

“Desarrollo, crisis y problemas de la educación superior en América Latina”.

**Universidad Nacional de Colombia, Cátedra Manuel Anzizar
Bogotá, 28 de abril de 2012.**

**Raúl Atria
Universidad de Chile.**

I. Introducción: el escenario principal

El diagnóstico de las tendencias dominantes en la educación superior (ES) actual, tanto en el ámbito global pero especialmente en el contexto latinoamericano y de los desafíos que surgen de ese proceso, muestra que nuestros sistemas universitarios y de formación profesional están fuertemente tensionados y exigidos por la necesidad social de creación de las plazas suficientes para que la sociedad se haga cargo de la masificación explosiva de la educación universitaria y técnica que hoy está presente en todos nuestros países. Esta masificación desata una crisis de gran envergadura en los sistemas de ES, repercute en el conjunto de la sociedad, es sociológicamente compleja y por lo mismo requiere ser analizada con cierto detalle.

La clase media alta y la así llamada vieja clase media que está de alguna u otra forma integrada a la elite entra por la parte superior del sistema a las instituciones de educación superior de alta reputación y prestigio. La nueva clase media (básicamente ligada al sector servicios que es el puntal de transformación de las economías actuales) ingresa en parte a las instituciones de excelencia pero también a las instituciones de educación superior que han logrado hacerse de un nicho de reconocimiento de calidad en áreas profesionales modernas.

La clase media baja entra preferentemente a las instituciones de educación superior (o terciaria, para hablar con mayor propiedad) que se sitúan en la franja técnico profesional del sistema. En algunos de nuestros países ya es clara la tendencia que muestra que el grueso de los entrantes al sistema de educación terciaria proviene de los quintiles más bajos y se matriculan en instituciones técnico profesionales o en Universidades poco selectivas en sus políticas de ingreso y que una proporción creciente es de primera generación que accede a la educación superior. Y es bueno que esto sea así porque ello muestra que hay un impulso más igualitario de cambio social que viene desde la base del sistema.

El desafío que plantea esta creciente capa social, que no trae un bagaje cultural familiar urbano significativo, es de ampliación de la meritocracia. Esa meritocracia que ya fue conquistada por la vieja clase media que ya entró a la elite y que posteriormente ya fue incorporada en la cultura de la nueva clase media, es hoy día exigida para abrirse masivamente a esta clase media baja en expansión.

II. Las tendencias de cambio en la Educación Superior

Existe un consenso generalizado en los ámbitos académicos, gubernativos y sociales, en cuanto a que se está frente a un giro histórico en lo que se refiere a la educación superior en el mundo contemporáneo (UNESCO (1998) que está caracterizado por tendencias de cambio ampliamente reconocidas por los analistas, actores e instituciones que operan en el sector (CINDA 2007).

Un estudio reciente de la OECD (Santiago, Paulo; Tremblay, Karine; Basri, Ester; S. Arnal, Elena; **Tertiary education for the knowledge society**. Vol I Special features: governance, funding, quality, OECD, 2008) (pp 14-15), sintetiza las principales tendencias globales de cambio en los sistemas de educación superior que no sólo deben tomarse como datos estructurales del escenario, sino que deben considerarse como fuentes de tensiones políticas que contribuyen a plasmar los intereses y las demandas de los agentes sociales presentes en el ámbito de la educación superior. Vale la pena enumerar esas tendencias de cambio en el siguiente listado que bien puede servir de puerta de entrada a nuestras reflexiones:

- Expansión sostenida de los sistemas de educación terciaria, como lo muestra, por ejemplo, el crecimiento mundial de la matrícula entre 1991-2004, con una tasa de crecimiento anual que alcanza al 5,1%, factor que explica el paso de 68 millones de matrícula en 1991 a 132 millones en 2004)
- Diversificación de proveedores, que se manifiesta en la expansión de proveedores privados, nuevos tipos de instituciones, nuevas modalidades de oferta de programas, y nuevos programas dentro de las instituciones.
- Poblaciones estudiantiles más heterogéneas caracterizadas por una mayor participación femenina, con proporciones más amplias de adultos y adultos mayores, diversificación de orígenes socioeconómicos, presencia de minorías étnicas y de estudiantes que cuentan con logros educacionales previamente alcanzados en el nivel superior o terciario.
- Nuevos arreglos de financiamiento que incluyen diversificación de fuentes de recursos; asignación de fondos públicos más focalizados, orientados a resultados como es el caso, por ejemplo de los convenios de desempeño, creciente utilización de procedimientos competitivos; expansión de sistemas de apoyo a estudiantes a través de becas, créditos preferenciales o combinaciones de ambos.
- Creciente prioridad de la rendición de cuenta pública (*accountability*). proceso que se intensifica con el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad a partir de la década de los 80 en el caso de América Latina, y de las restricciones a la disponibilidad de fondos públicos que tienen que ser distribuidos en una agenda

más amplia de políticas sociales, con mayores demandas a las vías de financiamiento de mercado.

- Nuevas formas de gobierno institucional que en general propenden a reforzar el planeamiento estratégico de las instituciones y la profesionalización de la gestión que ya no se reduce solamente a la administración, sino que alcanza también a la gestión de la docencia y de la investigación.
- Crecientes redes globales para la movilidad estudiantil y para la colaboración y la cooperación interinstitucional, especialmente en el nivel de las universidades, presencia de nuevos programas de educación superior transnacional impartidos por instituciones o proveedores

III. Las transformaciones estructurales del desarrollo.

Los cambios que ocurren en la educación superior no son nunca independientes de las transformaciones más estructurales que están operando en la escala mayor de las sociedades en que la educación superior está inserta. En el caso de la región latinoamericana donde hay una fuerte presencia de países que suelen catalogarse como emergentes dentro del actual marco del desarrollo internacional, es indispensable tomar nota de la intensa velocidad de la transformación que ella está experimentando, y que en gran medida, repercute con fuerza en los sistemas educacionales de los países, y dentro de éstos, en el nivel terciario o superior de tales sistemas.

