

*LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR:  
LA PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA COLOMBIANO  
DOCUMENTO DE POSICIÓN*

CARLOS FELIPE ESCOBAR ROA<sup>1</sup>

## **INTRODUCCIÓN**

La propuesta de reforma a la Ley 30 presentada por el Gobierno nacional, en marzo de 2011, generó múltiples espacios de pensamiento y discusión. La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) lideró una reflexión colectiva de la Universidad colombiana en torno a ella misma. Este documento es parte de esa reflexión. Evalúa la propuesta de reforma en relación con las tendencias globales en materia de reforma de la educación superior. Hasta finales del mes de agosto de 2011, la propuesta incluía un rasgo fundamental: la introducción del ánimo de lucro. Se hace referencia en este documento a esa versión de la reforma, anterior al retiro por parte del Gobierno del componente en mención. El texto, de posición, atendió la invitación de ASCUN para recoger el pensamiento rectoral sobre la propuesta de reforma y aportar elementos de discusión de la Universidad colombiana con el Ejecutivo.

En el primer segmento del se exponen las tendencias en materia de reforma a los sistemas de educación superior. Luego, los mecanismos y dinámicas propias de la tendencia predominante: la mercantilización de los sistemas. A continuación se hace referencia a los beneficios atribuidos a esta dirección de reforma, así como a los detrimentos que se han evidenciado. En este recuento se resaltan algunos puntos para considerar en la construcción de una propuesta de reforma, que atienda las razones ampliamente expuestas por el Gobierno y, a la vez, fortalezca la competitividad global del sistema de educación superior nacional y sus instituciones.

### **TENDENCIAS EN MATERIA DE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

En los últimos veinte años se han presentado significativas reformas en los sistemas de educación superior en el mundo entero. La tendencia general de estas apunta a modelos con menor participación

del Estado y un mayor papel de los mercados (Armstrong 2001; Newman, Couturier & Scurry 2004).

Clark (1986) propuso un modelo para definir el tipo de sistema de educación superior. El *Triángulo de coordinación de Clark* ubica en cada extremo al Estado, las oligarquías académicas y el mercado, como las tres fuerzas que determinan, en su interacción, la forma como se coordina un sistema de educación superior. El modelo, con frecuencia, ha sido usado para el desarrollo de cambios en los sistemas de coordinación como el previsto en esta reforma. En el triángulo, el Estado define las reglas del sistema y su actuación, y es su responsabilidad dar forma al sistema. Es así como algunos sistemas se han configurado con su papel central; otros, en algunos núcleos universitarios, y otros en los mercados. El sistema de educación superior que define la Ley 30 de 1992 corresponde a un lugar intermedio en el triángulo de Clark, con participación del Estado, los núcleos universitarios y el mercado. La propuesta lleva este balance hacia una representación mucho más relevante de los mercados.

Sin bien es claro que las reformas hacia estos últimos han generado resultados positivos, en particular en el aumento de la cobertura de los sistemas, existe una progresiva evidencia de las fallas y detrimentos que pueden generar. En materia de reforma a los sistemas, se trata entonces de asegurar los beneficios atribuibles a los mercados, a la vez que se controlen las situaciones no deseadas (Brown, 2011). El documento expondrá cómo la propuesta de reforma prevé de manera amplia y efectiva la mayor mercantilización del sistema; sin embargo, requiere una mirada más detenida a los mecanismos para compensar y controlar las fallas y detrimentos previsibles.

### **LAS RAZONES DE LAS REFORMAS EN EL MUNDO: LAS RAZONES DE LA REFORMA**

Todo sistema de educación superior presenta situaciones no deseables en sus dinámicas y resulta-

\* Rector de la Universidad El Bosque.

dos; implica la no atención de las expectativas y necesidades fundamentales de los usuarios, la sociedad, los proveedores y el Estado. Estas situaciones se denominan fallas en los sistemas. Algunas de estas son más particularidades de los mercados, otras, características de los Gobiernos (Brown 2011). Teniendo nuestro sistema características estatales y de mercado sus fallas obedecen a las propias de ambos modelos. Estas son algunas, y su relación con las razones atribuidas por el Gobierno para la reforma:

**Externalidades y suboferta de bienes públicos:** situación en la que un bien público es ofrecido en exceso o en defecto, en razón a que los costos de producción de los mismos no pueden ser compensados con el precio del bien. En la educación superior esta falla se presenta porque se genera un déficit de financiamiento que lleva a una oferta limitada de cupos, ante la necesidad de generar un servicio de alto costo, dirigido a una población cada vez mayor, con limitada capacidad de pago. Si el Estado asume la prestación del servicio, el incremento progresivo en la demanda, al migrar de una educación superior de élites (intelectual o académica) a una de masas, y en un futuro universal, hace insostenible la carga fiscal. Razón por la cual los Estados tienden hacia la mercantilización de los sistemas de educación superior. La necesidad de ampliar la cobertura de nuestro sistema obedece a este tipo de falla.

