

CONTEXTOS DE LOS SISTEMAS IBEROAMERICANOS DE EDUCACION SUPERIOR

Luis Eduardo González¹
Oscar Espinoza²

1. INTRODUCCIÓN³

El propósito del presente capítulo es dar una visión general sobre el desarrollo de la educación superior en América latina y el Caribe para comprender mejor las modificaciones registradas en la dirección estratégica institucional en su contexto.

Las definiciones sobre sistemas de educación en América Latina y el Caribe varían entre países lo que de alguna manera dificulta el levantamiento de información homogénea y comparable. En ese marco, vale la pena señalar que en algunos países los sistemas de información terciarios consignan solo al sector universitario en tanto que en otros se incluye tanto la formación universitaria como no universitaria.⁴ A lo anterior se suma la dificultad para acceder a datos confiables y comparables para el caso de algunos indicadores. Ello, indudablemente, puede producir un cierto grado de distorsión en el análisis que no es fácil de soslayar.

Bajo una mirada analítica de los sistemas regionales de educación superior se pueden identificar en las últimas décadas algunos elementos que son bastante comunes para los distintos países, tanto a nivel de sistema como de instituciones. Desde esa perspectiva se pueden mencionar, entre otros: a) el incremento de la matrícula y la cobertura; b) la privatización y sus alcances; c) la inequidad en el acceso, permanencia y empleabilidad; d) modificaciones en el régimen de financiamiento; y e) cambios en el rol del Estado. En los párrafos siguientes se abordan estos

¹ Director del Área de Políticas y Gestión Universitaria de CINDA, investigador senior del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), e investigador asociado del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF.

² Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF, investigador asociado del Programa Anillo en Políticas en Educación Superior de la Universidad Diego Portales e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

³ Parte de los antecedentes recogidos en este trabajo fueron presentados por los autores en la ponencia titulada "Lecciones Aprendidas sobre Políticas Universitarias: La Experiencia en América Latina" en el marco del Tercer Foro Internacional Sobre Innovación Universitaria. Avances en la innovación universitaria: Tejiendo el Compromiso de las Universidades. Bilbao, Universidad de Deusto, 6-8 de Julio de 2011.

⁴ Dicha situación se puede constatar al analizar el número de instituciones declaradas por país, como por ejemplo: en el caso de Argentina donde hay 115 universidades y 2.092 entidades no universitarias; en Brasil se declaran 186 universidades y 2.128 entidades no universitarias. Un caso contrapuesto es el de México donde hay 2.573 universidades y 19 instituciones no universitarias (Ver Tabla 3).

temas de modo que puedan ser consideradas en las futuras decisiones estratégicas de las instituciones de educación superior.

2. INCREMENTO DE LA MATRICULA Y LA COBERTURA

La educación superior en América Latina no ha seguido el modelo europeo de carácter humboldtiano, en que se comparte docencia con investigación sino más bien se ha concentrado de preferencia en la docencia. Por ese motivo, la variación de la matrícula tiene un carácter relevante.⁵

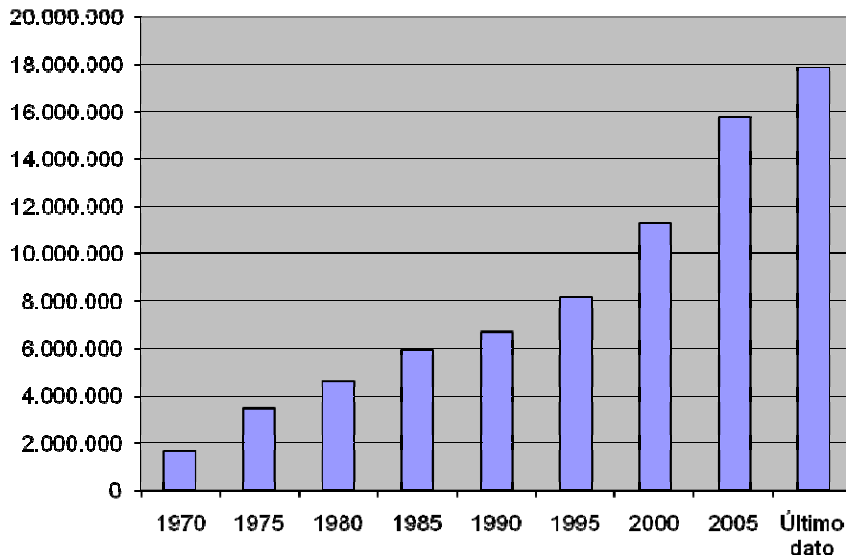
En América Latina y el Caribe se ha fomentado explícitamente el incremento de la matrícula y la cobertura en el nivel terciario como respuesta a la presión social por aumentar el nivel de escolaridad. El crecimiento de la población joven con su educación secundaria completa y las mayores potencialidades socioeconómicas que implica alcanzar un mayor nivel educativo, generaron un aumento de la demanda por educación superior con la consiguiente expansión de la matrícula post secundaria. A lo anterior se agrega el mayor valor que la sociedad le asigna al conocimiento.

Adicionalmente, el nivel de escolaridad produce una diferenciación en la tasa de retorno privado, lo cual estimula y refuerza la demanda por educación post secundaria. Esta situación se complementa con la masiva incorporación femenina a la educación terciaria acaecida en las últimas décadas. Como consecuencia de ello, en la actualidad la presencia de mujeres ha superado levemente la participación masculina en el sistema post secundario en el concierto latinoamericano.

Sobre la base de lo señalado, el crecimiento de la educación superior en América Latina y el Caribe ha sido exponencial en las últimas cuatro décadas, habiéndose incrementado en más de diez veces la matrícula en este nivel educativo (Ver Gráfico 1 y Tabla 1).

