

LECCIONES APRENDIDAS SOBRE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS: LA EXPERIENCIA EN AMÉRICA LATINA

2011

Luis Eduardo González¹

Oscar Espinoza²

1. INTRODUCCIÓN

No es fácil referirse a un tema amplio y relevante como son las políticas universitarias en una región tan heterogénea como la latinoamericana. Sin embargo, en las políticas de educación superior implementadas en la región en las últimas décadas hay algunos elementos que son comunes para los distintos países, tanto a nivel de sistema como de instituciones. Si hubiera que identificar las principales políticas universitarias que han guiado a las instituciones de la región se pueden mencionar: las orientadas al fomento de la matrícula y cobertura, la de desarrollo de la oferta privada, la de propiciar mayor equidad en el acceso, permanencia y empleabilidad, la del financiamiento y la del nuevo rol del Estado.

En los párrafos siguientes se abordan estas políticas de educación superior impulsadas por los gobiernos latinoamericanos en los últimos años. En esta perspectiva, se consideran en cada caso: los aspectos que originan la política; la política propiamente tal; los resultados derivados de su implementación; y las lecciones aprendidas, así como los desafíos asociados a ellas.

2. POLÍTICAS DE FOMENTO AL INCREMENTO DE LA MATRÍCULA Y LA COBERTURA POST SECUNDARIA

Antecedentes

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.

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).

Política: Fomentar el incremento de la matrícula y la cobertura en educación superior.

Resultados derivados de la política

La política redundó en un crecimiento de la educación superior en América Latina que ha sido exponencial en las últimas cuatro décadas (Ver Tabla 1).

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

País	1970	1980	1990	2000	Último dato
Argentina	298.389	481.746	915.817	1.724.397	2.387.049
Bolivia	35.250	60.900	122.993	278.530	315.917
Brasil	430.473	1.377.286	1.566.451	2.694.245	5.985.873
Chile	78.430	145.947	249.482	452.177	978.643
Colombia	85.560	271.630	487.448	934.085	1.674.420
Costa Rica	15.473	55.593	74.270	141.629	149.168
Cuba	35.137	178.434	265.660	129.125	473.307
Ecuador	38.692	171.276	173.481	263.902	295.608
El Salvador	9.515	48.227	88.118	115.239	143.849
Guatemala	15.609	50.890	92.044	158.646	312.697
Honduras	9.000	22.310	43.117	87.886	168.005
México	271.275	935.789	1.252.027	2.047.895	2.935.653
Nicaragua	9.385	35.268	39.750	85.113	122.111
Panamá	8.947	40.369	52.510	116.887	135.209
Paraguay	8.172	26.915	28.906	82.265	127.611
Perú	126.234	306.353	564.294	775.248	839.328
República Dominicana	40.000	70.000	100.000	284.134	372.433
Uruguay	30.000	36.298	71.548	93.744	161.180
Venezuela	100.767	307.133	513.458	803.980	1.137.236
Total América Latina	1.646.308	4.622.364	6.701.373	11.269.127	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.

Lecciones Aprendidas y Desafíos

Los resultados evidencian que la política redundó efectivamente en una expansión de la matrícula lo cual implica un avance en el desarrollo de los países de la región y la democratización de los sistemas terciarios. Si bien, esto constituye un logro, en los años venideros es importante continuar creciendo pero cautelando la calidad de la oferta. En este marco, una de las opciones para satisfacer ese requerimiento es la de impulsar la educación permanente, la formación abierta, y los planes flexibles para adaptarse a condiciones cambiantes. Aún más, se puede plantear el desafío de abrir nuevas opciones no convencionales mediante el uso de TIC's. En síntesis, se trata de generar una oferta que pueda estar al alcance de toda la población, pero que mantenga adecuados niveles de exigencia académica y estándares de calidad apropiados.

Como consecuencia de la expansión del sistema se ha generado un ingreso de un estudiantado más heterogéneo que plantea el desafío de atender a una población diversificada en términos de capital cultural y de habilidades. Se trata de entregar apoyos y de generar intervenciones que permitan igualar las condiciones y potencialidades que podrían tener los estudiantes al momento de egresar.

3. POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA OFERTA PRIVADA

Antecedentes

En general, la región se ha visto influenciada por una visión neoliberal del desarrollo económico que ha predominado desde comienzos de la década del 80. Uno de los factores que puede haber

influido en este proceso es el llamado Consenso de Washington, que se sustenta en la lógica del libre mercado (Williamson, 1989). En efecto, las recomendaciones establecidas en dichos planteamientos tuvieron gran influencia en los procesos de cooperación internacional y en las decisiones de los gobiernos latinoamericanos, y cuyo impacto aún perdura. Las diez recomendaciones emanadas 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.

Como consecuencia de estos postulados, se produjo en la región un interés tanto de inversionistas locales como extranjeros por aprovechar las condiciones favorables para invertir en el sector de educación superior generando, por su parte, presión a los gobiernos para tener mayor apertura en este plano

Por otra parte, para enfrentar los requerimientos de incremento de la demanda por educación superior los gobiernos de la región tuvieron que optar por dos opciones. La primera consistió en 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. 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 consistió en 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 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 reeditará importantes ingresos a lo largo de su vida laboral. Por cierto, en los sistemas de educación superior de la región se dan todas las combinaciones posibles entre las dos opciones mencionadas.

Política: Promover la privatización en el sistema de educación superior

Resultados derivados de la política

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 privadas que se han creado en las últimas décadas. En efecto, en los años 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).

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

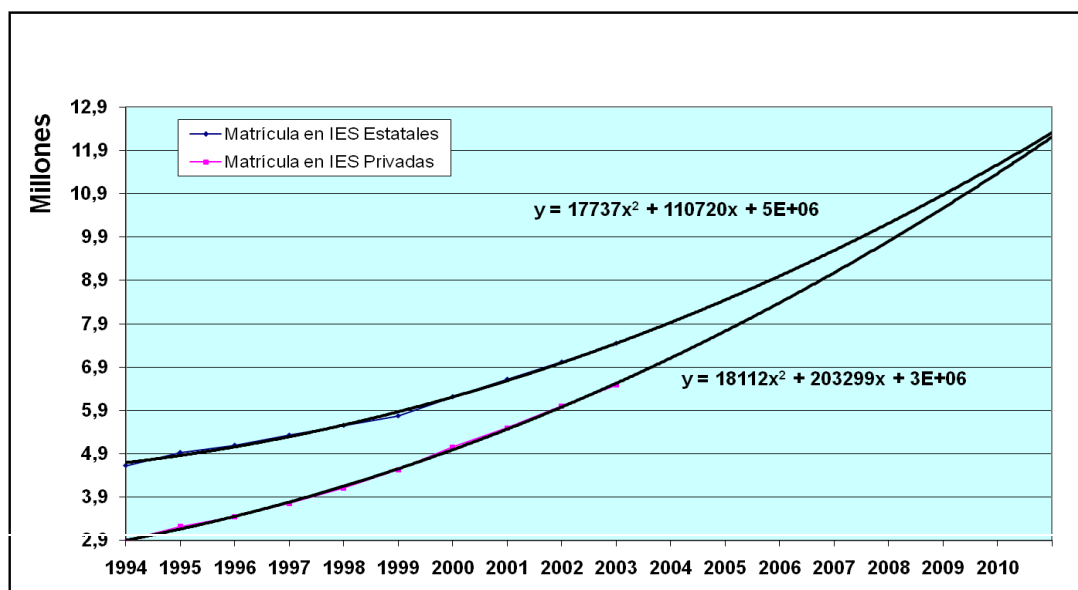
País	Universitarias		No Universitarias		Total
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	
Argentina	55	60	917	1.175	2.207
Bolivia	17	68	468	1.490	2.043
Brasil	100	86	2.092		2.278
Chile	16	44	0	117	177
Colombia	81	201	93		375
Costa Rica	5	51	6	18	80
Ecuador	22	38	7	3	70
México	872	1.701	127		2.700
Panamá	5	51	39		95
Perú	35	65	1.120		1.220
República 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).