**Falla por la asimetría de información:** Situación en la que no hay un sistema de información claro, oportuno, pertinente, transparente y de uso común para todos los interesados, con el fin de facilitar la toma de decisiones racionales. Esta situación es característica de los sistemas mercantilizados en las que los mecanismos de difusión del mercado (mercadeo, publicidad y ranking) pueden distorsionar la información a que accede el usuario, en particular la información sobre la calidad. Explica la elevada y creciente inversión de las Universidades en estos rubros, en los sistemas mercantilizados y la aparición de sistemas de ranking, muchos de ellos con ánimo de lucro y financiados por las instituciones calificadas.

**Falla en la diferenciación de los productos:** En los sistemas mercantilizados, la aparición del objetivo misional de generación de ganancias para los accionistas implica que el producto o servicio que se ofrece al mercado tienda a limitarse en sus características esenciales y de alto costo (lo que sucede en el aula). Esta situación lleva a que tanto los programas como las instituciones se parezcan mucho y, acaso, se diferencien por características superficiales, de bajo costo.

**Falla en la distribución equitativa:** Se presenta cuando en la distribución de un servicio público, como la educación superior, el mercado no permite que haya un acceso con justicia y cánones de equidad, socialmente aceptados, para el acceso y el disfrute de los mismos. El acceso es diferenciado para las minorías, la procedencia geográfica y de acuerdo con la estratificación socioeconómica.

**Ineficiencia en la adaptación:** Consiste en que, en un sistema mercantilizado, tanto los proveedores como los usuarios deberían ajustar sus decisiones de acuerdo con el comportamiento del mercado. Esto ajustes se reflejan en el diseño de los programas, es decir, en el tipo de la oferta educativa. Cuando una institución no es capaz de adaptarse rápidamente, se produce la falla. En educación superior, esto se explica porque el ciclo de creación y transformación de la oferta académica es muy lento, por el rigor que demanda el proceso. Cuando se justifica una reforma en la necesidad de promover una mayor pertinencia de la oferta académica, su relevancia, innovación, etc., se hace referencia a este tipo de insuficiencia.

**Monopolios:** Están descritos en los diferentes mercados, pero en la educación superior aún no se describen de manera pura. Los sistemas típicos se componen de muchos proveedores (las instituciones de educación superior, IES) con pequeña participación en el mercado. El riesgo de grandes actores en los sistemas se incrementa en la aparición de nuevos actores (Universidades corporativas). El artículo 41 de la propuesta pretende evitar esta situación. Sin embargo, resulta insuficiente en razón a que es conocido que la estrategia de crecimiento de las instituciones de educación superior globales no es bajo su nombre sino mediante la toma de poder detrás de instituciones existentes, que mantienen su denominación. Así las cosas, se requiere revisar la redacción del citado artículo.

Si bien las anteriores fallas son más características de los sistemas mercantilizados, las siguientes son más propias de los sistemas no mercantilizados (Wolf, 1993).

**Disyunción entre costos y retornos:** Como el financiamiento se genera desde el Estado, el costo de producción del servicio tiene poco que ver con el costo con el cual accede el usuario al mismo. Por esto los precios se pueden incrementar sin que resulten en claros los beneficios adicionales. Es uno de los principales cuestionamientos que recibe la educación superior pública en el mundo.

**Internalidades y objetivos organizacionales:**

La falla obedece a las discrepancias entre quienes financian el servicio (la sociedad) y quienes lo proveen (IES). Como ejemplo de esta falla, típica del componente público de los sistemas, se han planteado los costos crecientes en recursos humanos y académicos frente al aumento en cobertura y control de deserción.

**Ineficiencia relativa:** Esta falla se presenta cuando se compara a los sistemas no mercantilizados, con los mercantilizados. Desde el punto de vista estático, con los mismos recursos, dichos sistemas tienden a generar más servicios que los no mercantilizados. Desde el punto de vista dinámico, los primeros son capaces de soportar tasas de crecimiento mayores, que estos últimos.