⁵ En efecto, si se aplica el criterio del Atlas of Science al año 2006 que recoge aquellas instituciones que tienen registradas más de 2.000 publicaciones ISI en el último quinquenio se constata que las entidades de investigación sobre el total de universidades representan un 8,0 % en Argentina, un 3,6% en Brasil, un 4,7% en Chile, un 0,3% en México y el 8,2% en Venezuela. Ver CINDA (2007: 84) sobre la base de SCImago Research Group (2006) Atlas of Science 2006.

Gráfico 1: Evolución de la matrícula en la educación superior en América Latina (1970-2010)*



Fuente: CINDA (2007) (C.1.3) y actualización de los autores sobre la base de algunos informes nacionales (CINDA, 2011).

* En los casos donde no había información para el año 2010 se utilizó la información más próxima a dicho año.

Tabla 1. Evolución de la matrícula en la educación superior según país (1970-2010)

País	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	Último dato*
Argentina	298.389	549.109	481.746	777.488	915.817	1.303.000	1.724.397	2.185.141	2.387.049
Bolivia	35.250	49.850	60.900	91.947	122.993	166.101	278.530	343.492	315.917
Brasil	430.473	1.089.808	1.377.286	1.471.869	1.566.451	1.759.703	2.694.245	4.732.778	5.985.873
Chile	78.430	149.647	145.947	201.140	249.482	344.942	452.177	615.134	987.643
Colombia	85.560	176.098	271.630	379.539	487.448	644.188	934.085	1.212.037	1.674.420
Costa Rica	15.473	33.239	55.593	64.931	74.270	94.113	141.629	186.208	149.168
Cuba	35.137	83.957	178.434	269.450	265.660	134.101	129.125	348.841	473.307
Ecuador	38.692	170.173	171.276	172.379	173.481	174.924	263.902	304.261	295.608
El Salvador	9.515	28.281	48.227	68.172	88.118	112.266	115.239	123.713	143.849
Guatemala	15.609	22.881	50.890	71.467	92.044	117.501	158.646	255.307	312.697
Honduras	9.000	11.907	22.310	32.714	43.117	55.536	87.886	139.198	168.005
México	271.275	543.112	935.789	1.199.120	1.252.027	1.532.846	2.047.895	2.458.892	2.935.653
Nicaragua	9.385	18.282	35.268	37.509	39.750	50.769	85.113	112.367	122.111
Panamá	8.947	26.289	40.369	53.057	52.510	68.727	116.887	146.415	135.209
Paraguay	8.172	18.302	26.915	27.911	28.906	43.912	82.265	127.611	127.611
Perú	126.234	195.641	306.353	435.323	564.294	718.427	775.248	925.512	839.328
República Dominicana	40.000	50.000	70.000	90.000	100.000	136.607	284.134	301.553	372.433
Uruguay	30.000	30.000	36.298	53.923	71.548	76.581	93.744	110.152	161.180
Venezuela	100.767	203.950	307.133	438.908	513.458	612.599	803.980	1.137.236	1.137.236
Total América Latina	1.646.308	3.450.526	4.622.364	5.936.846	6.701.373	8.146.843	11.269.127	15.765.848	17.857.715

Fuente: CINDA (2007) (C.1.3) y actualización de los autores sobre la base de algunos informes nacionales (CINDA, 2011).

* En los casos donde no había información para el año 2010 se utilizó la información más próxima a dicho año.

A partir del crecimiento de la matrícula, la cobertura bruta en educación superior en el periodo 1999-2008 ha crecido sustantivamente en todos los países de la región como se puede observar en la Tabla 2.

Tabla 2. Cobertura en ES en América Latina Grupo Etáreo 18-24 años (1999-2008)

Países	1999	2008
Argentina	-	69%
Bolivia	-	38%
Brasil	14%	34%
Chile	38%	52%

Colombia	23%	35%
Costa Rica	16%	
Ecuador	-	42%
El Salvador	22%	25%
México	18%	27%
Panamá	41%	45%
Paraguay	13%	29%
Perú	-	34%
Uruguay	34%	64%
Venezuela	28%	79%

Fuente: Unesco (2010). Global Education Digest 2010.

3. LA PRIVATIZACIÓN Y SUS ALCANCES

Para enfrentar los requerimientos de incremento de la demanda por educación superior los gobiernos de la región tuvieron dos opciones:

La primera fue aumentar las vacantes en las entidades públicas, permitiendo la incorporación masiva de los egresados de la educación secundaria, a una educación terciaria gratuita y no selectiva. Así, se generaron las mega universidades públicas de la región como es el caso de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Marcos, la Universidad de Santo Domingo, la Universidad Nacional Autónoma de México y la universidad Autónoma Metropolitana, entre otras⁶. Esta opción se sustenta en la concepción de la educación superior como un derecho que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos.

La segunda opción fue la de propiciar la apertura de entidades post secundarias privadas, las cuales tendrían que autofinanciarse y podrían establecer las condiciones de selectividad que estimaran convenientes, dentro de un mínimo marco normativo general. El funcionamiento de esta opción estaría regulado por la lógica del libre mercado y de la concepción de la educación superior como un bien transable. Este modelo se basa en que

⁶ Ver Red de Macro Universidades Públicas en América Latina y el Caribe en <http://www.redmacro.unam.mx.index.html>

la educación superior tiene una alta tasa de retorno privada, por lo que se asume que cada individuo puede invertir en su formación, lo que le redituará importantes ingresos a lo largo de su vida laboral.

Cabe destacar que la oferta post secundaria privada es muy heterogénea y comprende instituciones de excelencia, que por lo general reclutan a una élite y son de alto costo, hasta entidades de menor calidad que absorben preferentemente la demanda de los sectores estudiantiles de nivel socioeconómico medio y bajo. A ello se suma un conjunto importante de instituciones post secundarias no universitarias. En los sistemas de educación superior de la región se dan todas las combinaciones posibles entre las dos opciones mencionadas.