Tal vez la más clara indicación de este fenómeno está en la tasa de cambio de algunas tendencias básicas relacionadas con la transición demográfica. Citando al Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía (CELADE) de las Naciones Unidas, “para ilustrar la velocidad de este proceso en América Latina, basta con decir que en el último medio siglo, el promedio regional de la esperanza de vida al nacer aumentó aproximadamente en 20 años, desde los 50 a los 70 años de edad y que la tasa total de fecundidad disminuyó a la mitad, aproximadamente desde 6 a menos de 3 hijos. En el mismo período el porcentaje de personas mayores de 60 años pasó de 6 a 8 por ciento. Mientras que en 1950 había cerca de 10 millones de personas en ese grupo de edad, hacia fines del siglo pasado la cifra se había cuadruplicado y se espera que hacia 2025 ella aumente en 56 millones, con lo cual el total de la población mayor alcanzará a los 96 millones de personas”.

La expansión de los sistemas de educación superior es probablemente el cambio de mayor alcance y velocidad en el panorama actual del sector, que produce considerables efectos en el desarrollo de las instituciones de educación superior. La literatura suele referirse a esta megatendencia de cambio como la “masificación” de la educación superior, que produce un doble efecto de gran trascendencia: por una parte, un aumento acelerado de

la cobertura de los sistemas, que genera importantes efectos cuantitativos en tales sistemas, y por otra, una amplia diversificación o heterogeneidad de la población estudiantil en los sistemas que modifica profundamente el impacto cualitativo que tiene la educación superior en la movilidad social de los respectivos países.

Esto significa que la educación superior tiene que pasar a regirse no solo por los criterios de la excelencia elitista sino también de la meritocracia ampliada. Desde el punto de vista de la calidad, aquí radica la tensión entre la excelencia elitista y la eficiencia social meritocrática de la educación superior. Esta doble exigencia plantea problemas y tensiones agudas en las instituciones de educación superior o terciaria, tanto públicas como privadas. La vieja meritocracia está de cierta forma impresa en las misiones y funciones de nuestras universidades estatales clásicas, instituciones de larga historia, emblemáticas de los fundamentos republicanos de nuestros países. Pero a la luz del proceso de masificación, no es esa meritocracia la única que interesa hoy.

La masificación que pone en tensión al viejo proyecto social meritocrático, es no sólo cuantitativa sino que cualitativa, en tanto supone una explosión de expectativas que se alimenta de la clase media baja en cuanto principal fuerza que empuja hoy la expansión de la cobertura de los sistemas de educación superior. El panorama es conocido en nuestras economías emergentes, que hoy dan muestras de ser vigorosamente expansivas, con una clase empresarial (no sólo privada) exitosa. Por lo mismo, y mirando las cosas desde la educación superior o terciaria, ellas crean una explosión de expectativas, amplían la oferta de programas profesionales y técnicos de pregrado por parte de instituciones que deben competir por un estudiantado social y culturalmente cada vez más heterogéneo.

La tendencia hacia la masificación de la población estudiantil que ingresa al nivel terciario de los sistemas educacionales nacionales, se muestra con claridad en los datos del cuadro que sigue, referidos al período que se extiende entre los años 1975 a 2004.

Cuadro 1: América Latina: expansión de la matrícula total en la educación superior, por países, 1975-2004

	1975	1995	2004
ARG	579.736	1.054.145	2.026.735
BOL	49.850	154.040	346.056
BRA	1.089.808	1.661.034	4.163.733
CHI	149.647	327.074	567.114
COL	176.098	576.540	1.112.574
CRC	33.239	83.608	175.284
ECU	170.173	174.584	295.608
MEX	562.056	1.420.461	2.236.791
PAN	26.289	69.528	130.026
PER	195.641	693.264	831.345
DOM	127.409	293.565	
URU	32.627	74.842	109.817
VEN	213.542	597.487	1.074.350

Fuente: CINDA, Informe 2007. Cuadro C.1.3. Fuente original: *The Task Force on Higher Education and Society*, The World Bank, 2000, Statistical Appendix; National Reports, 2006; IESALC, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005, 2006*; UNESCO, Global Educational Digest 2006.

Algunas de las principales implicaciones de este acelerado proceso de masificación expansión de la matrícula en la educación superior, son las siguientes:

- a) en las tres décadas del período bajo análisis las instituciones de educación superior en la región han tenido que enfrentar el cambio radical que significa pasar de poblaciones estudiantiles apreciablemente homogéneas con niveles comparables de habilidades académicas y de caracterización socioeconómica, a otras poblaciones marcadamente heterogéneas con fuertes diferencias internas en los aspectos señalados;
- b) en estos contingentes de estudiantes heterogéneos y fuertemente diferenciados hay grupos de tamaño significativo que presentan serios déficits en sus competencias básicas (lenguaje y aritmética elemental) y rezagos considerables y persistentes en sus antecedentes familiares y niveles socioeconómicos (muchos son estudiantes de primera generación de entrada a la educación superior);
- c) creciente percepción de los desajustes que presentan los currículos predominantes en las instituciones que reciben a esos estudiantes, para

responder efectivamente a las necesidades que ellos tienen como alumnos desaventajados que son nuevos entrantes a la educación superior en sus países.

