

UNIVERSIDAD Y BIEN PUBLICO: NUEVAS TENDENCIAS EN AMERICA LATINA

**Oscar Espinoza
Luis Eduardo González¹**

1. Introducción

Tradicionalmente, la educación, la salud, y otros servicios sociales habían sido considerados como parte del bien público y, consecuentemente, como algo que debía ser financiado y organizado por los gobiernos locales, provinciales o nacionales. Sin embargo, en los últimos tiempos estos servicios han sido vistos como “beneficios” producidos y administrados por instituciones privadas, comercializados en mercados internacionales, y consumidos por los individuos para su propio beneficio personal (Espinoza, 2005; Robertson et. al, 2002). La educación, por ejemplo, según la Organización Mundial de Comercio (OMC) históricamente ha sido concebida como “un bien de consumo público aunque en años recientes ha llegado a ser considerada como un bien de consumo privado con un precio determinado por las instituciones proveedoras del servicio” (World Trade Organization, 1998: 3).

El hecho que la educación superior sea concebida un “bien público” o un “servicio mercantil” ha suscitado bastante controversia. Sobre el particular, la UNESCO ha señalado que:

“la educación superior es un bien público, social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Esta es la convicción y la base para el papel estratégico que

¹ Oscar Espinoza es investigador del Programa Anillo SOC-01 en Políticas de Educación Superior de la U. Diego Portales, Director de Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF e investigador asociado del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Luis Eduardo González es director del Programa de Política y Gestión Universitaria de CINDA, investigador del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de ciudadanos y ciudadanas velando porque ella sea pertinente y de calidad. Se señala más adelante que se necesita una educación (superior) que contribuya eficazmente a la convivencia democrática, a la tolerancia y a promover un espíritu de solidaridad y cooperación que construya la entidad continental; que genere oportunidades para quienes hoy no las tienen y que contribuya con la creación del conocimiento a la transformación social y productiva de nuestras sociedades” (UNESCO, 2009).

Por otra parte, es evidente que la educación en general y la educación superior, en particular, están asociadas al desarrollo económico en un mundo globalizado y competitivo, en donde se requiere contar cada vez más con herramientas tecnológicas y con recursos humanos calificados para innovar e incrementar la productividad. Frente a ese panorama, el Estado no es una excepción, ya que constituye un eje articulador fundamental para el desarrollo económico y social de los países. En América Latina se suma a este requerimiento la condición de desigualdad y pobreza existente, el cual incide en el crecimiento y hace más urgente la necesidad de alianzas y sinergias de los distintos sectores en pro de mejorar la calidad de vida y los índices del desarrollo humano de la población. (González & Espinoza, 2010).

La universidad como parte de la sociedad civil tiene un conjunto de responsabilidades en la sociedad contemporánea que están dadas por la generación y gestión del conocimiento, por las transferencias de tecnología, por la formación de los recursos humanos de más alto nivel y por su proyección en la cultura y el desarrollo del

país. Junto con ello, la universidad tiene entre sus funciones principales la de formar los dirigentes y el personal de mayor especialización que conducen los gobiernos y están a cargo de potenciar la gestión del Estado superando las debilidades estructurales y organizativas, y, las deficiencias de la efectividad de las políticas públicas, que son en muchos casos evidentes.

De igual manera, desde la perspectiva de la sociedad del conocimiento, se asume que en la medida que la universidad genera una acción o saber científico que tiene algún impacto en la sociedad se puede sostener que esa institución está promoviendo el desarrollo del bien público. En cambio, cuando la universidad está generando algún conocimiento para su beneficio propio o respondiendo a los requerimientos de algún cliente particular, el producto o conocimiento generado no tendría el carácter de bien público. El bien público no solo puede asociarse a la propiedad de quien lo genera sino fundamentalmente a su implicancia en el logro del bienestar social y a considerar a la sociedad toda como su principal beneficiario. Dada esta situación, los países de la región se han visto impelidos a sustituir el marco legal que tradicionalmente estuvo pensado en la educación como una función pública y de Estado, por otro orientado a dar facilidades a la inversión y actividad educativa privada congruente con el modelo neoliberal de desarrollo (Espinoza, 2005).

En consecuencia con lo señalado, en el modelo económico neoliberal se enfatiza el concepto de “Libertad de Enseñanza”, entendida como el derecho a establecer instituciones educativas sin muchas restricciones y otorga a las personas el derecho a escoger la institución que más le convenga para estudiar conforme a lo establecido por las leyes de oferta y demanda. Al Estado solo le compete cautelar la fe pública y garantizar el uso correcto de los recursos fiscales (González & Uribe, 2003)

Las facilidades que ha creado este nuevo marco normativo y la presión demográfica y social existente en el mundo por mayor escolaridad se ha traducido en un incremento sustantivo de la matrícula que se explica en gran medida al aumento de la oferta privada. Se podría pensar que este aumento de la matrícula y la correspondiente privatización del sistema terciario en la región es el fenómeno más relevante. Ello ha redundado en una reducción del gasto público en educación superior y en la incorporación del criterio de autofinanciamiento y la búsqueda de la eficiencia económica interna tanto en las instituciones públicas como en las privadas. No obstante, se podría argumentar que dicha transformación obedece también a una modificación más sustantiva de la lógica que prevalece en la educación superior, que es consecuente con la concepción neoliberal y que está presente tanto en instituciones estatales como privadas. Dicha lógica que se podría denominar “de eficiencia adaptativa” ha implicado cambiar la orientación tradicional de las universidades desde un sentido social a otro orientado a satisfacer demandas particulares (González & Rodríguez, 1995; González & Uribe, 2003).

En este capítulo se pretende mostrar los cambios que han ocurrido en la universidad latinoamericana y que son cónsonos con el modelo de desarrollo social y económico que se ha implementado mayoritariamente en la región. Para ello, el documento se ha organizado en cuatro partes. Luego de la introducción, se analiza el rol del Estado y las definiciones de las políticas públicas en educación superior en el contexto del modelo neoliberal. Posteriormente, se discuten las consecuencias que han implicado dichas políticas para el sistema de educación superior y las instituciones, y, finalmente, se concluye con un comentario sobre los aspectos tratados.

II. El Rol del Estado y las Políticas Públicas en Educación Superior

2.1. Rol del Estado y Políticas Públicas

A pesar de las tendencias privatizantes, al Estado le compete un conjunto de funciones de diversa naturaleza, algunas de las cuales pueden asociarse a las reformas producidas en los distintos sectores sociales (educación, salud y previsión social), orientadas a la privatización de los servicios (Espinoza, 2005).

Convencionalmente, siguiendo a González y Espinoza (2010), se acepta que el Estado debiera ejercer, al menos, las siguientes cuatro “funciones” en relación con el sistema de educación superior: a) normativa, b) financiera, c) supervisora y reguladora y d) gestiona del conocimiento y de la cultura. Dichas funciones, se pueden evaluar considerando criterios de desempeño asociados a: desarrollo económico y social de cada país; la calidad; la equidad; la eficiencia; y la ética e integridad.

La función normativa corresponde al requerimiento de que el Estado entregue orientaciones, políticas, leyes que rijan al sistema, e indicaciones para su aplicación en consonancia con los principios y valores de la sociedad que representa. Las orientaciones que entregue el Estado deben ser afines con los lineamientos del desarrollo económico, social y cultural del país, y deben procurar la satisfacción de las demandas de los distintos actores e instituciones.

