en Jammu y Kashmir y más de 12% en varias provincias, sobre todo en las más pequeñas como Himachal Pradesh, Maharashtra y Uttaranchal. Si bien la proporción de participación femenina aumentó de 24% en 1970-1971 a 42% en 2005-2006 todavía existe una gran disparidad entre los estados. El nivel de participación de los grupos socialmente desfavorecidos sigue siendo proporcionalmente muy inferior que el del resto de la población.

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior



[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 15]

ESPAÑA

La atención del gobierno central y de las regiones se enfoca ahora en la forma de garantizar la calidad y en las finanzas

La democracia y la descentralización han llegado a los campus

POR FRANCISCO MICHAVILA Y JORGE MARTÍNEZ

LA ORGANIZACIÓN ACTUAL DEL ESTADO ESPAÑOL se fundamenta en la Constitución de 1978 que establece la monarquía parlamentaria como forma de gobierno del país. El país se divide territorial y administrativamente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Estas últimas son equivalentes a los estados o provincias en un sistema federal.

La democracia volvió a España con las primeras elecciones democráticas después de la dictadura del general Francisco Franco. En 1977, se eligió un Parlamento, 41 años después de celebradas las elecciones anteriores. Con esta elección se inicia el periodo de transición, en el que destaca la redacción de una nueva Constitución, aprobada en 1978, y que fue el punto de arranque del actual periodo democrático. Esta Constitución permitió la creación de las Comunidades Autónomas, así como la transferencia y descentralización de ciertas áreas de gobierno, mientras que otras permanecieron bajo el poder federal (en España se le llama Estado o gobierno central). En el caso de la educación superior, la transferencia de competencias tuvo lugar entre 1985 y 1996.

El sistema universitario español consta de 73 instituciones, de las cuales 50 son públicas, 16 privadas, y siete están en manos de la Iglesia Católica. En un sector más pequeño dentro de la educación superior se encuentran las escuelas profesionales y técnicas, así como las instituciones de artes, lengua y deportes. Noventa por ciento de los estudiantes de licenciatura y 95% de los que cursan estudios de doctorado asisten a instituciones públicas, universidades en su mayoría, mismas que también desempeñan un papel

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior

importante en el terreno de la investigación ya que 40% de los investigadores del país trabajan en ellas.

La autonomía de las universidades y Madrid

La Constitución española de 1978 reconoce la libertad de enseñanza y la autonomía de las universidades, profundamente enraizadas en la tradición española a pesar de los 40 años de dictadura franquista, o quizás como resultado de ella. La autonomía de las universidades abarca la libertad académica, la financiera y la administrativa.

A partir de 1983, cuando fue aprobada la ley de reforma universitaria, las universidades españolas pasaron por cambios verdaderamente importantes que repercutieron en su forma de gobierno, y en su coordinación y organización como parte del sistema de enseñanza superior. Las reformas adicionales adoptadas en 2001 y 2007 modificaron las funciones y competencias de los principales actores en la política universitaria pero respetaron siempre el papel prominente de la tríada conformada por el gobierno central, las Comunidades Autónomas y las universidades.

El gobierno central, a través de su Ministerio de Educación y Ciencia, es el responsable de formular los lineamientos generales de las políticas universitarias. El Ministerio desempeña varios papeles fundamentales, que incluyen el establecimiento de los requisitos de ingreso, el desarrollo y el manejo del sistema de asignación de becas y ayudas, el diseño y la administración de las políticas de innovación y calidad, y la validación de los grados. El gobierno central también tiene bajo su jurisdicción directa dos universidades públicas.

La competencia de las Comunidades Autónomas comprende las siguientes funciones:

- la gestión y reglamentación del sistema universitario dentro de sus territorios;
- la programación de la financiación y los servicios universitarios dentro de sus sistemas;

Francisco Michavila es catedrático de Matemáticas Aplicadas de la Universidad Politécnica de Madrid, España, en la que dirige la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria.

Jorge Martínez es secretario de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria de la Universidad Politécnica de Madrid, España.



REUTERS/MARCELLO DEL POZO

Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, España y Portugal se reunieron en octubre de 2005 para la celebración de la Cumbre Iberoamericana en la Universidad de Salamanca, fundada en 1218 por Alfonso IX, Rey de León.



- la complementación del sistema de becas y ayudas del gobierno central, si así lo desean;
- la decisión sobre la creación o supresión de las universidades dentro de su territorio, y
- el ejercicio de la competencia administrativa sobre las universidades dentro de su territorio.

El camino hacia la democratización

La Conferencia General de Política Universitaria fue creada para la coordinación, concertación y cooperación de las distintas partes dentro del sistema en los asuntos relativos a la política de educación superior.

La administración interna de las universidades es regulada por un marco legal que establece las estructuras básicas mínimas para su gobierno y que las distingue en cuerpos colegiados y unipersonales.

Los intentos de modernizar la gestión universitaria, abrirla a la sociedad y democratizarla se iniciaron con la ley de 1983. El inconveniente es que el nuevo modelo le resta flexibilidad y agilidad a la toma de decisiones en las universidades.

El núcleo del sistema de garantía de calidad es un organismo nacional encargado de la evaluación, certificación y acreditación, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Existen ocho agencias regionales que trabajan al lado de la ANECA, y que tienen actividades en común, entre ellas, la evaluación.

La creación del área europea de educación superior y la subsiguiente reforma al sistema universitario español han retrasado la implantación de los modelos de acreditación debido a que las reformas al actual sistema de grados y al sistema de créditos tradicional se consideraron prioritarias. Es necesario trabajar más para estrechar la coordinación entre las agencias y establecer criterios básicos compartidos.

La mayor parte del financiamiento es local

Las fuentes principales de ingreso de las universidades públicas son los fondos públicos (74%), a los que se suman las cuotas (13%) y el resto procede de distintas fuentes, como servicios prestados y recursos producidos por sus propiedades y activos.

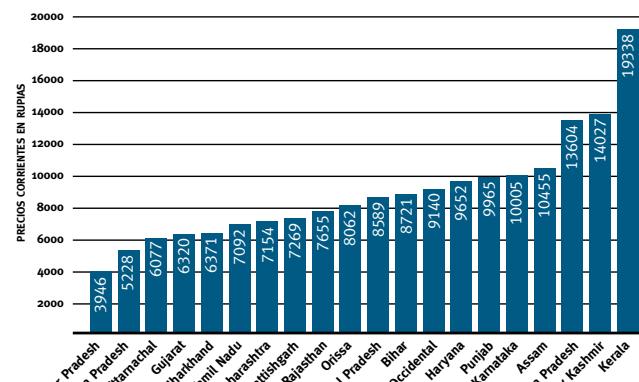
Las universidades están pasando a formar parte de la competencia de las Comunidades Autónomas, lo mismo que su financiación. Corresponde a las Comunidades decidir las cantidades que le serán asignadas a cada institución. La excepción a este modelo es el mandato constitucional concedido en forma exclusiva a Madrid para salvaguarda de la equidad en todo el país a través de un sistema de becas y ayudas.

Existen tantos modelos de financiación como Comunidades Autónomas. Son tan diversos como lo son las posibilidades de combinación de los distintos criterios en la asignación de recursos y mecanismos de distribución.

La segunda fuente de ingresos en importancia, las cuotas, es determinada por la administración, y es ilegal que las universidades rebasen los límites máximos establecidos. Hoy en día están muy por debajo de los costos reales de educar a los estudiantes, lo que las asemeja a las de la región europea que rodea a España.

A partir de que fue promulgada la Constitución de 1978, la democratización y descentralización del sistema de educación superior han tenido bastante éxito en España. Ahora, uno de sus mayores retos es mejorar la coordinación, la cooperación y el control de calidad. Esto servirá para garantizar una mayor diversidad de instituciones.

INDIA [CONTINÚA DE LA PÁGINA 13]



Fuente: Cálculo basado en la información de *Selected Educational Statistics and Analysis of Budgeted Expenditure on Education*, Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos, Gobierno de la India, 2003-2004.

En la práctica, la mayoría de las universidades estatales se han visto obligadas a recurrir a métodos alternativos de movilización de recursos, principalmente a la recuperación de costos por vía privada, como el aumento de las cuotas a los estudiantes.

El fortalecimiento de los estándares

La garantía de la calidad ha cobrado mayor importancia en la India por el predominio en la educación superior que está adquiriendo el sector privado, que tiende a beneficiarse de la ambigüedad institucional y las competencias concurrentes.

Además, la creación de dos organismos para la acreditación de instituciones y programas —el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (*National Assessment and Accreditation Council*, o NAAC) y la Junta Nacional de Acreditación (*National Board of Accreditation*, o NBA), ha traído consigo problemas de coordinación y confluencia de competencias.

La proliferación de las instituciones de educación superior extranjeras y privadas, aunada a las limitaciones de los mecanismos regulatorios existentes, no sólo ha contribuido al crecimiento desequilibrado de la educación superior sino que también ha tenido repercusiones adversas en el acceso, la equidad y la calidad. Por su destacada importancia, este asunto amerita la creación de un consejo nacional de educación superior para reformar los órganos regulatorios que ya existen y eliminar la confluencia de competencias.

Quizá la India se singularice entre los países que son analizados en esta publicación porque la responsabilidad de la educación superior ha cambiado de manos continuamente entre el gobierno central y los estados. Mientras que el centro fue el responsable del mantenimiento de los niveles de referencia, correspondió a los estados el establecimiento y la dirección de las instituciones de educación superior general. Las cosas cambiaron con la enmienda constitucional de 1976 y el sistema educativo en su conjunto, incluyendo la educación superior, pasó a ser una responsabilidad conjunta entre el gobierno central y los estados. A pesar de ello, el papel que desempeña el centro en la educación superior, particularmente en el financiamiento, siguió siendo marginal, aunque se establecieron varios organismos para llevar a cabo las funciones de coordinación y mantenimiento de los niveles de referencia, entre otras. No obstante, para satisfacer las necesidades de la educación superior, el gobierno federal debe aportar mayores recursos a las universidades centrales y estatales. Pero para garantizar una buena calidad se necesita más que financiamiento. Por consiguiente, si se consideran las disparidades crónicas, entre ellas las financieras, que hay entre los 28 estados, le corresponde al gobierno central promover la calidad de la enseñanza coordinando actividades que la garanticen y asegurando el necesario respaldo económico.

Los cambios se suceden con rapidez en los tres países

Aires de cambio soplan en Alemania, Suiza y Bélgica con la adaptación de estos tres países federales a las nuevas exigencias en educación superior

Alemania transfiere competencias a los *Länder*

POR RICHARD VAN LOON

QUIZÁ EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN los países federales que se transforma con mayor rapidez sea el de Alemania, que concentra, en universidades o *Fachhochschulen* (escuelas técnicas y vocacionales), a alrededor de dos millones de los 82 millones de alemanes. De ellos, dos terceras partes están inscritos en 121 universidades o instituciones equivalentes y la tercera parte restante, en 197 *Fachhochschulen*. Alemania también cuenta con un muy reconocido sistema de capacitación para aprendices, de gran cobertura. El enfoque alemán, que a menudo era considerado muy conservador, atraviesa ahora por un proceso de transformación radical como respuesta a la globalización y presiones de distinta índole.

Hasta hace muy poco tiempo, el sistema universitario alemán había sido, deliberadamente, muy homogéneo, al grado de que los graduados no se identificaban a sí mismos —y la mayor parte no lo hace todavía— como egresados de una institución en particular. Se asumía que todos los cursos de cinco años debían ser equivalentes y todas las instituciones esencialmente iguales. De acuerdo con la Ley Fundamental —Constitución adoptada por los alemanes al final de la Segunda Guerra Mundial— la educación debería quedar dentro de la jurisdicción de los *Länder* (estados o provincias) pero la tendencia a contar con un sistema homogéneo en toda la nación fue lo suficientemente fuerte para que en 1948 se formara un consejo nacional con el fin de coordinar las políticas de educación superior. Se estableció una legislación marco federal sujeta a la Ley Fundamental que fijó estándares y definió las prácticas que los *Länder* deberían llevar a cabo dentro de un margen de flexibilidad. Había uniformidad incluso en los salarios del profesorado de toda Alemania y las percepciones eran determinadas por el gobierno federal.

Los *Länder* cubren el costo de la docencia

En Alemania, la responsabilidad económica de la docencia recae primordialmente en los *Länder*, pero la mayoría de la investiga-

ción es financiada por el gobierno federal. Mientras que los subsidios a la investigación individual son cuidadosamente evaluados y controlados por comités científicos, se da por sentado que las universidades tienen una capacidad de investigación muy similar.

El sistema alemán, que asumía que todas las universidades eran esencialmente iguales, no podía acceder fácilmente a la Declaración de Bolonia, que tiene como fin que los grados, los créditos de las asignaturas y la garantía de calidad estén ampliamente estandarizados en toda Europa. Por su parte, la tradición alemana había sido que cada escuela o departamento expresara su opinión sobre los títulos obtenidos en otras instituciones. A Alemania también le era ajena la idea, aceptada por muchos países, de permitir o incluso alentar, que algunas universidades se convirtieran en centros de excelencia con reconocimiento internacional en investigación y enseñanza superior; tampoco valoraba particularmente la competencia entre instituciones. Esto desató ciertos temores de que Alemania pudiera estar en desventaja en un entorno económico global altamente competitivo.

