

La educación superior como bien público y el sentido de pertinencia

Por *Pedro* HENRÍQUEZ GUAJARDO*

Argumentación

EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS en la educación superior ha tenido lugar una revolución académica caracterizada por transformaciones sin precedentes que han repercutido tanto en su ámbito como en su diversidad. Desde un punto de vista cronológico, a partir de los ochenta, sistemas e instituciones comenzaron a experimentar profundos cambios en su concepción, en sus propósitos, en sus estructuras, en su organización... en fin, en todos los planos orgánicos. Podría decirse que los acontecimientos del pasado reciente tienen un carácter por lo menos tan drástico como los ocurridos en el siglo XIX, cuando la Universidad investigadora evolucionó, primero en Alemania, difundiéndose luego hacia otros lugares y regiones, replanteando la idea fundamental de su papel en todas partes. Los cambios académicos de fines del siglo XX e inicios del XXI son más amplios por ser mundiales y por la cantidad de instituciones y personas a las que afectan.¹

La mundialización es una realidad objetiva del siglo XXI y ejerce una profunda influencia en la educación superior. Una realidad que presenta una economía mundial cada vez más interdependiente, un uso exhaustivo de las tecnologías de la información y comunicación, una profusión de redes internacionales de conocimiento y, particularmente, la influencia de fuerzas que escapan al control de las instituciones académicas, como la presión sobre las identidades culturales de las naciones, la expansión universal del idio-

* Director del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

¹ Philip G. Altbach, Liz Reisberg y Laura E. Rumbley, *Trends in global higher education: tracking an academic revolution*, reporte preparado para la Unesco, World Conference on Higher Education, París, Unesco, 2009, citado por Luis Eduardo González, "Universidad y sociedad: nueva visión para el siglo XXI", en Juan Ramón de la Fuente y Axel Didriksson, coords., *Universidad, responsabilidad social y bien público: el debate desde América Latina*, México, Universidad de Guadalajara/Porrúa, 2012.

ma inglés o los volúmenes crecientes que alcanza el “mercado educativo”.²

La Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009, organizada por la Unesco, señaló en el preámbulo de su Comunicado que la educación superior es responsabilidad de los gobiernos de los Estados miembros en su condición de bien público y constituye para ellos un imperativo estratégico para todos los niveles de la enseñanza por ser fundamento de la investigación, la innovación y la creatividad y, junto con tales condiciones, debe además recibir su apoyo económico.³

Una detenida observación al comportamiento sectorial desde que este acuerdo entra en vigencia permite aseverar que el estímulo otorgado a los gobiernos para hacer realidad tal responsabilidad ha sido una ocupación permanente de nuestro quehacer institucional global y regional, consistente con la dinámica evolución y el crecimiento que han experimentado los sistemas regionales de educación superior. Circunstancias que también han obligado a las instituciones a desarrollar serios esfuerzos para responder a las demandas sectoriales y a terminar compitiendo, particularmente por el explosivo surgimiento de proveedores privados o de naturaleza distinta a los existentes hace tres décadas o también por los evidentes cambios en las formas de concebir el sistema educativo, que se ha visto sacudido por la irrupción de prácticas monopólicas de mercado.

En tal contexto la conversación educativa de la región evoluciona permanentemente y somete a los Estados, a los organismos multilaterales y a la institucionalidad de la educación terciaria a replantear sus funciones y estilos de trabajo frente a desafíos persistentes a sus políticas institucionales como mayor inclusión, mayor equidad y alto nivel de compromiso con el desarrollo sostenible. Y, quizás el más relevante para nuestro propósito: recuperar el sentido de bien público que tiene la educación en cualquiera de sus modalidades. Esto es, bien público, porque la formación responde a demandas sociales, genera beneficios económicos y culturales para

² Datos extraídos de Kurt Larsen, John P. Martin y Rosemary Morris, “Trade in educational services: trends and emerging issues”, Working paper, versión revisada, OCDE, mayo de 2002.