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).

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 1). 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 supera la mitad del alumnado a fines de la década pasada. En el extremo opuesto, se constata que en países como Argentina, Bolivia, Panamá, Uruguay y Venezuela la matrícula privada en las instituciones de educación superior 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.

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.

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 su mayoría privadas.

Lecciones aprendidas y desafíos

Como resultado de la aplicación de la política de privatización se produjo un crecimiento de la oferta privada en términos de instituciones y matrícula. Frente a ello, el desafío para los estados es el de asegurar los estándares de calidad, para lo cual resulta indispensable establecer sistemas de acreditación y de información pública. Esta oferta privada se ha concentrado de preferencia en entidades primordialmente docentes, lo cual plantea el requerimiento de fomentar la vinculación de la docencia con la investigación, especialmente en el nivel de postgrado.

Junto con el incremento de la inversión privada, surge el problema del lucro en educación, sustentado en los principios del libre mercado. Antes este escenario, el Estado no puede renunciar a su obligación ineludible de garantizar la educación superior como un derecho ciudadano al alcance de todos.

La privatización ha redundado en una suerte de competencia entre entidades públicas y privadas dentro de la cual se ha obligado a todas las instituciones, independiente de su naturaleza, a privilegiar criterios eficientistas por sobre los académicos, y a moverse en un entorno regido por la competencia y no por la calidad. Para enfrentar esta realidad se requiere definir con mayor precisión el rol del Estado, entregándole las atribuciones adecuadas para desarrollar las funciones que le competen. Asimismo, es necesario establecer mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas asociados a logros sociales y a criterios de pertinencia que estén por encima del lucro o de la mera eficiencia económica. Lo anterior, requiere establecer una legislación apropiada y procesos de aseguramiento de la calidad pertinentes.

4. POLÍTICA PARA PROPICIAR LA EQUIDAD EN EL ACCESO, LA PERMANENCIA Y LA EMPLEABILIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Antecedentes

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, o 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 su identidad.

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 (Espinoza, 2002).

Junto con el incremento de la matrícula y la diversificación del estudiantado, se ha producido una segmentación de la oferta educativa. Por una parte, se identifican instituciones de excelencia donde asiste la elite, y, por otra, entidades de absorción de la demanda donde van los jóvenes de menores recursos que no logran una adecuada inserción laboral.

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 (Espinoza, González & Latorre, 2009).

Política: Procurar una mayor equidad en el sistema terciario

Resultados derivados de la política

Equidad en el acceso

Los resultados muestran que las políticas de equidad en el acceso no han permitido superar las condiciones existentes en la región. Esta situación refleja la estructura social segmentada de los países de América Latina, donde los jóvenes que pertenecen al quintil de mayores ingresos acceden 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. Las cifras muestran en algunos casos extremo como los de Colombia y Costa Rica que muestran diferencias de alrededor de un 70% entre ambos grupos (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%

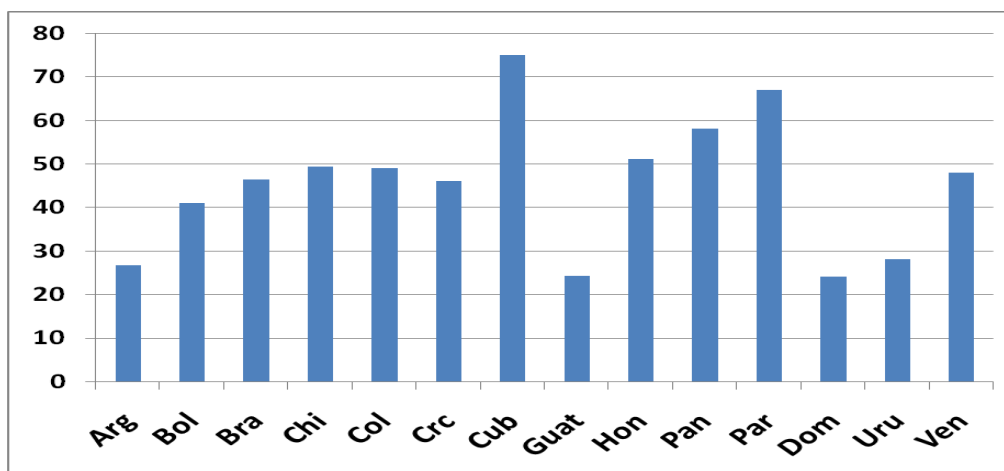
Fuente: CINDA (2011) C.2.1.