Todo cambió en el otoño de 2006 con las importantes enmiendas a la Ley Fundamental que modificaron radicalmente la relación entre el gobierno federal y los *Länder* en el campo de la educación superior. La fuerza que impulsó las reformas fue el deseo de simplificar las inextricables disposiciones constitucionales entre los dos órdenes de gobierno. Se llegó a una concertación por la que les fueron transferidas a los *Länder* facultades significativas en materia de políticas públicas, a cambio de una disminución de su capacidad de voto de la legislación federal. Los *Länder* adquirieron entonces la responsabilidad de las políticas públicas relativas a la educación superior y a su legislación, siempre y cuando concuerden con la Declaración de Bolonia. En consecuencia, el grado de licenciatura tradicional alemán de cinco años será reemplazado en 2010 por una licenciatura de cuatro años y el segundo grado estándar de titulación será la maestría.

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior



Richard Van Loon, doctor en ciencias políticas por la Universidad de Queen, fue presidente y rector de la Universidad Carleton en Ottawa, de 1996 a 2005. También se desempeñó como viceministro adjunto del Ministerio de Salud de Canadá y como viceministro para Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte de Canadá. Ha impartido cursos de ciencia política en la Universidad de Queen y de administración pública tanto en la Universidad Carleton como en la Universidad de Ottawa.

Alemania cobra cuotas por primera vez

Estos cambios tendrán una redundancia fundamental en el fi-

nanciamiento de las instituciones. Para permitir mayor variación, se seleccionarán algunas instituciones como centros de excelencia y esto las hará elegibles para recibir mayores recursos para investigación, la mayoría de los cuales seguirá procediendo del gobierno federal. Es probable que desaparezca otra fuerza tradicional de nivelación en la educación superior de Alemania: la educación gratuita. Algunos *Länder* han empezado a cobrar cuotas (generalmente 500 euros por periodo) que probablemente subirán a 3000 euros en toda Alemania en la próxima década.

Se trata de una revolución motivada por las fuerzas de la competencia internacional y, supuestamente, también por el deseo de descentralizar y flexibilizar el sistema federal alemán en su conjunto.

Esto significará un cambio para los estudiantes, que pagarán cuotas más altas, y los egresados se incorporarán al mercado con aptitudes diferentes, al menos en papel, que las de sus predecesores. Los *Länder* con menores recursos tendrán mayores dificultades para financiar sus instituciones al mismo nivel que los más ricos; esto puede ahondar las diferencias de desarrollo económico regional, quizás a cambio de un nivel más alto de desarrollo económico nacional a largo plazo. Es imposible predecir



REUTERS/MIRO KUZMANOVIC

El presidente alemán Horst Köhler saluda a los estudiantes en la Universidad de Tübingen, en febrero de 2007.

si el sistema funcionará mejor o peor dentro de una década o en un futuro más lejano —y el resultado dependerá, en parte, de la importancia relativa que se conceda a la equidad frente a una excelencia impulsada por la competencia—, pero lo más probable es que sea diferente.

En Suiza, el gasto por alumno es más alto

POR RICHARD VAN LOON

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA federación suiza es descrito con frecuencia como un sistema altamente descentralizado. Esta calificación también puede aplicarse al patrón administrativo que ha tenido la educación superior a lo largo de su historia. Los cambios constitucionales recientes repercuten en la educación superior, y aunque responden a la iniciativa de los cantones, paradójicamente podrían acrecentar la influencia del gobierno federal (al que se le conoce como gobierno central) en esta área. Lo que sí es claro es que con estos cambios gubernamentales seguramente aumentarán la autonomía institucional y las responsabilidades administrativas.

En el periodo 2004-2005, alrededor de 200 000 de los 7.5 millones de habitantes suizos cursaban el nivel de educación superior; aproximadamente dos terceras partes de ellos estaban inscritos en universidades y la tercera parte restante en institutos vocacionales y técnicos de nivel superior. Existen 10 universidades regidas por la legislación cantonal que operan con fondos aportados por los cantones, y dos institutos tecnológicos federales, finan-

ciados por el gobierno central. El gobierno central es el principal proveedor de fondos para la investigación en universidades pero sólo financia alrededor de una octava parte de los costos de docencia. Se fomenta la movilidad estudiantil mediante transferencias intercantoniales para reflejar el costo diferencial que representan los estudiantes que reciben su instrucción fuera de su área de residencia.

Las universidades suizas reciben aproximadamente 25 000 dólares estadounidenses por año, que es el apoyo económico por alumno más alto entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estos recursos —equivalentes a 1.6% del PIB— proceden casi completamente de fuentes públicas, lo que convierte el gasto público de Suiza en educación superior en uno de los más altos del mundo. Esto se debe a las dimensiones relativamente pequeñas del sistema y al bajo costo de las cuotas, lo que a su vez significa que debe haber más fondos procedentes de fuentes públicas para cubrir los gastos.

Europa se transforma con la Declaración de Bolonia

Los esfuerzos esporádicos del gobierno federal por adquirir mayor influencia en la educación superior no fructificaron debido a que dentro del propio gobierno federal las responsabilidades están divididas y dos departamentos están a cargo del financiamiento a la educación superior y a la investigación.

Se ha llegado a debatir si esta jurisdicción dividida dentro del gobierno federal no habrá creado complicaciones mayores a las causadas por el hecho de que la educación superior se halle en manos de 26 cantones en un país pequeño.

Suiza es signataria de la Declaración de Bolonia, que tiene como propósito que los grados, los créditos de las asignaturas y la garantía de calidad estén ampliamente estandarizados en toda Europa y que ha tenido un efecto transformador en el campo de la educación superior en toda la región. Tal parece que el actual proceso de conformar el sistema suizo de acuerdo con las estipulaciones de Bolonia y la creciente globalización de la educación



REUTERS/ANDREAS MEIER

Los estudiantes llegan al campus de la Universidad de Zurich donde, en octubre de 2006, se alcanzó la cifra record de 24 000 estudiantes inscritos.

superior, ha llevado a los gobiernos cantonales suizos a un nivel más alto de cooperación e integración en sus sistemas universitarios. Para impulsar un grado de cooperación aún más estrecho en todos los niveles de enseñanza, los cantones propusieron una enmienda constitucional, aprobada en mayo de 2006, que con toda seguridad repercutirá significativamente en el enfoque que los gobiernos suizos adopten frente a la educación superior.

La nueva Constitución reconoce una "Zona Suiza de Aprendizaje" e impone al gobierno central y a los cantones "coordinar sus esfuerzos y garantizar la cooperación mediante órganos administrativos conjuntos y otras medidas" en todos los niveles educativos. Aun cuando en Suiza las competencias residuales pertenecen a los cantones, el Artículo 63a dicta que los cantones y el gobierno central son "corresponsables de coordinar y garantizar la buena calidad de la enseñanza universitaria en Suiza". Obliga, además, a los cantones y al gobierno central, a celebrar acuerdos y a delegar "ciertas facultades" en los cuerpos administrativos conjuntos. Finalmente, establece que si la coordinación entre el gobierno central y los cantones fracasara en el logro de los objetivos

comunes, el gobierno central "deberá expedir una reglamentación sobre los niveles de estudios y el paso de un nivel a otro, sobre la educación de posgrado y el reconocimiento de las instituciones y sus títulos..."

La enmienda constitucional es reciente y por este motivo no existe todavía un acuerdo sobre las facultades que deberán ser delegadas en los organismos conjuntos, y aunque en Suiza existe una larga historia de cooperación entre los cantones, esta cláusula podría dar al gobierno federal mayor peso en la regulación del sistema. Es interesante observar la posibilidad de que con el cambio, el sistema suizo, altamente descentralizado, y el sistema alemán, altamente centralizado, se vayan acercando entre sí, impulsados por fuerzas externas poderosas. Es igualmente interesante señalar que ambos países han podido servirse de enmiendas constitucionales para lograr los cambios. Como bien saben todos los que han empeñado sus esfuerzos en los distintos campos del gobierno federal, una enmienda constitucional requiere una amplia cooperación entre los dos órdenes de gobierno; Alemania y Suiza concedieron a la educación superior la importancia necesaria para alcanzar este grado de cooperación.

Las comunidades belgas hacen cambios

POR POR ADRIE DASSEN

EN EL PASADO, LA SOCIEDAD BELGA SE CARACTERIZÓ por tres divisiones: en el ámbito socioeconómico, el trabajo y el capital estaban enfrentados; los flamencos de habla holandesa y los valones de habla francesa establecieron un encarnizado conflicto lingüístico, y en el terreno ideológico, había fuertes diferencias entre los católicos romanos, por un lado, y los liberales y los socialistas, por el otro. Estas divisiones también segmentaron el panorama político de Bélgica.

En la década de 1950, un serio conflicto ideológico amenazó el funcionamiento del sistema político belga. Los católicos se enfrentaron a los liberales y a los socialistas en una lucha implacable por el financiamiento de la educación católica y el control de la educación pública. Entre 1950 y 1954, el esquema del sistema financiero trazado por el gobierno demócrata cristiano fue muy favorable para las escuelas y universidades católicas. Además, los demócratas cristianos trataron de obtener el control de la educación ideológicamente neutral a cargo del Estado. Sin embargo, en 1954 los socialistas y los liberales ganaron las elecciones nacionales y formaron un gobierno de coalición que revirtió las determinaciones de su predecesor. Superado el atolladero de las elecciones parlamentarias de 1958, los políticos católicos, los socialistas y los liberales establecieron el llamado "Pacto Escolar" que se convirtió en la ley que garantizaría el financiamiento a la educación católica y la neutralidad ideológica de la educación estatal.

Tres divisiones nacionales que se funden en una sola

Las tres posturas opuestas que fragmentaron la vida política y social de Bélgica fueron convergiendo de manera gradual en dos polos opuestos: Flandes y Valonia. Esta convergencia de los tres desacuerdos hizo posible que los problemas fueran resueltos mediante la regionalización y el federalismo. El proceso de reforma, que empezó en la década de 1960, fue una sacudida que se hizo sentir durante más de veinte años. Finalmente, en 1988-1989, una reforma constitucional convirtió al antiguo país unitario en un Estado federal compuesto por tres comunidades: Valonia, Flandes y



REUTERS/NATHALIE KOUISCHER

Walter Fiers, investigador belga, posa para la fotografía en su laboratorio de la Universidad de Ghent. El investigador dirige el equipo que elaboró una vacuna universal de una sola aplicación contra la influenza humana, que podría eliminar las inyecciones anuales contra esa enfermedad.

Bruselas. Estas comunidades —unidades constitutivas de acuerdo con su lengua— son responsables de los asuntos "relacionados con el individuo", como la cultura, la educación, la cooperación nacional e internacional y, por supuesto, los asuntos de la lengua. Las regiones —unidades constitutivas geográficas— tienen autoridad en los asuntos "relacionados con la tierra", entre ellos, la planificación física y los relacionados con el medio ambiente. Las comunidades también recibieron facultades en materia de educación.

Las comunidades se ocupan, además, del financiamiento a las universidades y a las instituciones de enseñanza vocacional. En las comunidades flamena y valona predomina el financiamiento mediante sumas globales, que pronto será modificado. El gobierno flamenco propuso una nueva ley sobre financiamiento que consta de cuatro elementos: un nivel básico de financiamiento preestablecido, fondos que constituyan un incentivo para prioridades de políticas públicas específicas, y otras dos partes de cantidades variables destinadas a la docencia y la investigación, respectivamente. La parte variable asignada a la docencia está determinada por cuatro factores: el número de alumnos de primer ingreso a la licenciatura,

Adrie Dassen es investigadora asociada del Centro de Estudios de Políticas de Educación Superior en la Universidad de Twente en Los Países Bajos.

Claudia Magalhaes, profesora adjunta de la Universidad Federal de Río de Janeiro, acomoda una representación del dinosaurio *Amazonsaurus maranhensis* cuyos restos, de hace 110 millones de años, fueron encontrados en la región amazónica por investigadores de la universidad.



REUTERS/BRUNO DOMINGOS

Las tres cuartas partes de los estudiantes asisten a instituciones privadas de paga

Las medidas impositivas apoyan a los alumnos necesitados

POR JACQUES SCHWARTZMAN

LA AMPLIA BRECHA ENTRE RICOS Y POBRES DE ESTE país, rico en recursos, asedia a Brasil de varias e importantes formas, incluso a su sistema de educación superior.

Brasil es una república federal con una población de 180 millones de personas distribuidas en 26 estados y un distrito federal donde se encuentra la capital nacional, Brasilia, y las oficinas centrales de los tres poderes de la Unión: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

La ley educativa brasileña centraliza significativamente el poder y los estados gozan de poca autonomía.

La educación superior del país es un reflejo de la inequidad: los estudiantes que proceden de familias privilegiadas tienen posibilidades muy superiores de ingreso a las universidades de elite. Uno de los retos fundamentales consiste en encontrar la manera de lograr mayor equidad en la educación superior sin sacrificar la calidad en esta enorme y compleja federación.

Brasil desarrolló un mecanismo innovador para remediar parcialmente el problema de la inequidad a través del cual ofrece deducciones impositivas a instituciones privadas sin fines lucrativos que a su vez otorgan descuentos o becas a estudiantes con dificultades financieras. Eventualmente, este mecanismo podría beneficiar a 400 000 alumnos, cifra que equivale a alrededor de 10% de la matrícula de educación superior brasileña.