³ Unesco, Comunicado de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009, “La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo”, París, sede de la Unesco, 8 de julio de 2009.

la sociedad en su conjunto y, además, es un derecho, de acuerdo con lo sostenido por Rodríguez Gómez.⁴

El crecimiento de la demanda por educación y el indiscutible cambio cultural provocado por modelos y procesos de carácter global han influido en los actores sociales y han estimulado a algunos de ellos a concebir la educación no sólo como un bien público estratégico, sino, además, como un bien transable y comercializable, extrapolando dicha concepción al ámbito de la educación superior. Mientras quienes defienden la Universidad pública son denostados, en el mejor de los casos como anacrónicos y nostálgicos renacentistas, asistimos a una mercantilización cada vez más difícil de revertir.⁵

Tal ruta no es la adecuada si nos atenemos a lo sostenido en distintas ediciones de las conferencias de educación superior: la regional de 2008 señala a la educación superior como derecho humano y bien público social⁶ y la mundial de 2009 recupera estos aspectos en el contenido de la declaración.⁷ Se han creado mecanismos para articular las diversas iniciativas de los actores de la educación superior regional y poder así materializar las ideas contenidas en las agendas regionales de Educación derivadas de dichos eventos. No obstante, la práctica contraria a los planteamientos emanados de dichas conferencias ha repercutido profundamente, tanto en las estructuras como en la organización de sistemas e instituciones de educación terciaria en la región, especialmente en el caso de las universidades.

Por lo tanto, en su sentido estratégico más puro, el fortalecimiento de la educación superior pasa por asumir que ella es un bien público social y su acceso universal un derecho humano.

⁴ Roberto Rodríguez Gómez, “La educación superior ¿es un bien público?”, documento del Segundo Curso Interinstitucional de Seminarios de Educación Superior de la UNAM, originalmente publicado en *Campus Milenio. Suplemento Universitario* del periódico *Milenio* (México), núms. 138 a 141 (agosto de 2008). En DE: <<https://www.ses.unam.mx/curso2008/pdf/Rodriguez2005.pdf>>.

⁵ José Ramón García Menéndez, “La mercantilización de la educación superior: ¿bien público o negocio privado?”, ponencia presentada en las Segundas Jornadas de Economía Crítica, Bahía Blanca, Argentina, entre el 15 y el 17 de octubre de 2009, p. 1, en DE: <<https://esepuba.files.wordpress.com/2011/02/04-07-jec-2009-garcia-menendez-01.pdf>>.

⁶ Unesco-IESALC, Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe 2008, “La educación superior como derecho humano y bien público social”, Cartagena de Indias, Colombia, entre el 4 y el 6 de junio de 2008, numeral 2, p. 12.

⁷ *Ibid.*, párrafos 1-8, pp. 12-14.

Dentro de los sistemas e instituciones de educación superior regionales persisten algunas fallas que perfectamente podríamos atribuir a esta suerte de distorsión conceptual y a la dificultad para formular una posición definitiva que permita superar esa especie de estancamiento discursivo entre “lo público y lo privado”. Estas fallas se explican, principalmente, por la pérdida de la hegemonía del sector terciario, especialmente el universitario, y por la explosión de su crecimiento que ha sido asistemático y profuso. La necesidad y no pocas veces la urgencia de responder a ingentes masas de personas que a través de la formación buscan superar estados de vulnerabilidad, ha hecho aparecer grandes distorsiones en los propósitos de formación y generación del conocimiento. Como señala el profesor Boaventura de Sousa Santos, la Universidad abandonó su visión de largo plazo y su condición de espacio del libre pensamiento al servicio de las grandes líneas de mejoramiento de la sociedad para ponerse al servicio de la rentabilidad empresarial inmediata.⁸

Se observa dispersión de iniciativas, asimetrías en los avances que se registran, lentitud en el diseño y aplicación de elementos que regulen el crecimiento de sistemas e instituciones, brechas en las capacidades instaladas para aplicar políticas institucionales claras en función del cumplimiento óptimo del ciclo acceso-permanencia-logro que impiden desarrollos armónicos. La realidad del sector registra fallas en contenidos, en la gestión de sistemas e instituciones y en el diseño de sus metas estratégicas. Por ejemplo, en la disponibilidad de instrumentos eficaces que posibiliten monitorear los desarrollos sistémicos y aplicar ajustes y correcciones aprovechables con plena transparencia.

En síntesis, aludiendo a dichas preocupaciones, pensamos en la urgencia de recuperar el carácter verdadero de la Universidad con sus misiones básicas y en la conveniencia de delimitar las fronteras entre la educación superior universitaria y aquella que no lo es; en la necesidad de acordar mecanismos de seguimiento y regulación para la educación superior que eviten la distorsión de la misión universitaria y de la educación terciaria; y en la urgencia de articular el desarrollo de la educación superior en cada país en

⁸ Boaventura de Sousa Santos, *La Universidad en el siglo XXI: para una reforma democrática y emancipatoria de la Universidad*, México, CEIICH-UNAM, 2005 (Col. *Educación superior*).

forma consistente con las realidades y el contexto en que se ubica, tanto en los niveles nacionales como en su inserción en realidades regionales.