Equidad en la permanencia

Otra de las formas en que se manifiesta la inequidad, que aun se observa en los sistemas de educación superior, es a través de la permanencia. En esta perspectiva, se observa que en promedio menos del 50% de los estudiantes que inician una carrera de pre grado en América Latina la terminan,³ 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 3). 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 término de las carreras, fenómeno que podría explicarse por la existencia de una alta tasa de repetición (CINDA, 2006).

Gráfico 3. Estimación de la Eficiencia de Titulación en las Universidades de América Latina: Promedio quinquenal según últimos datos disponibles

³ 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.



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.

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 reducirla. Si bien no hay datos que evidencien que la deserción en el sistema terciario esté correlacionado 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. 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. Una excepción es el caso de Panamá 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 la 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).

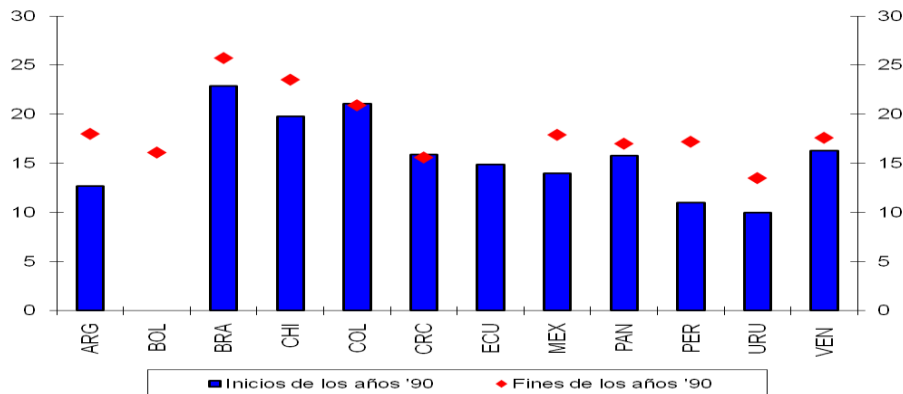
Tabla 7. Porcentaje promedio de desempleo en la fuerza de trabajo durante el año 2007, por nivel educacional (En porcentaje)

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 3).

Gráfico 3: 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.

Lecciones aprendidas y desafíos

Las políticas de fomento a la equidad se han concentrado primordialmente en el acceso al sistema de educación superior ignorando, por lo general, lo referido a la permanencia y la empleabilidad

En el caso del acceso la experiencia demuestra que se masifica, pero con una incorporación segmentada, reproduciendo las desigualdades sociales existentes. De ese modo, se observa un crecimiento de la oferta con calidad que satisface a sectores altos y medios y que no beneficia en la misma medida a los sectores más deprivados. Ante este escenario, se propone desarrollar un sistema de ayudas estudiantiles (créditos y becas) que facilite la inclusión igualitaria y además propicie una mayor articulación entre el nivel secundario y el terciario, de modo de garantizar la continuidad de los estudios. Igualmente, se torna indispensable establecer mecanismos regulatorios mínimos a nivel de carreras y orientaciones nacionales sin vulnerar la autonomía. La universidad debe atender a la población carenciada a través de diferentes formas, incluyendo: los programas propedéuticos, las vías de admisión especial, los programas remediales, las becas, los programas de orientación y otras intervenciones de acción afirmativa que permitan paliar, en parte, las desigualdades que trae esa población.