Los datos sobre oferta educativa en América Latina refrendan los antecedentes de las opciones señaladas, lo cual se refleja en la cantidad y variedad de entidades que se han creado en las últimas décadas, en particular de carácter privado. En efecto, en la década del cuarenta solo existían 14 universidades privadas en la región, mientras que en la actualidad la cifra alcanza a 2.400 universidades privadas y en total el sistema terciario latinoamericano supera las 11 mil instituciones (González, 1998; CINDA, 2011) (Ver Tabla 3).

Es importante relevar que dentro de la oferta educativa post secundaria menos de un tercio corresponde a universidades. Esta situación no está reconocida en todos los países, incluso en algunos casos, como en Argentina, la educación post secundaria no universitaria no es considerada educación superior (Ver Tabla 3).

Tabla 3: Instituciones de Educación Superior en América Latina (2010)

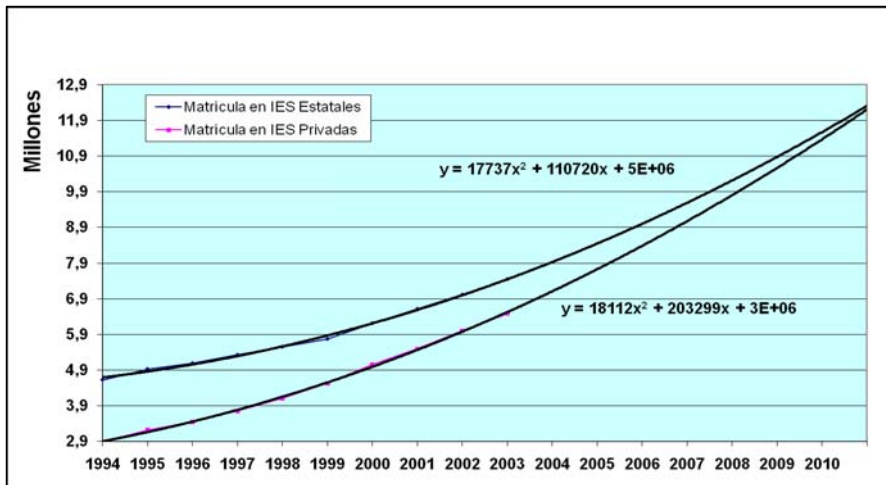
País	Universitarias		No Universitarias		Total
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	
ARGENTINA	55	60	917	1.175	2.207
BOLIVIA	17	68	468	1.490	2.043
BRASIL	100	86	2.092		2.278
CHILE	16	44	0	117	177
COLOMBIA	81	201	93		375
COSTA RICA	5	51	6	18	80
ECUADOR	22	38	7	3	70
MEXICO	872	1.701	127		2.700

PANAMÁ	5	51	39		95
PERÚ	35	65	1.120		1.220
REPUBLICA DOMINICANA	8	38	5		51
URUGUAY	1	14	11	2	28
VENEZUELA	75	95	112		282
TOTAL	1.292	2.512	4.997	2.805	11.606

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de Informes Nacionales de Educación Superior (CINDA, 2011).

En relación a la matrícula, por otra parte, no deja de sorprender, el rápido crecimiento que ha registrado esta en instituciones de educación superior privadas que en la actualidad ya están superando a la matrícula observada en entidades de carácter estatal (Ver Gráfico 2 y Tabla 4). Ello se explica en gran medida por los procesos de privatización impulsados por algunos gobiernos de la región a contar de los años 80.

Gráfico 2: Matrícula en instituciones de educación superior estatales y privadas en América Latina



Fuente: Rama (2007).

Corroborando estos antecedentes las cifras consignadas en la Tabla 4 demuestran que se dan dos situaciones de países que concentran una gran proporción de matrícula privada como son particularmente Chile y Brasil (sobre el 70%), mientras que en países como El Salvador, Paraguay y

Perú la matrícula en instituciones privadas superaba la mitad del alumnado a fines de la década pasada. En el extremo opuesto, se corrobora que en países como Argentina, Bolivia, Panamá, Uruguay y Venezuela la matrícula privada en IES es inferior al 30%.

Tabla 4. Participación de la Matrícula Privada en el Total de Matrícula en ES en América Latina (2004-2009)

Países	2004	2009
Argentina	21%	26%
Bolivia	16%	20%
Brasil	72%	72%
Chile	74%	77%
Colombia	56%	45%
Costa Rica	55%	
Ecuador	55%	35%
El Salvador		66%
México	33%	33%
Panamá	29%	28%
Paraguay		63%
Perú	45%	54%
Uruguay	10%	11%
Venezuela	42%	28%

Fuente: CINDA (2007) C 3.1; CINDA (2011) C.3.1.

Las políticas que apoyan el crecimiento del sector privado en la Región tuvieron un fuerte apoyo en el llamado Consenso de Washington, de corte neoliberal y que se sustenta en la lógica del mercado (Williamson, 1989). Las recomendaciones establecidas en dichos planteamientos tuvieron gran influencia en los procesos de cooperación internacional y en las decisiones de los gobiernos latinoamericanos de la época, y cuyo impacto aún perdura, si bien no ha tenido los resultados esperados.

Las diez recomendaciones del Consenso de Washington son: Disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de los tipos de interés, un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional ("trade liberalization"), liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación, y derechos de propiedad.

El caso más extremo de la aplicación de estos principios fue Chile en la década de los años 80 que vio en la privatización, no solo una forma de incrementar la oferta educativa, sino también una

manera de reducir el costo para la inversión pública e incrementar la inversión privada en educación superior. No obstante, en los años recientes se ha originado un movimiento opuesto a estos principios que se expresa en las protestas estudiantiles que se han observado, especialmente en los casos de Chile y Colombia.