Las razones atribuidas por el Gobierno como fundamento a la reforma obedecen a una u otra de las anteriores fallas. De estas, la que se constituye en el eje fundamental es la necesidad de ampliación de cobertura. El eje principal sobre el cual se fundamenta el articulado es el llevar el sistema a un mayor grado de mercantilización.

**LA TENDENCIA DE MERCANTILIZACIÓN EN LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

La respuesta de los Gobiernos en materia de reformas a los sistemas de educación superior se ha inclinado en los últimos años a la mercantilización (Armstrong, 2001; Newman, Couturier & Scurry, 2004; Brown, Jongbloed, 2003). Esta tendencia asigna un mayor papel al mercado en la coordinación y provisión de la educación superior, y se ha atribuido entre otras a:

- El aumento de la demanda por atender. De una cobertura de élites, a una de masas y, por último, a la cobertura universal.
- Restricciones fiscales.
- El potencial de renta que genera interés de inversión de capitales privados y presiones de reforma en los estamentos políticos.
- La presión social por las fallas en los sistemas establecidos.
- El cumplimiento de agendas políticas (Banco Mundial, neoliberales, tratados de libre comercio, etc.).

Joengbloed (2003) propuso un marco conceptual para considerar un sistema de educación supe-

rior como un mercado real. Él define ocho “libertades”: cuatro de los proveedores (las instituciones de educación superior) y cuatro de los usuarios.

Las “libertades” de los proveedores son las de entrada, el suministro, la utilización de los recursos y la fijación de precios. La libertad de entrada, se refiere a las barreras mínimas de ingreso en el mercado. En un mercado real, es fácil crear una Universidad. Es fácil abrir programas. La libertad de suministro es la posibilidad que la institución tiene de estructurar su oferta académica, incluyendo las características y contenidos de los programas. La libertad de uso de los recursos, relacionada con la posibilidad de la institución de seleccionar su personal, estudiantes y recursos académicos. Por último, la libertad de precios, determinada por la autonomía institucional para fijar el precio de sus servicios de acuerdo y los ajustes al mismo, según las condiciones del mercado. Entre estas libertades, las mínimas barreras de entrada parecen ser el elemento más importante en el avance hacia un mercado real.

Las “libertades” de los usuarios son las de escoger al proveedor, elegir el programa y el acceso a la información, y el pago, al menos parcial, de los costos directos de su formación. La libertad de elegir el proveedor está determinada por la posibilidad que los usuarios tienen para seleccionar la institución de sus preferencias entre un portafolio de opciones. La libertad de elegir el programa o curso se refiere a la posibilidad que el estudiante tiene que escoger su programa académico y la organización de cursos que componen su plan de estudios. La libertad de información se refiere al acceso a una información oportuna, clara, precisa y comparable que permita un proceso de toma de decisión racional. El beneficiado paga los costos directos de la formación, al menos parcialmente.

Las reformas a los sistemas que apuntan a mayores niveles de mercantilización del buscan incrementar dichas libertades. La mercantilización pretende llevar los sistemas predominantemente estatales o centrados en los núcleos académicos hacia los mercados (Jongbloed, 2003). Como se anotó previamente, el aspecto fundamental en esta estrategia es el derribar las barreras de entrada (Watson, 2000) al sistema para los proveedores con ánimo de lucro. La definición de la estructura de proveedores del sistema es la barrera fundamental de entrada. La propuesta explícitamente autoriza el ingreso al sistema de proveedores con ánimo de lucro.

La siguiente barrera es la del mecanismo de ingreso de los proveedores al sistema. Hasta hoy, el mecanismo definido ha supuesto la fundación de IES en alguna de las formas contempladas. La propuesta es generosa en facilitar el ingreso del proveedor con ánimo de lucro al sistema. Dispone que lo pueda hacer desde su constitución como IES o Universidad o a través de asociaciones con IES o Universidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, constituyéndose, con estas sociedades por acciones, de acuerdo con a una reglamentación por expedir.

Este mecanismo atiende las dinámicas habituales empleadas por los proveedores con ánimo de lucro internacionales en su ingreso a nuevos mercados, y que se centra fundamentalmente en las adquisiciones de IES existentes en forma de toma asociación y toma de poder en los órganos de gobierno (ver página [whitneyintl.com/es/home.aspx](http://whitneyintl.com/es/home.aspx)).