Se presenta, en fin, la necesidad de adecuar con mayor precisión las capacidades y recursos institucionales para fortalecer y consolidar sistemas e instituciones de educación terciaria de calidad óptima y acordes con las necesidades que plantean las asimetrías sistémicas en la región. La preocupación no sólo se refiere a las instituciones de educación superior sino también a la capacidad de respuesta que es posible encontrar en los niveles decisionales de cada país.

Lo que planteamos, en esta circunstancia, es la necesaria correspondencia de los instrumentos que faciliten el manejo y la comprensión integral de sistemas e instituciones en el contexto nacional y en su relación con otras realidades y condicionantes... en fin, es imperativo que seamos consistentes con lo que nuestros ciudadanos demandan: sistemas de información básicos y complejos, de aseguramiento de la calidad, de reconocimiento.

Frente a tales conclusiones resulta imperativo desarrollar un proceso de análisis y conceptualización para intentar definiciones de educación superior/Universidad que aparte de satisfacer las actuales demandas recupere el sentido original de la educación en tanto bien público. La cuestión no es sólo cuantitativa, la respuesta institucional al crecimiento demográfico necesita contenidos y sentido de pertinencia. El debate internacional sobre la Universidad en el siglo XXI busca recuperar la idea de bien público de la formación universitaria.⁹

Educación superior y sociedad del conocimiento

UNA premisa básica es reafirmar el papel fundamental de la educación superior como un espacio privilegiado donde se forja el futuro de una sociedad a partir de la producción y gestión del conocimiento, al consolidarlo como un elemento determinante en la construcción de sociedades estables y democráticas para el desarrollo sustentable. Es asimismo un bien o servicio de interés colectivo permanente. Dicho en breve: *la educación superior es un bien público social y su acceso universal es un derecho humano.*

⁹ Rodríguez Gómez, "La educación superior ¿es un bien público?" [n. 4].

Las transformaciones que tuvieron lugar de los años ochenta en adelante marcan un punto de inflexión en el devenir de la Universidad tradicional, especialmente por los efectos que nuevas concepciones comienzan a ejercer sobre las universidades públicas. El retroceso del Estado en su papel conductor o supervisor; la globalización rampante; la pérdida de hegemonía y autoridad de las instituciones tradicionales; la opción por la obtención de recursos mediante la prestación de servicios externos o la prioridad de la formación en desmedro de la investigación y la extensión.

La tarea, en consecuencia, es fortalecer y consolidar un sistema educativo pertinente con una clara misión de servicio a partir de su definición como bien público estratégico. Para ello expondré brevemente los aspectos que, a mi juicio, resultan clave en el enfoque que asumamos cuando nos refiramos a la educación como bien público en un contexto de cambios permanentes. Los primeros a partir de una construcción conceptual acuñada por René Ramírez Gallegos, secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación en el último gobierno de Rafael Correa en Ecuador. Los segundos en una dimensión más práctica que, estimo, es la que enmarca la toma de decisiones institucionales y, en definitiva, contribuye a solucionar distorsiones.

Plantea el profesor Ramírez que las adecuaciones de los sistemas de educación superior en general, y de la Universidad en particular, a los desafíos del siglo *xxi* hacen necesario redefinir la educación como bien público. En tal sentido, el análisis de lo público en general parte de los siguientes puntos (en lo específico Ramírez describe algunos aplicables a su realidad):

- la educación superior es una sola, independientemente de su dependencia (pública o privada) y su impacto además de individual es sobre todo social;
- lo público se relaciona con el carácter democratizador del “ciclo virtuoso” (acceso-permanencia-logro) y, también, con la gobernanza de las instituciones;
- la articulación de intereses plurales pone a prueba la autonomía ya que es necesario redefinir los actores que participan en las decisiones colectivas y vinculantes;
- el fortalecimiento del carácter público de la Universidad alude a la equidad de género y a la superación de modelos patriarcales;
- la educación superior es un espacio de encuentro común y compartido, de referencia de grupos étnicos diversos, de posi-

ciones políticas plurales, de territorios o regiones heterogéneas o de credos disímiles;

— el reconocimiento de la Universidad como bien público se relaciona directamente con la misión y finalidad de la institución; la producción de los centros de estudio no debiera estar vinculada a la acumulación de capital, sino orientada a cubrir necesidades sociales, garantizar derechos, democratizar la sociedad, potenciar capacidades individuales y territoriales y generar riqueza colectiva.

