

# Mutaciones universitarias latinoamericanas

## Cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas

Claudio Rama



COLECCIÓN PAIDEIA SIGLO XXI





## **Mutaciones universitarias latinoamericanas**

Cambios en las dinámicas educativas,  
mercados laborales y lógicas económicas



# Mutaciones universitarias latinoamericanas

## Cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas

Claudio Rama



COLECCIÓN PAIDEIA SIGLO XXI



*Mutaciones universitarias latinoamericanas.  
Cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas*

Claudio Rama

Primera edición 2016  
D.R. ©2016 Instituto Politécnico Nacional  
Av. Luis Enrique Erro s/n  
Unidad Profesional “Adolfo López Mateos”, Zacatenco,  
Del. Gustavo A. Madero, C. P. 07738, Ciudad de México

Coordinación Editorial de la Secretaría Académica  
Secretaría Académica, 1er. Piso,  
Unidad Profesional “Adolfo López Mateos”  
Zacatenco, Del. Gustavo A. Madero, C.P. 07738, Ciudad de México

Diseño y formación: Quinta del Agua Ediciones, S.A. de C.V.  
Cuidado de la edición: Quinta del Agua Ediciones, S.A. de C.V.  
Coordinador editorial: Xicoténcatl Martínez Ruiz

ISBN: 978-607-414-538-0

Impreso en México / Printed in Mexico

# Índice

## PREFACIO

El otoño se disipa. Latinoamérica, educación y futuro	11
Latinoamérica, educación y futuro	13
El otoño se disipa	17
Referencias	19

## INTRODUCCIÓN

Las transformaciones de los mercados de trabajo y los desafíos de la universidad en América Latina	21
Los impulsos a la articulación de la universidad al mundo del trabajo	22
La desarticulación entre la Universidad y el mundo del trabajo	30

## CAPÍTULO I

La irrupción de nuevos modelos socioeconómicos, paradigmas educativos y lógicas económicas de la educación	33
La formación de un nuevo modelo económico	33
Bases de la transformación de los paradigmas tradicionales	35
La gestación de un cambio en la función educativa tradicional	39
El desequilibrio estructural entre los mercados educativos y laborales y su impacto en las configuraciones educativas emergentes	49

## CAPÍTULO 2

De la producción de capital humano a la producción de capital social	53
Introducción	53
El capital humano y los cambios en la dinámica económica	54
El capital intelectual y las universidades	57
El nuevo rol del capital social en el desarrollo	60
El capital social en el entorno digital	62

## CAPÍTULO 3

La educación superior en América Latina en el periodo 2000-2010: ocho ejes centrales en discusión	65
Introducción	65
Política: aumento de la regulación pública	66
Cobertura: continuación de la expansión de la matrícula	67
Calidad: instauración de las estructuras para el aseguramiento de la calidad	69
Posgrado: debilidad y privatización en la expansión del posgrado	71
Internacionalización: expansión autárquica de las universidades	72
Equidad: mayor atención en el ingreso	73
Mercado: menor expansión y mayor concentración de la educación privada	74
Nuevas tecnologías: expansión diferenciada de la educación a distancia	75
Conclusiones	76

## CAPÍTULO 4

Transformaciones en el mercado de trabajo de universitarios en América Latina	79
El aumento del egreso de profesionales universitarios en América Latina	79
Los impactos en los mercados laborales de profesionales universitarios en América Latina	82
Los salarios de los profesionales	87
Conclusiones	96

## CAPÍTULO 5

La creciente jerarquización institucional al interior de los sistemas de educación superior en Iberoamérica	99
Los modelos universitarios	99
Las dinámicas e impactos derivados de la masificación de la educación superior	102
De la diferenciación institucional a la estratificación sistémica	110
El aumento del egreso y la transformación de los mercados de trabajo	115
El aumento de los recursos financieros públicos y el papel de las agencias de acreditación	117

Las revistas académicas y las universidades de investigación	120
Conclusiones	124
CAPÍTULO 6	
La metamorfosis de la educación a distancia en América Latina: una nueva fase marcada por el ingreso de proveedores internacionales	127
Introducción	127
La fase fundacional de la educación a distancia en América Latina. Carácter público y modelo semipresencial	128
La primera reforma de la educación a distancia en América Latina. La irrupción del sector privado	132
La segunda fase de la educación a distancia en América Latina: la virtualización	134
La nueva fase de la educación superior a distancia en América Latina: la internacionalización de las instituciones a distancia	139
Conclusiones: la masificación de la educación a distancia	144
CAPÍTULO 7	
El nuevo escenario de la educación superior privada en América Latina	147
El crecimiento del sector privado universitario en la región	147
Las regulaciones públicas y la educación superior privada	151
El decrecimiento relativo de la educación superior privada	154
Crecientes niveles de calidad en la educación privada	157
La concentración como nuevo mecanismo competitivo de la educación superior privada	165
Diferenciación del sector privado y dinámicas de los distintos mercados universitarios	169
Tendencias de la educación superior privada	172
CAPÍTULO 8	
La educación superior en América Latina ante nuevos desafíos del ciclo económico	175
El nuevo escenario económico y social de América Latina: “la trampa del ingreso medio”	175
Las debilidades de los sistemas universitarios en América Latina	178

Crecimiento y diversificación de la educación superior con tendencia a su decrecimiento	181
La expansión de la educación a distancia y virtual como una de las respuestas	188
La reducida capacidad de cambiar el enfoque centrado en el grado y el bajo peso de la matrícula de posgrado	191
Conclusiones	197
CAPÍTULO 9	
Las transformaciones en la gobernanza universitaria en América Latina	199
Las universidades como organizaciones complejas	199
Diversidad de modelos históricos de organización y gestión universitaria	202
La complejización de la gobernanza universitaria	208
La transformación de los modelos tradicionales de gobernanza	213
¿Una nueva gobernanza universitaria en América Latina?	215
Conclusiones	221
Referencias	225
Nota	235
Sobre el autor	237

## PREFACIO

El otoño se disipa.  
Latinoamérica, educación y futuro

**L**atinoamérica es muchas Latinoaméricas, una afirmación así parte del reconocimiento de una colectividad plural, en tensión lingüística e histórica. Latinoamérica coexiste con diversos tiempos, pero no como conflicto irremediable, sino como regreso a la inagotable tensión que subyace a esa diversidad. Nuestras relaciones con la memoria, el pasado y la patencia de este presente pueden guiar hacia dónde y cómo dirigimos el futuro de una educación adecuada a la región, sin perder de vista su pluralidad, que es riqueza e identidad frente al ritmo de los intercambios con el mundo. La riqueza de esa pluralidad no debe confundirse con la desigualdad social, económica, educativa, ese lacerante abismo que no cesa y se agudiza mientras escribo estas líneas.

Nuestra percepción de los ejercicios democráticos en América Latina y la memoria latente de los regímenes dictatoriales nos avisan del riesgo plausible de la imposición de un pensamiento homogéneo –con criterios empresariales, incisivos, sin atisbo de sabiduría– en la educación superior. Existe una historia creada por el conflicto entre la tendencia homogeneizante –que anima la existencia de ese consumidor que siempre quiere lo mismo– y la defensa de la diversidad social, creativa y libre, a la par del desarrollo humano. En consecuencia, el análisis de la educación latinoamericana no es una mera descripción, no puede serlo. Hay una presencia crítica, un instante que es historia, un camino hecho de pasado, pero también de posibilidad y fraternidad. La construcción de mejores sistemas educativos en la región nos exige aprender del error, de lo contrario, no heredaremos a los que vienen más que

un lugar con enormes desigualdades, donde las tensiones y la pluralidad que nos enriquecen se volverán en su contra.

En este proceso hay una analogía que puede funcionar, la recupero de la obra de Octavio Paz: “La arquitectura es el espejo de las sociedades. Pero es un espejo que nos presenta imágenes enigmáticas que debemos descifrar” (1988, p. 465). Diríamos que la educación de cada país es el espejo de su sociedad. Nuestras sociedades son plurales, en el más amplio y constructivo sentido del término, y nuestros sistemas educativos, también. Estos últimos, al ser espejos, más que presentar enigmas, revelan con claridad irrefutable una realidad contrapuesta: miedo y anhelo de libertad, carencia y juventud, desigualdad y hambre de democracia, riqueza natural y una niñez descalza que nos espera. La realidad enigmática que “debemos descifrar” está frente a nosotros, en los ojos vívidos de un niño que, en vez de ocupar las aulas, habita un tiempo sin futuro; en los sueños de un joven que, en vez de nutrirlo, lo roen con desesperanza. ¿Qué heredaremos a los niños y jóvenes latinoamericanos sin una educación que cultive lo mejor de ellos?

En diversos análisis de la historia latinoamericana de los últimos cincuenta años se revelan contextos en los que destacan muestras de democracia que interactúan con ecos de dictaduras. Cicatrices que coexisten con memorias dolientes. Pero algo dejan en claro: que la región misma llama a ser renovada, a transitar hacia el cambio. Un cambio que busca algo merecido: la libertad en sus sociedades y en su educación. Sin embargo, en ese cambio no olvidemos el riesgo del desmantelamiento de las instituciones democráticas. La educación latinoamericana apunta hacia su valor social, ya no a secas, sino como un valor dialógico en dinamismo, cultivado por un intercambio entre el mundo y el uso avanzado –pero más humano– de la tecnología.

La tarea latinoamericana no es una sola, es múltiple. No resulta difícil ver que en esa multiplicidad hay una tarea colectiva y un anhelo que los une: la búsqueda de la democracia y de la libertad. Una tarea colectiva habitada por la posibilidad y la esperanza. Esta esperanza también nos advierte de un enorme riesgo contemporáneo, que es convertirnos en “instrumentos de nuestros instrumentos” tecnológicos (Paz, 1996, p. 18), de nuestros dispositivos móviles, o bien, de la posibilidad intencional de no ser tales instrumentos. En el corazón mismo de ese deseo intencional de no ser un instrumento está el ejercicio de la libertad.

## LATINOAMÉRICA, EDUCACIÓN Y FUTURO

Si comparamos la educación superior y el posgrado latinoamericano con otras regiones observamos el alcance de la primera gran tarea: el reto de la cobertura fue atendido a costa del nivel académico y la solidez de la formación. Los resultados de ampliación de matrícula universitaria atendieron la urgente necesidad de ofrecer un lugar en educación superior a la población joven de la región. Hoy la gran tarea para las instituciones de educación superior (IES) latinoamericanas es la de elevar el nivel académico y la solidez en la formación de profesionistas. El tema de la cobertura y la denominada “calidad” está interrelacionado con un fenómeno de la educación latinoamericana: el crecimiento de la educación privada con bajo nivel académico y un mayor peso en el carácter comercial de la educación superior. La segunda tarea es la precisión para articular las fuentes de financiamiento de las IES con los mecanismos para generar recursos mediante la capitalización del conocimiento producido. Los estudios regionales, los análisis que muestran las desigualdades sociales y económicas por regiones en el mundo, los centros donde se genera investigación e innovaciones tecnológicas y las condiciones que los posibilitan, entre otros, todo ello puede contribuir a una articulación más real de las formas que aseguren el financiamiento futuro de las IES.

Una tercera tarea para la educación superior y el posgrado latinoamericano, inaplazable por la rapidez de sus cambios, es la mejora y expansión de la educación a distancia. En América Latina hay que considerar una expansión significativa de la educación a distancia como forma para reducir la desigualdad social y educativa. Si recuperamos la investigación reciente (*E-Learning in Higher Education in Latin America*, 2015), observamos que la expansión con impactos relevantes y positivos para la población en general, depende de diversos factores como son la inversión en tecnología y el desarrollo de políticas educativas adecuadas. Es significativo que para algunas instituciones un estudiante en modalidad a distancia pueda ser más costoso en comparación a la modalidad escolarizada. En esos casos la inversión tecnológica para actualización de equipos, tutores, administración eficiente, si no son atendidos, representarán un riesgo para sostener, tanto la modalidad como su posible expansión significativa en Latinoamérica. Podemos observar que algunas IES han hecho de la educación a distancia un proyecto en expansión, sostenible y con resultados significativos. En el estudio *E-Learning in Higher Education in Latin America* se mencionan los ejemplos de las instituciones

mexicanas como son la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM; la Universidad de Guadalajara Virtual, Sistema Virtual de la U. de G.; la Universidad Abierta y a Distancia de México, UnADM; como muestras de ese desarrollo de la modalidad pública a distancia en el país.

A pesar de la inversión y ciertos desarrollos sólo el 19% de la educación en Latinoamérica se centra en la educación a distancia: "...while 16% are mainly based on a hybrid model and 19% are essentially centred on e-learning". (OECD, 2015, p. 68). La tarea de lograr una educación a distancia con impactos significativos nos exige atender temas imprescindibles, recupero algunos de ellos. Estos son, la inversión en infraestructura y eficiencia tecnológica, la reducción de costos y la sostenibilidad futura de la educación a distancia, el incremento de matrícula y la reducción del abandono; la continua actualización de docentes en pedagogías emergentes, el entendimiento e incorporación del acceso abierto en la producción, gestión y difusión del conocimiento que integra los contenidos curriculares de los diversos programas a distancia; la visión internacional y trilingüe de sus contenidos y de su oferta profesional, el uso de los recursos ya diseñados y operando en la región como es la red de repositorios latinoamericanos, entre otros.

Aunque la lista es extensa, hay otro aspecto imprescindible en el desarrollo de la educación a distancia, es el análisis de la experiencia internacional sobre los avances, retrocesos e inversiones en desarrollos tecnológicos recientes. Menciono sólo un ejemplo de múltiples casos, donde hay que valorar la experiencia internacional. Me refiero al caso de los cursos abiertos masivos en línea, MOOC por sus siglas en inglés o *Massive Open Online Courses*, que conllevan diversos retos no siempre mencionados. Hay un balance a considerar para los futuros diseños e inversiones en MOOC (OECD, 2015), a saber, no siempre se otorgan titulaciones porque sigue siendo difícil establecer una evaluación del conocimiento ofertado, lo cual genera desconocimiento y prejuicio. Su sostenibilidad financiera tiene que considerar el diseño de mecanismos que les permitan seguir siendo masivos, gratuitos o de bajo costo, frente a las exigencias tecnológicas y especializadas que requieren. Otro gran tema que ha de valorarse en la región es el grado de abandono que tienen estos cursos. Hay diversos factores que intervienen pero es clara su imposibilidad de ofrecer la experiencia presencial.

La experiencia y efectos resultantes de las primeras acciones de cursos masivos y abiertos en línea generada por Dave Comier y Bryan Alexander, Universidad de Stanford; mostraron un aporte y una construcción capaz de

atender y democratizar el conocimiento universitario, pero no como una panacea, son perfectibles, lo cual muestra su potencial para Latinoamérica. Si analizamos la experiencia internacional, enfocándonos a las necesidades y particularidades latinoamericanas, serán más redituables los cursos masivos, pero incorporarlos acríticamente sin ver el recorrido y puntos perfectibles mostrados en otros países nos suma años de retraso.

La cuarta tarea tiene que ver con un conjunto de preocupaciones interrelacionadas y condensadas en un solo tema: el derecho al empleo. En un proyecto educativo socialmente justo se tendrá que considerar, seriamente, la inversión de recursos para democratizar el uso de tecnología de la información y comunicación, que aporte habilidades requeridas en los ámbitos actuales de trabajo. Tal inversión en TIC puede estar guiada por el enfoque en el acceso abierto no comercial a la investigación y a la información reciente. El uso de TIC y su continua actualización son herramientas que permiten mejorar significativamente los objetivos de enseñanza y la correspondiente actualización de los contenidos curriculares. La actualización de programas de estudio no siempre ocurre al ritmo de los retos que afrontamos día a día en el trabajo. La incorporación de tecnologías de la comunicación tiene que ampliarse y democratizarse, sobre todo si se busca utilizar la educación a distancia como una forma para llegar a lugares con claras desigualdades de acceso a la educación superior y al posgrado.

Las posibilidades a distancia, así como las híbridas o semi-presenciales de acceso a la actualización y a la investigación reciente, dependen –en gran medida– de infraestructura e inversión tecnológica que no esté únicamente enfocada a las zonas urbanas, como actualmente observamos. Este tema se relaciona con el de la empleabilidad y su sostenimiento mediante TIC que permitan la actualización de contenidos curriculares enfocados a las necesidades más sofisticadas del empleo. El egreso de profesionistas creció en Latinoamérica pero no así las ofertas de empleo adecuado. Incluso el tema del ingreso salarial puede verse impactado por el aumento de los egresados de educación superior sin empleo. El tema es prioritario porque sin empleo ¿qué tipo de equidad y sociedad construimos? Las sociedades latinoamericanas no necesitan programas de dádivas sino empleos dignos. El tema en particular tenemos que considerarlo en el contexto de una población joven que está en riesgo. (OIT, 2013)

La quinta tarea es la de analizar y considerar críticamente lo que significó y significará el crecimiento de la matrícula de las universidades privadas en

América Latina. Entender los efectos que tuvo el crecimiento de la educación superior ofertada por universidades privadas sin regulación de calidad, sin inversión en investigación, sin enfoque en beneficios sociales, sino con una visión mercantilizada de la educación superior; es uno de los temas claves para la región latinoamericana. Recuperar los diversos análisis sobre el comportamiento de la educación superior privada en América Latina, muestran que es la región con mayor matrícula en el sector privado del mundo. Latinoamérica observó un 49% de su matrícula de educación superior en el sector privado de acuerdo con el análisis de PROPHE, *Program for Research on Private Higher Education*, (Levy, 2011, p.4). En otro estudio, *E-Learning in Higher Education in Latin America*, se presenta la cifra del 48.6% de matrícula privada en Latinoamérica en relación a la media de la OCDE de 30% (OECD, 2015), exceptuando los siguientes países Cuba, Uruguay y Argentina.

En el informe *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution* (UNESCO, 2009), puede observarse que la matrícula en educación superior en América Latina se ha incrementado debido a la oferta del sector privado, pero como un objeto de comercialización (UNESCO, 2009). Esto se relaciona directamente con el tema del empleo y el ingreso. Se puede destacar que a mayor número de profesionistas egresados pero sin una oferta laboral tenemos el fenómeno del desempleo profesional, que empuja a bajar el ingreso salarial debido a una sobreoferta aparente, es decir, baja el poder adquisitivo y el salario de un profesionista que aún con educación universitaria tendrá el nivel salarial de un egresado de educación media superior debido a la sobreoferta aparente de egresados de educación superior con matrícula privada. Este fenómeno agudiza otro problema: el de la desigualdad. En otras palabras, ese fenómeno de empleabilidad no afectará mayoritariamente a un egresado de universidades privadas llamadas de élite y, en segundo lugar, evitará algo crucial para Latinoamérica: la movilidad social. El fenómeno es mucho más complejo como el lector podrá observar en los capítulos de este libro.

El cultivo del pensamiento crítico, de las capacidades creativas y de la ética como guía para la construcción presente del futuro son condiciones previas de la siguiente tarea. La sexta tarea es la valoración del futuro y los riesgos que ya hemos asociado a la construcción del futuro –desde el presente– no sólo de la educación sino de nuestras sociedades. Los riesgos para el futuro de la educación y de las sociedades, no sólo latinoamericanas sino de la humanidad en general, tendrán que medirse y considerarse prioritariamente en este presente desde donde podemos diseñar las estrategias

para el desarrollo científico-tecnológico y el impulso a la innovación en la educación universitaria. Algunos de estos riesgos quedan asociados a la innovación tecnológica que hoy nos comunica e informa; al desarrollo de la inteligencia artificial, la inversión en biología sintética, el riesgo de la subsistencia alimentaria, la alteración del medio ambiente, entre otras. Pensar el valor del futuro también se refiere a la imprescindible dimensión ética de lo que hoy se impulsa en la educación latinoamericana.

Antes de inclinarme a un cierre, es oportuno mencionar la imbricación de los temas presentados en la colección de ensayos de este libro que ahora se abren al lector; algunos temas sólo han sido lejanamente esbozados en las páginas previas. Los diversos capítulos del libro se enlazan, se tejen y se complementan uno a otro. El lector escuchará, a través de esta colección de ensayos, una voz repetirse a sí misma con una constante: no existe un tema único sino diversos y complejos. La visión panorámica de la educación latinoamericana ofrece múltiples temas analizados y cohesionados por la lucidez y la visión especializada que Claudio Rama nos deja en *Mutaciones universitarias latinoamericanas. Cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas*. El autor y su lector tienen un punto en común y una tarea compartida. El punto en común para ambos es este libro como inicio de análisis posteriores. La tarea será transitar y dialogar con las complejidades de la investigación y la visión panorámica de una región que clama por la reflexión y la inteligencia constructiva, dos características del libro que honra a la colección que le da cabida: Paideia Siglo XXI. Me encamino al cierre.

## EL OTOÑO SE DISIPA

Una imagen fue el título y punto de inicio de este prefacio: el otoño. La imagen reclama su lugar y se resiste a ser olvidado. Me exige abrirle paso, analizar la educación en la región conlleva esta exigencia incrustada en la memoria: no permitamos que América Latina sea un otoño que se disipe antes de su plenitud. Latinoamérica es más que cifras, gráficas y *rankings*: es futuro, es un laboratorio, es esperanza y sobre todo libertad. En los análisis sistemáticos de la educación latinoamericana ya hay un grado de historia y en la condición histórica hay una búsqueda por trascender lo que nos asfixia, lo que aniquila la libertad. Quizás el grado de desarrollo educativo latinoamericano respecto a las otras regiones en el mundo, provee una conciencia

de la inmensidad del desafío. En el corazón mismo de ese desafío hay que considerar una pregunta sencilla: ¿en qué grado la educación viable para algunos sistemas económicos o empleadores no disipará esa búsqueda de libertad, el anhelo por el desarrollo humano equitativo, el de una educación social y éticamente significativa para el futuro?

Nuestra continua interlocución ocurre con lo que está frente a nosotros, una realidad con la que dialogamos día a día. Por un lado delineada con el sueño de la educación que queremos para los millones de niños y jóvenes latinoamericanos y, por el otro, con lo que la realidad nos exige entender y transformar ahora. Una realidad tejida de contrasentidos. Si partimos de este instante frente a nosotros, busquemos ver más allá de lo inmediato, busquemos crear un futuro desde el instante presente, uno donde no se repita el incontenible contrasentido que disipa un otoño que apenas nace, donde no se vuelva a permitir el silencio y la vergüenza del terror. Cuarenta y tres anhelos ahora son parte de la búsqueda latinoamericana por la educación que necesitamos. Las palabras son presencia y ahora epílogo, en esa condición abren nuevos ciclos. Que estas palabras ya publicadas como inicio y final, como un epílogo (Martínez Ruiz, 2015) sean posibilidad, esperanza y un comenzar de nuevo:

Si bien el futuro de la educación es incierto, algo está en nuestras manos. Cuando este [libro]...llegue al lector, habrán transcurrido [más de] trescientos sesenta y cinco días de un otoño que se desvaneció cuando apenas comenzaba, un otoño incrustado en la memoria: cuarenta y tres historias en pausa, detenidas en el silencio. Punza el dolor indecible de cuarenta y tres miradas que son silencio, pero también, anhelo, y quieren ser voz. No hay voz si no hay quien escuche. Podemos escuchar: que ese silencio sea el sol y la tierra de un campo donde florezcan cuarenta y tres formas de esperanza y libertad. Algo será cierto y nos pertenece. Seamos los hortelanos de esa tierra, para que niños y jóvenes no olviden, sean vida plena, habiten sus sueños y, al hacerlo, escuchen en el silencio desbordante, a la esperanza y a la libertad hablándoles en sus cuarenta y tres formas. (pp. 13-14)<sup>1</sup>.

Xicoténcatl Martínez Ruiz  
ZACATENCO, CIUDAD DE MÉXICO

<sup>1</sup> Nota: las palabras en corchetes son añadidos míos para este libro.

## REFERENCIAS

- Levy, D. (2011). The Decline of Private Higher Education. *PROPHE Working Paper Series WP* No. 16. Revised and published as: Levy, D.C. (2013). The Decline of Private Higher Education. *Higher Education Policy*, 26, 25–42. Recuperado de: <http://www.prophe.org/en/working-papers/the-decline-of-private-higher-education/>
- Martínez Ruiz, X. (2015). *Innovación Educativa*, 68 (15), pp.13-14. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ie/v15n68/v15n68a2.pdf>
- OECD (2015), *E-Learning in Higher Education in Latin America*. París, FR: Development Centre Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209992-en>
- Organización Internacional del Trabajo (2013). *Global employment trends for youth 2013: A generation at risk*. Ginebra, SUI: ILO.
- Paz, O. (1988). *El Peregrino en su patria. Historia y política de México I*. México en la Obra de Octavio Paz. Madrid, ES: FCE.
- Paz, O. (1996). Conjunciones y disyunciones. En *Obras completas, 10 Ideas y costumbres II, Usos y símbolos*. México: FCE.
- UNESCO (2009). *Trends in Global Higher Education. Tracking an Academic Revolution*, París. FR: UNESCO. Recuperado de: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/trends-global-higher-education-2009-world-conference-en.pdf>



## INTRODUCCIÓN

### Las transformaciones de los mercados de trabajo y los desafíos de la universidad en América Latina

**E**l presente libro gira alrededor de diversos ejes de las mutaciones de los sistemas universitarios, de cara a introducir nuevas dinámicas para responder a los cambios en los mercados laborales y económicos y responder a las nuevas demandas y entornos socioeconómicos. La mutación es vista como una alteración en el ADN mismo de los sistemas universitarios y que además tiende a producirse súbita y espontáneamente en alguno de los múltiples componentes de esos sistemas. Tiende a aparecer en actores, modalidades, formas de gestión o dinámicas educativas nuevas.

Los diversos capítulos provienen de una serie de artículos publicados en tiempos recientes que propenden a mostrar desde diversos ejes problemáticos las tensiones y dinámicas de estas mutaciones. Entre ellos, de los mercados de trabajo, de las nuevas modalidades educativas y de sus tecnologías asociadas, desde las demandas de investigación o desde los procesos de organización y aprendizaje. También propenden a analizar tales dinámicas asociadas a los cambios en los paradigmas intelectuales y de nuevas visiones sobre la propia economía del conocimiento. En tal sentido, concibe que además de cambios en los mercados de trabajo y en las dinámicas universitarias, está en curso una transformación de los marcos teóricos a partir de los cuales se analizaban el rol de la formación universitaria y de las tareas de la enseñanza superior en la dinámica económica y de los mercados de trabajo.

La línea conductora es el análisis de diversos cambios –muchos aún confusos e incipientes, otros ya consolidados– que se están produciendo en los sistemas universitarios y como estos se articulan e impulsan– o al tiempo derivan –de transformaciones en los mercados laborales y los ámbitos del

conocimiento. Busca también identificar las resistencias y los factores hacia nuevas configuraciones tanto convergentes como divergentes de los diversos sistemas latinoamericanos. Una primera redacción de los capítulos del presente libro fueron publicados en diversas revistas arbitradas o libros, permitiendo analizar desde perspectivas y áreas diferentes la compleja articulación entre la nueva economía, las transformaciones en los mercados laborales, las dinámicas emergentes universitarias y los nuevos enfoques sobre la formación universitaria.

El contexto actual está marcado por una creciente sociedad capitalista del conocimiento. El capitalismo se ha ido transformando en su evolución y hoy estamos ante una sociedad que crecientemente se caracteriza por una dinámica de funcionamiento donde la división social y técnica del trabajo, las estructuras de clases y grupos sociales, los motores impulsores de creación de valor y de desarrollo de la economía y la conformación social se basan en el uso, en la creación y en la distribución del conocimiento, como ejes del aumento de la productividad y de la creación de un mayor nivel de valor agregado. Esta incorporación del conocimiento en el proceso del trabajo está al tiempo estructurando una nueva forma de relación entre el hombre y la naturaleza, marcada predominantemente por la tecnología, y está ahora expresada en lo digital.

#### LOS IMPULSOS A LA ARTICULACIÓN DE LA UNIVERSIDAD AL MUNDO DEL TRABAJO

El sistema capitalista se ha caracterizado por un funcionamiento histórico de varias fases y etapas en su desarrollo. En esta fase los motores de su funcionamiento e impulso ya no son los molinos de viento, los ferrocarriles, la cadena de montaje o la mecanización. En el actual escenario la digitalización se constituye en el motor central y al tiempo que crea una nueva relación entre el hombre y la naturaleza, impulsa la automatización y transformación de todas las estructuras productivas, cambiando la forma en que producimos, consumimos, nos transportamos e interactuamos.

En este escenario, se está superando el rol central de los viejos factores, como el capital, la tierra y el trabajo, que marcaron las teorías del capitalismo clásico. Irrumpe el conocimiento como nuevo factor de producción y eje central del incremento de la productividad y que ha permitido un enorme

desarrollo en las sociedades de los últimos años. El conocimiento como factor económico impulsa un paradigma tecno-económico, que transforma la base productiva al generalizarse a toda la sociedad, marcando los ejes de todas las áreas de la producción y al tiempo promueve nuevas competencias profesionales y nuevos requerimientos de formación y capacitación de los recursos humanos. Transforma el óptimo de producción más eficiente al promover nuevas tecnologías que logran mayores niveles de producción y de productividad con costos unitarios menores. Ello hace que se generalice el paradigma digital, y, en este contexto, nuestros sistemas universitarios, inscritos en la sociedad, están sujetos a la experimentación de fuertes cambios para responder a las múltiples demandas de los mercados y las sociedades.

Los ejes de este escenario social, se apoyan en la creación de riquezas que se sustentan en la innovación, y donde la producción crece permanentemente por la activación de procesos o productos innovadores. Históricamente, conforme se introdujo la cadena de montaje fordista en el siglo XX, desaparecieron las viejas manufacturas y se tornaron obsoletas las viejas máquinas y las propias competencias laborales de quienes realizaban los trabajos previos. Igualmente acontece en el siglo XXI con el ingreso de las máquinas digitales de control numérico, que impactan y tornan obsoletas la industria fordista mecanizada así como las competencias laborales correspondientes, el tipo de trabajo y la propias empresas estructuradas para producir en ese entorno, en tanto procesos de trabajo y producción asociados a los tradicionales ámbitos analógicos y mecánicos que están en franca desaparición. Igualmente, la introducción de nuevas lógicas y formas de organizar y transmitir el conocimiento y de adquirir las competencias correspondiente a los nuevos trabajos y conocimientos, hace que se estén tornando obsoletos las tradicionales pedagogías, así como los currículos y estructuras institucionales educativas. Las nuevas formas de creación de riqueza, muestran que la innovación es el eje central del crecimiento de las sociedades, lo cual a su vez también determina el nuevo rol de la educación y del conocimiento. Ya no se trata de transferir entonces conocimientos del pasado, sino de su creación y a la vez de reciclaje de las competencias existentes. Con la digitalización, por ejemplo, desaparecen puestos del trabajo de tipógrafos e irrumpen trabajos de *community manager*. En tal sentido, no se trata meramente de la desaparición de las máquinas, sino que además las antiguas competencias y los procesos educativos asociados dejan de ser pertinentes.

No es este un proceso mecánico, rápido ni exento de conflictos. Nunca lo ha sido, y para ello basta recordar a los “ludistas” que rompían las máquinas mecánicas en el siglo XIX, porque sus competencias habían perdido utilidad y perdían sus empleos en el contexto del fuerte cambio tecnológico de entonces. Sin embargo, la actual expansión y renovación del conocimiento no se puede comparar con el mundo pasado en lo que respecta a la diversidad del conocimiento ni la velocidad de aumento de la división social del trabajo como factor impulsor del crecimiento económico. Se proyecta que en las próximas décadas, y cada vez con mayor intensidad, el conocimiento global, la masa del capital cognitivo de la sociedad, se incremente en dimensiones muy superiores y en tal sentido, el mercado, en tanto ámbito de intercambio de productos y servicios cada vez más especializados y diferenciados, continuará aumentando y expandiéndose en dimensiones también mayores. Este fenómeno continuará transformando las demandas de mercado laboral y la complejidad de las competencias requeridas. Cada vez más se requerirá tanto capacidades de creación de conocimiento, como de actualización, innovación y reciclaje de esas capacidades, como dinámicas centrales en sociedades regidas por el capitalismo cognitivo, que fija las rutas de la división del trabajo y de las economías mundiales más dinámicas y que también se apoya por ende en los sistemas de formación universitarios y de investigación científica.

Estamos frente a una nueva división internacional del trabajo que ya no se basa centralmente en el intercambio de productos manufacturados contra productos no manufacturados, sino en la densidad tecnológica de los procesos de producción, en el nivel de conocimiento incorporado y en el monopolio del conocimiento sobre el cual se soportan los procesos de creación de valor. Desde la región no se trata de negar la exportación de productos primarios agrícolas o mineros, sino de incorporarles conocimiento en sus cadenas de valor respectivas, de alcanzar su valorización indirecta a través de conocimiento logístico, estudios de mercado, nuevas tecnologías o mayores niveles de innovación. El mundo y los mercados mundiales se basan en este nuevo escenario de conocimientos, lo cual obliga a releer el funcionamiento de los sistemas educativos –y especialmente los universitarios– repensando los enfoques curriculares, los sistemas de aseguramiento de calidad, los mecanismos de acceso, las lógicas internacionales, los sistemas de educación especializados y las formas de gobernanza, así como los mecanismos de ingreso a la educación superior y su egreso.

Estamos frente a un cambio de dimensiones societarias donde todo está cambiando y en tal sentido debemos promover las modificaciones en la formación profesional de acuerdo con el nuevo escenario mundial en el que estamos inmersos. Los modelos pensados para interpretar este nuevo rumbo son múltiples y variados. Una vasta legión de autores han caracterizado la nueva estructura de la sociedad en términos de sociedad post-capitalista, sociedad post-industrial, sociedad del conocimiento o sociedad de la información, entre otras conceptualizaciones. El mundo académico ha seguido claramente estas reflexiones y ha planteado desafíos cruciales para nuestros sistemas universitarios.

El mercado mundial está siendo muy dinámico como resultado del aumento del conocimiento y de su impacto en el aumento de la división social y técnica del trabajo, que plantea más competencia entre las personas e instituciones y nuevas competencias y ofertas de bienes y servicios. Ello aumenta y estimula la capacidad de los países de exportar los productos con mayor valor agregado, siendo el más importante el conocimiento en tanto insumo fundamental de las nuevas producciones. Con ello los países buscan especializarse en la producción de productos con mayor componente de trabajo capacitado y especializado. Buscando ese objetivo, alguna vez el antiguo canciller de la República Federal de Alemania (1974-1982) Helmut Schmidt, expresó que él soñaba que la futura Alemania solo produciría planos y que ese era el centro estratégico de su política. Este principio competitivo del conocimiento es el factor de impulso a cambios en el posicionamiento en el comercio internacional favoreciendo productos en función del valor agregado y del aporte de innovación y conocimiento, más allá del tipo de productos y sector. La nueva revolución de la biotecnología permite un nuevo rol del sector primario alimenticio.

La innovación continua, que es el sistema que crea nuevos conocimientos, implica también nuevos paradigmas de aprendizaje: aprender para investigar, aprender con competencia, aprender con flexibilidad, poniendo el énfasis en el capital humano. Cuando se estudió la pobreza del mundo y se hizo una evaluación de por qué los países eran pobres en la década del sesenta, se descubrió que la pobreza derivaba de la carencia de capital humano y que la distribución del ingreso a escala global se asociaba con el capital humano, que en aquel momento era la suma de años de las personas. Cuando se analiza la población económicamente activa, y se detiene en los años de estudio de la población en los distintos países, se observa como aquellos con menores

niveles de ingreso son los que tienen menores niveles de escolarización. Por ello, los estudios muestran que al aumentar un año de escolarización de la población económica activa, se llega a alcanzar un 20% de incremento de la productividad nacional.

El nuevo paradigma tecnológico se sostiene en la incorporación y el impacto de procesos de digitalización del trabajo. Esta muestra que actualmente la creación de riqueza se apoya en sociedades y economías en red y, a la vez, en universidades apoyadas en redes globales, tanto de creación de conocimiento como de formación de competencias. Sin capital humano con capacidad de investigación y creación de conocimientos dentro de entornos más globalizados, no habrá posibilidades de convivir plenamente en forma igualitaria en un mundo que se renueva y crea constantemente nuevo conocimiento, que propicia carrera de creatividad, educación en redes colaborativas en escenarios virtuales internacionales, y nuevas articulaciones a los espacios de trabajo y producción.

En este escenario, inclusive se rediscute en América Latina, los paradigmas dominantes de las ofertas educativas y de la investigación, poniendo en tela de juicio que la industria sea el único centro de la innovación y mecanismo exclusivo para superar los términos de intercambio desigual. El capitalismo industrial, ha creado el mito de que la industrialización es el eje central del crecimiento. El pensamiento cepalino de los 50, como lo sostuvo ampliamente Raúl Prebisch al verificar la existencia de términos de intercambio desigual entre el campo y la ciudad así como entre el centro y la periferia reafirmaba la visión industrialista como eje del desarrollo y la innovación. En las últimas décadas, al calor de la crisis de la sustitución de importaciones, hemos la región ha retomado el camino de la re-primarización, pero se ha mantenido sin embargo vigente un paradigma, según el cual los productos primarios no permiten incorporar conocimiento y que el modelo agroexportador no tienen ventajas comparativas de largo plazo al no ser un centro de innovación. La actual crisis de los precios internacionales asociados a caídas de la demanda reafirma ese enfoque.

Sin embargo, crecientemente hemos empezado a encontrar enormes cambios productivos asociados a la biotecnología y a nuevas formas de producción y de logística. El conocimiento es el eje determinante en la producción y por ende en la oferta y en los precios. Un caso de necesario análisis refiere a los cambio en la industria petrolera mundial actualmente resultado de fuertes innovaciones e incorporación de técnicas y de nuevos

conocimientos que han permitido aumentar la producción creando una oferta derivada del “fracking” en Estados Unidos e impactando de manera drástica en la caída de los precios internacionales. Ello muestra como los recursos naturales están cada vez más sujetos a movimientos asociados a los conocimientos incorporados y al aumento del valor agregado cognitivo. La oferta y la demanda agropecuaria y minera y la creciente exportación están dinamizadas por la incorporación de conocimientos. Un caso es la industria ganadera, que en el siglo XX, se apoyaba en la producción extensiva y que hoy depende de desarrollos genéticos, de trazabilidad y de logística que han cambiado el negocio a escala mundial. (Pérez, 2012). Ello muestra que la nueva articulación entre economía, mercados de trabajo y sistemas universitarios está en el centro del triángulo del desarrollo en la región. Así, corresponde investigar cuáles son los cambios y las reformas de los sistemas universitarios, en un contexto donde los mayores desafíos refieren a la necesidad de aumentar la cobertura, la calidad, los posgrados, la gestión, la pertinencia y la investigación.

La región está inserta en un proceso de masificación importante de la educación superior: en 1970, la población universitaria en la región era de apenas 1.6 millones de estudiantes, que representaban no más del 7 % de la matrícula y para el 2015 hay más de 24 millones de estudiantes, que representan el 43 % de la cobertura entre los jóvenes de 20 y 24 años, según el Instituto de Estadística de la UNESCO ([www.data.UIS.unesco.org](http://www.data UIS.unesco.org)). Esta masificación al tiempo ha sido el factor que ha contribuido a la feminización del trabajo y probablemente ha facilitado la urbanización. Esta ampliación de la cobertura por sus impactos en la calidad y la diferenciación, también ha impulsado a la regulación del sistema universitario, haciendo que los sistemas de educación superior dejen de funcionar predominantemente bajo lógicas de autonomía, independencia o libertad del mercado, y comiencen a estar acotados bajo lógicas de regulación. La masificación y la diferenciación, imponen que las instituciones tiendan a funcionar bajo parámetros comunes, pasando enfoques aislados de las universidades a enfoques sistémicos gubernamentales. Así como se ha pasado desde enfoques de comunidad de aprendizajes centradas solo en el aula a enfoques de comunidades institucionales con movilidad académica y créditos, hoy se está pasando desde enfoques del aprendizaje bajo lógicas centradas en la institución, hacia aprendizajes bajo lógicas sistémicas que imponen movilidad estudiantil, comunidades articuladas y múltiples trayectorias académicas interinstitucionales, a estándares

mínimos de calidad y sistemas de información de cara a mercados laborales más exigentes y competitivos.

Las nuevas regulaciones sistémicas, fundamentalmente derivadas de los acuerdos y convenios internacionales y procesos de integración, así como de prácticas que realizan los gobiernos en sintonía con otros marcos reguladores de otros países marcan el camino del aprendizaje con tendencias similares en todos los países, caracterizados por procesos de evaluación, regulación, sistemas nacionales de créditos y estándares globales con sistemas de reconocimiento y movilidad, como forma de mayor pertinencia y de capacidad de respuesta a las demandas sociales y del trabajo. Ello es impulsado por el aumento y la diversidad de instituciones, en tanto el aumento de la cobertura promueve mecanismos de diferenciación para facilitar el acceso y la formación diferenciada de competencias, irrumpiendo en tal sentido nuevas tipologías universitarias que van abandonando el modelo único de la universidad profesional como la panacea del desarrollo universitario que caracterizo y aún lo hace en múltiples visiones, el paradigma universitario del continente. Se desarrollan así dinámicas institucionales universitarias diferenciadas que permitan múltiples recorridos y comunidades de aprendizaje articuladas en red, como mecanismo de respuesta a demandas diferenciadas. . Aparecen una diversidad de universidades multiculturales e indígenas, universidades tecnológicas, universidades a distancia, universidades virtuales, que al tiempo requieren amplios sistema de articulación y movilidad y por ende estándares y políticas de aseguramiento de la calidad.

Se requieren universidades diversas y diferentes, con múltiples ofertas, modalidades y niveles, con miras a cubrir la mayor cantidad de opciones del sistema laboral y de la división social y técnica del trabajo y del mundo del conocimiento. Un sistema poco diferenciado, como el que caracteriza a una parte importante del continente, cuyas diferenciaciones en varios países se restringen a instituciones públicas o privadas, o solo técnicas o universitarias, limita las comunidades potenciales de aprendizaje, las propias oportunidades de formación de la gente y sin duda las capacidades de un aumento de la división técnica y social del trabajo y de los mercados económicos. El eje de la diferenciaron institucional se asocia a la expansión del conocimiento y el aumento de la complejidad y especialización de los mercados de trabajo y de producción. Cuanto más los mercados de trabajo y de producción se expanden más se requieren nuevos procesos de formación en esos campos de conocimiento, y que a su vez se asocian a nuevos trabajos y tareas, en

tanto la división técnica y social del trabajo es resultado de la expansión del conocimiento y de las tecnologías.

La expansión del conocimiento implica más investigación, más formaciones especializadas de posgrado y de estudios doctorales, más diferenciación institucional. El conocimiento expande –y también contrae en otros ámbitos dado el carácter de la “innovación destructiva” del nuevo conocimientos– el mercado de trabajo, los puestos y las tareas. Y al tiempo, obliga a las instituciones y programas a nuevas diferenciación y especializaciones. En tanto estos impulsos diferenciadores no son posible de cubrir bajo una sola institución o tipología institucional, se requieren sistemas diferenciados que cubra las diversas demandas con calidad, lo cual promueve nuevas instituciones. El mundo actual del trabajo, las demandas de competencias de los mercados en su más amplia visión, tienen probablemente más de 400 mil certificaciones, que no es posible responder ni con que un solo sistema local o internacional, ni mucho menos una sola institución. Ello en consecuencia promueve la cooperación, la establecimiento de lazos de colaboración institucional, dinámicas de movilidad, de reconocimiento y también de regulación. Es parte de una división internacional del trabajo académico y de formación docente, cónsona con sistemas más diferenciados a escala global

Ahora bien, sin lugar a dudas, la internacionalización y la mercantilización son ejes que marcan este escenario de la formación universitaria. En este contexto en América Latina, estamos frente a sociedades desiguales, de escasa productividad y donde la modalidad humana dominante del trabajo se basa en la fuerza bruta. Y donde el desafío es impulsar la mutación universitaria para impulsar el conocimiento y dinámica de trabajo basadas en el uso de “materia gris”. Ello impone colocar a la universidad en el rol central de una nueva construcción social, a que se convierta en palanca de la transformación societaria a través de la formación de capital humano especializado y el uso del conocimiento como factor de producción, lo cual implica la masificación –con calidad– de la educación superior. No es posible pensar en islas de capital humano: si no se alcanza el 80 % de la cobertura universitaria como sucede en los países desarrollados, no se logrará construir una matriz productiva de la región apoyada en el uso del conocimiento y permitir mayores niveles de productividad y salarios. Ello impone la necesidad de continuar con la masificación de la educación superior. Hemos sin duda alcanzado niveles del 43 % de cobertura en la región, pero cuando se observan las diferencias en las tasas de cobertura entre las capitales y las

ciudades del interior de nuestros países, se ve la amplia desigualdad que tienen los sistemas de educación superior. La cobertura en el interior de muchos países y en algunas regiones es muy escasa, al tiempo que en las capitales, y con mayor intensidad en algunos barrios y grupos sociales de los países se encuentran niveles de cobertura elevados y similares o superiores a los de un país desarrollado. Estamos en este sentido ante una masificación desigual regional y socialmente. Pero también la masificación incluye enormes diferencias de calidad y donde la supuesta igualdad en el título, no se correlaciona con la igualdad en términos del capital humano y del aprendizaje efectivo obtenido y de las competencias, que en la actualidad, se constituyen en el instrumento de medición del capital humano y no meramente de los años de estudio como acontecía en los marcos teóricos iniciales del capital humano en los sesenta.

#### LA DESARTICULACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD Y EL MUNDO DEL TRABAJO

El escenario dominante de reflexión intelectual en el tema que nos convoca, asume la existencia de cambios en los mercados laborales como resultado de transformaciones tecnológicas, y como ellos van impactando diferenciadamente en la introducción lenta de nuevas dinámicas universitarias. Se asume que más allá de la existencia de resistencias y dificultades de ajuste, en el largo plazo los sistemas universitarios tienden a articularse a las demandas sociales, los avances del conocimiento y las tecnologías educativas. La diferenciación institucional, las competencias en los mercados de demanda y de oferta y la política pública tiende a impulsar mayores niveles de pertinencia. Este enfoque sin embargo, ha sido complejizado y relativizado. Algunos análisis reconocen la existencia de fuerzas y dinámicas propias que limitan las articulaciones mecánicas a las condiciones externas, tanto de los conocimientos como de las demandas de mercado y de las personas. La articulación entre impulsores y resistencias a las transformaciones determina el carácter de las transformaciones y de las formas de la articulación a las demandas externas. La fuerza de la tradición y las configuraciones organizacionales han sido consideradas como la más importante de la llamada “dependencia del camino”, que como traducción literal del inglés del concepto de *path dependence* o *path dependency*, refiere a las “trayectorias dependientes”, que

se producen como resultado de procesos que dependen de la secuencia de decisiones tomadas por los propios actores en función de sus propias visiones y no sólo de las condiciones del momento o de los impulsores externos a la articulación de las instituciones a las fuerzas dominantes externas en términos de pertinencia o articulación a los mercados laborales, de conocimiento o de tecnología.

Estas fuerzas y características propias, determinan que los procesos de convergencia hacia las demandas externas, no necesariamente confluyan en un punto de equilibrio, sino que los desequilibrios, desajustes y tensiones son las dinámicas más realistas de articulación en los mercados universitarios. La diversidad y complejidad de estos mercados, el carácter intemporal de los procesos educativos entre conocimientos y enseñanza y entre enseñanza y mercado de trabajo, refuerzan además las desarticulaciones entre las universidades y las sociedades, entre las comunidades académicas y los escenarios del trabajo. El concepto de *path dependence*, trayectorias dependientes, tiende a considerar que los eventos fortuitos, las fuerzas del pasado, las resistencias ideológicas o las tensiones interinstitucionales asociadas a los cambios, tienden a dar prevalencia a los elementos generados desde los orígenes de conformación de las estructuras y las políticas. En tal sentido, el cambio pasan a limitado a a fuerzas históricas del pasado

La lógica universitaria latinoamericana con su fuerte sustrato autonómico en el sector público y de libertad de mercado en el sector privado, la baja información de los mercados, la debilidad de los sistemas de evaluación y acreditación, y porque no, la heterogeneidad de los mercados de trabajo y el carácter importado de los nuevos conocimientos, ha reforzado los tradicionales escenarios de compleja y dificultosa articulación a los cambios desde las universidades. En este caso, podemos referirnos al concepto de “histéresis”, como propiedad de los sistemas cuyo estado depende de su historia inmediata y de sus dinámicas internas, y donde los factores externos tienden a tener escasas fuerzas como impulsores efectivos de cambios. Ello alude a la importancia del pasado, a la génesis de las conformaciones organizacionales en las instituciones educativas, a los equilibrios académicos y políticos internos en estas instituciones, como eje para la comprensión del funcionamiento y de las resistencias a la introducción de cambios, especialmente en las universidades y sobre todos en las públicas. Ello no refiere meramente a la fuerza de la historia como hechos o estructuras, sino al conjunto de valores e ideologías que ella porta, y sobre todo en el campo cognitivo a los

paradigmas intelectuales. Estas lógicas analizadas por Khun sobre el cambio de paradigma nos muestran nuevos elementos en el análisis de las resistencias al interior de las instituciones y de las personas, que se tornan más compleja dada la velocidad del cambio en el mundo actual del conocimiento y de la formación profesional.

En el contexto actual de las transformaciones y del creciente capitalismo cognitivo neo shumpetereano, por su apoyo en sus enfoques sobre la creación continua, la innovación y la competencia basada en la propiedad intelectual de los nuevos conocimientos y su obsolescencia, las transformaciones en los mercados laborales nacen desde los propios ámbitos de creación del conocimiento. Es un nuevo ciclo de impulso, pero donde al tiempo los mercados laborales retroalimentan a las instituciones universitarias como ejes creadores de las competencias laborales. El ciclo economía, trabajo y educación, queda marcado en su génesis por la propia lógica de la investigación y la innovación, tornando más complejas las visiones mecánicas de la pertinencia y la articulación entre los distintos mercados de productos y servicios, de trabajo y de conocimientos o competencias y, por ende, más desafiantes y complejas la dinámica de las transformaciones al interior de los sistemas universitarios.

Quito, 18 de diciembre, 2015

## CAPÍTULO 1

# La irrupción de nuevos modelos socioeconómicos, paradigmas educativos y lógicas económicas de la educación

### LA FORMACIÓN DE UN NUEVO MODELO ECONÓMICO

**E**n las últimas décadas se ha ido conformando un nuevo modelo económico y societario a escala mundial basado en la microelectrónica y la programación informática, ambos como ejes determinantes de la generación de ganancias extraordinarias de las empresas y derivado de una enorme expansión de los conocimientos impulsados por una lógica innovadora shumpetereana de la acumulación de capitales. En este contexto se concibe que desde los 80-90 se ha ingresado en una era digital basada en tecnologías de información que se centra en los motores de la acumulación focalizados en comunicaciones digitales, redes, ordenadores, bienes de capital electrónicos, software, telecomunicaciones, bases de datos y servicios de información, derivado de la existencia de factores productivos abundantes como los chips y la microelectrónica y con tendencia al descenso de sus precios en tanto insumos básicos. En esta economía en red, global, ellos son los que se han incorporado en otros sectores, en tanto estas tecnologías alteran las estructuras de precios y marcan los niveles de competencia asociados a su introducción y generalización. El nuevo escenario de la tecnología cambia el uso de los insumos sustituyendo trabajo y modifica las estructuras de costos, alterando los ejes económicos básicos en los diversos mercados. En este contexto también se articula una nueva relación entre innovación y formación profesional y una nueva lógica de educación especializada, más estrecha al mercado, así como nuevos paradigmas sobre la economía del conocimiento y específicamente de la educación.

La digitalización y automatización de las formas de producción, el modelo shumpetereano de innovación asociado a las creaciones destructivas, el aumento de la densidad tecnológica como eje de las especializaciones internacionales y el aumento de la información requerida en la gestión para aumentar la competitividad en mercados complejos y globales, que caracterizan a las nuevas formas de producción, han derivado en un cambio en el trabajo de los profesionales en sus respectivos mercados laborales asociado al impacto en la productividad de la formación especializada, y al cambio en el nivel de las competencias demandadas a estos trabajadores. La transformación en la dinámica económica se ha impuesto en los mercados laborales en un complejo proceso de retroalimentación permanente con lógicas de innovación y digitalización de los procesos de producción. Es un modelo de acumulación que se basa en promover el aumento de la productividad a través de nuevas competencias profesionales, el aumento de la densidad tecnológica, el aumento de la especialización del capital humano, la digitalización y automatización de los procesos productivos como forma de incorporar valor agregado de información y la innovación continua. Esto permite aumentos del insumo de información, lo cual que marca nuevos requerimientos en los mercados profesionales y por ende cambios en la economía de la educación. En este contexto, la educación especializada a través de los posgrados, en red a través de la Internet, global a partir de la movilidad y continua a través de la actualización de competencias se conforman como componentes estructurales que derivan en la introducción de nuevos ejes conceptuales en los cuerpos analíticos de la teoría del capital humano y plantean la irrupción de una economía del conocimiento como marco teórico para entender los procesos de creación, distribución, intercambio y uso de información. La expansión permanente del conocimiento, la mayor demanda de calidad en la formación que se concibe ahora como nuevas competencias para crear una mayor pertinencia y una actualización continua de esas competencias, en el marco de una aguda competencia mercantil, ha derivado en la búsqueda de óptimos de eficiencia en la formación universitaria, así como en la construcción de nuevos modelos cognitivos, que propenden a formular nuevas articulaciones y configuraciones universitarias para superar la tradicional rigidez institucional, educativa e informativa que limita la creación de saberes y la creación de competencias superiores que faciliten la creación de ventajas competitivas en las empresas. La rigidez y los desequilibrios estructurales del mercado laboral y del mundo

universitario, dado entre otros por la necesidad de recursos humanos con altos niveles de flexibilidad, actualización de competencias y de especialización profesional, se han constituido así en el eje de las políticas públicas contemporáneas y en una de las bases de la irrupción de una economía del conocimiento.

## BASES DE LA TRANSFORMACIÓN DE LOS PARADIGMAS TRADICIONALES

La revolución científica está develando la crisis del tradicional paradigma educativo y de sus prácticas derivadas y asociadas a determinadas formas de ver y actuar sobre la realidad y a un enfoque parcelado y fragmentado de la lógica económica articulada al conocimiento. Una amplia y diferenciada reflexión intelectual se está desarrollando centrada en la creciente ineficiencia de las formas educativas, sobre su conjunto de incongruencias, sus falacias y sus propias ineficiencias para gestionar saberes y formar personas. Ella también está mostrando la debilidad del mero enfoque económico basado en la teoría tradicional del capital humano. Tal proceso ha facilitado la legitimación de las bases conceptuales y teóricas de un nuevo paradigma teórico educativo, que a su vez está comenzando a construir su propio basamento instrumental y práctico, como sus formas de gestión y sus ejes de legitimación académica, así como un nuevo enfoque económico. Asociado a ello, la agenda educativa se caracteriza entonces por las derivaciones del agotamiento de la capacidad explicativa y resolutoria del viejo paradigma educativo y la discusión sobre la aparición de un paradigma emergente, que en su génesis y en su desarrollo va construyendo también nuevas formas de expresión práctica en la dinámica educativa y nuevas lógicas económicas. Es ésta una fase de definición y legitimación de paradigmas emergentes, más allá que hoy se visualizan fragmentados y borrosos, y donde parecen coincidir muchas ideologías y enfoques políticos.

El debate sobre la ineficiencia del paradigma anterior, sobre sus incongruencias, sobre sus debilidades y sobre su incapacidad de cumplir su función tradicional epistemológica en el nuevo contexto de la expansión de los conocimientos y para aprovecharse de las nuevas tecnologías de comunicación y de la globalización, son los componentes de la construcción teórica y práctica del nuevo paradigma. En lo educativo, el modelo catedrático, presencial, terminal y de grado, con todas sus complejidades, se constituyó en el eje

del paradigma dominante, en el centro de los análisis y teorías económicas, así como también de un episteme social que ha ideologizado el valor de esas formas pedagógicas. Tal modelo además se basaba en una determinada tecnología instruccional que contribuyó a conformar un modelo pedagógico vigente durante mucho tiempo y que hoy se ha tornado obsoleto de frente a las nuevas teorías; entre las cuales destacan entre otros, el cognitivismo, el pragmatismo, el constructivismo, el interculturalismo, el interaccionismo y el enfoque interdisciplinario, se consolidan crecientemente como las bases conceptuales del paradigma emergente a nivel teórico que plantean la superación del modelo educativo tradicional hoy en declinación.

El proceso de cambio es parte, además, de un cambio en la educación, la cual se está tornando masiva, especializada, interdisciplinaria, diferenciada, inserta en un mundo global, articulada a la práctica y con una mayor interrelación al mercado, y que reafirma las inconsistencias del paradigma educativo anterior de tipo tiza, lengua y pizarrón (TLP). Este que además contiene una forma inflexible, tubular, de grado, disciplinaria, terminal, nacional y teórico, es cada día más ineficiente así como también todas sus derivaciones institucionales, así como también las lógicas económicas sobre las cuales se sustentaba. La investigación aplicada verifica cómo ese paradigma práctico anterior no logra resolver y construir dinámicas educativas eficientes que permitan abordajes complejos en las nuevas realidades sociales. Sin embargo, a pesar de ello aún a nivel de la práctica, el paradigma tradicional continúa dominante en muchas aulas de la región.

### *Los ejes del nuevo paradigma educativo*

Múltiples autores han sido los pilares de la irrupción un nuevo paradigma educativo: Gibbons en las nuevas formas de investigación; McLuhan en el rol transformador de la comunicación global; Shultz en las determinantes de las demandas educativas; Freedman y Pérez, en los impactos sociales de los cambios tecnológicos; Morin en lo interdisciplinario y el carácter sistémico de nuevas disciplinas; Kuhn, en el carácter paradigmático de las teorías; Shumpeter en la lógica económica de la creación destructiva y el rol del conocimiento; Vigotsky en el interaccionismo; Piaget en el constructivismo como teoría de los aprendizajes; Dewey en el pragmatismo y la educación haciendo; Taylor en el multiculturalismo en los aprendizajes; Castells en

la sociedad de la información en red; Gibbons en el modo 2 de creación de conocimiento y Delors en el camino hacia el enfoque por competencias profesionales como articulación entre educación y trabajo, Lundwall en el rol de las redes sociales, o Tapscott en la forma digital del valor agregado del conocimiento. Es un complejo proceso de reflexión que se retroalimenta y complejiza, y que comienza a conformar nuevas lógicas teóricas de la educación, y que tienden a expresarse en nuevos modelos organizativos y pedagógicos, así como en nuevas lógicas económicas, todo lo cual construye una nueva función de producción educativa a partir de pluralidad de mercados, laborales y cognitivos.

En el nuevo modelo instrumental, “Z”, la nueva función económica de la educación se asienta en la diversidad productiva de la enseñanza y en el currículo por competencias como expresión de una mayor pertinencia a las demandas del mercado, en una amplia diferenciación de las modalidades de enseñanza (práctica, presencial y a distancia) y su articulación a través de estructuras flexibles que impulsen la movilidad académica sobre la base de sistemas nacionales, regionales o internacionales de créditos comparables a partir de estándares mínimos de calidad. Deriva en una amplia combinación de componentes de producción; en pluralidad de criterios y ámbitos de evaluación y acreditación de la calidad; en la especialización educativa a partir del nivel de posgrado que promueve su internacionalización y una competencia a partir de la segmentación productiva; en una dinámica de educación permanente articulada a través del licenciamiento como mecanismo de egreso educativo e ingreso al mercado laboral y la recertificación posterior de competencias que valoriza la educación continua y la educación internacional. Es una dinámica educativa que marca nuevas lógicas económicas de producción, distribución, actualización, protección y uso del conocimiento, y que modifica además los ciclos anteriores de educación-productividad-salarios. En lo pedagógico expresa una educación a través de las pasantías estudiantiles y prácticas pre-profesionales con una incidencia marcada de un aprendizaje global basado en problemas y bajo enfoque de competencias pertinentes como articulación de la oferta a las demandas de trabajo en mercados tendencialmente saturados y en rápida y continua transformación, en parte asociados a la incorporación de tecnologías de comunicación e información. Allí tiene también un peso creciente la educación virtual como modalidad para adquirir competencias informáticas fundamentales para el ejercicio profesional y que deriva de un modelo digital, basado

en la microelectrónica y de la programación informática, que se incorpora también en todos los ámbitos educativos.