Existen aproximadamente 2000 instituciones de educación superior en Brasil. En números redondos, 10% de estas instituciones son públicas y a ellas asisten una cuarta parte de los alumnos de nivel postsecundario. Se trata fundamentalmente de universidades, creadas y financiadas por los gobiernos, que ofrecen educación gratuita. El 90% restante está conformado por instituciones privadas, en su mayoría colegios de educación superior y centros universitarios (politécnicos), en las que está inscrito el otro 75% de los estudiantes. El sector privado incluye instituciones comunitarias sin fines lucrativos, religiosas y filantrópicas, y cuenta con una importante participación de las autoridades locales y de entidades pri-

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior

vadas lucrativas. Una diferencia significativa entre las instituciones comunitarias y las demás instituciones privadas es su régimen fiscal. Las instituciones comunitarias están exentas del impuesto sobre la renta y de cuotas sociales, entre otras contribuciones. Las instituciones privadas sin fines lucrativos sólo pueden estar exentas del pago del impuesto sobre la renta.

La participación del gobierno federal en la educación se enfoca principalmente a la educación superior y sus responsabilidades son pocas en otros niveles educativos. Por lo tanto, Brasilia financia 87 instituciones federales de educación superior. En Brasil, los estados tienen la responsabilidad principal de la educación primaria y fijan sus propias prioridades en materia de educación media superior. Además, los estados financian y mantienen 75 instituciones de educación superior, entre ellas, 32 universidades. Los municipios participan a su vez con el financiamiento de 62 instituciones de educación superior.

La Constitución garantizó fondos para la educación

La Constitución Federal de 1988 incluye lineamientos para todas las instituciones públicas: federales, estatales y municipales. Las universidades públicas deben vincular la docencia, la investigación y la extensión académica ade-

más de proveer educación gratuita en instalaciones del Estado. La Constitución dicta que el gobierno federal debe gastar por lo menos 18% de los ingresos tributarios en la educación de todos los niveles. El gasto estatal y municipal en educación debe representar, por lo menos, 25% de los ingresos tributarios. La Constitución Federal establece que los fondos públicos únicamente pueden ser utilizados en escuelas públicas, comunitarias y religiosas, así como en actividades de investigación a nivel universitario. Por lo tanto, las instituciones privadas de educación superior pueden obtener recursos federales a través de dependencias de desarrollo nacional para actividades a nivel de posgrado y de investigación.

Las universidades y otras instituciones federales llevan a cabo las tareas de investigación, extensión académica y enseñanza a nivel de licenciatura. También ofrecen cursos de posgrado y de especialización. La mayor parte de la planta académica tiene maestrías o doctorados. El costo por alumno es bastante alto, alrededor de 10 000 dólares estadounidenses. A pesar de estar sujetas al derecho privado, las fundaciones estatales dedicadas a la investigación suelen ser establecidas por instituciones federales de educación superior.

Jacques Schwartzman dirige el Centro de Educación Superior de la Universidad Federal de Minas Gerais y fue miembro del Consejo Nacional de Educación.

Aun cuando existen grandes diferencias entre las universidades estatales, la mayoría de sus cursos se imparten por las noches. Pocos maestros están altamente calificados y la mayoría sólo dedica medio tiempo a la enseñanza. Las instituciones estatales de educación superior reciben financiamiento gubernamental de formas distintas, pero suele ser insuficiente.

El sector privado tiene el mayor crecimiento

Las instituciones privadas de educación superior son el sector con mayor crecimiento en Brasil. Su matrícula ha aumentado en cerca de dos millones desde 1990 lo que representa la mitad de la matrícula total. Las principales fuentes de ingreso de las instituciones privadas son las cuotas que pagan los estudiantes de licenciatura. Sin embargo, un número considerable de instituciones privadas están bajando sus cuotas ante las presiones de la competencia. En este sector, la inversión en posgrados e investigación es mínima. La mayoría de las instituciones privadas están organizadas como colegios de educación superior o centros universitarios que, en términos generales, ofrecen buenos cursos a nivel licenciatura.

En el campo de la investigación, varias dependencias de desarrollo nacional financian diversos tipos de investigación y otorgan becas a estudiantes de maestría y doctorado. Los programas y propuestas de investigación suelen estar sujetos a procesos de revisión entre pares. Aunque existe un programa federal de uso muy extendido para evaluar los cursos de licenciatura, este sistema no ha sido incorporado a los posgrados.

En Brasil, el reto de frenar la inequidad se enfrenta, principalmente, a través de mecanismos para financiar los estudios de los alumnos. En el sector público, la educación es gratuita en todas las instituciones federales, estatales y municipales. Por ello, las instituciones federales atraen una proporción significativamente mayor de los candidatos ya que, además de ser gratuitas, son de mayor calidad. En consecuencia, los estudiantes mejor calificados (y con mayores ingresos) suelen inscribirse en el sector público mientras que el resto es atraído por las instituciones privadas. Estos factores exacerbán las disparidades inherentes a la sociedad brasileña.

A pesar de los distintos esfuerzos, como los programas de becas para los alumnos pobres, la equidad sigue siendo una alta prioridad. Por ejemplo, 70% de los alumnos de posgrado provienen de familias que pertenecen a 10% de la población con la categoría superior del nivel de ingresos.

Para garantizar la calidad de la educación superior, el Consejo Nacional de Educación atiende los asuntos relacionados con las instituciones públicas y privadas de educación superior, establece reglas y ofrece supervisión, especialmente en la acreditación de universidades y centros universitarios. Los 26 estados y el distrito federal tienen un Consejo Estatal de Educación cuya responsabilidad principal es mantener y mejorar la calidad de las instituciones del Estado. Además de realizar actividades regulatorias, los consejos estatales de educación ofrecen cursos de acreditación.

Los consejos estatales deben apegarse a la Constitución federal en sus áreas de operación pero no están obligados a participar en el sistema nacional de evaluación; sin embargo, con frecuencia se resisten a la cooperación entre los sistemas federal y estatal.

La educación superior en Brasil aún tiene muchos retos por delante. Los beneficios que gozan los estudiantes que asisten a las universidades federales, instituciones de elite y bien financiadas, son muy superiores a los que recibe 90% de los alumnos inscritos en otras instituciones. La calidad también es una preocupación importante, sobre todo fuera del sistema de universidades federales. Si el sistema federal de gobierno tiene la capacidad para atender estos retos, sigue siendo una pregunta clave para la que todavía no hay respuesta.



BÉLGICA [CONTINÚA DE LA PÁGINA 18]

el número de alumnos de primer ingreso a la maestría, los créditos aprobados y el número de grados obtenidos. De los fondos destinados a las universidades, 35% corresponden a la investigación y 65% a la enseñanza. El presupuesto total no contempla un límite para las universidades pero es fijo en el caso de las *Hogescholen* (colegios profesionales y técnicos). Esta nueva ley debería estar completamente implantada para enero de 2008. La Comunidad de Valonia no ha presentado todavía ninguna propuesta para cambiar la ley sobre financiamiento.

Las comunidades ofrecen becas a los estudiantes

En Bélgica, la ayuda financiera del sector público a los estudiantes es un asunto que también manejan las comunidades. Tanto en Flandes como en Valonia, las cuotas son bajas y se puede dar apoyos adicionales a los estudiantes. El sistema de becas para estudiantes es un medio importante para promover el acceso a la educación superior.

En Flandes, se está concediendo mayor atención al papel que tienen la jerarquía y la acreditación en la elección estudiantil en cuanto a las universidades y a los *Hogescholen*. En 2006, sólo unos cuantos programas estaban acreditados y el propósito del gobierno flamenco es que el comité de acreditación complete la revisión de todos los programas lo más pronto posible. Adicionalmente, el Ministerio flamenco participa en un proyecto piloto para desarrollar un sistema de clasificación multidimensional de programas de licenciatura y maestría. En este proyecto, en que también participan las instituciones de educación superior holandesas, se emplea la misma metodología que se usa en el sistema de *clasificación* alemán.

En 2002, el gobierno de Valonia creó una dependencia responsable de la evaluación de la calidad en la educación superior. Sin embargo, apenas en 2004 existió un procedimiento oficial para evaluar la calidad de la educación superior en la comunidad de habla francesa. Hasta entonces, las universidades y las *Hautes Écoles* (escuelas de estudios vocacionales, profesionales y técnicos) tenían sus propios procedimientos internos para evaluar la calidad. Con el decreto que entró en vigor a partir de 2004, la nueva dependencia es absolutamente responsable de garantizar tanto la calidad como la acreditación.

El seguimiento de la Declaración de Bolonia, que tiene como propósito que los grados, los créditos de las asignaturas y la garantía de calidad estén ampliamente estandarizados en toda Europa, ha hecho que en Flandes se reemplace el sistema tradicional por uno nuevo que consta de dos ciclos. El anterior sistema de estudios de un ciclo de las *Hogescholen* se transformó en un grado de licenciatura profesional y los estudios de dos ciclos se convirtieron en programas académicos de licenciatura y maestría, lo mismo que los estudios universitarios. No se ha considerado el grado de maestría para las *Hogescholen*. En el caso de Valonia, sucedió algo similar. El nuevo sistema ya está completamente implementado, y desde 2004, prácticamente todas las universidades y *Hautes Écoles* otorgan el grado de licenciatura en sus programas de tres años. El grado de maestría también puede obtenerse ahora en la mayoría de las instituciones, y el gobierno de Valonia se ha propuesto completar la implantación de los estudios de dos ciclos para el año académico 2007-2008.

Las políticas públicas coinciden en los tres países

La Declaración de Bolonia, la escasez de fondos fiscales y las demandas de mayor control están empujando a Alemania, Suiza y Bélgica en la misma dirección. Los cambios en cada uno de estos países pueden llevar a enfoques más parecidos en el ámbito de la educación superior.



La educación superior se descentraliza

La proliferación de las universidades privadas marca un cambio en el sistema tradicional

POR ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

LOS IMPORTANTES CAMBIOS POLÍTICOS DE MÉXICO en el siglo XX fueron cruciales para la transformación del sistema de educación superior del país. Esta transformación de la educación superior se llevó a cabo mientras en México se producían cambios aún mayores: el tránsito de la democracia de un solo partido a una democracia multipartidista y su respuesta a una era de privatizaciones.

El acceso a la educación superior era muy limitado antes de 1950 debido a que había pocas instituciones de ese nivel y, sobre todo, a la pequeña proporción de la población que había completado su educación básica. En 1950, México contaba con menos de 24 instituciones de educación superior y una matrícula total de alrededor de 30 000 estudiantes. Despues de un periodo de extraordinaria expansión, en la década de 1970 el número de ingresos subió a más de 800 000 estudiantes.

El proceso de diversificación en la educación superior adquirió ímpetu en la década de 1980 y ha ganado intensidad y madurez desde la década de 1990 hasta nuestros días. Entre los elementos clave de este proceso se encuentran:

INSCRIPTIONS AUX ÉTUDES SUPÉRIEURES (2006-07)			
	Instituciones	Matrícula	Porcentaje
INSTITUCIONES PÚBLICAS			
Universidades federales	4	314 625	12.0
Universidades estatales	46	802 539	30.7
Universidades tecnológicas	60	65 107	2.5
Universidades políticas	18	7805	0.3
Universidades interculturales	4	1742	0.1
Institutos tecnológicos	211	332 529	12.7
Escuelas normales	276	94 051	3.6
Centros públicos de investigación	27	3227	0.1
Otras instituciones públicas	135	127 087	4.9
Total de instituciones públicas	781	1 748 712	66.9
INSTITUCIONES PRIVADAS			
Escuelas y universidades privadas	1081	816 508	31.2
Escuelas normales	188	48 206	1.8
Total de instituciones privadas	1269	846 714	32.4
TOTAL	2050	2 613 426	100.0

Fuente: SEP, Forma 911 (2007, preliminar).

Roberto Rodríguez Gómez doctor en ciencias sociales con especialidad en sociología, es profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México adscrito al Instituto de Investigaciones Sociales. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores.

forumfed.org

- **El aumento de la inversión privada** que hizo que el ingreso a las instituciones privadas de educación superior se elevara hasta representar un tercio del total nacional y 40% a nivel de estudios de posgrado. Entre los factores que contribuyeron a este crecimiento se encuentran la incapacidad del sistema público para atender la demanda y la falta de un control riguroso de calidad académica.
- **La promoción de los estudios de alta tecnología en el sector público.**
- **La creación de cerca de 20 nuevas instituciones públicas** en los estados por el gobierno federal con la participación de los gobiernos estatales.
- **La descentralización de las universidades públicas estatales**, que incluyó la construcción de instalaciones en ciudades distintas a las capitales de los estados. Como consecuencia, el sistema de educación superior, duplicó su matrícula entre 1990 y 2006 con un aumento de 1.2 millones a 2.5 millones de estudiantes.

El financiamiento federal se modificó en 1997

El crecimiento de la educación superior se vio seriamente afectado por la enmienda de 1997 a la ley de coordinación fiscal, que forma parte integral del nuevo federalismo mexicano. Esta modificación presupuestaria introdujo el

concepto de fondos de apoyo para suplementar las contribuciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Fue instituida para mejorar las funciones de coordinación de impuestos de la hacienda pública y facilitar la descentralización de los servicios públicos.

En el nuevo marco presupuestario también se especificaron las responsabilidades federales y estatales en los programas de gasto y vigilancia. De acuerdo con estos lineamientos, las dependencias federales son responsables del cálculo global del presupuesto que deberá ser transferido a cada estado y los estados deben registrar los fondos recibidos en sus propios sistemas contables. Para reducir el riesgo de que las entidades estatales y municipales empleen los recursos contemplados en esta ley en actividades distintas a las previstas, se adoptó una fórmula de fondos etiquetados y se establecieron mecanismos de control.

La entrega de recursos etiquetados para educación que reciben los estados ha sido un incentivo clave para fomentar una mayor inversión en este rubro, especialmente cuando los fon-

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior



VENEZUELA

Las políticas públicas del gobierno revolucionario han empezado los cambios en las universidades

¿Son compatibles la revolución y la educación superior?