La función financiera se refiere a la responsabilidad que le corresponde al Estado de aportar los recursos necesarios para que el sistema de educación superior opere en forma expedita y armónica dando oportunidades iguales a todos los ciudadanos. En esta perspectiva, el Estado debería velar por el manejo cuidadoso de los fondos públicos asegurando su coherencia con las orientaciones generales del sistema y garantizando que dichos recursos lleguen efectivamente a los beneficiarios pre establecidos.

La función de supervisión y regulación implica para el Estado controlar los avances o logros del sistema en su conjunto en función de las orientaciones que el propio Estado ha trazado. Para ello, es necesario disponer de herramientas y mecanismos de medición y de control de avance, logro e impacto de las políticas y el desarrollo del sistema en forma global mediante indicadores apropiados. Complementariamente, el Estado debiera fijar marcos regulatorios con criterios y estándares pertinentes. El Estado debiera ser garante de la fe pública, para lo cual requiere de organismos pertinentes destinados a velar por el cumplimiento de las normativas y entregar la información confiable que se requiere, así como las instancias de supervisión y evaluación necesarias.

La función de gestión del conocimiento y la cultura, desde la perspectiva del rol del Estado, se orienta a facilitar el desarrollo científico y la innovación tecnológica en las universidades como una forma de apoyar el crecimiento económico del país. En tal sentido, le corresponde contribuir a generar las articulaciones y los canales de interacción entre el mundo académico y el sector productivo de tal suerte que la producción de nuevos saberes se plasme en el menor tiempo posible en bienes tangibles o intangibles que contribuyan al bienestar de la población (González y Espinoza, 2010).

El Estado, tradicionalmente, ha ejercido estas cuatro funciones básicamente con las universidades públicas. Empero, en la actualidad el Estado se ha abierto al mundo privado ejerciendo las funciones antes mencionadas, pero también convocando a dicho sector para colaborar en las tareas de gestión propias del Estado en las distintas facetas y ministerios. Esta relación entre universidades y Estado se da en un contexto de modernización de ambas instituciones que exige, por una parte, una mayor exigencia de rendimiento y eficacia en los servicios solicitados y, por otra, el respeto por los principios y valores que promueven las distintas instituciones, así como también su autonomía (CLAD, 2006; CLAD, 2009;

González & Espinoza 2010). Complementariamente, se podría afirmar que existen tres planos donde la vinculación entre la educación superior y la gestión del Estado es crucial. Esto es, el del crecimiento económico, la equidad social y el fortalecimiento gubernamental (CINDA, 2007). Consecuentemente, la relación entre las universidades públicas y el Estado, debe comprenderse en un entorno donde ambas entidades están en un proceso de cambios significativos.

Por su parte, la universidad, en particular la pública, debiera privilegiar el área social y potenciar su sinergia con otras entidades para lograr desde la perspectiva del bien social un impacto en la calidad de vida de la población. A la universidad le corresponderá aportar nuevos conocimientos y participar en la preparación de los recursos humanos y le corresponderá al Estado la formulación y el financiamiento de las políticas públicas. A su turno, la generación de nuevos saberes en las universidades y su comunicación y aplicación debe permitir a los países de la región enfrentar competitivamente la economía mundial.

2.2. Privatización y comercialización

La distinción entre lo público y lo privado es de larga data en educación superior y tiende a enfocarse de manera ambigua y confusa en la literatura dado que las fronteras entre uno y otro muchas veces son apenas perceptibles. Es indudable que nuevos aspectos/dimensiones asociados a la educación superior pública y privada están impactando en los sistemas nacionales, incluyendo por cierto las relaciones entre las instituciones del sector público y privado y las relaciones de éstas con el Estado (Marginson, 2007; Marginson and Sawir, 2005).

Como se ha precisado previamente, en el mundo y en latinoamérica, en particular, se ha librado una intensa discusión en el último tiempo acerca de si la educación superior, o

más bien el conocimiento que se genera en este nivel del sistema educativo, es un bien público o no. En caso de serlo, se podría justificar, desde una perspectiva económica y política, un rol para el Estado como regulador o proveedor de esos bienes (Dill, 2005). Se plantea, complementariamente, que la educación superior efectivamente tiene rasgos de bien público, aun cuando en variados casos el Estado podría generar esos bienes con participación de instituciones no estatales, de carácter privado (con y sin fines de lucro). Empero, en ámbitos relacionados con temas de carácter valorativo, como el pluralismo, la justicia social y la equidad, o bien cuando existe riesgo involucrado en la creación de innovación en el conocimiento, el aporte de instituciones privadas se torna menos evidente (CUE, 2009; Enders and Jongbloed, 2006; Kwiek, 2008; Stiglitz, 1988).

A pesar del modelo privatizador que predomina en la actualidad en la región, la declaración de la UNESCO (2009) muestra un Norte para reorientar la educación pública y, por ende, la relación entre las universidades y el Estado, y en especial entre las universidades públicas y el gobierno.

La dicotomía entre lo público y privado se ha complejizado en el último tiempo generándose categorías intermedias de instituciones de educación superior que transitan desde el ámbito estatal más ortodoxo hacia lo privado puramente comercial. Un esquema que muestra esta dicotomía puede ser consultado en la Tabla 1. En los hechos, se combinan características público – privadas más o menos pronunciadas, según las prácticas y formas institucionales que adoptan las distintas dimensiones ilustradas en la Tabla 1. Esto es, la organización de la propiedad y el control de las instituciones; sus definiciones de misión o propósito; sus fuentes principales de ingreso; los tipos y alcances de los apoyos ofrecidos a los estudiantes; las modalidades que asume la intervención del gobierno; las modalidades de control de calidad ejercidas por y sobre las instituciones; el régimen laboral a que se

halla acogido el personal académico y, por último, las formas de gobierno y normas de gestión que adoptan diferentes instituciones (González & Espinoza, 2010).

Tabla 1. Dimensiones y características de la diferenciación público-privada en los sistemas de educación superior

Dimensiones	Público +			Privado +
Continuo público – privado →				
Propiedad y control	Estatal o estadual instituido por la ley	Corporación de derecho público o propiedad municipal	Privada de iglesias u organismos sin fines de lucro	Sociedades comerciales
Misión o propósito	Servicio público	De responsabilidad pública	De servicio a fines institucionales del principal	Al servicio de propietario, clientes y del propósito lucrativo
Fuente principal de ingreso	Exclusiva o básicamente el presupuesto nacional o estadual	Aportes públicos en combinación con ingresos locales	Fuentes privadas, incluyendo aranceles, con aportes públicos de variable magnitud	Exclusiva o básicamente aranceles pagados por alumnos
Apoyo estudiantil	Esquemas nacionales o estatales de becas	Esquemas de becas	Esquemas de becas y crédito estudiantil con apoyo o aval público	Esquemas de préstamo con recursos del sistema financiero
Intervención del gobierno	Variable dependiendo de estatuto de autonomía con control de legalidad y del manejo financiero	Menor intervención del control público	Escaso control gubernamental limitado a uso recursos fiscales	Controles generales aplicados a sociedades comerciales
Control de calidad	Por agencia pública	Por agencia pública	Voluntario por agencias públicas o privadas	Test del mercado o voluntario ante agencias públicas o privadas
Régimen Personal académico	Estatuto del empleo público o servicio civil con carrera académica regulada	Estatuto público flexible	Régimen laboral de derecho privado con carrera académica intra corporación	Régimen laboral de derecho privado sin carrera académica
Normas de Gestión	Formal burocráticas con grado variable de colegialidad	Colegial burocráticas	De tipo gerencia académica con grado variable de colegialidad	De tipo gerencia de negocios sin elementos de colegialidad
Gobierno	Designado por la	Designado por	Designado por la	Designado por

institucional	autoridad pública con variable participación de académicos y alumnos	instancia pública con variable participación de académicos y alumnos	autoridad institucional con procesos variables de consulta	propietario
---------------	--	--	--	-------------