Por otra parte, datos de la OCDE, hacia 2005, muestran que los adultos que poseen educación superior y tienen entre 55 y 64 años de edad, bordean el 10% de la población estudiantil de la educación superior, proporción que es comparable a la que se observa en países como España, Portugal y Corea del Sur. En la franja que se extiende entre el 10 y el 20 % están muy bien representados los grupos etarios entre 25 y 34 y 35 y 44 años de edad que corresponden a los tramos más plenamente insertos en el mundo laboral, lo que probablemente está indicando un activo proceso de continuidad de estudios superiores relacionados con la actualización y la capacitación profesional.

IV. *La irrupción del mercado.*

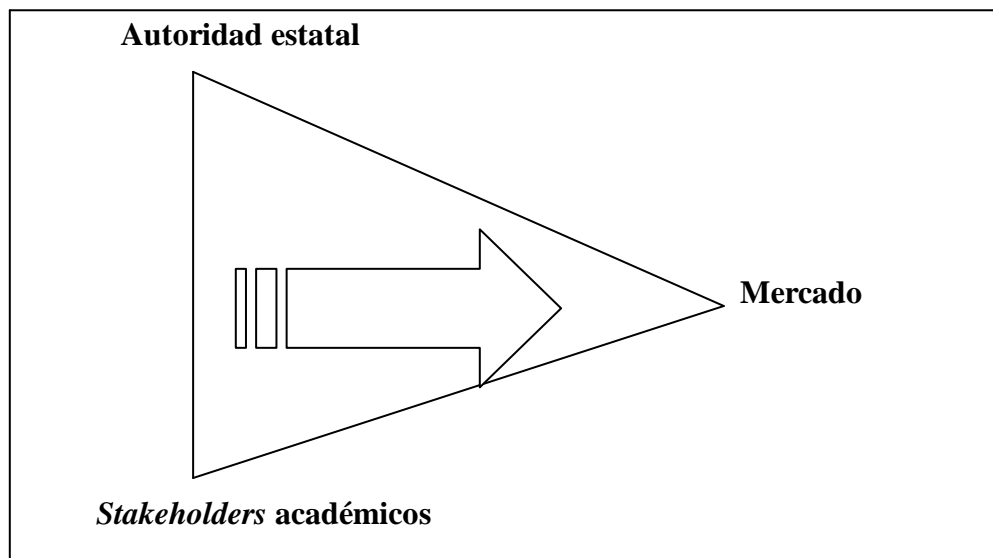
El análisis de las organizaciones universitarias en contextos de mercado cobra especial impulso a mediados del siglo XX, siendo B.R. Clark uno de los autores pioneros y reconocidamente más influyentes en el examen de la relación de la educación superior con el mercado. De acuerdo a Brunner, (**La Educación Superior en Chile**, 2007, tesis doctoral, Universidad de Leiden, Holanda, pp. 454 y siguientes) el eje del análisis de Clark es el proceso de coordinación que posibilita que las instituciones de educación superior constituyan un conjunto integrado y ordenado. Clark distingue tres patrones de coordinación: el sistema estatal, el sistema de mercado y el sistema profesional (corporaciones), cada uno de los cuales interviene en la conformación de los sistemas nacionales de educación superior o terciaria. Los patrones de coordinación estatal y de mercado, situados en extremos opuestos, constituyen los dos arreglos institucionales típicos ideales pues se trata de dos formas básicas de articular la acción de los agentes en el sistema.

En palabras de Brunner, “en el modelo centralizado o de control estatal los gobiernos conducen los sistemas por medio de extensas y detalladas regulaciones, limitando la autonomía de las instituciones y sujetándolas a una serie de mecanismos de supervisión. Como suele decirse, en este caso el gobierno lleva las riendas. En el extremo opuesto a la planificación racional y el control burocrático está la estrategia de auto regulación (*self-regulation*), que pone énfasis en las capacidades de agentes autónomos de decisión para coordinarse como resultado de sus intercambios competitivos. En este caso, el gobierno actúa a distancia y atiende sólo a un pequeño conjunto de variables críticas” (Brunner, 2007, P. 46)

Sin embargo la educación superior no se desenvuelve en un espacio demarcado únicamente por el estado y el mercado, pues se halla sujeta adicionalmente a un tercer patrón, provisto por los grupos de interés que actúan directamente a través de las instituciones y cuyo poder se concentra en el vértice que Clark denomina “oligarquías académicas”. Esta es la coordinación profesional que actúa por medio de las diversas formas que adopta la autoridad académica (personal, colegiada y gremial). Según Clark, citado por Brunner,

estos *stakeholders* académicos, movilizan el capital social que representan sus intereses corporativos para incidir en las finanzas, el personal, el currículo y la investigación nacional, ejerciendo su poder a través de pequeños comités, de redes informales o de cuerpos intermedios entre el gobierno y las universidades.

Gráfico 1: Triángulo de coordinación de Clark



De acuerdo con el análisis de Brunner, la aplicación del triángulo de coordinación elaborado por Clark hacia los años 80 al escenario actual moldeado por las tendencias globales de la educación superior, mostraría un desplazamiento generalizado (representado en la flecha al interior del triángulo) hacia el ángulo del mercado, en diferentes grados y con distintas trayectorias, según los casos nacionales de que se trate. Este desplazamiento sería especialmente visible hoy en el caso de los países que emergen de la antigua órbita soviética en Europa Central y del Este, pero también se estaría dando en el Asia Central y del Este y en los sistemas del Reino Unido y Suecia, y en menor medida en Francia.