A partir de la recuperación del carácter público y pertinente de la educación superior y de la educación universitaria, la educación superior regional en América Latina y el Caribe registra algunos pendientes que ameritan ser debatidos y discutidos por todos sus actores, especialmente gobiernos e instituciones públicas y privadas. El sector se enfrenta a grandes desafíos, tanto estratégicos como técnicos, que enmarcarán su actuación en los próximos cincuenta años. Una lectura atenta de los contenidos y el análisis cuidadoso permite señalar que la educación superior regional (la universitaria y la técnica superior) forman parte de un solo sistema, independientemente de su origen, y el trabajo que se oriente a fortalecerla y consolidarla tiene un solo propósito: posibilitar que los/las ciudadanos/as de la región ejerzan su legítimo derecho a educarse en un contexto de la mayor calidad.

A continuación se plantean los desafíos que enfrenta tanto la educación superior pública como la superior privada.

Desafío de la calidad. El propósito es integral y, de acuerdo con tal condición, en nuestra opinión, la calidad es una convergencia de condiciones que la educación superior debe cumplir en la formación de pregrado, posgrado, continua, a distancia y en línea. Si no es posible alcanzar niveles óptimos en esta dimensión, entonces cabe recurrir a la cooperación y a compartir las buenas prácticas. Con todo, el principal objetivo es contribuir a mejorar la calidad de la oferta docente, los procesos de aprendizaje, la generación de conocimiento y la proyección social que lo legitime frente a la comunidad. En estas dimensiones, calidad supone:

— articulación: de los niveles educativos, del cuidado del sistema educativo como un todo, del cumplimiento del ciclo acceso-permanencia-logro para la inclusión, de las transiciones entre los niveles, de las modalidades de aprendizaje (por ejemplo, educación en línea y presencial), de la proyección de empleo que entrega la formación específica del egresado;

- sistemas de regulación: aplicación universal en esferas públicas y privadas, autonomías, replanteamiento del papel del Estado/acotamiento de su intervención; financiamientos, transparencia de la información sobre desarrollo institucional;
- internacionalización: reconocimientos y equivalencias, internacionalización curricular, movilidades, cooperación, integración;
- aseguramiento de la calidad (evaluación y acreditación): acreditación, convergencia de programas y propósitos formativos y de investigación, calidad de los procesos, calidad de los resultados.

En los próximos años, Unesco continuará apoyando los esfuerzos de los Estados miembros para construir sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior sobre la base de un amplio espectro de herramientas de seguimiento y evaluación. *Desafío de la equidad y la inclusión.* Los sistemas educativos aún registran fallas en su capacidad para llegar a todas las capas y grupos de la sociedad. Lo equitativo e inclusivo de los sistemas educativos no radica solamente en su “apertura” a grupos sociales como las mujeres o los grupos étnicos históricamente marginados de sus beneficios. La cualidad de equidad e inclusión de la educación se define por el cumplimiento pleno del círculo virtuoso de acceso-permanencia-logro por todos los ciudadanos (el acceso universal desde la educación pre básica hasta la superior procurando la eliminación de la segregación por razones económico-sociales; la permanencia como contrapunto de la deserción por razones extra-educativas y el logro académico que significa el cumplimiento de los ciclos de la educación formal).

Asumir la educación superior como un bien público estratégico posibilita la protección del derecho a la educación y brinda herramientas a la política pública para sustentar definiciones de ordenamiento y regulación del sistema. Además, supone respetar el *continuum* educativo y garantizar a las personas su inserción efectiva en los beneficios de la sociedad del conocimiento.

Desafíos de la regulación. Además del evidente problema de calidad que se manifiesta producto de crecimientos inorgánicos o distorsiones de propósitos, el desafío de generar sistemas de regulación y articulación de los sistemas educativos es perentorio. Se trata de sistemas, normas y regulaciones que posibiliten la convivencia de lo público y lo privado; que resuelvan esta clásica dicotomía. Acotamiento de las competencias, atribuciones y autonomías e incorporación de las instituciones a procesos de evaluación per-

manente no sólo de procesos sino también de resultados, son todos elementos centrales para asegurar la calidad y mantener la confianza pública en las instituciones de educación superior. Estas acciones resultan indispensables en la necesaria articulación de todo el sistema educativo para el cumplimiento eficaz de los ciclos respectivos. La formalización de este tipo de acuerdos permite aumentar la confianza nacional e internacional en la transparencia, rigurosidad y responsabilidad de las instituciones de educación superior así como en la seriedad de las cualificaciones de un país determinado y estimulan la movilidad e intercambio de estudiantes, de los procesos de aprendizajes y del trabajo.¹⁰