El modelo emergente educativo se expresa también en una nueva función de producción educativa con su propia estructura de costos y escalas, y se diferencia fuertemente de los ejes tradicionales de la dinámica educativa sobre los cuales se formularon las bases económicas de la teoría del capital humano, en tanto base de la economía de la educación. Esta teoría, si bien no pierde totalmente su amplia sustentación, comienza a requerir de nuevas profundizaciones y ajustes de cara a pretender expresar y explicar las nuevas realidades técnico-productivas, las nuevas complejidades del conocimiento y las nuevas dinámicas de una economía global. La irrupción de nuevos modelos socioeconómicos, paradigmas educativos y lógicas económicas en la educación.

En lo educativo el cambio se asocia al requerimiento de nuevas competencias, tanto disciplinarias como genéricas, dada la complejidad y el cambio de los trabajos profesionales, y se caracteriza por una dinámica educativa que se focaliza en el pasaje de la enseñanza al aprendizaje, del enfoque disciplinario al interdisciplinario; de la educación nacional a una educación internacional; de una educación presencial a modelos mixtos; desde sistemas educativos de élite a sistemas masivos; desde sistemas homogéneos a sistemas cada vez más diferenciados sobre bases flexibles y articuladas de recorridos personales; desde sistemas catedráticos a sistemas de autoaprendizaje; desde el espacio exclusivo del aula a espacios múltiples y abiertos; desde sistemas excluyentes a dinámicas multiculturales, todos los cuales se constituyen en los componentes que perfilan las tendencias del cambio paradigmático en el ámbito educativo.

En lo organizacional el nuevo modelo de funcionamiento de la educación superior se asocia a pluralidad de proveedores ofertantes y demandantes de educación, nuevas alianzas entre mercado, sociedad y saberes a niveles globales y que se articulan sobre pluralidad de regulaciones, abandonando toda concepción centralista y promoviendo la diferenciación de los ámbitos de regulación en una dinámica en la cual se entremezclan confusa y contradictoriamente la regulación académica, la regulación de mercado, la regulación gubernamental, la regulación social, la regulación de los colegios profesionales y la regulación internacional, en el marco de autonomías sistémicas articuladas y con roles diferenciados. Esto impone una dinámica con un fuerte peso administrativo y político en tensión con las variables

propiamente económicas y que conforma complejos mercados imperfectos, ya no sólo locales sino globales, los cuales dificultan los análisis propiamente económicos e imponen la incorporación de las variables del financiamiento derivadas no de los actos libres de los consumidores sino de decisiones de política pública.

En lo económico impacta creando una función compleja de producción articulada y diferenciada en los diversos y nuevos mercados educativos, y que se concibe sobre nuevas lógicas económicas en la determinación de la oferta y la demanda, en las estructuras de costos, en la combinación de los diversos insumos y factores y en una sustitución de mano de obra docente por procesos informáticos. La articulación de los procesos educativos con la innovación, la expansión de saberes, las competencias y las nuevas formas de creación de riqueza con la informatización, re-articulan las relaciones entre educación y trabajo, así como entre educación y desarrollo, sentando nuevas complejidades de la dinámica económica educativa contemporánea.

#### LA GESTACIÓN DE UN CAMBIO EN LA FUNCIÓN EDUCATIVA TRADICIONAL

Las teorías clásicas de Smith, Ricardo y Marx, focalizaron en los factores capital, trabajo y tierra, los ejes centrales explicativos de la dinámica económica. El factor trabajo era considerado como una inversión productiva homogénea, en tanto se visualizaba como un factor sin diferenciaciones. El eje de la acumulación de capitales estaba articulado a la combinación eficiente de los factores trabajo y capital y a las relaciones de ambos en relación al factor tierra. Bajo ese enfoque el valor económico estaba dado por el trabajo necesario para producir una mercancía en función de tecnologías e inversiones de capital en determinado ámbito espacial. Bajo este modelo el salario medio era homogéneo asociado a una productividad media dado que todos los trabajos eran iguales. Los modelos de desarrollo formulados bajo ese enfoque estaban articulados a partir de una dotación específica de los factores de tierra, capital y trabajo, y se basaban en la más eficiente combinación de esos factores. La teoría del comercio internacional de Smith centrada en la especialización en la producción de aquellos productos en los cuales se tenían mayores ventajas comparativas, y que estaban asociados a la dotación relativa de esos factores, fue la expresión de este modelo conceptual

en el espacio abierto de la economía mundial, en el cual la acumulación de capitales dependía exclusivamente del crecimiento de la cantidad de tierra, de la oferta de trabajo y de los capitales. La especialización internacional era la forma para dotar de más eficiencia a esos factores productivos y con ello se constituía como el motor del comercio internacional.

Más allá de algunos avances puntuales en los aspectos monetarios, en los problemas de equilibrios y desequilibrios y en el rol del Estado en la creación de la demanda agregada, este modelo explicativo fue dominante hasta la década de los 50 cuando Robert Solow, a partir de un estudio sobre la evolución del producto bruto de los Estados Unidos, descubrió que no era suficiente el capital físico y el trabajo para explicar el crecimiento económico. Su estudio demostró que el capital físico explicaba sólo una parte del crecimiento del producto y que había un residual indefinido que contribuía a explicar una parte del crecimiento. El concepto del residual estimuló investigaciones que reafirmaron que el crecimiento de los recursos factoriales no era únicamente el eje explicativo dominante del desarrollo económico, sino que había una incorporación de elementos que promovían el aumento de la productividad como centro del aumento del producto global. Las investigaciones se orientaron hacia dos niveles explicativos. Bajo uno de ellos, el factor trabajo aumentaba su productividad a partir de la educación formal, el aprendizaje y la capacitación en el trabajo, la salud de las personas, así como la fertilidad y la emigración, dentro del cual uno de los elementos más importantes fue el aumento de la escolarización de la fuerza de trabajo. Este enfoque sentó las bases de los principios de una nueva corriente de pensamiento desde mediados de los sesenta, gracias al aporte de Shultz, y se centra en el capital humano. Para la otra vertiente, cuyos autores principales se apoyaron en Shumpeter, el cambio tecnológico se constituye en el mecanismo que permite un aumento de la productividad. Para este enfoque, las oleadas de descubrimientos e inventos que se producen periódicamente provocan repentinos aumentos de la producción y finalmente derivan en un aumento de la tasa de beneficios del capital, y de la inversión, y por ende en la productividad, todo lo cual a su vez compete a una mayor demanda de competencias laborales. Conforme se extienden los nuevos conocimientos y se imitan las nuevas tecnologías, los beneficios empiezan a disminuir y con ellos la tasa de inversión, lo cual motoriza nuevas innovaciones que derivan en una nueva oleada de descubrimientos que impulsa una nueva fase expansiva y nuevas configuraciones laborales.

Teodore Shultz será el precursor de la primera vertiente que refiere a la educación y que acuñó como “capital humano” en tanto eje del desarrollo económico. Junto a Gary Becker y Jacob Mincer negaron el carácter homogéneo de la fuerza de trabajo y asignaron una productividad diferenciada en función de su formación y experticia de las personas en tanto stock de capital humano. En 1961 Schultz definió el gasto en educación, en salud, en migración interna y en entrenamiento en el trabajo, como inversiones en capital humano que elevan la “calidad del esfuerzo humano” y por ende la productividad, gracias a cuyo enfoque se explicó la mayor parte del aumento en los ingresos reales de los trabajadores en los años cincuenta en los Estados Unidos a partir de las inversiones en educación y sus derivaciones en términos de eficiencia laboral. La irrupción de nuevos modelos socioeconómicos, paradigmas educativos y lógicas económicas en la educación.

El marco conceptual de estos autores creó la Economía de la Educación como un campo disciplinario autónomo a partir de conceptualizar al capital humano, al cual parangonaron con el capital físico y cuyo enfoque derivó en conceptualizar, bajo ciertas condiciones, a la educación como una inversión y por ende medible y comparable con tasas de retorno mercantiles, con su propia depreciación como capital y cuya inversión está determinada por la rentabilidad esperada. La economía de la educación se comenzó a conformar a partir de estos enfoques en una sub-especialización de la economía que estudia la oferta y la demanda individual y social de las inversiones que realizan los individuos, las empresas y el Estado en todos los procesos formativos, a partir de la rentabilidad, tanto pública como privada, que se obtienen de esas inversiones en relación a otras oportunidades de inversión y por ende en función de costos de oportunidad y sacrificios de rentas y de consumo presente por un consumo futuro incrementado.

A partir de esos cimientos, en los sesenta, en este marco de análisis, la economía de la educación creció muy rápidamente aportando conjeturas acerca de la realidad educativa que resultaron particularmente útiles cuando los individuos y las empresas debían adoptar la decisión de cuánto, cómo, a quién y por qué capacitar. La teoría del capital humano se conformó de hecho como una teoría de la demanda de educación que pone énfasis alrededor de los aspectos de inversión que rodean esta decisión. Su eje central analítico es que toda actividad que contribuya productivamente a la formación para el trabajo es una inversión en capital humano, la cual, al igual que cualquier inversión, constituye un sacrificio de recursos presentes (rentas y costos de

oportunidad) con la intención de obtener una cantidad mayor de recursos y beneficios futuros y que tienen sus propios tiempos de maduración, su propia depreciación y su particular rentabilidad. Ello en tanto la capacitación o formación orientada por este enfoque, permitiría un incremento de las competencias laborales, y que por ende provocaría un aumento en la productividad, lo que a su vez debería generar un incremento de los salarios de los profesionales, en condiciones de libre competencia, así como un beneficio de impuestos a la sociedad.

La teoría del capital humano, al introducir la decisión de adquirir formación como una alternativa de inversión individual, define por ende, que las decisiones de los actores son racionales y que se basan en la lógica del *homo economicus*. Los motivos de las empresas para financiar la capacitación de sus empleados se asumen como los mismos que las conducen a realizar sus inversiones en capital físico, en tanto todas promueven el incremento de la productividad y de la rentabilidad. Este modelo determinó el equilibrio entre la demanda y oferta en el largo plazo, en tanto las propias instituciones de educación superior que brindan el servicio de educación sacian necesidades de consumo, pero al tiempo revistan lógicas de inversión, ya que la educación permite aumentar la capacidad para generar ingresos para sus consumidores y por ende su predisposición al sacrificio de rentas, ya que las personas demandarían más o menos en educación midiendo costos y beneficios en cada campo profesional.

La teoría del capital humano se constituyó como un cuerpo teórico derivado de la escuela marginalista, en tanto concibe que en mercados competitivos el salario medio de los trabajadores es igual a su productividad media, y que el incremento de una unidad adicional de educación, en tanto implique y permita un aumento de la productividad marginal, y bajo libertad de mercado, derivará en un aumento marginal del salario. Obviamente el modelo presupone amplia información de los mercados, libertades de ingreso y egreso, igualdad de las condiciones de las personas para formar competencias y sistemas de calidad homogéneos, así como mercados laborales profesionales abiertos y no corporativos.

Posteriormente Jacob Mincer propuso una fórmula de medición de este cuerpo teórico que se basó en la relación entre el logaritmo del salario y los años de estudio, y gracias a la cual, esta escuela del capital humano encontró una sustentación empírica y verificada ampliamente del impacto educativo en los ingresos personales. Esta formulación matemática que se expresó en

la definición y en el cálculo de la tasa interna de retorno de las inversiones personales en educación, permitió no sólo dar sustentación empírica a la teoría del capital humano al permitir comparar las decisiones de inversión y por ende las demandas, sino que también contribuyó a ampliar el concepto de rentabilidad social de las inversiones en educación.

El modelo formulado por Mincer permitió elaborar hipótesis sobre los límites de la demanda de estudios y por ende de la formación de capital humano, el cual estaría dado por la estructura de costos educativos, cuando el costo marginal de la formación sea mayor a la productividad marginal de esos estudios, que derivó en incluir el nivel de información de los actores, la oferta y la demanda de trabajo en cada campo profesional y la efectiva relación entre educación-productividad y salario, en términos de pertinencia de los estudios y de los desajustes en dichos mercados. Si bien la decisión acerca de cuándo invertir o no en educación bajo la teoría del capital humano se basa en una comparación entre los gastos presentes y los beneficios esperados, tanto a nivel individual como de las empresas, esta relación está acotada al mercado de oferta y demanda, al nivel de costos y acceso a la información, así como al valor de estos estudios en términos de generación de productividades esperadas, y la distancia entre éstas y la frontera del conocimiento en cada campo profesional y disciplinario.

### *Nuevos enfoques de la teoría del capital humano*

La existencia de un nuevo contexto del modelo de acumulación económica basado crecientemente en la innovación y en el valor agregado de información sobre procesos digitales y de nuevos paradigmas para crear, transmitir y apropiarse del conocimiento, han planteado cambios en los modelos educativos y en la propia teoría del capital humano, que si bien mantiene algunas de sus bases, ha ampliado y complejizado sus marcos conceptuales. Ello se ha confirmado en múltiples estudios realizados especialmente por el Banco Mundial y donde los más importantes han sido los de Psacharopoulos (1980 y 1994) para Estados Unidos que si bien han mantenido la validez de la ecuación minceriana, a su vez han comenzado a mostrar márgenes de errores inexistentes anteriormente. En América Latina la dinámica de alta diferenciación de la calidad de los sistemas educativos, el alto peso estatal y por ende la imperfección del funcionamiento de esos mercados, así como la

corporatización del ejercicio profesional, el carácter de élite de la educación y la alta heterogeneidad social, han hecho más complejo el funcionamiento de esos ejes conceptuales tradicionales.

Sin duda sobre la base del cuerpo teórico del capital humano, es claro que las decisiones no son siempre racionales ni se tiene libre acceso a la información, y que las demandas educativas de los estudiantes varían según su madurez, comprensión y recursos económicos, entre lógicas de consumo y lógicas de inversión. Además, el escenario de rápido y constante cambio de los mercados laborales, al tiempo que reduce las oportunidades de empleo no capacitado para niveles de ingresos superior, tiende a complejizar los análisis, en tanto los modelos de inversión se basan en la existencia de diversidad de oportunidades de estudio, selección con problemas de información y acceso libre a recursos económicos para invertir en formación de capital humano.

Es de destacar, además, que en tanto el valor presente de los beneficios futuros dependerán también de los niveles de desempleo en las diversas profesiones, así como de la elasticidad de las demandas, las cuales están asociadas a las respectivas ofertas y demandas por esas distintas profesiones, la teoría del capital humano se ha conformado en un marco de referencia de las demandas por disciplinas, pero acotado y asociado a los niveles de desempleo y salarios, y donde, por ende, esa relación de educación-productividad-salarios, está acotada a las dinámicas de los precios de las respectivas demandas laborales. Este eje directo de educación, productividad y salarios tiene además un desequilibrio estructural y un conjunto de condiciones y requisitos que lo separan de lo real y obligan actualmente a poner el enfoque primero en la calidad –distancia respecto a la frontera– y en las competencias –capacidad de resolver con eficiencia– efectivamente adquiridas, y posteriormente en la actualización de esas competencias y en las características cambiantes de los mercados laborales, para construir un modelo conceptual más cercano a los escenarios contemporáneos.

El tiempo, un valor de la educación, dado por las rentabilidades esperadas se constituye en uno de los ejes del enfoque de la economía de la educación, ya que el aprendizaje se basa en un enfoque de largo plazo al igual que toda inversión. Como tal, la demanda de educación está asociada a los beneficios esperados a futuro, y a los costos presentes y futuros directos e indirectos, así como a los costos de oportunidad de la persona inserta en el proceso educativo, los cuales a su vez deben estar actualizados en función de la tasa de interés básica de mercado o de oportunidad del agente de decisión.

Este modelo si bien pudiera prever los tiempos y épocas de estudios, los niveles de pago de matrícula, así como los créditos o endeudamientos de los estudiantes, sin embargo crecientemente tiene muchos mayores niveles de incertidumbre por los cambios cognitivos, y de los mercados a futuros imposibles de evaluar completamente más allá de cualquier análisis prospectivo. El paradigma conceptual de la teoría del capital humano nos muestra, múltiples perspectivas, como por ejemplo, que las personas jóvenes tienen más disposición a estudiar por las expectativas de tiempo futuro de sus beneficios esperados, sin embargo no se precisan las efectivas tasas de retornos con relativa precisión dado el escenario de incertidumbre por el cambiante contexto actual. Sobre este modelo, el enfoque por competencias, la educación permanente a través de la actualización de la obsolescencia, el stock de capital como cartera de competencias, unido a la recertificación a partir de cursos de educación flexibles a distancia, en contextos de movilidad o en el trabajo, se adicionan como componentes altamente eficaces de formación de capital humano especializado. Los niveles de calidad, medidos como la distancia en relación a la frontera del conocimiento, también comienzan a plantear un nuevo enfoque asociado no a los años de estudio, sino a la cartera de competencias y a la adaptabilidad de las personas. Shultz inclusive ya planteó en 1975 una modificación de su propio enfoque del capital humano, al plantear que el capital humano es esencialmente la capacidad de adaptarse a los “desequilibrios”, a partir de comprender las nuevas informaciones y tecnologías y de adaptar los comportamientos al entorno cambiante.

En esta línea, la teoría del capital humano está en proceso de transformación también, en tanto ella fue una expresión de un modelo educativo y societario en el cual cuando se formuló a mediados de los años 60, y aún en Estados Unidos, la educación era de élites, homogénea en calidad y variaba sólo en años de estudio, en tanto la diversidad de opciones educativas era reducida, que sólo existía un modelo presencial, de grado y terminal, y que las instituciones educativas en general homogéneas en términos de calidad, los mercados educativos eran nacionales y la propia expansión y obsolescencia de conocimientos reducida. Hoy, sin embargo, estamos frente a nuevos escenarios sociales, económicos y tecnológicos que aumentan las propias falencias de la teoría del capital humano y de la economía de la educación, y plantean la necesidad de ajustar y articular esos marcos conceptuales a las nuevas realidades de una sociedad que tiende a crecer por la continua incorporación de conocimientos.

Esta sociedad de la información basada en la innovación y la investigación ha replanteado la duración del conocimiento y su creciente obsolescencia con tiempos de validez menores. Sin duda el capital humano tiene un proceso de depreciación, asociado a la edad de las personas, al valor tiempo de los conocimientos, a la dinámica de su propia obsolescencia y a la decreciente eficiencia de las competencias, pero en los actuales escenarios, esta realidad se ha expandido y complejizado altamente. La depreciación del conocimiento se expresa en la tendencia a la caída de la productividad y de los salarios que ha sido ampliamente verificado en las remuneraciones a partir de un punto a medida que aumenta la edad. Esta realidad a su vez es el eje que fija la lógica y los tiempos de la educación continua en tanto actualización de las competencias y del rol de los estudios de posgrados como determinantes que contribuyen a detener esa depreciación estructural del capital humano o inclusive a buscar un incremento tal que permita aumentar la productividad y el salario de las personas. Mientras que el capital físico tiene posteriormente a su ciclo de uso una reposición del capital y que ambos momentos en general son distintos, en el caso del capital humano obviamente no existe reposición o adquisición de un nuevo activo, sino que el proceso se centra en el mantenimiento continuo que era muy tradicional en salud y que ahora se va perfilando cada vez más importante en educación, más allá del posible aumento y diversificación de las competencias. Lo que se deprecia son las competencias, y ello puede ser derivado de un deterioro o reducción de los conocimientos, de las habilidades o de las destrezas. En tanto las primeras se deprecian por el aumento de su distancia respecto a la frontera del conocimiento a medida que ésta aumenta, las habilidades se modifican en función de los cambios en los mercados laborales en relación a las actividades que demandan los procesos de trabajo y las destrezas a su vez se deterioran en función de las capacidades físicas o intelectuales.

Este nuevo contexto altera los modelos tradicionales derivados del capital humano que definían a los rendimientos del trabajo como constantes y reafirma al trabajo profesional (TP) como una variable no constante y decreciente. Los mercados de profesionales, cada vez más competitivos al ser los únicos mecanismos de aumento de la movilidad social para las personas sin recursos, impulsan una tendencia a la sobre-educación, como mecanismo de compensación de las caídas salariales por la sobre-oferta de profesionales y de la búsqueda para maximizar los ingresos personales. La caída estructural de la productividad del trabajo con los años y la inflexibilidad del ajuste a

la baja de los salarios nominales promueve, tanto la posible precarización de los mercados profesionales y de los contratos laborales, como un desempleo adulto más rápido, pero sobre todo impulsa la actualización de competencias por parte de las personas y las empresas. Tales procesos para detener la depreciación del capital humano se dan más allá de las demandas reales. Muchas veces la productividad no determina el salario, sino que éste depende de los mercados de oferta y demanda, y la gente se sobre capacita para mantenerse en capacidad de trabajar ante el aumento de la competitividad profesional por el ingreso de nuevos contingentes de jóvenes profesionales. En ese sentido, los empleados profesionales aumentan sus inversiones educativas más allá de los niveles de productividad potenciales. En algunos casos, inclusive, se produce la contratación de personal sobre-capacitado como mecanismo empresarial de aumentar la productividad pero que no se refleja en mayores ingresos de los profesionales, tal como lo formula la teoría de las colas de Thurow, según la cual ante la expansión de la educación, los más formados ocupan los puestos de trabajo antes ocupados por personas de menos capacitación pero a los mismos salarios. Dicho marco sostiene que la educación en este sentido es un gasto defensivo para mantener una posición determinada en mercados de trabajo más competitivos y dinámicos. Las personas que alcanzan mayores grados de instrucción compiten por los puestos de trabajo existentes a salarios establecidos. La sobre-educación se constituye así tanto como un mecanismo del sistema económico para aumentar la productividad, como para aumentar o mantener los salarios por parte de las familias. Para las empresas, es el mecanismo para conseguir los mejores profesionales, que forman una especie de cola o hilera de candidatos, de los cuales se seleccionan a los primeros de la cola en función de sus competencias superiores, cambiando profesionales de menores competencias por aquellos que realizaron mayores inversiones y tienen superiores niveles de competencias para el puesto a los mismos salarios que los anteriores. La flexibilidad de los mercados laborales profesionales y de las formas de contratación es la forma para lograr promover, tanto los procesos de sobre-educación y articulación de colas de demandas de trabajo en función de niveles de formación y calidad, como aumentos de la productividad de las empresas.

Para esta escuela el mercado de trabajo se compone de un conjunto de puestos y un conjunto de candidatos y cumple el rol de coordinación y asignación de puestos de trabajo y personas. Existiría una aspiración de las personas a ocupar los mejores puestos no sólo en términos de salarios, sino

en términos de carrera, de prestigio y de condiciones laborales, y para lo cual la inversión en educación tiene además el rol de adelantar puestos en la cola. Se trata de hacerse más atractivo en ese proceso de coordinación entre puestos y personas, ya que para adelantar puestos se necesitan certificaciones educativas adicionales. En este sentido, se niega la existencia de una relación clara en el corto plazo entre la educación y los ingresos, al concebir modelos de sobre-educación para estar y para avanzar en la cola de selección laboral. Este marco permite además mostrar el nuevo rol de las pasantías como mecanismo de ingreso al mercado laboral.

El marco de la contratación queda también acotado por la teoría de la señalización de Spencer, que concibe a las titulaciones y el valor diferenciado de éstas lo que permite a las empresas visualizar la productividad esperada ante la incapacidad previa al trabajo de medir el aporte productivo del capital humano. Como en muchos mercados, en el mercado educativo, el comprador no tiene completa información sobre los servicios ofrecidos en el mercado. La ausencia de claros sistemas de evaluación y acreditación, la masificación institucional con fuerte diferenciación de las titulaciones, la carencia de procesos de licenciamiento o de recertificación de competencias, entre otros elementos, hace a los ámbitos educativos, y sobre todo en la región, mercados opacos, poco competitivos entre los trabajadores, lo cual contribuye a la depreciación de la valorización de los procesos educativos y presiona los salarios a la baja ante la carencia de información sobre sus competencias efectivas.

Dada la asimetría de información entre el candidato a un puesto y el contratante, por la carencia efectiva de una certificación que debería permitir medir el efectivo capital humano adquirido, y por ende reducir o anular dicha diferencia de información, tiende a provocar que el mercado laboral remunere a la baja en tanto el certificado profesional no permite al empleador conocer la productividad real esperada del profesional. Éste sabe sus competencias y sus limitaciones, el contratante no. A ello se agrega la heterogeneidad entre aspirantes dado los diferenciados circuitos educativos en la región y la información asimétrica prevaleciente en los mercados laborales, lo cual agrega dificultad al proceso de la toma de decisiones, en tanto contratación profesional. La subcontratación o terciarización del trabajo profesional es en parte una derivación de esta realidad. En la región la debilidad de los sistemas de evaluación y acreditación y la carencia de sistemas de licenciamiento y recertificación, complejiza aún más esta opción de establecimiento de los

niveles de productividad más allá de la estructura ampliamente generalizada aún de enfoques curriculares basados en contenidos y de tipo académico y la carencia de enfoques de egreso por competencias o la existencia de formación atenta a las carteras de competencias.

Una de las orientaciones de esta escuela de la señalización, la credencialista, sostiene que la educación sirve como requisito de acceso laboral para algunas profesiones e inclusive a salarios superiores, pero que los trabajadores con certificaciones consideradas inferiores por el mercado, serán marginados del acceso a los puestos en los cuales a su vez existen las oportunidades de adquirir una mayor formación, no por causa de carencia de competencia sino simplemente porque las certificaciones no son las requeridas, las aceptables o las que den las garantías necesarias de productividad. Son castigados así los profesionales por presunciones de calidad ante la ausencia de información real de las certificaciones. Bajo esta realidad, la dinámica educativa deja de ser un instrumento de igualdad de oportunidades y se constituye como un mecanismo de reproducción de las estructuras sociales.

#### EL DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL ENTRE LOS MERCADOS EDUCATIVOS Y LABORALES Y SU IMPACTO EN LAS CONFIGURACIONES EDUCATIVAS EMERGENTES

El tema más complejo de la educación es su relación con las demandas sociales, que se constituye en “la cuestión educativa”, dado que los desequilibrios entre oferta y demanda son estructurales y por ende permanentes los problemas de pertinencia, en tanto desequilibrio en cantidad y desfase en el tiempo. Este descalce reviste varias características, siendo una de sus expresiones los niveles de calificaciones requeridos. En tanto la calificación es una media del mercado con una desviación típica significativa por tipos de mercados y altamente subjetiva. Existe un desfase estructural en las demandas específicas de las empresas que deberán ser cubiertas por la calificación y el entrenamiento en el puesto de trabajo. Sin embargo, en términos más generales, el desequilibrio se expresará en una sobre-educación o en una infla-educación respecto a las demandas para un puesto determinado y un campo profesional específico, en una carencia de profesionales en un momento y una abundancia en otros, así como en la existencia de niveles de competencias diferenciados entre la oferta y la demanda profesional.

La sub-calificación reviste componentes asociados, tanto a la persona como a las instituciones, y en general es derivada de que el sistema educativo no oferta las demandas requeridas por la existencia de un retraso en la apropiación educativa de las tecnologías y de los procesos productivos y de trabajo en el mercado, así como la estructuralmente retrasada articulación de las ofertas académicas correspondientes. Adicionalmente cabe agregar las teorías tradicionales de mercado de oferta y demanda que en sus versiones tradicionales presuponían un nivel de información y racionalidad, lo cual no existe, y que derivaron en la creación de la economía de la información asimétrica de Joseph Stiglitz. Ello impacta inclusive desestimulando la inversión en educación, en tanto estos gastos presentes son sacrificios de consumo en función de una inversión pero que se da con resultados diversos dados los contextos de incertidumbre y de falta de información de los retornos futuros reales. En general las personas tienden a consumir ahora, inclusive en detrimento de sus intereses de largo plazo y por ende se tiende a producir una inversión inferior al óptimo que requiere un gasto adicional del estado para producir el nivel óptimo de oferta social requerida.

La sub-calificación es también derivada de que el aparato productivo y los mercados laborales son más dinámicos y flexibles que los mercados educativos, los cuales tienen múltiples dificultades de responder en el corto plazo por sus inflexibilidades. Igualmente, el desequilibrio de oferta y demanda es derivado también de que la gente selecciona opciones educativas con base en poca información, subjetividad y gustos de corto plazo y niveles de dificultad que requieren sobre esfuerzos de formación, tiempos y recursos. Esta característica hacia el consumo y no hacia la inversión por el sacrificio de renta y costos de oportunidad que ello implica en contextos de incertidumbre de futuro, tiende a promover un nivel de demanda no óptimo. La gratuidad o el costo negativo de la formación educativa y la ausencia de oportunidades de empleo para los jóvenes tienden a compensar esta situación en la región.

Las inflexibilidades de cambios en las instituciones educativas tiene componentes estructurales, dado que en general los nuevos conocimientos se incorporan en forma paradigmática con resistencias iniciales por parte del cuerpo académico y sólo muy posteriormente es que son aceptados y derivan en los cambios curriculares. Las formas consejistas y consensuales de construcción de los currículos y de las reformas educativas, o el burocrático y arbitrario control público de la autorización y características de las ofertas, hacen aún más lentos estos procesos de actualización. Los sistemas externos

de evaluación y acreditación han buscado contribuir a reducir estos desequilibrios estructurales entre ambos mercados y sistemas sociales de trabajo pero sus resultados aún son escasos, lentos y burocráticos, cuando no costosos o ineficientes. La irrupción de nuevos modelos socioeconómicos, paradigmas educativos y lógicas económicas en la educación.

La sobre-educación, por su parte, se constituye como otra forma del desequilibrio que refiere en general a las acciones de las personas en términos de una inversión adicional y como mecanismo de compensación de posibles caídas salariales ante la tendencia a la sobreoferta de profesionales. La gente se sobre capacita para mantenerse en los mercados laborales y como mecanismo para maximizar sus ingresos ya que sus ingresos están finalmente asociados a mayores competencias y productividades. La sobre calificación además es necesaria para la instalación de procesos productivos adicionales o más complejos y funciona como la existencia de un “ejército de reserva de profesionales” o como una liquidez previa necesaria para facilitar inversiones empresariales y por ende demandas laborales. Esta demanda además crece en exceso por la tasa elevada de desempleo de los jóvenes por inflexibilidades de movilidad y renovación al interior de los mercados profesionales, así como por marcos legales y niveles de sindicalización. La teoría de las trayectorias ocupacionales ha demostrado que la infrautilización del capital humano sobre capacitado es, sin embargo, transitoria y que no es un exceso de inversión educativa, ya que el rendimiento de los años adicionales se ha relevado positivo en el mediano plazo porque los individuos sobre capacitados terminan obteniendo dentro de la empresa remuneraciones adicionales o terminan pudiendo aumentar su movilidad y su relocalización en los mercados de empleo profesional. La acreditación, la cartera de competencias profesionales, la práctica pre profesional, la re certificación o la movilidad profesional son otras formas de resolver esos desajustes entre ambos mercados.

La fuerte diferenciación de la calidad y los estándares de la educación en la región tienen elevados impactos económicos y altera la lógica tradicional de la teoría del capital humano y de sus nuevos enfoques. El licenciamiento y la acreditación generarán información sobre la calidad de las certificaciones y por ende reducirían la opacidad del mercado y las asimetrías de información en los mercados profesionales, permitiendo el efectivo funcionamiento de los mercados profesionales, lo cual permitiría establecer los niveles de competencias de los profesionales, sus niveles de productividad real, y por ende también sus niveles de remuneración.

En este sentido, la acreditación no sólo da información sino que agrega valor al proceso educativo y permite que la certificación sea una efectiva señalización en relación con la productividad y de su nivel de salario. La acreditación además organiza las demandas de estudio y la selección de inversiones de las personas sobre la base de informaciones reales y las posibles rentabilidades esperadas.

Inversamente, la ausencia de acreditación propende a subvalorar el nivel de productividad de los profesionales y por ende a inferiores niveles de salarios. Sin acreditación las decisiones de inversión en educación por parte de empresas o personas no se pueden basar en las lógicas económicas de la teoría del capital humano. La ausencia de acreditación, en tanto sistema de información, dificulta las decisiones de contratación. A su vez, los distintos niveles de acreditación implicarían diferenciaciones que actuarían contra los marcos corporativos de regulación. Los estándares y criterios de calidad son al tiempo niveles de estructuras de productividades y salarios. La acreditación internacional de hecho está permitiendo diferenciar los niveles de productividad y las respectivas competencias de sus egresados.

Igualmente, el licenciamiento en tanto acreditación de la certificación establece una homogenización de las competencias profesionales más allá del sistema educativo y fragmenta el libre acceso a los mercados laborales que tradicionalmente tenía el sistema educativo y aumenta la comparabilidad en términos de información, así como iguala la relación laboral frente al mercado profesional. La recertificación de las certificaciones profesionales si bien tiende a detener la caída de la productividad y por ende no afectar la rentabilidad de las empresas y el desempleo, dado la inflexibilidad a la baja de los salarios nominales de los profesionales, también implica una mayor y más continua articulación entre educación y trabajo.

## CAPÍTULO 2

# De la producción de capital humano a la producción de capital social

### INTRODUCCIÓN

La educación desde mediados del siglo XIX comenzó a ser vista como uno de los sustratos del desarrollo y posteriormente su enfoque se ha ido precisando y ampliando para incorporar nuevos roles de las instituciones educativas en la dinámica económica. Para David Smith (1723-1790) los gastos educativos públicos se justificaban por el beneficio de la capacitación en hacer a las personas más productivas y dúctiles para aceptar las normas sociales. El eje del enfoque clásico por el cual una sociedad se enriquece —a través de la mano negra del mercado—, a medida que los individuos se enriquecen, se comenzó a trasladar al campo educativo al propender a establecer una correlación genérica entre educación individual y producción global. Bajo este eje analítico años después,

Alfred Marshall (1842-1924) definirá que la igualdad de oportunidades de acceso a la educación será el pre-requisito de la existencia de la libre competencia mercantil, concibiendo que sin igualdad ante el mercado laboral y en la propia formación, no se pudiera realizar la competencia perfecta, base del capitalismo y la dinámica económica de aquella época.

Sin embargo, tales enfoques eran marginales, en tanto los ejes del crecimiento económico, no estaban asociados en forma dominante a la especialización de los recursos humanos: para David Ricardo (1772-1823) el desarrollo era el resultado de la producción en tierras más competitivas, para Adam Smith era una derivación de la división internacional del trabajo y la especialización basada en ventajas comparativas, para Karl Marx (1818-1883)

era resultado de la sobre explotación de la fuerza de trabajo y de la diferenciación en la apropiación del valor creado y para William Jevons (1835-1882) de la escuela neoclásica, el desarrollo se asociaba a la incorporación marginal de los factores de producción y a su utilidad marginal. Finalmente nuevos enfoques marxistas asociaron el desarrollo, en tanto imperialismo, a factores políticos que lograban separar insumos y salarios de la competencia perfecta lo cual sustentaba estructuras económicas que permitían ganancias extraordinarias como sostuvo Ernest Mandel (1923-1995). El marco conceptual de todas esas teorías se basaba en que la producción era definida como una función no especializada ni diferenciada del trabajo, o del capital, y donde conocimiento, información o educación eran variables marginales a esos factores.

#### EL CAPITAL HUMANO Y LOS CAMBIOS EN LA DINÁMICA ECONÓMICA

Dichos marcos conceptuales se mantuvieron hasta los años 50 del siglo XX, la búsqueda de las causas del fuerte crecimiento acontecido en la economía americana, llevó a Robert Solow (1924) a verificar que esas teorías anteriores no permitían explicar la totalidad de los componentes del desarrollo. A partir de ello, definió la existencia de un “residual” no incluido en los marcos anteriores, como factor adicional explicativo al desarrollo, con lo que abrió un fecundo camino a la investigación en la ampliación de los motores y determinantes del desarrollo. La investigación se bifurcó en dos caminos: por un lado la teoría del capital humano que analizó la diferenciación del valor agregado del trabajo en función de más educación, salud o inmigración, y de la incidencia de esos cambios en la productividad laboral, y por la otra, del aporte de la innovación, el cambio tecnológico o la mayor composición orgánica y de las escalas de producción, en el aumento de la productividad. Esta segunda vertiente se centró en un tipo de capital tecnológico diferenciado y específico asociado a un mayor peso del conocimiento en la producción, en el marco de introducir el capital tecnológico en la teoría del valor (Levin, 1997; Palloix, 1975).

Inicialmente se plantearon como dos vertientes conceptuales diferenciadas, pero que posteriormente se vieron como procesos interconectados en el cual el capital humano y el capital tecnológico se retroalimentaban y condicionaban implicando cambios en las estructuras productivas y las demandas

de trabajo. En este contexto, la educación se constituyó en objeto de investigación, centrada en su aporte al aumento de la productividad, al interior de un modelo de desarrollo con mayores complejidades tecnológicas y mayores demandas de competencias laborales. Con ello, la misión primigenia de la universidad, como lo es la formación profesional, pasó a ser un componente endógeno del desarrollo económico en tanto determinante del aumento de la productividad del trabajo. Tal nueva relevancia se asoció al lento pasaje desde una dinámica económica basada en lógicas de producción, hacia lógicas de productividad, las cuales implicaron también una transición desde un enfoque del trabajo como valor agregado de energía y fuerza, al trabajo como valor agregado de conocimiento y competencias. En esta transformación del modelo de acumulación y de creación de riqueza, la investigación –en tanto segunda misión fundamental de la universidad– se comenzó a expandir y adquirir mayor relevancia, dado su aporte al aumento de la productividad y la diferenciación competitiva de las empresas. La innovación y la investigación tanto básicas como aplicadas, pasaron a ser consideradas como los instrumentos por los cuales el progreso técnico se incorporaba a la dotación de capital. En esta línea Wilfred Salter (1929-1963) conceptualizó al capital como el vehículo principal del desarrollo económico en tanto mecanismo que incorpora el progreso técnico, base del crecimiento y del aumento de la productividad (Salter, 1960). Su modelo además concibe que las ganancias de productividad se distribuyen a los consumidores a través de precios bajos de los productos

La innovación tecnológica ha sido vista por Joseph Shumpeter (1883-1950) desde los años 40 como el principal resultado e impulsor de la competencia. En tanto las empresas no pueden inhibir el ingreso de nuevos proveedores locales e internacionales, la dinámica competitiva las empuja hacia la innovación continua. Shumpeter visualizó cómo ésta asume la forma de “creación destructiva”, en tanto incorpora conocimiento, aumenta la composición orgánica y cambia las demandas de competencias laborales, al tiempo que también inutiliza y deprecia productivamente procesos y capacidades que antes eran eficientes. Tal dinámica de “creación destructiva” deriva de la incorporación de nuevos conocimientos, y además implica, nuevas competencias laborales y el necesario reciclaje de las competencias anteriores de la población trabajadora. Al tiempo también significa, un nuevo rol educativo, asociado tanto a la creación de conocimiento como a sus impactos laborales en términos de actualización de competencias y conocimientos.

Bajo estos nuevos paradigmas del desarrollo desde los 70, la educación y la investigación adquirieron nuevas dimensiones y significados gracias al creciente rol del conocimiento en el aumento de la productividad y la complejización del trabajo. Ello planteó nuevas articulaciones y sincronizaciones entre la creación de conocimiento como expresión de la investigación, la innovación como su incorporación a los procesos productivo y la educación como mecanismo de formación y actualización del capital humano asociado a la creación y gestión de las nuevas tecnologías. Paul Romer (1955) concibió a fines de los ochenta un modelo de desarrollo económico en el cual se vuelven endógenas las variables del progreso técnico tanto a través de la competencia, como de incentivos a las empresas y de los propios beneficios empresariales que se dedican a I&D, demostrando que la tasa de innovación depende en parte del stock de capital humano. En esta línea de reflexión introduce el concepto de que el conocimiento es un factor de producción, al igual que el trabajo y el capital, bajo el cual, podemos visualizar que la educación, la innovación, la recertificación de competencias, el valor agregado digital o la propiedad intelectual se visualizan como algunas de sus variables constitutivas. Para Romer, las tecnologías sólo son un tipo de idea y el progreso se debe a la acumulación de las ideas tecnológicas y de las reglas de organización, entre las cuales por ejemplo las de la propiedad intelectual.

La dinámica económica basada en el uso intensivo de conocimientos, promovió nuevos conceptos del capital social y las dinámicas diferenciadas de la transformación del capital humano en capital intelectual u organizacional. Estos abordajes impulsaron modificaciones en las tradicionales políticas de extensión por parte de las universidades, incorporando a la responsabilidad social y la vinculación como objetivos de la propia misión de las universidades. La demanda de pertinencia, como articulación estrecha entre la creación de conocimiento, los procesos educativos y el mercado de trabajo, deriva en un cambio en los tradicionales mecanismos de egreso a través de la incorporación de las pasantías estudiantiles, contribuyendo al cambio del aprendizaje teórico hacia un aprendizaje práctico. Estas formas tanto de egreso educativo como de ingreso al mercado laboral, facilitan el pasaje desde los sistemas de enseñanza basados en transferir información y formar conceptos a sistemas educativos más amplios centrados en la construcción de carteras de competencias. Es el cambio desde la centralidad de la enseñanza a la focalización en el aprendizaje, y que implica la construcción de redes y alianzas entre las instituciones educativas, las empresas y

los entornos sociales. Son las pasantías, expresadas en convenios, con un rol académico y no laboral, en todos los niveles educativos, con informes de resultados, co-evaluadas y asociadas a crear conocimientos y competencias. Además, ellas se constituyen en la forma en la cual se construyen nuevas articulaciones entre trabajo y educación, para facilitar el pasaje desde el capital humano, visto como conjunto de saberes, a un enfoque que lo define como capacidades. Tal camino fue dejando obsoletas las formas academicistas de la investigación y docencia, revalorizando así el aumento del componente profesional y de mercado en la dinámica de la enseñanza universitaria.

## EL CAPITAL INTELECTUAL Y LAS UNIVERSIDADES

En esta ruta de cambios, surge el capital intelectual como resultado de la interacción entre el capital humano y las organizaciones, donde la práctica, las redes de aprendizaje en las instituciones y la propia innovación continua, transforma y refina el conocimiento individual para crear valor en las organizaciones. La nueva lógica del crecimiento económico basada en la innovación continua y la automatización, con un mayor peso del valor agregado con base en conocimientos, redefinió el propio objetivo de las organizaciones que comenzaron a reconfigurarse sobre la base del objetivo de convertirse en mecanismos institucionales para crear valor a partir de transformar el capital humano en capital intelectual (Davenport, 2001; Sveiby, 2000). Ello derivó en múltiples investigaciones y modelos de reestructuras empresariales a partir de los temas organizacionales con miras a facilitar esa transformación al interior de las organizaciones.<sup>1</sup> Las teorías del capital intelectual, lo definen a éste no solo como un bien particular, sino como un bien social asociado a las

<sup>1</sup> La producción de los temas organizacionales en el contexto del aprendizaje es enorme. Destaca Peter Senge (1993), director del centro para el Aprendizaje Organizacional del Instituto Tecnológico de Massachusetts que en los noventa tuvo un alto impacto con su libro "La quinta disciplina" donde desarrolla la noción de organización como un sistema. Drucker y Porter han profundizado ampliamente en esas dinámicas con una vasta e interesante producción intelectual. La organización como complejidad de conocimientos ha sido analizada por Jorge Etrkin. En esta línea ha habido una alta creatividad conceptual. Raiza Andrade y Luz Marina Pereira (2006), por ejemplo, analizando a las organizaciones que aprenden como sistemas complejos proponen el concepto de "fábricas caórdicas" como elemento esencial de un conjunto que resulta parte indeclinable de la composición de otros elementos que coinciden en resonancia sinérgica, en un todo llamado globalización.

empresas (Stewart, 1998). En este contexto diverso, el eje analítico descansa en los mecanismos y modelos organizacionales en que el capital humano pueda ser convertido en capital intelectual, organizacional o tecnológico, lo cual implica dinámicas organizativas y métodos de trabajo que habilitan la conversión de las competencias individuales en conocimiento aplicado. En la identificación de métodos de trabajo, diversos autores han propuesto mecanismos para crear conocimiento a partir del capital humano. Algunos siguiendo las escuelas cognitivistas se focalizaron modelos de *brainstorm* o en los mapas conceptuales propuestos por Joseph Novak (1932). Otros, como Ikujiro Nonaka (1935) y Hirotaka Takeuchi (1946) se centraron en la organización como ámbito de la creación de conocimiento, focalizando, además que en contextos altamente competitivos, las organizaciones debían anticiparse al cambio a través de la innovación (Nonaka y Takeuchi, 1999). En varias publicaciones ellos han sostenido cómo las organizaciones son los ámbitos nuevos del aprendizaje práctico y de la creación de conocimiento, el cual deja de descansar exclusivamente en las instituciones académicas y en el capital humano, sino en la capacidad de éste y de las organizaciones de articularse con ese fin. (Nonaka y Takeuchi, 1986). El triángulo de Ernesto Sábato (1911-2011), “estado-mercado-conocimiento” es una derivación de la necesaria rearticulación entre la creación del conocimiento y las empresas, incorporando en esta dinámica al Estado como espacio de regulación, protección y financiamiento. Tal enfoque se formula atento a Kenneth Arrow (1921) quien sostuvo en los sesenta que el sistema de patentamiento se basa en innovaciones y conocimientos aplicados, los cuales no pueden existir sin un avance de la investigación básica, pero, en tanto ésta no genera productos patentables, ello deriva en una tendencia sobre-inversión en investigación aplicada en detrimento de la investigación básica (Arrow y Hahn, 1977). Bajo su enfoque el derecho de protección intelectual (DPI) genera una imperfección en el funcionamiento de los mercados en detrimento de la investigación básica, lo cual es la base, según su enfoque, del financiamiento por el Estado a la investigación básica, con el objetivo de resolver dichas fallas de mercado. Bajo su enfoque el mercado funciona correctamente a través del DPI para incentivar la investigación aplicada, pero no la investigación básica, por lo cual aparece un desequilibrio de mercado y por ende la necesidad de inversión pública. Otros enfoques plantean inversamente que son los derechos de propiedad intelectual los que vienen a solucionar las imperfecciones y desequilibrios del mercado. En tal sentido Ronald Coase (1910) sugiere que

el óptimo económico como ausencia de fallas solo se alcanzaría, en este caso, si los derechos de propiedad intelectual están establecidos, bien asignados y pueden defenderse y protegerse eficientemente, lo cual permite que no existan costos de transacción excesivos. Los DPI anularían los costos elevados de la negociación continua para llegar a acuerdos. Sostiene así que los derechos de propiedad cubren las fallas y no se requiere acción de Estado como inversionista, en tanto ellos se conforman como el mecanismo que favorece los menores costos de transacción por ser mercados regulados (Beyer, 1992). En este contexto, las competencias y la pertinencia de la educación, pasan a ser determinantes en la gestión del trabajo, en tanto es dentro de las organizaciones donde se produce el proceso de creación de conocimiento a través del pasaje del conocimiento tácito al conocimiento explícito sobre la base de las demandas de innovación u otras de los mercados. La incorporación del tema de los derechos intelectuales en el ámbito del trabajo, se constituye así en un elemento básico en la creación al interior de las organizaciones.

El rol central de las organizaciones en condiciones de competencia y de búsqueda de ganancias extraordinarias, crecientemente se articula sobre la base de transformar el capital humano en las diversas formas de capital intelectual, como capital organizacional o tecnológico para crear riqueza. En este camino las lógicas de la competencia empiezan a permear a las universidades en lo investigativo. Ello más allá también de mostrar las debilidades que las lógicas mercantiles competitivas tienen para compartir conocimientos que implican acceder al conocimiento previo y por ende poder contribuir a su expansión. En el caso de las universidades, ello se está procesando complejamente a través de un cambio en el financiamiento de la investigación a través de fondos concursables competitivos, beneficios especiales de patentamiento y de distribución de las utilidades de las investigaciones, así como por la realización de diversas alianzas con capitales de riesgo a través de parques tecnológicos, incubadoras y contratos de investigación.

El enfoque sobre la creación de valor con base en el conocimiento incorporado en o por las organizaciones, está asociado y determinado a la forma en que se organizan los elementos intangibles, tales como el *know how*, el diseño de productos, la innovación, la creatividad personal, el conocimiento del cliente u otras reguladas por la propiedad intelectual. Las organizaciones se constituyen en máquinas de “procesamiento de información”, ámbitos de transformación de conocimiento tácito en conocimiento explícito, de capital humano en capital intelectual. El conocimiento en las organizaciones se

gesta en la interacción planificada a su interior y con el entorno. No tiene un lugar propio sino al interior de las diversas redes de interacción, siendo fundamental la relación con los centros creadores y transmisores de información y conocimiento como son las instituciones educativas. En tanto el centro de la gestión de las organizaciones es dirigir el proceso con miras a crear conocimiento a través de la conversión de conocimiento tácito en explícito, ellas propenden a conformar mecanismos para apropiarse de capital humano al interior de sus organizaciones en forma más endogámica, siendo la transformación más eficiente derivada de la existencia de un capital humano especializado y estructurado por competencias. Una de las formas bajo las cuales se da este proceso son las articulaciones de redes de práctica estudiantil y profesional entre ámbitos de trabajo y de investigación, de asistencia técnica a las empresas, incubadoras, parques tecnológicos, investigación por contrato, etc. En este sentido, las pasantías o los convenios de investigación se constituyen en componentes de la creación de capital intelectual, lo cual a su vez contribuye a cambiar la forma de la gestión y el funcionamiento de las instituciones educativas.

#### EL NUEVO ROL DEL CAPITAL SOCIAL EN EL DESARROLLO

En el marco de la reconceptualización de los modelos de desarrollo que han incorporado primero al capital humano y la innovación tecnológica, y posteriormente al capital intelectual u organizacional, ha irrumpido un tercer momento en los últimos años, asociado al capital social, como conjunto de saberes de la sociedad y de su capacidad de asimilarlo, renovarlo y utilizarlo. Este capital social se constituye en un prerrequisito imprescindible para la propia creación de conocimiento. La reconceptualización de este nuevo capital, ha incentivado también la transformación de las prácticas pedagógicas al interior de las universidades. Robert Putnam en los noventa definió al capital social como el conjunto de valores, prácticas y niveles de eficiencia en la gestión que son requisito de una lógica societaria con igualdad de oportunidades (Putnam, 1993).<sup>2</sup> Su concepto de capital social tiene

<sup>2</sup> Esta línea difiere de la versión desarrollada por Bourdieu en los años 70. Al respecto de las diferencias véase Siisiäinen (2000). Sobre el capital cultural que compone el capital social véase Rama (1999)

tres componentes: obligaciones y normas morales, valores sociales y redes sociales de comunicación, destacando especialmente aquellas de voluntaria asociación. La irrupción del capital social ha sido igualmente la base de las políticas de universalismo básico en las últimas décadas (Narbondo, 2006). Sostiene además que el funcionamiento de los mercados en condiciones perfectas está supeditado a la existencia de un capital social expresado en las instituciones, la justicia y la ausencia de corrupción. Inclusive el Banco Mundial ha planteado estos criterios como requisitos del desarrollo, y sus enfoques de reformas estructurales se han centrado más en estos aspectos. Bengt-Åke Lundvall (1941) definió la existencia de una nueva era en la globalización, caracterizada por cambios rápidos y una elevada exigencia de aprendizaje y olvido en todas las actividades económicas. Sostiene que en la sociedad del conocimiento más que el stock de conocimiento y su uso en la producción, es más importante la velocidad de aprendizaje, reaprendizaje y olvido. Visualiza que en la economía de aprendizaje global, las empresas y las economías nacionales necesitan cambiar su sistema organizativo e institucional para poder enfrentarse a un nuevo contexto que requiere niveles superiores de capital social, y que permitan además darle sustentación a la realización del capital humano y del capital intelectual. Este capital social, asociado a redes sociales y medios de comunicación e información, es quien impulsa la solidaridad universitaria, incentivando la construcción de mecanismos de socialización del conocimiento y de vinculación y articulación a los diversos entornos sociales y sobre los cuales se produce el acceso de las personas a la información. El capital social se conforma como el requisito para transferir, socializar y renovar rápidamente información y conocimiento en toda la estructura social a escala casi global, lo cual es indispensable para los sistemas de innovación y la incorporación de conocimientos en la producción y la vida social.<sup>3</sup> Sin sociedades informadas no son posibles los sistemas de creación, aplicación y uso de conocimientos en la dinámica actual de renovación continua. En este sentido, las redes sociales se constituyen al tiempo en los encadenamientos productivos necesarios y las cadenas de valor de creación y transferencia de información. Bajo este enfoque hay una estrecha conexión entre el capital humano, el capital intelectual y el capital

<sup>3</sup> Lundvall quien definió los “sistemas de innovación” otorga un peso destacado en estos sistemas al capital social, que se constituye en condición necesaria para su eficaz funcionamiento.

social, ya que sin ellos y sus múltiples interrelaciones, no se construyen las capacidades necesarias para un desarrollo sostenible a escala de los diversos territorios en los cuales se afinan globalmente los procesos de trabajo.

Tales nuevas concepciones, están contribuyendo a darle a las instituciones educativas un papel destacado en la construcción del capital social, el cual se apoya en un proceso de construcción autónomo a través de la vinculación con el entorno, el voluntariado, la responsabilidad social universitaria y nuevas formas de pertinencia y de articulación entre conocimiento, mercado y sociedad. Se construye con ella una lógica que facilita la transferencia de conocimiento y la formación de capacidades a través de redes sociales de aprendizaje y de trabajo. El capital social, si bien se tiende a crear autónomamente por parte de las personas a través de diversas redes de la sociedad civil, sin embargo en el actual contexto global tiende a requerir acciones de apoyo desde las empresas y las universidades aportando “capital semilla” de capacidades, informaciones, infraestructuras y recursos, que viabilicen la construcción de esas redes y actividades. Políticas públicas, trabajo solidario, acceso a bienes libres, medios de comunicación u objetos abiertos de aprendizaje, son algunas de las múltiples necesidades en la construcción del capital social.

## EL CAPITAL SOCIAL EN EL ENTORNO DIGITAL

El capital social está asociado a las redes sociales, a la solidaridad, a los mecanismos de socialización del conocimiento y crecientemente a las redes digitales sobre los cuales se produce el acceso creciente de las personas a la información. Las redes sociales en tanto cadenas de valor y de creación y transferencia de información, implican un cambio en las prioridades de la gestión universitaria. Esta ya no se asocia exclusivamente a la construcción de capital humano a través de la formación profesional, a la capacidad de éste de construir capital intelectual en las organizaciones, sino también a una acción institucional orientada a la construcción y consolidación de capital social y de las distintas redes de aprendizaje. Sin estas, el capital humano se deprecia más rápidamente y el capital intelectual u organizacional no se realiza y se torna un bien privado que limita su propia realización y la continuación de la creación de conocimiento. En esta ampliación del rol de las instituciones académicas y de una demanda de articulación con las socie-

dades, se expanden las pasantías y las prácticas, así como la investigación con diversas interrelaciones de la academia con las organizaciones en los mercados. Pero también irrumpe un nuevo enfoque de la vinculación y la responsabilidad social universitaria como instrumentos para la construcción de las capacidades socioeconómicas y el capital social. Si bien la conformación de una parte del capital social se gesta y asocia a las externalidades del capital humano, a la propia innovación, al aumento de los niveles y flujos de información, y de su mayor acceso con la digitalización, sin embargo, sin una acción dinámica y programada de construcción del capital social en los diversos territorios productores de valor, no se logran realizar estas externalidades. En este escenario, las redes informáticas así como las diversas industrias culturales, en tanto redes comunicacionales, son partes fundamentales de la construcción y de la existencia misma del capital social en tanto permiten el acceso general a la información.

El entorno digital además implica una particularidad adicional a los requerimientos de las capacidades tanto de capital humano, intelectual como social. Por un lado implica demanda de competencias informacionales e informáticas, de capacidad de trabajar en red, de saber buscar información, de gestionar los procesos en los entornos digitales, de acceso a la información, pero además de una transformación de las dinámicas de creación de valor, en tanto el conocimiento se incorpora crecientemente en forma digital en todos los ámbitos de la enseñanza, las empresas y la vida social. Durante la última parte del siglo XX se han establecido las bases de una nueva sociedad, que tiene su base material en la revolución tecnológica liderada por las TIC y el aumento en la intensidad del uso de contenidos.

La sociedad está aumentando su uso de capital humano, información e innovación, conocimiento protegido, pero con la digitalización, el avance hacia un nuevo modelo de acumulación se acentúa y acelera. Ello en tanto el nuevo modelo económico, se basa en la microelectrónica y la programación informática como mecanismo tecnológico de interacción hombre-naturaleza y de incorporación de conocimientos en la producción. La digitalización es la expresión de estas fuerzas productivas cuya generalización y utilización en todos los procesos productivos está asociada a un cambio en la estructura de costos relativos y una mayor segmentación. Es un momento más de un proceso en curso: la válvula, el transistor (1947), el circuito integrado (1957), el computador electrónico digital (1969), el microprocesador (1971), los software (1976), Internet (1992), etc., son etapas de un largo camino

tecnológico de innovaciones que han producido la actual digitalización y transformación del trabajo y de las formas de creación de riqueza, impulsado por la búsqueda de mecanismos más eficientes para procesar, registrar, archivar, mejorar y transmitir información. Tapscott ha sostenido que actualmente el valor agregado del trabajo es el conocimiento incorporado digitalmente, siendo lo digital un cambio en los mecanismos de almacenamiento, difusión y distribución de conocimientos, que contribuye a la molecularización de las organizaciones al pasar de comunicaciones verticales a horizontales, la integración en red en tiempo real y a la desintermediarización al construir una relación directa con los consumidores. Lo digital, implica una convergencia entre computación, comunicación y contenidos e impone un cambio en el rol de las instituciones educativas en su aporte a la construcción del capital humano y de las otras misiones referidas a la investigación y la acción social. Es un camino donde todas las misiones se digitalizan, como contraparte de una sociedad que accede virtualmente a la creación de conocimiento. La educación virtual es en este sentido la expresión de modalidades emergentes de acceso a la formación profesional, a la producción de conocimiento y a la construcción de capacidades sociales, lo cual le impone necesariamente claras estrategias de responsabilidad social.

## CAPÍTULO 3

# La educación superior en América Latina en el periodo 2000-2010: ocho ejes centrales en discusión

## INTRODUCCIÓN

La década del 2000 al 2010 se constituyó en una década de alta expansión y consolidación del modelo universitario que se comenzó a organizar en la región durante los años ochenta. Ello estuvo asociado a una expansión de las economías latinoamericanas que se apoyó en la apertura, la exportación de productos primarios, el ingreso de capitales y una mayor acción del Estado en la redistribución de los beneficios del aumento de los precios de las materias primas a escala mundial. La focalización en la exportación de productos primarios se produjo junto a su aumento de valor agregado, todo lo cual demandó recursos humanos altamente capacitados. El sector universitario se caracterizó en el inicio de una mayor atención a la calidad y a la internacionalización. Dicha realidad se dio en el contexto donde el sector público aumentó significativamente su regulación y las universidades públicas estructuraron nuevas alianzas políticas y se constituyeron en actores sistémicos y no marginales a la alta política, tal como se habían posicionado en las décadas anteriores.