Las políticas de financiamiento de las instituciones son una de las fuerzas más poderosas que empujan el desplazamiento hacia la mercadización. En los sistemas donde predomina el arreglo de coordinación centralizada o estatal las políticas de financiamiento operan en condiciones de asignación regulada y centralizada de recursos orientadas a los insumos. Esta ha sido la forma tradicional de financiamiento de las instituciones de educación superior y, que se halla todavía vigente en muchos países de América Latina. La tendencia, no obstante, apunta hacia un progresivo desplazamiento hacia políticas de financiamiento de mercado con asignación descentralizada de recursos y orientada hacia resultados. Un mecanismo de gran impacto en este desplazamiento es el traslado de los costos de la educación a los estudiantes y sus familias por medio de proveedores que son instituciones privadas que no reciben subsidios y que se financian exclusivamente mediante el cobro de aranceles, en entornos altamente competitivos por la captación de alumnos.

En paralelo, los gobiernos, con el objetivo de mejorar la eficiencia y productividad de las actividades académicas, recurren a mecanismos de financiamiento que favorecen proyectos de alcance específico y que requieren de las instituciones fondos de contrapartida o las comprometen a producir determinados resultados, echando mano también de mecanismos de licitación de fondos competitivos entre las instituciones utilizando modalidades basadas en indicadores de logro o contratos de desempeño.

V. La privatización.

Respecto de la presencia creciente de proveedores privados en la oferta de los sistemas de educación superior, no se puede ignorar que, desde el punto de vista normativo, las legislaciones nacionales en Iberoamérica en general reconocen, con distintos nombres, la existencia de universidades privadas (particulares) y públicas, reconocimiento que obedece a una realidad regional irrefutable: más del 50% de los estudiantes se forma en universidades particulares. (Por ejemplo, en Brasil el 75% de los estudiantes asiste a universidades privadas, en Colombia el 68%, en Ecuador el 35%)

Según señala un experto en el tema, “la legislación argentina distingue a las instituciones de educación superior “ (Becker: 2010), tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional regulado por la ley 24.195”. De igual manera, la ley brasileña sostiene que: “La educación superior será impartida en instituciones de educación superior, públicas o privadas, con varios grados de alcance o especialización”.

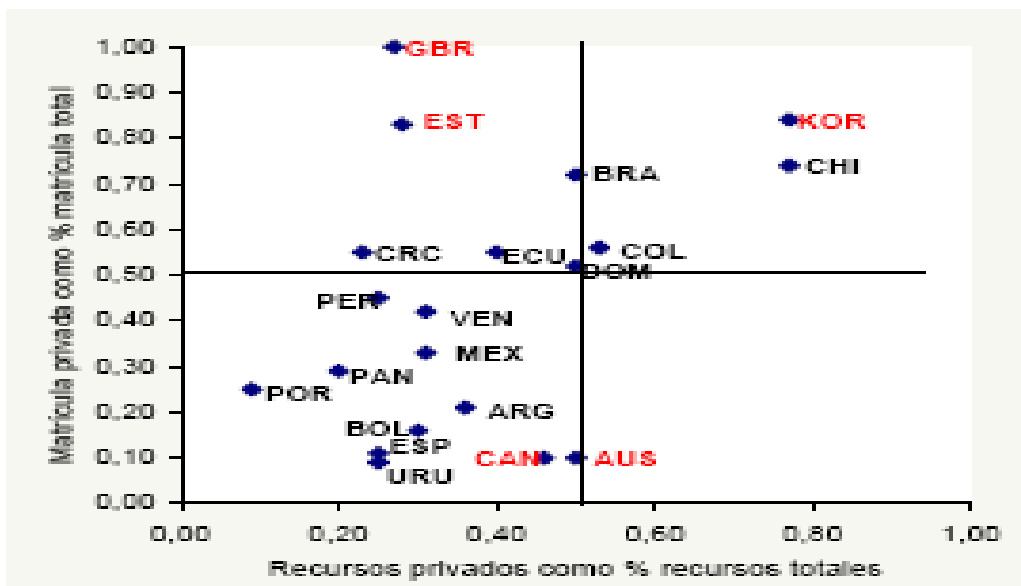
Por su parte, Colombia, en su legislación agrega una clase más y declara que: “Por razón de su origen, las instituciones de Educación Superior se clasifican en estatales u oficiales, privadas y de economía solidaria”. En el caso de Chile, la ley establece de manera precisa esta diferencia cuando dispone que las universidades estatales sean instituciones de derecho público, mientras que las privadas –particulares– son siempre corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.

La legislación española, en el marco del Proceso de Bolonia (Espacio Europeo de Educación Superior – EEES), reconoce también a las universidades públicas y a las privadas, que elaboran sus estatutos y dictan sus propias normas de organización interna y funcionamiento.

La Constitución peruana establece que: “Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas”. Lo que significa que las primeras se rigen por el derecho privado y las segundas por el público. La legislación de la República Bolivariana de Venezuela diferencia de manera taxativa a las universidades en nacionales y privadas: “Las universidades son nacionales o privadas. (...) Las universidades privadas requieren para su funcionamiento la autorización del Estado (...)” La legislación mexicana garantiza también la existencia de universidades públicas y privadas”. (Becker, 2010).

Gráfico 2.