Fuente: CINDA (2007) basado en Bruce Johnstone, "Privatization in and of Higher Education in the US", 1999. Disponible en: <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/privatization.html>

En consecuencia, el concepto de público en el mundo de la educación superior no está necesariamente asociado a la propiedad de la institución ya que existen países como Chile donde hay entidades privadas (sin fines de lucro) que reciben más financiamiento fiscal que las propias universidades del Estado y que tienen relaciones con los gobiernos más significativas que las entidades estatales. Por otra, parte, existen entidades privadas de excelencia orientadas a satisfacer las demandas de una élite social y económica de los distintos países. Asimismo, hay entidades instituciones vinculadas a fundaciones educacionales sin fines de lucro y también las hay de mala calidad y solo de carácter comercial. Pero, de igual manera, hay universidades estatales, tanto grandes como pequeñas de desigual calidad. En la actualidad el hecho de ser institución pública o privada no necesariamente está asociado a indicadores de excelencia académica (González & Espinoza, 2010).

Es así como de las transformaciones que han ocurrido en el mundo universitario en las últimas décadas dice relación con la diversidad de las instituciones de educación tanto en relación a la dependencia (privada / pública) como respecto del tipo de institución. A su vez, la mayor diferenciación entre las instituciones del sector ha ocurrido por el incremento de la oferta privada, que en la actualidad, en términos de universidades duplica en cuanto a número a las entidades estatales. Esta nueva oferta es sumamente heterogénea (González & Espinoza, 2010).

La privatización y comercialización de la educación superior en el mundo, y en América Latina en particular, es un fenómeno que se ha venido suscitando con creciente intensidad en las últimas dos décadas. En lugar de pensar a la educación como un componente más de la comercialización de productos, se requiere pensar en acuerdos culturales y educativos de gran envergadura que permitan: a) establecer relaciones de apoyo mutuo entre los diversos sistemas y sus instituciones de educación superior; b) estructuren fondos que sirvan para el apoyo a proyectos de mejoramiento educativo; c) hagan énfasis en las distintas identidades, en el contexto de un proyecto de fortalecimiento de la cultura propia; y d) creen salvaguardas contra la privatización y la comercialización de la educación e incentiven la puesta en marcha de proyectos de investigación y formación relativos a los problemas sociales y económicos que afectan a la sociedad (Espinoza, 2005)

Algunos actores consideran a la educación como una mercancía y a los estudiantes como clientes y o consumidores (Banco Mundial, GATS, OMC) argumentación que se alinea con la lógica de la privatización y la comercialización del servicio educativo (Espinoza, 2005). Esta conceptualización es mas evidente en el nivel postsecundario debido a la alta participación que ha alcanzado el sector privado en comparación con los otros niveles educativos (EI and PSI, 2002). Según algunos autores que comparten la filosofía neo-liberal existe un alto interés por propiciar la comercialización en el ámbito de la educación superior dado que “las universidades públicas...son instituciones ineficientes...que necesitan la disciplina del mercado para ponerlas en forma” (Schwartz, 2000: 38). Este punto de vista no es compartido por los partidarios de una educación superior pública democráticamente organizada y que trascienda los intereses privados (por ejemplo, Cohen, 2000).

Para nadie es un misterio que la educación operada solo bajo la lógica del libre mercado restringe severamente la autonomía académica y la libertad de cátedra, y orienta el control ideológico y comercial de las universidades hacia un aprendizaje caótico de competencias básicas y laborales, cuyo objetivo es, por una parte, preparar mano de obra barata en los países pobres sin aspiraciones de desarrollo, y por otra, formar profesionales en disciplinas liberales que requieren un bajo costo de inversión para las instituciones de educación superior y que les generan cuantiosas ganancias (Espinoza, 2005).

2.3. Autofinanciamiento

La política de autofinanciamiento que se ha tendido a aplicar en América Latina en el ámbito de la educación superior se sustenta en las políticas sugeridas por el Banco Mundial desde fines de los años 70 y que se basan en los siguientes fundamentos:

a) Las tasas de retorno para todos los niveles educacionales generalmente exceden el costo oportunidad; b) Las tasas de retorno en educación en los países sub desarrollados son mayores que en los países desarrollados; c) las tasas de retorno privada y social son mayores en la educación primaria, seguida por la educación secundaria; y d) la tasa de retorno privado en educación son a menudo considerablemente mayores que las tasas de retorno social.

Sobre la base de estos fundamentos el Banco Mundial propuso tres recomendaciones que son asumidas e implementadas posteriormente por los gobiernos de América Latina:

a) Traspasar el costo de la educación a los estudiantes y sus familias incrementando de este modo los costos privados para asistir a instituciones de educación superior;

- b) Establecer sistemas de créditos estudiantiles dirigidos a individuos de familias de ingresos medios y bajos con dificultades para costear sus estudios; y
- c) Modificar la composición del gasto fiscal en el sector educación traspasando recursos del subsector educación superior y educación vocacional hacia la educación primaria (Espinoza, 2002).

Ello implicó un cambio radical en las políticas de financiamiento promovidas por los gobiernos de la región que llevó a reducir de manera significativa el gasto público en el sector terciario en las últimas dos décadas a favor del sector primario.

Mientras la educación latinoamericana continúe bajo el alero de la política económica neo-liberal y sigan bajo la perspectiva que impulsan las agencias internacionales y adopte las políticas impulsadas desde Washington por el Banco Mundial,² el BID y el FMI, entre otros, es difícil plantearse y recuperar la perspectiva de universidad comprometida con las necesidades país. Por el contrario, estaremos ante otra década perdida más. Lo anterior sólo podría ser revertido si el Estado asume nuevamente un rol más protagónico que vaya en defensa de todos los grupos sociales y, principalmente, aquellos que han estado más desprotegidos históricamente (Espinoza, 2002, 2005).

Complementariamente, el Banco Mundial ya en 1980 enfatizaba la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión administrativa y financiera de los sistemas de educación superior en un contexto de fuerte expansión para lo cual recomendaba a modo de política lo siguiente:

- a) Reducir los costos administrativos
- b) Reducir el subsidio público a la educación superior

² El impacto e influencia que ha tenido el Banco Mundial tanto en el diseño como en la implementación de las políticas de educación superior adoptadas en Chile y en América Latina ha sido ampliamente documentado en fecha reciente (ver Espinoza, 2002, 2005).

c) Mejorar la gestión de las instituciones mediante programas presupuestarios efectivos, análisis de costos rigurosos, rendición de cuentas (Accountability) y fiscalización permanente del gasto de los recursos (Espinoza, 2002)

Lo anterior explica el giro observado en el trato que las universidades dan a sus estudiantes, en particular las entidades privadas, así como de la oferta de las carreras y programas de postgrado, que se autofinancian y subsisten, en la medida que logran reclutar alumnos que están en condiciones de costear sus estudios o contraer un crédito en función de sus mayores ingresos futuros.