4. LA INEQUIDAD EN EL ACCESO, PERMANENCIA Y EMPLEABILIDAD

Conceptualmente si bien se reconoce que los seres humanos tienen diferencias y potencialidades individuales al nacer, se asume que las desigualdades generadas por la sociedad (tales como: el nivel socioeconómico, cultural, étnico, político, de género), son inadmisibles. Por ello, se plantea que dichas desigualdades debieran ser subsanadas mediante una intervención intencionada compensatoria, a través de políticas públicas y sociales o de acciones afirmativas. Estas intervenciones conducen a la equidad, que supone lograr el desarrollo de las potencialidades de los individuos, respetando las características propias de la identidad de cada persona.

Es así como la equidad dimensionada en términos del acceso a la educación superior, la permanencia, los resultados académicos y la empleabilidad, se funda en el derecho de cada persona a contar con una educación de calidad que le permita desarrollar plenamente su potencial (Espinoza, González & Latorre, 2009).

El aumento de la matrícula universitaria ha permitido que estudiantes provenientes de sectores sociales y económicos más vulnerables accedan a la universidad. Empero, este fenómeno no ha sido abordado adecuadamente por las instituciones de educación superior. Como consecuencia de ello, se han producido altas tasas de repitencia y deserción y se han profundizado las dificultades para emplearse tras el egreso.

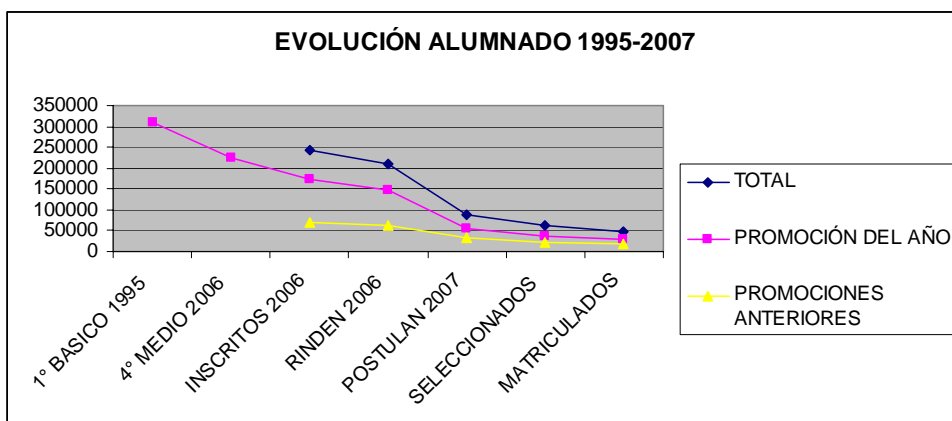
A pesar de los indiscutibles avances alcanzados existe consenso en que el tema de la equidad debe abordarse en forma más integral, considerando recursos, acceso, permanencia, logros y resultados lo cual requiere del cumplimiento de al menos cinco condiciones mínimas en la educación superior:

- Acceder a una educación superior de calidad, independientemente del género, etnia u origen socioeconómico.
- Disponer de los recursos necesarios, económicos sociales y culturales para estudiar durante el tiempo que se extienda la carrera.
- Permanecer en la educación superior, lo que precisa de condiciones en su interior que garanticen el aprendizaje para avanzar en la carrera en un plazo cercano a la duración teórica establecida en los planes de estudio.
- Obtener logros académicos expresados en calificaciones que reflejen aprendizajes adecuados.

Lograr iguales resultados en la inserción en el mundo laboral, en la participación social y en el poder político. Esto significa que los graduados de diversas instituciones no sólo debieran recuperar su inversión en la educación superior sino que además tener las mismas posibilidades de insertarse en el mundo laboral y alcanzar puestos adecuadamente remunerados y atractivos (CINDA, 2010).

La inequidad en los países latinoamericanos tiene sus orígenes en las condiciones socioeconómicas de la persona al momento de nacer y se va acentuando a medida que el estudiante progresa en el sistema educativo. A manera de ejemplo, al observar una cohorte del sistema escolar chileno se corrobora que aproximadamente uno de cada diez niños que ingresa a primero básico accede a alguna de las veinticinco universidades públicas del país (Universidades adscritas al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH) cifra que podría triplicarse si se considera también el ingreso a las entidades privadas pero aún sigue siendo extraordinariamente bajo (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Trayectoria del alumnado que ingresó a 1º básico en el año 1995 y su inserción en la educación superior en Chile en el año 2007 (en miles de personas)



Fuente: Espinoza, González & Latorre (2009).

Como consecuencia de lo anterior, la universidad debe atender a esta población carenciada a través de diferentes formas tales como. los programas propedéuticos, las vías de admisión especial, los programas remediales, las becas, los programas de orientación y otras intervenciones de acción afirmativas que permitan paliar, en parte, las desigualdades que trae esa población

Equidad en el acceso

El acceso al sistema según nivel socioeconómico ha sido bastante disímil en la región. Esta diferencia en el acceso entre los sectores más vulnerables y los más aventajados económicamente es de más de un 70% en países como Colombia y Costa Rica, supera el 40% en países como Bolivia,

Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, y es solo considerablemente baja en el caso de Venezuela (Ver Tabla 5).

Tabla 5. Cobertura de educación superior en América Latina por Quintil de Ingreso (2009)

Países	Quintil 1 (Más pobre)	Quintil 5 (Más rico)
Argentina	19,0%	59,0%
Bolivia	3,1%	54,0%
Brasil	2,7%	52,0%
Chile	19,8%	79,0%
Colombia	8,5%	89,0%
Costa Rica	7,2%	85,0%
Ecuador	27,2%	61,0%
El Salvador	14,3%	52,0%
México	5,0%	42,0%
Panamá	18,9%	53,0%
Paraguay	10,8%	55,0%
Perú	2,3%	42,0%
Uruguay	2,2%	45,0%
Venezuela	15,6%	20,0%

Fuente: CINDA (2011) C.2.1.