Si bien es claro cuán generosa es la propuesta de reforma en el ingreso de proveedores con ánimo de lucro, no se evidencia mecanismo alguno que promueva la creación de IES privadas sin ánimo de lucro, actores hasta ahora fundamentales en la configuración del sistema de educación superior colombiano, y que pudieren tener mayor papel en crecimiento esperado del sistema.

Las barreras preoperativas son aquellas que enfrenta un nuevo proveedor para poner en marcha la institución. Las que han enfrentado las IES existentes contemplan las autorizaciones de programas, el portafolio permitido de la de posible oferta académica y su diseño. El artículo 40 de la propuesta obvia claramente estas barreras en las “nuevas sociedades” previstas. Nuevamente, el articulado no prevé mecanismos que, de manera similar, faciliten el desarrollo de las instituciones existentes desde su propia naturaleza. Poco probable resulta que las de mayor prestigio y calidad, y las Universidades públicas sean las que entreguen los registros calificados de sus programas como parte de su inversión en las nuevas asociaciones.

El mercado natural para el capital de inversión estará en las IES de menor calidad y prestigio. En este sentido la propuesta debería considerar mayores mecanismos de estímulo al desarrollo de las IES públicas y privadas sin ánimo de lucro, en relación con las barreras preoperativas de entrada que generen condiciones de competencia equilibradas. Para los actores existentes, esto supone mecanismos que fomenten sus asociaciones y proyectos conjuntos con un dinamismo similar al planteado para las “nuevas sociedades” con ánimo de lucro.

Entre las barreras operacionales conviene resaltar las que restringen el tipo de oferta académica, los recursos necesarios en dotación, la infraestructura y el talento humano. La propuesta nuevamente es generosa en derribar dichas barreras, en particular, a través del mecanismo de asociación descrito en el artículo 40. La unificación tipológica de las IES existentes en solo una categoría llamada “instituciones de educación superior” amplía, de manera inmediata, el portafolio de oferta permitida para los nuevos proveedores del sistema.

La posibilidad de las nuevas IES de abarcar la totalidad de la oferta académica (a excepción de los doctorados reservados a las Universidades), sin estas tener requerimientos importantes en investigación (función que genera los mayores costos operativos) hace prever que el capital privado no se interese en constituir o fortalecer las Universidades sino en concentrarse en las IES. En otras palabras, resultará fácil competir en el segmento lucrativo del “negocio” (formación), sin necesidad de mayor gasto en el no lucrativo (investigación). La literatura reporta una disminución consecuyente de la capacidad de subsidio cruzado de las primeras, por esta ventaja competitiva que adquieren los nuevos actores, que resulta en la necesidad de restringir su oferta en algunos programas (humanidades, artes, etc.) e investigación. No se hacen evidentes en la propuesta mecanismos que compensen esta situación bien desde el fomento a las Universidades, como desde el control o requerimientos particulares a las IES.

Dos puntos adicionales al respecto de la dinámica de mercantilización. Los tiempos y la globalización. Si bien la tendencia a la mercantilización parece dominante, los ritmos en que se ha dado son diferentes. La educación superior con ánimo de lucro existe, por ejemplo, en los Estados Unidos hace más de 150 años (Kinser, 2007a). Esto ha permitido un ajuste gradual a los actores fundamentales del sistema: las Universidades públicas y las privadas sin ánimo de lucro. La mercantilización ha tendido a ser gradual en los países desarrollados, y más abrupta en los países en desarrollo (McCowan, 2004). El ritmo de introducción de los mercados al sistema parece resultar fundamental en el adecuado acople del mismo, en particular en países como el nuestro. Los mecanismos previstos en la reforma para derribar las barreras de entrada hacen prever un duro cambio en las dinámicas del sistema, situación en la que las instituciones de educación superior tradicionales (públicas y privadas sin ánimo de lucro), a



diferencia de las de otros sectores económicos, tienden a ser lentas en sus mecanismos de adaptación. Mecanismos de introducción progresivos parecen ser más apropiados para atender las dinámicas propias del sector, en particular si este llega a enfrentar una dinámica adicional, la globalización.