2.4. Calidad y responsabilidad en el uso de los recursos públicos

La política neoliberal fomenta el esquema de evaluación y medición, con indicadores que definen los programas académicos que deben continuar, sobre la base del criterio que la “educación es viable en la medida en que es útil y es útil si es competitiva y pertinente con el mercado laboral”. El supuesto anterior, ciertamente ha provocado en la región la desaparición de programas académicos con una fuerte orientación social, especialmente aquellos cobijados bajo el alero de Facultades de Humanidades y Educación, para sustituirlos por programas que en la teoría son altamente rentables u otros que tradicionalmente lo han sido (por ejemplo, Derecho, Periodismo, Psicología, Ingeniería Comercial), pero en un marco regulatorio absolutamente distinto y con un mercado laboral que aún tenía espacios o nichos para propiciar el desarrollo de los profesionales que se graduaban de esas disciplinas. De ese modo se ha estado propiciando una capacitación y formación reduccionista apartada de la ciencia y cultura nacionales y de las necesidades reales del país (Espinoza, 2005).

La situación anterior ha provocado un incremento significativo de la oferta en carreras blandas y de prestigio social (de tiza y pizarrón) que requieren de una baja inversión para su implementación. Además, se han generado problemas de empleabilidad que afectan preferentemente a los jóvenes de menores recursos que cuentan con menos redes de apoyo para su inserción laboral.

En el marco de la ideología neoliberal la calidad de la oferta educativa está también regulada por la lógica del mercado, en el bien entendido de que aquellas instituciones que no alcancen los estándares requeridos no tendrán cabida en la demanda pública y por tanto al no ser sustentables financieramente deberán cerrarse.

Por otra parte, a las instituciones del Estado debe exigírseles un uso eficiente y apropiado de los recursos públicos que aseguren transparencia y probidad. En tal sentido, la función de evaluación y acreditación tiene al menos tres dimensiones. Por una parte, garantizar la fe pública mediante el cumplimiento de estándares mínimos, por otra, proveer de información sobre el sistema a la sociedad y, en tercer lugar, garantizar que los fondos públicos se estén utilizando de manera adecuada.

III. Consecuencias de las Políticas Actuales en las Universidades Latinoamericanas

Como consecuencia de las políticas públicas aplicadas en el ámbito de la educación superior se han producido transformaciones sustantivas a nivel de los sistemas, de las instituciones de las carreras y de los programas de postgrado en América Latina. En el caso de las universidades estas modificaciones se reflejan, entre otros, en: un crecimiento exponencial de la matrícula; un incremento de la heterogeneidad, tanto institucional como de los estudiantes; una segmentación y pérdida del elitismo tradicional; una transformación de los sistemas de financiamiento; en un incremento sustantivo de la participación privada

en el sector; y en una mayor preocupación por la investigación y la vinculación con el medio con un sentido más pragmático (González y Espinoza, 2010).

3.1. Transición de una universidad de servicio público a una institución orientada a los usuarios

Desde los tiempos de la Colonia hasta mediados de los años 70 las universidades eran por definición instituciones al servicio del Estado y que dependían absolutamente de este. En consecuencia, las universidades tendían a generar todo tipo de servicios y productos que fueran en beneficio de la sociedad dado que eran totalmente sustentadas por el Estado. De hecho, a mediados del siglo pasado había solo 75 universidades privadas en toda América Latina en su mayoría católicas, sin fines de lucro, y con clara vocación de servicio público. Por ende, existía una relación bidireccional fluída y directa entre la universidad y el Estado basada en la condición de servicio público que la cabía a este tipo de institución. Si bien, hasta ese entonces la educación superior en la región constituía un bloque bastante homogéneo y reducido, en el cual solo participaban como estudiantes una élite social y económica.

Los movimientos de Reforma de mediados de los años 60, inspirados en el movimiento de Córdoba y en los cambios introducidos en la Universidad de Brasilia y, por último, los procesos democratizadores de inspiración socialista de los años 70 condujeron a cambios importantes en la organización académica, administrativa y financiera de las instituciones de estudios superiores. Sin embargo, por encima de todas las transformaciones ocurridas siempre primó la idea de la universidad como una entidad pública - estatal o privada- al servicio del desarrollo del país y la sociedad en su conjunto.(González & Uribe, 2003)

En los años 70 el Estado con una visión de planificación de largo plazo se propuso programar la formación de recursos humanos conforme a las necesidades de la demanda y

fomentó la creación y desarrollo de los sectores de ciencia y tecnología, incentivando de ese modo la presencia de organismos nacionales de promoción de la investigación.

En la década del 80 en el marco del Estado desregulador los gobiernos de la región, en forma progresiva y gradual, optaron por fomentar la creación de un mercado para la educación universitaria, fortaleciendo para ello la iniciativa privada y el autofinanciamiento.

En la década de los años 90 se fomentó la masificación de la educación terciaria, los procesos de modernización, el fortalecimiento de sociedades democráticas, la búsqueda de una institución universitaria que alcanzase mayores niveles de eficiencia y calidad en su accionar. Bajo esta lógica, se ha estipulado que todas las instituciones de educación superior deben operar como empresas eficientes, autofinanciadas, competitivas, cuyo producto es la oferta de servicios en la formación de profesionales y técnicos en función de las demandas del mercado laboral. De acuerdo a los parámetros de esta misma lógica, la regulación se establece por los mismos mecanismos que rigen el mercado abierto correspondiéndole al Estado solo intervenir en aquello que es fundamental para el desarrollo económico y en lo cual los privados no muestran interés.

Como culminación de todos los procesos antes mencionados, en la última década se ha ido profundizando la heterogeneidad del sistema de educación superior. Junto con ello se han diversificado las entidades públicas y privadas, y se han incorporado al sistema otras entidades postsecundarias no universitarias. Del mismo modo, se ha ahondado en la idea del “Estado Evaluador” que cautele el bien público y las condiciones mínimas de calidad para el funcionamiento del sistema de educación superior (González & Espinoza, 2010).

Como se ha señalado, parte relevante de esos cambios se pueden atribuir al incremento de su matrícula, con la consecuente variación del perfil de sus estudiantes y las

restricciones presupuestarias que derivan de su crecimiento de las posteriores crisis económicas. Estas restricciones de los recursos estatales condujeron a la necesidad de generar recursos propios y al autofinanciamiento. Es así como todas las universidades tanto públicas como privadas se han visto en la necesidad de buscar fuentes alternativas, en particular, para llevar a cabo las labores de investigación y extensión.

Se puede establecer una comparación entre el modelo de universidad tradicional y el modelo de universidad neoliberal que se ha desarrollado mas recientemente, sobre la base de tres ejes que permiten evaluar las diferencias entre uno y otro, a saber:

a) Características de las funciones institucionales. Este eje da cuenta de las modificaciones que se han producido en las funciones universitarias de docencia, investigación, vinculos con el entorno y gestión institucional. En el caso de la universidad tradicional es posible constatar su involucramiento con los problemas sociales y el compromiso con su resolución. Además, se prioriza el criterio académico y la relevancia social de la formación docente. En contraste, el modelo de satisfacción al cliente se orienta a responder a las demandas del mercado trabajo y, en general, a las solicitudes de servicio realizadas por el sector productivo.

b) Políticas públicas. En este eje se consideran los medios e instrumentos a través de los cuales operan dichas políticas y los beneficiarios de ellas. En cuanto a los medios se prioriza la gratuidad del servicio y el libre acceso, así como la responsabilidad estatal en el financiamiento público. Como resultado el beneficiario final es la sociedad en su conjunto. En el nuevo modelo, se privilegia el autofinanciamiento y la rentabilidad regulada con una lógica de mercado, siendo los beneficiarios principales, las personas y las instituciones que reciben el servicio.

c) Orientaciones valóricas. El tercer eje se refiere a las intencionalidades que trascienden el quehacer universitario. En tal sentido, se puede considerar su valoración como medio para el logro de objetivos y la valoración intrínseca que corresponde a la esencia misma de la institución. El modelo tradicional ponía énfasis instrumental en la educación superior como medio para paliar grandes necesidades sociales, mientras que la valoración intrínseca se daba en términos de reproducción cultural y realización del conocimiento. Por su parte, el nuevo modelo pone énfasis en la movilidad de las personas y la obtención de mejores remuneraciones. Asimismo, se da una valoración intrínseca en cuanto realización personal, al centrarse en las demanda por determinadas carreras, sin una mayor preocupación por las perspectivas ocupacionales de los egresados (González & Uribe, 2003).