El cambio político y los triunfos de la izquierda en algunos países contribuyó a ese proceso. Al tiempo, el sector privado pasó a ser un sector cada vez más regulado y bajo un proceso de concentración a través de la conformación de grandes grupos empresariales y educativos, así como un importante actor político al construir nuevas alianzas políticas por su peso en la matrícula. El eje dominante de los sistemas se focalizó en bajos niveles de conflictos y una expansión de la universidad pública que vieron aumentar

sus salarios y las matrículas, junto a mejores infraestructuras y un aumento de políticas orientadas a la calidad. Los ejes centrales de la dinámica en la década se pueden concentrar en los siguientes aspectos.

#### POLÍTICA: AUMENTO DE LA REGULACIÓN PÚBLICA

La compleja desigualdad ética impulsada por la selectividad que daba acceso gratuito a unos en el Estado y de pago para los restantes en el sector privado, no ha podido construir una sustentación política y sentó las bases —a través de la educación como “bien público social” en tanto concepto sistémico— para superar el modelo dual y legitimar la obtención de mayores presupuestos y una mayor regulación de la educación privada. La década se caracterizó por ser centro de un debate sobre la regulación a la expansión de la educación privada que se produjo en los ochenta y noventa. La universidad pública autónoma latinoamericana buscó constituir alianzas políticas enfrentando a las fuerzas y partidos que facilitaron las aperturas y la libertad de funcionamiento y expansión de la educación superior privada. Aunque al comienzo fueron resistentes a aceptar un rol regulador del Estado, el objetivo de reafirmar sus demandas de regulación sobre los mercados privados y el aumento en las transferencias públicas para incrementar su cobertura terminaron aceptando, relativamente, un cierto pasaje desde la regulación tradicional al interior de las universidades a una nueva regulación pública desde nuevos aparatos del Estado. Ello se expresó en la aceptación tardía por parte de las universidades de los procedimientos de evaluación y acreditación externa, e inclusive ciertos procesos de fiscalización y control sistémicos del Estado sobre la educación superior. No en todas partes se construyó el modelo de regulación sistémico, sino que el carácter autónomo de las universidades públicas mantuvo el modelo de regulación dual que mantuvo y expandió las tensiones entre el sector privado regulado y el sector público autónomo y contribuyó a la deslegitimación de los ámbitos reguladores duales. La discusión sobre el concepto del bien educativo se articuló en el marco de posiciones políticas que concibieron a la educación como una responsabilidad dominante de los Estados Nacionales y de una alta regulación y restricción a la libertad de la educación privada en todos los niveles, pero con especial atención en el nivel universitario.

Durante la década, más allá de un horizonte general diverso y multicolor de la educación superior, se verificó un sostenido aumento de la regulación, la

mercantilización y la internacionalización en complejos equilibrios y matices diferenciados en la región. Hubo en esta línea ejes de conflicto alrededor de orientaciones más o menos mercantiles y aperturistas, o estatistas y reguladores cuyos componentes fueron más dominantes. Para algunos fue visto como una polarización entre políticas orientadas a la apertura y al reconocimiento de la necesidad de regulaciones internacionales que permitirían igualdad de condiciones y mayor competitividad. Para otros sería entre posiciones orientadas a establecer restricciones a algunos desarrollos internacionales sobre la base de políticas proteccionistas nacionales, también con sus propias particularidades de buscar la construcción de espacios subregionales. En los primeros enfoques el espacio privado tiene mayor peso, en tanto que en el escenario local priva lo estatal. En esa visión simple, el establecimiento de restricciones concibe a la educación como un “bien público” restringiendo la libertad de innovación y el pleno aprovechamiento de las ventanas de oportunidades que se están presentando con los cambios en las tecnologías, en los saberes y en la de globalización del conocimiento. El aumento de la regulación pública se realizó a través de mayores estándares y fiscalizaciones de licenciamiento –casi en toda la región–, rendición de cuentas –Colombia y México–, negociaciones presupuestales –Costa Rica– e incentivos específicos –México–, creación de agencias de evaluación y acreditación –Chile, Venezuela, Panamá, Nicaragua, Brasil, Bolivia, Perú, etc.–, procesos de certificación profesional –Brasil, México y Colombia–.

#### COBERTURA: CONTINUACIÓN DE LA EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA

En esta década continuó y aumentó la expansión de la matrícula tanto del sector público como del privado. La expansión pública fue mayor que en los noventa y fue resultado del aumento de los recursos y de las plazas y cupos públicos en toda la región, del aumento de la cantidad de instituciones públicas en la región –especialmente en Brasil, México y Venezuela–, del aumento de la gratuidad en Ecuador, Venezuela y Uruguay y del aumento generalizado de los precios de las matrículas privadas ante la presión de la calidad. En el sector privado la expansión de la matrícula fue menor que en los noventa y ha estado asociada al aumento de las escalas de las instituciones, por una cantidad menor de instituciones nuevas y una gestión más empresarial en algunos casos a través de sociedades anónimas y propiedad de corpora-

ciones internacionales. Todo ello ha permitido acompañar la expansión de la demanda asociada dada por la generalizada expansión económica en casi toda la región. El sector privado aumentó en términos absolutos aunque a tasas mucho menores que en la década pasada.

La expansión de la matrícula implicó un saltó desde 23.8% de la cobertura que representaba a 11.3 millones de estudiantes en el 2000, a probablemente 41% de la cobertura con más de 22 millones de estudiantes en 2010. Ello representaría un aumento de 95% de la cobertura en la década, o sea, un incremento sostenido del 6.9% interanual. Ello implicaría una tasa muy superior a la de la década del 90 al 2000 que fue de 5.3% interanual, muy superior además que la de 1980-1990 que fue 3.8% interanual, y solo inferior a la tasa del período 1970-1980 que, con un tamaño muy inferior en números absolutos de los sistemas terciarios, fue de 8.7% anual. El crecimiento del 6.9% de la población estudiantil terciaria entre el 2000 y 2010 es casi 10 veces superior al crecimiento de la población del grupo erario de 20 a 24 años, probablemente mostrando además el ingreso de estudiantes de otras edades como, por ejemplo, los de posgrado y los de educación a distancia. Según el Instituto de Estadística de la UNESCO para el 2008 la matrícula alcanzó a 19.7 millones, que sobre la base de la tasa bruta de matrícula de 1999 que calculan en 21% implicó un 38% de esa cobertura en 2008, lo cual representó un incremento de 81%. Este fue comparativamente el mayor crecimiento a escala mundial y permitió a la región ser la tercera en cobertura luego de Estados Unidos y Europa Occidental con 70%, y Europa Central y Oriental con 64%. Siendo la media mundial 26% de cobertura bruta, la región la superaba en el 2008 en 46%. Todo ello muestra la vitalidad que tuvieron los sistemas universitarios y, al mismo tiempo el mantenimiento de los centros de atención en la política pública en la cobertura terciaria.

El aumento de la matrícula en el sector público y el sector privado tuvo un aporte ante en la expansión de ofertas de educación a distancia. En algunos países como Brasil o México, el peso de la educación a distancia comenzó a ser muy significativo y fue resultado de una política pública decididamente proclive a esta modalidad. La elevada tasa de expansión de nuevas instituciones que alcanzó a 1.3 instituciones por día entre 1994 y 2005 se mantuvo aunque a tasas menores derivado de mayores exigencias de licenciamiento y menos disposición de la demanda a nuevas ofertas. En varios países comenzó una sobreoferta de instituciones e inclusive un decrecimiento en términos

absolutos –Chile–. La oferta de programas, sin embargo, mantuvo tasas muy elevadas y, sobre todo, en el sector privado.

La feminización ha continuado y el porcentaje de la cobertura femenina en el total terciario que fue de 49% en 1990 y 53% en 2003, alcanzó el 55% en 2008. Sin embargo, se aprecia que al ingresar sectores sociales de menos capital humano se ha visto un cambio en las tendencias anteriores. Más allá del enlentecimiento en su tasa de expansión, inclusive en un caso como Venezuela se constata que ha revertido dicho proceso ante un aumento de la masculinización de la matrícula a medida que ingresan más jóvenes de sectores de menos ingresos apoyados en un plan de becas en la educación terciaria.

#### CALIDAD: INSTAURACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Más allá de la cobertura, la década mostró el inicio de la transición en el eje de la atención de la política pública y de las universidades desde la cantidad hacia la calidad. Se generalizó el proceso de creación de agencias de evaluación y acreditación iniciada en los noventa en México y Argentina. Nuevos países de la región fueron aprobando leyes de creación de estas agencias que han terminado cubriendo casi todos los países, como fueron los casos de Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Perú, Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Chile. Pocos países de la región como Guatemala, Honduras y Uruguay terminaron la década sin la existencia de agencias de evaluación y acreditación. La ausencia de un marco regional mostró una alta dispersión de modelos de organización institucional, más allá de que el paradigma evaluativo gestado en los años noventa caracterizado por procesos de voluntarios de autoevaluación, evaluación externa y acreditación se mantuvo dominante. La diferenciación se dio a través de la incorporación diferenciada en algunos países de procesos de certificación y recertificación, evaluación de la educación a distancia y de las instituciones terciarias, e inclusive evaluación de resultados de aprendizajes a través de exámenes de licenciamiento profesional. Aunque el sistema fue voluntario se apreció una mezcla entre los sistemas de licenciamiento obligatorios y la acreditación voluntaria en varios países. Se iniciaron pruebas de graduación voluntarias por el Ceneval en México, mientras en Brasil se estableció un Examen Nacional de Aprendizaje a escala

nacional al terminar las carreras más allá de que en algunos colegios como la Orden de Abogados –que lleva adelante un licenciamiento profesional– y el Colombia se establecieron los exámenes de Estado por el ICFES.

La ampliación y diferenciación de los procesos de promoción de la calidad y, por tanto, de la construcción de sistemas de aseguramiento de la calidad derivó también en la apertura a una multiplicidad de agencias como en Chile y Perú, o de aceptación de agencias internacionales como en Costa Rica o México. El ingreso de agencias internacionales en el marco de procesos de carácter voluntarios mostró la mayor disposición a un mejoramiento de los niveles de la calidad de los procesos. El cambio del paradigma se comenzó en Brasil donde, desde 2008, se estableció un sistema de clasificación de las instituciones de educación superior a partir de la construcción de un índice que medía la prueba del vestibular, el proceso de enseñanza y su evaluación tradicional por indicadores indirectos y el resultado de un examen nacional de aprendizaje, con lo cual pasó a tener un sistema de medición de la calidad bastante coherente al poder medir insumos reales, procesos y resultados de aprendizaje. La incorporación de este paradigma evaluador sentó las bases de una reflexión y de un cambio del concepto evaluativo tradicional con base en indicadores indirectos de enseñanza.

En la década se comenzaron a conformar más fuertemente los niveles comparativos de la calidad a escala global con la irrupción de varios rankings que han comenzado a colocar la dimensión de la universidad latinoamericana en el contexto mundial. A partir de ello aumentó la preocupación por la calidad. Ello coincidió en general con un aumento del posicionamiento de la región en términos de calidad a través de dichos rankings, la cantidad de doctorados, publicaciones indexadas o patentes. Así, se visualizó la enorme brecha cognitiva y se mejoró en esos indicadores, pues ellos tienen una enorme distancia respecto a los indicadores de las universidades localizadas en los países centrales.

Ha sido constante en la década el aumento de la cantidad de instituciones y de programas acreditados, más allá de ser en muchos países aún pocos los programas para el total dada la lentitud y burocratización de los procedimientos de acreditación y la ausencia generalizada de incentivos a dichas acreditaciones. La región, además, consolidó una alta imposición del licenciamiento de los programas de grado y de posgrado privados e inclusive públicos en los casos de establecimiento de estándares sistémicos obligatorios como en Colombia, Venezuela, Chile, Argentina, Ecuador y Honduras. Las

políticas de calidad se concentraron en los ejes tradicionales de la formación docente, las infraestructuras y los recursos, pero se comenzó a visualizar una creciente tendencia hacia cambios curriculares mostrándose una línea hacia un enfoque por competencias más allá de la existencia de algunas resistencias ideológicas. Al concluir la década se podría decir que los sistemas de aseguramiento de la calidad altamente diferenciados están instalados y se han iniciado procesos de mejoramiento de la calidad y una dinámica competitiva sobre la base de estándares mínimos y crecientes.

#### POSGRADO: DEBILIDAD Y PRIVATIZACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL POSGRADO

En la década continuó la expansión de los posgrados, aunque a tasas menores que en la década anterior. En el sector público aumentó su carácter mercantil con la excepción de Uruguay y Brasil. En Ecuador, Bolivia y Guatemala además es obligatorio el autofinanciamiento. Tal dinámica ha reafirmado el rol de los posgrados en los ingresos financieros extrapresupuestales de las universidades públicas. El sistema de pago, si bien ha facilitado la carencia de sistemas selectivos de acceso, no ha restringido significativamente la expansión de la demanda. Sin embargo, la región tiene una baja cobertura de posgrado y, vista globalmente, está cerca del 5% de los estudiantes terciarios, lo cual se constituye en un indicador muy inferior al existente en los países desarrollados. Continuó la expansión de la educación privada a nivel de los posgrados que se había iniciado en los años noventa y hoy la incidencia del sector privado en el posgrado es mayor que en el grado en la región vista globalmente, aunque en los doctorados sigue siendo altamente dominante el sector público. Además, irrumpieron en la década, exclusivamente públicos, el comienzo de ofertas de posdoctorado en el marco de la expansión de los posgrados y de las demandas de mayor formación de los docentes. Las universidades de mayor calidad como la UNAM y la UNICAMP han fijado este nivel como requisito de ingreso al staff académico.

Ello ha derivado en que el propio peso relativo del sector privado es mayor que el sector público a nivel de todo el posgrado. En general, se ha ampliado el enfoque profesional altamente articulado a las demandas de los mercados laborales que se reafirma bajo una dinámica donde los posgrados son de tiempo parcial y arancelado. Su baja dimensión, sin embargo, lo muestra

como una oferta y una demanda de élites, aunque donde su cobertura es superior al 7.5 % –como México o Cuba, donde se verifica lentamente el pasaje de un acceso de élites a uno de minorías en los posgrados–. Aunque se está expandiendo, sin embargo priva en forma dominante el formato de grado y tubular pre Bolonia. Se constata el crecimiento a nivel de posgrados de ofertas semipresenciales, flexibles y virtuales. En esta década se han producido crecientes regulaciones sobre este sector.

#### INTERNACIONALIZACIÓN: EXPANSIÓN AUTÁRQUICA DE LAS UNIVERSIDADES

La internacionalización ha sido una de las más fuertes características que han incorporado los sistemas universitarios en la región. Sus características centrales han sido la ausencia de un plan regional o inclusive nacional, y su desarrollo a través de procesos independientes desarrollados por las universidades con un impacto diferenciado pero creciente en lo institucional, lo estudiantil, lo académico y lo curricular. Los discursos integracionistas asociados a la construcción del espacio común de la educación superior y la convergencia que fueron muy fuertes a inicios de la década, hacia el final mostraron la relativa incapacidad política de construir una agenda global y mostraron las amplias diferencias entre los sistemas universitarios. La internacionalización se expresó en diversos procesos altamente significativos, entre los cuales se puede destacar:

- Ingreso por compra y expansión de instituciones internacionales de fuera de la región. Fundamentalmente ello se ha expresado en la presencia de los grupos Apolo y Laureate de origen norteamericano que se han focalizado en los mercados educativos regionales y que para finales de la década alcanzaron una matrícula total cercana a un millón de estudiantes, o sea, el 5% de la matrícula. Vista globalmente en la universidad más grande de la región con presencia en 13 países con 31 universidades.
- Expansión de la acreditación internacional en la región, derivada de la construcción de procesos de regulación internacional como parte de la estandarización que caracteriza a la globalización y cuya movilidad de factores requiere procesos de evaluación y acreditación comunes.

La propia diferenciación disciplinaria que se ha realizado y una mayor competencia con base en la calidad ha promovido el inicio de procesos de acreditación internacionales altamente especializados. Ello ha sido incentivado por una relativa baja rigurosidad y objetividad de las evaluaciones locales, el desarrollo de procesos de integración subregionales –MEXA en Mercosur, CCA en Centroamérica–, y consolidación de la movilidad de pares en el marco de RIACES y de las agencias de acreditación profesionales o regionales (Centroamérica). Se constata, además, el lento ingreso de agencias mexicanas, americanas y europeas en los procesos de acreditación en varios países y universidades intentando posicionarse en alta calidad que lleva a las IES a someterse a la acreditación regional o internacional.

- Aumento de la movilidad y de la construcción de amplias redes internacionales a través de la expansión de los programas ALFA en la región y de programas interuniversitarios, entre los cuales figuran el programa de las Macrouiversidades, AUGM, USJAL, etc. La inclusión de la movilidad estudiantil en los sistemas de evaluación y acreditación en México y Colombia ha facilitado un proceso significativo de movilidad de esos estudiantes. Mayores recursos de las familias y los países para contribuir a ese proceso que se expresa en el aumento de los estudiantes latinoamericanos estudiando fuera de sus países. La región sigue siendo fundamentalmente exportadora de estudiantes, aun cuando a escala global tiene una baja incidencia por el peso de la gratuidad dominante.
- Inicio de la internacionalización de las universidades de la región en otros países de la región o en otros continentes y, entre ellas, aquellas con ofertas a distancia como la UTPL –Ecuador–, TEC-Virtual –México–, o Alas Peruanas –Perú–, tanto siguiendo la demanda de sus nacionales como conformándose en una oferta regional directa. En algunos países como Panamá se verificó el ingreso de universidades presenciales, en su mayor parte de Colombia y Venezuela.

#### EQUIDAD: MAYOR ATENCIÓN EN EL INGRESO

Se mostró en la década un aumento de atención a los problemas de la equidad en el acceso y el egreso a través de políticas proactivas de compensación como

en Brasil, más allá de su fuerte discusión sobre la sustentación constitucional que finalmente determinó la no aprobación de un marco normativo. Se expresó en multiplicidad de orientaciones que contribuyeron a crear sistemas de accesos e instituciones altamente diferenciadas para facilitar la inclusión. Destacaron la creación de universidades indígenas –Bolivia y México–, amplios sistemas de becas para indígenas –Brasil, Chile, Venezuela– o diferenciación de instituciones. La regionalización generalizada y el aumento de los niveles de gratuidad del sector público a través de nuevos marcos legales como en Ecuador, Venezuela y Uruguay, o el aumento de los recursos favoreció el aumento de la matrícula pública que, obviamente, provino de sectores de menos ingresos económicos y previamente marginados. En Colombia y Venezuela el sector público aumentó inclusive más que el sector privado alterando significativamente la distribución entre ambos sectores. Hubo una significativa expansión de la oferta a distancia –como en Brasil y México– que contribuyó a aumentar la cobertura de sectores marginados del acceso por motivos sociales, regionales o económicos. Más allá de estos procesos, sin embargo, los datos muestran el carácter de élite de los graduados y los altos niveles de deserción, fundamentalmente de sectores de ingresos bajos y medios. El egreso, calculado en cerca de 2.5 millones de profesionales para 2008, muestra una fuerte asociación con los quintiles de altos ingresos y a núcleos familiares altamente escolarizados. El sistema ha facilitado el ingreso de sectores más desfavorecidos, pero ello no se ha expresado en sistemas de retención mejores y focalizados en estos sectores. La eficiencia terminal a nivel regional continúa siendo muy baja y estratificada socialmente.

#### MERCADO: MENOR EXPANSIÓN Y MAYOR CONCENTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIVADA

Las limitaciones a la expansión de la educación privada, el aumento de las ofertas públicas y el encarecimiento relativo de la oferta privada, favorecieron la declinación de su tasa de crecimiento de las décadas anteriores e introdujo la concentración de la oferta en esos mercados decrecientes. La regulación a través de mecanismos de licenciamiento más rígidos junto a sistemas de evaluación de la calidad, se dio junto al aumento de la oferta pública. La lógica de una dinámica dual –por un lado la gratuidad y por el otro un sistema arancelado– se mantuvo junto con el aumento de la calidad y del

costo de la educación privada, lo cual facilitó dinámicas hacia la elitización y concentración de la oferta. La derivación del nuevo contexto ha sido un creciente proceso de concentración de la matrícula. Ello fue impulsado por la venta de universidades a grupos internacionales y la oferta bajo sociedades anónimas orientadas al lucro. La lenta desaparición, cierre, venta o fusión de universidades en toda la región, unido a la menor creación de instituciones desde el año 2000, ha impulsado que el crecimiento de la matrícula privada haya sido más intenso en unas instituciones que en otras, en el sector universitario en detrimento del terciario, en las universidades bajo la figura de sociedades anónimas más que en las otras formas jurídicas, en las universidades extranjeras más que en las locales. Así, en la década se sentaron las bases de una nueva diferenciación con las universidades orientadas al lucro, lo cual abrió una nueva etapa de la universidad privada en la región. El aumento del costo de la educación privada en toda la región no restringió la continuación de su expansión. Continuó con menor intensidad la creación de nuevas universidades privadas. Se constata un ingreso de universidades religiosas no católicas, universidades a distancia o virtuales y universidades regionales en muchos casos parte de redes nacionales –para 2008 alcanzó el 47.2% de la cobertura regional con 9.3 millones de estudiantes–. Confrontado esto con una proyección hecha por el IESALC en 2006 sobre la base de las series históricas de la matrícula pública y privada, y por la cual se alcanzaría la paridad de la cobertura entre ambos sectores en 2012, se muestra cómo en la década se han producido cambios por un aumento superior de la expansión pública.

#### NUEVAS TECNOLOGÍAS: EXPANSIÓN DIFERENCIADA DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

En la década se produjo un aumento de la educación a distancia bajo la forma de *blended learning* y el inicio de la oferta de educación superior totalmente virtual. Para el año 2010, aun cuando solo existía menos de una decena de universidades 100% virtual, se muestra una tendencia que se incrementará al haberse autorizado en México, Colombia y Puerto Rico. Hubo fuertes políticas públicas de expansión de la educación a distancia en México y Brasil y se consolidaron mega universidades a distancia, en su mayoría privadas, en varios países de la región como México –TEC–, Brasil –UAB, UNISUL,

U. de Paraná-, Ecuador –UTPL-, Perú –Alas Peruanas, ULADECH-, Argentina –Siglo XXI y Católica de Salta-, Venezuela –UNA y Urbe-, Costa Rica –UNED-, Colombia –UNED, U. de Barranquilla-, República Dominicana –UNICARIBE-. Estas instituciones, además, comenzaron a recorrer un fuerte camino de internacionalización a partir del establecimiento de sedes fuera de la región para apoyar sus procesos de enseñanza. La base dominante ha sido para acompañar a sus estudiantes nacionales en procesos de emigración –AP o UTPL-, pero también ofertando en la región con base en una mayor diversidad, flexibilidad y calidad –TEC-.

La educación a distancia, bajo sus diversas expresiones, ha tenido una alta expansión también en las universidades tradicionales presenciales. Para el año 2010 la UNAM ya tenía el 15 % de su matrícula en educación a distancia, casi en igual proporción bajo la modalidad semipresencial y la modalidad virtual. Regionalmente, la educación a distancia puede rondar el millón doscientos mil estudiantes, de los cuales el 60 % proviene de Brasil que representa el 6 % de toda la matrícula regional. La expansión ha estado asociada a políticas públicas, costos, aumento de la conectividad y un cambio en la imagen de la educación a distancia que ha permitido un aumento de la demanda.

## CONCLUSIONES

Todos los indicadores de la educación superior durante la década mostraron una línea expansiva, manteniendo en general las tendencias y las políticas públicas que se estructuraron desde mediados de la década del noventa orientadas a un aumento de la calidad a través de un aumento de la regulación. Varios nudos problemáticos de la universidad aumentaron su incidencia, y fundamentalmente aquellos asociados a la calidad, los posgrados, la regulación o la educación a distancia que habían tenido sus primeras manifestaciones en los noventa y que consolidaron sus bases en esta década más allá de ser aún muy reducidos visto comparativamente a escala mundial. Otros, en cambio, fueron procesos nuevos como la internacionalización, la concentración y la virtualización y, probablemente, se expandirán más significativamente en la nueva década que se inició en 2011. La década, en materia de política pública, consolidó un formato regulador ampliamente generalizado apoyado en el concepto de la educación como un bien público.

En esta década las políticas novedosas desde el Estado se han concentrado en la génesis de políticas de apoyo a la innovación, pero aún sus dimensiones y sus impactos son muy poco significativos.

La década mostró la falta de una agenda real a escala regional y, aunque se produjeron mejorías, se observó un aumento de la distancia respecto a las grandes reformas universitarias que se acometieron en otras regiones del mundo, fundamentalmente en Europa, Estados Unidos y Asia. Desde un punto de vista global, nuestros sistemas universitarios continúan siendo débiles, están más focalizados en la cobertura que en la calidad, mantienen bajos niveles de regulación y de incentivos sistémicos, mantienen estructuras curriculares y pedagógicas tradicionales, así como bajos indicadores de investigación con excepción de unas pocas universidades localizadas fundamentalmente en México, Brasil y Colombia.



## CAPÍTULO 4

# Transformaciones en el mercado de trabajo de universitarios en América Latina

### EL AUMENTO DEL EGRESO DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS EN AMÉRICA LATINA

**H**istóricamente los salarios de los profesionales han sido superiores a los salarios de las personas sin formación en la región.<sup>1</sup> Ello ha sido resultado de que los retornos en educación terciaria son superiores en los países en desarrollo por la escasez permanente de capital humano especializado (Psacharópulos, 1980, 1994). En la década del 90, tal brecha de desequilibrios en los mercados de trabajo y educación se incrementó y los ingresos de los trabajadores profesionales con título aumentaron más que los salarios de las personas sin formación especializada (Weller, 2004) como resultado de una apertura, del cambio tecnológico y del inicio de una transformación en el padrón de acumulación de capital que incrementó la demanda de trabajo con mayor capacitación. Sin embargo, a medida que está aumentando el egreso universitario, las dinámicas de los mercados laborales muestran en la década del 2000 que los diferenciales salariales en algunos países de la región no parecen estarse ensanchando en igual dimensión que

<sup>1</sup> Ha habido muchos estudios en la materia. Sin embargo, a pesar de haberse comprobado exhaustivamente que la inversión en capital humano a través de una mayor educación formal es un determinante importante de los ingresos de los jefes de hogar, en un estudio de México se verificó también que los factores de carácter territorial y social, así como el tamaño del establecimiento y el tipo de actividad económica son relevantes en la determinación de los ingresos de los jefes de hogar (Varela y Urciaga, 2012). Igualmente impactan la calidad de la institución, el género y el tipo de mercado laboral.

en el pasado. Ello respondería además a cambios en las políticas públicas con un persistente aumento del salario mínimo que ha reducido la tasa de retorno profesional comparativamente. Asociado a ello se asiste a un aumento del desempleo profesional y de la emigración. Es claro que los diferenciales salariales son estructurales y se asocian al impacto del aumento de la formación universitaria en el incremento de la productividad, el cual deriva –aunque en diversa proporción en función de los niveles de desempleo y competencia así como de la calidad de las instituciones– en un aumento de los salarios y menores niveles de desempleo.

Así –salarios y empleo– son los componentes que han retroalimentado el ciclo de aumento continuo de la matrícula universitaria y la propensión a la inversión en educación superior por parte de las familias, y que se soporta en la teoría del capital humano que plantea que la educación es una inversión que genera beneficios salariales asociados a la productividad de las competencias profesionales adquiridas. Sin embargo, este marco conceptual se concibe como un modelo simple de causa efecto, y en el cual el nivel de remuneración de los mercados y los costos directos e indirectos educativos establecen la tasa interna de retorno de la inversión en formación. En este escenario la determinación de los salarios es afectada directamente por el aumento de la cobertura y los egresos por aumento de la eficiencia y diferenciación de las instituciones, la mayor articulación educación mercado, expansión privada, feminización, flexibilización de las formas de titulación y reducción de los tiempos de estudios del grado.

En los últimos años se ha producido en América Latina un cambio radical en la dinámica universitaria y de los mercados laborales gracias al incremento de la cobertura y el aumento del egreso profesional. La relativa carencia histórica de profesionales está cambiando significativamente a medida que aumenta la oferta de egresados universitarios (Rama, 2014). Como se ve a continuación, para el 2010 el total de egresados profesionales de la región fue de dos millones setenta y tres mil (2 073 007), de los cuales el 91.3 % egreso de estudios de grado y el resto en maestrías y doctorado (Cuadro 1).

Esta situación es resultado de una evolución continua y sistemática de los egresos profesionales, que muestran tasas significativas resultantes de múltiples variables entre las cuales el aumento de los recursos económicos de los hogares que reduce la deserción y aumenta la eficiencia de titulación, procesos educativos más flexibles y con mayores niveles de regionalización que permiten el ingreso y el egreso de más estudiantes de los sectores

Cuadro 1. Egreso de profesionales en América Latina, 2010

PAÍS	AÑO	EGRESO GRADO	AÑOS	EGRESO MAESTRÍA	AÑO	EGRESO DOCTORADO
Argentina	2010	9 9431	2010	2 962	2010	1 504
Bolivia	2010	25 020	2010	2 264	2002	10
Brasil	2010	829 286	2010	39 590	2010	11 314
Chile	2010	64 229	2010	7 698	2010	433
Colombia	2010	111 404	2010	5 902	2010	211
Costa Rica	2010	38 163	2010	4 443	2010	117
Cuba	2010	84 779	SD	SD	2010	617
Ecuador	2008	48 911	2008	4 570	2008	53
Guatemala	2010	10 700	2010	2 212	2010	16
Honduras	2006	9 293	2006	375	SD	SD
Jamaica	1997	2 865	2011	276	2011	18
México	2010	344 651	2010	44 318	2010	4 167
Nicaragua	2004	7 713	2004	527	2004	111
Panamá	2003	13 169	2003	711	2003	5
Perú	2008	47 895	2010	5 009	2010	786
Paraguay	2008	5 594	2008	1 013	2011	164
El Salvador	2010	17 089	2010	490	2010	2
Trinidad y Tobago	2010	2 517	2010	451	2010	19
Uruguay	2010	5 450	2010	649	2010	39
Venezuela	2009	124 706	2008	3 296	2007	335
<b>América Latina</b>		<b>1 892 865</b>		<b>160 221</b>		<b>19 921</b>
%	100 %	91.3 %		18.1 %		4.06 %

Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología –Iberoamericana e Interamericana– (RICYT)

con menos niveles de egreso como los trabajadores y las personas del interior. El aumento de la titulación, más allá de la masificación de la matrícula, es incentivado a su vez por una tendencia a la reducción de los años de estudio y el aumento de los estudios técnicos. Estudios nocturnos y un mayor peso de la educación privada que tienen tasas de titulación superiores también han contribuido a ello. La feminización ha facilitado el aumento del egreso resultado de una mayor titulación de las mujeres. Este es un proceso que no para de crecer como resultado de nuevas dinámicas educativas y que está implicando un cambio en los mercados laborales. El aumento de la matrícula en educación a distancia en la región también está incidiendo en mayores

niveles de egreso. En Brasil, por ejemplo, para el 2012 la cobertura de la educación superior alcanzó a 15.8% de la matrícula, siendo entre los nuevos estudiantes el 31%. (Hoper, 2014)

**Cuadro 2.** Crecimiento de los egresos profesionales de grado en algunos países, (1990-2010)

PAÍS	1990	2000	2010	% AUMEN- TO ANUAL 90-2000	% AUMEN- TO ANUAL 00-2010	% AUMEN- TO ANUAL 90-2010
Argentina	33 465	62 473	99 431	6.4	4.8	5.6
Bolivia	2 731	6 967	25 020	9.8	14	11.7
Brasil		348 653	829 286		9	
Chile	12 401		64 229			8.57
Colombia	50 188	77 923	111 404	4.5	3.6	4.1
Costa Rica	1 681	26 469	38 163	31.7	3.7	16.9
Cuba	35 144	16 496	84 779	-7.3	17.8	4.5
Guatemala		2 336	10 700		16.4	
Honduras	768	7 503		25.6		
Jamaica	1 770					
México	118 424	209 795	344 651	5.9	5.1	5.5
Panamá	2 655	13 852		18.0		
Perú	14 722	38 453		10.1		
Paraguay	1 361	1 940		3.6		
El Salvador		11 031	17 089		4.5	
Trinidad y Tobago	628	1 071	2 517	5.5	8.9	7.2
Uruguay	1 790	3 574	5 450	7.2	4.3	5.7

Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología –Iberoamericana e Interamericana– (RICYT)

## LOS IMPACTOS EN LOS MERCADOS LABORALES DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS EN AMÉRICA LATINA

El crecimiento del egreso en todos los países ha sido superior al aumento de las economías nacionales y de la población económicamente activa, cambiando la composición de los mercados de trabajo. Tal egreso ha sido relativamente absorbido en las últimas décadas, gracias a la modernización

de la estructura productiva asociada a la apertura, el cambio tecnológico y la expansión de modelos de exportación primarios con mayor valor agregado por incorporación de más tecnologías gracias al aumento de los precios internacionales. Ello se expresó en un aumento continuo de la proporción de profesionales en la población económicamente activa (PEA) que ya oscila entre el 8% y el 19%. Sobre la población de más de 25 años en algunos países van de entre 20 hasta 30%. En Costa Rica por ejemplo, es 24%.

La incorporación de tecnologías en el proceso económico asociado a la mayor apertura, impacta en la demanda de trabajadores calificados y profesionales. (Carnoy, 2006). Desde los 90, la apertura económica incrementó la competencia en los distintos mercados y más inversiones en tecnológicas han redundado en mayor empleo profesional. Sin embargo, el nivel del egreso profesional ha sido superior y ello ha derivado en una complejización de estos mercados laborales con un aumento del componente de profesionales en la migración, un crecimiento del empleo profesional en puestos previamente ocupados por técnicos o administrativos, un retraso en el ingreso al mercado de trabajo mediante una continuación de la formación a través de la realización de estudios de posgrados, la caída relativa de los salarios de los profesionales y sobre todo de aquellos en instituciones y programas no acreditados, así como un aumento del nivel de desempleo de los profesionales y una reducción de la diferencia salarial entre hombres y mujeres.

No existe un equilibrio general entre oferta y demanda de profesionales sino que ambos tienen sus propias determinaciones independientes, y el crecimiento de la matrícula y del egreso a escala regional tiende a ser superior a la demanda local de empleo, derivando en una tendencia estructural hacia la sobreoferta y a la sobre calificación de educación superior. Esta es, a su vez, facilitada por las propias características de los desequilibrios estructurales de los mercados de oferta y demanda, como por la existencia de mercados internacionales de colocación de excedentes de personal profesional. La OECD ha analizado estos procesos a escala global como derivación de cambios en los perfiles demográficos en los países centrales y la demanda de profesionales externos (OECD, 2012). La tendencia a la sobre oferta profesional y por ende a la sobre calificación, ha sido favorecida por la gratuidad y el incremento de la competencia entre los profesionales, se está expresando además en la emigración profesional. Esta se está conformando en un componente estructural de los mercados profesionales. Los niveles de desempleo profesional

y las tasas de retorno, junto con la demanda externa y las posibilidades de trabajo, se constituyen en impulsores de la emigración profesional.

La sobre oferta y la sobre calificación se constituyen en expresiones de los desequilibrios y también en las formas de funcionamiento de esos mercados laborales. Sin embargo también al tiempo actúan como mecanismos para acotar los aumentos salariales reconstruyendo un nivel de equilibrio entre oferta y demanda de trabajo profesional. Igualmente, la sobre oferta y sobre calificación facilita la movilidad profesional ante mercados internacionales que demandan crecientemente profesionales y técnicos calificados. Analizaremos a continuación algunos de los impactos de las dinámicas producidas por el aumento del egreso profesionales sobre estos mercados laborales y educativos.

#### *Incorporación en el mercado formal en puestos de perfil profesional*

Los cambios productivos con la modernización tecnológica están promoviendo la expansión del sector formal de las economías con un mayor componente del trabajo profesional. El ejercicio profesional se basa en una lógica de diagnóstico y respuesta, para ello se requiere más información y competencias. Hay entonces una directa relación entre su trabajo y el uso de equipos y aplicaciones informáticas, que impone un tipo de empleo profesional asociado a la informática. El empleo profesional está en estrecha correlación con la expansión del sector servicios, del empleo en el Estado y en áreas modernas de exportación. La oferta y el empleo profesional es altamente diferenciada por profesiones y lentamente el mercado tenderá a absorber con mayor intensidad a los profesionales provenientes de instituciones con certificaciones acreditadas como forma de asignar puestos de trabajo en un escenario competitivo. El Observatorio del Mercado Laboral en Colombia muestra que los egresados de los programas acreditados tienden a recibir mayores niveles de remuneración.

#### *Sustitución de puestos de trabajos no profesionales*

La sobreoferta de profesionales deriva en su incorporación en mercados de trabajo que antes eran ocupados por personas de menor formación. Siguiendo

el “efecto fila” planteado por Thurow y Arrow, en función de las certificaciones y de su calidad se produce una sustitución de empleos por personas sin certificación por profesionales a los mismos salarios. El ingreso de personal técnico y profesional o inclusive de quienes abandonan la universidad antes de concluir en esos puestos, promueve un mejoramiento de la productividad. Ello cambia los mercados laborales mediante la renovación de los puestos de trabajo. Impacta también en los patrones de emigración de trabajadores de baja formación y en los componentes del desempleo. La sustitución de puestos técnicos o administrativos por profesionales, se asocia en muchos casos a certificaciones de baja calidad, de instituciones o programas no acreditados o a distancia, o en campos profesionales con alta saturación de oferta de egresados.

### *Aumento del desempleo profesional*

El aumento de los egresados profesionales y técnicos en América Latina tiende a ser superior a su absorción tanto en los mercados formales como informales, creándose una tendencia de largo plazo al aumento del desempleo profesional. Este se constituye en un ejército de reserva laboral profesional que impacta en los salarios y en la emigración profesional. Al tiempo impacta inversamente sobre esta tasa de desempleo de otros sectores de menor formación. Al aumentar el desempleo profesional la tasa de retorno se reduce ya que disminuye a la vez la probabilidad de conseguir empleo (Adrogué, 2006). El nivel de desempleo profesional es, sin embargo, altamente diferenciado por países asociados a la distinta composición de los mercados de trabajo profesionales y a los niveles de saturación y diferenciación de los diversos mercados profesionales. Así, los niveles de desempleo de los profesionales tienen múltiples determinantes, destacándose el área de conocimientos, la realidad económica de los mercados, el tipo de institución de donde se proviene, el género, e inclusive la familia y origen social de los egresados (Vries y Navarro, 2011). Sin embargo, a escala regional se aprecia un crecimiento constante y continuo de los niveles del desempleo en las últimas dos décadas que ha llevado el desempleo del 4.69% en 1990 al 6.63% en el 2010. De punta a punta hay un 40% de aumento del desempleo en 20 años como se observa en el Cuadro 3.

**Cuadro 3.** Desempleo profesional en América Latina, (1990-2010)

AÑO	1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
% desempleo profesional	4.69	11.3	8.45	5.16	4.9	4	7.01	6.25	7.53	4.35
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% desempleo profesional	6.92	8.88	9.13	8.11	7.58	5.65	5.91	5.85	6.58	6.63

Fuente: CEPAL (Informes económicos, Varios años)

### *Propensión a la emigración profesional*

Aunque el impacto más significativo del aumento del egreso es el empleo profesional, también se constata un aumento de la propensión a la emigración profesional. Hay un incremento de la proporción de profesionales dentro de la masa emigrante en varios países. Tal emigración se da con más intensidad en los países en los cuales el desempleo profesional es más alto, en aquellos en los cuales la tasa de retorno profesional es relativamente más baja comparativamente a nivel internacional, en los países donde el crecimiento del producto es menor y donde el egreso profesional es mayor. En muchos casos, los emigrantes profesionales tienden a ser aquellos que no logran insertarse en los mercados laborales locales. Otros motivos como los políticos tienen también su impacto en el caso de Venezuela o de seguridad en el caso de México. En Brasil, México, Argentina, Venezuela, Uruguay o República Dominicana se constata un aumento de la emigración de profesionales y técnicos universitarios que se conforma como una corriente de exportación y un drenaje continuo de capital humano. Los datos de las visas de profesionales en Estados Unidos muestran su correlación con los aumentos de los egresos en la región. (Aragónés y Salgado, 2011).

Los desequilibrios de los mercados educativos locales se tienden a ajustar en el marco de un nuevo contexto económico mundial que valoriza más intensamente los recursos altamente capacitados y que presiona por un aumento de la emigración profesional. Hay un patrón migratorio global que se está profundizando y desde la crisis del 2009 se expresa en la expulsión de los antiguos emigrantes de baja calificación y a la par en un aumento de la migración selectiva capacitada (Aragónés, 2011).

*Ingreso tardío al mercado de trabajo y continuación de los estudios*

El aumento de la formación de capital mediante estudios de posgrado se constituye en una de las expresiones de los desequilibrios entre la educación y el trabajo. La sobre oferta de profesionales de grado impulsa la sobre calificación en un contexto de mayor especialización de las demandas laborales. Tal aumento de la formación de capital humano se entronca con la internacionalización educativa para adquirir dichas competencias. Los posgrados se constituyen en una educación internacional en tanto a escala nacional no se pueden ofrecer todas las especializaciones disciplinarias y expresan los conocimientos de la creciente sociedad de la información (Rama, 2007). Además de los estudios de posgrado a escala local, asistimos a una demanda por estudios de posgrado internacionales.

Estudios de seguimiento de egresados muestran una mayor propensión a continuar estudiando asociado a los niveles competitivos de las profesiones, a la duración de los estudios de grado, y a las tasas de retorno diferenciadas de ambos mercados (grado y posgrado y al interior de estos) (Forero y Ramírez, 2008).

El posgrado también se constituye como un mecanismo asociado a la emigración en tanto constituye un mecanismo de selección de ingreso a los mercados laborales externos y una estrategia personal de sobrevivencia a través de la emigración profesional. Ello se expresa en la alta participación de los estudios en el extranjero en el total de posgrados de la región y en el dato de que hasta el 20% de los que terminan los estudios en el extranjero no regresan a sus países de origen. El carácter gratuito de los estudios públicos facilita esta dinámica, más allá de la participación de egresados de instituciones privadas, que permite mostrar que hay una prima positiva salarial para ambos tipos de egresados.

## LOS SALARIOS DE LOS PROFESIONALES

El mayor salario de los profesionales y las menores tasas de desempleo constituyen motores importantes en la demanda de la formación profesional y el sacrificio de rentas y costos de oportunidad para dedicarse a la formación. Ello, junto a otras causas, ha marcado el aumento de la cobertura y del egreso. Tal dinámica, de oferta ante una demanda más rezagada, impacta en los mer-

cados profesionales y en los salarios. Estamos frente a una dinámica a escala global que deriva en una caída de la tasa de retorno de la inversión educativa. La reducción del salario relativo resultado de ese cambio entre la oferta y demanda, constituye un desestimulo a los estudios e impacta negativamente a través de las externalidades en las capacidades de la sociedad. La gratuidad del sector público en la región ha impulsado a las personas de ingresos menores a destinar tiempo y esfuerzo a su formación con miras a dotar a la sociedad de los profesionales requeridos. Ahora, la caída de los retornos replantea el problema desde el ángulo del mercado de trabajo. Tal tendencia de largo plazo lleva al análisis de la mayor regulación del mercado de trabajo profesional mediante un mayor control de las certificaciones, de mínimos de formación e inclusive de establecimiento de un salario mínimo profesional.

### *El salario mínimo de los trabajadores manuales*

El establecimiento del salario mínimo de los trabajadores fue establecido en Australia en 1894 y se fue generalizando a todos los países. Esta regulación de salario y el establecimiento de la jornada laboral de 40 horas, fijaron los límites de la relación contractual con el trabajo en el marco de la industrialización y la conformación de las sociedades contemporáneas. El salario mínimo constituyó una regulación de política pública que fijó la dinámica de la competencia entre las empresas y el funcionamiento del mercado de trabajo. Fue además el inicio de una regulación de los mercados de trabajo en términos de las prestaciones sociales, las condiciones del trabajo, las licencias, la responsabilidad, los deberes y derechos de las partes y así sucesivamente.

El establecimiento del salario mínimo se basó en el concepto de un mínimo salarial que permitiese la continuación de la reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones que garantizaran la calidad del trabajo. El salario mínimo se vinculó a los ingresos necesarios para mantener las condiciones mínimas, que en general se asociaban a la alimentación, la salud y la vivienda. Probablemente expresó también una dinámica donde la oferta de mano de obra superaba a la demanda, lo cual podía impulsar niveles salariales menores, y donde la política imponía condiciones de salarios mínimos para garantizar la capacidad de supervivencia del propio trabajo en el mediano y largo plazo.

El salario mínimo fue una conquista social más allá de su utilidad como factor regulador de la dotación continua de los mercados. Cumplió además

el ser un mecanismo que facilitó las migraciones del campo a la ciudad y la constitución de bolsones de oferta de mano de obra y la constitución de mayores contingentes de fuerza de trabajo que permitiera la dinámica de crecimiento económico. También organizó la dinámica de relación en el campo del trabajo y el salario mínimo se constituyó a su vez en la base de las negociaciones colectivas y en el marco central de la regulación de los mercados de trabajo, fundamentalmente en aquellos lugares donde no existían negociaciones salariales en las empresas. El salario mínimo actualmente en la mayor parte de los países del mundo emana del gobierno y regula a una parte del mercado laboral, no solamente obrero, e impacta fundamentalmente a los trabajadores no sindicalizados o sin contratos especiales. Es a la vez altamente diferenciado a escala regional con dimensiones que van desde 160 dólares en Nicaragua a 516 en Costa Rica. Los niveles de devaluación y de existencia de dólares paralelos complejiza la paridad del poder de compra y los niveles comparativos, y el grado de formalización de los mercados de trabajo determina su grado de generalización.

### *El salario mínimo del trabajo profesional*

La expansión de la matrícula y del egreso universitario al introducir cambios en su incidencia en la población económicamente activa ha comenzado a plantear la necesidad de encarar el salario mínimo profesional con miras a garantizar la formación. Esta reflexión se plantea ante una dinámica de mayor oferta frente a la demanda y de caída de los retornos profesionales. Estos a su vez, están a su vez impulsando una mayor gratuidad pública y dificultades de captación de matrícula privada que al tiempo se encarece por las demandas de calidad.

La introducción de un salario mínimo profesional tiene sin embargo fuertes limitaciones y complejidades de instrumentación. Por una parte la regulación del ejercicio profesional está altamente fragmentada y en muchos países privan concepciones constitucionales asociadas a la libertad del ejercicio profesional. Igualmente hay una carencia de organismos gremiales de profesionales y una alta diversidad de campos y tareas profesionales. El ejercicio profesional además aunque tiene una mayor incidencia en régimen de dependencia, mantiene en algunas profesiones un alto peso del ejercicio profesional independiente.

La regulación del ejercicio profesional es altamente diferenciada en América Latina. Mientras que en algunos países de la región ello recae en los organismos gremiales, en otros es mandato del Gobierno central, en tanto que en otros descansa en los segundos niveles del Estado, en los Estados, Departamentos o Provincias. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, las demandas de una regulación salarial sobre estos mercados han ido desarrollando diversas iniciativas y acciones para su establecimiento.

**Cuadro 4.** La colegialización profesional en América Latina. Análisis de casos nacionales

Argentina	<p>En general es obligatorio por Leyes específicas el registro del título en el Colegio profesional respectivo como requisito para el ejercicio en varias profesiones. Tal registro o matrícula, a nivel de las asociaciones profesionales se realiza a nivel de las Provincias que son las que constitucionalmente tienen el mandato de supervisión de las profesiones. El requisito de la Colegiación obligatoria por Ley provincial requiere el grado académico requerido y el pago de la cuota que anualmente fije el Colegio respectivo autónomamente. Hay leyes que han delegado el poder regulador del Estado a nivel provincial a los Colegios profesionales. El nivel Federal de regulación profesional históricamente ha venido decreciendo. La certificación y re certificación puede ser una actividad a cargo de las Universidades, o de los Colegios o las Asociaciones Profesionales, en tanto la Ley de Educación Superior (1995) habilitó ambas posibilidades.</p> <p>Los títulos son reconocidos por el Ministerio de Educación con el objeto de darles validez nacional a partir de acuerdos del Consejo de Educación Federal. Las Universidades realizan la certificación de los títulos de especialistas de los estudios realizados por Sociedades Científicas (medicina). En algunos casos las propias Sociedades realizan las certificaciones.</p>
Bolivia	<p>Los títulos de las Universidades públicas no requieren licenciamiento, pero los de las Universidades privadas requieren una "Provisión Nacional" otorgada por el Ministerio de Educación y Cultura a nombre del Estado, que funciona como certificación pública que da validez al título. Es obligatorio pertenecer al Colegio Profesional respectivo para poder ejercer la profesión en varias profesiones a partir de la existencia de leyes específicas que lo han establecido. La inscripción es Departamental (9) y es parte de un sistema nacional de Colegios Profesionales que se unifica a nivel de cada Departamento conformando la Federación Departamental de Profesionales. Las nueve Federaciones Departamentales y conforman la Confederación Nacional de Profesionales de Bolivia. Por Ley, los abogados para poder matricularse además de los requisitos académicos deben prestar un "juramento profesional" que es recibido en audiencia pública en forma individual por la Suprema Corte y el Colegio de Abogados. Actualmente se ha iniciado una política pública de desregulación del control de los Colegios. En la profesión de abogado ya no es obligatoria la colegiación sino simplemente el juramento ante la Suprema Corte.</p>

Brasil	<p>Los títulos universitarios tienen validez nacional legalmente y son registrados por las propias Universidades. Los títulos conferidos por las instituciones no universitarias (Facultades, Centros universitarios) deben registrarse en las Universidades indicadas por el Consejo Nacional de Educación. Los Colegios Profesionales certifican los títulos y por Ley de cada profesión la inscripción es obligatoria. La inscripción en los Colegios es en cada Estado y no se puede ejercer en otro Estado sin inscribirse en el Colegio de ese Estado, el cual fija los requisitos propios de inscripción y por lo tanto de ejercicio laboral. Hay una fuerte tendencia a la delegación por ley de la fiscalización de las profesiones reguladas a los Colegios profesionales. Los Consejos Profesionales fijan los requisitos de colegialización en cada caso.</p>
Chile	<p>La Constitución de 1980 establece que “ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos. La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”. Todos los títulos académicos tienen automáticamente habilitación profesional, con la sola excepción del título de abogado que es entregado por la Corte Suprema de Justicia previa una práctica supervisada.</p>
Colombia	<p>El ejercicio profesional no es libre sino que el Estado regula en función del riesgo social de las profesiones y de la protección al consumidor. La regulación del mercado profesional por la Constitución no recae en el Gobierno ni en los gobiernos locales sino en el Congreso Nacional y en leyes Estatutarias establecidas especialmente. La Constitución establece que las profesiones de riesgo social pueden ser reguladas más fuertemente por el legislador. El legislador define por Ley las destrezas que debe tener el profesional que forman las Universidades. En algunos casos como la ley 12 029 del 2008 del ejercicio de la profesión de abogado, se establecen los lineamientos del currículo de la formación de estos profesionales.</p> <p>La Corte ha establecido que el título no es un derecho adquirido y fijó los requisitos de actualización para el ejercicio profesional en términos graduales y también limitó el poder de regulación que pudiese ser excesivo sobre los mercados profesionales por el Congreso. La Corte estableció que el Estado es quien regula en el ejercicio profesional pero que tiene potestad de delegación de ese mandato solamente en los Colegios Profesionales. Los Colegios otorgan la matrícula de ejercicio profesional, pero no es requisito la afiliación al Colegio respectivo, ya que las leyes no han establecido la colegiación obligatoria.</p>
Costa Rica	<p>Existen por leyes específicas diversas profesiones que tienen colegiación obligatoria. Los Colegios han creado la Federación de Colegios Profesionales –FECO-PROU– (1966) constituida según Ley de la República. Actualmente la Federación tiene 28 colegios profesionales universitarios afiliados. Varios colegios profesionales han establecido, en forma voluntaria, mínimos de tarifas de sus profesionales.</p>

Ecuador	<p>La ley de educación estableció que la Certificación es un requisito para ejercer la profesión, para ingresar al Colegio de Profesionales correspondiente y para legalizar las firmas de títulos por viajes al exterior. Funciona como un acto de fe pública de que un título ha sido legalmente conferido por una institución legalmente reconocida. La Certificación se aplica a los títulos conferidos por Instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior que son los títulos de técnico superior, tecnólogos, tercero nivel (grado) y cuarto nivel (posgrado), y se realiza ante el CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior). Dicha Certificación es obligatoria para los títulos de Pregrado, de Posgrado realizados en el país y también de los Títulos de Posgrado otorgados por Universidades Extranjeras, para lo cual a su vez se requiere también Certificado de Reconocimiento del título otorgado por una Universidad del país. En el 2008, a pedido del Gobierno, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos de las leyes que establecían la afiliación obligatoria a los Colegios Profesionales, por estar contra de los principios constitucionales de la libertad de asociación y de libertad de empresa. La Corte Suprema rechazó la resolución del Tribunal Constitucional y declaró que dicha norma no se aprobará en el caso de los abogados, los cuales continúan requiriendo la licencia profesional emitida por el Colegio para el ejercicio profesional. En el resto de las profesiones no es obligatoria la Colegiación y el registro se realiza únicamente ante el CONESUP.</p>
El Salvador	<p>La Ley de Educación Superior, establece que es obligación del Ministerio de Educación mantener un registro de todos los grados y títulos que las instituciones de educación superior emitan a sus graduados, la cual se realiza a través de la Dirección Nacional de Educación Superior. No hay colegiación obligatoria de los profesionales constitucionalmente, ni por leyes específicas. Existen diversos colegios profesionales cuya afiliación y requisitos son establecidos por los propios profesionales actuantes y sus estatutos privados.</p>
Guatemala	<p>La Constitución estableció que la colegiación de los profesionales universitarios es obligatoria. Para el ejercicio de todas las profesiones universitarias es imprescindible tener la calidad de colegiado activo y los Colegios funcionan de conformidad con una Ley de Colegiación Profesional obligatoria que regula el marco general así como de leyes específicas de los diversos colegios. La ley marco establece que los egresados deben cumplir los créditos que cada Colegio establezca. Los Colegios pueden incluir la suspensión definitiva del ejercicio profesional pero sólo cuando medie una sanción judicial.</p>
Honduras	<p>La Constitución de Honduras establece la Colegiación Profesional obligatoria para el ejercicio de las Profesiones. Los Colegios profesionales son creados por Ley y cada Colegio debe llevar, obligatoriamente, el registro de los colegiados. Si no existe el Colegio respectivo de una profesión, los egresados universitarios se deben afiliar al colegio afín a dicha disciplina. Todos los afiliados están obligados a aportar financieramente a los Colegios. El no pago da derecho a la exclusión de padrón en los colegios y por ende en la pérdida del ejercicio profesional. Los Colegios tienden a fijar los mínimos salariales</p>

México	En el país la colegiación no es obligatoria por Ley sino que la Constitución establece la libertad de asociación. El licenciamiento se realiza en los Estados, los cuales han cedido ese rol al Gobierno Federal que lo realiza a través de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública que mantiene el registro nacional y la expedición de una cédula profesional que es el requisito obligatorio para el ejercicio laboral. La Ley General de Profesiones, reglamentaria del artículo 5 Constitucional, que exige registro y obtención de una cédula profesional sólo para el ejercicio de 20 profesiones que son las controladas por el Estado. Ello es un proceso administrativo por parte de la SEP y ante las Direcciones de Profesiones de los gobiernos estatales que así lo requieren, lo cual concluye en una cédula que faculta el ejercicio profesional en el campo donde se ha obtenido el título y de forma vitalicia. La colegiación no es obligatoria en general, pero algunas leyes lo han establecido puntualmente, pero en tanto se están creando diversidad de Colegios de una misma profesión a nivel de los Estados, de hecho existe un sistema de obligación de colegiación pero no de monopolio de Colegios. Algunos Colegios profesionales requieren componentes académicos para el ejercicio profesional y como requisitos para la colegiación, como los Contadores que tienen un examen obligatorio.
Nicaragua	La Constitución de Nicaragua establece que "todo nicaragüense tiene derecho a elegir y ejercer libremente su profesión u oficio y a escoger un lugar de trabajo, sin más requisitos que el título académico y que cumpla una función social". La Ley General de Colegiación y del Ejercicio Profesional (2007) estableció que los Colegios deberán ser creados por Ley y fija que entre sus cometidos el organizar un registro profesional, certificar los documentos que consten en su registro, fundamentalmente el título académico, teniendo dicha certificación valor de Documento Público. La colegiación no es obligatoria pero se establecen beneficios y mecanismos que de hecho imponen su cumplimiento.
Panamá	La mayor parte de las profesiones (39) están reglamentadas por Consejos Técnicos a los cuales les compete expedir la idoneidad o habilitación de los graduados de las instituciones de educación superior.
Paraguay	La habilitación profesional de los títulos extendidos por las Universidades la realiza el Ministerio de Educación y Cultura que tiene un registro para tal efecto. No hay colegiación obligatoria, ni un sistema de delegación colegial del control matricular y de ejercicio de la profesión ni fijación salarial profesional.
Perú	La Constitución Política del Perú, precisa que los Colegios Profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público y diversas leyes de profesiones (20) han establecido la colegiación obligatoria y la función pública de los Colegios en la fiscalización y control del ejercicio profesional. Los Colegios están altamente regionalizados a nivel de las Provincias del país y unificados en redes nacionales y de las diversas especializaciones como monopolios de la fiscalización del ejercicio de las profesiones. Tales organizaciones se han unido en el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú, institución autónoma de derecho público interno sin fines de lucro, reconocido por ley 28 948, que representa a todas las profesiones organizadas en Colegios Profesionales del país y designa los profesionales en diversos órganos consultivos del Estado.

Dominicana	La Ley establece el requisito de un exequátur otorgado por el Poder Ejecutivo para el ejercicio en el país de todas las profesiones que exijan título universitario nacional o extranjero debidamente revalidado, que se otorga por Decreto en el cual se publica la lista de los profesionales autorizados a ejercer. Los Títulos y Certificaciones emitidos por las instituciones de educación superior requieren de una Certificación de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT) como criterio de validación de los mismos. Los Colegios profesionales son creados por Ley. No existe colegiación obligatoria generalizada, pero ella se está realizando a partir de leyes específicas que establecen su obligatoriedad para el ejercicio profesional.
Uruguay	Los títulos de las Universidades privadas para obtener su validez deben ser registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura, con lo cual obtienen idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República. Todos los títulos del área de salud deben registrarse en el Ministerio de Salud Pública (MSP) para su habilitación, y todos los egresados con título de abogado y procurador deben prestar juramento ante la Suprema Corte de Justicia, como registro y licenciamiento obligatorio para ejercer ante el Poder Judicial. No hay colegiación obligatoria, ni un sistema de delegación colegial del control matricular y de ejercicio de la profesión y los colegios no actúan en los niveles salariales.
Venezuela	No hay ley de Colegiación obligatoria generalizada, pero hay muchas leyes específicas de colegiación obligatoria por profesiones. La Ley de Universidades establece que los títulos y certificados que expiden las Universidades Privadas sólo producirán efectos legales al ser refrendados por el Ejecutivo Nacional. Los títulos de las Universidades públicas no requieren registro. La Constitución establece que "la ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas, incluyendo la colegiación". La colegiación es obligatoria por ley respectiva y no general para todos los profesionales. Los Colegios profesionales se constituyen a nivel de los Estados y se reúnen en Federaciones profesionales.