POR MARÍA CRISTINA PARRA SANDOVAL

LA PRIMERA CONSTITUCIÓN DE VENEZUELA ESTABLECIÓ en 1811 que el país sería un Estado federal. Sin embargo, la mayoría de los observadores concuerdan en que el común denominador de todas las constituciones de Venezuela a partir de entonces ha sido un principio de federación en la forma pero no en la práctica. La consecuencia es una estructura federal débil.

La fortaleza más importante del sistema reside en la celebración regular de elecciones para gobernadores y alcaldes en la totalidad de los 23 estados del país. El gobierno federal ha delegado parcialmente algunas facultades en los estados, en particular, aquéllas relacionadas con los servicios de salud, el suministro de agua y energía, y la educación básica y secundaria, pero ha conservado para sí la responsabilidad sobre la educación superior. Hay quienes definen este sistema como federalismo centralizado porque el poder del gobierno central ha sido más fuerte que la idea de federalismo.

Después de 40 años de gobierno democrático, en 1998 el nuevo gobierno del presidente Hugo Chávez fue elegido con la propuesta de refundar la república. El primer paso fue la aprobación de una nueva Constitución nacional en 1999 que tuvo como elemento central el cambio hacia una democracia social, participativa y protagónica en lugar de la democracia representativa establecida en la Constitución de 1961.

Sin embargo, la descentralización y la transferencia de servicios a los estados y municipios prometidas por el presidente Hugo Chávez no ha tenido lugar. La mayoría de los observadores coinciden en que Venezuela, como nación, está regresando a un gobierno más centralizado y autoritario.

La educación superior ha sido uno de los campos intocados dado que el gobierno federal sigue siendo la principal entidad pública responsable de este nivel educativo. Hasta 2002, el financiamiento, la inscripción de los alumnos y los criterios de admisión, así como

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior



la creación de instituciones y los nuevos programas académicos fueron controlados por el Ministerio de Educación y después, por el Ministerio de Educación Superior federal, que fue creado ese mismo año. En la actualidad, el Ministerio también se ocupa de distribuir el presupuesto entre las universidades, función que antes había correspondido al Consejo Nacional de Universidades.

Expansión y diversificación

Dos tendencias principales han caracterizado la experiencia de la educación superior venezolana en décadas recientes. La primera es la expansión del sistema: en 1958 sólo existían 7 instituciones y hoy en día se cuenta con 169. Este crecimiento llegó a su máximo en la década de 1970, cuando la matrícula aumentó más de 20% anual entre 1970 y 1975. La segunda es que la expansión fue acompañada por una diversificación a partir de 1971, con la creación de varias instituciones no universitarias (los colegios comunitarios y los institutos tecnológicos) que pudieron ofrecer carreras de tres años y un ingreso más rápido al mercado laboral. Por consiguiente, el sistema de educación superior de Venezuela es ahora binario, y comprende 49 universidades y 120 instituciones de educación superior no clasificadas como universidades.

De esas 49 universidades, seis son universidades oficiales autónomas, lo que significa que gozan de autonomía académica, administrativa, financiera y de organización, aunque dependan del gobierno central para su financiamiento. Existen también 43 universidades experimentales que sólo tienen autonomía académica y que el gobierno central maneja de manera directa.

En Venezuela, son más los estudiantes inscritos en las universidades (58%) que en las instituciones no clasificadas como universidades. Más de la mitad de las universidades de Venezuela son privadas pero, aun cuando concentran una quinta parte de la matrícula universitaria total, generalmente son de bajo perfil y tienen poco impacto social. De forma similar, más de la mitad de las 120 instituciones no universitarias son privadas y representan 70% de la matrícula de este sector.

Existe una fuerte dependencia del financiamiento federal

El gobierno federal aporta fondos a todas las instituciones públicas de educación superior para subvencionar tanto la enseñanza

Maria Cristina Parra Sandoval, socióloga, es profesora de tiempo completo de la Universidad del Zulia en Maracaibo, Venezuela, y es responsable de la investigación sobre educación superior.



El presidente de Venezuela, Hugo Chávez (izq.) saluda a sus partidarios en una ceremonia universitaria en Caracas.

como la investigación. De acuerdo con la Constitución, estos centros no pueden cobrar cuotas a los alumnos de licenciatura; sólo tienen permitido establecer tarifas en los programas de posgrado que, en la mayoría de los casos, son muy bajas en comparación con las que se aplican en el mismo nivel en las instituciones privadas.

La fórmula federal de distribución de fondos entre las instituciones para subvencionar la enseñanza y la investigación no está basada en indicadores de calidad sino en la matrícula, la proporción de estudiantes y maestros, la cantidad de personal administrativo y la obligación —cada día más extensa— de financiar el retiro a edades tempranas. Estos fondos federales son también la fuente principal de ayuda financiera a los estudiantes, a través de becas. Una excepción es el estado de Zulia, donde el gobernador, Manuel Rosales, que compitió infructuosamente contra el Presidente Hugo Chávez en las elecciones de diciembre de 2006, ha puesto en marcha un programa de ayuda financiera a estudiantes para posibilitar que ingresen a universidades privadas.

Una proporción considerable del financiamiento a la educación superior en Venezuela, como a otras muchas funciones públicas, se obtiene de los ingresos provenientes del petróleo. Uno de los resultados de esta dependencia y del aumento de los precios del petróleo a través del tiempo es que el gasto en educación superior en Venezuela es relativamente alto, equivalente a 2.4% del PIB. Los ingresos petroleros fueron fundamentales, además, para el financiamiento de becas y préstamos, áreas en que los estados venezolanos han hecho poco o nada.

El gobierno federal también es el principal proveedor de fondos para la investigación, que se concentra en las áreas que el gobierno considera esenciales para el desarrollo nacional.

Otras esferas controladas por el gobierno central incluyen el proceso de admisión, regulado mediante la Prueba de Aptitud Académica que mide la capacidad numérica, de lectura y de comprensión determinantes para la distribución de los estudiantes en las distintas instituciones y carreras. En vista de que para muchos observadores la prueba de admisión promovía la exclusión, recientemente fue eliminada por el gobierno federal.

La revolución llega a la universidad

El gobierno acaba de dar a conocer su política de educación superior para los próximos años. De acuerdo con el nuevo plan, cada estado contará con una universidad especializada orientada hacia un área del conocimiento: ciencias de la salud, ciencias básicas, economía, las artes, idiomas, turismo, hidrocarburos, prevención de desastres y seguridad humana. Muchas de las estrategias que ya existen se seguirán aplicando.

De esta manera, el gobierno federal acrecienta su control sobre todos los asuntos relacionados con la educación superior. Muchos observadores consideran que esto representa un retroceso en un país que se dirigía hacia un modelo más descentralizado antes del inicio del actual periodo revolucionario.

En la actualidad, parecen ser pocos los espacios de negociación entre el gobierno federal centralizado y los estados, que han perdido una gran parte de la autonomía que antes tuvieron. Por consiguiente, tal parece que en la educación superior, como en casi todas las demás funciones del Gobierno de Venezuela hoy en día, el gobierno federal continuará aplicando las políticas públicas que imponen el contenido ideológico del "socialismo del siglo XXI" del presidente Chávez. En Venezuela, la educación superior está demostrando ser un mecanismo conveniente para la consecución de ese objetivo.

MÉXICO [CONTINÚA DE LA PÁGINA 21]

dos pueden destinarse a programas como la capacitación de maestros de educación básica y programas de alta tecnología.

El nuevo mecanismo de financiamiento coexiste con instrumentos más flexibles para la asignación de gastos descentralizados, incluyendo los programas sujetos a normas de operación, que son aprobadas cada año dentro del presupuesto federal, así como los acuerdos entre la federación y los estados para el financiamiento de programas específicos. Estos acuerdos conjuntos han sido utilizados para responder a las demandas estatales de nuevas instituciones públicas o para aumentar los subsidios a sus universidades. Además, tanto las universidades autónomas federales como las universidades públicas estatales han tomado medidas para obtener asignaciones especiales directamente del Congreso federal.

La competencia entre las universidades públicas y privadas

México cuenta con cerca de 800 instituciones públicas en las que ingresan dos terceras partes de los 2.6 millones de estudiantes de nivel superior. Las universidades estatales, que reciben alrededor de la mitad de los estudiantes que atiende el sector público, son autónomas y cuentan con subsidios tanto federales como estatales. Las universidades federales y los institutos tecnológicos tienen ahora una presencia mucho menor en la educación superior y se sostienen principalmente con fondos federales. Los institutos tecnológicos descentralizados dependen por ley de los estados y son financiados a través de subsidios concurrentes.

La capacitación magisterial se lleva a cabo, en su mayor parte, en las 276 instituciones públicas que suman una matrícula de 95 000 estudiantes —cuatro por ciento de la matrícula global— y son subsidiadas mediante transferencias a los estados.

Los 27 centros públicos de investigación subsidiados con fondos federales en el sector de ciencia y tecnología, más algunos subsidios estatales, brindan educación a nivel licenciatura a más de 3000 alumnos.

El sector privado es el segmento de educación superior de mayor crecimiento en México. Existen ya más de 1200 instituciones privadas a las que acude, en números redondos, una tercera parte del total de los estudiantes. Estas instituciones privadas absorben una buena proporción de la creciente demanda de educación superior, y se prevé que esta tendencia continúe en el futuro próximo.

Las tensiones constantes que no han sido resueltas

A pesar de los avances en la descentralización y la federalización de la educación superior, existen grandes tensiones y disyuntivas que exigen soluciones amplias. Un problema clave es la falta de coordinación y reglamentación desde una perspectiva federal, toda vez que la autoridad federal del sector educativo conserva importantes facultades en el campo de la orientación de los programas de estudio de los sectores que coordina, en especial, en cuanto a la enseñanza de alta tecnología y a la capacitación pedagógica.

Las políticas de control de calidad enfocadas en las universidades públicas estatales y basadas en la provisión de recursos federales adicionales, también reflejan un sesgo centralista porque siguen sujetas tanto a la reglamentación como a la dirección exclusivas de la autoridad federal. Finalmente, hacen falta normas para una reglamentación estable de las competencias federal y estatal en esta área. Y no es menos importante la evidente tensión entre la autonomía que la ley concede a la mayoría de las universidades públicas, tanto federales como estatales, y la influencia de las políticas públicas sobre las instituciones.

El camino que conduce de un sistema de educación superior ampliamente descentralizado, pero sujeto a las políticas públicas del centro, a un verdadero sistema federal formado de múltiples sistemas estatales todavía está por delante para México.

CANADÁ

Un gran número de colegios comunitarios de educación superior con muy bajos índices de deserción eleva el nivel canadiense

Excelencia sin la participación de un ministerio federal

POR RICHARD VAN LOON

CUANDO FUE ADOPTADA LA CONSTITUCIÓN ORIGINAL de Canadá en 1867, no había una mención específica a la educación superior que, en ese país, suele denominarse educación postsecundaria. En contraste, la Ley de la América del Norte Británica asigna el rubro de educación exclusivamente a los gobiernos provinciales que están sujetos a una serie de requisitos en cuanto a sus escuelas religiosas.

Los constituyentes se propusieron crear una estructura federal centralizada y, al mismo tiempo, proteger la integridad cultural y religiosa de Quebec. Finalmente, lo que Canadá obtuvo, gracias a una serie de factores como la interpretación jurídica, la insistencia de los gobiernos provinciales y la diversidad cultural, fue una de las federaciones más descentralizadas del mundo.

La combinación de una federación descentralizada y la transferencia de jurisdicción en materia de educación a los gobiernos provinciales pudo haber reducido al mínimo el papel desempeñado por la federación al mismo tiempo que cada provincia desarrollaba un sistema particular de educación postsecundaria. Sin embargo, el poder fiscal del gobierno federal, aunado a la convicción de que la educación superior era de vital importancia para el futuro económico de Canadá, hizo que el gobierno federal ejerciera una fuerte influencia en esta área y absorbiera cerca de 40% de su costo.

Aun cuando las funciones de los ámbitos federal y provincial están íntimamente interrelacionados, no existen mecanismos para la coordinación de políticas entre los dos órdenes. El hecho de que Canadá tenga uno de los más altos índices de participación en educación superior del mundo y que varias de sus universidades sean consideradas de clase mundial obedece a que la capacidad de las instituciones y las difusas estructuras de gobierno han dado lugar a una coordinación descentralizada.

Richard Van Loon doctor en ciencias políticas por la Universidad de Queen, fue presidente y rector de la Universidad Carleton en Ottawa, de 1996 a 2005. También se desempeñó como viceministro adjunto del Ministerio de Salud de Canadá y como viceministro para Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte de Canadá. Ha impartido cursos de ciencia política en la Universidad de Queen y de administración pública tanto en la Universidad Carleton como en la Universidad de Ottawa.



La Gobernadora General de Canadá, Michaëlle Jean, hace sonar la “Campana de la Libertad” en la Universidad de York, en Toronto, para conmemorar la inauguración de un instituto de investigación sobre las migraciones globales de los pueblos africanos en marzo de 2007. La campana original fue colocada en Buxton del Sur, Ontario, en la década de 1850 y repicó cada vez que un esclavo estadounidense obtenía su libertad en Canadá.