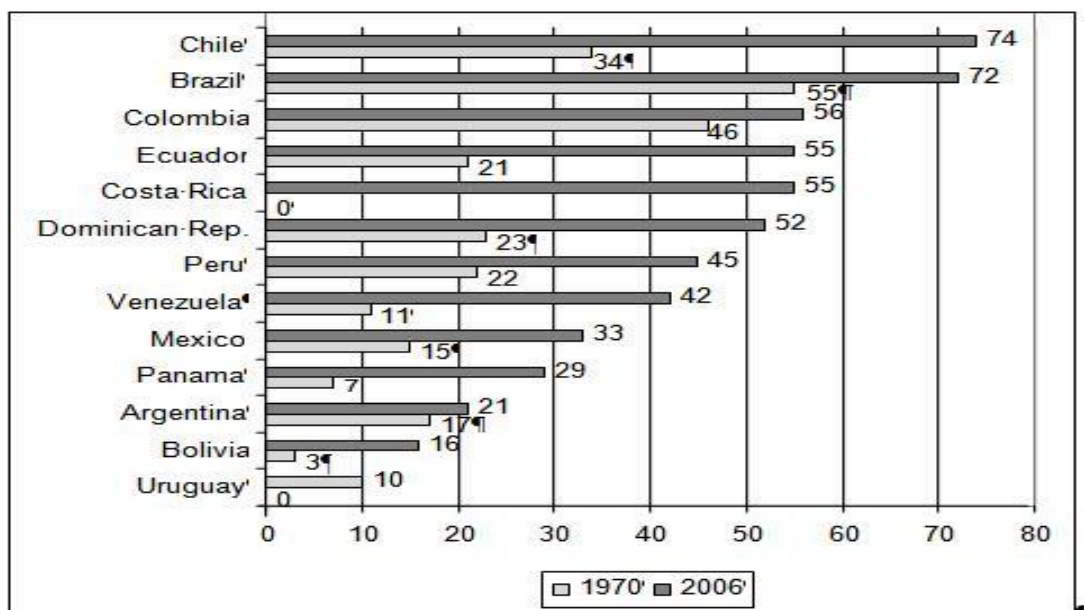
Posición de los sistemas en función de los recursos privados dentro del total de recursos del sistema y de la matrícula privada como proporción de la matrícula total de educación superior (En porcentaje)



En perspectiva comparativa, datos de la UNESCO para el año 2005, señalan que el sistema de educación terciaria de Chile ha llegado a ser lejos el más privatizado de toda América Latina, con un 74% de la matrícula en instituciones privadas, ligeramente superior a Brasil que le sigue con un 72%. En el otro extremo de la privatización de la matrícula están Uruguay con 10% y Argentina con 21%, en tanto que países como Colombia (56%), Ecuador (55%) y México (33%) ocupan posiciones intermedias. Correlativamente, el financiamiento es mayoritariamente privado. Hacia 2005 sólo el 20% del financiamiento del sistema provenía del Estado en tanto que el gasto familiar bordea el 80%. Sólo para tener un hito de comparación, en México el gasto de las familias era, en esa misma época, de un 30%.

La privatización de la educación superior (y a veces del conjunto de los sistemas educacionales) ha pasado a ser un rasgo principal de las políticas sectoriales en muchos de los países de la región latinoamericana hoy en día. El gráfico 3 que sigue a continuación, muestra la forma cómo ha evolucionado la privatización de la educación superior en los países de América Latina, entre 1970 y 2006. Los casos donde el desplazamiento de la matrícula hacia instituciones privadas ha sido mayor corresponden a Costa Rica (que se encumbra a 55% en 2006 partiendo de 0 en 1970), Chile (que salta de 34% a 74% en el período), Ecuador (21% a 55%), república Dominicana (23% a 52%), Venezuela (11% a 42%), Perú (22% a 45%) y Panamá (que parte de un muy bajo nivel de 7% en 1970 y llega a 29% en 2006). Lo que se destaca en el gráfico es que la privatización de la matrícula es un proceso que se da en todos los países de la región, incluso Uruguay que cuenta en la actualidad con 5 universidades privadas de reciente creación, dato que es preciso tener presente a propósito del nulo porcentaje de matrícula privada que muestra el gráfico para este país en 2006.

Gráfico 3: América Latina: evolución de la proporción de matrículas, en la educación superior privada, 1970 – 2006.



Fuente: Informe CINDA 2007.

Una política decisiva para el notable y sostenido impulso de la privatización de la cobertura, ha sido la introducción de aranceles para el pago de la formación terciaria, que en muchos países ha pasado a ser un ítem regular del gasto en el presupuesto de los hogares. Chile fue el primer país de América Latina que introdujo aranceles de pago en las instituciones públicas de educación superior, a comienzos de la década de los 80. Es todavía el país de la región con más altos aranceles a nivel de pregrado. Es interesante precisar que la generalización de la aplicación de aranceles alcanzó también a las universidades públicas de varios países de América Latina, como lo muestran los datos de la OECD que sirven para ilustrar comparativamente esta situación en la región,

Cuadro 2: América Latina: aranceles de universidades públicas en países seleccionados, (2006).

Sin aranceles	Argentina, Brasil, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela
Menos de USD 500	Bolivia, El Salvador, México ¹ , Perú
Entre USD 500 y 1.000	Colombia, Costa Rica
Más de USD 3 000	Chile

Nota: ¹Sólo en unas pocas universidades de los estados del Norte. (Aguascalientes, Baja California, Nuevo León, y Sonora).

Fuente: OCDE **Education at a Glance 2007**, para Chile; para los otros países, visitas a terreno hechas por Jamil Salmi, Banco Mundial.

En un contexto fuertemente desplazado hacia el mercado, donde el cobro de aranceles se convierte en regla general, tanto en el sector de las instituciones de educación superior públicas como privadas, se plantea con especial intensidad la cuestión de la igualdad de oportunidades, pues solamente los postulantes con ingresos propios o familiares suficientes podrían acceder a la educación terciaria o superior. Por otra parte, en situaciones de asimetrías de información que suelen ser recurrentes en sociedades con fuertes cargas de desigualdad, como es el caso de América Latina, muchos alumnos que ingresan a las instituciones eligen carreras bajo condiciones de riesgo económico e incertidumbre vocacional que frecuentemente los llevan a abandonar la carrera inicialmente elegida.

Las soluciones para estas fallas de mercado sólo pueden ser abordada por intervenciones gubernamentales, bajo la forma de esquema de becas y créditos directamente subsidiados con fondos públicos o esquemas de financiamiento bancario preferencial con algún arreglo de garantías pública, (e.g. mecanismos de aval del Estado) para compensar los riesgos de estas operaciones crediticias.