Fuente: Rama, Claudio (2009) y actualización.

El marco anterior muestra que en la región no es homogéneo el nivel de injerencia de los colegios profesionales en la regulación del ejercicio laboral y en tal sentido tampoco su potestad de regular los niveles salariales. En pocos casos ello se ha dado pero se constata un avance.

En Brasil, algunos colegios profesionales, como los ingenieros y los geólogos, han establecido mínimos salariales para sus colegiados. En Venezuela, por ejemplo, el Colegio de Ingenieros tiene un Tabulador de Sueldos y Salarios Mínimos Profesionales CIV, aprobado por su Junta Directiva Nacional, a ser implementado todos los años, en el cual se determina el salario mínimo neto, de acuerdo al nivel profesional y donde no se incluyen los beneficios de ley, ni los beneficios contractuales u otros.

En Honduras, como en Guatemala, la Constitución establece la colegialización obligatoria de los profesionales universitarios. En este contexto los diversos colegios han ido estableciendo estatutos de funcionamiento y de regulación, entre los cuales la existencia del salario mínimo que deberían recibir los profesionales del colegio respectivo. Ello derivó en diversos niveles de salarios mínimos por profesiones, los cuales se fijaron en forma nominal. Sin embargo la inflación, devaluación y no actualización derivó en una caída relativa de ellos, lo cual derivó en el establecimiento de dichos salarios como un múltiplo del salario mínimo nacional de los trabajadores no profesionales. Ello llevó a diversos múltiplos como se detalla a continuación.

**Cuadro 5.** Salarios mínimos de distintos profesionales en diversos años (Honduras)

AÑO	PROFESIÓN	SALARIOS MÍNIMOS (2006)
1999	Enfermeras profesionales	4
1994	Químicos Farmacéuticos	4
1994	Químicos Farmacéuticos con maestría	5
1993	Cirujano dentista	5
1994	Cirujano dentista especialista	1.2
1997	Trabajador social	1
1997	Microbiólogos y químicos	2
1997	Microbiólogos y químicos especialistas	3
1985	Médicos	7
1997	Médicos	12
1997	Médicos especialistas	14

Los casos son crecientes y están dados por la acción de los colegios profesionales. En los países donde la colegiación es obligatoria, el avance en esta dirección es más marcado. A la vez se manifiestan avances hacia regulaciones nacionales. En Colombia por ejemplo se presentó un proyecto de ley que definió el salario mínimo asignado a los profesionales universitarios en cualquier campo de las ciencias o las artes, teniendo como base de su cálculo el salario mínimo legal mensual de cada año establecido por el Gobierno Nacional. Este salario mínimo profesional se propuso como equivalente a

dos y medio salarios mínimos legales mensuales vigentes de cada año. El proyecto no fue aprobado. Dada la existencia de alta diversidad de salarios mínimos de trabajadores, es dable igualmente visualizar la alta diversidad de los salarios profesionales en toda la región. En Costa Rica, por su parte, el salario mínimo incluye el nivel profesional. El Ministerio de Trabajo emite un decreto semestral de los salarios mínimos nacionales para el sector privado con cientos de puestos de trabajo y entre los cuales incluye los técnicos de educación superior, los diplomados de educación superior, los bachilleres universitarios y los licenciados universitarios.

## CONCLUSIONES

El aumento de los egresos universitarios está cambiando los mercados profesionales. Ello está expresándose en un lento inicio de fijación de salario mínimo profesional. Estas iniciativas son derivadas de cambios en la tasa de retornos ante la tendencia a la sobreoferta profesional. En varios mercados se constata que los colegios profesionales están estableciendo políticas de fijación salarial. Tal situación se diferencia según los marcos normativos de la regulación del ejercicio profesional en los diversos países. En ello incide fuertemente además el carácter obligatorio o no de la colegialización, y si ello es monopólico por parte de un solo colegio profesional. Más allá de las regulaciones a nivel de los colegios profesionales se constata que en la fijación del salario mínimo hay fuertes diferenciaciones por tipos de trabajo y entre ellos se comienza a visualizar aquellos del sector terciario. En Costa Rica la regulación del salario mínimo privado a la vez incluye un mínimo universitario, desde el cual los colegios pueden establecer sus propios niveles mínimos para los distintos profesionales

El nuevo contexto de recomposición de los mercados profesionales con una tendencia estructural al aumento de la oferta de profesionales en forma superior a la demanda de trabajo especializado, deriva en diversos impactos en los mercados laborales, entre los cuales el aumento del desempleo y la emigración, y también en la fijación de las remuneraciones profesionales. Esta se expresa en forma aislada en acciones de algunos colegios profesionales y en algunos países, pero de hecho pudiera constituirse en un componente de la política pública a futuro. Actualmente la política pública se focaliza en la expansión de la oferta a través de la gratuidad estimulando la formación de

recursos humanos, en un contexto donde las tasas de retornos son superiores respecto a los retornos de las personas sin formación terciaria. Los niveles de desempleo, los tiempos de desempleo antes del ingreso a los mercados de trabajo y la propia tasa de retorno, han impulsado a las personas a una creciente demanda educativa con miras a alcanzar esos posicionamientos en los mercados de trabajo como resultado de la adquisición de capacidades y competencias superiores. Sin embargo, al aumentar los egresos, tender a caer los retornos salariales, se produce una mayor presión hacia una mayor gratuidad educativo, lo cual a su vez renueva la problemática de mayores egresos y más caídas de las tasas de retornos y de los salarios profesionales. En esta dinámica en construcción como derivación de la masificación el sector privado será el sector más afectado, constatándose en la región ve situaciones donde la matrícula se acerca al salario de enganche inicial de los profesionales.

El sistemático incremento del desempleo profesional en América Latina y la caída de los retornos, como resultado de las nuevas dinámicas de los mercados de oferta y demanda profesional, puede ser analizada desde el lado de una escasa demanda de trabajo profesional o con el enfoque planteado a partir de la existencia de una sobreoferta, pero bajo ambas miradas ello se expresará en cambios en los niveles de salarios, en el desempleo y en la emigración profesional. En la región históricamente han existido bajos niveles de desempleo profesionales y salarios elevados como resultado de ese desequilibrio en términos de la oferta de egresados y de menor demanda de profesionales, más allá de las competencias. Esos salarios profesionales expresaban dos componentes: por un lado el capital humano adquirido en términos de aporte a la productividad, y por el otro lado los niveles de equilibrios de oferta y demanda de trabajo. Este segundo componente es el que está cambiando y el aumento del egreso impacta en la relación salario productividad y reduce los retornos de los egresados. En algunos mercados ello se expresa en una mayor diferencia entre los salarios de los egresados de los programas acreditados y una mayor prima por los estudios de posgrado. Pero más allá de estas dinámicas, el impacto del mayor egreso que la demanda finalmente deteriorará el salario de los profesionales a nivel del grado desestimulando el sacrificio de estudiar. El inicio de políticas de fijación de salarios mínimos profesionales marca una forma de resolver el problema con miras a mantener el incremento de la cobertura y de los egresos, mostrando que el salario mínimo profesional estará en la agenda universitaria a futuro con creciente intensidad.



## CAPÍTULO 5

### La creciente jerarquización institucional al interior de los sistemas de educación superior en Iberoamérica

#### LOS MODELOS UNIVERSITARIOS

La universidad moderna puede ser clasificada bajo dos configuraciones institucionales que remiten a un perfil más centrado en la investigación o más centrado en la formación profesional con un continuo enfocado en varios puntos intermedios de combinaciones. Sobre tal esquema se configuran diferenciadamente sus estructuras y modelos de funcionamiento, así como sus tipos de estudiantes, docentes y sus mecanismos de financiamiento y de articulación a los mercados laborales. Ambas variantes que se han gestado históricamente en Francia y en Alemania, han desarrollado sus particularismos en otros países y regiones. En tal sentido se conforma el esquema anexo donde hay un mayor acento en la investigación (B) con relativa autonomía (C), en el cual se colocan los modelos alemán, anglosajón, americano y japonés como sistemas con un rol central en la investigación con diverso nivel de autonomía pública y de articulación docencia-investigación y, a la vez, distinto dinamismo en términos de creación del conocimiento. Frente a estos, el tradicional modelo napoleónico se considera más localizado en el cuadrante A de la docencia y teniendo una mayor regulación estatal y un perfil más profesional. En este línea, sus variantes han sido dadas por el histórico modelo soviético centralizado en el cuadrante D y A y el modelo latinoamericano en el cuadrante A y C.

Al interior de los cuadrantes B y C se producen múltiples diferenciaciones por las especificidades de la autonomía. Así, se caracteriza al modelo alemán cómo de tipo cientificista, exigente, jerarquizado y centrado en la libertad de

enseñanza; al americano como pragmático masivo y multifuncional; y al inglés como elitista, sobre-especializado y liberal (Morles, 1991). Otros autores diferencian en función de cómo se articulan las funciones de investigación y docencia, caracterizando al sistema alemán como universidad formada por institutos de investigación, al inglés como universidad colegiada, al sistema americano como universidad del postgrado y al japonés como universidad aplicada con distintos grados de complejidad y de efectiva producción de conocimiento (Clark, 1997).

**Figura 1.** Clasificación de las universidades

A	Docencia	Investigación	B
C	Autonomía	Centralización	D

Las distintas configuraciones se han desarrollado de acuerdo a las particularidades regionales o nacionales con baja interacción, y sólo en las últimas décadas se ha producido una mayor relación entre los SES y por ende una evaluación comparativa sobre sus distintos niveles de eficiencia de cara a la producción de investigación. Ello ha sido facilitado por la creciente constitución de un sistema educativo global y por la propia expansión e internacionalización de la educación superior, que han valorizado ampliamente los indicadores de la universidad de investigación, como el paradigma dominante de cabeza de los SES, tal como miden los ranking globales (Altbach, 2009; Duderstadt, 2010).

Ello ha reafirmado la tradicional distinción entre SES centrados en la producción de conocimiento y SES centrados en la formación profesional. Los primeros, con más articulación al mercado, más jerarquizados y diferenciados, en tanto que los segundos, más homogéneos y dependientes del Estado. En Iberoamérica domina el modelo profesional, a pesar de que los marcos normativos y los paradigmas conceptuales universitarios han estable-

cido como misión de la universidad, en igual dimensión, tanto la docencia (formación de capital humano calificado para el mercado de trabajo), la investigación (creación de conocimiento, innovación y recursos humanos de nivel doctoral), como la extensión (construcción de capital social, perfil sociocultural y vinculación social).

Este modelo profesional ha sido reforzado en América Latina con sistemas de gobierno universitarios con alta autonomía y cogobierno, que han colocado el peso de las decisiones en los profesores de aula y los estudiantes de grado, con una distribución de los recursos presupuestales que privilegian la docencia y en un mercado laboral centrado en la demanda de profesionales.<sup>1</sup> La escasa articulación entre la universidad y el mundo del trabajo y el uso productivo del conocimiento ha sido causa y consecuencia de esas configuraciones organizacionales.

Para el caso particular de América Latina, Brunner (2011) realiza una clasificación de los SES dentro del cual las universidades se han movido, casi sin excepción, hacia una lógica de “cogobierno democrático” con una gestión que ha reafirmado ese paradigma de la formación profesional. En este marco institucional, el poder real reside en altos consensos internos docentes que limitan las diferenciaciones que caracterizan estructuralmente a la investigación. El modelo colegial de gestión de tipo corporativo se ha conformado cómo el arquetipo dominante de la universidad latinoamericana pública, facilitando una gestión con amplia cohesión interna estudiantil y docente que ha contribuido a promover en primera instancia la cobertura a través de la gratuidad y muy marginalmente la investigación en tanto ésta debe estar articulada al mercado. Este modelo se gestó y se restringe al sector público, pero ha constituido la referencia organizacional de todo el SES.

<sup>1</sup> Siguiendo la tradición francesa, en Iberoamérica “las universidades de los doctores” se conformaron cómo la impronta dominante desde el siglo XIX, respondiendo a sociedades de élites y un perfil de la demanda de trabajo profesional. Ello fue reforzado en el siglo XX por la Reforma de Córdoba en tanto consolidó un arquetipo universitario profesional con una baja articulación al mercado de trabajo. El modelo no diferenció los órganos representativos donde se formulan las políticas, de los órganos ejecutivos donde se instrumentan, lo cual propendió a una asignación de recursos que privilegiaron la docencia de grado y la formación profesional.

## LAS DINÁMICAS E IMPACTOS DERIVADOS DE LA MASIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La masificación de la educación superior en Iberoamérica ha sido muy significativa desde los 70. En particular para América Latina y el Caribe ha supuesto pasar desde el reducido 7% de cobertura de 1970, cuando expresaba un acceso de élite, a un 41% con 21 millones de estudiantes en el 2010, experimentando durante la primera década del siglo XXI un incremento sostenido del 6.4% interanual, superior al de las dos décadas anteriores. Este crecimiento de la población estudiantil terciaria entre el 2000 y 2010 fue además casi 9 veces superior al crecimiento de la población del grupo erario de 20 a 24 años, mostrando el ingreso de nuevos estudiantes incluyendo más mujeres, estudiantes del interior de los países, capas medias y personas de otras edades como, por ejemplo, los estudiantes de posgrado y los de educación a distancia.

El crecimiento de la cobertura de la educación superior no fue resultado de un cambio en la tasa de cobertura de la educación media, ya que ésta apenas creció en un 3.4% entre 2002 y 2011, sino de un conjunto de factores como son, entre otros, una mayor capacidad de absorción del sistema terciario y un mayor sacrificio de rentas de las familias, posibilitado por la expansión de las economías nacionales. Ello permitió el aumento de las matrículas privadas y públicas, así como una reducción del abandono a nivel terciario. A ello hay que añadir la menor demanda de empleo y menores tasas de retorno para los egresados de la educación media, como resultado de una mayor complejidad de los mercados de trabajo que demandan personal con mayores competencias laborales.<sup>2</sup>

La expansión de la matrícula también se dio en la Península Ibérica, aún inclusive de tener ya indicadores elevados. Allí, la cobertura de educación terciaria pasó del 53% y del 62% en el 2002 en Portugal y España, respectivamente, al 66% para Portugal en el 2010, y al 74% para España en el 2011 (Cuadro 1). Tal expansión fue sin lugar a dudas desigual a escala iberoamericana, como se observa en dicho cuadro. Ello se expresó en una alta diferenciación entre los países, así como entre los grupos sociales. El acceso ha continuado privilegiando a los estratos de mayores ingresos y, aunque ha habido aumentos significativos de la presencia de los sectores medios, la de

<sup>2</sup> En América Latina y el Caribe los salarios de los bachilleres se han distanciado de los salarios de las personas con preparación terciaria.

los sectores de bajos ingresos continúa siendo extremadamente reducida.<sup>3</sup> Igualmente el egreso ha tenido una dominancia de egresados de carreras profesionales con baja incidencia de carreras más tecnológicas y científicas.

**Cuadro 1.** Tasa bruta de cobertura de algunos países de la región (2011)

PAÍS	2011
Argentina	75 % (2010)
Brasil	13.9 % (2008)
Chile	71 %
Colombia	45 %
Cuba	80 %
El Salvador	21 %
España	74 %
Honduras	21 % (2010)
México	28 %
Panamá	42 %
Paraguay	35 % (2010)
Perú	43 % (2010)
Portugal	66 % (2010)
Uruguay	63 % (2010)
Venezuela	78 % (2010)
América Latina	42 %
Mundo	33 %

Fuente: Banco Mundial. Tasa bruta de matrícula de educación superior correspondiente a los niveles 5 y 6 de la CINE. Comprende al número total de alumnos matriculados independiente de su edad expresado como porcentaje de la población del grupo etario 5 años después de finalizada la educación secundaria

Así pues, desde la década de los 70, los SES iberoamericanos comenzaron a reestructurarse ante el aumento significativo y continuo del acceso de nue-

<sup>3</sup> A nivel de la titulación, la diferencia es incluso más notoria, y la proporción entre el egreso de estudiantes provenientes del quintil más bajo y el del quintil más alto alcanza a 26 veces de desigualdad (0.7 de egreso de estudiantes del quintil más bajo frente a 18.3 del quintil superior) (UNESCO, 2013). Ello muestra cómo la graduación de la educación superior, y especialmente la deserción y el abandono universitario en América Latina tiene un fuerte sesgo social.

vos sectores sociales, geográficos, etarios y de género que fue acompañado por una relativa diferenciación. Por un lado, aumentó del tamaño de las instituciones públicas, convirtiéndose algunas en macrouiversidades, que permitieron a su vez un incremento de la investigación. Por el otro lado, se produjo una diversificación de las instituciones, que en América Latina incluyó destacadamente un aumento de la cobertura privada que se focalizó en la formación profesional. Tal dinámica promovió el inicio de una diferenciación con mayor entonación institucional hacia la formación profesional o hacia la investigación y posgrados a nivel de maestría y doctorado.<sup>4</sup>

### *La feminización en transición*

El aumento de la matrícula también se asoció a la continuación de la feminización de la educación superior, tanto a nivel del ingreso como del egreso, por motivos laborales, sociales y educativos (IESALC, 2005; Papadópulos, 2006). El peso femenino en el egreso es aún más marcado en toda la región resultado de una mayor deserción masculina y una mayor eficiencia de la titulación femenina. Tal tendencia histórica desde los 60 a la expansión, sin embargo parecería comenzar a modificarse hacia fines de la década pasada, inicialmente a través de su enlentecimiento y luego de su estancamiento y futura posible reducción, como resultado de un incremento mayor de los hombres en el acceso y de su menor deserción en los sistemas terciarios.

En algunos países se aprecia tal cambio en la tendencia y un aumento de la masculinización derivada del acceso de sectores sociales masculinos de menores ingresos y más retención de los hombres en los sistemas. En España el cambio se da en el 2009, cuando se alcanza el punto máximo del índice de paridad de géneros (IPG) con 1.24 y posteriormente se muestra su

<sup>4</sup> Un momento de inflexión significativo en la configuración institucional tradicional que indicó la intención de construir un SES diferenciado se produjo en Brasil en 1968 con la aprobación de la Ley Universitaria que propendió a una dinámica universitaria donde el ápice del sector se centró en la producción de conocimiento y promovió una relativa diferenciación institucional. En Brasil el sector público asumió un rol preponderante en la investigación y en un acceso selectivo, en tanto que el sector privado, con las excepciones de algunas universidades sobre todo religiosas, se centró en la formación profesional a través de Facultades. La investigación fue apuntalada por un financiamiento externo a las universidades asociado a fondos competitivos, programas de doctorado evaluados y jerarquizados y altas exigencias de certificaciones. (Ribeiro, 1971, Arrosa, 2002, Brock, 2005).

inflexión.<sup>5</sup> Guayana y El Salvador tienen su punto máximo en el 2010, Belice y Costa Rica en el 2011, o Paraguay y Uruguay en el 2009. En otros países se mantiene estable, como en Portugal (2010) con 1.19 México (2011) con 0.96 donde se aprecia una incidencia mayor de los hombres, o Argentina con 1.51 (2010) que tiene el mayor nivel de incidencia de las mujeres. En Chile el cambio de la tendencia se da en el 2013 también por un mayor aumento de la matrícula masculina (SIES, 2013). La feminización ha sido primero en el grado y se comienza a presentar en el posgrado y en la investigación que eran áreas tradicionalmente masculinas. Se constató además la baja incidencia de las mujeres en las actividades de investigación y se formularon políticas para impulsar su mayor protagonismo y participación, constituyéndose ellas también en un impulso, no sólo a la equidad, sino al desarrollo mismo de la investigación universitaria.

#### *La baja participación de los estudios técnicos*

La masificación se ha expresado en ofertas universitarias (5A), en tanto que la matrícula en carreras no universitarias (5B) ha sido muy reducida históricamente en la región. Tal situación no se ha alterado sustancialmente, pero se aprecia un aumento de la población inscrita en programas vocacionales (5B). Mientras que la cobertura en los programa 5A pasó del 24 % al 34 % entre el 2005 y el 2011, la cobertura en los programa 5B pasó del 1 al 3 % (OCDE, 2013). En el caso de Chile se considera que el aumento de esos estudiantes es una respuesta a señales del mercado laboral, que comienza a valorar más a los titulados de carreras técnicas pagando mejores remuneraciones de las que daba históricamente, al mismo tiempo que en varias carreras universitarias se ha constatado que el salario promedio está disminuyendo (SIES, 2012). La caída de la tasa de retorno se está mostrando en forma generalizada en toda la región, derivada de la masificación de la cobertura y de las altas tasas de egreso, lo que podría estar favoreciendo el aumento de los estudios técnicos.

<sup>5</sup> El índice de paridad de género (IPG) compara las tasas brutas de matrícula de educación superior correspondiendo a la proporción entre las tasa bruta de la matrícula femenina y masculina. Una IPG igual a 1 indica paridad, uno inferior/superior indica desigualdad a favor de los hombres/mujeres.

**Cuadro 2.** Incidencia de la matrícula universitaria (5A) en la cobertura (2010)

PAÍS	PARTICIPACIÓN
República Dominicana	96.5 %
Paraguay	96.1 %
Panamá	92.9 %
México	95.6 %
Honduras	95.6 %
Uruguay	92 %
Brasil	87 %
El Salvador	83.9 %
España	81 %
Perú	69.2 %
Colombia	67.5 %
Argentina	67 %
Chile	56.5 %

Fuente: Instituto de Estadística. UIS-UNESCO. Para República Dominicana: Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT) (2012).

### *La baja movilidad internacional*

El aumento de las demandas de acceso no se está expresando en un aumento de la presencia de estudiantes latinoamericanos fuera de la región. Así, en el 2010, 3.37 millones de estudiantes universitarios realizaban sus estudios fuera de sus países de origen, siendo los latinoamericanos que estudiaban en el extranjero 195 951 (Cuadro 3), es decir, que representaban el 5.8% del flujo mundial, que es aproximadamente la mitad del 11 % de la participación de América Latina en la matrícula global. En tal sentido América Latina y el Caribe es la región con menos incidencia en la movilidad académica internacional.

Más allá de la existencia de los desequilibrios entre los SES en términos de calidad, diversidad de ofertas o costos, el carácter público gratuito del 50% de la matrícula y el menor carácter selectivo del sector público pudieran estar impactando en el bajo impulso hacia la internacionalización de los estudiantes. Ello en varios países iría asociada al bajo premio salarial de los estudios de posgrado, y especialmente de doctorado, cursados en el extranjero.

Los datos, según el Instituto de Estadística de la UNESCO sobre indicadores normalizados internacionalmente, muestran que la incidencia de la

movilidad en la matrícula en el Caribe es 11.5 veces más que la incidencia de la movilidad del resto de la región. El peso más importante es de México, con 26 864 estudiantes (1 % de su matrícula) fuera del país, seguido por Brasil, con 26 309 (0.4 % de su matrícula), España, con 22 114 (1.3 % de su matrícula), Colombia, con 21 014 estudiantes (1.3 % de su matrícula), y Perú, con 16 329. Estos países aportaban más del 50 % del total de estudiantes universitarios fuera. El Caribe inglés y holandés como unidad, con 25 706, estaría en tercer lugar. El país con menos participación, Cuba con el 0.2 %, es a la vez el mayor receptor de estudiantes de la región.

Se constata, además, la existencia de un padrón de especialización en los flujos universitarios: mayor movilidad de salida y menor ingreso de estudiantes extranjeros. Sacando a España y Portugal de los datos de Iberoamérica, hay un desbalance neto de 92 556 estudiantes entre los que salen y los que entran. Adicionalmente se da una concentración de destino elevada: mientras los estudiantes del Caribe se orientan hacia USA y Cuba, uno de mayores receptores de estudiantes latinos, en el resto el peso destacado como destino académico es España y Portugal. En general, estas dinámicas de movilidad parecen estar en consonancia con la creciente división internacional del trabajo académico, donde la movilidad extra regional de salida se focaliza en el posgrado. Los datos sin embargo pueden estar alterados dada la alta emigración y no referir exclusivamente a factores académicos. La baja movilidad también se asocia al reducido pero de la matrícula de posgrados y las orientaciones profesionales de las demandas de estudio. Los sistemas universitarios con mayor orientación a la investigación son los que tienen más estudiantes de posgrado y a la vez los que tienen mayor movilidad académica, tanto de ingreso como de egreso (Cuadro 3).

### *La reducida incidencia del posgrado*

Tradicionalmente la matrícula universitaria se ha centrado en el grado, y tal dinámica ha aumentado en los últimos años al calor de la expansión de la cobertura que ha reforzado el modelo de formación profesional, disminuyendo la incidencia relativa de la matrícula de maestrías y doctorados. Así, para el caso particular de América Latina, este nivel, que representó el 3 % del total de la matrícula en 1998, bajó al 2 % entre 1999 y el 2001, y desde el 2002 hasta el 2011 se volvió a reducir para quedar en el 1 %, según

**Cuadro 3.** Movilidad académica en algunos países de Iberoamérica (2012)

PAÍS	ESTUDIANTES NACIONALES ESTUDIANDO FUERA DE SU PAÍS DE ORIGEN		ESTUDIANTES EXTRANJEROS ESTUDIANDO DENTRO DEL PAÍS		RESULTADO NETO DE ENTRADA Y SALIDA DE ESTUDIANTES	
	CANTIDAD	TASA DE MOVILIDAD DE SALIDA (%)	TASA DE MOVILIDAD DE INGRESO (%)	CANTIDAD	CANTIDAD	FLUJO NETO (%)
Argentina	9 501	0.4	0.3			
Bolivia	10 271	2.5	1.1			
Brasil	26 309	0.4		16 317	-9 992	-0.2
Chile	8 034	0.9	0.5	12 159	5 158	0.6
Colombia	21 014	1.3	0.5			
Costa Rica (m)	2 054		0.5	1 480	-402	
Cuba	1 604	0.2	0.2	30 961	29 357	3.0
Dominicana	3 019		0.3			
Ecuador	9 730	1.7				
El Salvador	3 010	1.9		870	-1 815	-1.3
Guatemala	2 942	1.1	0.2			
Honduras	2 698	1.7	0.3			
México	26 864	1.0	0.3			
Nicaragua	2 526		0.4			
Panamá	2 505	1.8	0.8			
Paraguay	2 719	1.2	0.4			
Perú	16 329					
Uruguay	2 504	1.5	1.0			
Venezuela	12 639	0.6	0.5	1 913	-10 308	-0.5
Portugal	12 414	3.3	2.0	9 135	-3 279	-0.9
España	22 114	1.2	0.9	48 517	26 403	1.5
ALC	195 951	1.0	0.4	80 271	-115 680	-0.6

Nota: La tasa de movilidad de ingreso mide la cantidad de estudiantes que ingresan Fuente: Instituto de Estadística. UIS-UNESCO. Para los casos de España y Portugal, los datos de la OCDE muestran guarismos superiores pero para la comparabilidad se mantiene la fuente común de UNESCO. Al respecto ver por ejemplo Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (OAPPE). "Datos y cifras del programa ERASMUS en España". Curso 2010-201, Madrid, 2012.

la información del Instituto de Estadística de la UNESCO, la Organización Mundial de Educación, Ciencia y Cultura de las Naciones Unidas.

No obstante, el peso del posgrado en la matrícula presenta una alta heterogeneidad entre países, siendo mayor su incidencia en aquellos con SES más grandes, puesto que tienen mayor diferenciación de ofertas de posgrados y una mayor cobertura de este nivel dadas sus escalas y la complejidad de sus mercados de trabajo. Por ejemplo, mientras que en República Dominicana el posgrado es el 1.6% de la matrícula, en Argentina alcanza el 6.49%. España, México y Portugal son los países con mayor incidencia del posgrado. Cabe destacar, además, que una porción elevada de la movilidad de salida de estudiantes es de posgrado, por lo que la dimensión de su cobertura puede estar infravalorada. Así, una parte de la matrícula de posgrado está internacionalizada al interior de Iberoamérica, siendo el destino fundamental los países mayores como México, Argentina, España y Portugal. Esta dinámica parece estar también asociada a la migración, dado el alto porcentaje de egresados que no regresan (Rama, 2014).

Esta dinámica conforma una creciente diferenciación institucional, que asumimos como una estratificación universitaria caracterizada por IES con baja o nula oferta de posgrados frente a universidades con un peso creciente de sus posgrados respecto al grado en la matrícula. Las limitaciones impuestas por los sistemas de aseguramiento de la calidad a la oferta de posgrados, sobre todo privados, especialmente en Brasil, pero también en Colombia, Venezuela, Uruguay, Ecuador y El Salvador, pudieran estar impactando en esos procesos de estratificación.

La baja cobertura del posgrado también tiene un incentivo en el carácter arancelado de los estudios de posgrado en el sector público en casi toda la región y especialmente en Perú, Argentina, Ecuador, Uruguay, México, Bolivia, Guatemala, Costa Rica, Colombia y Chile. Ello deriva en una dinámica marcada por una baja oferta de posgrado gratuitos junto a menores niveles de calidad en gran parte de los países en desarrollo, y una oferta de posgrados de calidad y de pagos en los países centrales que se alimenta de las demandas desde los países en desarrollo. En España por ejemplo, en el 2012 la matrícula extranjera alcanzó al 3.6% del total, en tanto que la de maestría representó el 17.6% del total, al alcanzar a 19 863 estudiantes extranjeros en este nivel. Esta dinámica parece constituirse en uno de los ejes de un sistema educativo con una marcada división internacional del trabajo académico entre los SES (Azevedo, 2007).

Al tiempo, en ALC, el sector privado continúa aumentando su peso también en la matrícula de los programas de posgrado, siendo ya mayoría regionalmente. En Centroamérica (incluyendo Belice) y República Dominicana, por ejemplo, para el 2012, la oferta de posgrados de las universidades públicas era el 45 % de los programas ofertados en el país que alcanzaban a 2 172, siendo de las privadas el restante 55 % (Alarcón, 2013). En Brasil, la dominancia del sector público se asocia a altos niveles de calidad y limitaciones de cupo pero ante fuertes restricciones a la autorización a la oferta de maestrías y doctorados privados, lo cual ha impulsado la movilidad académica internacional, especialmente para realizar posgrados en el Mercosur.

Los posgrado, su matrícula, sus niveles de acreditación y especialmente las maestría, doctorados y postdoctorados, constituyen un indicador del nivel de investigación y de alta formación en tanto este nivel representa conocimientos especializados, más cerca de la frontera de los conocimientos y más articulados a la investigación. Sin embargo, la característica de los posgrados en la región desde el 2000 es la dominancia de la oferta privada, la baja cantidad de doctorados y la preeminencia de ofertas en áreas profesionales, lo cual marca un efectivo impacto en la formación de capital humano especializado, pero no asociado a la investigación.

#### DE LA DIFERENCIACIÓN INSTITUCIONAL A LA ESTRATIFICACIÓN SISTÉMICA

Como ya se ha indicado, la masificación de la cobertura ha impulsado la diferenciación de las IES, canalizando las crecientes demandas de acceso. En este epígrafe, se detallan las principales dinámicas que han articulado dicha diferenciación en los sectores público y privado.

##### *La nueva expansión pública*

En toda la región en la última década ha habido un fuerte incremento de las universidades públicas, marcando un cambio en el rol del Estado y en los mecanismos de cubrir las demandas de acceso ahora con una mayor diferenciación institucional. Muchas sedes de universidades han pasado a conformarse como universidades en este proceso.

A modo de ejemplo, en Brasil, el sector público en el 2004 tenía 224 universidades, que para el 2011 habían aumentado a 284 (27% de incremento). En Argentina, desde el 2003 se crearon 9 *universidades* nacionales, 6 en el conurbano bonaerense y 3 en el resto del país, lo que implicó un aumento del 21% en la cantidad de instituciones públicas, que para el 2012 alcanzaron 51 universidades nacionales públicas y una provincial. En México la creación de nuevas instituciones terciarias ha sido la característica dominante de la expansión de la cobertura universitaria en la década pasada. Durante la presidencia de Calderón (2006-2012), se crearon 140 nuevas IES. En este caso, el peso destacado se ha focalizado en la creación de Universidades Tecnológicas (5B en la categoría UNESCO) correspondiente a estudios de 2 años y de Universidades Politécnicas (5A) ambas con fuerte orientación a la práctica profesional y con baja investigación. En Perú, entre el 2000 y el 2011, se crearon 21 universidades públicas, al tiempo que en Paraguay se pasó de 1 universidad en 1989 a 8 en el 2013, y en Venezuela se crearon 20 universidades entre 1999 y el 2011. En Ecuador se han creado cuatro universidades públicas orientadas a la investigación con una alta dotación de recursos y de exigencias de calidad, y a la vez localizadas en el interior. En este caso, el objetivo ha sido establecer referentes y estándares de calidad para otras universidades.<sup>6</sup> En España a raíz del proceso de descentralización de su educación universitaria, transfiriendo competencias a las Comunidades Autónomas, se produjo un crecimiento importante en el número de universidades: en 1985 había 35 universidades públicas y privadas, mientras que en el 2011, se alcanzó a 50 universidades públicas y 29 privadas.

Esta expansión pública en la región aumentó la tipología de instituciones, incorporando –al tradicional arquetipo de universidad– nuevas instituciones de formación técnica, tecnológica y politécnica, así como de universidades estatales y nacionales, a distancia, virtuales y presenciales, pedagógicas o especializadas, indígenas y multiculturales, e inclusive de

<sup>6</sup> El gobierno ha considerado que la realización de cambios en las universidades existentes era imposible por su resistencia a dichos cambios, optando por crear nuevos proveedores universitarios en el sistema público. El presupuesto para las cuatro nuevas universidades es elevado para poder centrarse en la investigación y se espera que sean de categoría A. Las cuatro universidades creadas en el 2012 se suman a las 54 existentes y es parte de la política gubernamental en curso de jerarquizar el sistema universitario, y que ha renqueado sólo a tres universidades de grado y dos de cuarto nivel en la categoría A y por ende como universidades facultadas a ofertar doctorado al tener estándares suficientes de investigación.

docencia tradicionales así como de investigación. La diferenciación es la base para permitir la especialización y un mayor perfil investigativo en algunas instituciones.

*La concentración, internacionalización y estratificación del sector privado*

La expansión de la matrícula privada ha sido constante durante los últimos 40 años en Iberoamérica y especialmente en América Latina, donde ha reconfigurado los SES. En esta región en la última década tales impulsos han continuado por el aumento de ingresos de las familias, pero el crecimiento en términos absolutos pero su incidencia relativa se ha aminorado ante la expansión de las IES públicas, así como el mayor control y exigencias sobre su funcionamiento, incluyendo en varios casos la prohibición formal. Han aumentado en toda la región las restricciones a la creación de nuevas universidades privadas incluyendo la prohibición durante un tiempo (Perú). En este nuevo escenario la cobertura privada ha continuado creciendo pero a tasas menores que en el pasado, e inclusive en algunos países como Venezuela y Colombia, se ha reducido su propia incidencia en la cobertura terciaria. En España, por su parte, la tendencia al incremento de la educación privada ha sido menor, y además se retrotrajo con la crisis desde el 2011, cuando decreció en un 2% para situarse en un 11.7% de la matrícula universitaria, en tanto que la matrícula pública aumentó en un 2.2%. En Portugal, el peso del sector privado es ligeramente superior, situándose en 2012 en torno al 25% de la matrícula.

Esta tendencia ha abierto una nueva fase de la educación superior privada. De esta manera, si tradicionalmente la educación privada se había caracterizado por una dinámica competitiva de tipo pasivo, donde primaban las mismas ofertas profesionales, modelos pedagógicos catedráticos y localizaciones en las grandes ciudades, derivando en niveles de concurrencia elevados en los mismos mercados, en el nuevo contexto ha irrumpido una dinámica competitiva más activa, diferenciando sus ofertas, promoviendo la regionalización institucional y buscando desarrollar productos diferenciados, sea por contenidos, pedagogías, niveles, modalidades o localización. En esa línea de diversificación de ofertas se ha promovido también la búsqueda de diversificación financiera ingresando en las áreas de la investigación y la consultoría.

La competencia ha impulsado a un crecimiento por concentración en el sector como mecanismo para reducir costos, viabilizar mayores escalas, y desarrollar curvas de experimentación para adquirir mejores posicionamientos. En toda la región se ha constatado un aumento de concentración de la matrícula expresado en el porcentaje de matrícula cubierto por el 20% de las universidades más grandes. En términos generales, se ha reducido también la incidencia de las microuniversidades.<sup>7</sup> Este proceso de concentración ha sido favorecido por la desaparición de universidades por quiebra o cierre gubernamental, como ha acontecido en Ecuador, Panamá y República Dominicana, y por compra o fusión en varios países de la región y especialmente en Brasil.

Tras esta reestructuración se pueden distinguir dos dinámicas de funcionamiento bien diferenciadas: una similar a la de sociedades anónimas orientadas al lucro en una parte de la región (Brasil, México, Perú, Panamá, Costa Rica, Honduras, España, Portugal), y otra donde la modalidad de gestión formalmente debe ser sin fines de lucro y que se expresa en fundaciones o asociaciones civiles como figuras jurídicas de la gestión institucional (Argentina, Chile, Venezuela, Colombia, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Uruguay, Ecuador) (Rama, 2012).

En este contexto, se ha producido el desembarco de grupos internacionales que han comprado cerca de 80 universidades e IES en la última década, incorporado nuevos modelo de gestión y de financiamiento.<sup>8</sup> Este ingreso ha impulsado un aumento de la cobertura y del peso del sector privado en los países donde la gestión se ha basado en sociedades anónimas (Rama, 2012a) (Cuadro 4).

En la medida que se compite en “valores reputacionales”, y sobre estándares preestablecidos, la diferenciación y concentración facilita mayores niveles de calidad, y la mayor estratificación deriva en una mayor atención a la investigación en algunas universidades. Tal dinámica se desarrolla con más intensidad en los mercados más competitivos, con estándares mínimos más rígidos y con la existencia de fondos concursables públicos y

<sup>7</sup> No obstante, todavía permanece un mercado dual con convivencia entre instituciones con altas matrículas y escalas, junto con microuniversidades con múltiples debilidades institucionales, decrecimiento de matrícula y baja calidad (Rama, 2012)

<sup>8</sup> Entre los cuales destaca ampliamente el Grupo Laureate que es el único con universidades tanto en España y Portugal como en los países con dinámicas “for profit” en América Latina.

**Cuadro 4.** Diferenciación de los SES de Iberoamérica por cobertura privada (2010)

RANGOS DE COBERTURA PRIVADA	TIPO DE INCIDENCIA PRIVADA	PAÍSES
0 % - 20 %	Élite	Cuba, Uruguay, Bolivia, España
20 % - 40 %	Minoría	Argentina, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Venezuela, Portugal
40 % - 60 %	Igualitaria	Colombia, Honduras, Dominicana.
60 % - 80 %	Dominante	Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Perú. Brasil,
80 % - 100 %	Hegemónica	Chile, Paraguay

sistemas de exoneraciones tributarias. Esta dinámica a su vez facilita que algunas instituciones se sometan a procesos de evaluación y acreditación de algunos de sus programas e impulsen una lógica de oferta de calidad que aumenta la investigación al menos académica y asociada a la consultoría.

En definitiva, la expansión de la investigación en las universidades públicas durante estos años, y en menor medida también en las universidades privadas, ha funcionado como un mecanismo de diferenciación y a la vez de estratificación al interior del SES, contribuyendo al pasaje desde los modelos de diferenciación institucional dominantes de tipo pasivo (mismos campos disciplinarios), hacia modelos activos (nuevos campos disciplinarios o niveles), que se distancian del perfil profesional tradicional. Igualmente, las diferenciaciones competitivas dadas por la regionalización u otras tipologías institucionales como las universidades pedagógicas, politécnicas, tecnológicas o a distancia, contribuyen a la complejización institucional. En este contexto, la investigación constituye un eslabón superior y cambia la lógica de la diferenciación, al impulsar una estratificación y jerarquización de los SES asociadas a un mayor valor intangible de las certificaciones y del posicionamiento institucional. En algunos países, dicha investigación se concentra en las llamadas macrouiversidades, que al tiempo que han continuado perdiendo incidencia en el total de la matrícula de grado, han aumentado su incidencia en la investigación y en la oferta de posgrados de calidad, especialmente a nivel de los doctorados y posdoctorados. Cerca del 20% de la investigación en Argentina, Brasil y México la realizan en cada país la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Pablo y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Esta estratificación y jerarquización funciona también como un mecanismo de internacionalización, al orientarse las instituciones por indicadores de los ranking internacionales, que se basan en el reconocimiento en función de sus niveles de producciones académicas indexadas, de la producción de doctores, de la cantidad de patentes, su visibilidad web, la cantidad de revistas, los docentes con títulos de doctores, o al impacto de sus trabajos académicos. Sin embargo, la existencia aún de bajos niveles de diferenciación institucional, limita una mayor competencia en los SES y una mayor articulación entre la educación superior y el mundo del trabajo.

#### EL AUMENTO DEL EGRESO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LOS MERCADOS DE TRABAJO

El aumento constante de la cobertura en la década pasada ha derivado en un aumento continuo de los egresos universitarios. Según la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, en el 2010 egresaron 2 703 897 profesionales en Iberoamérica (en España 336 810, en Portugal 78 609 y 2 288 478 en 11 países de América Latina). Si incluyéramos los países restantes estaríamos en el entorno de 3 millones de nuevos profesionales por año. Ello ha sido impulsado, además, por el constante aumento de la eficiencia de la tasa de titulación para la casi totalidad de los países donde hay datos. Los mejores ingresos de las familias que reduce la deserción, la mayor diversidad y localización de las ofertas, ofertas a distancia, mayor flexibilidad curricular incluyendo créditos y movilidad, egresos sin tesis, reducción de los estudios de grado a cuatro años, así como el aumento de la cobertura técnica superior de estudios de 2 y 3 años, han impactado positivamente contribuyendo al aumento de la tasas de graduación. No obstante, esta tendencia a la reducción de la deserción y al aumento de egresados ha sido muy superior a los contrapesos dados el incremento de la participación de la matrícula de sectores de menos capital cultural y el aumento de las demandas de empleo profesional en América Latina que impulsan la deserción y el abandono (Cuadro 5).

La elevada absorción de este aumento del egreso de profesionales ha continuado contribuyendo al cambio del perfil del mercado de trabajo. Sin embargo, no todo el aumento del egreso está siendo absorbido, sino que se observa un aumento de los técnicos y profesionales desempleados en la po-

**Cuadro 5.** Evolución de la tasa de graduación terciaria en algunos países de Iberoamérica (2000-2010)

PAÍS	AÑO BASE	TASA DE GRADUACIÓN	AÑO FINAL	TASA DE GRADUACIÓN	AUMENTO INTERANUAL PROMEDIO DE LA TASA DE GRADUACIÓN EN EL PERÍODO
Chile	2000	13	2010	18	0.5 %
Colombia	2002	4	2012	14	1 %
Costa Rica (1)	2002	30	2012	38	0.6 %
Cuba	2000	11	2012	51	3.3 %
El Salvador	2002	6	2011	10	0.44 %
México	2000	14	2010	18	0.4 %
Panamá	2002	21	2010	22	0.1 %
Venezuela	2000	7	2009	18	1.2 %
España (2)	2000	33	2011	46	1.2 %
Portugal (2)	2004	35	2010	47	2 %

Nota. 1) Sector público exclusivamente. 2) Datos de OECD. La titulación para el 2013 en el sector 5A en España es del 32 y en Portugal 39 %. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2013). Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013. Fuente: UIS/UNESCO.

blación económicamente activa en toda la región. Este nivel de desempleo se localizó en el 4.69 % en 1990, y trepó al 6.63 % en el 2010. El impacto del aumento del egreso actúa en varias dimensiones.<sup>9</sup> En este contexto, se aprecia también un aumento de la emigración profesional desde América Latina (Aragónés 2011, Duran 2011). La emigración profesional desde España y Portugal ha sido significativa en el último lustro, incluyendo un retorno de profesionales hacia la región. La sobre oferta profesional al tiempo está impactando en una caída de la tasa de retorno de los profesionales en casi todos los mercados, y con más intensidad para los egresados del sector privado. (OECD, 2013; Brunner, 2013)

<sup>9</sup> En México, por ejemplo, el porcentaje de personas de 25 a 64 años que ha alcanzado la educación superior pasó del 15 % al 17 % entre el 2005 y el 2011, al mismo tiempo que hubo un aumento de la tasa de desempleo profesional para hombres y mujeres entre el 2008 y el 2011 que pasó del 3.3 % al 4.8 % (OCDE, 2013). Allí, el alto egreso de 430 mil egresados de educación superior implica que la tasa de desempleo sea del 14.5 % entre los jóvenes recién egresados, mientras la tasa general de los profesionales fuese del 5.1 % de la población económicamente activa en el 2013

## EL AUMENTO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS PÚBLICOS Y EL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE ACREDITACIÓN

Los dos primeros aspectos, salarios e infraestructuras, han permitido la incorporación de nuevos estudiantes, sobre todo en Brasil, México, Venezuela, donde hubo una fuerte expansión de nuevas instituciones públicas. Ello se reafirma cuando se analiza en el cuadro el gasto por alumno, constatándose un decrecimiento en la mayoría de los países de la región para los que la UNESCO ha relevado datos, estrechamente asociado a una expansión de la matrícula pública en forma superior al incremento presupuestal. Hay que recordar que la matrícula pública aumentó en la región de América Latina de 6 209 289 estudiantes en el 2000, a 10 982 071 estudiantes en el 2010, lo cual implicó un crecimiento anual del 5.86%, que ha sido la base de ese decrecimiento del gasto público por alumno en la región. España y Portugal destacan con aumentos significativos del gasto por alumno asociados a políticas orientadas a la calidad y una relativa saturación del crecimiento de la matrícula. En Argentina, por su parte, el aumento presupuestal viene explicado por una situación inicial de caída de los salarios asociada a la crisis en el 2002. Aun así, los datos muestran una situación altamente diferenciada por países, tanto respecto al gasto público por estudiante como a la evolución de dicho gasto en los últimos años. Este gasto es también altamente diferenciado al interior de los países por instituciones variando sus presupuestos en forma directamente proporcional a la incidencia de los niveles de investigación en las universidades (Cuadro 6).

En varios casos, en este contexto de aumento de los recursos a la educación superior, los gobiernos han intentado introducir cambios en los mecanismos de financiamiento, en general, con miras a alterar el comportamiento y aumentar la eficiencia de las instituciones. Tales orientaciones en algunos casos han sido contradictorias, ya que se ha reclamado a las instituciones públicas tanto el aumento de la matrícula y la absorción de más estudiantes de todos los niveles, como al aumento de la producción académica y de la investigación. Su cumplimiento en general ha ayudado a diferenciar a las instituciones. Una parte importante del incremento del financiamiento se ha canalizado a través de nuevas instituciones, en tanto que para las existentes se ha propendido a promover mayores niveles de especialización y calidad. Así, ya desde los 90, se ha intentado en varios países que una porción de los presupuestos universitarios se distribuya a través de mecanismos de progra-

**Cuadro 6.** Total del gasto público por estudiante en el nivel terciario (expresado en miles de dólares y ajustado en términos de PPC)

PAÍS	2002	2010	2011	INCREMENTO INTERANUAL
Argentina	13	18.4	18.6	4 %
Bolivia	36.8			
Brasil	44.6	28.4		-5.5 %
Chile	17.1	16.2	14.4	-1.9 %
Colombia	23.6	29.6	23.3	-0.1
Cuba	98.4	63		-5.4 %
El Salvador	11	17.7	11.2	0.2 %
México	44.7	42.4		-0.6 %
Paraguay	24.3		31.4	-2.9 %
Panamá	33.7		21.8	-4.7 %
Perú	14	9		-5.3 %
Uruguay	16.9			
Venezuela	36.5	58.2		6 %
Portugal	24	31.4		3.4 %
España	21.9	28.6		3.4 %

Fuente: Instituto de Estadística. UNESCO.

mas de incentivos y fondos específicos. En algunos países como Argentina hubo resistencias que finalmente hicieron decrecer esas modalidades de financiamiento.<sup>10</sup> En otros países como México, Colombia, Brasil, Uruguay, Costa Rica, Colombia, Brasil, España y Portugal estas modalidades de financiamiento se han continuado expandiendo. Se constata a su vez que en estos países ha aumentado más intensamente la producción académica. En el caso de México, los diversos fondos económicos competitivos han cumplido un papel clave en el posicionamiento institucional de las universidades (Díaz, 2008).

Paralelamente al incremento de los recursos públicos se ha exigido una mayor rendición de cuentas mediante la implantación de sistemas de evaluación y acreditación. Así, en la década pasada, la respuesta al cuestionamiento

<sup>10</sup> El porcentaje del presupuesto universitario distribuido mediante mecanismos vinculados a resultados se inició con menos de un 1 % en 1993, hasta su máxima participación con el 15 % en 1998 y luego se redujo al 6 % en el 2001 (Greco, 2004)

de la calidad de los procesos de enseñanza ha sido predominantemente a través de la creación de agencias de evaluación y acreditación, cuyos procesos incorporan indicadores de investigación y dinámicas académicas orientadas a la valorización de la producción de conocimiento como componentes significativos de acreditación. A la fecha existen sistemas de aseguramiento de la calidad en casi toda la región, así como un creciente mercado de agencias con sus propias particularidades. La mayor parte de sus indicadores de acreditación toman en alta consideración el perfil investigativo de los programas y de los docentes. Ello ha contribuido a que los niveles de acreditación de alta calidad de programas han sido bajos, pero han contribuido a reconocer universidades y programas más orientados a la investigación y diferenciar los SES en función de la mayor o menor propensión a la investigación por parte de algunas universidades.<sup>11</sup> La creciente habilitación de una distinción entre maestrías –y también doctorados... académicos y profesionales, es parte de esa dinámica de diferenciación en curso.

La diferenciación sistemática se ha dado en Ecuador o Brasil se han dinamizado procesos de jerarquización institucional diferenciando las universidades por categorías (Ecuador), o como centros de obligatoria investigación (Facultades o Centros Universitarios) de las otras IES orientadas a las funciones de docencia y extensión. (Brasil). En otros casos han sido las políticas gubernamentales de reconocimiento, la asignación de recursos financieros a las universidades públicas o los mercados, los que han ido diferenciando a las instituciones. Ello al tiempo ha planteado una tensión entre un modelo diferenciado y estratificado, como el americano, y el paradigma tradicional de un modelo de universidad que integra docencia, investigación y extensión en igualdad de condiciones.

También en relación a la investigación han aparecido en casi toda la región cambios en la entonación de los mecanismos de incentivo financiero. A la par del aumento del gasto directo, se están creando e incentivado sistemas concursables de acceso al financiamiento, incluyendo en varios países al sector privado, lógicas más competitivas entre los investigadores, aumento de los docentes de tiempo completo con carga de investigación e incentivos a la investigación a través de exoneraciones tributarias, todos los cuales han

<sup>11</sup> En México, de 2 882 IES, hasta el 2013 sólo el 10.7%, o sea 309 habían acreditado 2 753 programas. Por su parte, de las 1 955 instituciones privadas, que representan cerca del 33% de la matrícula, solo el 3% estaba acreditada (SEP, 2013)

promovido una asignación de recursos orientados a aumentar el peso del financiamiento a la investigación en relación a la docencia.

#### LAS REVISTAS ACADÉMICAS Y LAS UNIVERSIDADES DE INVESTIGACIÓN

El cambio en los sistemas universitarios con un aumento de enfoques institucionales y políticas orientadas a la investigación y con un perfil de calidad académico se expresa en forma creciente y determinante a través de producción académica y de las revistas indexadas. Éstas, insertas en una expansión y transformación, se han constituido en instrumentos de señalización de calidad y cantidad de la producción académica y la investigación a través de sus estándares y factores de impacto. La cantidad de revistas académicas de la región ha aumentado sustancialmente en los últimos años y guarda una alta correlación con la producción académica. Sin embargo, se aprecia que la cantidad y calidad de la producción, medidas por su publicación en las revistas de impacto, así como la propia existencia de estas revistas en Iberoamérica están por debajo a escala mundial. Ellas están concentradas en pocos países, como se visualiza en el cuadro siguiente, mostrando que a mayores niveles y requisitos de calidad de las revistas éstas se reducen a una oferta localizado en pocos países de la región (Cuadro 7).

Sumando la producción académica iberoamericana, que alcanza a 1 859 268 documentos en la base de SJR (SCImago Journal & Country Rank), la región está en el cuarto lugar de la producción mundial luego de Estados Unidos, que en el mismo periodo de 1996 a 2012 tuvo una producción de 7 063 329 documentos, de China, con 2 680 395, y de Inglaterra, con 1 918 650. Para el 2012, en la base de SJR con 20 544 revistas registradas de calidad, la presencia de América Latina es de 621 revistas que representan el 3.02 % de las revistas mundiales. La región Ibérica aporta 420 revistas que representan el 2.04 %. Apenas 4 países, España, Brasil, México y Chile representan el 81 % de las revistas de calidad de Iberoamérica, tal como se aprecia en el cuadro siguiente.

La producción académica entre 1996 y el 2012 en la base SCOPUS de América alcanza a 1 859 268 artículos que muestra la existencia de una revista por cada 1 786 artículos. Los mejores indicadores por país son los de Colombia, con una producción académica de 608 artículos por revista local, Venezuela (775), Chile (919), Cuba (1 069) y Brasil (1 563). Los 8 primeros

**Cuadro 7.** Producción académica en Iberoamérica (1996-2012)

LUGAR EN EL RANKING MUNDIAL	PAÍS	PRODUCCIÓN ACADÉMICA		REVISTAS ACADÉMICAS	
9	España	759 811	40.6 %	394	37.8 %
15	Brasil	461 118	24.7 %	295	28.3 %
28	México	166 604	8.9 %	77	7.4 %
33	Portugal	138 892	7.4 %	26	2.5 %
36	Argentina	118 347	6.3 %	48	4.6 %
44	Chile	68 974	3.7 %	75	7.2 %
53	Colombia	35 890	1.9 %	59	5.7 %
56	Venezuela	27 138	1.4 %	35	3.4 %
60	Cuba	24 606		23	
71	Puerto Rico	11 209		3	
73	Uruguay	9 552		0	
77	Perú	8 963		3	
89	Costa Rica	6 491		1	
97	Ecuador	4 568		2	
104	Panamá	3 561		0	
113	Bolivia	2 564		0	
127	Guatemala	1 528		0	
144	Nicaragua	965		0	
145	Paraguay	938		0	
150	El Salvador	803		0	
151	Dominicana	705		0	
154	Honduras	692		0	
Total producción Iberoamérica y Caribe		1 859 268	100	1041	100

Fuente: SCImago. (2007). SJR – SCImago Journal & Country Rank.

Nota: La diferencia en la sumatoria refiere a otros países no referidos, especialmente del Caribe.

Recuperado Marzo 10, 2014, de <http://www.scimagojr.com>

países concentran el 95 % de la producción académica y el 97 % de las revistas de calidad (Cuadro 8). La mayor parte de países, tales como por ejemplo Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y otros carecen de revistas indexadas de calidad en la base de SCOPUS, y su producción académica se publica en otros países, mostrando unos circuitos de investigación cada vez más internacionales en ellos.

Hay una producción más diversificada en la región, pero al tiempo una mayor concentración de las revistas de alta calidad en unos pocos países. Ello acontece en todas las bases más allá de sus diversos criterios de calidad. El catálogo Latindex está constituido por el 33.2 % del total de revistas, el de Scielo por el 4.2 %, SCOPUS, 4.7 %, Redalyc, 3 % y Dialnet, 28.9 %. Los catálogos menos selectivos, como Latindex refieren fundamentalmente indicadores de procesos en tanto que el de Dialnet agrega accesos abiertos. El cotejamiento de los catálogos de indexación muestra que la producción de revistas académicas está ampliamente distribuida en la región en los distintos países, pero que las revistas de calidad, esto es, aquellas indexadas en función de indicadores de impacto, e inclusive de proceso, se concentran en menos países: apenas cuatro representan el 73.5 % de las revistas en la base de Latindex, 80.7 % en la base Scielo; 72.4 % en la base Redalyc y 89.3 % en la base Dialnet.

Ello mostraría que, si bien la producción académica ha ido aumentando en la región, no lo ha hecho en la misma proporción que los mecanismos de difusión del conocimiento como son las revistas indexadas. Estas claramente señalan la calidad de la producción académica como de las propias instituciones de los investigadores. A la vez, dentro de las revistas indexadas en las bases más selectivas en base a impactos de la producción académica, la participación de revistas hispanas es menor, concentrándose también en pocos países.

Es este un indicador que muestra la existencia del perfil investigador de las universidades. No sólo hay una baja producción académica, una reducida presencia de revistas académicas que cumplen los estándares mínimos de calidad, sino que además la presencia de revistas de alta calidad es reducida. Además a medida que se incrementan las exigencias de estándares y se introducen criterios de calidad en base al impacto de los artículos, éstas se concentran en menos países. Esta situación se muestra también con claridad cuando se constatan los desequilibrios entre la producción académica en revistas y la producción de patentes nacionales (Cuadro 8).

**Cuadro 8.** Revistas académicas de Hispanoamérica. Total y participación por país en bases Latindex, Scielo, Scopus, Redalyc y Dialnet

	TOTAL REVIS-TAS	% POR	BASE	% POR	BASE	% POR	BASE	% POR	BASE	% POR	BASE	% POR
PAÍS	LATIN-DEX	PAÍS	LATIN-DEX	PAÍS	SCIELO	PAÍS	SCO-PUS	PAÍS	RE-DALYC	PAÍS	DIAL-NET	PAÍS
Brasil	5221	23.5 %	2076	28.2 %	279	29.6 %	295	28.3 %	168	19.4 %	137	2.1 %
México	2554	11.5 %	791	10.7 %	114	12.1 %	77	7.4 %	173	20.0 %	191	3.0 %
Argentina	3469	15.6 %	554	7.5 %	104	11.1 %	48	4.6 %	46	5.3 %	205	3.2 %
Chile	1947	8.8 %	355	4.8 %	94	10.0 %	75	7.2 %	74	8.6 %	205	3.2 %
Colombia	815	3.7 %	503	6.8 %	164	17.4 %	59	5.7 %	161	18.6 %	254	4.0 %
Venezuela	446	2.0 %	242	3.3 %	31	3.3 %	35	3.4 %	54	6.3 %	93	1.5 %
Cuba	450	2.0 %	121	1.6 %	46	4.9 %	23	2.2 %	23	2.7 %	23	0.4 %
Puerto Rico	171	0.8 %	47	0.6 %			3	0.3 %	4	0.5 %	8	0.1 %
Uruguay	319	1.4 %	67	0.9 %	12	1.3 %			2	0.2 %	59	0.9 %
Perú	357	1.6 %	155	2.1 %	14	1.5 %	3	0.3 %	11	1.3 %	48	0.7 %
Costa Rica	329	1.5 %	106	1.4 %	13	1.4 %	1	0.1 %	15	1.7 %	34	0.5 %
Ecuador	467	2.1 %	82	1.1 %			2	0.2 %	1	0.1 %	4	0.1 %
Panamá	85	0.4 %	11	0.1 %							2	0.0 %
Bolivia	72	0.3 %	19	0.3 %					1	0.1 %	6	0.1 %
Guatemala	71	0.3 %	4	0.1 %							6	0.1 %
Dominicana	225	1.0 %	16	0.2 %					1	0.1 %		
El Salvador	43	0.2 %	7	0.1 %								
Nicaragua	141	0.6 %	8	0.1 %							1	0.0 %
Paraguay	47	0.2 %	23	0.3 %						0.0 %	2	0.0 %
España	3810	17.1 %	1998	27.1 %	38	4.0 %	394	37.8 %	124	14.4 %	5058	78.9 %
Portugal	1185	5.3 %	183	2.5 %	32	3.4 %	26	2.5 %	6	0.7 %	69	1.1 %
Total	22224	100 %	7374	100 %	941	100 %	1041	100 %	864	100 %	6408	100 %

Nota: La primera columna de Latindex refiere a todas las revistas registradas, en tanto que la Base de Revistas Latindex refiere a aquellas que cumplen los 25 estándares y que por ende están indizadas en la base.