Más de 1.5 millones de alumnos al año

La educación superior es un negocio importante en Canadá. En 2005, más de un millón y medio de los 32.5 millones de canadienses —cuatro por ciento de la población— estaban inscritos en alguna institución de educación superior y 80% de ellos estudiaba de tiempo completo. Más de 40% de estos alumnos de tiempo completo están inscritos en colegios comunitarios, principalmente en programas técnicos de dos o tres años de duración. Canadá ocupa el segundo lugar en estudios de educación superior completados entre los miembros de la OCDE pero su índice de egresados universitarios de 22% es sólo un poco más alto que el promedio de sus contrapartes en dicha organización. Por otro lado, Canadá se coloca en el primer lugar entre los países miembros de la OCDE en cuanto al índice de egresados de bachillerato.

Aproximadamente tres quintas partes del gasto público asignado a la educación superior procede de los diez gobiernos provinciales y el resto, del gobierno federal. Las cuotas se traducen en un nivel de ingresos en constante aumento para las instituciones; actualmente alrededor de 40% es para las universidades. Las cuotas varían significativamente según la provincia, y van de 1668 dólares canadienses en Quebec para alumnos procedentes de esa provincia hasta 6030 dólares canadienses en Nueva Escocia. El promedio es de 4416 dólares canadienses. En 2004,

SECCIÓN ESPECIAL

La educación superior

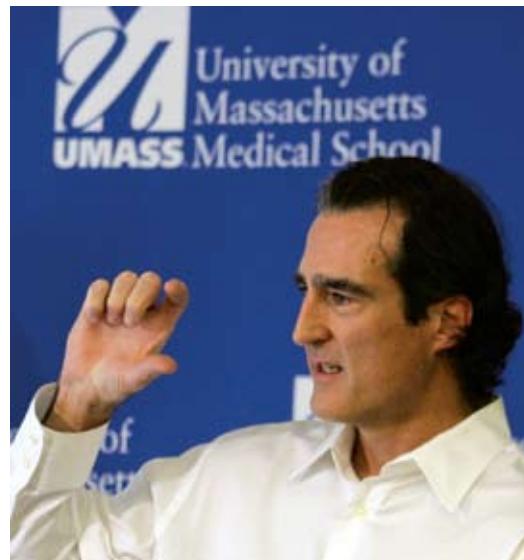


el gasto público y privado total por alumno en Canadá ascendió a 20 000 dólares estadounidenses, lo que colocó a este país en el tercer lugar, sólo después de Suiza y de los Estados Unidos, donde el gasto por estudiante era más cercano a los 25 000 dólares estadounidenses. El promedio de los países miembros de la OECD fue de 11 300 dólares estadounidenses.

En Canadá, las universidades públicas gozan de una gran autonomía. Consejos individuales de administradores y juntas directivas ejercen el control de la gestión y de los programas académicos de todas las universidades. Los gobiernos provinciales

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 26]

El sistema universitario estadounidense ha dado muchos ganadores del Premio Nobel. Craig Mello, a la derecha, y su colega Andrew Fire recibieron el Premio Nobel de Medicina en 2006 por una investigación en el campo de la genética y su posible aplicación en el tratamiento del sida y el cáncer.



REUTERS/JESSICA RINALDI

Treinta por ciento de la población cuenta con un título de licenciatura

Los mayores índices de éxito a nivel mundial ocultan el gran número de desertores

POR ARTHUR M. HAUPTMAN

EMPEZANDO POR LA CREACIÓN DE HARVARD EN 1636, la mayoría de las primeras universidades de los Estados Unidos fueron privadas. A lo largo de la historia, tanto el número de instituciones públicas del país como su campo de acción han aumentado en forma notable. En 1787, la nueva Constitución de los Estados Unidos otorgó a los estados la responsabilidad sobre las funciones internas de mayor relevancia, incluyendo la educación. Esto ha significado que prácticamente todas estas instituciones públicas de educación superior —aquéllas cuya fuente principal de financiamiento procede de los contribuyentes y son administradas fundamentalmente por autoridades públicas— se encuentren regidas por la administración estatal o local.

El sistema creció en oleadas

Una ley federal promulgada en 1862 fomentó la creación de universidades en terrenos cedidos por la federación (*land-grant universities*) en casi todos los estados. Después de la Segunda Guerra Mundial, se establecieron o expandieron muchas instituciones públicas que ofrecían cursos de cuatro años para atender a una población en rápido aumento. Además, en 1947, el informe de una comisión auspiciada por la federación estimuló la creación de colegios comunitarios. Actualmente, estas instituciones representan más de la tercera parte de la matrícula total. Hoy en día tres cuartas partes de los estudiantes en colegios de educación superior se inscriben en instituciones públicas.

Para financiar estas instituciones públicas, los gobiernos intervinieron a través del financiamiento de operaciones básicas —incluyendo la docencia y el apoyo a la investigación realizada en los recintos universitarios o en instalaciones auspiciadas por la institución— y proporcionando ayuda financiera a los estudiantes a través de subsidios, becas, préstamos y con oportunidades de tra-

bajar y estudiar simultáneamente. La responsabilidad de financiar la docencia y las operaciones básicas de las instituciones públicas recayó principalmente sobre los estados, mientras que la mayoría de los fondos para la investigación académica y para la ayuda económica al estudiantado procede del gobierno federal.

En los Estados Unidos, los impuestos estatales sobre la renta y sobre ventas, entre otros ingresos de base impositiva del ámbito estatal (como los fondos de la lotería), representan el principal apoyo de los contribuyentes a las instituciones públicas. En el periodo 2006-2007, los fondos estatales para este nivel educativo superaron los 70 mil millones de dólares estadounidenses, más de 0.5% del PIB. La mayoría de estos fondos provienen de estados individuales. En este país, el gasto total en educación superior, proveniente de las distintas fuentes de financiamiento, equivale a cerca de 3% del PIB: el nivel más alto de inversión en educación superior del mundo. Actualmente, el financiamiento del Estado por alumno de tiempo completo, o equivalente, asciende a casi 10 000 dólares estadounidenses.

El aumento en cuotas incrementó los ingresos

El aumento de cuotas como proporción del ingreso total de las instituciones públicas es una de las tendencias más marcadas en las finanzas de la educación superior en los Estados Unidos y en otros

países en décadas recientes. Las cuotas cubren más de una tercera parte de las actividades educativas de las instituciones públicas de los Estados Unidos, a diferencia de 10% que representaban tres décadas atrás. Los estados dependen de estas cuotas de forma muy variable: entre 13% en Nuevo México y 77% en Vermont.

Muchos estudiantes recurren a los préstamos para pagar sus estudios. La ley de educación superior de 1965 estableció varios programas de ayuda financiera para estudiantes que actualmente constituyen la base de este tipo de apoyos en los Estados Unidos. Uno de esos programas, Préstamos Estudiantiles Garantizados representó un enfoque interesante en lo que al federalismo se refiere. En su momento, un grupo de doce dependencias gubernamentales fue el garante ante las entidades crediticias privadas por el riesgo de falta de pago de los préstamos otorgados a estudiantes sin garantías suficientes para obtenerlos. El programa federal de pres-

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 y la ayuda financiera para estudiantes.

tamos garantizados, en conjunción con las dependencias estatales existentes, sirvió para que los estudiantes de estados en los que no hubiera dependencias que fungieran como fiadores solidarios pudieran ser sujetos de crédito. En la actualidad, la industria de préstamos a los estudiantes de los Estados Unidos otorga anualmente más de 100 mil millones de dólares estadounidenses en préstamos. La solicitud de préstamo promedio de un estudiante de licenciatura es de alrededor de 20 000 dólares estadounidenses y mucho mayor si el estudiante es de posgrado.

La investigación ha sido otra importante fuente de ingresos para las universidades. Tradicionalmente, la mayor parte del apoyo financiero para investigación en el campus —que abarca también a la realizada en los laboratorios federales— ha procedido del gobierno federal. En la actualidad, la asignación de recursos federales a la investigación académica asciende a alrededor de 30 mil millones de dólares estadounidenses. La mayor parte de este financiamiento federal se basa en los resultados de las revisiones entre pares de las propuestas.

La primera responsabilidad del gobierno federal no ha sido garantizar la calidad general sino garantizar que las miles de instituciones a las que asisten los millones de estudiantes que reciben ayuda a nivel federal cumplan con las condiciones mínimas requeridas, así como de que los impuestos de los contribuyentes se gasten de manera adecuada.

Los estudiantes de bajos ingresos no reciben ayuda

Con el fin de mejorar la eficiencia de los sistemas de educación superior, la Comisión sobre el Futuro de la Educación Superior Estadounidense, dependiente de la Secretaría de Educación de los Estados Unidos, publicó un informe en septiembre de 2006 en medio de una andanada de controversias. Uno de los temas centrales del informe de la Comisión fue el inadecuado funcionamiento del sistema de ayuda financiera a los estudiantes de los Estados Unidos debido a su excesiva complejidad, su falta de transparencia y a que no se enfocaba en satisfacer las necesidades de los estudiantes de más bajos ingresos.

El informe concluyó que a pesar de que los niveles de participación tradicionalmente han estado entre los más altos del mundo, la proporción de alumnos que completan el programa iniciado demuestra que el historial de los Estados Unidos ha sido mediocre porque sólo la mitad de los estudiantes completan un grado de cuatro años, y este promedio es mucho menor en los colegios comunitarios.

La atención que la Comisión prestó a los bajos índices de titulación ha desatado un creciente debate sobre un tema relacionado: el desempeño de los Estados Unidos en cuanto a los índices de egresión a nivel universitario (es decir, la proporción de la población en edad adulta que ha obtenido algún título de educación superior). A nivel licenciatura, los Estados Unidos sigue teniendo los índices de egresión más elevados con 30% de la población en edad adulta titulada en este nivel (el promedio de la OCDE es 19%), aun cuando varios países están a punto de alcanzarlo. Pero la proporción de titulación en grados asociados (título de enseñanza superior otorgado al final de dos años de estudios) otorgados por los colegios comunitarios es de alrededor de 10% de la población en edad adulta (el promedio de la OCDE es nueve por ciento) y ha colocado al país en la parte media del grupo. Si se combinan los índices de estos dos tipos de títulos y se analiza la tendencia de varios años, atendiendo a las diferencias que existen entre los diferentes grupos de edad, los Estados Unidos va a la zaga de muchos otros países.

Ahora es evidente que el defectuoso sistema de ayuda financiera a los estudiantes, la falta de éxito de los alumnos, y la necesidad de analizar qué aprenden los estudiantes y de elevar la calidad serán parte central del debate sobre educación en el futuro cercano. Desde luego que estos temas han sido ampliamente debatidos con anterioridad pero sin mayores resultados. Es posible que ahora, con la intensa atención prestada a la competencia global, se obtenga un resultado distinto.



CANADÁ [CONTINÚA DE LA PÁGINA 24]

tienden poca injerencia en sus decisiones. Por tal motivo, un gran número de provincias ha instituido órganos de control de calidad. Hay una inquietud generalizada ante la ausencia de sistemas intraprovinciales para la transferencia de créditos académicos que dificulta enormemente la movilidad estudiantil. Canadá ha sido relativamente lento en el desarrollo de mecanismos que garanticen la calidad y permitan transferir créditos académicos.

Ottawa y las provincias acuerdan después de las discusiones

En el campo de la educación superior, la naturaleza formal altamente descentralizada de los acuerdos canadienses se debe, en gran medida, a la insistencia de Quebec en que la educación es un asunto que incumbe exclusivamente al gobierno provincial. Sin embargo, los 9000 millones de dólares canadienses anuales de apoyos federales a instituciones meramente provinciales no pueden dejar de tomarse en cuenta. Por tal motivo, los gobiernos provinciales han creado niveles razonables de coordinación sin dejar de insistir, incorrectamente, que el papel federal es, en el mejor de los casos, de poca envergadura.

Canadá considera que la investigación es una de las puertas fundamentales para el desarrollo económico y está convencido de que el apoyo a la investigación que se lleva a cabo en las universidades es un área legítima de actividad federal. Como la investigación está sumamente concentrada en las universidades (igual o en mayor grado que en cualquier otro país desarrollado), la participación del gobierno federal ha sido enorme. En consecuencia, 80% de la aportación pública para la investigación universitaria procede del gobierno federal.

Dos áreas adicionales que reciben apoyo federal en el ámbito de la educación superior son la ayuda económica para estudiantes y las transferencias intergubernamentales. Los programas de préstamos estudiantiles suplementan los esquemas provinciales de ayuda a estudiantes en todas las provincias y ascienden a aproximadamente 2000 millones de dólares canadienses. Además, el gobierno federal ofrece desgravación impositiva sobre pagos de intereses en todos los programas de préstamos estudiantiles y de incentivo al ahorro para la educación superior. Funcionarios de los dos órdenes de gobierno han desarrollado protocolos y procedimientos de cooperación. Las transferencias intergubernamentales para educación superior se hacen por separado de cualquier otra transferencia social y no están sujetas a condición alguna. Sin embargo, en el presupuesto federal del 19 de marzo de 2007, se prometió un incremento de 40% para el año fiscal inmediato posterior siempre y cuando el gobierno federal tenga garantías de que todos los recursos están siendo invertidos en educación superior.

Trabajar sin un ministro federal

En Canadá, no existen mecanismos formales de consulta y planeación para la coordinación, ni un ministro de Educación responsable de trabajar con otros órdenes de gobierno. Sin embargo, aunque los sistemas disten mucho de ser perfectos, parecería que están funcionando eficazmente para prestar servicios educativos de alto nivel a una gran parte de la población canadiense y para sostener exitosos programas de investigación. La paradoja es mayor en tanto que, en términos formales, el Consejo Canadiense de Ministros de Educación —nominalmente el mecanismo coordinador de más alto nivel del que se dispone— está conformado únicamente por los ministros provinciales y no contempla la participación de ningún ministro federal.