¿Quiénes son parte de este mundo privado que hoy se proyecta a la educación superior?. Mirando el panorama diversificado de las instituciones de educación superior de nuestros países hoy, se advierte una pluralidad pujante de agentes privados que provienen de muy variados ámbitos de la vida social. Algunos son agentes privados del mundo de la empresa que en cierta forma se reconocen por adherir a los valores del emprendimiento. Otros son actores del mundo de la creación cultural que representan los valores asociados a la cultura expresiva de las artes y humanidades. Hay también actores privados del mundo político que se proponen dar sustento a los valores de la ciudadanía. Hay actores privados del mundo confesional que adhieren a congregaciones o denominaciones que de una u otra forma intentan promover los valores de la moral social y la ética secular. Por último se encuentran también actores privados que provienen del mundo de la ciencia y la tecnología que propenden a impulsar los valores de la racionalidad del conocimiento aplicado. Ante esta pluralidad de actores y de intereses diversos y, muchas veces contradictorios, es cada vez más claro que el campo de la educación superior es hoy una esfera que tiene una creciente gravitación política. Esto no es raro y tampoco tiene nada de inconveniente. Por el contrario, es positivo que exista hoy una fuerte “politización” del campo de la educación superior, que, entre otras cosas, se manifiesta en la intensa y potente movilización social desencadenada por los movimientos estudiantiles.

Desde esa perspectiva, los ámbitos es que se mueven los nuevos agentes privados en este campo, no son compartimentos estancos. Muy por el contrario, hay numerosas formas de asociatividad entre estos actores de diversa procedencia y ellas se expresan en la

conformación corporativa de las instituciones de ES. El modelo clásico de universidad aspira a recoger todos estos valores en las definiciones misionales de las instituciones, pero en verdad ese modelo tiene hoy una vigencia limitada en la medida que crecen y proliferan instituciones universitarias que circunscriben su acción académica en ámbitos específicos del saber y la formación. Son instituciones especializadas y por tanto sus formas corporativas son también expresivas de cadenas de asociatividad que pueden ser muy diversas y, en algunos casos, estrictamente limitadas a un solo tipo de actor privado. En este sentido podemos hablar de que existe hoy en día una notable diversificación institucional en los sistemas nacionales de educación superior.

No obstante esa diversificación, desde el punto de vista de la responsabilidad de las instituciones, la regla de oro es que no es hoy apropiado que una institución de educación superior desconozca que ella tiene un rol social que cumplir para hacer posible el desafío de la ampliación efectiva de la meritocracia que presiona hoy con fuerza en nuestras sociedades. En concreto esta regla de oro se cumple en la medida en que los programas de formación de pregrado que se ofrecen en todas las instituciones, satisfagan criterios de calidad socialmente legitimados y académicamente reconocidos en un grado suficiente como para no frustrar las expectativas y las aspiraciones de sus poblaciones de estudiantes, recientemente heterogéneas.

El punto crítico es que esta regla es más exigente en la medida en que la institución apunta a captar sus estudiantes en las capas de jóvenes en que se sustenta la clase social que hemos designado como clase media baja. Con mayor razón esto es válido incluso para las universidades de excelencia, sean ellas públicas o privadas, cuando en virtud de una apertura académica, política o éticamente inducida, ellas admiten cuotas de estudiantes socioeconómicamente vulnerables, puesto que en estos jóvenes se juega también el rol social de estas instituciones.

VI. Roles para el Estado en la educación superior.

El modelo de Estado que en general sirve de fundamento para las políticas públicas que actualmente se ponen en práctica en el sector de la educación superior, adopta la noción de un Estado moderno “concebido como una multiplicidad institucional, esto es, un complejo conjunto de órganos centralizados y descentralizados que actúan coordinadamente, de carácter democrático, ágil y no burocrático, que estimula la creatividad, la diversidad y la innovación en las instituciones y en el sistema, con un espíritu de servicio”. Respecto de la educación superior, el Estado, así entendido, respeta la dinámica y la autonomía propia del sector y, al mismo tiempo, promueve la calidad, resguarda la fe pública y provee el ordenamiento que el sistema requiere. (Allard, 2000, p.6)

Inspiradas en ese modelo de Estado, las políticas y programas aplicados en el ámbito de la educación superior en América Latina a lo largo de las últimas tres o cuatro

décadas, han tendido a distanciarse de un dirigismo centralizador que no se condice con las características de los sistemas de educación superior, pero también se alejan de la prescindencia absoluta del Estado que deja sujeto el desarrollo de tales sistemas exclusivamente a su propia dinámica interna o a las fuerzas del mercado.

En esta perspectiva, pueden distinguirse las siguientes funciones o roles básicos del Estado en la educación superior:

- a. Formulación de la política pública y determinación de las bases institucionales del sistema de educación superior y su vinculación con el desarrollo nacional, incluyendo la política de apoyo y fomento de la investigación científica y tecnológica que supone fortalecer la vinculación de las IES con otros sectores sociales, lo cual implica mantener y profundizar una interacción con todo el sistema y sus instituciones, pero asociándose y articulándose de un modo más estrecho con las instituciones estatales.

La experiencia acumulada, y el conocimiento de los efectos no anticipados, - o a veces perversos- de instrumentos de políticas que se suelen diseñarse por agregación y sin una visión relativamente coherente de las partes y de sus relaciones con el conjunto del sistema, permite poner legítimamente en la mesa de debates la cuestión de orientaciones explícitas que emanen del Estado respecto de qué se quiere promover y qué se quiere desincentivar.

Por ejemplo, bien podría ser una de esas señales explícitas que hoy se echan de menos, el que se promueva derechamente la consolidación de la educación superior técnica y se desincentive, también derechamente, la educación técnica como un pasadizo garantizado hacia la formación de nivel universitario.