Fuente: Base SCImago, Base Latindex. Base Scielo, Base Redalyc, Base Dialnet.

## CONCLUSIONES

Los sistemas universitarios en el actual contexto de expansión económica y de aumento de las demandas de acceso y de empleo profesional están ingresando en mayores niveles que competencia que contribuyen a su mayor diferenciación. Ello es impulsado por un cambio hacia formas de competencias activa entre las instituciones abandonando las formas de competencia pasivas tradicionales. Estas dinámicas facilitan una mayor estratificación de los SES en toda Iberoamérica. El incremento del tamaño de los mercados universitarios también ha facilitado desde la década pasada al ingreso de nuevos proveedores internacionales a través de la adquisición de universidades locales, redundando también en el aumento del grado de diferenciación y de competencia en este mercado. Asociado a esta mayor competencia, irrumpen lentamente nuevas dinámicas y modalidades, que imponen que las instituciones se comiencen a apoyar en la calidad y el valor de las certificaciones, facilitando el ingreso en los distintos países de ofertas de servicios internacionales y regionales de acreditación de programas académicos (Rama, 2009). Todo ello contribuye a cambiar las reglas del mercado universitario.

En los 90 lo dominante fue el ingreso de nuevos proveedores locales sobre todo privado, en tanto que desde inicios de este siglo, el impulso competitivo ha provenido de nuevas universidades públicas y de nuevos proveedores internacionales instalados localmente. En este escenario hay una mayor atención a la problemática de la investigación como parte de su propio posicionamiento institucional competitivo y como expresión de un tipo de universidad con mayor incidencia en la investigación y que además se expresa en los ranking y cuya mayor -aunque lenta aún- valorización en la década muestra los cambios en curso. La tipología institucional y las modalidades de esta diferenciación, así como los sistemas de evaluación y acreditación, son el centro de este proceso de lento pasaje desde la dominancia de una universidad profesional homogénea hacia un sistema universitario más fragmentado y jerarquizado en el cual el factor diferenciador lo constituye la investigación y la acreditación.

Asistimos a la continuidad de la masificación de la matrícula y a la expansión y diferenciación de los SES con una mayor presencia de instituciones de educación superior públicas, el ingreso de grupos internacionales y la consolidación de un pequeño sector privado con mayor presencia en la in-

investigación. En esta dinámica el sector privado ha continuado creciendo pero en una dimensión más similar a la del sector público, también aumentando su diferenciación entre unas muy pocas instituciones con investigación y una amplia mayoría de instituciones centradas en la formación profesional.<sup>12</sup> Los sistemas de aseguramiento de la calidad se han consolidado en casi toda la región como parte de un nuevo rol de los Estados en la educación superior, contribuyendo a la lenta reconfiguración de los SES en el cual la investigación comienza a constituirse en uno de los ejes en la diferenciación y estratificación institucional. Es una dinámica que está siendo facilitada desde el año 2000 por un aumento de los presupuestos públicos, un cambio en los mecanismos de asignación de recursos, el establecimiento y consolidación de los procesos de evaluación y acreditación y un aumento de la competencia activa en los mercados universitarios privados. Si bien los SES continúan teniendo como eje central cubrir las crecientes demandas de acceso a la formación profesional, se constata una dinámica que comienza a diferenciar las instituciones al valorizar la producción de investigación y la acreditación. Únicamente en la producción académica, con la visión de la ciencia básica, pero no en las patentes asociadas a la ciencia aplicada y articulada con el mercado. Ello en distinta dimensión está impulsando la investigación en algunas universidades y una mayor jerarquización institucional entre universidades o instituciones exclusivamente de docencia, y universidades y otras instituciones con mayor equilibrio entre docencia e investigación y más volcados sus recursos hacia el posgrado y la investigación.

Las dimensiones de las universidades de la investigación son reducidas aún en la región como lo son a escala mundial, pero su consolidación plantea una lenta convergencia hacia un modelo universitario más jerarquizado y estratificado y donde ellas tienen fuertes niveles de internacionalización.

<sup>12</sup> Brunner y Villalobos (2014) han clasificado las universidades de la región según su nivel de producción académica entre el 2008 y el 2012, considerando a partir de 5000 publicaciones registradas en Scopus-Scimago sólo 48 instituciones de educación superior entre las 3605 (1.3% del total) pueden clasificarse como de investigación, 1.1% como Universidades con investigación (entre 2500 y 4999 publicaciones), 4.3% como universidades con investigación emergente (entre 500 y 2500 publicaciones), 6.4% como instituciones de producción mínima (entre 100 y 499), 31.7% como universidades con investigación esporádica en la cual su producción académica es de al menos 1 publicación en dichos periodo y finalmente el 55.3% corresponde a instituciones solo docentes y sin publicaciones registradas en la base de Scopus-Scimago entre 2008-2012.

Este proceso al tiempo funciona como una jerarquización de los sistemas tanto en función de calidad y niveles de oferta, como también social y económicamente entre sus estudiantes, docentes y egresados, y por ende en su posicionamiento en los mercados universitarios.

## CAPÍTULO 6

# La metamorfosis de la educación a distancia en América Latina: una nueva fase marcada por el ingreso de proveedores internacionales

### INTRODUCCIÓN

El enfoque del ensayo es realizar un análisis de la educación a distancia en América Latina, a partir de la articulación de los procesos histórico-nacionales en un marco comparativo institucional que apunte a sus convergencias en relación a la periodización y a la existencia de tendencias comunes. El objeto del análisis busca visualizar los aspectos compartidos en relación a los componentes internacionales aportando interpretaciones que contribuyan a comparar con las dinámicas de otros continentes. La perspectiva no se limita a un enfoque socio histórico de la educación comparada sino a una mirada regional latinoamericana en tanto concibe la especificidad de la dinámica regional dentro del sistema educativo global en construcción (Meyer, 2010; Acevedo, 2007). La unidad de análisis comparado es la educación a distancia y los sistemas universitarios donde están insertos sobre un contexto comparativo de América Latina (Vega, 2011). Este análisis de educación comparada se basa en identificar las especificidades a partir de reconocer las semejanzas y diferencias respecto a un contexto común, propendiendo a visualizar en este escenario las tendencias comunes. (Rama, 2009). Se concibe un enfoque comparado no sobre una metodología específica sino sobre el objeto de análisis, que son los distintos sistemas locales de educación a distancia en la región. No se pretende relacionar hechos sino analizar las relaciones al interior de los sistemas locales de educación superior y de su subsistema de educación a distancia, así como los momentos y fases comunes a escala regional, que operan sobre la base de una relativa lógica

funcional de los sistemas educativos; todo esto para responder y expresar las demandas, los problemas, las luchas sociales a escala nacional debido al poder, el acceso y la calidad. El objeto del análisis es finalmente descubrir las estructuras, formas y políticas de los escenarios locales a partir de insertarlas en un contexto comparativo regional, que permita superar el “nacionalismo metodológico” de comparación entre países; así el propósito es buscar, ordenar la información y los datos en función de las reformas y puntos de quiebre compartidos y, a la vez, comparados con el entorno regional.

#### LA FASE FUNDACIONAL DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA. CARÁCTER PÚBLICO Y MODELO SEMIPRESENCIAL

En los setenta en la región y a escala mundial, se produjo el ingreso de la educación a distancia en el nivel superior como parte de políticas de flexibilización de los accesos y de diferenciación institucional. Se conformó como una modalidad nueva con una especificidad diferenciada curricular y pedagógica. En la región se inició a través de un modelo unimodal y semipresencial público con apoyo de materiales didácticos escritos, la existencia de tutores con una atención personalizada en sedes distribuidas en el país y en las cuales además se realizaban las evaluaciones de los aprendizajes, ya que los exámenes eran presenciales. Bajo este modelo educativo, el acceso era libre y no requería de pruebas selectivas, que se colocaron de manera similar a las de universidades presenciales. El público objetivo fue de aquellos excluidos del acceso público, entre los cuales los adultos y sectores de menores ingresos económicos y de menores capitales culturales que no lograban acceder al modelo de tipo dual, caracterizado por un sector público con examen de ingreso y un sector privado, para entonces de élite, con matrícula arancelada.

Este modelo se expresó en pocos países de la región mediante la creación de nuevas universidades públicas siendo sus únicas expresiones la Universidad Estatal a Distancia (UNED) de Costa Rica, la Universidad Nacional Abierta (UNA) de Venezuela y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) de Colombia, siempre asociadas al establecimiento de exámenes de ingreso selectivos en las universidades públicas presenciales. A diferencia las nuevas instituciones funcionaron como ofertas de estudios universitarias sin restricciones de ingreso. A la par que las universidades públicas limitaban el acceso, se creaban en paralelo oportunidades de ingreso abierto público a menos

costos por alumno y preferentemente para la población adulta mediante otra modalidad. Ello se asoció al modelo de la Open University que se basaba en la ausencia de restricciones de ingreso y la existencia de restricciones de egreso, a partir de altos estándares de calidad del proceso de aprendizaje y a un paradigma proclive a viabilizar una educación pública en el nivel terciario.

En la región estas ofertas de educación a distancia nacieron con menos niveles de autonomía, más dependientes de los Ministerios de Educación, y con presupuestos por alumnos menores que las restantes instituciones públicas, que derivaron en diferencias de recursos derivaron en diferencias de calidad de importante dimensión.<sup>1</sup>

Se conformó un modelo universitario público dual diferenciado presencial-a distancia, en el cual el componente de la educación a distancia tuvo menores niveles de calidad, de formación de sus docentes y de recursos. Ello se sustentó en menores niveles de autonomía de las nuevas instituciones, que marcó una dinámica política posterior orientada a la obtención de más autonomía: la UNED la obtuvo a los cinco años de su creación, la UNAD en el 2005 y la UNA aún carece de tal al estar regida por la Ley de Universidades de 1971 que establece una menor autonomía para las universidades experimentales y a que aún no se ha reglamentado el artículo constitucional que establece que la alcanzarán con una ley específica. Esta fase de génesis tuvo su impacto en la cobertura general por el aporte de estas instituciones: en Colombia, por ejemplo, para 1997 la matrícula total de la educación a distancia era ya de 77 933 alumnos que representaba el 10% del total de matriculados en la educación superior del país, en su casi totalidad a nivel de pre-grado y de la UNAD (Rama, 2004).

Las nuevas demandas por el acceso a la educación superior no presencial se expresaron tanto a través de estas nuevas instituciones orientadas a la

<sup>1</sup> En Venezuela la UNA para el 2004 tenía un costo por alumno de 1.14 millones de bolívares, mientras que la universidad más costosa, la Simón Bolívar, tenía un costo por alumno de 12.89 millones de bolívares con una media nacional del sector público de 5.39 millones de bolívares. En Colombia, el costo por alumno de la UNAD para el 2006 fue de 0.626 millones de pesos, mientras que la Universidad más costosa presencial, la Universidad Nacional de Colombia, tenía un costo por alumno de 11 494 millones de pesos, con una media nacional del costo por alumno en la educación superior pública de 5 007 millones de pesos. Mientras que en Venezuela la diferencia entre la más cara y la UNA es 11.30 veces en Colombia, la diferencia alcanzó a 21.12 veces. Fuente: Para Venezuela, Universidad Nacional Abierta. Plan Estratégico, Caracas, 2005. Para Colombia Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) – Observatorio de la Universidad Colombiana, 2008

oferta de modalidades educativas a distancia, como también de la creación de ofertas a distancia dentro de instituciones presenciales en varios de los otros países. Mientras que en el primer caso se fundaron instituciones públicas que contribuyeron a diferenciar el sistema al nacer con la exclusiva misión de desarrollar ofertas bajo la modalidad a distancia, y en el segundo caso, la expansión de la educación a distancia, se expresó en la conformación de modelos bimodales de educación superior al interior de las instituciones que en diversa proporción utilizaban y mezclaban ofertas presenciales y ofertas a distancia y que a la vez reforzaron el aumento de las escalas institucionales y el crecimiento de estas instituciones y un relativo bimodalismo interno.

En México, Honduras y Venezuela, donde se desarrollaron ofertas de educación a distancia al interior de las universidades autónomas, se estructuraron modelos bimodales en términos pedagógicos, organizativos y tecnológicos. Casi todas las grandes universidades autónomas de México, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Guadalajara, la de Veracruz o la de Puebla, comenzaron a ofertar, en el marco de sus políticas de regionalización y de restricciones al acceso presencial abierto, programas de educación a distancia, bajo dinámicas semipresenciales con apoyo de libros y guías didácticas especiales. La UNAM, como en muchos otros temas, abrió un camino en la región, al establecer en forma autónoma, al tiempo que la prueba selectiva al acceso bajo gratuidad, una oferta educativa semipresencial, sobre los mismos niveles y estándares de calidad que la educación presencial universitaria. Allí, en 1974 se creó el Sistema de Universidad Abierta (SUA) de la UNAM que propendía a ofrecer oportunidades de acceso a la institución, ante el establecimiento de cupos y exámenes en la educación presencial. La Universidad Central de Venezuela (UCV) desde los 70, asociado al establecimiento de restricciones de acceso, propendió, aunque en menor reducida proporción, a desarrollar modalidades de educación a distancia para quienes no podían acceder a los sistemas presenciales. Esta menor intensidad estuvo asociada a la presencia de la UNA en el país. Así, la presencia o no de instituciones a distancia, marco las pautas de las ofertas semipresenciales de las universidades autónomas y la propia expansión posterior de la oferta privada.,

Otro modelo de expansión de la educación a distancia al interior de las universidades públicas se dio, en Honduras desde 1985 en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y posteriormente en la Universidad Nacional Pedagógica (UNPFM), que impulsaron una lógica bimodal

(presencial-a distancia) pero cuyas diferencias eran sólo de metodología de enseñanza y no por los accesos, ya que se carecía de selectividad de acceso a la educación presencial. En este caso, la educación a distancia, se viabilizaba fundamentalmente para cubrir demandas en parte del territorio nacional en el cual no había sedes regionales de ambas instituciones que ofertaran educación superior en forma presencial. Ambos modelos con el tiempo, aun siendo de acceso libres y sin sistemas de evaluación, se diferenciaron ampliamente en la calidad, el tipo de estudiante, el tipo de oferta disciplinaria y la flexibilidad de la titulación.

En otras universidades autónomas también se desarrollaron modalidades bimodales no a nivel de toda la institución sino a nivel de las unidades académicas de base, de las Facultades, Escuelas o carreras, tornando un sistema más diferenciado, flexible y confuso que fue borrando las fronteras entre ambas modalidades. La educación a distancia se asoció al nombre de “estudios libres” y tuvo sus ejemplos en la Universidad de Buenos Aires, así como varias de las grandes universidades públicas de Argentina y en la Universidad de la República en el Uruguay (UDELAR), que en el marco de modelos de acceso abiertos y gratuitos, y dada la saturación de las aulas y las limitaciones físicas de espacio, propendieron a facilitar el acceso al establecer modalidades de educación a distancia de tipo semipresencial, donde algunos estudiantes estaban autorizados u obligados a llevar algunas asignaturas en forma semipresencial y sólo estaba obligados a rendir en forma presencial los exámenes finales junto a aquellos que seguían el curso en regular. En estos casos, el carácter fragmentado de las universidades públicas con fuerte peso de las Facultades llevó al desarrollo de estas modalidades de oferta a distancia y a formas bimodales, no a nivel central, sino independientemente por parte de las distintas Facultades en función de sus diferenciadas presiones de cobertura y de problemas locativos, con muy distintas expresiones y modelo pedagógicos y contribuyó al desarrollo de plataformas virtuales en el modelo presencial (Cuadro 1).

Aunque el modelo dominante fue de carácter nacional, gratuito, público y de menor calidad por los recursos, soportado en guías didácticas y libros, y orientado a sectores de menos ingresos, también se intentó conformar modelos privados basado en el uso de la televisión con acceso satelital o codificado, de acceso por pago y de mayor calidad por parte del Instituto Tecnológico de Monterrey a escala regional inclusive, y de la Universidad do Norte de Paraná (UNOPAR) (1972) que hoy se constituyen en las

**Cuadro 1.** Formas bimodales de la educación superior a distancia semipresencial pública

Sistémicas	Creación de instituciones dedicadas a ofertar exclusivamente bajo la modalidad de educación a distancia	Venezuela (UNA), Costa Rica (UNED), Colombia (UNAD),
Intrauniversitarias	Creación de unidades de la Universidad a nivel central dedicadas exclusivamente a ofertar educación a distancia	México (UNAM, UDG, Veracruz, Honduras (UNAH, UNPFM)
Interfacultades	Separación de estudios regulares y de estudios libres a nivel de las carreras, y desarrollo de modalidades de educación a distancia a nivel de la Facultad o Carrera	Uruguay (UDELAR), Argentina (UBA), U de Córdoba, U de la Plata)

instituciones a distancia privadas más grandes de la región con más de 200 mil estudiantes cada una.

El Tecnológico de Monterrey (TEC), institución sin fines de lucro nacida en el año 1943 y muy vinculado a sectores empresariales de México, se focalizó en estudiantes de altos ingresos y un modelo educativo a escala regional basado en la 2da generación –a través de televisión satelital– de la educación a distancia. Tal modelo fracasó fundamentalmente por cuanto las familias que para entonces no estaban dispuestas a pagar altos costos por una educación que a distancia y que visualizaban de inferior calidad. Posteriormente el TEC se reorientó diferenciando un modelo presencial de élites con alta incorporación de tecnologías de comunicación e información y un modelo virtual masivo de bajo costos y altas escalas, que asumió el nombre de TEC Virtual para sectores de menos ingresos y sobre la base de apoyos financieros del sector público (Rangel, 2014).

LA PRIMERA REFORMA DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA. LA IRRUPCIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La expansión del modelo pedagógico a distancia y carente de tecnologías interactivas se dinamizó hacia fines de los 80 y los 90 con el ingreso de nuevos proveedores locales privados. La expansión de la oferta privada en toda la región desde fines de los 80 y los 90, en lo que se ha definido como una nueva oleada de absorción de la demanda excedente bajo los mismos

modelos educativos (Levy, 1986) derivó en que unas pocas instituciones en algunos países se orientaran desde el inicio o posteriormente hacia ofertas de educación bajo modalidades semipresencial con apoyo de sedes. Ello contribuyó a una mayor diferenciación de los sistemas y asociado a ello impulso un aumento específico de la cobertura de la educación superior a distancia y por ende también de la educación superior en general. Una de las instituciones fue la Universidad Tecnológica Privada de Loja (Ecuador), que aunque se inició como modelo presencial en los 70, posteriormente desarrolló un modelo tradicional de educación superior a distancia a través de sedes, focalizado en sectores de menores ingresos, en zonas de difícil accesibilidad a la educación presencial, con bajos costos de la matrícula y apoyado en libros de mercado y videos inicialmente. En este caso la viabilidad económica estuvo dada por su gran escala, los bajos costos salariales del interior del país, el carácter no lucrativo religioso de la institución, una eficiente gestión y controles de calidad. Otras universidades privadas que ingresaron como nuevos proveedores en esta modalidad fueron por ejemplo en República Dominicana, la Universidad del Caribe (UC)(1995) y la Universidad Abierta para Adultos (UAPA) (1995) en República Dominicana o en Argentina, la Universidad Católica de Salta (fundada en 1963 y que inicio educación a distancia en 1992) y la Universidad Blas Pascal (de 1990 y que inicio la oferta de educación a distancia en el 2000), o en Venezuela la Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín (1989) que ingresaron con los mismos modelos de educación a distancia semipresencial abierta.

Esta nueva fase produjo una expansión de la matrícula y una diferenciación institucional de la educación a distancia por la vía del ingreso de oferentes privados sin fines de lucro y que derivó en una presencia cada vez más vigorosa del sector privado en la oferta de esta modalidad, aún a pesar de las múltiples restricciones políticas, académicas y en algunos casos inclusive normativas. La irrupción se realizó sobre la base del mismo modelo pedagógico a distancia, carente de tecnologías interactivas y que asumió la forma de educación semipresencial abierta.

La mayoría de las universidades a distancia del sector privado han correspondido en Universidades del interior de los países que se expandieron en sus ciudades con formatos totalmente presenciales y que posteriormente transformaron sus modelos para focalizarse en ofertas semipresenciales fuera de sus limitadas regiones, manteniendo en sus ciudades la oferta presencial. La educación a distancia fue en el mecanismo para expandir sus ofertas y

sus niveles de demandas limitados por el reducido tamaño de sus ciudades. Así, varias instituciones presenciales tradicionales comenzaron a realizar relativas reingenierías y procesos de expansión a través de la oferta de educación semipresencial, entre las cuales la Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador) o la Universidad de Bucaramanga (1952) que expandieron desde los 90 ofertas de educación a distancia. En Brasil, también la expansión privada fue importante en Brasil desde ciudades del interior, tales como UNOPAR y UNINTER (Curitiba), y UNISUL (Santa Catarina) que se han constituido en las primeras instituciones con peso significativo en educación a distancia gestada en regiones del interior.

#### LA SEGUNDA FASE DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA: LA VIRTUALIZACIÓN

Desde los 2000, acorde al cambio tecnológico se produjo una virtualización de los modelos semipresenciales de educación a distancia, fundamentalmente mediante la introducción de plataforma sobre todo *Moodle* de fuente abierta, como ambientes de aprendizaje, con un aumento de la cobertura y un ingreso de nuevos proveedores públicos incluyendo modelos de educación totalmente virtuales sin interacciones presenciales. Se incorporaron nuevas regulaciones públicas que limitaron el ingreso de nuevos proveedores privados especialmente en educación a distancia internacionales que limitó la diferenciación pero contribuyó a aumentar el reconocimiento y la aceptación de las certificaciones. La virtualización fue muy intensa y facilitó la expansión de la matrícula y de las ofertas a distancia de las instituciones existentes. Fue una fase caracterizada por la virtualización de la educación a distancia que promovió ofertas virtuales, semivirtuales y a distancia, mediante reingenierías organizacionales de las tradicionales instituciones a distancia y su consolidación como modelo de oferta universitaria (Rama, 2010). Ello no sustituyó el modelo semipresencial analógico basado en papel, sino que promovió una diferenciación y el inicio de una multimodalidad de la educación a distancia y donde se mantuvieron aunque en reducción, los componentes presenciales en algunas de las actividades pedagógicas, fundamentalmente en las evaluaciones de aprendizaje o los encuentros presenciales iniciales y/o finales. (Silvio, 1998 y 2000). La virtualización de las interacciones mediadas por las plataformas incrementó los niveles de calidad y estandarización.

Para el año 2000 la educación a distancia tenía 168 mil estudiantes universitarios de la región bajo modelos pedagógicos a distancia o semipresenciales que representaban el 1.3 % de la matrícula regional (Silvio, 2004). A partir de entonces se produjo un salto con un crecimiento interanual del 24 % entre el 2000 y el 2010 para alcanzar una matrícula de 1.5 millones de estudiantes que representaron el 7 % de la cobertura regional, con un predominio de modelos semipresenciales, y una predominancia privada y una tasa superior de crecimiento de la educación semivirtual respecto a la tradicional de educación a distancia (Rama, 2011).

Con dicha tasa anual de aumento, la educación a distancia se está constituyendo en uno de los sectores más dinámicos de la formación profesional en el ámbito universitario. La expansión es cada vez mayor y más borrosas las fronteras tornándose difícil medir el tamaño real del sector, ya que son cientos de universidades e instituciones de educación superior que están incursionando en la incorporación de tecnologías de comunicación y construyendo modelos educativos mixtos, híbridos o semipresenciales o totalmente virtuales o a distancia, incluyendo los nuevos MOOCs en gestación experimental por varias instituciones sobre todo de México. Hace un tiempo había un corte abrupto entre las instituciones a distancia y esas fronteras comenzaron a difuminarse en una nueva educación crecientemente integrada de pedagogías y modalidades de aprendizaje.

Esta fase de virtualización de la educación a distancia desde los 2000, estuvo asociada a la fuerte expansión de la educación pública públicas acontecida en toda la región y especialmente en México, Brasil, Venezuela, Argentina y Perú, y que fue acompañada por la irrupción de una nueva oleada de instituciones a distancia públicas como la Universidad Aberta Do Brasil, la Universidad Nacional a Distancia de México, múltiples universidades virtuales de los Estados en México (Ciudad de México, Guanajuato, Michoacán, etc.).

La digitalización significó la transformación de la tradicional educación a distancia semipresencial basada en recursos de aprendizaje en papel a la incorporación de plataformas LMS de aprendizaje, entre las cuales predominantemente Moodle como aplicación de fuente abierta. También se han consolidado las plataformas de fuente propietaria, como Blackboard en las instituciones con altas escalas ya que logran soportar elevados volúmenes de estudiantes. El ingreso de las tecnologías digitales inició una nueva fase en la educación a distancia en América Latina con un aumento de proveedores,

de la matrícula y una mayor diferenciación curricular y pedagógica con nuevas tipologías de instituciones (Rama, 2008). Es el inicio de una nueva generación de la educación a distancia, con pluralidad de instituciones y con mayores niveles de control de la calidad, con procesos de virtualización que introdujeron cambios en los modelos pedagógicos, tanto presenciales como semipresenciales (Montoya, 2004). Las nuevas tecnologías facilitaron reestructuras e reingenierías en las tradicionales ofertas a distancia, a partir de las cuales se pasó de modelos semipresenciales a un “blended learning” (educación semivirtual) (Rama, 2014). Tales procesos estuvieron ajustados a nuevos marcos normativos que se han ido desarrollando que impulsaron un modelo semipresencial y limitaron la total virtualización (Mena, 2006; Rama, 2010; UTP, 2012). La virtualización también facilitó la terciarización de los servicios y el ingreso de cientos de proveedores informáticos y de equipamientos que han contribuido a expandir los eventos académicos como ferias de productos y servicios que como Virtual Educa, ABED, UdG, Positivo, etc. han sido centros de referencia regionales en la socialización de las tendencias.

La plataforma tecnológica de fuente abierta Moodle constituyó una verdadera revolución que permitió esas reingenierías de la educación a distancia, por su baja incidencia en los costos, al ser de fuente abierta, sobre todo en comparación con las plataformas comerciales. En este contexto, las tradicionales instituciones y unidades a distancia que marcaron el panorama latinoamericano, como la UNED (Costa Rica), UNA (Venezuela), UNAD (Colombia), SUA (UNAM-México), UTP (Ecuador), UNOPAR (Brasil) y TEC (México), o bajo la educación abierta típica de algunas universidades públicas de masas (Universidad de Buenos Aires [UBA] de Argentina o la Universidad de Panamá o la Universidad Nacional de Honduras [UNAH]) emprendieron una transformación desde los modelos educativos tradicionales a distancia que se apoyaban en modalidades semipresenciales, el libro y otros materiales instruccionales impresos como determinantes de la enseñanza junto a un docente tutor. La virtualización permitió la irrupción de pedagogías informáticas diversas: desde modelos híbridos, que combinan elementos abiertos (libros), analógicos (medios hertzianos), digitales (Internet), bajo una convergencia digital, incluyendo modalidades totalmente virtuales.

El nuevo contexto de demandas sociales de acceso, el cambio en la política pública, el aumento de controles de calidad y el relativo abaratamiento de los costos de los equipamientos impulsaron el aumento de las instituciones

que brindaban ofertas de educación a distancia, no siempre mediante el ingreso de nuevos proveedores sino de diversas reingenierías organizacionales por las instituciones existentes. La matrícula mostró el pasaje desde tecnologías analógicas a tecnologías digitales, desde modalidades de comunicación unívocas hacia modalidades de comunicación biunívocas, desde soportes hertzianos con baja segmentación, alta cobertura pero que estaban acotadas a las fronteras nacionales dadas las características de las autorizaciones de potencia y altura de torre de los medios de esos medios de comunicación, hacia mecanismos y modalidades de comunicación a través de las redes digitales que no carecen de límites geográficos de cobertura y que por ende en este caso pueden incluir dinámicas internacionales. Igualmente desde materiales instruccionales planos hacia aprendizajes en red con hipertexto y multimedia como mecanismos de aprendizaje, iniciando la aplicación de modelos de simulación digitales.

En algunos países la virtualización significó un incentivo al ingreso de nuevos proveedores, tanto locales como internacionales en el campo de la educación superior en la región, aumentando la diversidad institucional y la competencia. Ella permitió la irrupción de modelos universitarios de oferta 100 %, aunque ha estado limitado únicamente a instituciones en México, Colombia y Puerto Rico, aunque existen programas 100% virtuales en varios países (República Dominicana, Venezuela). Ello ha permitido el aumento de la oferta transfronteriza, fundamentalmente de ofertas de España. Al tiempo también ello ha planteado la superación de las regulaciones estatales (México), fortaleciendo las regulaciones nacionales, Argentina por ejemplo, y la mayor diversificación de estudiantes, tutores, empoderamientos regionales y recursos de aprendizaje.

La irrupción de las tecnologías de comunicación e información desde fines de los 90 no sólo plantea un nuevo paradigma instrumental de formación profesional y la transformaciones en las instituciones con ofertas presenciales aumentando la diversificación de las ofertas, sino además la superación de las fronteras del modelo dual fragmentado entre unas instituciones nacionales a distancia y otras presenciales, para complejizarse con múltiples ofertas y modalidades a distancia por parte de las tradicionales instituciones presenciales.

En este escenario, la educación a distancia en la región antes resistida por los cuerpos académicos y políticos, comenzó a ser vista –lentamente y a partir de la acción de especialistas y del impulso de las instituciones a distancia existentes– como parte de un enfoque más eficiente y de calidad con base

en las teorías interactivistas, en el constructivismo y en la mayor flexibilidad que estas pedagogías permiten, en el acceso de más personas antes marginadas de la educación superior (García Aretio, 2009). Ello se produjo aun cuando se mantienen los viejos paradigmas catedráticos resistentes y marcos normativos que limitan en general la plena utilización de las tecnologías de la comunicación en educación.

**Cuadro 2.** Diferenciación nacional de la oferta de educación superior a distancia en América Latina (desde los años 2000)

PAÍS	CARACTERÍSTICAS DOMINANTES DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerte nivel de autonomía en las ofertas por parte de las Universidades públicas con un peso destacado de las ofertas localizadas a nivel de Facultades en el marco de modelos que se iniciaron como "cursos abiertos".</li> <li>• Restricciones normativas a la oferta privada a partir de altos estándares de exigencias de calidad y de requisitos de funcionamiento con exigencias semivirtuales</li> <li>• Expansión de instituciones privadas a distancia del interior</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Universidad Abierta del Brasil como expresión de ofertas diferenciadas de las universidades públicas.</li> <li>• Virtualización de las Universidades asociadas a la norma que autoriza que hasta el 20 % de los cursos puedan ser no presenciales</li> </ul>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimientos de estándares de calidad al interior de las universidades autónomas de la educación no presencial con los mismos parámetros que la educación presencial.</li> <li>• Establecimiento de consorcios públicos para lograr sinergias y mayores niveles de oferta.</li> <li>• Apoyo a la oferta virtual por parte del sector público como mecanismo para promover la ampliación de la cobertura</li> <li>• Tendencia al ofrecimiento por parte de las Universidades privadas de ofertas virtuales o a distancia orientadas a la educación permanente</li> <li>• Creación por parte del Tecnológico de Monterrey del Tec-Virtual</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de la cobertura e incremento de la calidad por acreditación de las ofertas de la UNED</li> <li>• Reingeniería de la UNED hacia su transformación desde una institución a distancia hacia una institución virtual de calidad con sus programas acreditados</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de política pública focalizado en la calidad que restringe la educación formal a distancia y tendencia a la oferta pública y privada de ofertas orientadas a la capacitación continua</li> <li>• Virtualización de la enseñanza presencial con un acercamiento entre las modalidades presenciales y a distancia.</li> </ul>

PAÍS	CARACTERÍSTICAS DOMINANTES DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de Centros Regionales de Educación Superior (CERES) en coordinación entre el Ministerio de Educación y las Universidades para ofertar educación semipresencial en regiones sin acceso presencial</li> <li>• Conformación de una red de universidades privadas proveedoras de educación virtual.</li> <li>• Autonomización, expansión y reingeniería de la UNAD a través de la virtualización y con ofertas de educación permanente, creando un modelo bimodal.</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de modalidades de educación superior virtuales distancia privadas para demandas de emigrantes en régimen de pago</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuración de redes pedagógicas de educación superior como mecanismo para articular la alta creación de sedes y subsedes locales por parte de algunas universidades privadas.</li> </ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de normas de regulación de las instituciones semipresenciales</li> <li>• Expansión de la cobertura privada bajo modelos semipresenciales</li> </ul>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalidad de acceso libre del sector público para sectores de bajos ingresos que no pudieron acceder a la educación presencial pública</li> <li>• Lento proceso de reingeniería de la Universidad Nacional Abierta</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## LA NUEVA FASE DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES A DISTANCIA

En los últimos años, acompañando el proceso de virtualización y como derivación de ello se inició una nueva fase de la educación a distancia caracterizada por su internacionalización. Si bien toda la educación superior latinoamericana está inserta en una rápida internacionalización, más allá de la presencia o no de marcos institucionales de integración o de políticas específicas a favor o inclusive de resistencia, en el caso de la educación a distancia, ella tiene sus particularismos curriculares que hemos analizado (Rama, 2012). Nos centraremos en esta ocasión en los componentes institucionales.

### *La educación transfronteriza*

La educación transfronteriza, en tanto prestación del servicio educativo desde una institución radicada en un país a un estudiante residente en otro, ha

estado creciendo a escala mundial a medida que ha aumentado la cobertura de la educación virtual y se ha avanzado en los estándares y en la búsqueda de establecer reconocimientos internacionales. A medida que aumenta la matrícula de la educación a distancia se constata un aumento y diferenciación de sus niveles y de la internacionalización, más allá de la falta de información comparable (Rama, 2013).

La prestación dominante extraregional como educación transfronteriza de ingreso en América Latina y el Caribe han sido la Universidad Oberta de Cataluña (UOC) y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España –que han inclusive abierto oficinas en México como plataforma para comercializar sus servicios regionales. En el Caribe el impacto ha sido dominante de universidades a distancia de Estados Unidos e Inglaterra. Sin embargo, las múltiples limitaciones a la certificación y el reconocimiento de las certificaciones virtuales ha determinado que la internacionalización de la educación a distancia, no se expresara en forma dominante como educación transfronteriza, o sea como prestación de una educación virtual desde los países de origen, sino como resultado del traslado de instituciones, siguiendo el modelo de OMC de tipologías de la internacionalización.

Sin lugar a dudas en la región se ha desarrollado una educación transfronteriza de egreso por una internacionalización de las instituciones a distancia de la región a través de múltiples formas, una de las cuales ha sido la creación de nodos en el extranjero fuera de sus países de origen, tanto a nivel regional como extra regional. Ha sido un proceso a través de sedes propias, o en asociación o franquicias, con múltiples articulaciones institucionales a convenios o alianzas de trabajo más o menos laxas. Estas sedes se han instalado para apoyar la enseñanza o reclutar estudiantes en esos mercados. Entre esas destacan el ITESM (Monterrey-México) con sedes en diversos países, la Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador) que tiene sedes en Milán, Madrid y Roma, así como la Universidad Alas Peruanas (Perú) con múltiples sedes en el exterior, o la UNAD de Colombia que ha sido la primera universidad a distancia en crear una sede fuera del país al instalarse en Estados Unidos en el Estado de Florida.

En algunos casos las sedes se asocian a las corrientes migratorias de esos países como al volumen de los estudiantes captados previamente. En el caso del TEC se ha focalizado en la oferta de posgrados virtuales en la región con apoyos presenciales. El volumen de estudiantes es la variable que determina las formas de radicación y menores cantidades de estudiantes se asocian a

formas más simplificadas de acción a través de franquicias u otros contratos puntuales.

Estas dinámicas acompañan otras formas de internacionalización como el intercambio internacional de recursos de aprendizaje, la internacionalización de empresas proveedoras de apoyo al proceso educativo, la internacionalización de tutores, la internacionalización del proceso de enseñanza. La dinámica en curso de virtualización de la tradicional educación a distancia retroalimenta tal internacionalización en tanto permite brindar servicios educativos fuera del país.

### *El ingreso de grupos internacionales en la educación a distancia*

Las formas dominantes que está asumiendo la internacionalización no son predominantemente como educación transfronteriza como analizamos anteriormente, sino como traslado de instituciones orientadas a ofertas educación a distancia y virtual. Ello se ha realizado en dos orientaciones:

- Alianzas entre proveedores locales e internacionales en países cuyo régimen de prestación es sin fines de lucro
- Instalación de proveedores externos vía compra de instituciones locales donde el régimen de prestación universitario admite las sociedades anónimas y la lógica orientada al lucro.

### **Alianzas internacionales**

La articulación mediante alianzas internacionales constituye una de las formas que está asumiendo la internacionalización de la educación a distancia y que caracteriza a la nueva fase en curso. Esta modalidad se ha estructurado fundamentalmente en los países sin fines de lucro en el cual los proveedores internacionales no pueden adquirir las instituciones locales y asumir su gestión directamente. El grupo Withney ha sido el actor más protagónico de este modelo, aunque también ellos han adquirido instituciones en los países que permiten educación con fines de lucro.<sup>2</sup> Se gestiona bajo un modelo de

<sup>2</sup> El grupo Withney es un grupo educativo sin fines de lucro, con sede Dallas en los Estados Unidos en cuya red está integrada allí por múltiples universidades tales como

gestión diferenciado ya que actúa en mercados de la región en los cuales la figura de propiedad de las universidades es tanto asociaciones civiles o fundaciones, así como también de sociedades anónimas. En América Latina está presente en 7 países. En ambos modelos han promovido fuertes reingenierías en las instituciones para diversificar su cartera de producto incorporando y expandiendo la educación a distancia bajo una estrategia articulada regionalmente con fuertes servicios de apoyos en plataformas y de asistencia técnica. Actualmente el Grupo como Red Ilumno ofrece programas a distancia y virtuales a través de 11 instituciones en 7 países y que cubren 270 mil estudiantes, de los cuales 70 mil son estudiantes a distancia en más de 3 500 cursos virtuales. Además, 100 000 alumnos presenciales reciben apoyos virtuales a través de plataformas, recursos de aprendizajes u otros mecanismos. La Red ha pasado de 7 400 estudiantes en el 2008 a 70 000 en el 2014 lo cual constituye un crecimiento interanual del 45 %, más allá de la incorporación de nuevas instituciones en el proceso.

La Red brinda una gestión colectiva a escala regional a las instituciones asociadas o miembros mediante un centro (*call center*) exclusivo de atención al alumno, con estrategias integradas de remarketing, de inducción a la virtualidad, de marketing cloud, de procesos alineados de CRM, con herramientas de gestión y de seguimientos comunes. Igualmente provee un campus virtual (LMS), un sistema de información académico, de producción de contenidos y de gestión administrativo, así como un banco de recursos de aprendizajes compartidos crenado altas sinergias regionales. Como contraprestación la Red recibe un porcentaje de la facturación bruta.

### **Instalación local de nuevos proveedores globales**

El ingreso de grupos internacionales por compra en las universidades como modalidad de internacionalización de la educación superior ha sido altamente significativa en varios países donde se admite la figura de gestión bajo

---

Texas A&M University, Lamar University, American College of Education, University of Texas at Arlington, New England College of Business and Finance y la Arkansas State University. Integran la red en Argentina la Universidad Empresarial Siglo 21; en Brasil, la Universidad Veiga de Almeida-Centro Universitario Jorge Amado (Unijorge); en Chile, el Instituto Profesional Providencia; en Colombia, el Politécnico Grancolombiano; en Panamá, la Universidad del Istmo y en Paraguay, la Universidad Americana. Sólo en el caso de Brasil y Panamá está autorizada la gestión mediante sociedades anónimas. (Rama, 2012)

sociedades anónimas, como México, Honduras, Costa Rica, Panamá, Perú y Brasil, cuyos sistemas universitarios representan el 65 % de la cobertura regional. En el caso de Brasil, el ingreso mediante adquisición ha sido la forma por la cual se han internacionalizado también algunas instituciones de educación a distancia existentes. Tal ha sido el caso de la compra de la institución de educación a distancia más grande de la región, la Universidade Norte do Paraná (UNOPAR) (1972) con aproximadamente 162 mil alumnos de los cuales 146 mil, están inscritos en cursos no presenciales. UNOPAR cuenta con una red de 469 polos de educación a distancia autorizados por el Ministerio de Educación localizados en 422 municipios en todos los Estados del país y cinco unidades de enseñanza superior presencial en el Estado de Paraná. El 100 % de su capital fue adquirido por Kroton Educacional por US\$ 698.8 millones de dólares.<sup>3</sup> La adquisición de UNOPAR es uno de los hechos más relevantes en la evolución de Kroton y está en línea con su estrategia de crecimiento de su presencia en el segmento de educación a distancia, como fue señalado en la oferta pública de acciones que se realizó (2011) para recoger fondos de la Bolsa de Valores de San Pablo. El paquete accionario de control de Kroton Educacional es ejercido, a través de distintos vehículos societarios (Pitágoras Administração e Participações, Neiva Participações, Samos Participações, Júlio Fernando Cabizuca y Citissimo Participações) en partes iguales por los accionistas originales de la sociedad Pitágoras y el Fondo de Inversiones, Brasil Gestão e Participação, un fondo de inversión internacional administrado por Advent International Corporation. Este ingreso en la sociedad en 2009 a través de un aumento de capital, accediendo al 50 % del capital de Pitágoras, que le permitió a la empresa no sólo disponer de mayores recursos financieros sino también incorporar una nueva gestión más profesional e inversores internacionales.<sup>4</sup> Con la adquisición de UNOPAR, y posteriormente con la fusión con Ananhuera, Kroton se consolidó como la principal organización educativa del mundo, con cerca de un millón de alumnos en enseñanza superior y decenas de campus distribuidos en todas las regiones del país. Previo a la fusión con Ananhuera en el 2013, KROTON

<sup>3</sup> [http://www.diariodefusiones.com/?Kroton\\_Educacional\\_de\\_Brasil\\_compra\\_la\\_universidad\\_Unopar\\_en\\_US\\_698%2C7\\_millones&page=ampliada&id=427&s=&\\_page=tags](http://www.diariodefusiones.com/?Kroton_Educacional_de_Brasil_compra_la_universidad_Unopar_en_US_698%2C7_millones&page=ampliada&id=427&s=&_page=tags)

<sup>4</sup> Laureate Education Inc. es una empresa americana que posee una red de 67 universidades presenciales acreditadas y varias universidades distancia que ofrecen cursos de graduación y de posgrado con una cobertura de más de 675 000 estudiantes alrededor del mundo. (Rama, 2012)

tenía una oferta distribuida en 55 % en educación superior presencial, 33 % en educación a distancia y 12 % en educación básica) (Reis, 2012).

Se destacan en este mismo modelo de negocio y de internacionalización de la educación a distancia varios grupos más, con especial protagonismo en Brasil. Entre ellos destacan el segundo grupo universitario de educación superior de Brasil, la Universidade Anhembi Morumbi, propiedad 100 % del grupo Laureate Education que oferta educación a distancia en 64 polos en 17 ciudades en los Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná y Rio Grande do Sul. El otro proveedor transnacional presente en la región es el Grupo Apollo, una corporación listada entre las 500 empresas más grandes de Estados Unidos por Standard & Poor, y que es propietaria de la Universidad de Phoenix, una institución con fines de lucro, con 42 sedes en los Estados Unidos y líder en la oferta de programas en línea. A través de Apollo Group, Inc. es propietaria de varias instituciones educativas “for profit” a escala global con presencia en la región tal como en Chile y México. También destacan entre otros el Grupo Pearson, de origen inglés, dedicado al sector editorial, con creciente papel en la venta de servicios, en alianzas de terciarización de las universidades de los recursos de aprendizaje que ha comprado de instituciones con miras a su utilización como plataformas para expandir la educación virtual en México y Brasil (Rama, 2012).

Los grupos internacionales son responsables de un porcentaje de la cobertura de la educación superior a distancia en forma muy superior a su incidencia en la cobertura de la educación presencial. Mientras que en educación a distancia su cobertura ronda cerca de 250 estudiantes que representan el 15 % del total de la matrícula a distancia regional, en relación a la matrícula total, tanto presencial como a distancia, ellos representar cerca del 5 % de la educación superior total de la región.

#### CONCLUSIONES: LA MASIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

La educación a distancia en América Latina y el Caribe es una modalidad reciente de los setenta en la oferta educativa pero que muestra diversas fases y dinámicas continuas de transformaciones a escala regional. Durante este tiempo y a través de diversas fases, ha aumentado la matrícula, desde una cobertura de élite hacia niveles actualmente de minorías al interior de la matrícula superior total, conformándose como un factor de impulso del

aumento de la cobertura de la educación superior en la región. Las tasas de crecimiento locales se asocian también, entre otros determinantes, a la expansión de la educación a distancia. Actualmente la educación a distancia atraviesa una nueva fase donde uno de sus impulsos determinantes proviene de las dinámicas internacionales y de la gestión de grupos globalizados.

Ello ha permitido a escala regional y al interior de los países, continuar el crecimiento de la matrícula que ido superando los niveles de cobertura de élite, más allá de la alta diversidad incidencia a nivel de los países. En Brasil, en el 2002, la matrícula a distancia fue de 84 713 en 60 cursos (2.79%) (Vianney & Torres, 2003), para el 2007 alcanzó a 339 000 alumnos universitarios que representaban el 7% de la cobertura, y para el 2012 alcanzó al 15.8% de las matrículas totales de educación superior. Las perspectivas futuras proyectan un fuerte crecimiento, ya que el 31% de los nuevos ingresantes se inscribe en programas a distancia (Hoper, 2014). Para ese año la matrícula de esta modalidad semipresencial alcanzó a 1 113 850 estudiantes y la proyección oficial espera que se alcance una matrícula de 2 millones en el 2020. El crecimiento anual es del orden del 12% con un mercado crecientemente competitivo y con mayor aceptación de la modalidad, perfil similar de los alumnos, convergencia de las metodologías entre los distintos competidores (Hoper, 2014). Restan sin embargo resistencias y hay áreas donde no se puede ofertar a distancia como la de Abogados por limitaciones de colegio profesional respectivo, la Orden de Abogados de Brasil (OAB)

El crecimiento del sector privado en educación a distancia es superior al del sector público en ese mismo mercado: entre el 2009 y el 2012 el crecimiento total de la matrícula fue de 33%, de los cuales 40.2% fue en la red de instituciones privadas, y apenas el 5.4% en la red pública (SEMESP, 2014). Se manifiesta sin embargo aún una baja titulación: mientras la tasa de deserción presencial es en Brasil 38% en la red privada y 21% en la pública, en la educación a distancia, la deserción privada era de 41.4% en tanto que en el sector público era 29.1% (SEMESP, 2014).

La educación a distancia, tiene una cobertura diferenciada a escala tanto de la región como al interior de los países. En México, por ejemplo, la cobertura de educación a distancia alcanzó en el 2010 al 11.6% de la matrícula con fuerte diferenciación en las regiones. Para el 2008, la cobertura de la educación a distancia era del 8.3% a escala nacional, pero se advertía que mientras en algunos Estados la matrícula no escolarizada en el nivel superior alcanzaba a guarismos superiores como 23.1% en Veracruz, 22% en

Chiapas; 14 % en Guerrero o 13.2 % en Nayarit y 11.3 % en Guanajuato, en los restantes estaban por debajo de la media nacional referida (SEP, SES, 2009).

No todos los países tienen este empuje en la modalidad a distancia, sino que se observan fuertes diferencias regionales. Colombia, que ingresó desde los 70 en el modelo semipresencial muestra un crecimiento lento pero con los mismos ejes regionales en un modelo con fuerte raíz presencialista pero que ya tenía un fuerte peso de la presencia en la educación a distancia por participación de la Universidad Nacional Abierta a Distancia en el sector público. En este país, entre en 2002 y el 2010, la educación a distancia pasó del 9.1 % al 11.7 %, y los inscritos en el año pasaron del 4 % al 12 %, y la matrícula de educación virtual respecto a la tradicional a distancia pasó apenas del 3.2 % al 5.6 %. Los graduados por su parte pasaron de 11.2 % en el 2003 al 12.5 %. Los programas por su parte a distancia tradicionales y virtuales pasaron de 4.8 % del total en el 2006 al 6.3 % en el 2010. (Alvarado & Calderón, 2013).

La matrícula es sin embargo más elevada en los países que tienen instituciones tanto públicas como privadas dedicadas a educación a distancia, ya que los modelos bimodales al interior de las universidades no han mostrado incidencias significativas. Igualmente dentro de estos países, es más marcada la cobertura y la expansión de la educación a distancia donde ha habido el ingreso de grupos internacionales especializados en esta modalidad y que actúan en estos mercados.

Se constata también un relativo reconocimiento de sus certificaciones y un sistema más regulado con múltiples criterios e indicadores de aseguramiento de calidad con controles y estándares más legitimados, a la vez con instituciones con escalas más elevadas y fundamentalmente con fuertes articulaciones en grupos internacionales. Como resultado de la evolución histórica referida, la educación a distancia en América Latina y de la nueva dinámica de una internacionalización, alcanza actualmente una dimensión creciente con un fuerte peso del sector privado, con instituciones con altas escalas, bajo modelos semipresenciales apoyados en plataformas virtuales y con un corrimiento hacia componentes cada vez más virtuales y una gestión por grupos internacionales que han ingresado por mecanismos de alianzas y terciarización de los servicios o por compras del paquete accionario total o parcial de las universidades regidas por sociedades anónimas

## CAPÍTULO 7

### El nuevo escenario de la educación superior privada en América Latina

#### EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PRIVADO UNIVERSITARIO EN LA REGIÓN

**E**l crecimiento del sector privado desde mediados de los 70 ha sido bastante homogéneo en toda la región y le permitió conformarse como el sector más dinámico y contribuyó a la transformación de la educación superior en la región (Altbach, 2002). Ha sido en esta fase de expansión del sector privado, más focalizada en el aumento institucional y de su matrícula, que se constituyó como un sector fundamental para canalizar las demandas sociales por nuevas disciplinas como son informática, administración de empresas, turismo, marketing, etc., que el sector público no ofrecía por la rigidez de su gestión. Ello fue facilitado por una mayor flexibilidad de gestión –cursos nocturnos, sabatinos e intensivos, etc.–, una localización física más asociada a las demandas solventes, así como mayores niveles de automatización de la gestión y simplificación de los accesos, lo cual ha permitido una mayor democratización de la educación superior, a través del aumento de la cobertura y el ingreso de mujeres, clases medias y trabajadores organizados. Inclusive al aumentar la cobertura a partir del financiamiento directo de los hogares indirectamente también coadyuvó a la reducción de la presión sobre el financiamiento público, el cual mantuvo y además incrementó los montos en términos de porcentaje del PIB dedicado a la educación superior, lo cual a su vez comenzó a revertir el relativo deterioro de la calidad desde los ochenta (Rodríguez, 2005).

El proceso mostró la incapacidad o indisposición en el corto plazo por parte de las Universidades públicas a responder a cambios bruscos en las

demandas de acceso. Ante aumentos rápidos y continuos, primero las universidades se abrieron y deterioraron la calidad –una primera fuga de estudiantes–, luego se cerraron a través de exámenes –segunda fuga social de estudiantes–, luego de comenzaron a abrir selectivamente –comienzo del achicamiento de la expansión privada–. La lógica restrictiva del acceso en general contribuyó al aumento de la calidad en el sector público. El modelo de gratuidad de la educación superior pública aún con los recursos adicionales no hubiera podido mantener un aumento de los niveles de calidad en la casi totalidad de los países sin la presencia del sector privado que pudiera cubrir parte de esa demanda y, más aún, en situaciones donde se presentaron tasas muy elevadas de demanda por acceso. A la inversa si la demanda excedente no hubiera podido ser cubierta por el sector privado, las tensiones políticas en los distintos países y en las puertas de sus universidades públicas, no hubieran podido ser sostenidas sin fuertes conflictos estudiantiles.

El sector privado contribuyó a la diferenciación institucional al promover una mayor oferta de oportunidades educativas al concentrarse en forma dominante en las carreras profesionales con bajo nivel de inversión y en las instituciones no universitarias ofreciendo estudios de corto plazo y en horarios y mecanismos de enseñanza más flexibles para los estudiantes. La propia lógica del pago de la matrícula impuso por ende una mayor propensión a atender sólo a algunos de los mercados laborales y a interactuar con ellos. Promovió además una mayor regionalización de la educación superior al localizarse en el interior de los países, y además contribuyó a ampliar las oportunidades salariales para los docentes sobre todo del sector público, al promover el doble empleo y el aumento de los ingresos familiares de estos docentes y de los profesionales, a partir del aumento de su jornada de trabajo en la educación privada a través del pago por horas de clase. Esta dinámica puede ser vista también como otra privatización y mercantilización de la educación superior, y refiere a un cambio en la dinámica de los mercados laborales docentes y los docentes públicos para quienes la educación privada significó un aumento de sus oportunidades laborales al permitir incrementar sus horas de trabajo y acceder a ingresos adicionales, a través del trabajo nocturno. En algunos casos de profesores de dedicación exclusiva, la educación privada fue el ámbito de trabajo posterior a las jubilaciones tempranas en las universidades públicas.

También esta fase de la educación superior privada orientada a la absorción de la demanda no cubierta por el sector público, se expresó en sus inicios

en algunos casos en ofertas locales de baja calidad dada la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad y la existencia de una dinámica competitiva universitaria sin controles de calidad efectivos. En muchos países también la lógica de una educación sin fines de lucro a través de fundaciones y asociaciones civiles dificultó el ingreso de préstamos e inversiones, que permitieran dotarse al inicio de las infraestructuras y recursos necesarios para un servicio de calidad, por lo cual la educación superior privada se inició en general bajo un modelo de negocios basado en alumnos primero y sólo posteriormente a medida del flujo de caja y de estudiantes, dotarse de las infraestructuras requeridos como estándares, lo cual conspiró desde sus inicios con la calidad. A diferencia el sector público se basa en una dinámica de primero edificios y luego alumnos, lo cual produce mejores niveles de calidad en estos indicadores.

La expansión de la educación privada no ha sido un proceso diferenciado en lo pedagógico sino en lo institucional. Se expresó diferenciadamente, en las primeras etapas, en la expansión de universidades religiosas, instituciones de absorción de demanda, instituciones laicas de élites, instituciones con y sin fines de lucro, urbanas y regionales, a distancia o presenciales, en general ofreciendo las mismas disciplinas articuladas a las demandas profesionales. Desde los 80 cuando se produce la fuerte expansión de la educación privada en América Latina, esta estaba estructurada en general como un escenario de élite sobre la base de su huida desde la educación pública de esos grupos sociales. Hacia fines del siglo XX con la masificación de la demanda, la caída de los precios de las matrículas por la competencia y la consolidación de sus propias inversiones físicas, la mayor tasa de graduación por la flexibilidad de la oferta a través de políticas de mercadeo (becas, matrículas diferenciadas, publicidad, créditos, etc.) y el incremento de sus niveles de calidad, asociado a sus infraestructuras y políticas de aseguramiento de la calidad, se comienza a transformar la educación superior privada en instituciones de masas de altas escalas. Su propia dimensión social la ha tornado inclusive en una modalidad de equidad en la región. Ello ha sido favorecido donde se les facilita especializarse exclusivamente en la docencia.

En un segundo momento desde inicios de los 2000, se ha visualizado algunas diferenciaciones pedagógicas, asociadas a componentes internacionales (movilidad, idiomas, currículo más globalizado), a la inclusión

de componentes prácticos a través de pasantías y a modalidades de educación a distancia, como parte de su diferenciación. Muchas veces se reclama que las instituciones de educación superior privadas realicen investigación sobre la base del financiamiento de la matrícula, lo cual es una utopía que encierra una forma de resistencia a la universidad privada. Inclusive ya hoy la investigación en América Latina en las universidades públicas se realiza sobre la base de los financiamientos externos a través de fondos concursables o sistemas de incentivos externos a los investigadores.

La evolución de la educación superior privada ha sido analizada sobre la base de oleadas, inicialmente de élites religiosas, posteriormente de élites laicas, luego como tercera oleada de la educación privada como absorción de demanda (Levy, 1995). Actualmente hay una nueva oleada que refiere crecientemente a diferenciaciones de calidad-precios de la privada respecto a la pública a través de la tasa interna de retorno más elevada de la educación privada por menos tiempo, más dinámicas curriculares por competencias y por ende más calidad, mejores salarios y mayores redes de capital social. En ese marco conceptual, el actual momento de creación y reforma de las instituciones existentes se constituye como la expresión de esa cuarta oleada caracterizada por la presencia creciente de instituciones internacionales, bien sean en forma presencial como a través de la educación transfronteriza. Sin embargo, el momento actual de la educación superior privada no se limita a la presencia de nuevos proveedores internacionales a través de la venta de las instituciones locales, sino a una nueva dinámica de funcionamiento de toda la educación superior privada, a través de una dinámica de crecimiento a través de la concentración.

El análisis de los diversos casos nacionales, desde inicios del siglo XXI en la región, se muestra otra fase en su desarrollo, a partir de un amplio conjunto de variables y dinámicas tanto en el sector público como en el privado. En este escenario se comienza a verificar un crecimiento del sector público en forma superior al privado, una caída en la tasa de incremento de las instituciones privadas ante la sobreoferta institucional y las restricciones normativas, una presencia de instituciones externas, un aumento de la calidad en cada vez más instituciones privadas, una mayor diferenciación en las modalidades de prestación del servicio educativo con un aumento de posgrados y de educación no presencial tanto públicas como privadas, así como un aumento de la concentración institucional de la educación superior privada como modalidad de crecimiento en el nuevo contexto

educativo. Actualmente los mercados de educación superior y sus propias instituciones están más consolidados y su dinámica de funcionamiento está acotada por normas públicas y estándares mínimos más precisos de calidad. Adicionalmente ha aumentado la competencia interinstitucional y los propios mercados para la educación privada crecen con más dificultad y sin las mismas dimensiones que antes, por el aumento de los cupos y la calidad del sector público.

La fase anterior de los 90 en la educación superior, había producido una sobreoferta de instituciones locales derivada de una expansión irracional de instituciones, como se verificó por ejemplo en Brasil, Bolivia, Perú, Panamá, México, Nicaragua y Costa Rica. Ello estableció una lógica en la cual la oferta tendió a ser superior a la demanda, diferenció a las instituciones en términos de relación calidad-precios, y facilitó posteriormente la concentración de la matrícula y la creación de grupos empresariales. En algunos casos ello estuvo asociado a la venta de universidades, el cierre o la desaparición de algunas microuniversidades que en algunos casos competían a bajos precios y que fueron objeto de una mayor fiscalización pública.<sup>1</sup> La sobreoferta muestra que la oferta actual del sector privado cubre la totalidad de las demandas solventes lo cual tiende a facilitar nuevas formas de competencia. La incapacidad de abaratar precios y la caída de calidad por parte de algunas universidades privadas presiona hacia procesos de concentración vía mercado o vía fusión o adquisición de instituciones terciarias.

## LAS REGULACIONES PÚBLICAS Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA

La discusión de la regulación está atravesada por la tensión entre calidad y rentabilidad. Una frase que sintetiza el problema proviene de un ex-vice-ministro de Educación Superior de Colombia, quien afirmó que “la mala calidad es un negocio muy lucrativo”, en tanto el aumento de la calidad aumenta los costos.<sup>2</sup> Inclusive la tensión entre dinámicas mercantiles contrapuesta a niveles de calidad está en el centro de enfoques culturales en

<sup>1</sup> En Bolivia en el 2006 habían Universidades que ofrecían licenciaturas a 8 dólares mensuales y en Panamá al tiempo se publicitaban ofertas a 50 dólares semestrales.