Un resumen de los rasgos que caracterizan las principales funciones universitarias en el modelo tradicional orientado a la sociedad y en el nuevo modelo de inspiración neoliberal orientado al bienestar individual se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Comparación entre el modelo de universidad orientado al bien social y el modelo de universidad orientado al bien individual

Ejes	Dimensiones	Modelo	
		Tradicional	Neoliberal
Características de las funciones universitarias	Docencia	Orientada a satisfacer demandas sociales	Formación orientada a satisfacer demandas y perfiles ocupacionales del mercado del trabajo
	Investigación	Para el desarrollo científico	Centrada en la transferencia tecnológica demandada por el sector productivo
	Vínculos con el entorno	Promoción de la cultura y servicio a la comunidad	Prestación de servicios a pedido por parte del Estado y el sector privado
	Gestión institucional	Prioriza lo académico sin control de producción. Mayor preocupación por la relevancia.	Prioriza la eficiencia y el autofinanciamiento Mayor preocupación por la eficiencia.
Política Pública	Medios e instrumentos	Financiamiento estatal a las actividades de las universidades, gratuidad para los estudiantes. Regulación sobre la base del	Autofinanciamiento, focalización de recursos en áreas prioritarias, fondos concursables, estímulos a la gestión eficiente.

		presupuesto, concordada entre el Estado y las instituciones Selectividad académica para el ingreso	Financiamiento estudiantil a través de becas y créditos. Regulación por el mercado y la libre competencia, evaluación y acreditación.
	Beneficiarios de la Educación Superior	Comunidad, país. Privilegio de la rentabilidad social. Satisfacción de demandas sociales.	Personas. Privilegio de la rentabilidad privada. Satisfacción de la demanda privada por educación Oferta educativa en función del costo beneficio de las instituciones y de la rentabilidad institucional
Orientaciones valóricas	Valoración como medio para el logro de objetivos (Utilitaria-instrumental)	La universidad es un medio para conseguir fines colectivos (Universidad al servicio de “la Nación”, “la comunidad”, “el pueblo”)	La universidad es un instrumento de movilidad y mejoramiento de las condiciones laborales e ingresos de las personas
	Valoración intrínseca (Esencia de la institución)	La universidad como lugar de generación del conocimiento para la sociedad y la reproducción de esquemas culturales de la nación	La universidad es más bien un espacio de realización personal.

Fuente: Basado en González & Uribe (2003).

En síntesis, las transformaciones ocurridas en la educación superior a contar de los años ochenta, no solo radican en los cambios formales del sistema y en la tendencia privatizante ya comentada, sino también en el cambio de orientación de las entidades públicas y privadas y del sistema en su conjunto, que pasó de una concepción con énfasis de servicio al país a otra que prioriza el servicio individual a las personas. Como consecuencia de esta transformación se ha pasado de una universidad proactiva y orientadora de la sociedad a una universidad que responde a demandas concretas de sus usuarios que generan recursos en sus funciones de docencia, investigación y extensión.

3.2. Expansión, acceso y graduación

La expansión del sistema terciario ha sido notable en los últimos años. En Latinoamérica existen en la actualidad alrededor de 3.000 universidades y más de 7.000 entidades postsecundarias no universitarias como se ilustra en la Tabla 3. Esta situación se

diferencia mucho de la realidad existente tan solo a mediados del siglo pasado donde había 75 universidades y aún a mediados de los años 90 esta cifra no superaba las 850 entidades universitarias (García, 1996) . La distribución de las instituciones de nivel superior al año 2005 muestra además un claro predominio del sector privado que duplica al sector universitario público. Este fenómeno es congruente con la tendencia privatizadora que ha tenido lugar en las últimas décadas en la región y en el mundo.

Tabla 3. Instituciones de educación superior por sectores público y privado y según niveles universitario y no universitario (2005)

Países	Universitarias		No Universitarias		Total
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	
Argentina	45	55	1.837		1.937
Bolivia	15	41	468	1.490	2.014
Brasil	86	190	1.737		2.013
Chile	16	48	0	165	229
Colombia	538	1128	28	83	276
Costa Rica	4	50	7	52	113
Ecuador	22	38	7	3	70
México	615	1.159	127		1.901
Panamá	5	29	44		78
Perú	33	49	1.062		1.144
Rep. Dominicana	2	31	3	7	43
Uruguay	1	4	0	11	16
Venezuela	22	27	51	69	169
Total	919	1.833	7.251		10.003

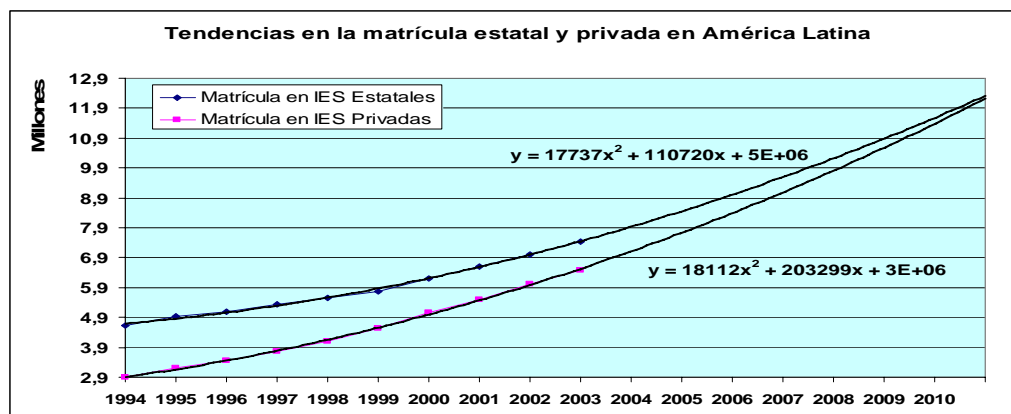
Fuente: CINDA (2007).

De otra parte, una de las características más importantes que se ha dado en la educación superior en América Latina es el crecimiento exponencial de la matrícula en las últimas tres décadas que pasa de siete a más de veinte millones de estudiantes en tres lustros, como lo muestra el Gráfico 1.

Este incremento de la oferta educativa y de la matrícula representa una democratización de la educación postsecundaria que muestra una tendencia a pasar de una

universidad de elite a una universidad menos excluyente. Esta apertura del sistema hacia distintos sectores sociales, especialmente aquellos que tradicionalmente estuvieron excluidos constituye un avance en cuanto al nivel promedio de escolarización de la población y por ende una mejora respecto del nivel de desarrollo humano y de su calidad de vida. No obstante lo anterior, cabe destacar que en gran medida la matrícula ha crecido en el sector privado, que como se sabe es financiado por los propios estudiantes y sus familias, lo cual discrimina a favor de los sectores de mayores ingresos de la población.

Grafico 1. Tendencias en el crecimiento de la matrícula en América Latina



Fuente: Rama (2009).