- b. Regulación, evaluación y aseguramiento de la calidad de las ofertas académicas y profesionales en los niveles de pre y post grado y técnico de nivel superior, estimulando la capacidad de innovación de las instituciones y sus programas para alcanzar una formación superior actualizada; Se requiere asimismo definir estándares de calidad diferentes según tipo de institución. Para la efectiva aplicación de un sistema de evaluación y regulación eficaz (incluyendo procesos de aseguramiento de la calidad) , es necesario contar con un compromiso general y explícito del Estado de jugarse por la regulación, tanto en lo que se refiere a instalar efectivamente el sistema, como a incentivarlo y a financiarlo. En este sentido, la transición hacia un sistema de este tipo, siempre implicará mayores exigencias para el reconocimiento y funcionamiento de las instituciones, lo cual parece adecuado.

Las necesidades actuales de política no apuntan a una mayor desregulación del sistema, sino que por el contrario, hacia la legitimación de una nueva regulación. Si se reconoce la experiencia obtenida en América Latina en la materia, parecería lógico requerir de los organismos del sistema, un diseño de factibilidad de las funciones propuestas (regulación, evaluación, superintendencia e información

pública) y de los mecanismos para transitar hacia un sistema evaluativo y regulatorio nacional de las instituciones de educación superior o terciaria.

A tal efecto, se necesitan definiciones de compromisos específicos del Estado respecto de qué se espera de ciertos tipos de instituciones. Sólo para los efectos de ilustrar este punto, se puede pensar, por ejemplo, un compromiso de no hacer proliferar las universidades chicas autónomas y estimular en vez su aglutinación corporativa para reforzar una escala de viabilidad de estas instituciones (tanto universidades como instituciones de formación profesional no universitaria o centros de formación técnico-vocacional).

Las disparidades de calidad de las ofertas de programas de formación constituyen un problema que se agudiza inevitablemente en sistemas con instituciones altamente segmentadas y es particularmente serio en el nivel del pregrado. Las instituciones que se encuentran en las segmentos más precarios del sistema tienen que adoptar estrategias de sostenimiento y apuntalamiento institucional abriendo la matrícula a sectores de estudiantes con déficit de aprendizaje a los cuales no se le presentan alternativas de ingreso a otras instituciones que no sean de este tipo; al mismo tiempo, enfrentan el problema de tener que entregar educación a sectores estudiantiles con menor capital académico, más difíciles y más caros de educar, desafío que habitualmente no están en condiciones de asumir. La acreditación institucional y de carreras y la reforma curricular de los estudios universitarios son temas claramente relacionados con los problemas de distribución desigual de la calidad que se presentan en la oferta de programas de pregrado

- c. Financiamiento selectivo y priorizado de funciones e instituciones de la educación superior. Definido un proceso de regulación que respete la “autonomía responsable” de las instituciones, deberá quedar en claro que esto no significa abdicar del derecho de la sociedad de obtener una cuenta pública del desempeño de **todas** las instituciones de educación superior. Regulación que respete la autonomía significa, de una u otra forma, el establecimiento de sistemas evaluativos para todas las instituciones, en los cuales se enfatice la preeminencia de la autorregulación. Respecto del ámbito de las instituciones nuevas, parece conveniente incrementar el tiempo mínimo bajo supervisión y que el status de autonomía responsable sea considerado luego de que, voluntariamente, la institución así lo solicite, a partir del cumplimiento previo de ciertos requisitos incluido un lapso mínimo de tiempo que habilite para esta solicitud.

Se necesitan definiciones de compromisos específicos del Estado respecto de qué se espera de ciertos tipos de instituciones. Sólo para los efectos de ilustrar este punto, se puede pensar, por ejemplo, un compromiso de no hacer proliferar las universidades autónomas de pequeño tamaño y estimular en vez su aglutinación corporativa para reforzar una escala que asegure la viabilidad de estas instituciones (tanto universidades como instituciones de formación técnica).

- d. Promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades a lo largo del sistema, dimensionado y orientando en tal sentido el gasto social que se canaliza a través de las ayudas estudiantiles. Hay otros problemas, que se refieren a ciertas brechas que suelen presentarse en los sistemas de educación superior y que se agudizan con la dinámica de la masificación de estos sistemas y que implican a todas las instituciones, sean ellas públicas o privadas. Aminorada la presión demográfica de la demanda se nota tal vez con más claridad en las fases más avanzadas de masificación, el arrastre inercial que proviene de la educación media, y que cuestiona gravemente la equidad efectiva en el acceso al sistema.

En los casos en que hay una alta correlación entre los resultados individuales de las pruebas (*tests*) de ingreso a la educación superior o terciaria y la condición socioeconómica del postulante, el sistema seguirá manteniendo una suerte de embudo de acceso discriminado que bien puede poner en entredicho la sostenibilidad social del sistema.

- e. Gestión directa de instituciones estatales de educación superior incluyendo no sólo a las universidades del Estado sino también a las instituciones de formación profesional y técnica de nivel superior que tengan una dependencia directa del Estado. Los instrumentos de política con los que se hace la gestión directa de instituciones estatales, están destinados a asegurar los ámbitos esenciales de la educación superior pública. Es de la esencia de ésta última, el hacerse cargo de las orientaciones fundamentales hacia el mérito y la equidad, En concreto, esto implica resolver la tensión entre la inversión en mérito y el gasto en equidad. Por otra parte, es también propio de esta educación hacerse cargo de modo preferente de la producción de bienes públicos lo cual implica, también en concreto, resolver la tensión entre programas con alta valoración en el mercado de las profesiones y actividades y programas con alto retorno social pero con bajo retorno económico, fuera de ese mercado. El Estado debe proveer de reglas y recursos para el logro de esas orientaciones fundamentales.