Esta situación refleja la estructura social de los países de América Latina, donde los jóvenes que pertenecen al quintil de mayores ingresos accede a los estudios superiores en una proporción igual o mayor que la de los países desarrollados, mientras que los que se encuentran en el quintil más bajo están claramente excluidos. Ello prueba que las políticas de inclusión, si bien han generado un incremento de la matrícula en todos los sectores socioeconómicos, no han logrado superar los desequilibrios existentes en el acceso a los estudios superiores.

Equidad en la permanencia

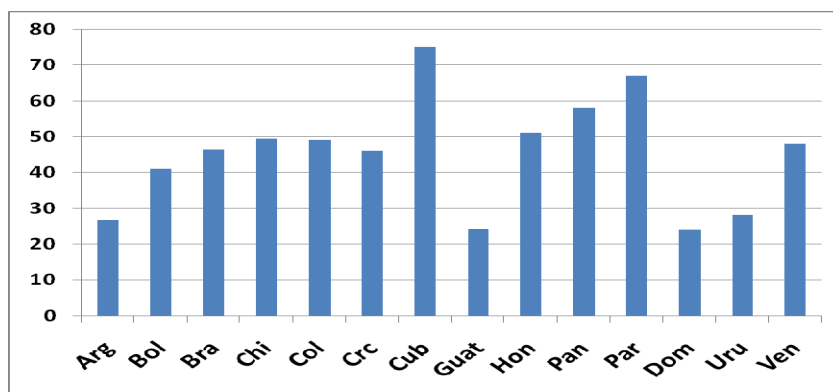
Otra de las formas en que se manifiesta la inequidad es a través de la permanencia de los jóvenes en el sistema. En esta perspectiva, se observa que en promedio menos del 50% de los jóvenes que inician una carrera de pre grado en América Latina la terminan,⁷ con excepción de lo que acontece en Cuba, Panamá y Paraguay que, según los datos disponibles, presentan las mejores tasas de titulación de la región (Ver Gráfico 4).

Adicionalmente, se puede indicar que solo el 10% de los estudiantes completa su carrera en el plazo que consagran los planes de estudio lo que implica que haya una prolongación excesiva en el

⁷ El modelo utilizado para dimensionar la deserción considera a los estudiantes que han terminado la carrera hasta cuatro años después de la duración oficial estipulada en los programas de estudio.

término de las carreras fenómeno que podría explicarse por la existencia de una alta tasa de repetición (CINDA, 2006).

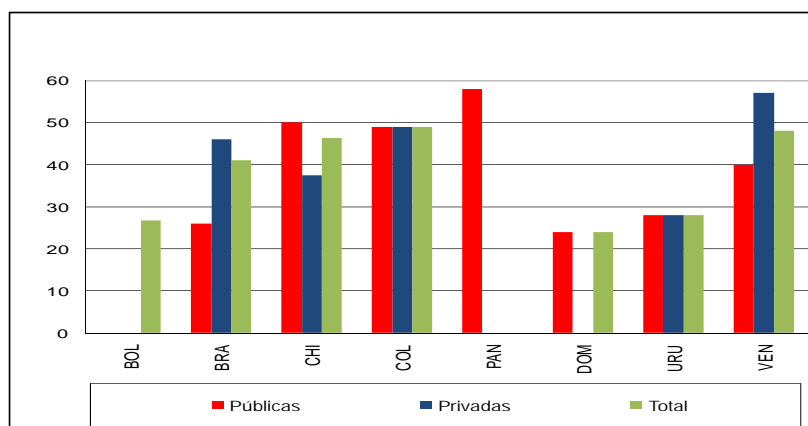
Gráfico 4. Estimación de la Eficiencia de Titulación en las Universidades de América Latina: Promedio quinquenal según últimos datos disponibles



Fuentes: Elaborado en base a informes nacionales (CINDA, 2011) y presentaciones en el Seminario Internacional "Rezago y Deserción en la Educación Superior organizado por CINDA, IESALC y la Universidad de Talca, Talca, Chile, Septiembre de 2005.

Las instituciones públicas y privadas no presentan un comportamiento homogéneo en la región en cuanto a las tasas de graduación. Mientras que en Brasil y Venezuela las tasas de graduación de las entidades privadas son más altas, en Chile son mayores las de la universidades públicas. En contraste, en países como Colombia y Uruguay las tasas son muy similares (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Eficiencia de graduación en universidades de América Latina (2010)



Fuente: Elaborado por los autores en base a informes nacionales CINDA (2011).

A pesar de los magros resultados sobre la eficiencia de titulación de las universidades de la Región, en la mayoría de los casos no hay conciencia de esta situación y son escasas las reacciones y las políticas institucionales que se han definido para reducir la tasa de deserción. Si bien no hay datos que evidencien que la deserción en el sistema terciario esté correlacionada con los estudiantes más vulnerables, es claro que los desertores de menor nivel socioeconómico difícilmente se vuelven a reintegrar a los estudios superiores.

Equidad en la empleabilidad

El incremento gradual del número de egresados de la educación superior en la región ha generado una mayor competitividad para conseguir empleo, tendencia que se observa con mayor énfasis en algunos países de América Latina, tales como: Brasil, Chile Colombia y Paraguay. La dificultad para integrarse al mundo del trabajo de las personas con mayor escolaridad se hace más patente entre los jóvenes de menores ingresos, debido a que cuentan con menos redes sociales que les faciliten el acceso al mercado laboral. En contraste, en el caso de Panamá se aprecia una disminución sustantiva en la tasa de desempleo en la población con educación superior que se explicaría probablemente por la gran inversión en infraestructura y la ampliación del Canal de Panamá (Ver Tabla 6)

Tabla 6: Variación del desempleo abierto de la PEA con Educación Superior en América Latina, años 1990 y 2009 (En porcentaje)

País	1990	2009
Argentina	3,0	6,4
Bolivia	8,0	-
Brasil	1,9	5,0
Chile	6,1	8,4
Colombia	7,3	11,5
Costa Rica	2,8	3,0
Ecuador	6,0	8,4
El Salvador	-	6,4
Guatemala	2,0	-
Honduras	6,2	-

México	2,2	-
Panamá	15,2	6,4
Paraguay	3,8	7,0
Perú	-	5,1
República Dominicana	-	5,8
Uruguay	6,0	4,2
Venezuela	6,0	-
Promedio simple	5,5	6,5

Fuente: Elaborado sobre la base de CINDA (2011).