El incremento de la matrícula de nivel postsecundario en América Latina ha redundado obviamente en un aumento del número de graduados. Sin embargo, estas tasas al menos en América Latina son muy inferiores a lo que se observa en países desarrollados (32% de la cohorte etaria de profesionales graduados en España contra el 12% de los graduados en algunos países de América Latina) como se observa en la Tabla 4. Ello indica que todavía es necesario avanzar mucho más en la región.

Tabla 4. Tasa de Graduación de la educación Superior en Iberoamérica por nivel y sexo de los graduados en relación a la población

(porcentaje en relación a la cohorte etaria correspondiente)

País	Nivel 5B		Nivel 5 A		Nivel 6	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Argentina	13,5	18,6	8,1	8,9	0,1	0,1
Brasil	X	X	14	17,6	0,9	0,9
Chile	7,6	8,3	16,3	17,1	0,1	0,1
Uruguay	5	8,1	9	10,9	..	..
España	15,7	..	32,1	..	1,1	..

Nivel 5B = Técnicos Nivel 5A= Profesionales 6= Postgrados

Fuente: CINDA (2007).

La situación antes comentada, a su vez, genera mayores dificultades a los egresados para encontrar trabajo tanto en el sector público como en el privado. En efecto, en países como Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay y, particularmente, en Colombia y Venezuela ha habido un aumento del desempleo con este nivel de escolaridad en el periodo 1997-2004. En cambio, en Argentina, Ecuador, México y Perú se observa una tendencia de mayor empleabilidad para personas con dicho nivel de escolaridad (CINDA, 2007). Este fenómeno da cuenta del desencuentro entre las políticas de educación superior imperantes en América Latina y las demandas del mercado en el cual el Estado ha asumido un rol pasivo congruente con el principio de subsidiariedad que sustenta el modelo económico neo liberal. En tal sentido, si bien los estudios universitarios tienen un efecto positivo ya que los egresados perciben ingresos muy superiores en comparación con las personas que tienen menor nivel de escolaridad, igualmente discrimina a aquellos con redes sociales más débiles.

En consonancia con lo señalado, dada la creciente disponibilidad de capital humano altamente calificado y de la rapidez con que se suscitado el cambio tecnológico, le corresponde también a las universidades hacerse cargo de la formación continua, conocida también como educación a lo largo de la vida. Paralelamente, debiera generarse una estructura nacional de cualificaciones basada en competencias de modo de armonizar las

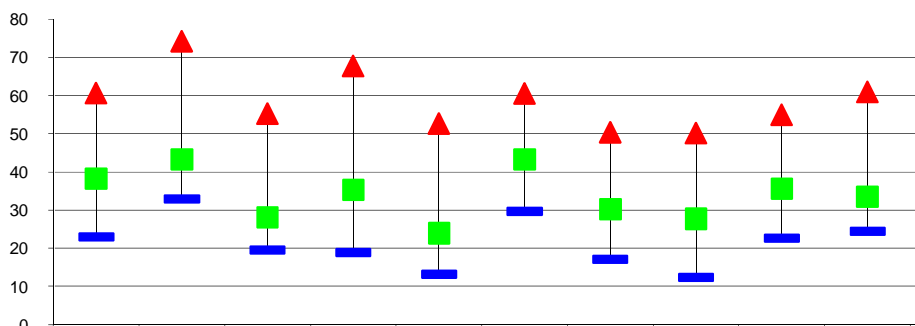
formación recibida en distintas instituciones y niveles educativos, incluyendo por cierto a las universidades, con lo cual se podría democratizar aun más el sistema (Espinoza & González, 2009).

3.3. Equidad y movilidad social

La diversificación del sistema y la creación de nuevas entidades privadas ha generado una gran heterogeneidad del sistema que no solo tiene relación con los sostenedores de las instituciones sino también con la población estudiantil a la cual se atiende. De igual modo, esta heterogeneidad se refiere, entre otras cosas, a las formas de control y gestión, a la cobertura de las diferentes áreas del conocimiento (UNESCO, 1997), a las funciones que realizan (investigación, docencia y extensión), al tamaño, y al tipo de población atendida

A su turno, también se ha generado una segmentación en la participación de la población en la educación superior latinoamericana como se corrobora con la incorporación de la población de 20 a 24 años de edad, la cual está concentrada preferentemente en los quintiles superiores de ingreso y es diversa en los distintos países de la región. Es así como en todos los países al menos el 50% de los jóvenes de mayores ingresos está en la educación superior mientras que en la mayoría de los países la representatividad de los estudiantes más pobres en la educación superior alcanza el 20%. De esta manera, el nivel socioeconómico de origen condiciona la trayectoria laboral de los jóvenes incluyendo su inclusión en los diferentes niveles del sector público (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Acceso a la Educación Superior según origen socio-familiar en América Latina (2003)



Fuente: CINDA, 2007.

3.4. Cambios en el régimen de financiamiento

Al revisar el nivel de gasto en educación superior consignando fuentes públicas y privadas en relación al PBI (ver Tabla 5) se podría sostener que entre los años 1998 y 2003 ha habido un comportamiento estable en la mayoría de los países de América Latina. Mientras en Brasil y Uruguay el nivel de gasto bordea el 0,8% y 0,6%, respectivamente, en Chile dicho nivel llegó a 2,3%, en tanto que en un nivel intermedio de gasto figuran el resto de los países de la región situación asimilable a la observada en los países de la OECD (Espinoza, González y Castillo, 2008).

Tabla 5. Gasto en educación superior de fuentes públicas y privadas como porcentaje del PBI (1998-2004)

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	1,2	1,1	0,8	1,3	1,1	1,1	1,0
Bolivia	1,5	1,3	1,4	1,7	1,8	1,4	...
Brasil	...	0,9	0,8	0,8**	...	...	...
Chile	1,8	1,8*	2,3	2,3**	2,2	2,2	2,3
Paraguay	...	1,5	1,4	1,3	1,6	1,5	6,3
Uruguay	0,6	0,6*	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
Promedio Países OECD	1,3****	...	...	...	1,4***	...	...

Notas: * Datos correspondientes al año 1998. ** Datos correspondientes al año 2000. *** Dato extractado de UNESCO, OECD y WEI (2005). Education Trends in Perspective. Tabla 2.2.

**** UNESCO, OECD y WEI (2001). Teachers for Tomorrow's Schools. Tabla 5.

Bolivia: Sólo fuente pública. No incluye educación alternativa (especial y adultos) y técnica (Año 1998).

Bolivia: Sólo fuente pública. Incluye adultos, especial, técnica y superior no universitaria (Año 1999).

Uruguay: Se refiere al gasto público en educación (Años 1998, 1999).

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR Educativo.

Lo anterior deja en evidencia la creciente participación del sector privado en el financiamiento del sector terciario en desmedro de la participación relativa del Estado. Como ya se ha indicado, el financiamiento privado proviene fundamentalmente de las familias y los propios estudiantes mientras que el Estado ve minimizado su rol de proveedor y garante del bien público.

Al analizar la evolución del gasto en educación superior como porcentaje del gasto total en educación (ver Tabla 6) es factible concluir que se ha mantenido constante en términos generales en todos los países de la región. Empero, al comparar los niveles de gasto entre países se observa diferencias notables como acontece con el caso de Chile donde alcanza solo al 14% versus Bolivia y Uruguay donde el nivel de gasto en la educación terciaria supera el 20% (Espinoza, González y Castillo, 2008).