En los países desarrollados la mercantilización no ha tendido a acompañarse de una significativa entrada al sistema de instituciones de educación superior extranjeras; ha correspondido a un aumento proveedores y competencia en el orden nacional. Sin embargo, en algunos países, principalmente en desarrollo, dicho proceso se ha acompañado de la apertura no solo a la competencia local, sino a la extranjera. Esta dinámica general crea indefectiblemente mayores presiones al sistema local, en particular, cuando las estrategias de expansión de las IES globales se orientan a economías en desarrollo, como la nuestra, y a su vez, estas instituciones enfrentan desaceleraciones marcadas en sus admisiones. Estas tasas tuvieron un promedio de -14% en el primer semestre de este año, atribuidas, entre otras, a la recesión económica, el agotamiento de algunos mercados locales, las nuevas reglamentaciones locales y el impacto en imagen de malas prácticas y corrupción (*Chronicles of Higher Education*).

La propuesta de reforma no hace referencia alguna a los mecanismos de control para el ingreso de proveedores de la educación superior globales ni a la existencia de acuerdos, mecanismos y promoción del desarrollo más allá de nuestras fronteras de las instituciones nacionales existentes. Si bien muchas de las reformas, en particular en los países desarrollados, prevén un mayor papel de capitales y proveedores con ánimo de lucro, aún en esto se mantienen importantes las barreras de entrada para los capitales y proveedores foráneos.

Los Gobiernos definen las anteriores barreras en los marcos regulatorios de los sistemas de educación superior. Una propuesta de reforma que incluya nuevos proveedores debe favorecer mecanismos de participación y competencia balanceados entre estos. La propuesta de reforma es amplia y efectiva en los mecanismos de estímulo al ingreso de los capitales y proveedores con ánimo de lucro. Sin embargo, fomenta el desarrollo del sistema en esta estrategia, sin contemplar la oportunidad de proponer mecanismos igualmente generosos para el desarrollo de los proveedores existentes. En otras palabras, el interés de promover la entrada del proveedor con ánimo de lucro al sistema no debiere

reñir con un interés explícito de fortalecer los actores en el sistema existente: la Universidad pública y la Universidad privada sin ánimo de lucro. El riesgo de un impacto negativo no es solo para las instituciones existentes en su particularidad; es en general un riesgo de la institución universitaria colombiana como sector fundamental para la construcción y desarrollo de nación.

Estos son algunos aspectos adicionales para considerar en una reforma que aborda la dinámica descrita:

- La necesidad de implementar mecanismos diferenciados de rendición de cuentas, de control y de aseguramiento y fomento de la calidad. Los principios y dinámicas que soportan la atención a estos procesos son distintos cuando la institución no solo tiene la misión social propia de la educación superior, sino, además, la de generar utilidades para los accionistas.
- La necesidad de establecer políticas de control y revisión periódica de la contribución del sector con ánimo de lucro a la salud del sistema global.

Hasta aquí se ha hecho referencia a la tendencia fundamental a la que obedece la reforma, los mecanismos por los que avanza hacia una mayor mercantilización y algunos aspectos por considerar en la mejora del articulado de la propuesta: mecanismos e incentivos que también disminuyan las barreras de entrada, desarrollo y asociación de las instituciones existentes, mecanismos de control de las dinámicas de ingreso de los capitales y proveedores con ánimo de lucro, gradualidad en la introducción del sector con ánimo de lucro (según segmentos, niveles de oferta o tiempos) y la necesidad de regular los capitales y proveedores extranjeros, como elementos fundamentales en el proceso de mercantilización del sistema.

### **BENEFICIOS DE UNA MAYOR MERCANTILIZACIÓN DEL SISTEMA**

Las fallas en los sistemas justifican la necesidad de la intervención del Gobierno. Las razones atribuidas por este para la actual reforma obedecen, en general, a estas fallas. La tendencia a direccionar estos ajustes apunta hacia un mayor papel de los mercados. El proyecto atiende a esta dirección. Como se mencionó, algunas causas del predominio de la tendencia son el aumento generalizado de la demanda de cupos, las restricciones fiscales, el

cumplimiento de agendas políticas y el interés de los capitales de inversión y sus presiones políticas. Ahora bien, la razón fundamental debería ser que una mayor mercantilización es vehículo para la solución de los retos y fallas existentes.

A continuación se examinan los beneficios atribuidos a una mayor mercantilización del sistema para posteriormente hacer referencia a los detrimentos que a esta tendencia también se atribuyen. Las ventajas aducidas a los sistemas mercantilizados son: la eficiencia en el nivel y uso de recursos; la capacidad de respuesta y de innovación; y la calidad (Brown, 2011).