De hecho, el resultado es que se puede observar una coordinación informal eficaz que, hasta cierto grado, está en manos de las propias instituciones de educación superior. De alguna forma, también refleja la habilidad de los burócratas canadienses para planear conjuntamente, en ocasiones a pesar de sus directores políticos. También es un reflejo del empeño del sistema de gobierno canadiense en que el sistema federal de Canadá debe, a fin de cuentas, dar resultados.



lo hace con las prestaciones de seguridad social, sólo da un pago de ayuda de emergencia por persona sin tomar en cuenta el tiempo de estancia del recipiendario en el cantón. Sus detractores argumentan que el gobierno federal está "endosando sus cargas financieras a los cantones y comunas".

Berna frente a los cantones

A partir del 1 de enero de 2008, la nueva ley de asilo negará la asistencia social a los demandantes cuyas solicitudes no hayan sido aceptadas, ya sea a través de procesos normales o de procesos acelerados, y deban abandonar Suiza.

En un informe fechado en agosto de 2006, el Consejo Suizo para Refugiados afirmó que la suerte que corría la gente a la que se le había negado la seguridad social variaba de una región a otra. Mientras que algunas regiones ofrecían asesoría para la repatriación, programas ocupacionales, o infraestructura de acogida adicional a los más vulnerables, en otras regiones se negaba la asistencia social a quienes tenían derecho a recibirla, a pesar de que el Tribunal Supremo Federal, el más alto tribunal suizo, ha declarado que esta práctica es inconstitucional. Puesto que dicha asistencia se limita a un solo pago, es natural que las regiones deseen que los demandantes de asilo rechazados se vayan y les ofrezcan esquemas poco atractivos. En estos casos, se observa que las áreas urbanas desembolsan más que las regiones en pagos para la salida de los refugiados no deseados.

También existen disparidades en las llamadas "medidas de coerción", es decir, la facultad que tienen los cantones para encarcelar a los solicitantes de asilo rechazados que se niegan a salir. Desde el 1 de enero de 2007, la nueva ley de extranjería permite que estos deportados sean llevados a prisión por períodos más prolongados. Un informe parlamentario de 2005 citaba las distintas prácticas a lo largo del país: en Zurich, por ejemplo, 95% de los deportados quedan bajo custodia hasta ser llevados al aeropuerto, mientras que en Ginebra la proporción es sólo siete por ciento.

Recientemente se discutieron en el Parlamento las disparidades en la detención de menores, una medida que fue puesta en práctica en 17 de los 26 cantones entre 2002 y 2004, y evitada o prohibida en los otros. En Zurich se concentraron casi la mitad de los aproximadamente 350 casos de menores encarcelados. Los diputados estaban preocupados porque estas prácticas van en contra de la Convención sobre los Derechos del Niño, y pueden conducir a "desigualdades manifiestas".

¿Cómo deben de practicarse estas posibilidades de encarcelamiento? "No creo que veamos demasiadas detenciones", dijo

Roger Schneeberger, Secretario General de la Conferencia Cantonal de Jueces y Directores de Policía. "Sólo habrá algunos ejemplos".

Es improbable que haya un alto nivel de arrestos porque mantener a alguien en la cárcel tiene un costo elevado (en promedio, 300 francos al día; es decir, alrededor de 240 dólares estadounidenses) y los penales están sobre poblados. "Para aplicar la ley como los legisladores tienen contemplado, necesitaríamos dinero para nuevas prisiones o ampliar las que ya existen", dijo Giacomo Gemmetti, titular de la autoridad judicial de Tessin. Debido a la falta de espacio, los inmigrantes de su cantón que

tienen orden de detención son enviados a Basel, en el extremo opuesto del país, a expensas de las autoridades de Tessin.

Sólo por azar

Esto no es una novedad: obviamente hay regiones que dan un mejor trato a quienes buscan asilo que otras. En esta lotería, algunos corren con mejor suerte que otros. Pero esto podría cambiar. Las solicitudes de asilo en Suiza están disminuyendo; por consiguiente, el tiempo de tramitación de estas demandas se acorta y quienes no obtienen asilo permanecen durante menos tiempo en Suiza, lo que aligera la carga a los contribuyentes. 

Algunos cambios

Los cambios a la ley de asilo tienen su origen en una revisión iniciada en 1999.

- Documentos: con sus excepciones, la ley dicta que los solicitantes de asilo presenten un pasaporte o algún documento de identidad en un plazo de 48 horas. Antes, las autoridades aceptaban otros documentos de identificación, como la licencia de conducir.
- Admisión provisional: se concede este estatus a las personas que no pueden ser repatriadas, tales como las que proceden de países divididos por la guerra. La nueva ley promueve la integración de estos migrantes, que generalmente terminan por establecerse en Suiza, dando mayores facilidades de acceso al mercado de trabajo y de reunificación familiar.
- Casos de solidaridad: los cantones pueden conceder permisos de residencia a las personas que hayan permanecido en Suiza un mínimo de cinco años y se hayan integrado satisfactoriamente. La novedad es que este Artículo ya no se aplica de manera exclusiva a aquéllos cuya audiencia esté pendiente sino también a aquéllos cuyos casos hayan sido cerrados.

La nueva ley de extranjería se aplica solamente a los migrantes que no sean originarios de la Unión Europea (UE) y no es aplicable a los que no presenten la documentación de identidad.

- Arresto: se reforzaron las medidas coercitivas. Las personas con órdenes de expulsión pueden ser encarceladas, si se niegan a cumplirlas. En el futuro, cabe la posibilidad de que los nacionales extranjeros puedan permanecer hasta dos años en prisión (un año para los menores de edad). Los que accedan a abandonar el país serán puestos en libertad.
- Permisos de trabajo: son sólo para los trabajadores calificados. Tienen prioridad los nacionales suizos y europeos. Los que cuenten con un permiso de largo plazo podrán cambiar de empleo o establecer su residencia en cualquier otro cantón sin necesidad de un permiso.
- Permisos para establecerse: hasta ahora, los permisos de residencia eran expedidos casi automáticamente transcurridos 10 años, que ahora han sido reducidos a cinco; sin embargo, los aspirantes deben probar que han hecho esfuerzos por integrarse.
- Reunificación familiar: los hijos deben reunirse con sus padres antes de que transcurran cinco años; los que hayan cumplido 12 años o más, deben hacerlo en el plazo de un año.
- Matrimonios por conveniencia: las autoridades civiles pueden negarse a celebrar el matrimonio bajo sospecha de que exista un arreglo de este tipo entre la pareja.
- Integración: está sujeta a disposiciones legales por primera vez. El privilegio de haber obtenido el permiso de residencia puede estar ligado, por ejemplo, a tomar cursos de lenguas.

La “embajada” de un *Land* alemán ante la Unión Europea

ENTREVISTA DE ROD MACDONELL



Hans Stein dirige la oficina en Bruselas del *Land* alemán de Renania del Norte-Westfalia. Tanto él como los 25 miembros de su equipo, son servidores públicos adscritos a distintos ministerios en Düsseldorf, la capital de su *Land*. Los 16 *Länder* alemanes tienen oficinas en Bruselas donde, además de representar a sus respectivos *Länder* y, en ocasiones, a Alemania ante la UE y otros organismos internacionales, trabajan con la iniciativa privada y otras instituciones. La oficina de Renania del Norte-Westfalia en Bruselas, la segunda en establecerse —después de la de Hamburgo— celebró su vigésimo aniversario en 2006.

FEDERACIONES: ¿Usted y su familia se mudaron a Bruselas cuando asumió el puesto?

STEIN: Hasta ahora viajó entre Renania del Norte-Westfalia y Bruselas. Bruselas y nuestra capital, Düsseldorf, sólo están a 220 km de distancia.

FEDERACIONES: ¿Cuáles son las principales funciones de su oficina?

STEIN: Nuestra primera tarea es informar sobre aquellos asuntos que pudieran ser relevantes para nuestro estado con el objeto de incorporar la postura de nuestro gobierno al proceso de toma de decisiones aquí en Bruselas y, además, fungir como una plataforma para nuestras instituciones, empresas, y demás organizaciones que, provenientes de Renania del Norte-Westfalia, quieran tener presencia en Bruselas.

FEDERACIONES: ¿Podría describir un día de trabajo en su oficina?

STEIN: Supongamos que es una semana de sesiones parlamentarias en Bruselas. Primero, discutimos la agenda del día para informarnos de lo que está sucediendo en los distintos comités del Parlamento (Europeo) y saber si sus programas de trabajo contienen temas políticos como la investigación de políticas públicas estructurales o de desarrollo, por ejemplo, que pudieran ser de nuestro interés y entonces, uno de los miembros de nuestro equipo asiste a la reunión, presenta un informe y, en algunos casos, hace una propuesta de boletín de prensa. Lo anterior se coordina con la cancillería (la oficina del primer ministro) en Düsseldorf.

Posteriormente, nos reunimos con representantes empresariales para explicarles y proporcionarles apoyo cuando se acercan a las distintas instituciones europeas, así que estamos creando redes. Yo tengo varias reuniones con los representantes de otras delegaciones, ya sea de *Länder* alemanes o de regiones afines, en nuestro caso, de los

Países Bajos o Escocia, por ejemplo, para discutir en qué temas podemos colaborar.

Después, a la hora de la comida, con frecuencia nos reunimos en la representación de Renania del Norte-Westfalia para discutir los nuevos acontecimientos en torno a las políticas de investigación y desarrollo o a las políticas ambientales. En la tarde hay conversaciones entre los *Länder* y quizás algún ministro que venga de Düsseldorf o alguna compañía con sede en Renania del Norte-Westfalia ofrezca una recepción y ahí presentamos asuntos de índole política y debatimos al respecto.

FEDERACIONES: Cuando alguien de Renania del Norte-Westfalia con intereses comerciales busca abrir representaciones, ¿le indica qué puertas tocar y cómo abrirlas?

STEIN: Sí, tomemos como ejemplo a un proveedor de energía. Renania del Norte-Westfalia es la región alemana donde más energía se produce y donde están las compañías más grandes. Cuando un productor de energía de esta naturaleza organiza un debate político en temas importantes para él, como el control climático o la política energética, organizamos conjuntamente una conferencia donde un comisionado de la UE, varios miembros del Parlamento Europeo y representantes de nuestro gobierno y de la empresa discutimos estos temas. Por lo tanto, proporcionamos una plataforma a la compañía y discutimos asuntos que a todos nos incumben y de esa manera fomentamos el debate y participamos en el proceso de toma de decisiones que se lleva a cabo aquí.

FEDERACIONES: ¿Con quién necesita su equipo de trabajo entablar conversaciones más frecuentemente?, ¿con los miembros del Parlamento Europeo?

STEIN: Con ambos, con la Comisión Europea por un lado y con el Parlamento por el otro. Con la Comisión porque es la encargada de preparar las iniciativas sobre políticas europeas y necesitamos participar en el proceso tan pronto como sea posible para

Rod Macdonell es el editor en jefe de *Federaciones*.

que lo que se está preparando concuerde con nuestra agenda de políticas públicas. También es importante mantener un estrecho contacto con el Parlamento porque, particularmente los miembros que han sido electos en Westfalia del Norte, tienen las mismas funciones que nosotros... Es una relación muy estrecha.

FEDERACIONES: ¿Cuál es su relación con la Embajada alemana y con las oficinas de otros *Länder*?

STEIN: En el círculo de las distintas oficinas de los *Länder*, los directores nos reunimos regularmente y existen grupos especiales de trabajo en todos los campos políticos como el de asuntos internos, temas sociales y políticas ambientales. También colaboramos con la representación permanente de la República Federal de Alemania. Por ejemplo, actualmente Alemania preside de la UE (hasta el 30 de junio de 2007) y la representación permanente (de Alemania) junto con las representaciones de los *Länder* organizamos aquí en Bruselas un programa cultural de apoyo a la presidencia de nuestro país. Dimos a conocer la cultura y la innovación alemanas a través de una serie de actividades como conciertos, debates y recepciones... Para ser fracos, en ocasiones hay temas que dan pie al debate porque trabajamos más como grupos de cabildo a favor de nuestros estados y, por lo tanto, podemos diferir de las políticas de la República Federal o establecer prioridades distintas a las del gobierno federal. Pero esto no quiere decir que trabajemos en contra del gobierno federal, más bien estamos desempeñando nuestro papel.

FEDERACIONES: Entonces, ¿esa es la manera cómo su oficina se relaciona con la Embajada alemana?

STEIN: Le daré un ejemplo: después de la ampliación, surgió el tema de las políticas para dividir entre los estados miembros los fondos estructurales financiados por la UE. A nosotros nos interesaba que las regiones con las industrias más antiguas, que enfrentan un proceso de desarrollo estructural, también recibieran apoyos en el futuro. De esta manera, mientras nuestro gobierno federal buscaba además proteger los intereses de los nuevos *Länder* alemanes y de los nuevos estados miembros, nosotros hicimos un trabajo de cabildo junto con Escocia, la región central de Inglaterra y algunas regiones francesas. Así las cosas, por un lado, nosotros trabajamos estrechamente con el gobierno federal y su representación permanente pero también pusimos énfasis en el hecho de que estas regiones más anti-

guas —como el Valle del Ruhr, en nuestro caso— siguen necesitando apoyos.

FEDERACIONES: No me cabe la menor duda de que al gobierno federal le preocupa que Alemania tenga una voz unificada en Bruselas. ¿Puede mencionar algunos ejemplos en los que haya diferencias significativas entre el gobierno federal y, cuando menos, algunos *Länder*?