Un aspecto central y muchas veces problemático de esta función de gestión directa de instituciones es la necesidad de asegurar la subsistencia y desarrollo de las universidades estatales. Es imperativo definir una política que asegure un espacio de existencia y pleno desarrollo de las universidades estatales en el contexto de un sistema altamente privatizado es un imperativo de gobierno, pues es preciso que el Estado asuma la responsabilidad de estas instituciones que le son propias. Para sustentar esta política se requiere definir estrategias institucionales que permitan a estas universidades cumplir con su misión indisolublemente ligada a la producción de bienes públicos, fortaleciendo sus capacidades de gestión y asegurando niveles de financiamiento apropiados.

- f. Registro, sistematización y amplia difusión de la información pública sobre el sistema de educación superior o terciaria y sus instituciones. El establecimiento de mecanismos de información pública completos, abiertos, actualizados y confiables, es imperioso para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto. En las propuestas de políticas se deben incluir medidas para mejorar la función de

superintendencia y de información pública, estableciéndose, respecto de lo último, la consagración legal de la obligatoriedad de la información pública y los efectos de irregularidades en la provisión de información, de acuerdo a los marcos legislativos de cada país. Ello parece adecuado y necesario, pero, como ya se ha dicho, puede ser discutible la asociación de la información con juicios sobre la calidad.

VII. *Reflexiones finales: proyecciones de las crisis de la educación superior hacia la política.*

A lo largo de esta presentación, se han destacado algunos puntos centrales para organizar una aproximación coherente al tema de las políticas públicas.

Se recoge en primer lugar, el carácter especial que tiene la educación superior como un campo irrenunciable para la acción del Estado, cuyo fundamento se relaciona con el carácter de bien público característico de la educación superior o terciaria, que se sustenta en la diversidad de beneficios que genera este tipo de educación. En este sentido no es sostenible proponer una suerte de prescindencia del Estado puesto que no hay fundamento razonable para suponer que el sistema de educación superior de un país pueda sostenerse sin un espacio educativo donde se desarrollen instituciones estatales donde la educación superior pueda ser efectivamente tratada como bien público.

En segundo lugar, hay que subrayar la realidad del escenario político en que necesariamente se inscribe la acción del Estado en este campo en el cual actúa una muy variada gama de actores involucrados que manifiestan tanto en la esfera pública como privada, los intereses específicos que los movilizan. Esta concurrencia de muy variados *stakeholders*, muestra con toda claridad que la lógica de la acción estatal en el campo de la educación superior apunta a un escenario conflictivo donde las cosas nunca se resuelven solamente desde la racionalidad técnica de las políticas y sus instrumentos. Ciertamente esto puede sostenerse a propósito de cualquier campo donde actúe el Estado que es, en definitiva, una entidad esencialmente política. No obstante esta afirmación cobra especial fuerza cuando se trata de la educación superior ya que en esta siempre están directamente en juego las visiones y las aspiraciones de los actores acerca de la sociedad.

En tercer lugar es preciso destacar que, aparte del escenario político ya descrito, hay un contexto de cambios y tendencias de cambios en la educación superior o terciaria que en cierta forma introducen elementos de duda acerca de que políticas e instrumentos que fueron apropiados y eficaces en épocas previas, sigan siendo tales a la luz de estos cambios estructurales. La acción del Estado tiene que estar en sintonía con las nuevas realidades que se construyen con estas fuerzas de cambio.

En cuarto lugar se ha enfatizado la importancia de ciertos roles fundamentales e irrenunciables del Estado en la educación superior con lo cual sería posible, de acuerdo a las especificidades de cada país, configurar un panorama amplio de las políticas e instrumentos que es dable esperar y priorizar para la acción del Estado. En este sentido, cabe señalar algunas de las cuestiones y problemas más críticos que surgen cuando la

acción del Estado se proyecta hacia la contingencia de la movilización política de los actores sociales y hacia el papel político que les cabe a los agentes públicos en el campo de la educación superior o terciaria.

Siguiendo a Brunner, se pueden identificar los principales problemas “políticos” que parecen afectar la acción del Estado en este campo (Brunner, 2010) en la actualidad y respecto de los cuales será indispensable que los actores responsables de diseñar y aplicar las políticas nacionales adopten con prontitud una mirada estratégica de largo aliento. Estos problemas políticos que están en la raíz de las crisis que afectan a la educación superior en la actualidad son, principalmente, los siguientes:

- Creciente confusión en cuanto al rol del Estado y de las instituciones de educación superior que tienen baja capacidad de cambio y adaptación a los nuevos escenarios políticos y contextos de cambios estructurales. Esto toca especialmente a las instituciones que continúan rigiéndose por los patrones convencionales de la cultura académica de corte tradicional;
- Dificultades para entender las diversas modalidades de gobernabilidad del sistema de educación superior, especialmente en lo que se refiere a las formas de coordinación y regulación;
- Desajustes de las modalidades de políticas e instrumentos de financiamiento a las instituciones, que muchas veces ponen de relieve incentivos perversos cuando se producen efectos disfuncionales y no anticipados de dichas políticas e instrumentos;
- Asimetrías y carencias de información sistémica que impiden la compatibilización de las lógicas de competencia y cooperación entre las instituciones de educación superior o terciaria;
- Tensión política entre una cierta mirada nostálgica hacia las experiencias y “modelos” que permitieron configurar los sistemas universitarios del pasado y una suerte de paralización, no siempre explicitada, frente a los riesgos del futuro;
- Por último, el riesgo político de que en este campo, los países de América Latina salvo contadas excepciones queden firmemente instalados en la periferia del mundo globalizado del conocimiento.