Varios autores han mostrado cómo la cantidad de recursos necesarios para financiar un sistema mercantilizado es menor a la requerida para financiar un sistema no mercantilizado. De igual manera, han evidenciado que, con la misma cantidad de recursos, los resultados, al menos en número de cupos o en cobertura, son mayores en los sistemas mercantilizados que en los no mercantilizados. Esto es eficiencia en el uso de los recursos (Brown, 2011). El aumento de la cobertura es un resultado consistente de las dinámicas de mercantilización de los sistemas de educación superior (Brown, 2011), y debería prevverse que el caso colombiano no sea la excepción.

La capacidad de respuesta es la agilidad y pertinencia, la posibilidad de responder a las necesidades de la sociedad en términos de tamaño de la oferta, portafolio de programas y diferenciación de los mismos de acuerdo con las necesidades del mercado, incluyendo la capacidad de innovación. La capacidad de respuesta en términos de aumento de la oferta ha sido significativa, como lo evidencia el aumento de la cobertura más que duplicado en los últimos 20 años. Sin embargo, es incuestionable que esa capacidad de respuesta es limitada para las necesidades y demandas actuales, y que nuevos mecanismos de estímulo a las instituciones existentes, y posiblemente a nuevos actores, deberían considerarse en una reforma.

Si bien se espera de los mercados una mejora en la calidad como estrategia de competitividad, las referencias sobre el tema apuntan en dirección opuesta (McCowan 2004; Clark, Kent & Universidad Autónoma Metropolitana (México, DF). Unidad Azcapotzalco, 1991), en particular en el segmento que provee el servicio a las masas (McCowan 2004), no así con el que atiende las élites (Marginson, 2006).

En conclusión, el beneficio esperable de la reforma es fundamentalmente el aumento en la cobertu-

ra. Sin embargo, resulta necesario hacer referencia a que, en países con desigualdades tan marcadas en demanda y oferta, algunos indicadores (cobertura o deserción) son generalizaciones que merecen cuestionarse. Como ejemplos: la cobertura de la educación superior en Colombia, para los estratos socioeconómicos más altos y las grandes urbes, es significativamente mayor que la de los estratos más bajos y las áreas rurales. Esta misma consideración se aplica a la deserción. Ha de cuestionarse si la inclusión del sector con ánimo de lucro competirá por los sectores ya atendidos (estratos altos y medios en grandes urbes) o atenderá las necesidades reales. El estímulo al desarrollo de instituciones y programas en el sector con ánimo de lucro obedece principalmente a los rendimientos esperados. Esto explica características en sus modelos de negocio y crecimiento tales como el crecimiento en urbes, la concentración de la oferta en programas de bajo costo de producción y demanda proba (Kinser, 2007b).

La propuesta de reforma debe considerar mayores mecanismos de estímulo y promoción del desarrollo de instituciones y de programas que se enfoquen en los segmentos menos atendidos en el sistema actual. Los sistemas de fomento, mediante la financiación directa o indirecta articulada a la evaluación y control de Planes de Desarrollo Institucional consistentes con las necesidades sociales, son ejemplos de este tipo de mecanismos. Otras muestras son la posibilidad de combinar mecanismos “*up-front*”, diferidos (créditos contingentes), impuestos de grado y créditos estudiantiles dirigidos a instituciones específicos (por ejemplo, regionales).

### **DETRIMENTOS DE UNA MAYOR MERCANTILIZACIÓN DEL SISTEMA**

Brown (2011) expone las desventajas de los sistemas mercantilizados, algunas claramente relacionadas con las fallas descritas en la primera parte del análisis: la mayor estratificación del sistema, la tendencia a homogenización, la diferenciación interna de las IES, el detrimento de la calidad y la pérdida de confianza en el contrato social Universidad y sociedad.

Estratificación: varios autores han hecho evidente que los sistemas más mercantilizados se tornan cada vez más estratificados. Marginson (2006) documenta tres estratos claramente definidos en la mayor parte de sistemas de educación nacionales, que de igual manera se presentan el mercado de la educación superior global. Las dinámicas y el impacto

de estas reformas son distintas en cada segmento y suponen consideraciones particulares (Armstrong, 2001; Marginson, 2006).