REUTERS/KIRSTEN DRUWAN

Los mineros salen de una mina en Renania-Westfalia al final de su turno de trabajo. La UE da una compensación financiera a los *Länder* por la pérdida de estas industrias anticuadas.

STEIN: No recuerdo ningún problema que se haya presentado a últimas fechas.

FEDERACIONES: En muchos casos, las leyes y directrices de la UE suponen que los *Länder* hayan legislado para proceder a su implantación. Aparentemente, Alemania no ha cumplido en algunas áreas debido a la falta de esta implantación en el ámbito estatal. ¿Se trata de un problema importante?

STEIN: Desde mi punto de vista, Alemania no es mejor ni peor que otros Estados miembros y los *Länder* desempeñan su papel con responsabilidad. No creo que se pueda culpar a los *Länder* por no implantar la legislación con prontitud. Es decir, si se estudian en su conjunto todas las estadísticas de todos los Estados miembros en todas las regiones que, desde la perspectiva de la Comisión Europea, tienen problemas en la implantación de leyes y directrices, no se puede afirmar que se trate de un problema grave y particularmente no de un problema alemán.

FEDERACIONES: La UE desarrolló el concepto de la "Europa de las Regiones". ¿Para usted es una prioridad? ¿Por qué?

STEIN: El futuro de Europa radica en el concepto de la Europa de las Regiones porque estas regiones son tan diversas que sólo tomando en cuenta las características especiales de cada región se conseguirá el apoyo ciudadano, se creará o establecerá una casa de Europa... Eso lo hace interesante y le da fuerza. Por lo tanto, debemos enfocarnos más en el principio de subsidiariedad y debemos dar apoyo a las regiones y a sus características particulares. [Nota del editor: subsidiariedad, según la definición del diccionario de Oxford es el principio por el cual una autoridad central debe desempeñar una función subsidiaria y llevar a cabo únicamente las tareas que no puedan realizarse eficazmente en un ámbito más inmediato o local.]

FEDERACIONES: ¿Podría explicar el Artículo 23 de la Ley Fundamental (la Constitución alemana) aprobado en 1992?

STEIN: Este Artículo regula la relación entre el gobierno federal y los gobiernos de los *Länder*. Indica que conforme más temas políticos ascendieron al nivel de la UE, en nuestro sistema federal, los *Länder* obtuvieron el derecho a participar a través de nuestra Cámara baja, la Bundesrat, en los asuntos relativos a la UE. Es decir, formamos parte del proceso legislativo oficial en asuntos relacionados con la UE a través de la Cámara baja en Berlín.

FEDERACIONES: En 2003 el Gobierno federal de Alemania intentó limitar los derechos de los *Länder* en su relación con la UE. ¿A qué se debió en esencia este desacuerdo y cómo se resolvió?

STEIN: Con frecuencia se dice que, debido a nuestro sistema federal y a que los *Länder* desempeñan un papel importante en el proceso de toma de decisiones, es difícil tratar con la república federal. El gobierno federal intentó reducir la influencia de los *Länder* pero a fin de cuentas llegamos al acuerdo de que los *Länder* desempeñan su función en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, afianzamos nuestra posición y actualmente, tras la primera parte de nuestra reforma federal, los *Länder* —no el gobierno federal— somos los que representamos a Alemania en temas culturales, de radiodifusión y televisión y educativos ante las instituciones europeas. Fortalecimos nuestro impacto. ☺

Los expertos frente a la Constitución

Tras el punto muerto anterior, se espera que la segunda ronda de negociaciones para las reformas tenga éxito

POR PETER BUßJÄGER



REUTERS/LEONHARD FOEGER

El canciller austriaco Alfred Gusenbauer (izq.) con el vicecanciller Wilhelm Molterer durante una conferencia de prensa en Linz. Gusenbauer (socialdemócrata) prometió, como parte de su acuerdo de coalición con los conservadores, una reforma constitucional.

EL NUEVO CANCELLER AUSTRIACO, Alfred Gusenbauer (socialdemócrata), declaró que la reforma del Estado federal austriaco y de la administración es el “alma” del acuerdo en vigor entre los dos partidos que forman su gobierno de coalición.

Gusenbauer tomó posesión como canciller en enero de 2007, después de más de tres meses de difíciles negociaciones entre su propio partido y el conservador Partido Popular que concluyeron con un acuerdo de coalición. El resultado de las elecciones na-

cionales, celebradas el pasado 1 de octubre, fue prácticamente un empate en el número de escaños legislativos entre los socialdemócratas y el Partido Popular.

La reforma federal fue bien acogida como un importantísimo avance pues, tradicionalmente, el Partido Popular había favorecido un alto nivel de autonomía para los *Länder* (equivalentes a los estados o provincias) mientras que, en el pasado, los socialdemócratas habían defendido un gobierno central fuerte.

De hecho, la sección del acuerdo que tra-

ta de la nueva reforma constitucional no se propone la redacción de una nueva constitución sino el logro de otras reformas, por ejemplo:

- el establecimiento de tribunales administrativos en los *Länder* que les permitan la participación de los *Länder* en los juzgados;
- la organización de un nuevo sistema para administrar la educación, lo que permitiría a los *Länder* desempeñar un papel más importante en el sistema educativo austriaco;
- la ampliación de la autonomía constitucional de los *Länder* y la reducción de las facultades de supervisión de la federación;
- la creación de una nueva distribución de competencias a través de lo que se ha denominado “tercer pilar” para permitir algún tipo de legislación cooperativa entre la federación y los *Länder*.

Este último objetivo, la creación de un “tercer pilar”, es el más difícil. Muchos observadores dudan que haya posibilidades de alcanzar un consenso sobre una nueva forma de compartir el poder.

El más reciente de los intentos de Austria de reformar su sistema federal tuvo lugar entre junio de 2003 y enero de 2005 sin que se llegara a un acuerdo respecto a la distribución de competencias, a la reestructuración de las relaciones financieras entre la federación, los *Länder* y los gobiernos locales o en cuanto a la creación de una nueva carta de derechos fundamentales.

Un experto por partido político

Una diferencia fundamental de la nueva reforma constitucional encabezada por el canciller Gusenbauer es que un pequeño grupo de expertos —quienes habían participado de manera importante en el intento anterior de reformar el sistema federal austriaco— estará a cargo de desarrollar las propuestas de reforma. El acuerdo entre los socialdemócratas y el Partido Popular nombra a dos expertos de cada uno de los partidos que forman la coalición. Por el lado socialdemócrata están Theo Öhlinger, profesor de derecho constitucional de la Universidad de Viena, y Peter Kostelka, ex portavoz de la bancada socialdemócrata en la legislatura austriaca que más adelante fue nombrado Ombudsman por su partido. Los expertos del Partido Popular son An-

Peter Bußjäger dirige el Instituto de Federalismo de Innsbruck, Austria. Previamente fue miembro del equipo de trabajo de la Convención Constitucional Austriaca. En 1986 obtuvo el doctorado en derecho por la Universidad de Innsbruck.

dreas Khol, ex presidente de la legislatura austriaca que, a pesar de estar retirado, sigue siendo uno de los políticos más prominentes y conocedores del federalismo austriaco, y Franz Fiedler, ex magistrado presidente del Tribunal de Revisión de Cuentas.

La conferencia de gobernadores estatales nombró a dos expertos delegados. El primero es Gabriele Burgstaller, gobernadora de Salzburgo y miembro del Partido Socialdemócrata. El segundo es Herbert Sausgruber, gobernador de Vorarlberg y miembro del Partido Popular. Ambos están representados parcialmente por otros expertos. Georg Lienbacher, director de asuntos constitucionales de la cancillería federal, ocupa el cargo de secretario general de este grupo de expertos que tiene hasta finales de junio para elaborar sus propuestas.

¿Se vislumbra un federalismo ejecutivo?

Actualmente, el grupo de expertos centra su atención en temas relacionados con los tribunales administrativos en los *Länder*, la organización de la administración educativa en Austria y la concentración administrativa de la seguridad social en centros únicos de atención a nivel regional. Es probable que estas propuestas reciban el apoyo tanto del gobierno federal como de los *Länder* y, en consecuencia, fortalezcan el "federalismo ejecutivo" a nivel nacional. Es de esperarse que los partidos de oposición (el Partido Verde, el Partido de la Libertad y el BZÖ [el partido de Jörg Haider]) objeten estos proyectos pero probablemente no sean capaces de impedirlos si los socialdemócratas y el Partido Popular, que además tienen el control en ocho de los nueve *Länder* (todos, salvo Corintia, gobernado por el partido de Jörg Haider), llegan a un consenso.

Es poco probable que surjan otras oportunidades para una nueva distribución de las facultades en áreas legislativas. Las posturas de los *Länder* y las propuestas de la federación son diametralmente distin-

tas. En términos generales, es poco probable que los *Länder* amplíen sus funciones legislativas y adquieran mayor autonomía legislativa. Quizá la creación de una legislación cooperativa entre la federación y los *Länder* a través de lo que se ha denominado el "tercer pilar" sirva de simulacro para tratar algunos asuntos concernientes a hospitales, seguridad social y temas relacionados con la juventud. Lo anterior podría abrir paso a un cambio más adelante.

Los intentos anteriores fracasaron

En esta ocasión, las probabilidades de éxito de la reforma son mayores que en el pasado. Un intento anterior de reformar el sistema federal fue la Reforma Estructural de Competencias que se llevó a cabo entre 1989 y 1994. Ante el posible ingreso de Austria a la UE, los *Länder* exigieron una redistribución absoluta de competencias al interior del sistema federal para compensar la pérdida de atribuciones y de campo de acción en una serie de terrenos legislativos. Finalmente, los *Länder* rechazaron la fórmula negociada.

El segundo proyecto para una reforma estructural del sistema federal del país fue la Convención Constitucional Austria, celebrada entre junio de 2003 y enero de 2005.

La Convención, alentada por el futuro ingreso de Austria a la UE, intentó redactar propuestas de reforma tanto del sistema político austriaco como de su Constitución. La Convención dio por concluidos sus trabajos en enero de 2005 sin haber llegado a un acuerdo.

Aunque ambos proyectos de reforma tuvieron metas similares, existe una diferencia fundamental. A finales de la década de 1990 y en los primeros años del siglo XXI, cambiaron los paradigmas del debate austriaco sobre el sistema federal. La concepción de la reforma dejó de girar en torno al fortalecimiento de las facultades de los *Länder* y se enfocó en el futuro del propio sistema federal. 

SCHWARZENEGGER

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 3]

comprometido sus esfuerzos en la reestructuración de sus propios sistemas de seguridad social.

Bill Ritter, gobernador de Colorado, ha prometido un programa que dé acceso universal a los servicios de salud para 2010. Mike Rounds, gobernador de Dakota del Sur, expidió una recomendación para que los planes de seguros de salud familiares elevaran a 30 años la edad de cobertura de los dependientes, fueran o no estudiantes. Elliot Spitzer, gobernador de Nueva York, presentó una iniciativa para dar cobertura durante cuatro años a medio millón de niños de bajos ingresos no asegurados y a 900 000 adultos, que reunieran los requisitos, a través de Medicaid.

El plan de Schwarzenegger, que consiste en reducir el costo promedio del seguro mediante el aumento del número de personas aseguradas en el estado, cuenta con un apoyo masivo. También propuso que los médicos y los hospitales paguen nuevas cuotas. Aunque al 31 de marzo sus propuestas todavía no habían cristalizado en una iniciativa de ley, los resultados de una encuesta que el Instituto de Políticas Públicas de California llevó a cabo en enero, muestran que 71% de los californianos apoyan los esfuerzos del gobernador para sacar a flote el inoperante sistema.

"Los estados y ciudades asumirán un importante liderazgo, y el gobierno federal empezará a encogerse", predijo Taplin. "Los estados están haciendo valer su derecho a crear una sociedad justa para sus ciudadanos".

Sin embargo, es posible que esta innovación en las políticas públicas sea únicamente un fenómeno cíclico en el Gobierno estadounidense.

"Cuando los conservadores han tenido en sus manos el control del gobierno nacional, los estados han sido los incubadores de las nuevas responsabilidades y de los programas de gobierno", escribió en enero pasado Richard Nathan, del Instituto Rockefeller, en el diario *The Albany Times Union*. "Estas innovaciones estatales suelen transformarse en políticas públicas nacionales cuando el clima nacional cambia y se vuelve más sensible al activismo federal".

Sin embargo, el fenómeno Schwarzenegger puede tener sus inconvenientes.

Earl Fry, director del programa del seminario de Washington de la Universidad Brigham Young en Provo, Utah, hizo la siguiente advertencia sobre su sustentabilidad:

"¿Qué sucederá cuando Arnold deje su cargo y el poder de la estrella se evapore? ¿Cómo puede institucionalizarse la llamada "revolución de la bandera del oso" si tanto ha sido logrado sobre bases personales y ha estado estrechamente ligado al reconocido y carismático *Governator*?" 

La Constitución de 1920 se originó de un acuerdo bipartidista

La Constitución Federal de Austria, redactada, entre otros, por el jurista Hans Kelsen en 1920, creó una federación altamente centralizada. Desde entonces, muchas de las enmiendas han modificado la distribución de competencias y transferido facultades adicionales al ámbito federal.

La Constitución fue el resultado de un acuerdo entre las intenciones políticas del conservador Partido Social Cristiano (el predecesor del actual Partido Popular, el ÖVP), que estaba a favor de una autonomía significativa de los *Länder*, y el Partido Socialdemócrata (SPÖ), que prefería un poder central fuerte.