Desafío del financiamiento. La universalización de la educación no significa ni gratuidad universal ni eliminación de la educación privada. Se ha experimentado en la región un gran retroceso del Estado como sostenedor de esquemas de financiamiento público de la educación en todos sus niveles y modalidades. Sin embargo, tal compromiso estatal nunca ha significado universalidad en los sistemas educativos, precisamente por temas de acceso y permanencia. A ello se agregan los cambios demográficos experimentados en aumento de población, variaciones en los volúmenes de los respectivos grupos etarios, envejecimiento de algunos grupos y desplazamiento de las edades que afectan directamente la capacidad de respuesta del sistema educativo. Hemos visto que en educación superior los incrementos de matrícula y la masificación han planteado a los gobiernos serios problemas en la gobernanza, en el desarrollo de sus sistemas de educación superior nacionales, en el financiamiento. De acuerdo con ello, lo sano sería lograr el diseño del financiamiento educativo teniendo a la vista cuestiones como las siguientes: replanteamiento de la educación como prioridad componente del gasto social; revisión del concepto de *políticas compensatorias* para eliminar su incertidumbre; búsqueda del máximo de asignación de recursos como porcentaje del producto interno bruto a la educación; convivencia de diferentes sistemas de financiamiento con una base pública suficiente; normas adecuadas para sistemas de financiamiento híbridos (privados, públicos, copulativos etcétera).

¹⁰ Unesco, "Education sector technical notes on quality assurance in higher education", Working document, 2012, pp. 2 y 4, en DE: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002221/222126e.pdf>>.

No será posible contar con sistemas de enseñanza superior de calidad si no existe el acuerdo social que reconozca que la educación superior es un bien público estratégico y que, en consecuencia, la satisfacción de su demanda parte de la función ineludible del Estado asociada a la contribución de otros actores sociales, incluyendo las propias instituciones del sistema y actores pertenecientes al sector privado. Al asumir que la educación en todas sus modalidades es un derecho, estamos reconociendo tácitamente el papel garante de este ejercicio para el Estado. Por lo tanto, su injerencia en asuntos económicos y presupuestarios y su capacidad para regular y establecer reglas del juego en relaciones institucionalizadas en el espacio público (económicas, reglamentarias, legislativas) son proporcionales a las posibilidades de desarrollo del sector. Indicativo y regulador cuando se trata de instituciones privadas. Orientador y diseñador además de regulador y fiscalizador cuando se trata de instituciones de carácter público.

Con todo, la capacidad de los países para estructurar sistemas de financiamiento de la enseñanza superior no se circunscribe a las asignaciones presupuestarias para la gestión. Las necesidades de recursos también se hacen presentes en la disponibilidad de fondos para la investigación, la extensión y la gestión; en la generación de sistemas de ayuda a estudiantes, en el diseño de sistemas de movilidad para académicos, estudiantes y gestores; en la aplicación de sistemas de becas para “el ciclo acceso, permanencia y logro”; en la asignación prioritaria a la investigación y/o en el financiamiento de la formación continua de profesores e investigadores. La existencia de sistemas de información fiables, transparentes y seguros es una condición *sine qua non* de la correcta asignación de recursos y de su distribución equitativa. No sólo en el ámbito de los individuos sino también en la orientación de mejores decisiones respecto del manejo institucional.

Desafío de la institucionalidad y la organización. En este aspecto la discusión acerca de la estructura y la composición de los sistemas de educación superior es clave. También lo es la conversación relativa al carácter de la Universidad y el planteamiento adecuado de sus tres funciones básicas. Es importante destacar líneas de desarrollo institucional como la elaboración de programas propios de cooperación universitaria, las metodologías para buscar socios, la estructuración de redes de cooperación *vis à vis* lo bi y lo multilateral. Se percibe la urgencia de consolidar diferentes modalidades de organización e institucionalidad para manejar los asuntos en

educación superior, señalando la pertinencia de dar cabida a todas las manifestaciones orgánicas que intermedian en los procesos de políticas institucionales y de los gobiernos. La heterogeneidad vigente es una oportunidad para orientar el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas en la diversidad a partir de la concepción unitaria de la educación superior.