<sup>2</sup> [http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=340&Itemid=84](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&task=view&id=340&Itemid=84). Consulta: 28 de enero 2009

nuestra región y sin duda se apoya en enfoques religiosos con siglos de tradición.

La aparición de dinámicas de regulación de la educación superior está asociada a la diversificación de los sistemas de educación, y especialmente de la educación privada, en tanto esta se ha desarrollado sobre la base de lógicas de mercado, que en algunos casos promovieron una diferenciación y niveles de flexibilidad en contradicción con los paradigmas aceptados de la calidad y que son la base de los sistemas públicos o de las instituciones privadas primigenias. El rol de la política pública de calidad en la educación superior implica acotar excesos y regular la tendencia estructural a la flexibilidad que promueve la dinámica competitiva mercantil. Cuanto mayor es la competencia, mayores son las fuerzas mercantiles en los mercados universitarios, lo cual impulsa a las IES a promover una mayor flexibilización y diferenciación de su oferta para colocarse en nichos viables donde obtenga ventajas competitivas. La discusión se posiciona en la intensidad de las regulaciones y en la apertura a nuevos proveedores que se limitan ya que en general, por las bajas inversiones tienden a tener inferiores niveles de calidad que las instituciones consolidadas. Las regulaciones han restringido la creación de instituciones derivado de restricciones por lógicas competitivas corporativas para autorizar nuevos competidores, de que los estándares de calidad que se han ido estableciendo no pueden fácilmente cumplirse por las micro universidades por sus reducidas escalas al iniciarse y que carecen de fuentes financieras al tener que ser en muchos casos sin fines de lucro. Tal dinámica referida fuerza las lógicas de mercado focalizadas en la cartelización y concentración de algunas universidades más allá de las de diferenciación de ofertas.

Los años 80 se visualizaron como una fase desreguladora de la educación superior privada en la mayor parte del continente. Ello fue visto como un cambio en “las reglas del juego entre Estado y sociedad, prevaleciendo una tendencia neoliberal de las pautas económicas, que repercute en gran medida en todas las esferas del Estado (que) promueve la desregulación, la descentralización y la privatización, que alcanzan a diferentes ámbitos del mismo y a la sociedad civil” (Zelaya, 2010). A diferencia otra fase ahora de regulación y por ende también de relación entre el Estado y la sociedad civil en términos de menos libertad de acción y más control, se ha iniciado a fines de la década de los 90 en la región. Ella construyó cambios en los marcos normativos para permitir una mayor capacidad de regulación de

los Estados y la introducción de criterios menos laxos y más restrictivos a la libertad de mercado en la gestión de las universidades privadas. Con la aparición de varios gobiernos de izquierda en la región en los años 2000, se incrementaron esas regulaciones, y en muchos lados se ha tensado la relación entre las universidades públicas y las privadas, como derivación de posiciones más reguladoras o restrictivas sobre la oferta y el funcionamiento de las universidades privadas.

En general no ha habido consensos en la educación superior, y la mayor parte de los proyectos de ley han quedado bloqueados ante las diferencias existentes o han sido impuestos contra las propias universidades privadas. El bloqueo y los mayores conflictos en relación a proyectos de ley en Chile, Venezuela, Perú, Brasil, Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay, o inclusive la ausencia de proyectos de ley significativos en otros como México, es una clara expresión de la existencia de intereses fuertemente contrapuestos y de un soterrado conflicto no resuelto.<sup>3</sup> Tal vez la frase más significativa sea la emitida por un alto representante de la universidad pública del Uruguay que expresaba que “la universidad privada es la rémora (el lastre) de la dictadura”, con lo cual refería que era el impedimento para el buen desarrollo de la educación superior en el país y al tiempo un remanente de la dictadura militar en el sistema democrático.

En varios países más allá de las leyes inclusive hay una tendencia estatista en la prestación del servicio público, y que es el sustrato para alcanzar mayores incrementos presupuestales para las universidades, creación de nuevas instituciones públicas y mayores controles a la oferta de programas y en general al funcionamiento de las universidades privadas, mayoritariamente a través de instrumentos de gobierno de aprobación de programas y las definiciones de los estándares de la calidad de las agencias.

<sup>3</sup> Preguntado sobre en qué medida la aparición de universidades privadas afecta las estatales, Lucas Rubinich (2008), Director de Sociología de la UBA, focalizó el eje del problema en lo político, al expresar muy claramente: “en sociología decimos que la verdad es la lucha por la verdad. Y en esa lucha seguramente las universidades privadas tratan de reafirmar su posición. Y esta reafirmación tiene que ver con la descalificación de la universidad pública. Ante semejante competidor y el estado de decadencia, no es extraño pensar que estas universidades, que son también un actor político, encontrarán ciertas formas seguramente legítimas de fortalecer su posicionamiento en función de las debilidades que efectivamente tiene hoy la universidad pública. Eso es una lucha político-cultural”.

## EL DECRECIMIENTO RELATIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA

Desde inicios del siglo XXI un nuevo escenario se presenta en la educación superior en la región, por el establecimiento de multiplicidad de regulaciones que han limitado el ingreso de nuevas instituciones, que han encarecido los costos de funcionamiento de la educación privada y que han restringido la apertura de programas acotados a su aprobación previa con criterios más rígidos o sobre enfoques políticos menos solícitos. En la década de los 90 la expansión de la educación superior fue muy elevada, mientras que en tanto en la década del 2000, el nivel de crecimiento ha sido cada vez menor en términos cuantitativos. Al tiempo ha aumentado el crecimiento en términos cualitativos y en términos de concentración de la matrícula que son los dos movimientos centrales de la dinámica privada actual.

Tomando una base de información a partir de los 19 países hispanos de la región, entre los cuales se excluye Cuba que carece de educación privada, la participación del sector privado muestra una clara tendencia hacia un crecimiento cada vez menor comparativamente. Ello expresa una tendencia a la declinación de su crecimiento más allá de la situación diferenciada por países en la región.

**Cuadro 1.** Cobertura relativa de la educación superior privada

AÑOS	% PARTICIPACIÓN PRIVADA	INCREMENTO ANUAL
1994	38.5 %	100
1995	39.5 %	2.6 %
1996	40.4 %	2.3 %
1997	41.3 %	2.2 %
1998	42.5 %	2.9 %
1999	44.0 %	3.5 %
2000	44.9 %	2.0 %
2001	45.4 %	1.1 %
2002	46.1 %	1.5 %
2003	46.6 %	1.0 %
2004	47 %	0.8 %
2005	47.5 %	1 %
2006	47.8 %	0.6 %
2007	48.2 %	0.8 %

Fuente: De 1994 al 2003, IESALC (2006). Cálculos propios 2004 y 2006. El datos del 2007 es de PROPHE.

La disminución de las tasas históricas de crecimiento de la demanda ha incentivado el establecimiento de barreras de ingreso de mercado. Las barreras de ingreso se suman a las disposiciones de los gobiernos y de las agencias de aseguramiento de la calidad, esto en materia de nuevas ofertas institucionales y diversos requisitos que restringen la capacidad de acción del sector privado.

Por otra parte, la expansión generalizada de las economías de la región, ha producido un doble movimiento. Por un lado ha viabilizado en incremento de las transferencias presupuestales y un aumento generalizado de los cupos del sector público que en todos los casos se focalizaron en sectores de bajos ingresos (Colombia, Venezuela, Brasil, México). Por otro lado, la existencia de mayores ingresos en las familias ha facilitado una demanda de acceso al sector privado. Las dinámicas referidas han derivado en la continuación del aumento de la cobertura total, en una reducción de la tasa de crecimiento de nuevas instituciones de educación superior privadas, un aumento de la tasa de crecimiento del sector público y un decrecimiento relativo de la cobertura del sector privado que aumenta, pero en menor proporción que antes. El gasto público contribuye además a un mejoramiento de la calidad relativa en la educación universitaria junto a mayores cupos, lo cual reorienta la demanda de los hogares hacia la educación pública y estratifica más la educación privada.

En algunos países ese proceso de retracción del peso relativo del sector privado ha sido muy significativo. Tal es por ejemplo el caso de Colombia y Venezuela, donde ha habido una expansión de la matrícula pública superior en forma muy superior a la educación privada desde inicios de esta década. Allí, la matrícula privada ha crecido muy poco en términos absolutos, al tiempo que se ha producido un incremento de la educación pública superior en forma significativa. Tal proceso ha sido una derivación de la alta regulación pública sobre el sector privado en término de nuevas ofertas, de la apertura de sedes y del aumento de cupos en el sector público gracias al aumento de las transferencias públicas. Los nuevos estudiantes tienden a ser absorbidos con más fuerza por el sector público también a través de amplios programas de Becas en las universidades públicas. En el caso de Colombia donde la caída de la cobertura privada ha sido muy marcada al reducirse desde un máximo del 68% de la matrícula total en 1996 para pasar a un nivel minoritario con el 45% de la cobertura en el 2007, una de las causas ha sido el incremento de los costos de las matrículas que ha reducido la capacidad de pago y aumentando la distancia entre los costos públicos y privados

derivado de mayores exigencias en el funcionamiento de las instituciones (Uribe, 2010). La regulación pública en la mayor parte de los casos tiende a incidir sobre las estructuras de costos de la oferta privada, modificando la ecuación de la reducirla en función de los costos adicionales que implican las regulaciones de calidad. La expansión del sector público ha sido también significativa en Brasil, México y Venezuela, gracias a la creación de nuevas instituciones públicas así como de la expansión de la educación a distancia pública, sobre todo en Brasil. En este país además las universidades federales han recibido recursos públicos asociados a la expansión de ofertas de cursos nocturnos. En Venezuela muchos institutos no universitarios públicos se han transformado en Universidades. En otros países como Chile se ha producido un decrecimiento absoluto de la cantidad de instituciones terciarias por fusión entre ellas o cierre. Tal reducción de la cantidad de instituciones ha sido también destacada en El Salvador donde desde la aprobación de la ley de educación superior en 1995 se redujeron a la mitad las instituciones de educación terciarias. Allí la educación pública bajo el actual gobierno creció sobre un modelo abierto orientado a promover la masificación.

El aumento de los costos educativos en el sector privado por el aumento de regulaciones, la no creación de nuevas instituciones privadas y el aumento de la demanda solvente ha incentivado un incremento del tamaño medio de las instituciones privadas en toda la región y en un aumento de la concentración. Este nuevo escenario ha comenzado a consolidar una dinámica de la educación superior privada, conformada por un sector de pequeñas microuniversidades con permanentes problemas de calidad y en proceso de decrecimiento, compra o fusión, junto con instituciones de educación superior con altos y crecientes niveles de cobertura, altos niveles de inversión en infraestructura, y con niveles de calidad por muy por encima de los estándares mínimos o de muchas tradicionales universidades públicas sobre todo del interior de los países. Estas constituyen tanto instituciones sin fines de lucro como sociedades anónimas, y tanto a instituciones laicas como religiosas, y tanto nacionales como internacionales.

Este se ha incentivado con el enlentecimiento de la tasa de crecimiento de la educación superior privada. Inclusive se podría sostener que el incremento de la concentración está asociado a la reducción de su tasa de crecimiento. Esta declinación tiene diferencias en sus manifestaciones y dimensiones. En algunos casos, este cambio relativo del sector privado está asociado con un aumento del sector público que impuso una alteración del peso relativo

de la cobertura privada en la matrícula total. Inclusive de mantenerse las tendencias podría acontecer en un momento futuro que se produjera un decrecimiento absoluto de la cobertura del sector privado como parte de este proceso de declinación. No es este meramente un proceso a nivel de América Latina, sino que la declinación de la educación privada –en las tres dimensiones que referimos tales como cobertura absoluta, tasa de crecimiento y tasa de crecimiento relativa respecto al sector público– parece ser una tendencia mundial en el marco de una realidad aún en investigación comparativa y como parte de un proceso no uniforme ni de obligatorio curso (Levy, 2010).

#### CRECIENTES NIVELES DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN PRIVADA

En el nuevo contexto se verifica en general que el nivel de calidad de algunas instituciones de educación superior privadas ha ido aumentando, y que ello ha sido muy sensible en las instituciones que han aumentado sus escalas, que son parte del proceso de concentración o que funcionan bajo parámetros internacionales de gestión. La diferenciación de los niveles de calidad es una realidad estructural de la educación superior privada.<sup>4</sup> Este escenario muestra un mayor peso de la oferta privada de calidad que no corresponde exclusivamente a las tradicionales instituciones de élite tanto católicas como laicas que caracterizaron a las primeras dos oleadas de la educación superior y que se visualizaban como las únicas instituciones privadas de calidad. Irrumpen nuevas características de las instituciones de calidad que predominantemente son las más grandes, las más extendidas regionalmente, las más concentradas o las más internacionales. Ello incluso se ha expresado en una mayor presencia de las universidades privadas en los rankings internacionales, en los cuales, más allá de la baja presencia de universidades de la región, es una situación en la cual anteriormente sólo había presencia de universidades públicas. En el ranking del 2006 publicado por el Times Higher Education

<sup>4</sup> Silas (2005), analizando la diversidad institucional del sector privado, hace una taxonomía de las instituciones de educación superior privadas en México, en función de los niveles de acreditación en los diversos sistemas de ese país, fragmentando en instituciones con estándares mínimos a las de absorción de demanda, y a la diferenciación de instituciones de calidad en función de la cantidad de acreditaciones. Silas constata que “the data show that contrary to stereotypes many private nonelite institutions are serious about seeking some form of quality and standing”.

Supplement (THES) hay 21 universidades de América Latina entre las 500 más reconocidas a nivel internacional, de las cuales 8 son públicas y 13 son privadas (Cuadro 2).<sup>5</sup>

Este aumento de la calidad tiene varios determinantes dados por los perfiles de las instituciones y sus posiciones institucionales, de su propio desarrollo que permite tanto curvas de experiencias así como en general mayores matrículas que les permiten mayores inversiones. Igualmente de una mayor rentabilidad de la educación superior y mercados de élites que facilita un mayor sacrificio de renta por las familias en mercados más competitivos y dinámicos. En varios países de la región existen además aportes financieros públicos orientados a la calidad que se han ido ampliando al acceso al sector privado. La creciente presencia de universidades internacionales que tienen estándares elevados se inserta en esta tendencia a un aumento de la calidad de la educación privada. Sin embargo, tal vez la variable más determinante han sido los sistemas de aseguramiento de la calidad, entre los cuales crecientes y más rígidos estándares mínimos de calidad u obligatoriedad de acreditación. También es de destacar en el sector privado una mayor lógica de mercado focalizado en ofertas para sectores formales que les ha facilitado y obligado a una mayor articulación con las demandas laborales y de las empresas, obligándoles a las universidades a responder con pertinencias de calidad y enfoques por competencias en su estructura curricular.

La discusión respecto a la calidad de la educación superior, pone en discusión los estándares o criterios. En tanto en los ranking con indicadores más focalizados en lo académicos priman las universidades públicas, se constata que en aquellos que valorizan más destacadamente el mercado tienen una mayor incidencia relativa las instituciones privadas. Ello plantea la necesidad de investigación de si la diferencia entre la educación pública y la privada refiere a lógicas de calidad más asociados a conocimientos académicos, versus

<sup>5</sup> Este ranking está basado en tres variables: opinión de pares académicos, opinión de empresarios y cantidad de artículos científicos publicados. La encuesta a los profesores fue a 3700 profesores universitarios de 52 países, en la cual a cada uno de ellos se les preguntó dentro de su disciplina, que universidades considera de mayor prestigio. La segunda fuente que provino de la inserción laboral de los estudiantes resultó de la consulta a 756 empresas multinacionales sobre la procedencia de los profesionales que contratan y se les pidió que expresaran su opinión respecto al desempeño de los mismos. En relación a las publicaciones se tuvo en cuenta las fuentes de información sobre artículos científicos en inglés por parte de cada universidad a partir de la base Thompson.

**Cuadro 2.** Ranking de las universidades de América Latina

RAN-KING	UNIVERSIDAD	PAÍS	PÚBLICA	PRIVADA
74	UNAM	México	X	
228	Pontificia Universidad Católica de Chile	Chile		X
276	Universidad de Buenos Aires	Argentina	X	
277	Universidad de Chile	Chile	X	
284	Universidad de Sao Paulo	Brasil	X	
289	Universidad Austral	Argentina		X
299	Tecnológico de Monterrey	México		X
329	Universidad ORT de Uruguay	Uruguay		X
416	Universidade Federal de Rio de Janeiro	Brasil	X	
418	Universidad de Los Andes	Colombia		X
418	Pontificia Universidad Católica del Perú	Perú		X
441	Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro	Brasil		X
448	Universidad Estatal de Campinas	Brasil	X	
478	Universidad del Estado de San Pablo	Brasil	X	
478	Universidad Iberoamericana	México		X
493	Universidad Torcuato di Tella	Argentina		X
504	Universidad Adolfo Ibáñez	Chile		X
529	Fundação Getulio Vargas	Brasil		X
539	Universidad de Santiago de Chile	Chile	X	
541	Universidad de Belgrano	Argentina		X
542	Dom Cabral Foundation	Brasil		X
<b>TOTAL</b>	<b>21 Universidades</b>	<b>7 países</b>	<b>8</b>	<b>13</b>

Fuente: [www.topuniversities.com](http://www.topuniversities.com).

lógicas de calidad más asociadas a las competencias profesionales. Parece haber en esta materia una diferenciación notoria de concepciones y criterios sobre la calidad, más allá de la posibilidad real o no de investigación de las universidades privadas. En la región pocos países tienen sistemas de incentivos al sector privado y en muchos casos la obtención de estos estándares en procesos de acreditación no da ningún beneficio público. En este sentido, los beneficios para el sector privado parecen ser exclusivamente de mercado, lo

cual les impulsaría a un perfil de egreso más focalizado a las competencias profesionales. Los mayores niveles de calidad sin embargo están dados en el marco de instituciones con mayores escalas, por lo que finalmente la política de control de calidad se conforma en este sentido como un instrumento de concentración institucional.

Tomando otro ranking como es el desarrollado de Webometrics Ranking of World's Universities, que mide el acceso electrónico a las publicaciones científicas y otros materiales académicos, sobre las 50 instituciones con mayor presencia regional, nos encontramos con una presencia del 22 % de las universidades privadas dentro del total de universidades de América Latina.

### Cuadro 3. Web ranking de las universidades<sup>6</sup>

N°		UNIVERSIDAD	PAÍS	PÚ	PR
1	51	UNAM	México	X	
2	113	Universidad de San Pablo	Brasil	X	
3	212	Universidad Estadual de Campinas	Brasil	X	
4	214	Universidad de Chile	Chile	X	

<sup>6</sup> Nota: However web indicators are very useful for ranking purposes too as they are not based on number of visits or page design but global performance and visibility of the universities. The Web covers not only only formal (e-journals, repositories) but also informal scholarly communication. As other rankings focused only on a few relevant aspects, specially research results, web indicators based ranking reflects better the whole picture, as many other activities of professors and researchers are showed by their web presence. The first Web indicator, Web Impact Factor (WIF), was based on link analysis that combines the number of external inlinks and the number of pages of the website, a ratio of 1:1 between visibility and size. This ratio is used for the ranking, adding two new indicators to the size component: Number of documents, measured from the number of rich files in a web domain, and number of publications being collected by Google Scholar database. Four indicators were obtained from the quantitative results provided by the main search engines as follows: Size (S). Number of pages recovered from four engines: Google, Yahoo, Live Search and Exalead. Visibility (V). The total number of unique external links received (inlinks) by a site can be only confidently obtained from Yahoo Search, Live Search and Exalead. Rich Files (R). After evaluation of their relevance to academic and publication activities and considering the volume of the different file formats, the following were selected: Adobe Acrobat (.pdf), Adobe PostScript (.ps), Microsoft Word (.doc) and Microsoft Powerpoint (.ppt). These data were extracted using Google, Yahoo Search, Live Search and Exalead. Scholar (Sc). Google Scholar provides the number of papers and citations for each academic domain. These results from the Scholar database represent papers, reports and other academic items

N°		UNIVERSIDAD	PAÍS	PÚ	PR
5	330	Universidad Federal de Rio de Janeiro	Brasil	X	
6	360	Universidad de Buenos Aires	Argentina	X	
7	381	Universidade Federal de Santa Catarina Brasil	Brasil	X	
8	388	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Brasil	X	
9	439	Tecnológico de Monterrey	México		X
10	539	Universidade Federal de Minas Gerais	Brasil	X	
11	543	Universidad de Brasília	Brasil	X	
12	547	Universidad de Concepción	Chile	X	
13	571	Universidade Estadual Paulista	Brasil	X	
14	604	Universidad Federal de Paraná	Brasil	X	
15	615	Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro	Brasil		X
16	619	Universidad de Guadalajara	México	X	
17	692	Universidade Federal da Bahía	Brasil	X	
18	791	Universidad Autónoma Metropolitana	México	X	
19	797	Universidad Nacional de la Plata	Argentina	X	
20	811	Universidad de los Andes	Venezuela	X	
21	851	Pontificia Universidad Católica	Perú		X
22	885	Universidad Nacional	Colombia	X	
23	894	Universidad Federal de Pernambuco	Brasil	X	
24	917	Universidad Federal Fluminense	Brasil	X	
25	940	Universidad de Costa Rica	Costa Rica	X	
26	951	Universidad de Antioquia	Colombia	X	
27	955	Universidad de los Andes	Colombia		X
28	969	Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Brasil		X
29	1 007	Universidad Autónoma del Estado de México	México	X	
30	1 059	Universidad del Valle	Colombia	X	
31	1 094	Universidad Central de Venezuela	Venezuela	X	
32	1 095	Instituto Politécnico Nacional	México	X	
33	1 115	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	Perú	X	
34	1 131	Universidad Técnica Federico Santa María	Chile		X
35	1 181	University of the West Indies	Caribe	X	
36	1 265	Universidade Federal do Ceara	Brasil	X	
37	1 290	Pontificia Universidad Javeriana	Colombia		X
38	1 302	Universidad Federal de Santa Maria	Brasil	X	
39	1 307	Universidad Nacional de Córdoba	Argentina	X	
40	1 324	Universidad Federal do Rio Grande Do Norte	Brasil	X	
41	1 327	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	México	X	

Nº		UNIVERSIDAD	PAÍS	PÚ	PR
42	1 336	Universidad Simón Bolívar	Venezuela	X	
43	1 341	Universidad de Talca	Chile	X	
44	1 344	Universidade Federal de Rio de Janeiro	Brasil	X	
45	1 349	Fundação Getulio Vargas	Brasil		X
46	1 369	Centro Universitário Senac Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial	Brasil		X
47	1 375	Universidad Autónoma de Nuevo León	México	X	
48	1 378	Centro de Investigación y Estudios Avanzados	México	X	
49	1 405	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Chile		X
50	1 413	Universidad de las América (Puebla)	México		X
TOTAL				39	11

Fuente: [www.webometrics.info](http://www.webometrics.info).

Los indicadores de los procesos de acreditación nacionales son también consistentes de la conformación de sector privado de masas de calidad, que conviven con instituciones de mediana y baja calidad, como derivación también de una mayor capacidad de responder a las diversas demandas dado su carácter mercantil. Algunas instituciones de alta calidad han nacido promovidas directamente por grupos empresariales y han mantenido una estrecha relación con los mercados laborales y los cambios de las demandas profesionales.<sup>7</sup> En Centroamérica existe una agencia de acreditación regional de las ingenierías (ACCAI) que a la fecha ha acreditado 10 programas en la subregión correspondiente a cuatro universidades de las cuales tres son privadas (Don Bosco –El Salvador– del Istmo en Guatemala y del Valle) que corresponden a 7 de los programas acreditados. Sin embargo, este incremento de la calidad no es simplemente, en contextos mercantiles, como una variable educativa, sino que es una variable económica, en tanto ello implica un costo adicional. En Colombia de las 18 universidades con acreditación institucional de alta calidad por parte del Consejo Nacional de Acreditación, 11 son privadas.<sup>8</sup> En Ecuador, la primera Universidad acreditada fue privada, y la evaluación del sistema

<sup>7</sup> La lista de instituciones es muy amplia: UADE en Argentina; UPSA en Bolivia; el Tec de Monterrey en México, la Universidad de la Empresa en Uruguay o la Universidad Metropolitana en Venezuela.

<sup>8</sup> <http://www.cna.gov.co/1741/channel.html>

derivada del Mandato Constitucional N° 14 aprobado en la Constitución del 2008 y que impuso una evaluación y clasificación de todo el sistema otorgó a 11 universidades la categoría A de alta calidad de las cuales 4 son privadas y todas en el marco del régimen de co-financiación o sea que reciben fondos públicos adicionales (CONEA, 2009)

Desde el inicio de los 2000 en varios países de la región se comenzó a constatar la existencia de una tendencia a la sobreoferta de educación superior derivada de la alta creación de instituciones de educación superior, las cuales duplicaron su cantidad entre 1994 y el 2005 (CINDA, 2007). Ello ha contribuido al aumento de la cobertura privada, problemas de exceso de diferenciación de calidad-precios en toda la región, la creciente oferta de profesionales y sobre todo a un aumento de la competencia entre las instituciones que se expresó en un aumento de las ofertas, una mayor articulación a la demanda y el inicio de procesos de concentración. Esta sobreoferta de instituciones y programa es también resultado de las propias características de los desequilibrios estructurales de los mercados de oferta y de demandas profesionales, como por la existencia de mercados internacionales de colocación de los excedentes de personal profesional, de problemas demográficos así como de desarrollos desiguales en las demandas de capital humano. Trow muestra además como la sobre educación es parte de una demanda para competir por puestos previamente ocupados, y como se constituye en un mecanismo para acotar los aumentos salariales y reconstruir el nivel de oferta y demanda que limite que los costos marginales no puedan superar a la productividad marginal.

La demanda por calidad, mayor pertinencia y competencias especializadas es así una tendencia marcada en los mercados laborales competitivos y que está consolidándose en la región. Al tiempo, este aumento de demandas por mayor calidad contribuye a aumentar los costos educativos. Estos tienen diversos motivos de impulso entre los cuales su propio carácter de presencial del proceso de enseñanza-aprendizaje, que fue la base del análisis de Baumol que constató un permanente descalce entre la productividad de estas actividades y los sectores modernos. Esta realidad fue una de las causas que impulso que haya sido el sector privado el que más ha incursionado en la oferta de educación a distancia en la región y que en esta modalidad sea mayoritario en la región (Pardo y Rama, 2010; Torres y Rama, 2009). También el incremento de los conocimientos produce una depreciación acelerada del capital humano que impone tanto un aumento

de los tiempos de aprendizaje como una actualización continua y por ende un incremento de los costos generales de la formación. Finalmente, la demanda en contextos mercantiles competitivos y a los estándares gubernamentales, obligan a las instituciones a competir a través del aumento de los niveles de la calidad de la enseñanza que se alcanza con un aumento de los costos por mejores infraestructuras, aumentos de los tiempos de dedicación, aumento de los años de estudio de los docentes, clases menos numerosos, aumento de laboratorios, etc.

El aumento de la calidad no puede ser cubierta a través de aumentos de la productividad mediante el incremento de la población atendida por aula. Dada la asociación entre el aumento de la calidad y el aumento de los costos, ello presiona hacia la búsqueda de una mayor eficiencia en las instituciones. Aunque la respuesta en algunos casos –universidades de Colombia por ejemplo– puede ser el aumento de los precios de las matrículas y por ende una relativa elitización de la demanda, tal estrategia está limitada por el entorno competitivo. La ausencia de situaciones de monopolios en los mercados educativos y la propia sobreoferta de instituciones, restringe la capacidad de transferir el aumento de los costos al mercado. Este debe asociar un aumento significativo de la calidad para disponer pagos superior, lo cual pone la competencia entre las instituciones en el valor de las certificaciones, la marca y su posicionamiento. La competencia se articula así alrededor de las acreditaciones. Sin embargo, más allá de la estrategia de precios-calidad hacia arriba, el aumento de los costos en contextos competitivos deriva en una tendencia hacia la obtención de mayores escalas, la informatización de la gestión para reducir costos administrativos y la terciarización de ciertos servicios. La concentración de matrícula es la forma en mercados libres para reducir la presión de los costos y la demanda de calidad para alcanzar un nuevo equilibrio.

Las opciones incluyen también estrategias de diferenciación de productos y desarrollo de ofertas educativas en régimen de monopolio que son muy dificultosas en las lógicas presenciales y competitivas educativas. Igualmente, se abren estrategias orientadas al aumento de las escalas por la vía del incremento de la cobertura y la racionalización de los procesos de enseñanza atendiendo a un aumento de las eficiencias de costos administrativos a través de muchas sedes. Tal eje se constituye en el motor dominante para la creación de sedes y subsedes y la estructuración como grupos empresariales de las universidades, tal como se está desarrollando en varios países.

## LA CONCENTRACIÓN COMO NUEVO MECANISMO COMPETITIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA

La concentración de la matrícula y de los mercados de educación superior, se conforma como uno de los ejes de la competencia interuniversitaria y marca una nueva etapa de la educación superior privada. El mercado de certificaciones y el carácter de la educación como una inversión, tiende a producir una concentración de la educación superior en condiciones de restricciones a la libertad de mercado dadas por algunas barreras de ingreso y aumento de los estándares mínimos de funcionamiento.

El eje inicial del proceso de concentración fue a través de la regionalización diferenciada de las instituciones de educación superior privadas. Este ha sido el mecanismo de construcción de grupos universitarios, a través del aumento de la cobertura, y que contribuyó a la complejización de las instituciones y el aumento de las escalas. La regionalización marcó una diferenciación institucional entre aquellas instituciones que pudieron regionalizarse y las que no pudieron, y sentó un paso significativo en la constitución futura de mayores dimensiones empresariales de las universidades. Los casos de Perú, Brasil, Chile y Bolivia son significativos para indicar los crecimientos de grupos nacionales. También hay casos importantes en México (TEC, Anáhuac, UNAM), Colombia (Javeriana), Venezuela (IUTIRLA), República Dominicana (UTESA). Las universidades a distancia como en Ecuador la UTPL o en Perú la ULADECH han sido también expresiones de este proceso.

En el nuevo contexto, el crecimiento y la conformación de grupos universitarios se ha comenzado a producir a través de fusiones y adquisiciones, locales o extranjeras, en situaciones de instituciones bajo régimen de sociedades anónimas o de asociaciones y fundaciones. Esta modalidad ha coincidido con el ingreso de instituciones extranjeras que ingresaron fundamentalmente a través de adquisiciones. En una primera fase la regionalización asumió la forma de creación de instituciones para posteriormente expandirse a través de otras figuras como franquicias, compras o fusiones, como parte de un proceso de concentración que se da por escalas necesarias de funcionamiento bajo los sistemas de control de calidad. Si no hay posibilidad legales de fusiones o adquisiciones, el aumento de los costos en mercados competitivos, están derivando en la declinación de algunas instituciones y finalmente su cierre, en un círculo vicioso de decrecimiento donde la gente optará por

otras oportunidades educativa. Tal situación se constituye como una efectiva quema de capital al no poder utilizarse productivamente en otro contexto a través de las compras y problemas de transferencia de los estudiantes de la continuación de sus aprendizajes.

La dinámica de la educación superior se ha diferenciado con la conformación de grandes universidades privadas ampliamente consolidadas y que tienden a competir bajo modelos más complejos dados por posgrado, alta diferenciación de ofertas, profesores de tiempo completo, equipos de investigación y dinámicas internalizadas –participación en redes de proyectos sobre todo Alfa y movilidad estudiantil y docente–. Tales realidades han estado asociadas al incremento de la competencia en los distintos mercados universitarios que promueve el cambio en la lógica del negocio y en la gestión universitaria en el sector privado. Ha terminado la fase en la cual las universidades meramente cubrían las demandas como la sola presentación de sus ofertas, para pasar a un escenario cada vez más competitivo que obliga a las instituciones al desarrollo de una diversidad de productos y el creciente uso de instrumentos de marketing y de planificación estratégica.

La eficiencia en la gestión y el desarrollo de capacidades competitivas se transforma en el eje del funcionamiento los sistemas universitarios, entre las cuales podemos destacar estrategias competitivas articuladas a niveles de relación calidad-precios, modalidades y pedagogías, carácter del financiamiento, pertinencia de sus currículos, modalidades de internacionalización y valor de las certificaciones. Las modalidades de la competencia han aumentado al igual que en los restantes sectores productivos, y son las instituciones más consolidadas las que están en capacidad de desarrollar una mayor variedad de instrumentos de gestión competitiva. Entre ellos se plantea la valorización de la marca asociada al reconocimiento de las certificaciones que en general se produce asociada a los niveles de productividad de los egresados, niveles de escala que permiten niveles de calidad e inversiones superior, nichos de especialización en determinados campos disciplinarios que puedan transformarse en monopolios de oferta, niveles de internacionalización que pueden permitir movilidad de estudiantes o reconocimiento de certificaciones. Igualmente hay estrategias por niveles de calidad y eficiencia de la ecuación costos, calidad y cobertura y su relación con el precio así como por métodos pedagógicos asociados a la virtualización o a su carácter presencial.

**Cuadro 4.** Nueva diferenciación institucional competitiva

	MODALIDAD COMPETITIVA	FORMAS DE GESTIÓN COMPETITIVA
1	Por costos	Eficiencia de globalización
2	Por calidad	Sistemas de evaluación
3	Por métodos	Virtual, híbridos, cátedras, modelo de casos, experimentación, simulación
4	Por continuidad	Presencia estable en mercado local, valor marca
5	Por monopolio	Valor marca, escala que permita oferta única, especialización de mercado
6	Por inversión	Equipamiento físico, publicidad
7	Por alianzas	Garantizar y estabilizar las distintas demandas

Fuente: propia

El sector privado tiene modalidades y estructuras diferenciadas, pero el peso de la gestión recae en la dirección superior. En general la dinámica es particularizada y carece de reglamentos de carrera académica. Pocos sistemas de ascenso en las estructura y de tipo de cooptación, los niveles de remuneración son por horas de clase variables y de profesores a tiempo parcial, con lo cual no hay verdaderas adscripciones de los docentes a las instituciones. Estas en general tienen un mayor peso de personal estable de administrativos y obreros que ejecutan las instrucciones de la dirección por encima inclusive de las estructuras académicas. La estructura vertebral de gestión es de tipo jerárquica y a través de la cadena de mando de la estructura del personal administrativo que es lo que mantiene la dinámica de funcionamiento de las instituciones. El personal académico estable cumple tareas administrativas instrumenta decisiones de la alta dirección en los aspectos académicos y en casos donde la norma no establece requisitos especiales académicos se conforman como si fueran jefes de productos en una empresa de servicios tradicional.

Muchas de sus formas de gestión sin embargo están dadas por las normas generales de regulación e imposiciones públicas. Por ejemplo en Venezuela, los mecanismos de organización interna, deben asimilarse a los las estructuras de gestión tradicionales de las universidades públicas de la región. Una parte importante del marco normativo de la educación en la región ha acotado la diferenciación institucional fundamentalmente al establecer que las instituciones privadas deben ser sin fines de lucro, tener claustro, representación estudiantil y sus autoridades determinados niveles académicos.

Los niveles de eficiencia del sector privado no están asociados exclusivamente a regulaciones del derecho privado, sino a las características mismas del modelo educativo latinoamericano y a las propias características de la lógica de gestión privada, muchas veces marcados por una gestión familiar o de grupos religiosos que imponen una gestión altamente particularista y endógena. La gestión ha separado las instancias de poder y administrativas de las instancias académicas. Los rectores o consejos de administración manejan la gestión administrativa y económica, en tanto que los Consejos de Facultades y Escuela, se reducen a espacios acotados de gestión autónoma y a la instrumentación de orientaciones académicas dispuestas en instancias superiores. La frontera entre los académicos y lo administrativo es siempre imprecisa en el modelo latinoamericano.

Este modelo restringe la innovación, limita estándares académicos, pero al tiempo da más eficiencia a la gestión, facilita la posibilidad de niveles profesionales superiores y permite una mayor especialización en la gestión académica y administrativa por separada. Esta separación entre la gestión y la academia, es la base del modelo de las universidades americanas en las cuales el “board” o Consejo de Administración, tiene el manejo de la gestión institucional y la dirección ejecutiva de los aspectos administrativos que se expresa en la figura del Presidente, en tanto que el Rector y su equipo académico se abocan a los temas académicos. Tal modelo ha demostrado ampliamente su eficiencia y eficacia en la gestión universitaria, y se basa en una especialización de funciones claramente delimitada y regulada, con un sistema de contrapesos y tensiones para el logro de objetivos comunes.

La eficiencia no es sin embargo una variable abstracta sino que ella siempre es comparativa frente al funcionamiento de los otros actores o competidores. Fundamentalmente en un inicio era respecto al sector público que ha mostrado más estabilidad pero menos eficiencia.<sup>9</sup> En general el modelo de

<sup>9</sup> Klaus Jaffe (2009) hace un diagnóstico crudo de esta realidad. “Al comparar la dinámica de la educación superior en América Latina con la del resto del mundo, no quedan dudas que el modelo nacido de las reformas de Córdoba no ha sido exitoso. Nuestras universidades, con su democracia interna favorecen y fomentan los interés de profesores y empleados o con su dependencia política favorecen a alguna fracción social, pero no han facilitado una expansión de la investigación científica, ni el desarrollo tecnológico, ni han sido promotores de meritocracias impulsoras de una expansión industrial y económica moderna”. Los resultados del egreso, la deserción y la innovación de programas en toda la región muestran mejores indicadores. Al tiempo a la hora de capacitación docente y producción de investigación, el sector público muestra mejores resultados.

gestión privado, cuando se separa la dinámica académica de la dinámica de la gestión, permite mayor eficiencia por la vía de especialización y el contrapeso sobre líneas claramente delimitadas. Tal realidad tiene también sus riesgos, en los perfiles meramente empresariales donde los directores de las carreras y programas académicos son concebidos como gerentes de producto de una línea industrial, o donde la apropiación de fondos es superior a la mayor productividad y eficiencia por el modelo de la gestión.

El aumento del carácter mercantil de la educación superior privada se constituye como uno de los elementos que contribuye a su mayor flexibilidad, capacidad de gestión más eficiente y acercamiento al mercado. Al mismo tiempo un exceso de mercado puede derivar en ineficiencias académicas. El modelo del financiamiento universitario tradicional latinoamericano se basaba en una dinámica de funcionamiento sobre la base de producción sin fines de lucro soportada en asociaciones civiles o fundaciones, y al tiempo la ausencia de impuestos sobre la renta. Tal modelo, se ha mostrado históricamente como un mecanismo eficiente en la gestión de las instituciones, pero hoy comienza a mostrar sus limitaciones. En los últimos años, la mayor expansión de la educación superior privada ha estado claramente asociada al carácter mercantil de la oferta y a su funcionamiento a través de sociedades anónimas, mostrando una mayor eficiencia de estas figuras jurídicas para gestionar a las instituciones. El modelo de organización institucional en base a asociaciones o fundaciones que es la característica tradicional en la región tiene limitaciones a la gestión más profesional como en la obtención de créditos bancarios, y ésta relativamente limitado para la realización de inversiones significativas por parte de los promotores de las instituciones ya que no pueden recuperar esos aportes y acota su crecimiento en muchos casos a los fondos generados en la gestión.

#### DIFERENCIACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y DINÁMICAS DE LOS DISTINTOS MERCADOS UNIVERSITARIOS

Los cambios en la lógica del conocimiento y sus impactos económicos, está conformando distintos y diferenciados mercados universitarios. Ello es además incentivado por la demanda creciente de mayores competencias profesionales que confronta con las normales restricciones financieros de la educación gratuita, y facilita la conformación de mercados diferenciados

para la prestación de esos servicios. La educación superior está construyendo rápidamente nuevas dimensiones educativas que se conforman como mercados de oferta y demanda diferenciados. Entre ellos podemos destacar un mercado de demanda de estudios (mercado universitario), un mercado de demanda de profesionales (mercado laboral) y un mercado de oferta (diferenciación de instituciones).

En la región el mercado dominante ha sido el mercado de grado. La alta competencia por la sobre oferta institucional, la lógica de la gratuidad pública y el aumento de las regulaciones está tornando que este mercado este en un contexto de bajo crecimiento, lo cual promueve tanto una diferenciación horizontal (temas) y vertical (niveles), espacial (modalidades) y de calidades, que de hecho implica el ingreso y el crecimiento en otros mercados.

En América Latina el título académico históricamente ha dado acceso automático al ejercicio profesional, pero sobre la base de las determinaciones y pertinencias establecidas en general por las instituciones universitarias. La Universidades tradicionalmente han ejercido tanto el monopolio de la formación académica profesional como el de la habilitación al ejercicio profesional, y donde la graduación implicaba el fin de una etapa académica y el ingreso al mercado laboral. Esa colación funcionaba como bisagra de dos mercados diferenciados: el educativo y el laboral. Ello era cónsono con un modelo de funcionamiento basado en la existencia de mecanismos al interior de las universidades de aseguramiento de la calidad, de mercados laborales poco dinámicos y un carácter de élite de la formación universitaria expresado en baja cantidad de egresados y perfil curricular bajo un enfoque por conocimientos. Al tiempo, los campos profesionales eran a nivel del grado con una reducida renovación y diferenciación disciplinaria y una pequeña cantidad de universidades donde inclusive se presentaban situaciones de monopolios en varios países de la región. En las últimas décadas estas realidades cambiaron radicalmente, y tanto el mercado laboral se ha tornado altamente dinámico y la propia articulación entre ambos mercados laborales, aunque más lento, está cambiando significativamente. La diferenciación institucional, la diversificación de las áreas del conocimiento, la expansión de la cobertura y la rápida renovación y obsolescencia de las competencias profesionales, están planteando cambios en el proceso educativo, creando nuevas articulaciones con el mercado laboral, y la gestación del mercado de posgrado, de educación continua, de educación virtual y de educación internacional. Ellos impulsan una mayor articulación entre ambos mercados y dinámicas y donde

el sector privado muestra mayor adaptación. Sin embargo más allá de los nuevos mercados lo central es el acercamiento entre el nuevo conocimiento, la educación y la productividad del trabajo que promueve la constitución de una educación continua o a distancia para facilitar esa educación permanente que demandan los mercados como componente necesario de valorización del ejercicio profesional así como un perfil curricular por competencias.

En general los mercados educativos muestran fuertes imperfecciones. La dinámica de la presencia pública en la prestación del servicio en condiciones de gratuidad, los distintos niveles de regulación, la ausencia de información para la toma de decisiones, el desfase en el tiempo de la formación y el trabajo, la determinación de muchas ofertas no orientadas al lucro y la incertidumbre respecto a las formas de expansión de las tecnologías y el conocimiento, se constituyen en algunos de los componentes que complejizan los distintos mercados universitarios. Las variables que hacen imperfectos los mercados educativos es muy amplia, entre las cuales carencia de información de los niveles de calidad futuros de los estudios, desconocimiento de los costos futuros de oportunidades o de la oferta futura en los mercados profesionales, así como de los niveles de regulaciones o restricciones en los mercados laborales futuros.

Es de destacar además que en tanto los mercados laborales actúan en tiempo presente, los mercados educativos también actúan en tiempos futuros. Ambos mercados hoy además se mueven en velocidades aceleradas por la expansión del conocimiento que tiende a construir más fuertes, frecuentes y complejos desequilibrios entre oferta y demanda de formaciones. Tal situación limita la propia consistencia de la teoría del capital humano ya que ésta presupone acceso amplio a información sobre la rentabilidad esperada de las distintas profesiones. Adicionalmente, en tanto la demanda de estudios no está exclusivamente determinada por la tasa de retorno de la inversión, se aumenta el desequilibrio entre la demanda de estudios y la demanda de profesionales. Tal situación no es meramente una imperfección del mercado solucionable con la existencia de información para reducir la incertidumbre, sino que el desfase entre dichos mercados es tanto temporal como estructural por la expansión del conocimiento.

La nueva diferenciación institucional con la irrupción de un nuevo sector privado, tanto nacional como internacional, amplía la tipología universitaria y agregar nuevos elementos en relación a ofertas académicas articuladas más eficientemente a los mercados laborales cada vez más dinámicos, competi-

vos y globalizados. Estas ofertas aportan un enfoque más centrado en competencias más globales, entre las cuales las idiomáticas, las internacionales, las interculturales o las informáticas. (Jamil, 2009; Rama, 2010)

## TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA

Es difícil desarrollar un escenario prospectivo de la educación superior por la alta cantidad de variables en juego con el escenario de la política en América Latina así como por la dinámica económica. Un esquema muy general de perspectivas a partir de variables de crecimiento y variables inhibidoras del crecimiento, realizado para Argentina, prevé la coexistencia de dichos escenarios y visualiza que la privatización continuará a acentuarse. (Bel Bello y Giménez, 2007)

La expansión de la educación privada, tanto a través de la modalidad de instituciones privadas, como de los mecanismos directos de apoyo a los hogares, es una tendencia general, más allá de las diferentes intensidades que muestran a su vez dos formas de resolver el problema del aumento de los costos y la necesidad de aumentar la eficiencia de la gestión. Ellas se continuarán manifestando durante el siglo XXI como resultado de la presión de las determinantes del mercado, con sus particularidades en las distintas regiones. Es parte de un proceso más amplio y complejo asociado a la sociedad del conocimiento y a la importancia de la aplicación de los saberes en los procesos económicos. Esta mercantilización en curso contribuirá aún más significativamente al proceso de diferenciación, especialización, concentración e internacionalización de la educación superior, en tanto el sector privado tiende a localizarse en nichos de mercado en los cuales tiene ventajas competitivas y tiende a tener una mayor flexibilidad para ajustarse a las crecientes y cambiantes condiciones de las demandas de las personas y de las empresas. En la región el modelo público basado en la gratuidad continuará y se expandirá amparado en las dinámicas políticas y el crecimiento generalizado de los recursos económicos. Ello restringirá los modelos de absorción de demanda que basaron la expansión privada desde los 80. Ello junto a las mayores exigencias de calidad y las restricciones a la apertura de nuevas instituciones privadas, impulsará una relativa concentración y elitización de las instituciones privadas. La propia diferenciación y expansión institucional privada tenderá a limitarse y reducirse por desaparición, fusión

o venta de instituciones junto al traslado de la demanda de sectores de menos ingresos económicos familiares.

Las características del sector privado son diferenciadas a las del sector público en tanto tiende a una mayor cantidad de alumnos por docentes, ausencia de niveles de investigación significativos, menor cantidad de docentes a tiempo completo, carreras con menos complejidad técnica o menores mercados, mayores niveles de automatización de la gestión, cuerpos administrativos a cargo de la gestión, modalidades de remuneraciones por hora docente, mayor uso de tecnologías de gestión, lo cual favorece mayores niveles de eficiencia. Estas prácticas de gestión sin embargo se están introduciendo en las instituciones públicas.

Si bien el escenario se caracteriza por la existencia de dos modelos de gestión universitarios, se está produciendo la lenta introducción de los instrumentos gerenciales, que caracterizan a las universidades privadas, en la dinámica de gestión de las públicas. Tal proceso en algunos casos es parte de procesos más amplios de mercantilización focalizados en los posgrados, la educación continua y la consultoría. En este sentido, el nuevo escenario de la educación superior muestra instituciones tanto públicas como privadas con modalidades de administración crecientemente similares pero manteniendo la gratuidad pública al tiempo que aumenta la regulación pública. Esta lógica de más mercado y más Estado constituye una tendencia en todas las sociedades. (Fukuyama, 2004).

En lo educativo el rol del Estado se focaliza el aseguramiento de la calidad, que fija los parámetros de la competencia no en función de precios, sino de calidad sobre la base de estándares mínimos impuestos de forma sistémica. Las agencias de calidad promueven un cambio en las modalidades de la competencia entre las universidades privadas, e inclusive públicas, en tanto el mercado autónomamente no promueve estándares genéricos de calidad. Las concepciones de la década de los 90 que presuponían que el mercado automáticamente sancionaría a los programas de baja calidad se ha verificado que no fueron acertadas ni consistentes, sí que es a través de la política pública y no con una competencia sin regulación, como se introducen mínimos niveles de la prestación de los servicios educativos. Sin sistemas de incentivos, la regulación se torna más necesaria. Aunque los incentivos están aumentando en la región, más para el sector público que para el privado, el riesgo sin embargo es que las regulaciones reduzcan cierta heterogeneidad de las instituciones, su flexibilidad de gestión y por ende su capacidad de aprovechar

las oportunidades de mercado de formación al reducir su capacidad de innovación. Es con libertad de funcionamiento donde descansa mayoritariamente la capacidad de las instituciones privadas de innovar. Es un frágil equilibrio, ya que también, inversamente, sin regulaciones y estandarizaciones mínimas, se tiende a que algunas instituciones oferten malos servicios.

El mundo universitario en los albores del siglo XXI es otro totalmente nuevo y distinto, con diferentes actores y problemas, que aquel que recorrió en la mayor parte del siglo XX, agregando una nueva fisonomía, generada por lógicas y capitales locales e internacionales más complejas, cada vez más regulada y que ha sentado las bases de una nueva fase de la educación superior privada, más regulada, más internacionalizada, de instituciones más grandes, más concentrado, más mercantil, y que por las exigencias de calidad tiende a cubrir las demandas de sectores de mayores ingresos económicos dada la carencia de sistemas de becas. La lógica mercantil se ha expandido, y se han agregado dinámicas basadas en el lucro en sociedades anónimas con gestión más profesional. En algunos países ello ya existía pero se ha expandido la prestación social bajo estas modalidades. En otros países como Brasil, Costa Rica o Perú, se han aprobado marcos normativos que lo han impulsado.

Este ha sido a su vez el eje de las tensiones políticas, sobre todo al interior del mundo académico como político en la región. En la CMES, Conferencia Mundial de Educación Superior, realizada en París por la UNESCO en el 2009, en el Comunicado Final “Las nuevas dinámicas de la educación superior y de la investigación para el cambio social y el desarrollo” se expresaba la preocupación por una educación privada con fines de lucro frente a la educación como un bien público, más allá de que se reconocía que el financiamiento sólo público tenía limitaciones en el largo plazo.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> “La sociedad del conocimiento precisa de la diversidad en los sistemas de educación superior, compuestos por una serie de instituciones con variedad de mandatos y dirigidas a diferentes tipos de estudiantes. Además de las instituciones públicas, las instituciones privadas que persiguen objetivos públicos tienen un papel importante que jugar” (...) “La educación es un bien público, pero el financiamiento privado debería ser promovido. Aunque todos los esfuerzos deben estar destinados a incrementar el financiamiento público de la educación superior, es preciso reconocer que los fondos públicos son limitados y que pueden no satisfacer las necesidades de un sector en rápido crecimiento. Deben buscarse otras fórmulas y fuentes de financiamiento, especialmente a través de las asociaciones público-privadas”. UNESCO, Conferencia Mundial de Educación Superior, París, 2010

## CAPÍTULO 8

### La educación superior en América Latina ante nuevos desafíos del ciclo económico

EL NUEVO ESCENARIO ECONÓMICO Y SOCIAL DE AMÉRICA LATINA:  
“LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO”

Desde mediados de los 90 se ha producido un ciclo económico de desplazamiento a escala global de la riqueza hacia los países subdesarrollados por la vía del cambio de los precios relativos y de la lenta conformación de una nueva división internacional del trabajo con un vértice estructurado en función de la creación de conocimiento y su utilización productiva. En la región ello se ha asociado a un cambio de los modelos económicos y sociales asociado a la apertura de las economías y la reducción de las barreras arancelarias, el aumento de la competencia en casi todos los mercados con el ingreso de nuevos oferentes y productos internacionales, un nuevo rol social del Estado en la redistribución de la riqueza en un contexto de relativa desindustrialización, un aumento de la terciarización de las estructuras de gestión, un ingreso importante de capital extranjero y de remesas y un aumento de la demanda externa, todo lo cual impulsó nuevas dinámicas de las estructuras productivas reafirmando el perfil a la exportación primaria, con un mayor nivel de densidad tecnológica en su producción y comercialización.

Esta rápida expansión de una re-primarización se apoyó en el crecimiento de los precios de los productos de exportación que permitieron elevados ingresos en divisas y facilitando cambios en el empleo con aumento de las demandas de competencias profesionales y especializadas en mercados de trabajo con crecientes componentes formales y de exportación. Ello facilitó

un rápido crecimiento económico y una transformación productiva acelerada con un aumento del producto per cápita de los países, facilitado gracias a políticas públicas de redistribución. Tal contexto planteo la necesidad de incrementar la formación de capital humano especializado y la investigación aplicada para acompañar, permitir y facilitar un nuevo nivel de crecimiento económico. En este nuevo contexto de inserción global y de mayores ingresos económicos se verificó más claramente la existencia de un conjunto de limitaciones estructurales, en la infraestructura, en la gestión y en el capital humano. Esta situación, ha sido definida como “la trampa de ingreso medio” por la dificultad, al alcanzar un cierto estadio de crecimiento, de introducir los cambios sociales, técnicos y económicos para permitir el tránsito hacia economías más desarrolladas, que implican mayor intensidad y uso del conocimiento y por ende mayor productividad, valor agregado local e innovación. Se ha considerado como la trampa del ingreso medio a la existencia de un conjunto de dificultades de los países –a medida que aumenta su PIB per cápita– que bloquean su capacidad para modernizar su estructura productiva y tornarla competitiva a escala global (Kharas y Kohli, 2011; Kharas, 2011). Tales limitaciones se concentran en cuatro factores asociados a las dificultades de incrementar la competitividad y la productividad de los factores orientados a la exportación, a la existencia de fallas en los mercados laborales, a limitaciones a la formación de capital humano y a la debilidad e ineficiencia de las instituciones y de la regulación pública (Foxley, 2012).

Estos bloqueos se estarían produciendo en países de ingreso medio caracterizados por ser economías impulsadas por factores productivos de capital escaso, abundante trabajo y baja formación de capital humano especializado y que han alcanzado un estadio relativo del producto bruto per cápita y que necesitan aumentar sus niveles de eficiencia en el uso de los factores, de productividad y de innovación, para aprovechar, retener e incrementar esos ingresos económicos. Ello crea demandas de cambio para superar los cuellos de botellas que tienen su centro en el nivel de producción de capital humano, de capital social, de conocimiento especializado, de innovación socio económica y tecnológica, asociadas a un uso más intensivo de capital tecnológico

El aumento de los ingresos y del nivel de vida de la población latinoamericana resultado del aumento del empleo, de los ingresos en divisas y de las políticas de redistribución del ingreso a través de un mayor gasto público, conducen al crecimiento de las clases medias cuyas estructuras de consumo plantean, a su vez, la necesidad de reorientar las bases de crecimiento hacia

una mayor intensidad en el uso de capital humano y la creación de dinámicas más sustentadas en producciones basadas en conocimientos, innovación, aumento de productividad y mayor competitividad (CEPAL, 2015).

La trampa del ingreso medio crea un embudo social y económico-cultural y paradigmático, que requiere reformas estructurales para facilitar el avance hacia actividades con mayor eficiencia e intensidad en el uso de capital humano especializado, superando una deficiente asignación de recursos que se traduce en baja productividad comparativa, drenaje de recursos y altas heterogeneidades y desigualdades socioeconómicas. En esta línea para Ramírez (2014), ello implica pasar de una economía de los recursos finitos (recursos naturales no renovables) a una economía basada en recursos infinitos (los de las ideas y la creatividad).

En lo educativo, este escenario requiere el cambio del enfoque tradicional de los sistemas educativos centrados exclusivamente en la cantidad dada por la cobertura hacia un enfoque que se focalice con mucha más intensidad en la calidad de los aprendizajes, y que al tiempo impulsa pasar del grado al posgrado como centro de la atención de la política universitaria. Sin duda, reconociendo que no hay calidad sin cantidad, cobertura, ella también requiere aumentar la dotación de recursos humanos e implica una mayor diferenciación institucional y equidad en el acceso, el proceso y el egreso. Esta demanda de cambio acompaña una expansión global de una nueva fase de un capitalismo basado en la explotación mercantil del conocimiento, y se produce además en la región en un contexto complejo con existencia de altas demandas insatisfechas de acceso a la educación superior en mercados que no premian ni informan la calidad de los procesos de enseñanza y los aprendizajes. Esta dinámica de dualismo calidad-cantidad, que históricamente se expresó en el debate entre una educación de castas y una educación de masas, crea una tensión política, social y de gestión, asociada a la problemática de una democratización conjunta de la cobertura y de la calidad, y que obligaba políticas para superar las dinámicas de mercado que promueven el aumento de la desigualdad y la elitización de los sistemas terciarios de educación.

En los últimos años, los altos precios de las materias primas, los voluminosos ingresos de remesas y el ingreso e inversión de capital extranjero, abrieron una ventana de oportunidades para facilitar la realización de cambios estructurales en la región para superar las limitaciones a la sustentabilidad del crecimiento. Ello se ha producido con muy dispares resultados y enfoques. Sin embargo, el nuevo contexto de caída de los precios de

exportación, el aumento de las tasas de interés y altos niveles de consumismo importado, complejizan la superación de los bloqueos que caracterizan la trampa del ingreso medio, colocando múltiples tensiones y resistencias en el objetivo de transformación de los sistemas universitarios.

## LAS DEBILIDADES DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS EN AMÉRICA LATINA

Concentraremos a continuación nuestro análisis en las dinámicas de la educación superior en la región, atendiendo a develar algunas limitaciones destacadas que dificultan la superación de las “trampas del ingreso medio” y que necesitan ser superadas. En materia de educación superior estos bloqueos se asocian a una composición laboral de competencias básicas con escasas habilidades en la formación tecnológica, a las debilidades de una masificación universitaria con bajos niveles de aprendizaje y reducida eficiencia terminal, a la falta de formación especializada dado el escaso nivel de desarrollo del posgrado y de actualización de competencias, y a la ausencia de investigación y la escasa articulación entre universidades y empresas. Ellas muestran la brecha y el descalce de las habilidades de los recursos humanos y de los niveles de formación y de investigación, para permitir mejorar la estructura productiva y el empleo y con ello facilitar una vía de escape hacia el desarrollo, que a escala global se ha basado en una mayor intensidad en el uso de capital humano y capital tecnológico e intelectual, como mecanismos para cambiar la matriz productiva y aumentar la productividad.

La debilidad de los sistemas de educación superior se verifica en asimetrías internacionales tanto en la cantidad de los recursos humanos formados, como en la calidad de sus aprendizajes, en la reducida diferenciación de las ofertas, el escaso grado de especialización de la matrícula y de estudiantes de posgrado, así como en la ausencia de sistemas de actualización de competencias. Ello finalmente deriva en el bajo nivel de la productividad profesional y el reducido valor internacional de las certificaciones locales.

Las evaluaciones y acreditaciones, así como los ranking internacionales, muestran que las asimetrías son más fuertes en las competencias altas, en las habilidades no propiamente disciplinarias, en la desigualdad de los niveles de la cobertura (escasa regionalización), en la carencia de competencias especializadas (posgrado), en la baja actualización de las competencias (falta

de recertificación), en la reducida investigación (bajo egreso de doctorados y artículos académicos) y en la escasa producción de conocimiento (muy pocas patentes, producción académica de impacto y articulación universidad-empresa).

Estas desigualdades educativas entre los niveles globales y locales, se materializan en las asimetrías de las balanzas comerciales de conocimiento que muestran una inserción periférica y marginal en la creciente división internacional del capitalismo cognitivo y en estructuras de comercio exterior, que se diferencian fundamentalmente por la intensidad de capital humano especializado y densidad tecnológica de las estructuras productivas y de los productos exportados e importados.