**Homogeneidad:** se relaciona con lo expuesto en la falla relacionada con la diferenciación de productos. En particular, en las instituciones y programas orientados a las masas, la diferenciación de instituciones y programas se pierde, situación aún mayor en los sistemas que, además, acogen el desarrollo de las IES globales, con modelos de operación estandarizados (Armstrong, 2001, Marginson, 2006; Kinser 2007b).

**Diferenciación interna:** se ha documentado en extenso que los sistemas más mercantilizados suscitan una mayor diferenciación al interior de las IES, en sus actividades, estructura y personal. Una creciente separación entre las actividades de investigación y enseñanza, articuladas en la Universidad clásica, ha sido documentada por varios autores (Enders y Musselin 2008), (Musselin 2005).

**Calidad:** la literatura apunta en distintas direcciones. Teóricamente los mercados deberían favorecer la mejora en la calidad como herramienta para la competitividad. Marginson (2006) y Kinser (2007b) han evidenciado cómo, en los sistemas más mercantilizados, se generan algunas instituciones que pretenden diferenciarse por calidad y una gran masa de entidades en las que la producción masiva, a bajo costo, es el modelo de negocio. El precio, y no la calidad, es la herramienta fundamental de competitividad.

Este modelo supone currículos reducidos, centrados en lo técnico, con una ausencia evidente de las humanidades y las artes, vehículos fundamentales para el desarrollo de pensamiento crítico y de ciudadanos locales y del mundo, soportes de la democracia y la construcción de sociedades más justas, pluralistas y equitativas. Dichos modelos de negocio resultan altas tasas de deserción o deficiente calidad de los egresados, en particular en los aspectos humanísticos (Nussbaum, 2010).

La pérdida de confianza en el contrato social (Newman, Couturier & Scurry, 2004): la sociedad y la educación superior históricamente han mantenido un pacto social en el que la Universidad recibe una autonomía para gobernarse, para estructurar sus programas. A cambio de ello, esta entrega a la sociedad no solo profesionales, sino ciudadanos, personas que construyen y consolidan la democracia. Es claro que a mayor mercantilización, ese contrato se pierde. Los inversionistas de las IES concentran los costos de producción en los aspectos puramente técnicos o dirigidos profesionalizar. Es

difícil reclamarle a los sistemas mercantilizados la formación de ciudadanos éticos, con conciencia de país, de ciudadanía y de democracia.

A mayor mercantilización, la asimetría en la información tiende a incrementarse. Algunos factores que harían prever que aumente son, por un lado, la tipología presente en la propuesta, con dos tipos de instituciones: las Universidades y las instituciones de educación superior (IES), entre las cuales cabrán los actuales institutos técnicos y tecnológicos, así como las instituciones universitarias actuales, que no cumplan requisitos previstos. De tal suerte, se hará más difícil para padres de familia, estudiantes y empleadores reconocer la diferencia. Y por otro lado, la entrada de proveedores con ánimo de lucro, en la que el posicionamiento de imagen, a través de publicidad y mercadeo, es estrategia fundamental, no necesariamente soportada en la calidad del servicio ofrecido.

Esta dinámica hace prever que será mucho más compleja e irracional la toma de decisiones. La situación se compensa con mecanismos sólidos y explícitos en materia de información sobre la oferta y demanda, regulación y controles sobre actividades de promoción, mercadeo y publicidad y sobre el creciente negocio del ranking. La propuesta de articulado requiere reforzar estos aspectos.

## CONCLUSIONES

Las razones atribuidas por el Gobierno para la reforma son expresiones de las sabidas fallas en los sistemas de educación superior. Estas razones han sido, en general, reconocidas por las Universidades.

El mecanismo que contempla la reforma para atender estas razones es fundamentalmente llevar al sistema a una mayor mercantilización, en el entender que esta constituye el vehículo para el ingreso de los recursos necesarios para la solución de las insuficiencias sobre las cuales se ha justificado la reforma, en particular, el aumento en la cobertura.

Para avanzar en la mercantilización, la propuesta derriba, de entrada, las barreras existentes, de manera amplia y, es de prever, efectiva.

De todas las tendencias de cambio que afronta la educación superior en el mundo, el camino hacia sistemas más mercantilizados es, de lejos, el más retador.