A pesar del aumento de la fuerza laboral con educación terciaria y del incremento en la tasa de desempleados con educación superior, se verifica que en casi todos los países de la región la tasa de desempleo de profesionales es menor a la de las personas que están en la fuerza de trabajo y que poseen menor nivel de escolaridad. Lo anterior revela que la política de fomentar el incremento en los años de escolaridad a través de un acceso más universal a la educación terciaria no necesariamente genera desempleo, aunque podría incrementar el subempleo en algunos países de la región (Ver Tabla 7).

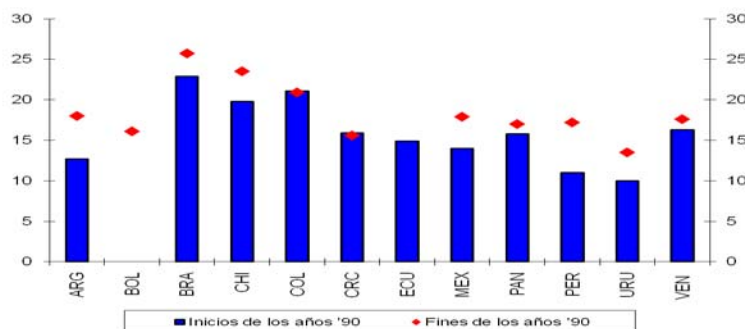
Tabla 7. Porcentaje promedio de desempleo en la fuerza de trabajo durante el año 2007, por nivel educacional (En porcentaje)

País	Total de desempleo como % del Total de la fuerza de trabajo	Desempleo según nivel educacional alcanzado, como % del total de desempleo		
		% Primario	% Secundario	% Superior
Argentina	7,8	48,1	36,7	15,3
Brasil	8,4	51,6	33,6	3,6
Chile	7,8	17,8	58,5	23,5
Colombia	10,3	76,6	27,3	20,6
Costa Rica	4,6	65,2	52,4	6,4
Ecuador	7,7	74,0	57,5	23,6
Honduras	3,4	50,7	39,6	22,9
México	5,3	72,8	37,7	18,0
Nicaragua	6,8	36,0	15,4	24,0
Perú	5,6	49,9	27,0	9,9
Paraguay	6,7	30,0	38,0	37,6
República Dominicana	15,6	35,0	23,6	16,4
Uruguay	9,2	59,1	...	13,8

Fuente: Sobre la base de The World Bank, World Development Indicators 2011.

A su vez, la tasa privada de retorno por la inversión de las personas con estudios superiores ha tendido a aumentar, lo cual da cuenta del incremento del valor social asignado a la educación y por ende del interés de los individuos por proseguir estudios de nivel superior (Ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Tasa de retorno privado a la educación superior a inicios y fines de los 90 (En porcentaje)



Fuente: BID (2006). Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean.

5. MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO

Si se compara la asignación de recursos entregados a la educación superior en relación a los otros niveles educativos se constata que el comportamiento de los países es heterogéneo pero en la mayoría de los casos oscila en torno al 20% del gasto público total en educación. Los países con la menor proporción de gasto en educación superior en relación al gasto total en el sector educación son El Salvador, Chile y Perú, mientras que en el caso venezolano el nivel de gasto supera el 40% (Ver Tabla 8).

Tabla 8. Gasto en ES como % del Gasto Total en Educación (2005-2008)

Países	2005	2006	2007	2008
Argentina	-	17,8	17,7	17,7
Bolivia	-	24,2		
Brasil	19,0	16,7	16,2	15,9
Chile	14,0	14,8	15,3	14,5
Colombia	13,8	14,6	-	22,0
Costa Rica	-	-	-	21,7
El Salvador	11,1	9,7	9,8	-
México	17,5	17,2	18,5	-
Panamá	-	-	-	22,4
Paraguay	-	-	19,1	-
Perú	10,7	14,4	13,6	15,7
Uruguay	21,8	22,0	-	-

Venezuela	-	47,3	43,5	-
Promedio	15,4	19,9	19,2	18,6

Fuente: World Bank 2011. Data catalog. En <http://data.worldbank.org/data-catalog>

La tendencia incorporar financiamiento privado en la educación superior se constata también en las políticas fiscales promovidas en las últimas décadas aun cuando el panorama es bastante heterogéneo. En efecto, en países como Chile, Colombia y Perú se observa una alta inversión privada como porcentaje del PIB, mientras que en países como Uruguay y Venezuela la tendencia es a una mayor inversión pública en educación superior como porcentaje del PIB (Ver Tabla 9).

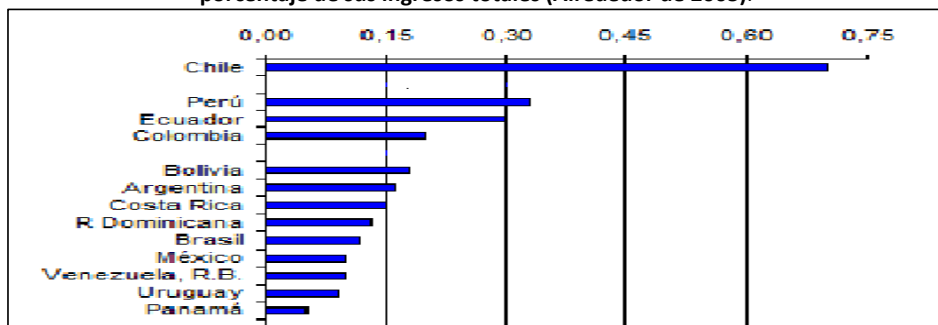
Tabla 9. Gasto en ES en América Latina como % del PIB Según Tipo de Fuente (2008)

Países	Todas las fuentes (Públicas y privadas)	Público	Privado
Argentina	1,1	0,9	0,2
Brasil	0,8	-	-
Chile	1,7	0,3	1,4
Colombia	1,8	0,9	0,9
México	1,2	0,9	0,3
Paraguay	1,4	0,8	0,6
Perú	1,2	0,4	0,8
Uruguay	0,6	0,6	0,0
Venezuela	1,6	1,6	0,0

Fuente: Unesco (2010). Global Education Digest 2010.