La trampa de la unanimidad

POR GEORGE ANDERSON

ARGENTINA TIENE UN SISTEMA fiscal federal que pocos están dispuestos a defender pero que nadie parece saber cómo cambiar. No cuenta con un principio subyacente sobre capacidades, necesidades o deducciones fiscales sino que es, en esencia, el resultado opaco de acuerdos pasados. Sus defensores principales son algunas provincias que se ven beneficiadas. Desafortunadamente, en 1994 este acuerdo de "coparticipación" fiscal se consolidó en la Constitución, de tal forma que para modificarse se requiere del consenso de las 23 provincias y del Distrito Federal de Buenos Aires, así como del Congreso federal y del Presidente.

De las reglas para la toma de decisiones, la unanimidad es la más rígida. De hecho, la fundación de la primera federación moderna, en 1789, surge de la poco afortunada experiencia de los estados norteamericanos con acuerdos confederados que no podían emprender acción colectiva alguna sin no era aprobada por unanimidad.

Se suponía que el federalismo se alejaría de lo anterior mediante la creación de dos órdenes de gobierno, cada uno de los cuales podría, en términos generales, tomar decisiones en sus propias áreas de jurisdicción.

La toma de decisiones conjunta entre los distintos órdenes de gobierno suele ser excepcional en las constituciones federales. La excepción más importante radica en las fórmulas para enmendar la Constitución, donde generalmente existen reglas que exigen un cierto nivel de acuerdo entre ambos órdenes de gobierno para llevar a cabo determinadas enmiendas. Pero incluso en este caso, la unanimidad es poco frecuente. A partir de 1981, la Constitución canadiense requiere unanimidad para hacer cambios respecto a la monarquía, al Tribunal Superior o a la propia fórmula. Sin embargo, una fórmula de esta naturaleza podría provocar una verdadera crisis de legitimidad si alguna pequeña provincia ejerciera su derecho a voto.

Las federaciones pueden caer en requisitos de unanimidad en formas que los constitucionalistas nunca hubieran podido prever. En Argentina fue, originalmente, el precio que el gobierno federal tuvo que pagar para asumir el control de varias competencias impositivas provinciales. Un caso análogo es el de Brasil, donde los esfuerzos a favor de la reforma fiscal deben conciliarse con una regla de unanimidad en torno a cualquier cambio al régimen del impuesto al valor agregado de los estados.

En ambos casos, la norma de unanimi-

dad surge de un acuerdo de cooperación entre los dos órdenes de gobierno que hacen uso de su propia autoridad. ¿Podría haberse evitado? Existen distintas alternativas.

Una alternativa es un sistema de votación ponderada. Durante mucho tiempo, la Comunidad Europea (CE) basó su proceso de toma de decisiones en la unanimidad lo que, en su peor momento —en tiempos de la "política de la silla vacía" del ex presidente francés, Charles de Gaulle— condujo a la parálisis. Conforme la CE incrementó el número de sus miembros y profundizó sus funciones, eventualmente dio un giro, salvo en circunstancias excepcionales, hacia un sistema de votación por mayoría ponderada. Este sistema de votación le ha funcionado bien, aunque hay a quienes les gustaría ver un avance mayor en dirección al "federalismo".

El sistema de votación ponderada en constituciones federales existe, de forma excepcional, en Alemania, donde los gobiernos de los *Länder* conforman la *Bundesrat*, la Cámara alta alemana, y votan las leyes que les corresponden. Incluso en este caso se ha llegado con frecuencia a un punto muerto conocido como la "trampa de la decisión conjunta". En consecuencia, las recientes reformas constitucionales redujeron el número de leyes que requerían la aprobación de los *Länder*. Los dos órdenes de gobierno australianos delegaron facultades en una comisión competente cuyos miembros son elegidos por los estados (un voto por cada uno) y por el Gobierno de la Commonwealth (tres votos). Sin embargo, inclusive Australia ha caído en la "trampa de la unanimidad" en el campo de los impuestos sobre bienes y servicios.

Bajo el acuerdo de unidad social de Canadá, el gobierno federal no podrá introducir nuevos programas sociales de transferencia en áreas de competencia provincial sin el acuerdo de la mayoría de las provincias. Sin embargo, las provincias que estén en desacuerdo tienen derecho a transferencias equivalentes siempre y cuando lleven a cabo programas nuevos que cumplan los mismos objetivos.

En realidad, en las federaciones modernas, los dos órdenes de gobierno suelen aliarse para alcanzar acuerdos equilibrados. En la práctica, muchos gobiernos federales enfrentan esta situación imponiendo



eficazmente su voluntad sobre los gobiernos subnacionales, ya sea legalmente o a través de palancas fiscales. Un federalismo unilateral de esta naturaleza probablemente sea más funcional que una excesiva dependencia de la unanimidad. Sin embargo, muchas federaciones podrían beneficiarse de la exploración de alternativas a estos extremos.

Federaciones

Una publicación del Foro de Federaciones

EDITOR EN JEFE Rod Macdonell

EDITOR ASOCIADO Carl Stieren

CORRECTORES Ernest Hillen and Robert Winters

ASISTENTE EDITORIAL/ADMINISTRATIVA Rita Champagne

TRADUCCIÓN Coordinada por la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Méjico). Traductor: Gonzalo Celorio Morayta (Celorio Morayta, servicios especializados de idiomas).

CORRECTORA DE ESTILO Rebeca Batres-Doré
Federaciones es publicada tres veces al año por el Foro de Federaciones. Las tarifas de suscripción son de 25 dólares canadienses en Canadá; 25 dólares estadounidenses en el resto del mundo. Las contribuciones de artículos son bienvenidos. Favor de contactar a los editores a través de la información proporcionada al final de esta página. Federaciones no garantiza la devolución de manuscritos no solicitados.

CONSEJO DIRECTIVO

Arnold Koller, Presidente (Suiza); Violeta Ruiz Almendral (España); David Cameron (Canadá); Kim Campbell (Canadá); Alex Ekwueme (Nigeria); Wolf Linder (Suiza); Wolf Okresek (Austria); Gil Rémillard (Canadá); Roger Wilkins (Australia).

OTRAS EDICIONES

Inglés: *Federations*

What's new in federalism worldwide

Francés: *Fédérations*

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

Ruso: Федерации

Что нового в мире федерализма

Favor de regresar los ejemplares que no haya sido posible entregar en Canadá a:

FORO DE FEDERACIONES

325 Dalhousie, Suite 700
 Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá

Tél: 613-244-3360

Fax: 613-244-3372

forum@forumfed.org

www.forumfed.org

Diseño: davidberman.com

Canada Post — Acuerdo de envío de publicaciones no.

40745010

Activismo internacional de las entidades federativas mexicanas

Jorge A. Schiavon¹

¿Qué explica el considerable aumento en la participación y activismo internacional de los estados y del Distrito Federal en el ámbito externo? ¿Qué objetivos persigue esta creciente proyección internacional? ¿Este activismo externo es una buena inversión de los recursos de los estados? El libro *La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México ante el mundo*,² publicado hace unos cuantos meses, es la primera obra en México que analiza de manera académica, sistemática y comparativa este novedoso fenómeno.

Desde 1989, con la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, el sistema internacional ha experimentado enormes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento. Estos han impactado a la gran mayoría de los países del mundo, al modificar de manera sustancial sus políticas públicas, entre ellas la política exterior. La creciente globalización implica un aumento en la interacción internacional resultado de los crecientes flujos de información, bienes, servicios, capitales y personas, resultado de la reducción de los costos de transacción en estas áreas. Lo anterior ha significado un aumento significativo de los costos de aislamiento de los Estados en el sistema internacional, a la vez que ha reducido el control estatal sobre su territorio y población, erosionando el concepto tradicional de soberanía.

Así, en la actualidad atestiguamos un incremento sustancial en el número y naturaleza de actores con incidencia en asuntos externos. Aun cuando los Estados siguen siendo los actores centrales en la arena internacional, otros actores, como los demás órdenes de gobierno, organizaciones internacionales, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos empresariales, sindicales y partidarios, han adquirido mayor relevancia en este ámbito.

Además, se ha observado un aumento sustancial en la interdependencia y cooperación internacional resultado del incremento en la creación de instituciones internacionales. Esta proliferación en el número, asuntos cubiertos y profundidad de estas instituciones internacionales no sólo se ha producido en materia de seguridad, sino de manera particular en el ámbito económico y en los nuevos temas de la agenda internacional, como el medio ambiente y la protección de los derechos humanos.

Así, un sistema internacional en transición que conduce a una participación más activa de nuevos actores internacionales en el mismo –entre ellos los gobiernos estatales–, donde los asuntos de seguridad se han visto complementados por la cooperación en materia económica y en los nuevos temas de la agenda internacional, y donde existe un incremento sustancial en su institucionalización, generó los incentivos para que las entidades federativas busquen participar más activamente en materia de relaciones exteriores.

Paralelamente a la globalización e interdependencia en el sistema internacional, en el curso de las últimas tres décadas ha habido una ola de democratización, descentralización y liberalización económica a nivel internacional. El retorno

a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización económica han abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales, en ocasiones poco representativos de sus intereses.

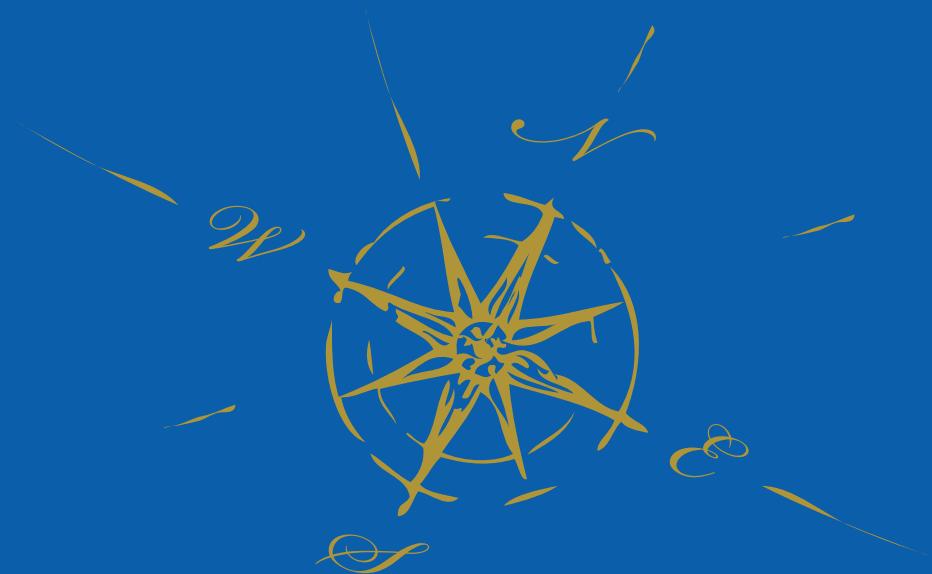
Adicionalmente, la apertura económica generó incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional para colocar sus exportaciones y atraer inversiones a sus territorios. La reforma estructural neoliberal generó el cambio de modelo económico y estrategia de desarrollo de una economía cerrada al exterior y con fuerte intervención estatal, que seguía un modelo de industrialización a través de la sustitución de las importaciones, a una economía abierta hacia el exterior, que se encuentra sujeta a las fuerzas del mercado y que busca el desarrollo económico a través de la integración al mercado internacional y la promoción de las exportaciones.

Ante un mercado mundial más abierto y competitivo, las entidades federativas incrementaron su actividad internacional para encontrar espacios para sus productos de exportación y fuentes de inversión externa para sus actividades productivas internas. Así, la democratización del sistema, aunada a la liberalización económica y a la descentralización, creó los incentivos para que las entidades federativas busquen participar más activamente en cuestiones internacionales, con la finalidad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su autonomía frente al gobierno central.

En suma, la creciente participación de las entidades federativas mexicanas en el ámbito externo responde a la combinación de factores nacionales (los procesos de democratización, descentralización y reforma económica) e internacionales (mayor globalización e interdependencia). Así, ante un mercado mundial más abierto y competitivo, aunado a un sistema político y económico en México más plural y donde domina el mercado, la actividad internacional de los estados y del Distrito Federal buscará la consecución de tres objetivos centrales: 1) encontrar mercados para sus productos de exportación; 2) atraer recursos, inversión externa directa y cooperación para actividades productivas en su territorio; y, 3) fortalecer los vínculos con sus poblaciones migrantes en el exterior para promover su protección e incentivar la inversión productiva de una porción de los recursos que envían al país en forma de remesas. En el curso de los siguientes años veremos si, a nivel de las entidades federativas, “la política externa es una buena política interna” o no y, por lo tanto, una buena o mala inversión de los recursos estatales.

1 Profesor-Investigador de la División de Estudios Internacionales y Secretario General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México, Distrito Federal; jorge.schiavon@cide.edu.

2 Jorge A. Schiavon, *La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México Ante el Mundo*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2006, 149 pp.



¿Quién está al timón del Estado?

... para llevar a cabo los cambios constitucionales, la gobernanza, la distribución de competencias, la coordinación fiscal y las relaciones exteriores en los países federales.

Adquiera estos folletos para conocer las respuestas.

Diálogos sobre orígenes, estructura y cambios constitucionales en países federales
ISBN 978-0-7735-3313-4

Diálogos sobre distribución de facultades y responsabilidades en países federales
ISBN 978-0-7735-3314-1

Diálogos sobre gobernabilidad legislativa, ejecutiva y judicial en países federales
ISBN 978-0-7735-3315-8

Diálogos sobre la práctica del federalismo fiscal: perspectivas comparativas
ISBN 978-0-7735-3316-5

Diálogos sobre las relaciones exteriores en países federales
ISBN 978-0-7735-3317-2