Tabla 6. Gasto en educación superior como porcentaje del gasto total en educación (1999-2004)

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	17,1	18,4	17,1	17,5	16,2	...
Bolivia	24,2	28,9	26,6	25,1	21,6	21,6
Brasil	21,1	22,1	21,6	23,6	...	...
Chile	...	14,5	...	14,0	13,2	15,1
Paraguay	...	17,3	17,1	16,5	17,1	...
Uruguay	...	20,5	21,1	21,5	25,9	...

Fuente: UNESCO UIS Base de Datos, Tabla 19.

El proceso de privatización de las universidades no solo está referido a un incremento de los sostenedores institucionales sino que además, dice relación con la capacidad u orientación de las organizaciones para el autofinanciamiento. En la línea del autofinanciamiento cabe destacar las experiencias de países como Chile, y Perú donde la

proporción del financiamiento obtenido por las instituciones publicas es bastante alto. En contraste, en otros países como Venezuela, Uruguay y Panamá la mayor parte del financiamiento proviene del Estado (Ver Tabla 7). En el caso chileno, está muy claro que el proceso de autofinanciamiento se ha incorporado como parte de una cultura institucional, ya que solo una cuarta parte del presupuesto de las universidades públicas es provisto por el Estado. Además, todos los estudiantes deben asumir el costo de su colegiatura con fondos propios créditos, o becas parciales. Cabe señalar que los aranceles de las universidades públicas y privadas son similares.

Tabla 7. Ingresos propios de las instituciones públicas² de educación superior como porcentaje de sus ingresos totales

País	Ingresos propios IES públicas % presupuesto total
Chile	0,70
Portugal	0,60
Perú	0,33
Ecuador	0,30
Colombia	0,20
Bolivia	0,18
Argentina	0,16
Costa Rica	0,15
Rep. Dominicana	0,13
Brasil	0,12
México	0,10
Venezuela	0,10
Uruguay	0,09
Panamá	0,05

Fuente: CINDA (2007).

El régimen de autofinanciamiento ha obligado a las universidades a disminuir el número de catedráticos de jornada completa sustituyéndolos por académicos asignados a tareas específicas a los cuales se les exige rendimiento en términos de los compromisos contractuales y restándoles el tiempo para la investigación y la atención de los estudiantes

fuera de clase. Ello, obviamente, se condice con la lógica de la eficiencia propugnada por el modelo neoliberal.

3.6. Investigación, innovación y desarrollo

Considerando a las universidades como un bien público, una de las funciones básicas de éstas como entidades prestadoras de servicio público es la de generar conocimiento abierto y accesible a toda la población³, y que tenga impacto en el bienestar de la sociedad. Ello implica la doble tarea de generar nuevos saberes y gestionar su pronta utilización para lo cual el Estado debe jugar un rol preponderante.

En América Latina un número reducido de universidades puede ser catalogado como universidades de investigación según algunos patrones internacionales⁴ como se muestra en el Tabla 8.⁵

Tabla 8. N° de universidades de investigación en América Latina por país

País	N° de Universidades de de investigación
Argentina	5
Brasil	8

³ El involucramiento de las universidades en labores de investigación y desarrollo (I + D) es un fenómeno relativamente reciente. Tiene su origen en el modelo alemán de la universidad humboldtiana y su primera expresión institucional ocurre con la creación, en 1810, de la Universidad de Berlín. En efecto, ésta fue fundada bajo la idea de que la función de la universidad no podía ser solamente la transmisión del conocimiento reconocido y directamente utilizable sino que debía, además, descubrir cómo el nuevo conocimiento se produce y producirlo (CINDA, 2007).

⁴ Universidades que entre 1990-2004 produjeron 2 mil o más artículos científicos registrados en las bases de datos Thomson Scientific-ISI y reúnen durante ese período un 2% o más de la producción nacional total. Sólo países incluidos en el Atlas of Science 2006.

⁵ De hecho, sólo unas pocas instituciones de cada país pueden operar, como universidades de investigación en la frontera del conocimiento. Incluso en los Estados Unidos, como señala Duderstadt, de las 125 universidades reconocidas por la Clasificación Carnegie como reserach universities, en realidad no existen más de 60, entre varios miles de instituciones de educación superior, que verdaderamente pueden identificarse como intensivas en investigación y enseñanza de nivel doctoral Ver James J. Dudertsatd, A University for the 21st Century; Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003, especialmente cap. 5. Citado en CINDA (2007).

Chile	3
México	4
Venezuela	3

Fuente: CINDA, 2007.

Aun cuando existen pocas universidades de investigación en América Latina se cuenta con un número considerable de investigadores trabajando en I+D en distintas entidades (Ver Tabla 9). De ese universo, como se ha señalado, la mitad estaría vinculado a universidades. Ahora bien, se sabe que dentro de las universidades de investigación las que tienen mayor productividad son las universidades públicas (Ver Tabla 9). Como consecuencia de ello, los estados en los distintos países pueden disponer de un cuerpo académico apropiado para realizar labores de investigación. A lo anterior se debe agregar que no se tiene información concreta respecto a investigaciones realizadas por investigadores de universidades públicas que digan relación con la gestión del Estado. Empero, dicha limitación podría superarse si se perfeccionaran los canales de difusión y comunicación entre las universidades públicas y los agentes del Estado.

Tabla 9. Recursos humanos en investigación y desarrollo en América Latina

Pais	Investigadores JCE (Número)	(%) Mujeres	Investigadores en I y D x millón de habitantes
Argentina	27.367	50,8	720
Bolivia	1.040	..	120
Brasil	50.838	..	344
Chile	7.085	32,6	444
Colombia	4.829	37,2	109
Costa rica(*)	1.072	..	368
Ecuador	645	28,5	50
Mexico	27.624	..	268
Panamá	304	36,6	97
Perú(**)	4.965	..	226
Rep. Dominicana	..	..	..

Uruguay	1.242	48,0	366
Venezuela	5.860	..	236

Fuente: CINDA (2007) sobre la base de UNESCO, Institute for Statistics, Databank, Science and Technology, 2006; The World Bank, World Development Indicators 2006; IADB, Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean; RICyT, Indicadores,

(*): Cifras corresponden a personas físicas y no investigadores JCE.

(**): Año 1998.

Complementando los datos anteriores, se puede señalar que las universidades concentran aproximadamente el 50% de los investigadores con que cuenta cada país. Esta concentración se da fundamentalmente en las universidades públicas con mayor tradición gracias a que el Estado provee recursos de libre disposición para este efecto. Además, los investigadores universitarios latinoamericanos ejecutan proyectos y estudios que involucran alrededor del 37% de la inversión en I+D, producen el 50% de las publicaciones científicas de la región y generan entre el 30% y 50% de las patentes internacionales (Santelices, 2010).

No obstante lo que se ha señalado es importante destacar que a juicio de Brunner (CINDA, 2007), la función de las universidades en el campo de la investigación ha experimentado recientemente tres cambios importantes. En primer lugar, la investigación académica, ha empezado a convivir con la que desarrollan las empresas, produciéndose una creciente, y no siempre fácil, interacción entre ambas. En segundo término, nuevas formas de producir conocimiento han entrado en escena, cuya lógica, comunicación y control no residen solo en las universidades. En tercer lugar, la investigación propiamente académica, de base disciplinaria se ha visto sometida a un régimen cada vez más intenso de evaluación externa, en la misma medida que han aumentado los recursos públicos destinados a ella y que su importancia para las sociedades se incrementa.