En las últimas décadas en varios países de América Latina y el Caribe las instituciones públicas también se han visto afectadas por las políticas de privatización que se ha expresado por la reducción de gasto público en el sector. Por ello han modificado su régimen de financiamiento incrementando los ingresos a través de fuentes autogeneradas. Por ejemplo, las instituciones han sido obligadas a generar recursos por diversas vías, incluyendo el cobro de matrícula y la prestación de otros servicios (consultorías y asistencias técnicas) adicionales a la docencia. En ese contexto, se observa que Chile es el país donde la privatización ha causado mayores efectos, llevando a sus universidades públicas a autogenerar alrededor del 70% de los ingresos institucionales. En cambio, en países como Perú, Ecuador y Colombia las instituciones públicas de educación superior autogeneran entre el 20% y 30% de sus ingresos totales mientras que países como Bolivia, Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Brasil, México, Venezuela, Uruguay y Panamá autofinancian entre el 5% y el 15% (Ver Gráfico 7).

Gráfico 7: Ingresos propios de las instituciones públicas de educación superior como porcentaje de sus ingresos totales (Alrededor de 2005).



Fuente: Sobre la base de Informes Nacionales 2006 (CINDA, 2007); IESALC (2006).

6. CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO

El rol del Estado se puede caracterizar y evaluar a través de cuatro funciones: a) Normativa, b) Financiera, c) Gestión del conocimiento y la cultura, d) Supervisión y regulación.

La función normativa es aquella mediante la cual 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. En América Latina el marco legal que regula el quehacer de los sistemas de educación superior se sustenta en algunos casos en las cartas constitucionales (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela), mientras que en otros casos se basa en leyes especiales (Cuba, Chile y Perú), y en otros países, en cambio, no hay legislación ad hoc (Uruguay) (Fernández, 2004).

La función financiera corresponde al rol que juega el Estado en el aporte de los recursos necesarios para que el sistema de educación superior opere en forma expedita y armónica dando oportunidades iguales a todos los ciudadanos. Como se ha indicado con antelación, las nuevas políticas de financiamiento y de privatización que se han dado con diferente énfasis en los distintos países de la región a partir de los años 80, han dado origen a nuevos criterios para la administración institucional tanto en las entidades públicas como en las privadas. Como consecuencia de ellas se enfatiza la eficiencia y la rendición de cuentas de los fondos fiscales (accountability), fundamentado en algunos países en el principio del autofinanciamiento.

La función de gestión del conocimiento corresponde al rol que tiene el Estado para 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. Le corresponde además al Estado apoyar el incremento del nivel de escolaridad de toda la ciudadanía y fortalecer el nivel cultural de la población, favoreciendo normas de comportamiento social que enriquezcan la convivencia y consolidando la identidad propia del país.

En lo respecta a la función de supervisión y regulación el Estado no puede eludir su responsabilidad reguladora que implica 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. En consonancia con lo anterior, el rol del Estado es ser garante de la fe pública en lo que respecta a las funciones que la sociedad le ha entregado a las universidades y al reconocimiento de títulos y grados que reflejen las capacidades idóneas para el desempeño académico y profesional. Del mismo modo, el Estado debiera contar con las instancias y organismos pertinentes para supervisar el cumplimiento de las normativas existentes, para exigir su cumplimiento y para acoger las quejas de los usuarios. El Estado debiera, también, recopilar, sistematizar y difundir toda la información pública que sea pertinente para la toma de decisiones tanto a nivel del sistema como de las instituciones post secundarias y de los usuarios/beneficiarios (González & Espinoza, 2011).

En América Latina, existen sistemas de aseguramiento de la calidad consolidados en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, Jamaica y República Dominicana. Sin embargo, en algunos de estos países se han iniciado procesos de revisión y ajustes de los procedimientos y mecanismos utilizados, como es el caso de Brasil, de Colombia y de Chile. Otros países han iniciado en fecha más reciente la implementación de dichos mecanismos, como acontece con: Paraguay, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Panamá, Nicaragua, y Trinidad y Tobago.

En los países señalados las agencias acreditadoras tienen distintas dependencias. Por ejemplo, hay agencias públicas, pero autónomas respecto del gobierno, como es el caso de Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Puerto Rico; de gobierno (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, México, República Dominicana, Uruguay); privadas (Chile, Panamá, Puerto Rico); o dependientes de instituciones de educación superior (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay). Y en varios casos, existen diversas alternativas que se complementan en el mismo país.

Además, las agencias tienen distintos propósitos. Por ejemplo, algunas evalúan las condiciones mínimas o la autorización de funcionamiento, como es el caso de Chile, Colombia, y Argentina. Otras centran su acción en la acreditación de carreras o programas, la que puede ser voluntaria (como es el caso en Costa Rica, Chile, Colombia o Paraguay) u obligatoria (carreras seleccionadas en Argentina, Chile, Colombia, Cuba). Por otra parte, en algunos países hay agencias que acreditan instituciones tal como ocurre en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana (Pires & Lemaitre, 2008).

Como se puede observar en la Tabla 10 la cantidad de instituciones, carreras y programas de postgrado acreditados en la región es relevante baja en relación al total de entidades existentes. Ello implica que hay un gran desafío en este plano para la gestión institucional.