Con el nuevo escenario de la crisis que se ha abierto en los últimos dos años con la caída de los precios internacionales y su impacto en el PIB en la región, se tornan más visibles las debilidades de los sistemas universitarios nacionales y sus reformas para contribuir para aumentar nacionalmente la productividad y la eficiencia productiva por la vía de incorporar conocimientos en la producción, expandir el empleo tecnológico y profesional especializada en el trabajo y promover cambios en las competencias profesionales. Sólo ello permitiría en el mediano plazo mantener los niveles de crecimiento del producto que han existido en los años pasados a través de mayores niveles de productividad y competitividad, y con ello superar una lógica coyuntural de ingresos extraordinarios a través de altos precios de la producción primaria exportada, asociados al ingreso, desde la arena exterior a la economía mundial capitalista, de China, de los países del antiguo bloque socialista así como parcialmente de la India, e impulsar un desarrollo más sustentable.

Analizaremos a continuación las dinámicas dominantes de los sistemas de educación superior en América Latina y su contribución relativa a la reducción de las brechas de capital humano e intelectual, como componentes fundamentales para superar la trampa del ingreso medio.

Desde fines de los años 80 con diferente entonación nacional los sistemas de educación superior en América Latina iniciaron una expansión y diferenciación sobre diversas restricciones y dualismos que han limitado y acotados esas transformaciones. Dicha expansión ha sido fundamentalmente cuantitativa, con altos rezagos sociales, desequilibrios y asimetrías nacionales, reducida y diferenciada calidad, baja equidad y centrada en una formación profesional de grado y presencial, en parte asociado a una defi-

ciente regulación, a resistencias paradigmáticas, falta de políticas sistémicas, alta autarquía institucional y fuerte mercantilización. Eso también se correlaciona con cambios en la demanda global de trabajo y mercados laborales profesionales más internacionales, y que inclusive facilitan el aumento de la emigración profesional hacia los países centrales, limitando la posibilidad de una reorientación de las estructuras productivas con un mayor nivel de uso de capital humano y tecnológico, y por ende facilitar cambios en la matriz productiva de los distintos países (Aragonés, 2014; Rama, 2014).

El punto de partida del problema del capital humano es la característica de América Latina como un continente desigual y heterogéneo, y cuyo crecimiento económico y expansión universitaria, tiende a conformar y expresarse bajo circuitos universitarios diferenciados por calidad, que tienden a reproducir las inequidades sociales y económicas. En este contexto a medida que los sistemas aumentan su cobertura se tiende a producir un cambio desde las desigualdades tradicionales de acceso, a diferenciaciones en los procesos educativos, en los egresos y en los niveles de empleo, en base a calidad. Con ello se ha ido pasando desde inequidades de acceso y cobertura a desigualdades centradas en la calidad y los egresos. Al tiempo se crea una desigualdad de acceso y cobertura en los posgrados, con diferenciación por niveles, y también segmentada socialmente. Ello ha sido una derivación facilitada por la existencia de múltiples dualismos, como público vs privado; terciario vs universitario; ciudad vs región; distintos circuitos de calidad; géneros; razas y situación física; presencial vs distancia u otras modalidades; saberes tradicionales vs ancestrales; calidad nacional vs internacional, enfoques académicos frente a profesionales, docencia vs investigación; lucro vs bien público, sistemas gratuitos públicos versus sistemas de pago, etc.

Son múltiples dinámicas que han facilitado una gobernanza fragmentada, que dificultan lógicas sistémicas y que a su vez refuerzan las debilidades de la cobertura y de la calidad ante la falta de una regulación y de una mayor movilidad y articulación. En la lógica universitaria fragmentada, el aumento de la cobertura y las demandas de acceso, dado el carácter desigual de las sociedades, han derivado en la introducción de circuitos universitarios desiguales limitando la democratización de la masificación. Ello finalmente en los años recientes está llevando a cambios en las tradicionales políticas públicas y un mayor rol regulador en la promoción de la igualdad y la democratización de la calidad de las instituciones, programas y aprendizajes.

## CRECIMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON TENDENCIA A SU DECRECIMIENTO

La masificación de la educación superior en América Latina y el Caribe ha sido muy significativa desde los años 70 y ha supuesto pasar desde un reducido 7% de cobertura de 1970, correspondiente a un acceso de élite, a un 43% en el 2012, correspondiente a un acceso de masas. En la primera década del siglo XXI, continuó tal expansión de la matrícula con un incremento sostenido del 6.4% interanual, superior al de las dos décadas anteriores, como resultado del aumento de la matrícula pública y de la continuidad de una expansión privada.

La expansión pública desde los 2000 ha sido muy superior que en la que tuvo en los ochenta y noventa como resultado del aumento de los recursos y de las plazas y cupos públicos en toda la región, del aumento de la cantidad de instituciones públicas –especialmente en Brasil, México y Venezuela–, entre las cuales destacadamente de nuevas instituciones tecnológicas y regionales, del aumento de la gratuidad en Ecuador, Venezuela y Uruguay, y del mayor control sobre la oferta privada, que limitó la creación de nuevas instituciones y que al imponer mejores estándares de calidad, derivó en el aumento de los precios de las matrículas privadas, reorientando con ello parte de la demanda social de acceso hacia el sector público.

En el sector privado la expansión de la matrícula fue elevada, aunque levemente menor que en los noventa. Su crecimiento, a diferencia de antes, pasó a estar más apoyado en el aumento de las escalas de las instituciones, en una gestión más empresarial en algunos casos a través de sociedades anónimas y propiedad de corporaciones internacionales y en un mayor nivel competitivo. A ello colaboró la menor cantidad de nuevas instituciones dada la instalación de mayores barreras de ingreso institucional, y fundamentalmente el incremento de los ingresos de las familias tanto aquellas de menores ingresos que comenzaron a acceder a la educación superior como a los sectores medios y altos. La educación privada acompañó la expansión de la nueva demanda social sobre todo en Brasil, Colombia, Perú, Paraguay, Chile y Costa Rica, apropiándose de una parte creciente de las rentas familiares, y a la vez, con diferencias, sobre requerimientos superiores de estándares mínimos.

En general la expansión de la matrícula tuvo un salto desde 22.6% de la cobertura de la educación superior que representaba a 11.4 millones de estudiantes en el 2000, a 43% de la cobertura con más de 23.1 millo-

nes de estudiantes en 2012, con un aumento del 90% de la cobertura en el periodo, o sea, un incremento sostenido del 5.5% interanual (UIS, 2015). Ello implicó una tasa levemente superior a la década del 90 al 2000 que fue de 5.3% interanual, que a su vez fue superior que la de 1980-1990 que fue 3.8% interanual, y solo inferior a la tasa del periodo 1970-1980, cuando se inició el salto de la matrícula regional, que, con un tamaño muy inferior en números absolutos de los sistemas terciarios, fue del 8.7% interanual. El crecimiento anual de 6.21% de la población estudiantil terciaria entre el 2000 y 2012 fue superior al crecimiento de la población del grupo erario de 20 a 24 años, mostrando además del aumento del acceso, el ingreso de estudiantes de otras edades, asociado a estudios de posgrado y de educación a distancia.

Este crecimiento fue comparativamente el mayor a escala mundial y permitió a la región ser la tercera en cobertura luego de Estados Unidos y Europa Occidental con 70%, y Europa Central y Oriental con 64%. Siendo la media mundial 32% de cobertura bruta, la región la superó en el 2012 en un 34%, que verificó la vitalidad que tuvieron los sistemas universitarios (Instituto de Estadística, UNESCO) Sin embargo, al tiempo, este crecimiento comenzó a ser decreciente en América Latina desde el año 2000. Los impulsos expansivos se comenzaron a agotar a medida que se alcanzaron niveles de cobertura superiores asociados a las dificultades para aumentar el acceso de sectores de menos ingresos, de gente que trabaja, de familias con menos capital cultural y de sectores tradicionalmente excluidos de las ciudades y sobre todos del interior, así como de las comunidades indígenas, las personas con discapacidad o los privados de la libertad. Al tiempo se constató la necesidad de aumentar la calidad de los procesos de enseñanza, aumentar la cobertura de posgrado y diversificar la oferta. Ello planteó la necesidad de nuevas políticas de transformaciones estructurales orientadas a aumentar los niveles de la oferta y a la vez alcanzar mayor calidad de las ofertas, más pertinencia y acreditación, más diferenciación –nuevas tipologías de instituciones con más incidencia en la cobertura– y más especialización, posgrados e investigación. Todo ello requirió no sólo de más inversiones, más internacionalización y más innovaciones curriculares, sino además de nuevas políticas públicas sistémicas de regulación.

La introducción de estas reformas y la superación de las resistencias, se ha constituido en el eje, y en el dilema, de la política pública en la región, así como de las múltiples tensiones, asociadas al funcionamiento de lógicas universitarias con dinámicas endogámicas que no han logrado incluir a

vastos sectores sociales ni una atención pedagógica individualizado, y que a la vez muestran debilidades de calidad en sus procesos de enseñanza y en los aprendizajes afectivos.

La escasa diferenciación institucional es parte de ese debate como requerimiento para aumentar tanto el acceso de nuevos sectores como para incrementar la pertinencia y la calidad. No sólo una fuerte concentración en pocas carreras profesionales universitarias, sino además el propio al alto peso de las ofertas universitarias, llamadas 5A, cuya cobertura pasó del 24 al 34% entre el 2005 y el 2011, en tanto que la matrícula en carreras no universitarias, llamadas 5B, más asociadas a perfiles técnicos y tecnológicos, son marginales y apenas la población estudiantil inscrita en programas vocacionales (5B) pasó del 1 al 3%. (OCDE, 2013).

El decrecimiento se asocia a las dificultades de introducir los cambios estructurales necesarios para continuar el crecimiento derivadas de las propias debilidades de los sistemas. En algunos casos, el decrecimiento de la expansión de la matrícula se ha asociado en un primer momento al aumento de las exigencias de calidad por parte de los sistemas de aseguramiento, tanto en el sector privado como en el público, y de la lentitud y debilidades de los mecanismos de compensación de equidad, regionalización, diferenciación o pos-graduarización para permitir la continuación de la expansión de la cobertura. Las limitaciones financieras, los paradigmas académicos, las estructuras de poder al interior de los sistemas universitarios reacios al cambio o las debilidades de la demanda de profesionales e inclusive la reducción de los incentivos de mercado a la formación profesional, han también contribuido a estos fenómenos en curso.

**Cuadro 1.** Decrecimiento de la expansión de la matrícula de educación superior en la región. Tasas de crecimiento por periodos (1999-2012)

Crecimiento anual 1999 – 2012 - (13 últimos años)	6.21 %
Crecimiento anual 2002 – 2012 - (10 últimos años)	5.64 %
Crecimiento anual 2005 – 2012 - (7 últimos años)	5.35 %
Crecimiento anual 2007 – 2012 - (5 últimos años)	4.48 %
Crecimiento anual 2009 – 2012 - (3 últimos años)	3.53 %
Crecimiento anual 2011 – 2012 - (último año)	2.52 %

Fuente: UNESCO – Instituto de Estadística

Este decrecimiento de la tasa de expansión de la matrícula de la educación superior en América Latina constituye un concepto multidimensional derivado de múltiples factores entre los cuales se destaca:

- a. Aumento continuo de los egresos profesionales a nivel del grado en forma superior al crecimiento de la demanda. Este aumento de la oferta ha sido uno de los componentes que ha impulsado una caída relativa de los salarios profesionales y que a la vez presionó el aumento continuo del desempleo profesional a escala regional (variando por países), así como al aumento de la proporción de egresados universitarios en la emigración.
- b. El aumento de la graduación profesional ha estado acompañada por un cambio en el rol del Estado y un aumento del empleo de profesionales en este sector. La proporción de empleados públicos con título terciario o universitario entre los empleados públicos, para 15 países que representan el 96% de la población continental de América Latina, ha tenido un aumento notable en las últimas décadas, pasando desde el 28.1% en 1992 al 45% en el 2012. (Gasparini, et al., 2015). Este incremento fue superior al empleo profesional en el sector privado. Sin embargo, la relativa saturación del empleo público e inclusive la limitación de los ingresos fiscales, plantea la necesidad de reorientar más fuertemente los perfiles de egreso universitarios en detrimento de las salidas profesionales tradicionales que caracterizan a las funciones públicas en la región. En tal sentido el egreso universitario se ha beneficiado de una fuerte demanda de empleo público que ya no podrá ser dominante en los años venideros.
- c. En los últimos años ha habido un aumento constante de los salarios mínimos de los trabajadores no capacitados que ha presionado a los retornos profesionales, que toman en cuenta el salario básico de las personas sin la formación adicional. Los salarios profesionales no han crecido, fundamentalmente por motivos de política pública, en la misma proporción que los salarios mínimos en varios países de la región. Tal tendencia se incrementará, ahora sobre más bases económicas, a medida que aumentan los egresos profesionales y no cambian en igual o mayor proporción los niveles de demandas de los mercados de trabajo formales. En algunos países como Argentina y Uruguay el aumento a la tributación a los sectores profesionales ha determinado

menores tasas de retorno de los estudios profesionales y un relativo desestimulo. Así, algunas de las problemáticas referidas promueven, más allá de cambios curriculares, el establecimiento de un salario mínimo profesional (Rama, 2015).

- d. El incremento de los costos educativos en general asociado a las mayores exigencias de calidad sobre el sector privado, ha incidido en el cálculo de las tasas de retorno posteriores. En varios países, el salario de ingreso profesional se ha acercado al costo de la matrícula en algunas instituciones de alta calidad privada.
- e. Las dificultades de las estructuras productivas para aumentar la densidad tecnológica e impulsar un crecimiento en base a la competitividad, el aumento de la productividad y el uso de capital humano especializado, impacta en el mayor desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo profesional y en la caída de los retornos, con presión hacia el desempleo y la emigración profesional.

En este nuevo contexto de presión competitiva, caída de los retornos y tendencia a la sobre oferta profesional, hay una demanda de política pública hacia la introducción de reformas estructurales en los sistemas educativos, y especialmente en los niveles de calidad y pertinencia, así como en la búsqueda de mayor equidad. Ello presiona además hacia una mayor competencia reputacional y de mercado entre las universidades, sectores y modalidades, y facilita enfoques por competencias en el perfil de egreso y una mayor diferenciación de las demandas.

En tal sentido los escenarios prospectivos parecerían mostrar en casi toda América Latina que el espacio de expansión de la educación superior se concentrará en el interior de los países, en sectores de menos ingresos, en los que abandonan sus estudios, especialmente hombres, en estudiantes internacionales, así como en las áreas de estudios técnicos, a distancia y de posgrado. El decrecimiento se está produciendo como un agotamiento del potencial de crecimiento de los sectores urbanos, de los estratos A, B e inclusive C, de las mujeres y de los funcionarios públicos, por lo que el crecimiento a futuro está asociado al crecimiento vegetativo de la población y de esos segmentos. Ello plantea el impulso a reformas que permitan mantener el crecimiento de la cobertura y cubrir nichos, áreas y sectores excluidos, con acciones que al tiempo permitan aumentar los niveles de calidad, de especialización y de diferenciación de los aprendizajes. La regionalización, la diferenciación

de tipologías institucionales, la flexibilización de modalidades y el uso más intensivo de tecnologías de comunicación son los ejes dominantes de estos procesos en curso.

Todo eso ha contribuido a planear el desafío de políticas orientadas a la calidad y a la cobertura, políticas centradas en mayor diferenciación institucional y el desarrollo de ofertas en nichos cada vez más complejos de demandas, junto con incentivos públicos para orientar las ofertas y las demandas de empleo. Ello impulsa en general en la región una política pública más especializada y una menor creación de nuevas instituciones de educación superior privadas, con la búsqueda de impulso de sinergias y especializaciones para facilitar alianzas y clúster universitarios y buscando mayores escalas para alcanzar más eficiencias en algunas microuniversidades. En tal sentido el mercado de educación superior a futuro estará caracterizado por un menor crecimiento, lógicas más diferenciadas y más competitivas, y un crecimiento por mayor eficiencia, más diferenciación académica, mayores escalas, flexibilidad y regionalización. El sector privado por su parte estará marcado además por una mayor concentración institucional, con una diferenciación activa, escalas mayores, nichos focalizados y más inversiones en tecnologías, que permitan aumentar ofertas y abaratar costos en contextos más competitivos y diferenciados de las demandas.

Este nuevo escenario de expansión pública se expresa también en estos años en un aumento de la oferta institucional más regionalizada. Así, desde los años 2000, asociado a un nuevo rol del Estado en su política de educación superior, al aumento de los recursos y a una búsqueda de mayores ofertas, se ha producido un vigoroso aumento de la creación de instituciones públicas en toda la región. Esta nueva expansión institucional, más allá de su diferencia, ha tendido a un mayor nivel de regionalización, a una oferta menos profesional, a un mayor enfoque en la pertinencia tecnológica (Cuadro 2).

El aumento de los recursos públicos en educación superior, al tiempo que se expresó en la búsqueda de aumentar la oferta tradicional con una mayor orientación a la calidad, propendió a una diversificación alterando el tradicional enfoque de la regionalización vía la desconcentración de sedes por parte de las universidades tradicionales, hacia nuevos enfoques de descentralización con nuevas instituciones y nuevas estructuras de gobernanza, curriculares y de pertinencia.

En este contexto, dos ejes se constituyen en componentes de la dinámica referida a los cuales nos queremos concentrar en el contexto de superar las

**Cuadro 2.** Creación de nuevas instituciones de educación superior pública (Desde el 2000)

Argentina	Se crearon 9 universidades nacionales desde el 2003: 6 en el conurbano bonaerense y 3 en el resto del país, alcanzando a 60 universidades públicas con un aumento del 18 % las universidades públicas
Brasil	Entre 2004-2011 se crearon 60 nuevas instituciones públicas que significó el 27 % de incremento en el total de las universidades públicas. Ellas fueron 16 universidades federales, 35 estaduais y 9 municipales. En el 2004, había 224 universidades de las cuales el 11.1 % del total eran públicas. En el 2011 pasaron a 284, pero donde el sector público subió al 12.1 % del total. La regionalización pública se expresó tanto en el segundo nivel del Estado, regiones, departamentos, provincias o estados, como crecientemente en el tercer nivel, en los municipios, parroquias o cantones
Bolivia	Creación de tres universidades indígenas multiculturales correspondientes a las tres nacionalidades (aymara, quechua y guaraní) con mayor presencia en el país, con un modelo curricular más articulado al trabajo y a dichas comunidades.
Chile	Creación de 2 universidades públicas en dos regiones que aún carecían de ellas. Creación de 15 institutos tecnológicos en cada una de las regiones del país.
Ecuador	Creación de cuatro universidades centradas en la innovación y la investigación localizadas en el interior del país y con fuertes componentes internacionales y de alta calidad. Creación de 40 institutos tecnológicos de alta calidad distribuidos en el territorio nacional y focalizados en la formación de tecnólogos.
México	Entre 2006-2012, nuevas 140 IES públicas: 43 nuevas universidades tecnológicas, 34 universidades politécnicas, 23 institutos tecnológicos estatales, 22 institutos tecnológicos federales, 13 universidades públicas estatales, federales o interculturales y 5 centros regionales de formación docente. Además se crearon 96 campus de IES existentes y la Universidad Nacional a Distancia de México.
Paraguay	Se pasó de una universidad pública en 1989, a 6 en 1996 y 8 en el 2008
Perú	Hay 26 departamentos y 195 provincias en el país. Entre el 2000 y el 2011, se crearon 21 universidades públicas con lo cual se pasó a 51 universidades.
Venezuela	La cobertura universitaria en la región central pasó del 49 % en 1970, a 37 % en 1980, a 29 % en 1990 y a 25 % en el 2000. Entre 1999 y 2011 se crearon 20 nuevas universidades y 15 entre universidades politécnicas territoriales derivadas de la transformación de los institutos y colegios universitarios entre 2011 y 2014.
Uruguay	Creación de la segunda universidad nacional, radicada en el interior del país y con varias sedes y centradas en la oferta tecnológica

Fuente: Elaboración propia.

limitaciones estructurales y el impulso a una mayor oferta en términos de calidad y de cobertura. Ellas refieren al aumento de la oferta y de la matrícula en el grado a través de la incorporación de tecnologías en el aula y de la edu-

cación a distancia y virtual, y al aumento de la oferta de posgrados e investigación con lógicas internacionales y de calidad. En las instituciones también están presentes otras estrategias regionales de apoyo al aumento de la cobertura como una mayor regionalización, la constitución de redes o clúster para facilitar sinergias y mayor eficiencia, políticas proactivas de compensación social y equidad o el aumento de la oferta pública en educación tecnológica, intercultural y a distancia. Igualmente en la búsqueda de aumentar la calidad y reducir las asimetrías, destaca la irrupción de una amplia reforma de la calidad a través de enfoques centrados en la instauración de sistemas de evaluación y acreditación, en el posgrado, la innovación y la articulación con los mercados de trabajo a través de pasantías, más pertinencia y enfoques curriculares por competencia.

#### LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA Y VIRTUAL COMO UNA DE LAS RESPUESTAS

La desaceleración del crecimiento de la matrícula ha afectado en primera instancia al sector privado y facilita el aumento de ofertas de educación a distancia. Hay además un corrimiento de la demanda hacia esta modalidad, al aumentar la cobertura y el porcentaje de estudiantes que trabajan, y al incorporarse a la educación superior los sectores sociales procedentes de estratos de menos ingresos y condiciones de trabajo de vida más complejas, con más preferencia hacia modelos flexibles, con menos costos y más cercanos en el acceso a estas poblaciones. En casi todos los países, y especialmente en Brasil y México, el peso de la educación a distancia comienza a ser significativo como resultado de una política pública más proclive a esta modalidad, de estructuras de costos diferenciadas, de mayor aceptación en los mercados de trabajo y del aumento de la oferta autorizada. Hoy en varios países de la región como además República Dominicana, El Salvador o Colombia, se están aprobando reglamentos de oferta de educación no presencial, con lo cual se generan un mayor control de calidad y una menor aceptación social de la modalidad. Antes la expansión se daba como resultado de lógicas mercantiles o políticas, con menos estándares, menores presupuestos y valor de sus certificaciones, y centradas en sectores de menores ingresos. Hoy la realidad está cambiando e inclusive el modelo semipresencial tradicional de la educación a distancia está dando paso a un modelo totalmente

virtual como en México, Colombia, Argentina y Ecuador donde la legislación habilitó dichas ofertas 100 % virtuales. En México ello se expresó inclusive en la creación de ofertas públicas regionalizadas por parte de universidades virtuales de diversos Estados así como por una universidad pública a nivel nacional. Estas acciones y dinámicas se han expresado en una mayor propensión al ingreso estudiantil en programas de educación a distancia y virtual frente a la matrícula total.

En este sentido, hay un nuevo paradigma derivado de la incorporación de las TIC, que se expresa en la educación a distancia como modalidad educativa con sus diferenciaciones, que se está expandiendo rápidamente en América Latina. El centro de esta dinámica, más allá de su eficacia pedagógica, se localiza en los costos, la flexibilidad de los cursos, los cambios en las demandas y la diversificación de las ofertas. Además, es de destacar que está cambiando la propia dinámica de las economías con el creciente proceso de incorporación de tecnologías de información y comunicación digitales que impulsa nuevos accesos y formas de acceder a esta modalidad. CEPAL (2007) sostiene que en América Latina y el Caribe está emergiendo una economía donde proliferan productos digitales y redes digitales concentradas en torno a la Internet, en el marco de un nuevo escenario, donde los modos de protección de los derechos de autor y conexos, y las lógicas analógicas construidas para el mundo del papel comienzan a desmoronarse. La educación virtual en tal sentido apunta a dotar de competencias ajustadas a las nuevas realidades del trabajo.

Sin embargo, no es un proceso exento de conflictos. En Brasil, donde la educación a distancia se ha expandido con mayor fuerza, se verificó como ella generó múltiples resistencias, considerándose que la aparición de un nuevo paradigma provoca rechazos, desconfianzas en comodidades, desinstalando rutinas consolidadas, desmontando conceptos, amenazando las estructuras administrativas conservadoras e imponiendo mudanzas que son vistas muchas veces con reservas y temores.

Sin embargo, como en otros países, las resistencias políticas o normativas son cada vez menores (Mena et al., 2007; Miklos, 2008; Lupion et al., 2009) y se constatan más altos niveles de expansión de esta modalidad. Ello se muestra en los niveles de cobertura de la educación a distancia que creció desde representar el 1.3 % de la matrícula en 2000 al 5 % en 2006 y con un aumento de las modalidades virtuales (IESALC, 2006). Para 2012, la educación a distancia y virtual está en el entorno del 10 al 12 % de la

matrícula total regional, con entre 2 y 2.5 millones de estudiantes insertos en estas modalidades educativas. Tal realidad es altamente diferenciada en los distintos países, pero muestra ya la consolidación de algunas instituciones a distancia, tanto públicas como privadas, de muy alto nivel de tamaño y con porcentajes de concentración muy superiores a las medias nacionales, sobre la base de modelos educativos altamente diferenciados en función de los marcos normativos nacionales, con dominancia de formas semivirtuales o “blended learning”, pero con un rápido inicio de formas totalmente virtuales. En este escenario, el sector privado es claramente dominante, especialmente en Brasil, Argentina, Perú, Ecuador y República Dominicana.

La educación a distancia en sus diversas modalidades constituye el motor más importante del aumento de la cobertura universitaria en la región y del impulso al aumento de escala de algunas universidades. Es una de las respuestas más dinámicas al decrecimiento de la tasa de matrícula y a la búsqueda de continuar el aumento de la cobertura a escala de casi todos los países de la región. Además, a medida que se establecen regulaciones nacionales de estándares mínimos de autorización, que irrumpen nuevos proveedores internacionales desde los países desarrollados y que las agencias de evaluación y acreditación incorporan indicadores y factores para cubrir a estas modalidades, aumenta la demanda y se depuran y racionalizan las ofertas de baja calidad. Su expansión es inclusive mayor en los países donde existen sistemas de aseguramiento de la calidad con evaluación de los aprendizajes como en Brasil, México y Colombia. Tal será la realidad en Ecuador, cuya regulación está en curso de aprobarse por el Consejo de Educación Superior (CES). Si bien se mantiene una diferencia del tipo de estudiantes, se visualiza, a medida que aumenta la matrícula, una mayor similitud en edades y géneros a las estructuras de los estudiantes presenciales. En la región, uno de los factores de impulso de la expansión educativa además de las políticas ha sido la generalización de la plataforma Moodle de fuente abierta, niveles de flexibilidad normativo superiores a la formación presencial y costos y precios menores.

En los 2000, la oferta pública en Brasil y México ha sido determinante para impulsar la modalidad, tal como se produjo al inicio en los 80 con otras características en Venezuela (UNA), Colombia (UNAD) y Costa Rica (UNED). El bajo nivel de virtualización de la educación presencial como de la oferta totalmente virtual, ha limitado sin embargo aún su expansión general (Rama, 2012). En la nueva dinámica de cobertura, se aprecia que el grado

de mercantilización tiende a la baja en el sector público y que aumenta el volumen de oferta gratuita. El ingreso de una nueva oferta a distancia pública, gratuita y con baja selectividad de acceso, especialmente en México y Brasil, plantea posibles cambios significativos a futuro en la oferta privada en el mercado a distancia ante la nueva competencia gratuita. Ello impulsa mayores escalas, menores precios de las matrículas y segmentación de las ofertas, y a la vez ofertas más internacionalizadas.

#### LA REDUCIDA CAPACIDAD DE CAMBIAR EL ENFOQUE CENTRADO EN EL GRADO Y EL BAJO PESO DE LA MATRÍCULA DE POSGRADO

A escala global, a medida que se expandieron los conocimientos los sistemas universitarios han impulsado cambios a tono con nuevas demandas de trabajo, expresadas en las competencias especializadas de posgrado. Este nivel se constituye en general en uno de los ejes centrales de las transformaciones productivas a escala global por la vía aportar recursos humanos especializados y de aportar investigación e innovación. Es el motor de la rápida conformación de un capitalismo cognitivo a escala global que ha descansado en forma destacada en la propia conformación de este nivel universitario. (Rama, 2007). La dotación de egresados de posgrado contribuye a superar las estructuras productivas basadas en el uso intensivo de trabajo no capacitado o de habilidades medias, facilitando innovaciones y ofertas productivas soportadas en una mayor intensidad en el uso de capital humano y por ende en mayor densidad tecnológica. Así, los recursos humanos especializados de posgrado están a escala global en el centro de los cambios y del desarrollo de estructuras productivas soportadas en conocimientos intensivos y especializados que caracterizan la producción dominante en términos de creación de valor a escala global.

En la región inversamente, la baja expansión y diferenciación de este nivel, así como sus debilidades, han sido uno de los factores que han limitado los cambios. Tradicionalmente la matrícula universitaria latinoamericana se ha centrado en el grado y tal dinámica dominante ha mostrado fuertes dificultades para su transformación. Inclusive el peso del grado ha aumentado en los últimos años al calor de la expansión de la cobertura, reforzando una formación profesional básica con menor incidencia de la matrícula de maestrías y doctorados. Así, en América Latina, el posgrado, que representó

el 3 % del total de la matrícula en 1998, bajó al 2 % entre 1999 y el 2001, y desde el 2002 hasta el 2011 se volvió a reducir para quedar en el 1 %, según la información del Instituto de Estadística de la UNESCO. La tasa de expansión de los estudios terciarios ha sido en este sentido superior a la expansión de los estudios del nivel posgrado, como resultado de una visión que ha continuado privilegiando el acceso y la cobertura, y a su vez con elevadas tasas de deserción.

La escasa cobertura de los posgrados es un fenómeno diverso que remite tanto a los reducidos niveles de egreso en el grado, los tipos de demanda del aparato productivo, las bajas exigencias de formación de los sistemas de aseguramiento de la calidad por la docencia, un ingreso profesional legal a nivel del grado en los mercados de trabajo –con la única excepción de los médicos– y bajos niveles de remuneración en los mercados de trabajo asociados a las certificaciones superiores.

La baja cobertura del posgrado es también facilitada por el carácter arancelado de los estudios de posgrado en el sector público en casi toda la región. Salvo en el caso de Brasil donde el acceso en el –pequeño– sector público es gratuito y una selección en base a cupos y evaluaciones, en el resto del continente lo dominante es el acceso arancelado. La política pública, sin embargo, ha buscado a través de becas o accesos específicos gratuitos compensar estas debilidades y aumentar los accesos y la cobertura en este nivel, y especialmente de los estudios académicos. En Uruguay los posgrados públicos son categorizados en académicos, que pasan a ser gratuitos, o en profesionales, que se cobran y compiten con el sector privado. En Argentina, algunas Facultades ofrecen gratuitamente –o con muy bajos precios– los estudios de maestría y doctorado académicos y hay un movimiento académico en esa dirección. En Brasil y en México hay gratuidad, en otros países hay sistemas de becas en las instituciones, especialmente en los programas académicos o aranceles muy bajos. Sin embargo, más allá de estos casos –que continúan creciente y entran ahora en limitaciones presupuestales– hay una dinámica marcada caracterizada por baja oferta de posgrados gratuitos. La lógica del ingreso obligatorio al mercado profesional de trabajo con posgrado de los médicos, hace que en muchos países las especializaciones –maestrías de hecho– médicas se constituyan como un porcentaje importante de la matrícula de posgrado. Estas aun cuando son predominantemente gratuitas, tienen en general una contraprestación en trabajo en el sector hospitalario público, mostrando nuevas formas de arancelamiento.

El carácter en general no gratuito, la baja oferta y los niveles de calidad asimétricos frente a los estándares internacionales, marcan también la pauta de la existencia de una fuerte movilidad académica de salida de la región a nivel de posgrado. Ello al tiempo que crea capital humano y mejora las competencias a futuro, al tiempo incluye una potencial pérdida de recursos humanos que no regresan en un contexto inverso donde en los países centrales se busca la absorción de recursos humanos altamente capacitados. También estos flujos unidireccionales impactan en la baja capacidad de creación de capacidades locales y su contribución externa. La movilidad es determinante en los programas de posgrado de los países centrales. En España, por ejemplo, en el 2012 la matrícula extranjera alcanzó al 3.6 % del total, en tanto que su incidencia en la matrícula de maestría representó el 17.6 % del total, con 19 863 estudiantes extranjeros, en su mayoría de nuestra región. Esta dinámica parece constituirse en uno de los ejes del sistema educativo global en construcción caracterizado por una división internacional del trabajo académico entre los sistemas de educación superior a escala global (Acevedo, 2007; Meyer y Ramírez, 2010). En este sistema globalizado los posgrados tienen una mayor tendencia a instalarse en los países centrales favorecidos por la alta calidad y los altos flujos estudiantiles desde los países en desarrollo.

El bajo peso del posgrado en la matrícula a escala regional muestra además una alta heterogeneidad entre países, siendo mayor su incidencia en los sistemas de educación superior más grandes, y con mayor diferenciación de sus ofertas y de cobertura, gracias a escalas más amplias y a la mayor complejidad de sus mercados de trabajo. Así, por ejemplo, mientras que en República Dominicana el posgrado es apenas el 1.6 % de la matrícula, en Argentina alcanza el 6.49 % y México es el país con mayor incidencia del posgrado.

La falta de diversificación de los sistemas de posgrados en términos de amplitud de niveles y de ofertas, así como la existencia de asimetrías internacionales en el valor de sus certificaciones constituye un elemento que facilita una emigración académica. En tal sentido una parte de la matrícula de posgrado de América Latina está internacionalizada frente al exterior como al interior del continente fundamentalmente en México, Argentina y Brasil. En posgrado, la movilidad académica tiende a ser estructural ante la dificultad local de ofertar en todos los campos disciplinarios. Sin embargo, los menores estándares de la oferta en la región —e inclusive sus estructuras y arquitecturas organizacionales de los niveles diferenciada— limita el

reconocimiento de las certificaciones y por ende la propia movilidad de posgrado y la conformación de escalas superiores de los diversos programas locales gracias a la presencia de estudiantes extranjeros tal como acontece en los países desarrollados. Ello hace que el flujo de salida de estudiantes sea superior a su ingreso en toda la región.

La oferta del sector privado ha aumentado continuamente su peso también en la matrícula de los programas de posgrado, siendo ya mayoría regionalmente. En Centroamérica –incluido Belice– y República Dominicana, por ejemplo, para el 2012, la oferta de posgrados de las universidades públicas era el 45 % de los programas ofertados en el país, que alcanzaban a 2 172, siendo de las privadas el restante 55 % (Alarcón, 2013). La situación es altamente diferenciada: en Brasil, por ejemplo, la dominancia del posgrado en el sector público se asocia a un modelo nacional de educación superior que privilegia el posgrado y la investigación con altos niveles de calidad y limitaciones a maestrías y doctorados privados sin calidad. Tal limitación interna ha impulsado una fuerte movilidad académica al interior de Mercosur con la finalidad de realizar posgrados sin las mismas exigencias. Esta diferenciación de estándares entre Brasil y los socios del Mercosur determinó la derogación de hecho del Protocolo Educativo que promovía el reconocimiento automático de las titulaciones a efectos académico.

En general las maestrías, doctorados y posdoctorados, constituyen un enfoque centrado en la investigación y de alta formación de conocimientos especializados. Sin embargo, la característica de los posgrados muestra el dominio de una oferta privada, baja cantidad de doctorados, preeminencia de ofertas en áreas profesionales y la ausencia de articulación a la investigación y reducida acreditación. Ello marca una dinámica universitaria dominante en la formación de capital humano especializada y baja en la formación especializada y aún menor en la investigación.

### *El aumento de la oferta doctoral y el mayor impulso a la investigación*

El doctorado o nivel 8 en la clasificación de UNESCO (CINE 2011) constituye un caso especial de análisis por su creciente importancia en los sistemas universitarios asociado a la investigación, al aumento de exigencias de la formación docente y a indicadores del aseguramiento de la calidad. Los ranking de universidades –en tanto sistemas de evaluación– también asig-

nan un peso destacado a la presencia de doctores en el egreso, el estudio o la actividad docente. En estos contextos se aprecia que la cobertura en este nivel –o segundo ciclo al interior del posgrado– es muy escasa, pero que al tiempo está creciendo en términos de matrícula y de egreso a escala global y también en América Latina.

Aunque el crecimiento de los posgrados en la última década ha continuado pero con menor intensidad relativa que en los noventa, el doctorado ha sido el nivel que más ha crecido con la excepción de Brasil y Chile donde se observa una mayor elitización y selección en base a calidad e investigación. En caso de Brasil por ejemplo, las exigencias para autorizar un doctorado son muy elevadas y a la vez, no se puede ser universidad sino se tiene doctorado. No en balde al tiempo es el país donde la producción académica y la investigación es la más alta más allá de las dimensiones del país.

**Cuadro 3.** Matrícula de doctorado en América Latina

PAÍS	2000	2005	2010	2012	INCREMENTO INTERANUAL	INCIDENCIA REGIONAL
Argentina	5 983	4 981	18 248	22 787	11.8 %	14.3 %
Brasil	87 083	119 141	64 588	79 478	-0.76 %	49.9 %
Chile	7 705	2 496	4 055	4 328	-4.7 %	2.7 %
Colombia		961	2 326	3 063	18 %	1.9 %
Cuba	1 428	2 511	5 254	5 384	11.7 %	3.4 %
Salvador	12	16	139	160	24 %	0.1 %
México	8 407	13 081	20 870	26 089	9.9 %	16.4 %
Panamá	110	129	196	185	4.4 %	0.11 %
Uruguay		67	227		27.6 %	0.16 %
América Latina	129 758	161 632	134 036	159 037	1.71 %	100 %

Fuente: [www.ricyt.org](http://www.ricyt.org)

El doctorado tiene una elevada heterogeneidad a escala regional con fuertes diferencias de dinámicas, de políticas, de cobertura y de calidad en los diversos países. Fundamentalmente entre doctorados muy profesionales y sin control de calidad o articulación a la investigación, frente a doctorados de mayor dedicación y centrados en la investigación. Regionalmente el doctorado con un crecimiento anual de apenas el 1.71 %, muestra un

crecimiento muy menor a la matrícula de grado, lo cual ha derivado en su menor incidencia en la cobertura regional de la educación superior, pero con diferencias nacionales dado que en todos los países con las excepciones referidas, la matrícula de doctorado ha subido e inclusive en forma superior al incremento de la matrícula del grado. Pero más allá de su escaso crecimiento regional y su crecimiento diferenciado, se aprecia la alta concentración en unos pocos países, en tanto Brasil, México y Argentina concentran el 80.7% de la matrícula de doctorados a nivel regional.

Más allá del leve aumento de la matrícula, se constata un aumento significativo de la eficiencia de titulación como resultado del aumento muy superior de los egresos. Este aumento de la tasa de graduación de los doctores ha sido 37% superior entre el año 1990 y el 2011 frente a la tasa de graduados de los magister, permitiendo que la incidencia de la graduación del doctorado aumente en 132% en el período. En tal sentido, en 21 años, el egreso de doctores tuvo un aumento interanual del 19% pasando su incidencia en los egresados totales de maestría y doctorado del 6% al 14% como se aprecia a continuación.

**Cuadro 4.** Graduados de América Latina (maestría y doctorado)

AÑO	1990	1995	2000	2005	2011	INCREMENTO INTERANUAL
Total	8 780	11 452	26 291	84 153	147 749	14.4 %
Graduados Maestría	8 248	10 452	24 309	71 084	126 966	13.9 %
Graduados Doctorado	532	1 007	1 982	13 069	20 783	19.07 %
% Doctores	6.05 %	8.79 %	7.53 %	15.53 %	14.06 %	

Fuente: [www.ricyt.org](http://www.ricyt.org)

El aumento del egreso a nivel del doctorado no esconde el alto carácter relativo de élite de la cobertura, y su incidencia en el marco de la población económicamente activa es aún muy reducida. A escala global la población de más de 25 años con título de doctorado para el 2013, era escasa y altamente diferenciada globalmente: Estados Unidos con 1.68%, Suecia con 1.16%; y Finlandia con 1% encabezaban la lista, en tanto que en la región, los datos mostraban a Uruguay con 0.06%, México con 0.09%, Panamá con 0.26%, Cuba con 0.36% y Puerto Rico con 0.74%. El perfil predominantemente aca-

démico y de investigación, el bajo impacto de los sistemas de aseguramiento de la calidad en relación a las exigencias de formación doctoral docente, la ausencia de exigencias de este nivel para el ingreso a la carrera docente y sus bajos estímulos salariales en la carrera docente con excepción de Brasil y Ecuador, así como las limitaciones en los egresos de los ciclos anterior y las limitaciones a la oferta, impactan en la lenta expansión de la cobertura de este nivel en la región. Sin embargo, al tiempo que aún se requiere aumentar su cobertura para aumentar los niveles de formación especializada y de investigación, ya los doctorados están comenzando a dejar de ser el fin de la pirámide académica ante la aparición del posdoctorado como parte de la expansión del conocimiento. En este nivel, sólo dedicado a la investigación, la región es aún más asimétrica y marginal a escala global, y muy pocas universidades tienen programas y a la vez, se carece en las normativas nacionales en casi toda la región de regulación o de incentivo en este nivel.

## CONCLUSIONES

El nuevo escenario marcado por un cambio en los sistemas económicos mundiales, pone a la región, y especialmente a algunos países que han alcanzado un estudio de renta media, ante una trampa para lograr continuar un crecimiento sustentable, dado por cuellos de botellas que tienen una fuerte asociación con los sistemas educativos. La demanda de una masificación de los egresos y un significativo incremento en los niveles de calidad y en el impulso a sistemas de investigación, impone lentamente nuevas demandas de cambios en la política públicas y nuevas tensiones ante sistemas estructuralmente desarrollados sobre bases altamente débiles en términos de equidad y calidad. Tales dinámicas parecen mostrar fuertes impulsos hacia la introducción de la educación a distancia y sistemas de posgrado con orientación creciente a la investigación. Estos procesos en curso atraviesan a los diversos países de la región y se tornan más sensibles en el contexto de las crecientes y futuras limitaciones de los recursos. Pero al tiempo, son los únicos mecanismos para lograr mantener una dinámica económica de crecimiento sustentado exclusivamente en los cambios de los precios internacionales que parece haberse agotado de y que requerirá incorporar más capital humano especializado, innovación e investigación, para permitirle mantener el dinamismo que tuvo en años recientes.



## CAPÍTULO 9

# Las transformaciones en la gobernanza universitaria en América Latina

### LAS UNIVERSIDADES COMO ORGANIZACIONES COMPLEJAS

Desde el enfoque funcionalista, la universidad se constituye en una respuesta a las demandas de la sociedad, que no son homogéneas, sino que son diversas y que tienden a diferenciarse constantemente en el marco del creciente proceso de complejización. Tales diferenciaciones institucionales se desarrollan sobre orientaciones comunes dadas por una creciente articulación de las universidades a los distintos mercados universitarios, un aumento de la competencia, la introducción de mecanismos que impulsan una mayor eficiencia en la gestión y un mayor impulso a la investigación y la asociación a las empresas. Esta mayor articulación a las lógicas sociales han sido vistas como resultado de tres movimientos: (a) la fragmentación de los campos disciplinarios como resultado de una tendencia centrífuga inherente a la expansión de las especialidades, que promueve la diferenciación interna de las estructuras organizacionales para dar cabida a tales conocimientos; (b) el aumento de la diversidad de demandas de las sociedades que a su vez se incrementan por el aumento de la división social y técnica del trabajo impulsada por la tecnología y los cambios políticos y socioculturales; y (c) el aumento de actores al interior de las instituciones y de los sistemas de educación superior con disparidad de intereses, estrategias y acciones.

Estos movimientos no son simples procesos mecánicos, sino que son resultado de que las dinámicas universitarias se gestan bajo sistemas complejos donde intervienen elementos simbólicos (conocimientos, creencias), sociales

(individuos, grupos corporativos y partidos políticos), y mediante estructuras diversas por complejidad de sus procesos educativos entre los cuales cambios en el currículo y distintas respuestas a las demandas. Sin embargo, podemos reducir estos diversos componentes de cambio, remitiéndolos a impulsos procedentes desde el conocimiento (expansión y fraccionamiento del conocimiento), desde el mercado (diferenciación de demandas asociadas a la división social y técnica del trabajo y las perspectivas futuras) y desde la política (visiones sobre el rol de la universidad, paradigmas ideológicos, expresión de intereses específicos y de síntesis particulares diferenciadas).

Este enfoque para analizar las transformaciones al interior de las universidades se correlacionan con el llamado el triángulo de regulación de Trow dado por la academia, el gobierno y el mercado. Sin embargo, estos “imanes reformadores” sobre el cual se mueven las instituciones, se han ampliado y diferenciado como resultado de la creciente complejización en el capitalismo cognitivo y se han adicionado otros dos nuevos ejes de regulación –y por ende de impulsor de cambios– procedentes del ámbito internacional y del ámbito social (Rama, 2010). Son dos nuevos componentes y factores que han ingresado muy rápidamente en la regulación de la educación superior, cuyos resultados a su vez, aumentan la propia complejidad de la educación superior, así como las múltiples tensiones reguladoras con nuevos actores participantes en la formulación de políticas. Las características de estos dos impulsores reguladores son:

#### *Lo internacional como nuevo eje regulador*

Este impulsor deriva de una dinámica hacia la conformación de un sistema educativo global, que se construye bajo componentes que se mueven tanto hacia una homogenización y convergencia internacional de los sistemas educativos, como a la vez hacia una divergencia y diferenciación entre los sistemas nacionales en el contexto internacional. Ambas variables en distintas direcciones se constituyen en un nuevo eje de impulsos transformaciones y tensiones político-académicas, al interior de los sistemas educativas y particularmente de los universitarios. Aunque las variables nacionales tienden a ser determinantes en la regulación educativa local frente a los impulsores internacionales como se ha sostenido, sin embargo, cada vez con más intensidad los componentes internacionales se tornan más importantes en

la modelización y reestructuración de los sistemas universitarios locales. (Azevedo 2007; Meyer, 2007 y 2009). Entre estos componentes reguladores internacionales se destacan los convenios y convenciones internacionales, los acuerdos regionales o bilaterales de integración o de libre comercio, así como otras regulaciones que desde el exterior impactan en las instituciones, entre los cuales destacan crecientemente las acreditaciones y los rankings internacionales como expresiones de estándares, políticas y prácticas globalizadas. Ello se expresa también en la irrupción de nuevos actores competitivos nuevos proveedores que se instalan localmente o en forma transfronteriza, como las universidades globales y en red. Igualmente impactan las internacionalizaciones de universidades de investigación en la búsqueda de atracción de estudiantes y docentes que buscan más calidad y reducir las distintas asimetrías locales en sus aprendizajes frente a los aprendizajes en el extranjero.

#### *La sociedad como nuevo eje regulador educativo*

Este componente refiere al ingreso de nuevos sectores y actores provenientes de la sociedad civil en la regulación de la educación superior. Ellos tienden a diversidad de actores y formas de expresión entre los cuales destacan los sistemas de aseguramiento de la calidad, los colegios profesionales o los consejos nacionales y regionales de educación superior en los países, todos los cuales se conforman como ámbitos con enfoques distintos a los provenientes de los académicos, los gobiernos o los mercados. La sociedad civil como un actor protagónico creciente se expresa en múltiples dimensiones sociales, culturales y políticas, que en general promueven una mayor articulación y pertinencia de las universidades a las demandas sociales. Ellos expresan un espacio amorfo e impreciso de actores sociales que comienzan a impactar directa e indirectamente en políticas, dinámicas y formas de organización de los sistemas de educación superior, que dejan de ser sistemas autoreferenciados y autónomos.

Estos dos componentes se agregan, como ámbitos y centros de poder y de representación a los anteriores. Estos también a su vez están insertos en una diferenciación, expansión y complejización, y junto a los tres ejes tradicionales referidos –académicos, de mercados y gubernamentales– amplían las fuerzas modeladoras y transformadoras de los sistemas de educación superior y de las organizaciones internas de las universidades. Todos ellos

en general contradictoriamente impactan en la tendencia estructural a la reducción de la capacidad de acción autónoma por parte de las universidades, las cuales ven sus acciones independientes limitadas, en medios de tensas dinámicas de resistencia y a la vez de amoldamiento y adaptación interna a esos impulsos externos. La complejización de la regulación externa con los nuevos actores, demandas e instrumentos, aumenta la propia complejidad de las universidades en tanto impulsa la introducción de nuevas normas con nuevos y viejos actores. Es este un proceso que impacta sobre las formas de gobernanza universitaria, al alterarse las estructuras internas, las políticas institucionales, las articulaciones externas y los poderes relativos de los diversos actores internos en las universidades.

Esta complejización y diferenciación de las regulaciones externas se suma a las crecientes determinantes de los entornos, que chocan contra el funcionamiento tradicional de las universidades, su reducida complejidad en las formas de gestión y de estructuras simples de decisión. Ello van obligando a introducir cambios en sus modelos de gobernanza por nuevas funciones y perspectivas académicas así como estructuras organizativas para responder a impulsores y actores internos y externos. Este núcleo problemático contemporáneo ha llevado a concentrar la reflexión sobre las transformaciones institucionales y sus propias dificultades de gobernanza universitaria.

#### DIVERSIDAD DE MODELOS HISTÓRICOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN UNIVERSITARIA

La dinámica anterior comienza a chocar contra los modelos tradicionales de las universidades. Históricamente las universidades a escala global han desarrollado diversos modelos de organización y de gestión, con sus basamentos históricos y políticos en las diversas regiones, que les permitió estructurar modelos sistémicos universitarios altamente diferenciados. Ellos expresaron formas de gobernanza diferenciadas, en términos de acciones y de las formas de ejercer el poder y el gobierno corporativo. Igualmente respondieron a realidades socioeconómicas diferentes y se caracterizaron por distintos niveles de gobernanza, no sólo en términos de gestión y estructuras organizativas, sino de ejercicio del poder y de la hegemonía por parte de determinados actores universitarios y extrauniversitarios. Son modelos sin embargo que muestran una estrecha correlación entre gestión, estructura de poder y tipo

de articulación entre universidades y sus sociedades respectivas más allá de sus diferencias.

- a. *Modelo continental europeo.* Se caracteriza por una fuerte influencia de los organismos de Estado en el gobierno de las instituciones, combinado con la autoridad de los profesores en la base. Este modelo de origen napoleónico fue una derivación de la Revolución Francesa que otorgo un rol decisivo al Estado, regulando las profesiones, centralizando la potestad de otorgar la facultad de certificar conocimientos y promoviendo la formación de cuadros profesionales para la gestión estatal. Las grandes escuelas creadas por Napoleón en Francia buscaban la conformación de una élite funcional del Estado en paralelo a su proceso de centralización. El Estado pasó a tener un cuerpo de funcionarios regulando la educación, y al mismo tiempo le dio a las IES un rol fundamental como creadoras de sus élites de funcionarios a cargo de la gestión del Estado, y por ende de la sociedad. El Estado se constituía en el centro del poder y su burocracia supervisaba todos los aspectos administrativos e inclusive decidía la creación de cátedras y el nombramiento de funcionarios, que hacían carrera no en la universidad sino en un repartición del Estado como servidores públicos.
- b. *Modelo alemán.* Se sustenta en la separación entre docencia e investigación y un fuerte nivel de regionalización en el cual las fuerzas políticas locales tenían cuotas importantes de poder en la gestión institucional. Se estructuró además a partir de la creación de la Universidad de Berlín, que creó un modelo de institución, y por ende de gestión, que si bien se focalizaba en la tradición académica clásica, no se afincaba en la reproducción del conocimiento a través del rol docente, sino en la creación de conocimiento a través de la investigación. El poder en la institución en el entorno académico, descansa en estos actores. Tal modelo universitario, tendrá como eje no las facultades sino los departamentos en función de áreas disciplinarias, y la docencia se basará en el seminario como modalidad de promover los aprendizajes. La estructura de departamentos, distribuirá los factores de poder más dispersamente en el campo universitario, reafirmará el poder en la base académica y propenderá a una mayor integración entre las diversas disciplinas. El modelo supone que la ciencia se cultiva en las academias, es decir, entre los maestros ya consagrados a ella que se

constituyen en actores con mayor cuotas de poder en las instituciones. Para los profesores se concibe una nueva estructura de poder académico, el departamento, que se estructura alrededor de un campo de conocimiento y está orientado a la investigación. Todo profesor que ingresa como miembro de un departamento, automáticamente pasa a ser también miembro de la academia correspondiente. La facultad es quien solicita a los departamentos los profesores que necesite para cubrir los requerimientos académicos emanados del currículum. Los estudiantes, por el contrario, separados de estos centros de poder, inician sus primeros ejercicios intelectuales, en el *Gimnasium*. La universidad se concibe en la reunión de ambos contingentes con distintos roles y ámbitos de acciones. Los profesores, expertos en las diferentes ciencias, están reunidos según sus propias disciplinas y las Facultades acogen a los estudiantes, a quienes se les impone un currículum de sus aprendizajes.

- c. *Modelo norteamericano*. Es un sistema estructurado con base en el funcionamiento de Juntas de Gobierno (Board of Trustees) con un fuerte y decisivo papel en la gestión institucional y una separación de la dinámica académica. Estos son nombrados por los propietarios (Estados o asociaciones civiles) y son autónomos a la propiedad y a la academia, y su rol es gestionar bajo un poder delegado pero importante en la gestión. Las universidades se tienden a especializar, y tanto públicas como privadas, tienen en general un modelo de interés público sin fines de lucro con una organización y gestión similar que separa y jerarquiza el poder entre gestores y académicos. Es un sistema altamente especializado, selectivo y competitivo, donde las instituciones seleccionan sus alumnos, estos sus universidades y sus materias, y por ende sus profesores deben competir por los alumnos y también por las universidades. Se financian por matrículas diferenciadas y el apoyo público es a través del financiamiento de la investigación y de becas personales. Los títulos no tienen validez profesional y la licencia profesional es una función pública que delegan los Estados en los colegios profesionales, que son actores relevantes, al establecer exámenes para el ejercicio de las profesiones. Al interior de la institución la separación de la base académica respecto a la gestión administrativa designada externamente, deriva en un proceso de negociación permanente entre el poder epistemológico (academia) y el poder deontológico

(burocracia) que tienden a una cogestión y trabajo compartido, pero donde el marco dominante descansa en los administradores. Estos además son predominantemente nombrados y supervisados desde afuera de la universidad.

Es un modelo de “multiversidad” donde la gestión y la propia organización interna está vinculada a agentes privados emprendedores que venden sus servicios educativos. El órgano colegiado público o privado, nombrado por el gobernador o la Junta de instituciones filantrópicas, gestiona la institución y designa el Rector, que tiene como tarea cumplir los objetivos que traza el órgano colegiado, y en cuya instrumentación éste deberá negociar con los cuerpos académicos. La estructura administrativa de gestión cotidiana, aunque proviene de la academia, se ha autonomizado y responde al Rector que designa los cargos, en algunos casos como selección de las propuestas formuladas desde el ámbito académico de la institución y en otros casos directamente o por concurso. La planificación estratégica y las líneas centrales provienen del órgano colegiado, en tanto que la ejecución cotidiana queda en el marco de los equipos gerenciales de la universidad.

Es un modelo jerarquizado de estructuras de poder y que a la vez se estructura sobre la base de una alta competitividad de las diversas unidades y de multiplicidad de sistemas de control, tanto dentro del campo universitario como fundamentalmente desde fuera de la institución, y que se constituyen en mecanismos de control, de incentivo de la calidad y de eficiencia en la prestación de los servicios. Sin estructuras múltiples de regulación externa con estándares y que se constituye su cumplimiento en la base de los salarios y del acceso a fondos externos. Este modelo universitario americano se complementa con una extensa red que es el sistema de colegios, que está en la base de la pirámide, facilitando la estratificación institucional y sobre este descansan, como en el modelo alemán, las universidades de posgrado y de investigación, públicas o privadas, así como las instituciones de élite con alto poder y recursos.

Es un sistema dotado de una alta jerarquización de instituciones diferentes que finalmente permiten al acceso a todos en función de méritos y recursos, con alta movilidad y que ha gestado un modelo universitario innovador, con alta complejización de sus estructuras, mayor internacionalización, estándares de calidad más rígidos, mayor

flexibilidad, mayores orientaciones mercantiles y competitivas, y un peso focalizado en la producción de nuevo conocimiento en coordinación con las empresas privadas y premios a los académicos y con altos recursos públicos competitivos y bajo sistemas de becas o préstamos a los estudiantes, muchas veces asociados a los resultados de sus aprendizajes.

- d. *Modelo japonés*. Es el resultado de una combinación del modelo europeo caracterizado por el alto peso del Estado, con el norteamericano caracterizado por los consejeros designados para la gestión, pero que agrega una presencia privada dominante. Es un modelo dual de poder fragmentado y especializado como resultado de un proceso histórico marcado por la restauración Meiji en el siglo XIX y que produjo una fuerte modernización social y renovación universitaria y que tomó partes del modelo Francés y Alemán de investigación pero también facilitó una expansión de universidades privadas, asociadas a los grandes grupos empresariales *zaibatsu* derivados de la transformación de las estructuras feudales. Este modelo expandió la investigación en las universidades públicas de élite, y la docencia profesional en las universidades privadas con fuerte control por el Estado. En tal contexto se crearon las Universidades de Tokio (1886) y Kioto (1897) públicas y Keio (1890) y Waseda (1905) privadas, vinculadas a los llamados *Zaibatsu* que derivaran de las estructuras feudales. Luego de la 2 Guerra, en el marco de la ocupación militar se le agregó el esquema americano de un primer ciclo universitario articulado sobre los junior colleges y de universidades de cuatro años, que se complementaron a un modelo de poder público-privado diferenciado.
- e. *Modelo soviético y cubano*. Históricamente se caracterizó por ser un servicio estatal derivado del modelo napoleónico donde las Universidades se estructuraron como brazos del aparato estatal focalizadas en la docencia, en tanto que la investigación se localizó en centros de investigación que dependían de las Academias de Ciencia, con baja articulación al mercado. Las universidades tienen doble adscripción con baja autonomía a los ministerios de educación y planificación los que fijan sus parámetros de funcionamiento, sus nombramientos, los objetivos y resultados esperados, así como salarios, ofertas o recursos. Funcionan como aparatos del Estado con escasa autonomía y sin competencia

f. *Modelo Latinoamericano*. Se caracteriza por un alto grado de autonomía en la gestión de la institución respecto al Estado que es el financiador, bajo un modelo colegiado de cogobierno con escaso peso de actores externos dentro de la organización y que funciona de hecho como una cooperativa interna (Bernasconi) en términos de poder entre los diversos actores internos, lo cual facilita una dinámica con gran consenso interno, la confrontación externa por el presupuesto y una baja eficiencia en tanto la gestión recae en los propios cuerpos académicos. Este modelo impone una negociación entre pares para la gestión que resulta complejo para imponer cambios, promoviendo sistemas mesocráticos y altamente normativizados internamente. La estructura de organización institucional y de organización del poder en las universidades públicas latinoamericanas, ha estado marcado por la autonomía, el cogobierno, la gratuidad y el enfoque profesional de la formación. Ello se reafirma en un modelo académico de base centrado en las Facultades y donde el poder se concentra en el Consejo Universitario, como expresión de todos los sectores académicos y participantes en el quehacer universitario. El funcionamiento cotidiano de la gestión se desarrolla en una permanente negociación de cuotas de poderes formales e informales entre docentes, empleados, estudiantes, graduados, autoridades, obreros, etc., variando en cada país la incidencia de estos sectores. Es una estructura de gobernanza que crea una dinámica donde el Consejo Universitario, tienden a unificar los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la gestión universitaria. Los ingresos son externos a la institución, facilitando los consensos internos e impulsando modelos de gratuidad, en tanto la cogestión no se puede basar en un esquema en el cual uno de los gestores (estudiantes) es a la vez el financiador del otro (los docentes y administrativos) en el marco de un poder compartido.