IV. Comentario Final

Del análisis de los antecedentes expuestos en el presente capítulo se colige que existe una doble tensión. Por una parte, se encuentra la disyuntiva de un modelo de universidad orientado al logro del bien social versus la universidad orientada a la satisfacción de servicios particulares. Por otra, se halla la dicotomía entre un sostenedor/proveedor versus el estado subsidiario. Ambas tensiones se generan a partir de la implementación del modelo económico neo liberal a contra de los años 80 en reemplazo del modelo tradicional del Estado benefactor”.

Esta tensión presenta distintos matices y estados de desarrollo en los diferentes países de la región y aun al interior de cada país. No obstante, existen elementos de juicio, tales como, la privatización de los servicios educativos, la reducción del gasto público y el incremento del gasto privado que revelan que el modelo neoliberal se ha ido imponiendo gradualmente en América Latina en estos aspectos.

Desde la perspectiva del modelo del Estado benefactor se constata que existe en los sistemas rasgos prevalentes a pesar del avance antes mencionado. En efecto, se puede concluir que ha habido un crecimiento de los niveles de escolaridad y una democratización en el acceso a la educación postsecundaria. En este sentido, se mantiene el carácter gratuito de la colegiatura de las universidades estatales en la mayoría de los países de la región. En segundo lugar, la investigación y la generación de conocimiento público se continúa concentrando en las universidades públicas.

La realidad muestra que estas dicotomías se han ido complejizando y se han conformado en algunos casos soluciones que recogen distintos elementos/fundamentos de los dos modelos en tensión. Así por ejemplo, existen países donde: el Estado apoya financieramente a universidades privadas sin fines de lucro (por ejemplo, Chile y

Nicaragua); fundaciones e instituciones privadas que entregan financiamiento a estudiantes vía créditos y becas sin apoyo del Estado (por ejemplo, como se da en Colombia, Perú, Chile, República Dominicana); la generación de fondos concursables estatales abiertos para entidades públicas y privadas para realizar proyectos de investigación y desarrollo; y la implementación de sistemas de evaluación y acreditación transversales que resguardan la fe pública independiente del carácter de la institución evaluada.

Tras tres décadas de implementación del nuevo modelo orientado a los intereses particulares se puede argumentar que la lógica del mercado no opera adecuadamente en la educación superior porque no se cumplen algunos supuestos. Por ejemplo, las oportunidades para estudiar no son iguales para todos. Las instituciones son de naturaleza y características muy diferentes y por tanto difícilmente pueden ser competitivas. Muchas instituciones nuevas no tienen capacidad de autocrítica ni criterios de excelencia académica. Se ha producido un crecimiento mayor en carreras de menor costo de implementación, independientemente de las oportunidades laborales de los egresados. No existen datos suficientes para tomar decisiones informadas sobre las carreras y sus proyecciones. Las mediciones en educación se demoran entre cinco y diez años para mostrar resultados y generar retroinformación.

Bibliografía

- CINDA (2007). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007. Santiago: CINDA.
- CLAD (2006). Código Iberoamericano del Buen Gobierno. Montevideo, 23 de Junio de 2006.
- CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
- Cohen, M.G. (2000). Trading away the public system: The WTO and post-secondary

- education. En J. Turk (Ed.) *The Corporate campus-commercialization and the dangers to Canada's colleges and universities*. Toronto, Canada: James Lorimer & Company, pp.123-141.
- CUE (2009). Nuevo Trato con el Estado. Fortaleciendo la Política de Educación Superior Estatal. Documento aprobado por los Rectores del Consorcio de Universidades Estatales. Santiago, CUE.
- Dill, D. (2005). The Public Good, the Public Interest, and Public Higher Education. En <http://www.unc.edu/ppaq/docs/PublicvsPrivate.pdf>
- Enders, J. and Jongbloed, B. (2006). The public, the private and the good in higher education and research: an introduction. En http://www.transcript-verlag.de/ts752/ts752_1.pdf
- Education International (EI) (2001). *GATS update*, Education International.Brussels.
- Education International (EI) and PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL (PSI) (2002, February 6). "The WTO and the Millenium Round: What Is at Stake for Public Education?" Disponible en: <http://www.ei-ie.org/pub/english/epbeipsiwto.html>.
- Espinoza, O. (2002). The global and national rhetoric of educational reform and the practice of (in) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998. Doctoral Dissertation, University of Pittsburgh.
- Espinoza, O. (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: Una visión crítica. En *Revista de la Educación Superior (ANUIES)*, Vol. XXXIV, Número 135, Julio-Septiembre, pp. 41-60, Ciudad de México, México.
- Espinoza, O. (Coordinador), González, L.E. & Castillo, D. (2008). Estudio Analítico Comparativo del Sistema Educacional de MERCOSUR: Educación Superior. Brasilia, PNUD-MEC/INEP.
- García, Carmen (1996). Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina. Caracas: CRESALC, UNESCO.
- González, L.E. & Espinoza, O. (2010). Relaciones entre Universidades Públicas y los Gobiernos para el Fortalecimiento de la Gestión Pública en Iberoamérica. Informe Final. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): Santo Domingo, República Dominicana. En <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/documento-luis-eduardo-gonzalez>
- González, L. E. & Rodríguez, J. (1995). Población, Recursos Humanos y Educación en América Latina y el Caribe. Documentos docentes. Santiago de Chile, CEPAL.
- González, L. E. & Uribe, D. (2003). La Educación Superior en Chile: El Cambio de una Universidad de Servicio Público a una Universidad de Servicio Particular. Documento presentado en el Congreso 2003 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Dallas, Texas, 27-29 de Marzo.
- Kwiek, M. (2008). The University and the Welfare State in Transition: Changing Public Services in a Wider Context. En http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/presom/fileadmin/docs/presom/external/WS_Berlin_October_2007/Kwiek.pdf
- Marginson, S. (2007). The public/private divide in higher education: A global revision. *Higher Education* 53: 307-333.
- Marginson, S. and Sawir E. (2005). Interrogating global flows in higher education. *Globalisation, Societies and Education* 3 (2).
- Rama, C. (2009). "La Tendencia a la Masificación de la Cobertura de la Educación

- Superior en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación* N^o50, pp.173-195. Disponible en <http://www.rieoei.org/rie50a09.pdf>
- Robertson, S., X. Bonal y R. Dale (2002). “GATS and the education service industry: the politics of scale and global re-territorialization”, *Comparative Education Review* 46 (4), pp. 472-97.
- Santelices, B. (Editor)(2010). El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico. Educación superior en iberoamérica. Informe 2010. Santiago: CINDA-Universia.
- Schwartz, S. (2000) “Uni Monopoly Inc Lies on the Brink”, *The Australian*. 16 (February), p. 38.
- Stiglitz, J. (1998). Knowledge as a global public good. In World Bank. Knowledge for Development. World Development Report. Oxford University Press.
<http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/index.htm>
- UNESCO (2009). Declaración de Cartagena de Indias. Cartagena, Colombia.
- UNESCO (1997). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 1997). Paris: UNESCO.
- UNESCO Institute for Statistics, OECD and World Education Indicators Programme (2005). Education Trends in Perspective. Analysis of the World Education Indicators. Paris, France: UNESCO UIS & OECD.
- UNESCO Institute for Statistics, OECD and World Education Indicators Programme (2001). Teachers for Tomorrow’s Schools. Analysis of the World Education Indicators. Paris, France: UNESCO UIS & OECD.
- World Trade Organization (1998). *Council for trade in services, Education services: background notes by the secretariat*, 23 September. Disponible en: <http://www.wto.org/wto/services/w65.htm>.