En el ámbito de la permanencia, donde se constata una alta tasa de deserción, se requiere una mejor orientación vocacional, un mayor apoyo tutorial y un apropiado seguimiento a los resultados de los procesos de formación de cada carrera.

En cuanto a la equidad en la empleabilidad se verifica una escasez de iniciativas que genere una mayor igualdad de oportunidades entre estudiantes provenientes de diferentes estratos socioeconómicos. Para enfrentar dicha debilidad se propone dar apoyo a estudiantes más vulnerables y crear mecanismos que mejoren una inserción laboral igualitaria de los egresados, tales como: bolsas de trabajo, oficinas de colocación, programas de emprendimiento, e incorporación de prácticas tempranas en los planes de estudio. Complementariamente, se sugiere articular la educación formal, no formal e informal, y establecer sistemas nacionales de

certificación de competencias que den mayores garantías para la inserción laboral de los egresados. Asimismo, se plantea incrementar la vinculación de la educación superior con el desarrollo local, con la comunidad del entorno y con el sector productivo.

5. POLITICAS DE FINANCIAMIENTO

Antecedentes

La crisis de los años ochenta generó en todos los países de la región una reducción del gasto público en los distintos sectores sociales, incluyendo educación. En algunos países, la caída del gasto público en educación superior fue más drástica, tal como ocurrió, por ejemplo, en Colombia y Chile (Ver Tabla 8). Dada esta situación los países se vieron en la necesidad de compensar esta caída mediante la sustitución del gasto público por gasto privado a través de la creación de nuevas entidades particulares. Además, se implementó el régimen de autofinanciamiento en las entidades estatales de modo de reducir el impacto de la contracción del aporte fiscal.

Sobre la base de este contexto, las universidades de algunos países desarrollaron un incremento en la prestación de servicios hacia el mundo externo e instauraron el cobro de aranceles y matrícula para todos los alumnos de las instituciones estatales como ocurrió en el caso chileno. Ello, obligó a crear sistemas de ayudas estudiantiles (becas y créditos) para amortiguar en parte la inequidad en el acceso y la permanencia.

Política: Redefinir los criterios para el financiamiento del sistema post secundario

Resultados derivados de la política

Los países latinoamericanos destinan en promedio del orden del 4% del PIB a educación en su conjunto. No obstante, si se compara la asignación de recursos públicos entregados a la educación superior en relación a los otros niveles educativos se constata que el comportamiento de los países es heterogéneo, siendo en promedio del orden del 19% (Ver tabla 8)

Si se analiza la evolución del gasto público en educación superior con respecto al total del gasto en educación entre los años 1980 y 2008 se verifica que en la mayoría de los países ha habido una reducción, con excepción de Costa Rica y Panamá.

En la actualidad, 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 Público Total en Educación (2005-2008)

Países	1980	2005	2006	2007	2008
Argentina	22,7	-	17,8	17,7	17,7
Bolivia	17,1	-	24,2		
Brasil	18,9	19,0	16,7	16,2	15,9
Chile	33,2	14,0	14,8	15,3	14,5
Colombia	24,4	13,8	14,6	-	22,0
Costa Rica	10,5	-	-	-	21,7
El Salvador	21,4	11,1	9,7	9,8	-
México	12,1	17,5	17,2	18,5	-
Panamá	10,8	-	-	-	22,4
Paraguay	16,5	-	-	19,1	-
Perú	-	10,7	14,4	13,6	15,7
Uruguay	19,0	21,8	22,0	-	-
Venezuela	25,5	-	47,3	43,5	-
Promedio	19,3	15,4	19,9	19,2	18,6

Fuente: Espinoza (2002); World Bank 2011. Data catalog. En <http://data.worldbank.org/data-catalog>.