Tabla 10. Avances en los procesos de acreditación en América Latina (Alrededor de 2010)

Países	Acreditación de instituciones	Acreditación de pre grado	Acreditación de post grado*	
			Maestrías	Doctorados
Argentina	s/i	s/i	196	105
Brasil	s/i	s/i	2.062	1.177
Chile	58 universidades	795 carreras	92	58
Colombia	51 Instituciones de Educación Superior	s/i	120	85
Costa Rica	s/i	50 carreras	17***	
Ecuador	5 Instituciones de Educación Superior	s/i	s/i	s/i
México	334**	1.707 carreras	s/i	s/i
Paraguay	s/i	21 carreras	s/i	s/i
Perú	2 universidades	11 carreras	s/i	s/i
Uruguay	s/i	8 carreras	8	1
Venezuela	s/i	s/i	113	25

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de Zenteno (2011) y Trebino (2008).

* Programas de postgrado acreditados durante el bienio 2006-2007

** 203 universidades acreditadas por el CIES y 131 universidades privadas acreditadas por el FIMPES. Por tanto hay duplicaciones de entidades acreditadas por dos agencias.

*** Dato corresponde al año 2011. No se dispone de datos desagregados.

De acuerdo a lo señalado en lo que concierne al rol del Estado, lo más trascendente de las transformaciones ocurridas en la educación superior, no radica en los cambios formales del sistema o en la tendencia privatizante en sí misma, sino que más bien obedecen a un 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 público a otra que prioriza el servicio individual a las personas donde se concibe a los estudiantes como clientes. Esta lógica se expresa, por ejemplo, en la apertura de nuevas carreras en función de una demanda por nueva matrícula, más que una preocupación por satisfacer las demandas de profesionales y técnicos que tiene cada país. Asimismo, tanto en la investigación como en las actividades de vinculación con la comunidad se suele hacer prevalecer un criterio de autofinanciamiento por sobre las demandas del medio. En esta perspectiva, la educación es vista como un bien de consumo y no como un bien público (Espinoza & González, 2011).

Bibliografía

- BID (2006). Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C., BID.
- CEPAL (2005). Panorama Social de América Latina 2005. Santiago, CEPAL.
- CINDA (2006). Repitencia y deserción universitaria en América Latina. Santiago, CINDA/UNESCO.
- CINDA (2007). Educación Superior en Iberoamérica Informe 2007. Santiago, CINDA/Universia.
- CINDA (2010). Diagnóstico y diseño de intervenciones en equidad universitaria. Santiago, CINDA. CINDA (2011). Informes nacionales sobre educación superior en Iberoamérica (Documentos de trabajos internos preparatorios para el informe de la Educación superior en Iberoamérica 2011)
- CINDA (2011). La Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago Chile 2011.
- Espinoza, O. González L.E. & Latorre C. L. (2009). Un Modelo de Equidad para la Educación Superior: Análisis de su Aplicación al Caso Chileno. En Revista de la Educación Superior (ANUIES), Número 150, pp. 97-112 (Abril-Junio). Ciudad de México, México.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2011). La Crisis del Sistema de Educación Superior Chileno y el Ocaso del Modelo Neoliberal. En Barómetro de Política y Equidad, Nuevos actores, nuevas banderas (pp.94-133) (Volumen 3, Octubre). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. (204 pp.). En <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro03.pdf>
- Fernández, N. (2004). Estudio regional. La evaluación y la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe: Situación, tendencias y perspectivas Caracas, Unesco/IESALC.
- González, L. E. & Espinoza, O. (2011). "Lecciones Aprendidas sobre Políticas Universitarias: La Experiencia en América Latina". Ponencia presentada en el Tercer Foro Internacional Sobre Innovación Universitaria. Avances en la innovación universitaria: Tejiendo el Compromiso de las Universidades. Bilbao, Universidad de Deusto, 6-8 de Julio de 2011.
- González, L. E. & Espinoza, O. (2011). El Rol del Estado Frente a las Universidades Públicas y Privadas. En J.J. Brünner & C. Peña (Eds.). El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado (pp.249-275). Santiago, Ediciones U. Diego Portales. 460 pp. En <http://www.ediciones.udp.cl/coleccion/educacion/conflicto-universidades.html>
- González, L. E. (1998). Accreditation of Higher Education in Chile and Latin America. En Altbach, Philip, World Private Education. Boston. University Press, Boston, USA.

- Lemaitre, M. J. (2010). Panorama mundial de los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad INQAAHE
- Pires, S. & Lemaitre, M. J. (2008). Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América latina y el Caribe. En Ana Lúcia Gazzola & Axel Didriksson (Editores), Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (pp.297-318). Unesco/IESALC, Caracas.
- Rama, C.(2007). Las nuevas 10 tendencias de la educación superior en América Latina. En <http://www.slideshare.net/clauidiorama/las-tendencias-de-la-educacin-superior-en-amrica-latina>
- Trebino, H. (2008). Situación actual y perspectivas para el desarrollo de procesos regionales de evaluación y acreditación de postgrados en América Latina y el Caribe. En Ana Gazzola y Sueli Pires (Coords.), Hacia una política regional de aseguramiento de la calidad en educación superior para América Latina y el Caribe. Caracas, Unesco/IESALC.
- Unesco (2010). Global Education Digest 2010. Paris, Unesco.
- Williamson, J. (1989). "What Washington Means by Policy Reform. Documento presentado a la Conferencia del Institute for International Economics en Noviembre de 1989".
- World Bank (2006). World Development Indicators 2006. Washington, D.C., World Bank.
- World Bank (2011). Data catalog. En <http://data.worldbank.org/data-catalog>
- Zenteno (2011). Países con Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad. Documento de Trabajo, Proyecto Alfa Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria. Santiago, CINDA.