Newman, líder del proyecto *Futuros para la reforma de la educación superior americana* plantea que, con el paso del tiempo, “un poderoso contrato social ha gobernado la responsabilidad de la educación superior con la sociedad. Las Universidades

Públicas y Privadas han recibido un lugar especial en la sociedad que reconoce el papel que juega la educación superior. Esta sirve a la sociedad a través de una formación no ideológica, investigación abierta y confiable y servicio que ayuda a solucionar las necesidades que enfrenta la sociedad. Su objetividad e integridad pueden ser confiadas, ante todo, los intereses de la Universidad han estado por encima de aquellos de los mercados. A cambio, la sociedad ha extendido sus inusuales privilegios a estas instituciones – libertad académica, el derecho al debate sobre asuntos sociales complejos y controvertidos, un soporte financiero así sea en exenciones fiscales, respeto y confianza... Si la educación superior se vuelve solamente uno más de los mercados, la pérdida para la educación superior y para la sociedad será fundamental y probablemente irreversible.” (Newman, Couturier & Scurry 2004).

El mismo estudio evidenció siete atributos críticos que no deben perderse en el camino, al parecer inevitable, hacia una mayor mercantilización:

- Reforzar la responsabilidad de las IES sobre el aprendizaje.
- Proveer movilidad social, más allá del acceso puramente cuantitativo (una meta porcentual de cobertura), a través del éxito estudiantil y el acceso equitativo a educación de calidad.
- Proteger la inversión social a través de sistemas de gestión institucional, de modo que se garanticen la eficiencia y productividad de todas las instituciones del sistema (en particular las existentes).
- Apoyar y hacerse más responsable de la mejora en la educación media. Conducir la investigación necesaria para la sociedad.
- Servir como crítico de la sociedad.
- Formar ciudadanos con compromiso cívico que sostengan y fortalezcan las democracias.

Sin embargo, estos atributos no son configurables en ausencia de un diálogo amplio, detallado, académico, abierto y constructivo entre sociedad, academia y Gobierno. Colombia debería aprender de sus experiencias, algunas tan recientes como la de la salud. Los mercados mal diseñados no necesariamente sirven a la sociedad como se espera de ellos. Las recientes protestas estudiantiles en Chile e Inglaterra son reflejo de la necesidad de atender estos detalles.

Como mencionara Okun (s.f.): “Hay lugar para los mercados, pero los mercados deben ser puestos en

su lugar.” Bienvenida una reforma, pero en el marco de una construcción colectiva, académica, que fortalezca en vez de debilitar el contrato social Universidad y-sociedad. Este diálogo es la única herramienta para diseñar una propuesta de reforma al sistema que tome las ventajas de los mercados a la vez que controle y compense las desventajas y fallas de los mismos.

## REFERENCIAS

- Armstrong, L. (2001). A new game in town: competitive higher education. *Information, Communication & Society*, 4(4), 479-506.
- Brown, R. (2011). *Higher Education and the Market*, New York: Routledge.
- Clark, B.R. (1986). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*, Los Angeles: University of California Press.
- Clark, B. R. (1991). *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*, México D.F.: Nueva imagen.
- Enders, J. & Musselin, C. (2008). Back to the future? The Academic Professions in the 21st Century”, *Higher Education to 2030. Demography*, 1, 125.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in Higher Education, Clark’s triangle and the Essential Ingredients of Markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110-135.
- Kinsler, K. (2007). Dimensions of Corporate Ownership in For-Profit Higher Education. *The Review of Higher Education*, 30(3), 217-245.
- Marginson, S. (2006). Dynamics of National and Global Competition in Higher Education. *Higher Education*, 52, (1), 1-39.
- McCowan, T. (2004). The Growth of Private Higher Education in Brazil: Implications for Equity and Quality. *Journal of Education Policy*, 19, (4), 453-472.
- Musselin, C. (2005). European academic labor markets in transition. *Higher Education*, 49(1), 135-154.
- Newman, F., Couturier, L. & Scurry, J. (2004). *The future of higher Education: Rhetoric, Reality, and the Risks of the Market*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Nussbaum, M.C. (2010). *Not for profit: Why Democracy Needs the Humanities*. New Jersey: Princeton University Press.
- Watson, P. (2000). Barriers to Entry: Implications for private Finance Initiatives in University Provision. *Journal of Workplace Learning*, 12(3), 100-110.
- Wiseman, R. (agosto de 2011). Enrollments Plunge at Many For-Profit Colleges. *The Chronicle of Higher Education*. Disponible en <http://chronicle.com/article/Enrollments-Plunge-at-Many/128711>.
- Wolf, C. (1993). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. The MIT Press.