Por su parte, el gasto privado, en relación al PIB se incrementó en promedio siendo heterogéneo en los distintos países. En efecto, en Chile, Colombia y Perú se observa un mayor gasto privado como porcentaje del PIB, mientras que en países como Uruguay y Venezuela la tendencia es a un mayor gasto público en educación superior como porcentaje del PIB (Ver Tabla 9).

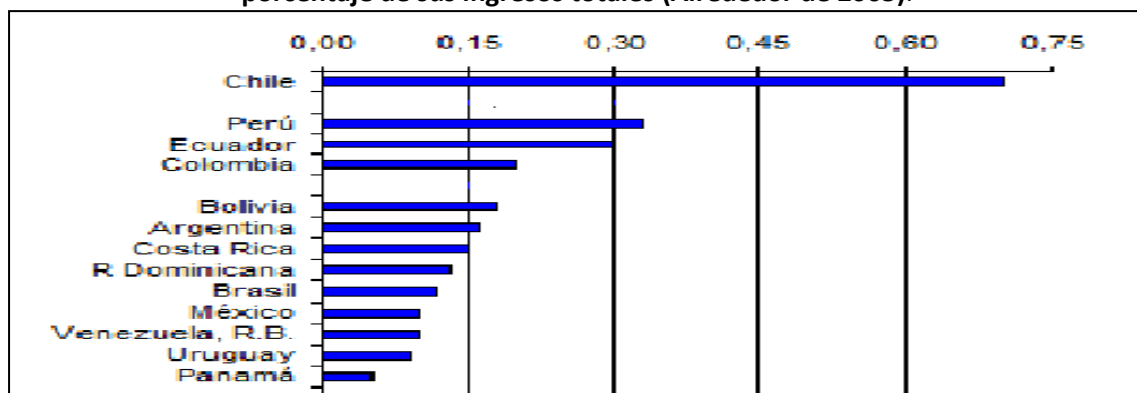
Tabla 9. Gasto en ES en América Latina como % del PIB Según Tipo de Fuente (2008)

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.

Todo lo anterior ha incidido en un incremento del financiamiento interno de las instituciones que han debido autogenerar recursos por diversas fuentes, 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 autofinancian 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 4).

Gráfico 4: 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).

Lecciones aprendidas y desafíos

Como consecuencia de la aplicación de las nuevas políticas de financiamiento en la región, se ha observado un incremento de la eficiencia interna, tanto de las instituciones como del sistema, lo cual plantea el desafío el mantener dicha eficiencia pero con calidad. Ello conlleva a desburocratizar las entidades estatales

A su vez, los cambios en los criterios de financiamiento han implicado una reducción de las actividades académicas no rentables en entidades públicas y privadas. Frente a ello, se requiere impulsar modelos de gestión estratégica en las instituciones, coherentes con su visión y misión institucional.

En otro orden de cosas, se corrobora que prevalece el criterio de autofinanciamiento por sobre otras modalidades en algunos países de la región. Al respecto, se plantea subordinar el autofinanciamiento a criterios académicos. De igual forma, se requiere asociar el financiamiento basal con criterios de desempeño. Además, se debiera asociar el financiamiento basal que el Estado entrega a las entidades estatales con criterios de desempeño que aseguren la consecución de las metas, el cumplimiento de los plazos y la eficiencia de los procesos.

6. CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO

Antecedentes

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.

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 sobre la base de las orientaciones que el propio Estado ha trazado. Para ello, es necesario disponer de herramientas y mecanismos de: control de avance, logro e impacto de las políticas y desarrollo global del sistema 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 la aplicación de las normativas existentes, exigir su cumplimiento y 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).

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 y a las empresas públicas y privadas como demandantes de servicios. En esta perspectiva, la educación es vista como un bien de consumo y no como un derecho ciudadano.

Contrastando esa definición se observa que en la región ha habido una disminución del rol protagónico del Estado en el marco de la implementación de economías neo liberales. De hecho, se ha debilitado el modelo de Estado Benefactor que asignaba un papel preponderante al Estado en la administración de los sistemas educativos.