En este modelo regional, la estructura tiende a ser altamente homogénea y normada en todas sus características y también en su calidad a través de una carrera docente igualitaria con claros mecanismos de ascenso por antigüedad predominantemente buscando limitar las diferencias internas. Es un funcionamiento altamente normativizado que ha creado una urdimbre legislativa en el marco de un sistema de renovación periódica de autoridades.

Sin embargo, estos modelos referidos son resultados históricos de construcciones sociales y políticas que han construido formas de

gobernanza asociadas a una particular forma de poder y de su ejercicio por los diversos actores. En ellos, la gobernanza está dada por un enfoque nacional, bien sea su predominancia estatal, académica o de mercado. También el eje social es reducido, al ser funcionar en forma altamente endogámica y auto referencial. Tal vez sólo el modelo americano ha incluido más actores externos, en tanto tiene un mayor acento en la regulación impulsada por el mercado.

### LA COMPLEJIZACIÓN DE LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA

En general la gobernanza es un concepto de carácter difuso no existiendo una definición concordada. Ganga, Romero y Quiroz (2013), la define como un conjunto de procesos, costumbres, políticas y estructuras, suficientemente reguladas y coordinadas hacia una orientación al bienestar de la sociedad. Según Popovsky (2011) son las estructuras y procesos que proveen un marco cultural, legal y administrativo dentro del cual se distribuye al poder. En la línea del análisis centrado en el poder, Atario y Camou (2011), definen a la gobernanza como el entramado de reglas y prácticas que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una institución académica. Brunner (2011) por su parte la asocia a la articulación en términos de poder entre la gestión y las estructuras organizacionales. Siguiendo estos enfoques la concebimos como la forma en la cual se ejerce, se comparte y se distribuye el poder y el gobierno en las instituciones entre los diversos actores y a través de las estructuras creadas para tal fin.

Esta gobernanza, es una forma en la cual se manifiesta y ejerce el poder al interior de un modelo universitario específicos que define el contexto de las reglas y los actores dentro de cuyos límites universitarios se expresan en varias formas de gobernanza. Dentro de las estructuraciones históricas referidas se diferencian las gobernanzas en función del tipo de estructura, ejercicio y distribución de los poderes. Las tradicionales acepciones de poder suave o fuerte, o de consenso o coacción como forma de ejercicio, se desarrollan al interior de los distintos modelos universitarios. Estas formas de ejercicio del poder en general son los mecanismos de ejercicio del poder al interior de las estructuras universitarias. Ellas son las siguientes:

- *Modelo formal de ejercicio del poder.* Se caracteriza por un marco fuertemente normativista en el ejercicio de la gestión con una burocracia para su ejecución. Esta en cuanto tal tiene sus propios objetivos como grupo de interés. En muchas instituciones tiene una representación en los órganos de poder de los Consejos Universitarios y fuerte organización corporativa gremial
- *Modelo colegial de ejercicio del poder.* Se caracteriza por un sistema de resolución y articulación de grupos de poder internos que promueve una elevada cantidad de ámbitos de resolución de consensos universitarios. Los diversos estamentos tienden a participar en todos los niveles de poder de la institución en forma colegiada
- *Modelo político de ejercicio del poder.* En éste la organización y la gestión derivan de variables políticas asociadas a la construcción de consensos con dependencia directa e indirecta de grupos políticos. Los actores internos actúan como correas de transmisión de la política nacional
- *Modelo subjetivo de ejercicio del poder.* Es éste un modelo jerárquico centralizado cuyas decisiones se localizan en la cabeza y en sus propios intereses. Tiende a ser dominante en las instituciones privadas familiares
- *Modelo ambiguo de ejercicio del poder.* En este no existe un modelo único sino una superposición de los modelos anteriores, y se da en general en instituciones muy grandes con muchos centros de referencia y por ende de poder y en el marco de la ausencia de capacidad de coacción de los niveles superiores.
- *Modelo cultural de ejercicio del poder.* Corresponde a modelos conservadores y tradicionales en los cuales el ejercicio del poder esta laudado en las prácticas históricas legitimadas y en la cultura organizacional derivada de ello.

En el ejercicio del poder las formas de coacción y consenso, se combinan y desarrollan al interior de los modelos definidos. Estas son las formas por las cuales se realizan los fines de las políticas establecidas. En los últimos tiempos, al interior de las IES, se ha producido un aumento de la complejización de su dinámica de funcionamiento y de ejercicio del gobierno en términos de una mayor diversidad de campos disciplinarios y profesionales incluyendo enfoques interdisciplinarios, así como de pluralidad de mercados, misiones, modalidades y niveles, así como de actores y visiones. Ellos

impulsan cambios en la propia organización universitaria para ajustarse a dichas nuevas realidades. Este proceso ha sido visto predominantemente como un corrimiento hacia la dominancia del eje de mercado en los países centrales. A diferencia en América Latina, ello ha sido visto como un proceso hacia una mayor preponderancia de los gobiernos. Hay además una creciente inclusión de componentes internacionales y sociales en los ejes de las políticas. El cambio y el agregado de importancia de nuevos componentes es una de las tendencias dominantes en las transformaciones de la gobernanza. Para Sánchez Martínez (2011) la atención creciente a la gobernanza refiere a que es el factor que puede facilitar o impulsar la calidad del gobierno en el contexto de esa complejidad. Se sostiene que los cambios societarios y la conformación de una economía cuya dinámica crecientemente pasa a estar asociada a la innovación y el capital humano especializado, han contribuido a introducir cambios con nuevos enfoques en relación a la organización y a las formas de gestión de las universidades en el marco de las demandas de articulación de las instituciones a los distintos mercados universitarios de conocimiento. Bajo este enfoque, la gobernanza sería la forma de ejercicio del poder para responder a los desafíos contemporáneos. En este escenario las reformas organizacionales y de gestión, también son incentivadas por la expansión, renovación y obsolescencia del conocimiento, que incrementan las tradicionales lógicas de fraccionamiento de las unidades académicas al interior de las universidades. A su vez, el aumento y la diferenciación de los mercados universitarios con el aumento de las demandas también derivó en distintas ofertas así como en mayores escalas de las universidades, complejizado su tradicional gestión institucional.

El análisis tradicional de la gestión universitaria se ha centrado en la realización de reformas internas asociadas a facilitar procesos de diferenciación impulsadas por los cuerpos académicos, con miras a responder a las demandas externas –fundamentalmente de los mercados y los conocimientos–. Estos procesos han sido la base del ajuste de las instituciones a sus realidades. Sin embargo, estas reformas internas, no alteran las estructuras fundamentales, sino que las complejizan, haciendo más ineficiente las formas tradicionales de su gobernanza institucional.

Hemos analizado (Rama, 2011) cómo éstas reformas cotidianas en las estructuras de las universidades públicas en América Latina asociadas a su masificación y democratización, han ido alterando parte de sus estructuras, pero no los modelos generales de gobernanza:

Estas instituciones en general recorrieron un proceso de masificación que se expresó en una amplia apertura a nuevos estudiantes a través de un ingreso gratuito e irrestricto; la diferenciación institucional y disciplinaria a su interior mediante la creación sucesiva de Facultades, Escuelas y Departamentos; una renovación de su planta física al construir “campus universitarios”; una expansión de los procesos de democratización internos a través de normas de ascenso, sistema de apoyo estudiantil, mayor participación y descentralización interna en el poder universitario a todos los sectores; la lenta ampliación de los niveles de cogestión con la incorporación directa o indirecta de nuevos actores en la gestión (egresados, obreros, administrativos, colegios profesionales), con creciente igualdad de representación, y finalmente una regionalización a través del establecimiento de sedes en el interior de sus respectivos países, también con algún nivel de incidencia de los sectores sociales de las regiones en la gestión de esas unidades descentralizadas. (Rama, 2011, p. 28)

Estos cambios en la organización en forma continua han ido facilitando las diferenciaciones internas, y que han aumentado la complejidad de la gestión central de las universidades. Ellas se han producido en múltiples direcciones con diversa intensidad según las dinámicas institucionales y de la presión de los diversos actores académicos y políticos. Cada una de las diferenciaciones que referiremos va a implicar un aumento de las tareas al interior de la institución así como nuevos actores y espacios de poder que fragmentan la institución a medida que ella aumenta su producción.

**Cuadro 1.** Dinámicas de la diferenciación interna de las instituciones universitarias

Diferenciación horizontal	Creación de escuela y facultades por disciplinas
Diferenciación disciplinaria	Especialización en determinadas áreas del saber
Diferenciación de estructuras	Creación de unidades y departamentos por disciplinas
Diferenciación vertical	Separación del ciclos básicos, del pregrado y del posgrado
Diferenciación espacial	Creación de sedes y subsedes externas
Diferenciación de modalidades	Creación de unidades virtuales o a distancia
Diferenciación de roles	Creación de unidades de investigación, de servicios externo

Estas dinámicas de diferenciación institucional, son impulsadas fundamentalmente por los propios cuerpos académicos internamente a través de la autonomía y el manejo de poder interno cogestionado. Más allá de las presiones externas, el carácter autónomo de la universidad pública latinoamericana, determina que sean los movimientos de los actores internos los que determinan la gestión institucional. En tanto la gobernanza es un tema de poder en la gestión, estos cambios conforman nuevos centros de poder creando nuevas tensiones frente a los patrones tradicionales de distribución del poder y de la gestión. De allí provienen muchas de las resistencias al cambio, en tanto se alteran las cuotas de poder dotando de mayor poder a nuevos actores universitarios tales como los núcleos de investigación, posgrado, marketing, gestión internacional, informática, educación a distancia, evaluación, derechos, de autor, relaciones internacionales, centros regionales, etc. Además, la irrupción de más ofertas institucionales, al fragmentar las unidades, limitan el nivel de eficiencia global dificultando la gestión institucional, impactando en la gobernanza institucional y promoviendo nuevas configuraciones del poder y las estructuras

El fraccionamiento institucional interno como respuesta a las demandas externas e internas, desarrolla nuevos espacios de poder internos y aumenta los problemas de coordinación por la existencia de compartimientos estancos. La fragmentación al tiempo reduce la innovación ante la ausencia de niveles de coordinación. Los estándares y prácticas diferenciadas también tienen el riesgo de introducir formas de corrupción asociadas a las lógicas nuevas del mercado, en tanto crea dinámicas no incluidas en los mecanismos tradicionales de gestión y el control universitario. Todo estos cambios tornan más lentas y complejas los procesos de decisión, crea una elevada capacidad en la estructura organizacional interna de incumplimiento no sólo de las exigencias no aceptadas plenamente, sino inclusive de las orientaciones centrales.

En este escenario, la ausencia de cambios institucionales y de gestión, y de alteración de los poderes mediante una nueva gobernanza, contribuye a crear niveles de ineficiencia y desarticulación a los mercados, a las demandas políticas o a la incorporación de nuevos conocimiento. La ausencia de cambios en la gobernanza, da mayor estabilidad a la institución por el inmovilismo, la reproducción de las prácticas históricas, la burocratización de las prácticas de funcionamiento y la conformación de estructuras mesocráticas con baja o nula innovación. Pero al tiempo esa ausencia de cambios estructurales crea tensiones y conflictos internos, dada la existencia de transformaciones en la

base por aumento de diferenciaciones como referimos y en los niveles centrales que tienen más roles tales como los sistemas de evaluación, de educación a distancia, internacionalización o investigación que tienen múltiples componentes centralizados asociados a la alta dirección. La nueva complejidad que se crea deriva de las escalas y de instituciones altamente diferenciadas cuyo funcionamiento choca contra las formas tradicionales de la gobernanza; que refuerzan alguna de las debilidades o patologías estructurales de los modelos de gestión. Entre estos podemos destacar.

- a. *Anomía*. Falta de cumplimiento de las normas establecidas debido a la existencia de reglas contradictorias.
- b. *Mimesis*. Las estructuras, instituciones, costumbres, normas y procedimientos se copian y se trasladan sin la necesaria atención a factores culturales y otras condiciones endógenas.
- c. *Polinormativismo*. Presencia simultánea de normas tradicionales y modernas con objetivos múltiples.
- d. *Disensión*. Falta de consenso en metas, políticas y directrices fundamentales.
- e. *Nepotismo*. Interferencia de familiares y amigos en el desempeño de los cargos de la administración universitaria.
- f. *Ambigüedad*. La realidad permite que una norma tenga una gran variedad de interpretaciones que dan margen a diversos procesos de implantación.

#### LA TRANSFORMACIÓN DE LOS MODELOS TRADICIONALES DE GOBERNANZA

Este contexto de impulsos desde el mercado, el gobierno y la academia, junto a los nuevos impulsores de tipo social e internacional, aumentan la complejización institucional y crean presiones hacia la reconfiguración de los modelos tradicionales de gobernanza (Marquis, 2011).

En las últimas décadas, en el marco de la confluencia de los sistemas nacionales de educación superior y de la creación diferenciada de un sistema universitario mundial, múltiples fuerzas impulsan hacia la conformación de un modelo de gobernanza más articulado a los cambios sociales. Facilitado por los ranking y la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, el modelo

americano, se ha tornado en un modelo referencial para las políticas universitarias alrededor del mundo. La introducción del pago de la matrícula, el impulso a una investigación asociada a financiamiento y estándares externos, el establecimiento de mecanismos de aseguramiento externos de la calidad, la reducción del rol regulador del Estado, el aumento de poder de los rectores en las universidades, el mayor impulso a la investigación con financiamientos concursables asociados a las empresas, la mayor estratificación y jerarquización de los sistemas con la cabeza centrada en las universidades de investigación; el aumento del licenciamiento y la recertificación profesional, la articulación de la investigación al mercado, la diferenciación salarial en función de las titulaciones de posgrado, o las contrataciones individualizadas y diferenciadas, el establecimiento del nivel de posgrado como dos ciclos sucesivos tanto profesionales como académicos. Asimismo el aumento de la burocracia profesional en la gestión institucional y la terciarización de los servicios, las exigencias de rendición de cuentas, o las alianzas con el sector privado para la investigación aplicada; se están constituyendo en marcos referenciales de la política universitaria por doquier. Son éstas dinámicas educativas que agregan flexibilidad, diversidad de acciones y diferenciación de mecanismos y que han ampliado los niveles de complejidad en la gestión universitaria. Ello, en parte contribuye a la complejización de las universidades y a promover transformaciones en la gobernanza tradicional.

En la región, la complejización ha derivado en un aumento de la centralidad institucional de la gestión educativa de las universidades, con un aumento de la burocracia de ejecución y una mayor relevancia en el rol de los rectores. Las fuerzas provenientes desde el Gobierno, el mercado y el fraccionamiento académico en la base de las instituciones y de los nuevos impulsores, han reforzado el rol de los niveles de dirección ejecutivo en las universidades y de sus estructuras centrales de gestión con ampliación de los cuerpos burocráticos de administración. Ello ha ido promovido sutiles transformaciones en la gobernanza de las universidades y a la vez nuevas tensiones entre la base y la pirámide de la organización que cada vez están más distantes y autonomizadas. Estas tensiones se expresan en el aumento de las organizaciones burocráticas profesionales en toda la estructura, y promueven la configuración de redes de interrelaciones en las cuales ninguna variable domina a las otras, pero que a la vez limitan la eficiencia institucional y el funcionamiento sistémico de la institución (Mintzberg, 1991).

El aumento de la complejización, y de las demandas internas y externas hacia las instituciones, plantea la irrupción de nuevas formas de gobernanza en tanto las formas tradicionales de gestión y de organización, chocan contra el contexto más competitivo, y no son eficientes y adecuadas para responder a los nuevos desafíos. En tal contexto, Altbach (2009) ha planteado que esta multiplicidad de nuevas funciones, demandas y contextos ha promovido la irrupción de un “new management” universitario para gestionar a las Universidades. Clark (2000) por su parte ha mostrado la conformación de nuevas configuraciones institucionales de las universidades para responder exitosamente a estos desafíos a través de universidades innovadores entre los cuales destaca una dirección central reforzada, una periferia de desarrollo extendida de unidades creativas, una diversificación de las fuentes de financiamiento y una cultura innovadora hacia el cambio. Todo eso concede más autonomía en la base y a la vez nuevas lógicas de gobernanza centralizada.

La investigación del “new management” ha tenido múltiples desarrollos y que en general han promovido una lógica de mayor acercamiento a los distintos mercados, una mayor orientación hacia la investigación, un aumento de la profesionalización de los cuerpos de gestión y sin duda la amplia utilización de los instrumentos informáticos en la gestión, acompañados por estructuras más flexibles como unidades de costo auto financiadas y evaluaciones externas que se asocian a los resultados y a incentivos financieros. Tales modelos que articulan autonomía con mercado y nueva gobernanza con mayor centralización han tenido una alta expansión en los países desarrollados. Por su parte en América Latina, la introducción de tales prácticas o modelos de gestión ha sido muy marginal tanto a nivel de los sistemas de educación superior como al interior de las universidades, especialmente de las públicas.

#### ¿UNA NUEVA GOBERNANZA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA?

El carácter dual de la educación superior de América Latina en términos políticos, jurídicos, financieros y de gobernanza, está derivando también en proceso diferenciados de respuesta a las demandas y de lenta transformación de sus formas de gobernanza, que permitirían sostener nuevas gobernanza y respuestas, pero en el marco del mantenimiento del modelo binario diferenciado institucionalmente, tornando más complejas y dificultosas la

introducción de dinámicas sistémicos. Analizaremos las tendencias de las formas de gobernanza y distribución del poder y la gestión en ambos tipos de instituciones.

### *Los cambios en la gobernanza pública*

La educación superior en América Latina, en el sector público, conforme un modelo universitario altamente colegiado y autónomo como base de su gobernanza, con una burocracia poco centralizada y funcionamiento institucional basado en unidades de trabajo docente en régimen de relativa libertad y autonomía. Además del rol destacado de la Facultades en la fragmentación institucional y la libertad de cátedra, se agregaba el tipo de servicio educativo presencial que facilitaba que la tecnoestructura fuese baja y donde la jerarquía burocrática se estructurase débil y en la línea media de la institución. Tales dinámicas contribuyeron históricamente a un funcionamiento con limitada capacidad de reformas sistémicas y con una conducción débil (Sánchez, 2011).

Es este un modelo de autonomía y cogobierno que deriva en un funcionamiento al estilo de las cooperativas ya que los empleadores son a la vez actores y tomadores de decisiones (Rojas & Bernasconi, 2014) lo cual torna complejo y laborioso la construcción de consensos para la realización de cambios en los ejes del gobierno. El formato de cooperativas que el funcionamiento estilo juez y parte, no sea proclive a la introducción plena de los modelos de gerencia profesional. Tal dinámica se estructuró en sus inicios sobre pocos campos oferta, baja diferenciación interna y se comenzó a mostrar dificultades en el funcionamiento eficiente con la expansión de nuevas ofertas y áreas de acción. Bajo el modelo anterior los grupos dominantes de la gestión eran los docentes que momentáneamente asumían la gestión. Actualmente asistimos a la irrupción de un cuerpo académico-gestor-gremial-administrador-profesional, con una carrera académica a partir de la gestión. (Acosta, 2009). Muchos de ellos han ido creciendo asociados a determinados liderazgos universitarios rectorales, a los partidos políticos o a gremialismos institucionales internos en las instituciones.

Es un cuerpo que a la vez se nutre de nuevas formas de participación asociadas a comisiones, su acción se articula con los sistemas de aseguramiento de la calidad y de investigación que valorizan la dirección de unidades aca-

démicas en las carreras académicas. Junto a estos procesos se constata cómo una parte del cuerpo docente está pasando a ser investigador o docente exclusivo de posgrado limitando su participación en la gobernanza. Igualmente también la administración se ha ido profesionalizando. Las autoridades en los diversos niveles de las universidades, y especialmente en los superiores de la gestión, han dejado de ser docentes que momentáneamente asumen un puesto de dirección, sino que son un cuerpo especializado gerencial, crecientemente separado de la docencia y la investigación. Es un núcleo académico de poder en la gestión que atraviesa la estructura de las universidades dentro de los cuerpos colegiados, las jefaturas de cátedra, de departamento, de facultades, de servicios universitarios y de dirección superior y cuya carrera se realiza al interior de estos ámbitos y de estas tareas de gestión.

Esta es una dinámica que es impulsada externamente, en tanto las reformas en las universidades públicas en la región provienen crecientemente de los impulsos y determinantes desde los gobiernos, los sistemas de evaluación y las estructuras de financiamiento e incentivo a la investigación. (Rama, 2011). La creación de unidades centrales de evaluación, de seguimiento de sus procesos y de las acreditaciones, la supervisión de los procesos de formulación de programas con estándares de control, el financiamiento de proyectos y la participación en proyectos concursables ante fondos externos, la articulación regional y la gestión de sedes, las plataformas y bibliotecas virtuales, la educación a distancia o virtual así como las relaciones internacionales, derivaron en lógicas de gestión, planificación y supervisión más complejas, que a la vez imponen cambios en las estructuras de gobernanza y tienden a reasignar los poderes de los actores internos.

Nuevas estructuras organizacionales y administrativas, así como nuevas funciones y roles han sido creadas como resultado de la expansión de la matrícula y de las ofertas, y de las diferenciadas demandas externas e internas. Ello constituye uno de los ejes de las diferentes tensiones sobre las estructuras generales con los riesgos de aumento de los niveles de ineficiencias sin la introducción al tiempo de ajustes en las formas de gobernanza. En este contexto de demandas sociales y complejidades institucionales, la burocracia se ha lentamente y continuamente reforzado a nivel central, introduciéndose cambios en la gobernanza en las instituciones. Atario y Camou (2011) sostienen que las reglas de juego que caracterizaban al gobierno de las universidades están siendo rehechas. El impulso al cambio, dado el modelo vigente de distribución de poder se ha operado en dos direcciones. Por un

lado en el impulso al aumento del centralismo expresado en el poder de los rectores, el aumento de la burocracia de alto nivel y en las funciones y tareas centrales en las instituciones. Por el otro en el impulso a la democratización y el cogobierno de la institución a todos los niveles con nuevas prácticas de gestión a través de múltiples comisiones, comités y redes de trabajo, creando nuevas formas de la gestión, con un roles más ejecutivos. Muchas de ellas igualmente se localizan a la cabeza de las instituciones y cercanas a la línea de mando rectoral que asumen más como “gerencias ejecutivas” y que se hecho se tienden a sustraer del control de los Consejos Universitarios. Esta dinámica de “comisionismo universitario” al tiempo también complejiza la gestión y crea nuevas tensión entre rectores y ámbitos colegiados del nivel superior, y va mostrando el inicio de nuevas formas de gobernanza institucional.

El aumento de la burocracia, la mayor centralización de funciones en los rectorados incluyendo el aumento de vicerrectores, la reducción del peso decisorio de los Consejos Universitarios y la irrupción de nuevos niveles de cogestión más ejecutivos a través de comisiones junto a la mayor informatización en la gestión académica y administrativa ha sido la tendencia dominante en el cambio de la gobernanza pública universitaria en la región. Las comisiones de currículo, de evaluación, de internacionalización, de posgrado, de educación a distancia, de pasantías, de investigación, de vinculación, etc. han constituido un cambio en el panorama de la gobernanza tradicional universitaria y se han asociado a unidades administrativas para la gestión de estos temas, aumentando la burocracia y a la vez promoviendo un cuerpo ejecutivo de gestores profesionales, cada vez más lejos de la academia y más cerca de una carrera como administradores y políticos profesionales en las universidades públicas. Esta transformación en la gobernanza no reduce los niveles de fragmentación tradicionales en las instituciones públicas y los bajos niveles de eficiencia y eficacia para responder a las diversas demandas, ya que los procesos decisorios se tornan más lentos, fragmentados, y hasta contradictorios. Los Consejos Universitarios pasan a conformarse con los ámbitos de equilibrios y de resolución de las tensiones y diferenciaciones de las políticas de estas nuevas unidades de gestión institucional. En muchas universidades el aumento de la fragmentación y la diferenciación de las nuevas estructuras de poder deriva en mayores niveles de ineficiencias resultados del ejercicio de los tipos de dinámicas del poder y de la gestión que referimos, impactando la gobernanza y el tradicional alto

nivel de estabilidad y consenso interno. Anteriormente las crisis internas no derivaban en acciones externas, Las ineficiencias de gobernanza al tiempo tienden a impactar en pérdida de estudiantes, recursos, utilidades o niveles de reputación institucional.

Este nuevo escenario de gobernanza está marcado por un aumento y diversidad de las regulaciones y un nuevo enfoque del “rol público” de las diversas instituciones, como resultado de una mayor valorización de la exigencia de producir bienes públicos de calidad que va imponiendo en un nuevo enfoque respecto a la gobernabilidad y calidad de los servicios brindados con mayor tendencia a la disociación con el mercado como instrumento de apoyo a la gobernanza como se manifiesta en las universidades públicas de otras regiones.

El aumento de la regulación pública impulsó una mayor profesionalización de la gestión al aumentar las exigencias académicas de las autoridades, al exigir la creación de nuevas unidades de gestión y de tareas técnicas tales como de evaluación y acreditación, de organización de pasantías y prácticas profesionales, de movilidad académica, de equidad, de formulación y actualización de los programas, de servicios de apoyo, de capacitación docente, etc. Esta complejización institucional no sólo fue impulsada desde el gobierno, sino que el mercado dado el aumento competitivo, comenzó a requerir ámbitos y unidades dedicadas al seguimiento de egresados, de diferenciación de productos, de responsabilidad social o de gestión informática.

### *Los cambios en la gobernanza privada*

El modelo de mercado es en general el modelo más característico de las universidades privadas (Popovsky, 2011). Sin embargo, dentro de esta línea general, se observan diferenciaciones en la región según la fase y las características en las cuales se encuentra la institución privada. El sector privado en su primera fase estuvo marcado por un modelo de universidades de élites laicas y religiosas que asumió un modelo de gobernanza centrado en consejos con control de las organizaciones religiosas u empresariales como centros de poder y donde los actores externos y académicos internos eran limitados o inexistentes

En la segunda ola de la expansión privada se incorporó una diversidad de instituciones donde predominó la gobernanza familiar. Esta se constituyó

en la forma de propiedad y de gobierno dominante de las instituciones de educación superior en la región, y se expresó en modelos de gestión de tipo jerárquicos en manos de los fundadores y parientes, con separación de los cuerpos académicos de la gestión, una burocracia de gestión dependiendo del vértice, una fuerte presencia de procesos de cooptación e inclusión de familiares de los fundadores de las instituciones y mínimos niveles de participación académica en la región. La marcha de la gestión de las instituciones estuvo asociada a esas estructuras familiares que estructuraban los eslabones de la cadena de mando y de gestión. Muchos conflictos y dinámicas de funcionamiento de las instituciones estuvieron asociados a esas lógicas familiares de conflictos y acuerdos. Sin embargo, a medida que estas instituciones fueron creciendo, muchas debieron incorporar gerentes en lugar de parientes, con complejas dinámicas de coexistencia de estructuras de poder formal e informal. La gobernanza en general, más allá de su estructura jerárquica, funcionó bajo lógicas de gestión familiar, donde se creaban o cerraban unidades, o se desarrollaban políticas y acciones en función de esas dinámicas.

En la reciente tercera fase de la educación superior privada contemporánea marcada por la concentración de la matrícula con el aumento de las escalas, una creciente presencia de grupos internacionales y mayores controles públicos, las instituciones transitan complejamente hacia la conformación de un cuerpo de gestión profesional y la separación de la propiedad de la institución de su gestión directa. En los países donde se imponen marcos legales de fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, se torna compleja la separación de la gestión directa por parte de los propietarios ante la dificultad de apropiación de beneficios sin trabajo al no poder distribuirse dividendos directamente como tales. Las formas de terciarización o de trabajo asalariado se constituyen en los mecanismos de apropiación de rentas como se verificó en las universidades de Chile se constituye en el formato dominante.

En esta tensión de la gobernanza en varios países se introdujeron de formas de gestión bajo sociedades anónimas que facilitaron la profesionalización de la gestión y la separación entre la propiedad y la gestión como modelo de gobernanza. En este contexto se produjo la adquisición por parte de grupos internacionales de universidades en varios países de la región. Ello se inició manteniendo por un tiempo las estructuras de poder y gestión anteriores, e incorporando en los cuerpos directivos representantes de los nuevos propietarios con lo cual se realizó un proceso transicional hacia la conformación

de dinámicas de gestión más profesional con estándares, criterios y políticas más estructuradas y planificadas, e inclusive con gestores internacionales, y la dinámica universitaria se articuló a la creación y distribución de utilidades.

Ello impulsó cambios competitivos donde las instituciones gestionadas bajo asociaciones civiles o fundaciones buscaron desarrollar figuras en paralelo de gestión por sociedades anónimas o sistemas terciarizados para lograr mayores niveles de eficiencia en tanto se impusieron sistemas más competitivos de educación superior. Muchas instituciones tradicionalmente estructuradas en base a una o varias familias mantuvieron sus modelos de gestión familiar con mayor cooptación familiar, dada la dificultad de generar beneficios sin la participación directa en la gestión de las instituciones. En estas instituciones los procesos de profesionalización de la gestión, con separación más clara de la gestión directa de instituciones de los consejos de administración, fue más limitada y al tiempo derivó en menores niveles de eficiencia y calidad.

## CONCLUSIONES

La dinámica actual de la educación superior en América Latina en el contexto del aumento de la regulación, de lógicas más competitivas en los mercados universitarios, y de enlentecimiento de la expansión de la matrícula de gobernanza centralizada con aumento de las escalas, programas y complejidad sistémica, está chocando contra las estructuras institucionales en tanto se verifica que se tanto se torna difícil y lento responder con los viejos mecanismos de gobernanza (estructuras y gestión) a las nuevas realidades.

El debate del “new management” que ha atravesado a los países desarrollados, ha estado en general distante de las líneas centrales de la discusión y la investigación universitaria en América Latina. Ello ha limitado el paso desde universidades simples en sus formas de funcionamiento a universidades complejas, en cuya evolución se requiere una revisión y transformación de las estructuras tradicionales de gobernanza.

En América Latina los impactos sobre la gobernanza universitaria han sido particulares y diferenciados a los procesos desarrollados en otras regiones, dada el modelo binario o dual de nuestros sistemas universitarios casi con similar proporción en a cobertura a escala regional. Este se caracteriza por un sector público, donde domina la autonomía, el cogobierno y la gra-

tuidad dominante con una oferta relativamente selectiva, y un sector privado caracterizado por una dinámica de acceso abierto y un financiamiento casi exclusivo en la matrícula. Esta dinámica dual o binaria fragmentada público - privada, se ha expresado en modelos de gobernanza diferenciados, caracterizados por una gobernanza pública bajo un modelo colegiado y una oferta privada con una predominancia de modelos jerarquizados.

Ambos modelos, conformados como paradigmas propios y diferenciados de gestión institucional, son lo que están siendo afectados por la creciente complejización universitaria. A medida que los sistemas universitarios se hacen más diversos, que las escalas de las instituciones se hacen mayores, que los mercados universitarios directa o indirectamente impactan en las ofertas de las instituciones con aumentos de la competencia. En tal sentido en algunos casos se aprecia una convergencia y un avance hacia modelos sistémicos o similares de gobernanza, con búsqueda de mayor eficiencia en el sector público y mayor participación académica en las privadas. Sin embargo, lo dominante, más allá de casos nacionales, parece ser el mantenimiento de la diferenciación en sus contextos y por ende en sus modelos de gobernanza, que no permiten hablar de una gobernanza latinoamericana sino de dos modelos de gobernanza con sus propias diferenciaciones y matices. Una más orientada a reforzar los niveles de cogestión y corporativización interna con mayores visiones académicas y otra más orientada a enfoques de mercado y gestión más empresariales.

Estas dinámicas duales tradicionales repotenciadas, sin embargo, dado su falta de enfoque sistémico, van en detrimento de la calidad, ya que la complejización de la gestión así como de vida académica, tornan sumamente difícil asumir ambos roles. En otros modelos está relativamente separada la gestión académica de la gestión administrativa. Esta diferenciación y especialización se conforma en unos de los centros de los niveles de calidad de las instituciones como capacidad de respuesta y de accionar, así como de la investigación y la docencia, como capacidad de dedicación a las tareas de docencia e investigación. En la región, en general la ausencia de separación de la docencia y la investigación, también limitan la propia investigación que muestra claramente muy menores niveles de resultados comparativamente.

Uno de los cambios en las organizaciones universitarias, está siendo la incorporación de tecnología de información y comunicación para la gestión, a través de la automatización de los procesos y la estandarización de los procedimientos. Ello refuerza la viabilidad de cambios en las estructuras con

mayor flexibilidad y a la vez mayor control tanto interno como externo. Los departamentos de informática, de planeación y de evaluación se constituyen en un eje de poder y de organización de las transformaciones institucionales internas. Ello refuerza las estructuras centralizadas, aunque se manifiesten en procesos de mayor autonomía. Es una dinámica creciente de universidad red altamente estandarizada en plataformas, bases de datos, sistemas estandarizados, weberización y estructuración de modelos de aprendizaje estandarizados. Lo dominante es entonces la introducción de cambios sistémicos en la gobernanza para ajustarse a los nuevos contextos, pero manteniendo el modelo dual, con nuevas diferenciaciones de las formas de gobernanza públicas y privadas.



## Referencias

- Acosta Silva, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.
- Adrogué, C. (2006). *Desempleo y retornos de la educación superior en Argentina (1974-2002)*. Buenos Aires, AR: IAE-UCEMA.
- Alarcón, F. (2013). *Estado actual y desafíos del aseguramiento de la calidad de la educación superior en la región Centroamericana*. Costa Rica, CR: Consejo Centroamericano de Acreditación.
- Altbach, P. (2002). *Educación superior privada*. México: UNAM.
- Altbach, P. (2009). *Educación superior comparada*. Buenos Aires, AR: Universidad de Palermo.
- Alvarado, M. y Calderón, I. (2013). Diagnóstico estadístico y tendencias de la educación superior a distancia en Colombia. En Arboleda, N. et al., *La educación superior a distancia y virtual en Colombia: nuevas realidades*. Bogotá, COL: ACESAD. Recuperado de: [http://virtualeduca.org/documentos/observatorio/la\\_educacion\\_superior\\_a\\_distancia\\_y\\_virtual\\_en\\_colombia\\_nuevas\\_realidades.pdf](http://virtualeduca.org/documentos/observatorio/la_educacion_superior_a_distancia_y_virtual_en_colombia_nuevas_realidades.pdf)
- Aragónés, A. y Salgado, U. (2011). Mercados de trabajo en la economía del conocimiento y el fenómeno migratorio. El caso de Estados Unidos (1990-2006). En Aragónés, A. (Coord.) *Mercados de trabajo y migración internacional*. México: UNAM.
- Arce, V. (2008). En la universidad se debe aplicar una política de posguerra. *Diario La Nación*, 31 de diciembre de 2008. Buenos Aires, AR. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1085852-en-la-universidad-se-debe-aplicar-una-politica-de-posguerra>

- Arrosa, M. (Coord.) (2002). *Educação superior no Brasil*. Brasília, BR: UNESCO, CAPES.
- Arrow, J. y Hahn, F. (1977). *Análisis general competitivo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Atario, D. y Camou, A. (2011). La gobernabilidad de las universidades nacionales en Argentina: escenarios de un paradigma en transformación. En San Martín, R. (Ed.). *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires, AR: Universidad de Palermo.
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial. Esaio sobre a regulação transnacional da educação*. Lisboa, POR: Fundação Manuel Leão.
- Becker, G. (1993). *Human capital; a theoretical and empirical analysis with especial reference to education*. USA: The University of Chicago Press.
- Beyer, H. (1992). Ronald H. Coase y su contribución a la teoría de la economía y el derecho. *Revista Estudios Públicos*, 45. Recuperado de: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_1093\\_122/rev45\\_beyer.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1093_122/rev45_beyer.pdf)
- Blaug, M. (1970). *An introduction to the economics for education*. London, RU: Allen Lane the Penguin Press.
- Brock, C. y Schwartzman, S. (Coords.) (2005). *Os desafios da educação no Brasil*. Río de Janeiro, BR: Nova Fronteira.
- Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137-159.
- Brunner, J. (2013). *The rationale for higher education investment in Ibero-America*. Working Paper 319, París, FRA: OECD.
- Brunner, J. y Villalobos, C. (2014). *Políticas de educación superior en Iberoamérica (2009-2013)*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) de la Universidad Diego Portales.
- Carnoy, M. (2006). *La economía de la educación*. Barcelona, ES: UOC.
- Comisión Económica para América Latina (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chirinos Hernández, M. (2004). El debate sobre la digitalización de las Universidades Británicas: Impacto y consecuencias. En *Revista de la Educación Superior*, XXXII (4) (132), 119-124. Recuperado de: [http://publicaciones.anui.es/mx/pdfs/revista/Revista132\\_S4A1ES.pdf](http://publicaciones.anui.es/mx/pdfs/revista/Revista132_S4A1ES.pdf)
- CINDA (2007). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*. Santiago de Chile: Centro Universitario del Desarrollo.

- Clark, B. (1997). *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. México: UNAM.
- Clark, B. (2000). *Creando universidades innovadoras: estrategias organizacionales para la transformación*. México: Porrúa.
- CONACyT (2012). *Informe del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*. Asunción, PAR: CONACyT.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (2009). *Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito, EC: CONEA.
- Daniel, J. (1998). *Mega-universities & knowledge media. Technology strategies for higher education*. London, RU: Kogan Page.
- Davenport, T. et al. (1998). *Successfull knowledge Managements Projects*. *Sloan Management Review*, 39 (2), pp. 43-57.
- Del Bello, J. y Giménez G. (2007). *Mitos y realidades de la privatización de la educación universitaria en Latinoamérica*. Ponencia en el “Congreso de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación”. Disponible en: [http://www.sacee.org.ar/docs/congreso2/delbello\\_gimenez.doc](http://www.sacee.org.ar/docs/congreso2/delbello_gimenez.doc)
- Díaz Barriga, Á. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. México: IISUE-UNAM.
- Duderstadt, J. (2010). *Una universidad para el siglo XXI*. Buenos Aires, AR: Universidad de Palermo.
- Duran, J. (2011). Balance migratorio de América Latina y el Caribe (1950-2010). En Aragonés, A. (Coord.) *Mercados de trabajo y migración internacional*. México: UNAM.
- Forero, N. y Ramírez, M. (2008). *Determinantes de los ingresos laborales de los graduados universitarios durante el período 2001-2004*. Bogotá, COL: Universidad de Rosario.
- Foxley, A. (2012). *La trampa del ingreso medio. El desafío para esta década para América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN-Uqbar Editores.
- Freeman Ch. y Pérez C. (1988). Structural crisis of adjustment, Business Cycles and investment behavior. En Dosy et. al. (Eds.). *Technical Change and Economic Theory*. Londres, RU: Pinter Publishers.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Madrid, ES: Ediciones B.
- Ganga, F., Abello, R., Quiroz, C. (2014). Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual. En Ganga, F. (Coord.) *Gobernanza Universitaria, aproximaciones teóricas y empíricas*. Santiago de Chile: Universidad de los Lagos.

- García Areitio, L. (2009). *¿Por qué va ganando la educación a distancia?* Madrid, ES: UNED.
- Gasparini, L., et. al. (2015). El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares. *El Trimestre económico*, LXXXII(4)(328), 749-784. <http://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/183>
- González, N., et. al. (2004). Las ganancias de señalizar en el mercado laboral de Cali. En *Estudios Gerenciales*, 92(julio-septiembre). Recuperado de: [http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios\\_gerenciales/article/view/142/html](http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/142/html)
- Greco, C. (2004.) Financiamiento de las universidades nacionales: análisis de una década. *Revista Chilena de la Administración Pública*, 6, 109-126. Disponible en: [https://www.google.com.mx/search?q=Financiamiento+de+las+universidades+nacionales%3A+an%C3%A1lisis+de+una+d%C3%A9cada.+Revista+Chilena+de+la+Administraci%C3%B3n+P%C3%BAblica&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe\\_rd=cr&ei=eBtDV5\\_IEdTR8AeutJWICg](https://www.google.com.mx/search?q=Financiamiento+de+las+universidades+nacionales%3A+an%C3%A1lisis+de+una+d%C3%A9cada.+Revista+Chilena+de+la+Administraci%C3%B3n+P%C3%BAblica&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=eBtDV5_IEdTR8AeutJWICg)
- Heckman, J., Lochner, L., and Todd, P. (2003). *The Mincer Equation Thirty Years after Schooling, Experience, and Earnings*. Berkeley, USA: University of California. Recuperado de: [eml.berkeley.edu/~cle/wp/wp62.pdf](http://eml.berkeley.edu/~cle/wp/wp62.pdf)
- Hoper (2014). *Análise setorial do ensino superior privado*. BR: Hoper Educação.
- IESALC-UDUAL (2005). *Feminización de la matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe*. México: IESALC-UDUAL
- IESALC (2006). *La metamorfosis de la educación superior en América Latina (Informe de la educación superior en América Latina 2000-20005)*. Caracas, VE: IESALC-UNESCO.
- Jaffé, K. (2009). *Una mirada desde un mundo globalizado*. Venezuela: Universidad Simón Bolívar. Recuperado de: <http://www.schwartzman.org.br/simon/delsur/jaffe.pdf>
- Jamil, S. (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington, USA: Banco Mundial.
- Johnstone, B. (2006). *Financing Higher Education. Cost-sharing in international perspective*. Boston, USA: Boston College.
- Kharas, H. & Kohli, H. (2011). What Is the Middle Income Trap, Why do Countries Fall into It, and How Can It Be Avoided? *Global Journal of Emerging Market Economies*. 3, (3), pp. 281-289. doi: 10.1177/097491011100300302 Recuperado de: <http://eme.sagepub.com/content/3/3/281.abstract>
- Kharas, H. (2011). *The Emerging Middle Class in Developing Countries*. Brookings Institution. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABCDE/Resources/7455676-1292528456380/7626791-1303141641402/7878676-1306699356046/Parallel-Session-6-Homi-Kharas.pdf>

- Levin, P. (1997). *El capital tecnológico*. Buenos Aires, AR: Editorial Catálogos.
- Levy, D. (2010). An international exploration of decline. *International Higher Education. A Quarterly Publication*. 61, 1-5. Recuperado de: <http://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/view/8515/7649>
- Levy, D. (1995). *El estado y la educación superior en América latina: Desafíos privados al predominio público*. México: UNAM/FLACSO/Porrúa.
- Marquis, C. (2011). Gobiernos democráticos y gestiones estratégicas. En San Martín, R. (Ed.). *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires, AR: Universidad de Palermo.
- Mayer, J. y Ramírez, F. (2009). Teorías institucionales de la educación superior en la sociedad mundial. En Meyer, J. y Ramírez, F. (2010). *La educación superior en la sociedad mundial*. Barcelona, ES: Octaedro.
- Mena, M. et. al. (Eds.) (2008). *El Marco Regulatorio de la Educación Superior a Distancia en América Latina y el Caribe*. Bogotá, COL: ICDE, UNAD, Virtual Educa.
- Meyer, J. y Frank, D. (2007). La expansión universitaria y la sociedad del conocimiento. En Meyer, J. y Ramírez, F. (2010). *La educación superior en la sociedad mundial*. Madrid, ES: Octaedro-ICE
- Mintzberg, H. (1991). *The strategy process: concepts, contexts, cases*. Michigan, USA: Prentice Hall.
- Montoya, O. (2004). Schumpeter, innovación y determinismo tecnológico. *Scientia et Técnica*. X, (25), Bogotá, COL: Universidad Tecnológica de Pereira.
- Morles, V. (1991). La educación de postgrado en el mundo. Caracas, VE: UCV.
- Narbondo, Pedro (2006). Reflexiones críticas sobre el universalismo básico. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 15(1), 151-172.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1999). *La organización creadora de Conocimiento*. México: Oxford.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1986). The new new product development game. *Harvard Business Review*, January-February. Recuperado de: <https://hbr.org/1986/01/the-new-new-product-development-game#>
- OCDE (2012). *La educación superior hacia el 2030*. México: Instituto Internacional de Investigación en Tecnología Educativa-OCDE.
- OCDE (2013). *Panorama de la educación*. México: OCDE.
- OECD (2010). *Panorama de la educación 2009*. París, FRA: OCDE.
- Palloix, C. (1975). *La internacionalización del capital*. Madrid: Blume.
- Papadópulos, J. y Radakovich, R. (2006). Educación Superior y Género en América Latina y el Caribe. En *Informe de la educación superior 2000 - 2005. La metamorfosis de la educación superior en América Latina*. Caracas, VE: IESALC.

- Pardo, J. y Rama, C. (Eds.) (2010). *La educación superior a distancia: Miradas diversas desde Iberoamérica*. Caracas, VE: Virtual Educa-INTEVED.
- Pérez, C. (2000). La reforma educativa: Nuevo paradigma, nuevos conceptos. En *La reforma educativa ante el nuevo paradigma*. Caracas, VE: UCAB/Eureka.
- Pérez, C. (2012). Una Visión para América Latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales. *Revista Económica*, 14(2), 11-54.
- Pires, V. (2005). *Economia da educação (para além do capital humano)*. São Pablo, BR: Cortez editora.
- Popovsky, R. (2011). Gobernanza universitaria. En San Martín, R. (Ed.). *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires, AR: Universidad de Palermo.
- Porto, C. y Régnier, K. (2003). *O Ensino Superior no Mundo e no Brasil – Condiçõnantes, Tendências e Cenários para o Horizonte 2003–2025*. São Pablo, BR: Uma Abordagem Exploratória. Descargable de: [http://www.macropplan.com.br/MonCenarios\\_Item.aspx?Id=7](http://www.macropplan.com.br/MonCenarios_Item.aspx?Id=7)
- Psacharopulos, G. (1980). *Higher Education in Developing Countries: A cost-Benefit Analysis*. Staff Paper 440. Washington, USA: World Bank.
- Psacharopulos, G. (1994). *The economic impact of education*. Washington USA: World Bank.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, USA: Princeton University Press
- Raiza A. y Pereira, L. (2006). Las fábricas caórdicas. Nuevos lenguajes organizacionales en la era de la complejidad. *Revista Polis*, 15. Descargable de: <https://polis.revues.org/4974>
- Rama, C. (2008). Tipología de las tendencias de la virtualización de la educación superior en América Latina. *Revista Diálogo Educativo*, 8(24), 341-355, <http://www.redalyc.org/pdf/1891/189116834003.pdf>
- Rama, C. (2010). *Las reingenierías de las instituciones de educación a distancia en América Latina*. Santo Domingo: Ediciones UNICARIBE.
- Rama, C. (2004). Un nuevo escenario en la educación superior en América Latina: la educación virtual. En ANUIES-IESALC (2004). *La educación superior virtual en América Latina y el Caribe*. México: ANUIES-IESALC. Recuperado de: [https://www.academia.edu/5279365/Un\\_nuevo\\_escenario\\_en\\_la\\_educaci%C3%B3n\\_superior\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_la\\_educaci%C3%B3n\\_virtual](https://www.academia.edu/5279365/Un_nuevo_escenario_en_la_educaci%C3%B3n_superior_en_Am%C3%A9rica_Latina_la_educaci%C3%B3n_virtual)
- Rama, C. (2009). *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*. Santo Domingo: Ediciones UNICARIBE.

- Rama, C. (2009a). El nacimiento de la acreditación internacional. *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. 2(14), 294-313.
- Rama, C. (2009b). La tendencia a la mercantilización de educación superior y a la diferenciación de las fuentes de financiamiento. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 110. Recuperado de: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/09/cr.htm>
- Rama, C. (2010). *Los postgrados de América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento*. Santo Domingo: UDUAL-UNICARIBE.
- Rama, Claudio (2011). Tendencias de las reformas en las universidades públicas en América Latina: de las reformas internas autónomas a las reformas sistémicas gubernamentales. En Amador, R. y Didriksson, A. (2011). *Escenarios de la universidad pública latinoamericana*. México: IISUE-UNAM.
- Rama, C. (2011). *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*. Puebla, MX: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Rama, C. (2012). *La nueva fase de la universidad privada en América Latina*. Montevideo, UR: Magro Editores-Universidad de la Empresa.
- Rama, C. (2012). El negocio universitario for-profit en América Latina. *Revista de la Educación Superior*. XLI(4)(164), 59-95. Recuperado de: <http://publicaciones.anuies.mx/revista/164/2/1/es/el-negocio-universitario-for-profit-en-america-latina>
- Rama, C. (2012). La internacionalización de la educación a distancia. *Revista Cuestiones de Sociología*, 8. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn08a04/4323>
- Rama, C. (2013). *La reforma de la virtualización. El nacimiento de la educación virtual*. Guadalajara, MX: Universidad de Guadalajara. Recuperado de: [http://virtualeduca.org/documentos/observatorio/libro\\_la-reforma-de-la-virtualizacion-de-la-universidad-claudio-rama-udg-2012.pdf](http://virtualeduca.org/documentos/observatorio/libro_la-reforma-de-la-virtualizacion-de-la-universidad-claudio-rama-udg-2012.pdf)
- Rama, C. (2014). Nuevas dinámicas de los mercados laborales y educativos de profesionales con la masificación de la cobertura y la expansión del egreso. En Aragonés A. (Coord.). (2014). *Crisis económica y migración ¿Impactos temporales o estructurales?* México: Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rama, C. (2014). La virtualización universitaria en América Latina. *RUSC*, 11(3), 33-43. Recuperado de: <http://journals.uoc.edu/index.php/rusc/article/viewFile/v11n3-rama/v11n3-rama-es>
- Rama, C. (2015). Transformaciones en el mercado de trabajo de universitarios en

- América Latina: los impulsos al inicio de la fijación del salario mínimo profesional. *Revista Diálogo Educativo*, 45(15), 596-693.
- Rama, C. (1999). *El capital cultural en la era de la globalización digital*. Montevideo, UR: ARCA.
- Rama, C. (2011). La educación superior en América Latina en el periodo 2000-2010: ocho ejes centrales en discusión. *Innovación Educativa*, 57(11), 15-20. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179422350003>
- Rama, C. (2007). *Los postgrados de América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento*. México: UDUAL.
- Ramírez Gallegos, R. (2014). *La virtud de los comunes. De los paraísos fiscales al paraíso de los conocimientos abiertos*. Quito, ECU: Ediciones Abya-Yala.
- Rangel, R. (2014). *Universidad 2.0*. México: Taurus.
- Reis, F. (2012). O lado perverso da globalização: os negócios descompromissados da educação. Citado en Rama, C. y Cevallos, M. (2015). La metamorfosis de la educación a distancia en América Latina. Una nueva fase marcada por el ingreso de proveedores internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*, 26, 41-60. DOI: 10.5944/reec.26.2015.15810
- Ribeiro, D. (1971). *La universidad latinoamericana*. Caracas, VE: UCV.
- Rodríguez, F. (2005). *El financiamiento de la educación superior en América Latina. Estudio comparativo*. Caracas, VE: IESALC.
- Rojas, A. y Bernasconi, A. (2014). La gobernanza universitaria en tiempos de incertidumbre y de cambio. En Altbach, P. (Ed.), (2014). *Liderazgo para universidades de clase mundial. Desafíos para países en desarrollo*. Buenos Aires, AR: Universidad de Palermo.
- Sacco, A. (2005). Variables ocultas que dificultan la utilización de las tecnologías en instituciones educativas. *Quaderns Digitals*, 36, Recuperado de: [http://quadernsdigitals.net/index.php?accionMenu=hemeroteca.VisualizaArticuloIU.visualiza&articulo\\_id=8166](http://quadernsdigitals.net/index.php?accionMenu=hemeroteca.VisualizaArticuloIU.visualiza&articulo_id=8166)
- Salter, W. (1960). *Productivity and Technical Change*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- San Segundo, J. (2001). *Economía de la educación*. Madrid, ES: Editorial Síntesis.
- Sánchez Martínez, E. (2011). Desafíos de la gobernabilidad en un contexto de creciente complejidad. En San Martín, R. (Ed.). (2011). *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires, AR: Universidad de Palermo.
- Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 1(51), 1-17. Recuperado de: <http://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPE-ESchultzInvestmentHumanCapital.pdf>

- SEMESP (2014). *Mapa do Ensino Superior no Estado de Sao Pablo*. Sao Pablo, BR: SEMESP.
- Senge, P. (1993). *La quinta disciplina: cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Buenos Aires, AR: Granica.
- Secretaría de Educación Pública (2013). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2012–2013*. México: SEP. Recuperado de: <http://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/estadistica-educativa>
- SIES (2013). *Principales Indicadores 2013 de Educación Superior en Perspectiva de Género. Matrícula, Titulación y Retención*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Recuperado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/academicos-e-investigadores>
- SIES (2012). *Informe Personal Académico 2012*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Recuperado de: [http://www.mifuturo.cl/images/Informes\\_sies/PAC/informe\\_pac\\_2012.pdf](http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/PAC/informe_pac_2012.pdf)
- Siisiäinen, M. (2000). Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam. University of Jyväskylä. ISTR Fourth International Conference The Third Sector: For What and for Whom? Trinity College, Dublin, Ireland. July 5-8. Recuperado de: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/7661/siisiainen.pdf?sequence=1>
- Silvio, J. (2000). *La virtualización de la universidad. ¿Cómo podemos transformar la educación superior con la tecnología?* Caracas, VE: IESALC/UNESCO.
- Silvio, J. (2004). Tendencias en la educación superior en América Latina: la educación virtual. En ANUIES, *La educación superior virtual en América Latina y el Caribe*. México: ANUIES, IESALC.
- Silvio, J. (1998). La virtualización de la educación superior: alcances, posibilidades y limitaciones. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 9(1), 27-50.
- Stewart, T. (1998). *Nueva riqueza de las organizaciones: El capital intelectual*. Buenos Aires, AR: Granica.
- Sveiby, K. (2001). Knowledge Management – Lessons from the Pioneers. [http://www.providersedge.com/docs/km\\_articles/KM\\_-\\_Lessons\\_from\\_the\\_Pioneers.pdf](http://www.providersedge.com/docs/km_articles/KM_-_Lessons_from_the_Pioneers.pdf)
- Thurow, L. (1972). Education and economic inequality. *The public Interest*, 28, 66-81. Recuperado de: [http://www.nationalaffairs.com/doclib/20080527\\_197202806e-educationandeconomicqualitylestercthurow.pdf](http://www.nationalaffairs.com/doclib/20080527_197202806e-educationandeconomicqualitylestercthurow.pdf)
- Toffer, A. (1968). *Los consumidores de cultura*. México: Grijalbo.
- Torres, P. y Rama, C. (Eds.) (2009). *La educación a distancia en América Latina. Realidades y Tendencias*. Florianópolis, BR: Pontificia Universidad Católica de Santa Catarina, UNISUL, Virtual Educa.

- Torres, P. et al. (2010). Algunas de las características dominantes de la educación a distancia en América Latina y el Caribe. En Torres, P. y Rama, C. (Eds.) (2010), *La Educación Superior a Distancia en América Latina y el Caribe. Realidades y tendencias*. Florianópolis, BR: UNISUL, PUCPR.
- Toussaint, N. (1979). *La economía de la información*. Madrid, ES: Editorial Oikos-tau.
- UNESCO (2011). *Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Canadá: UIS. Recuperado de: <http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx>
- Universidad Técnica y Popular de Loja (2011). *Leyes, normas y reglamentos que regulan la Educación a Distancia y en línea en América Latina y el Caribe*. Loja, EC: UTPL.
- Uribe, L. (2010). The decline of Colombian private higher education. *International Higher Education*, 61, 12-13.
- Varela, R. y Urciga, J. (2012). Diferencias salariales en México: una perspectiva de educación y actividad económica. *Revista de Educación Superior*, 2(XLI)(162), 25-43.
- Vega, L. (2011). *La educación comparada internacional. Procesos históricos y dinámicas globales*. Barcelona, ES: Octaedro.
- Vianney, J., et. al. (2003). *La educación virtual en Brasil*. Florianópolis, BR: UNISUL.
- Vilaseca, J. y Torrent, J. (2005). *Principios de economía del conocimiento. Hacia una economía global del conocimiento*. Madrid, ES: Pirámide.
- Vries de W. y Navarro, Y. (2011). ¿Profesionistas del futuro o futuros taxistas? Los egresados universitarios y el mercado laboral en México, *RIES*, 4(2), 2-27.
- Weller, J. (2004). El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia. *Revista de la CEPAL*, 84, 159-175
- Zelaya, M. (2010). *El marco legislativo de las universidades privadas: el caso argentino y mexicano*. Buenos Aires, AR: Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Recuperado de: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso1/Zelaya.doc>

## Nota

Una primera versión de los capítulos del presente libro fueron publicados en los siguientes libros o revistas arbitradas.

- Rama, C. (2011). La irrupción de nuevos modelos socioeconómicos, paradigmas educativos y lógicas económicas de la educación. *Revista Universidades*, LX(46/ julio-septiembre), 5-17.
- Rama, C. (2011). De la producción de capital humano a la producción de capital social. Un enfoque desde la economía de la responsabilidad social de las Universidades. En Domínguez, J. y Rama, C. (Eds.) (2012). *La responsabilidad social universitaria en la educación a distancia*. Chimbote, PE: Universidad Católica de los Ángeles de Chimbote, Virtual Educa.
- Rama, C. (2011). La educación superior en América Latina en el periodo 2000-2010: ocho ejes centrales en discusión. *Innovación Educativa*, 57(11), 15-20. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179422350003>
- Rama, C. (2015). Transformaciones en el mercado de trabajo de universitarios en América Latina. El inicio del salario mínimo profesional. *Revista Diálogo Educativo*, 15(45), 597-623.
- Rama, C. (2010). El nuevo escenario de la educación superior privada en América Latina. *Revista Histedbr*, 40, 3-23.
- Rama, C. y Cevallos, M. (2015). La metamorfosis de la educación a distancia en América Latina. Una nueva fase marcada por el ingreso de proveedores internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*, 26, 41-60 DOI: 10.5944/reec.26.2015.15810

- Rama, C. (2015). La creciente jerarquización institucional al interior de los sistemas de educación superior en Iberoamérica, cómo los sistemas iberoamericanos de educación superior. Investigación y diversificación. En CINDA. *Iberoamérica Informe Educación Superior 2015: La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades* (pp. 95-119), Santiago de Chile: CINDA.
- Rama, C. (2016). La educación superior en América Latina ante el nuevo ciclo económico. En Consejo de Educación Superior. *La educación superior en Ecuador*. Quito, EC: CES.
- Rama, C. (2015). Las transformaciones en la gobernanza universitaria en América Latina. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional ¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI? 19-21 de agosto de 2015, organizado por el Seminario de Educación Superior de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

## Sobre el autor

**C**laudio Rama es Investigador, profesor, conferencista y consultor en temas de educación superior. Actualmente es Consejero del Grupo de Universidades ILUMNO, profesor e investigador de la Facultad de Educación de la Universidad de la Empresa (UDE) de Uruguay; investigador Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay y Director del Observatorio de la Educación Virtual en América Latina y El Caribe (Virtual Educa-OEA). Economista (UCV y UDELAR); Especialista en Marketing (UCUDAL); Especialista en Telemática e Informática para la Educación a Distancia (UNA); Master en Gerencia de la Educación (UJMV); Doctor en Educación (UNESR); Doctor en Derecho (UBA); y cuatro certificaciones postdoctorales (UNICAMP, UFF, UBA y UNESR). Fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2001-2006). En Uruguay fue Director del Instituto Nacional del Libro; Vice-Presidente (y Presidente i.) del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE) y Director del Sistema Nacional de Televisión.



*Mutaciones universitarias latinoamericanas*  
*Cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas*  
Impreso por Drokerz Impresiones de México.  
Se utilizaron tipos Adobe Carlson Pro y Agenda.  
500 ejemplares, agosto de 2016.