En el campo de la docencia se ha pasado de una universidad orientada a satisfacer demandas sociales a una universidad orientada a satisfacer demandas y perfiles ocupacionales del mercado del trabajo. En el ámbito de la investigación se ha transitado desde una actividad focalizada en el desarrollo científico a otra que prioriza la transferencia tecnológica. En cuanto a los vínculos con el entorno se ha pasado desde una universidad preocupada de la promoción de la cultura y el servicio a la comunidad hacia una nueva institucionalidad que privilegia la prestación de servicios solicitados por el sector público y privado

En lo que concierne a la gestión institucional se ha transitado de una entidad que prioriza lo académico y la relevancia social de su actividad a un modelo en el cual se enfatiza la eficiencia y el autofinanciamiento.

Política: Asignar un nuevo rol al Estado en el ámbito de la educación superior
--

Resultados derivados de la política

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. Esta lógica se expresa, por ejemplo, en la apertura de nuevas carreras en función de una demanda por matrícula, más que una preocupación por satisfacer los

requerimientos 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.

Frente a la gran diversidad de las instituciones y programas que se imparten en América Latina los procesos de aseguramiento de la calidad se han hecho indispensables y se han implementado con diverso grado de consolidación y complejidad en los distintos países. Algunos como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, México, y El Salvador tienen sistemas consolidados. En otros casos como Paraguay, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Panamá, y Nicaragua son aun incipientes. Finalmente, algunos países como Venezuela, Honduras no cuentan con sistemas desarrollados. Asimismo, se observan diferentes modalidades y propósitos en la región. En algunos países se ha establecido un proceso de licenciamiento mediante el cual se evalúan las condiciones mínimas, y se establece la elegibilidad para la acreditación como ocurre con los casos de Chile y Colombia. La acreditación de carreras o programas, a su turno, puede ser voluntaria como ocurre en Costa Rica, Chile, Colombia, y Paraguay, o bien obligatoria como en el caso de Colombia y Argentina. También se da el caso de la acreditación de acreditadores como se ha establecido en México, Argentina, y Chile. En algunos países se ha dado un impulso importante a la acreditación de instituciones como en Argentina y Chile. En algunos países se ha desarrollado además un sistema de evaluación del aprendizaje en algunas carreras tal como acontece en Colombia, Brasil y Chile.

Lecciones aprendidas y desafíos

El rol que ha asumido el estado en el último tiempo ha ido acompañado por la implementación de políticas públicas que han propiciado el *laissez faire* sin establecer normas de resguardo y de regulación mínima que garanticen la equidad y la calidad que la sociedad le exige al Estado. Frente a ello es indispensable promover un Estado que oriente, entregue información, financie a sus instituciones, apoye y evalúe su buen financiamiento y su adecuación a los requerimientos sociales.

Asimismo, se ha generado una competitividad por los escasos recursos públicos existentes entre instituciones impulsada por la necesidad de subsistir en un marco de desregulación. Ello por cierto va en desmedro de propiciar una oferta de calidad que redunde en la formación de profesionales idóneos en la región. Para superar esta falencia es necesario que las instituciones desarrolle el trabajo colaborativo, articulado y en red.

De igual forma, el excesivo “clientelismo” ha hecho perder la responsabilidad social de las instituciones. Para dar cuenta de este fenómeno, el desafío es asociar el financiamiento público a actividades socialmente relevantes.

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
- 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. (2002). The global and national rhetoric of educational reform and the practice of in (equity) in the Chilean higher education system (1981-1998). Ed.D. Dissertation, School of Education, University of Pittsburgh.
- 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.
- Gonzalez, E. (2011). Las demandas de la nueva juventud y el proceso de transición entre educación media y superior. En CINDA (2011a) Transición entre la educación media y superior.
- 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
- 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>
- The World Bank (2006). World Development Indicators 2006. Washington, D.C., World Bank.
- Williamson, J. (1989). "What Washington Means by Policy Reform. Documento presentado a la Conferencia del Institute for International Economics en noviembre de 1989".