

# **CONOCIMIENTO Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: ¿MERCANCIAS INCÓMODAS?\***

**Leonardo Garnier\*\***

## **Contenido**

**LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA:  
¿DESPILFARRADORA E INJUSTA?**

**LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: DE LA MODERNIZACIÓN A  
LA CRISIS Y EL AJUSTE**

**GLOBALIZACIÓN Y CONOCIMIENTO: UNA RELACIÓN  
PARADÓJICA**

**EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES**

**LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ¿UNA 'VERDADERA  
MERCANCÍA'?**

**EL RETO QUE ENFRENTAMOS**

---

\* Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor. Una versión preliminar de este trabajo fue publicada, en inglés, en Odin, Jaishree and Peter Manicas: Globalization and Higher Education, University of Hawai'i Press, Honolulu, 2004

\*\* Doctor en Economía. Profesor de la Universidad Nacional de Heredia (Costa Rica) y en la Universidad de Costa Rica (UCR). Consultor de diversos organismos internacionales, como UNICEF, PNUD, BID, CEPAL, etc. Fue Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de 1994 a 1998.

# CONOCIMIENTO Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: ¿MERCANCIAS INCÓMODAS?

**Leonardo Garnier**

## **LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: ¿DESPILFARRADORA E INJUSTA?**

La marea contra la inversión pública en educación superior en los países menos desarrollados apenas empieza a bajar. Como lo enuncia el reporte de la Task Force en Educación Superior y Sociedad convocado por el Banco Mundial y la UNESCO – aptamente subtítuloado ‘Peligro y Promesa’<sup>1</sup> –, cada vez se reconoce con más fuerza que, en el contexto de la economía global, el conocimiento sistemático ha remplazado gradualmente a la experiencia como fuente del cambio tecnológico y que el conocimiento teórico sofisticado, lejos de ser un lujo, constituye la vía predominante para ese progreso técnico. En consecuencia, la calidad del conocimiento generado en las instituciones de educación superior – y su amplia difusión en la economía – se torna cada vez más crítica para la competitividad internacional.

Este cambio de rumbo es particularmente interesante pues, por muchas décadas, se ha argumentado que los países menos desarrollados no deberían ‘desperdiciar’ sus recursos públicos en educación superior mientras sigan enfrentando problemas de cobertura y calidad en los niveles de educación básica; sobre todo si – como se argumenta – las tasas de retorno de la educación primaria son más altas que las de la educación secundaria y mucho más altas que las de la educación superior, tanto en términos privados como sociales<sup>2</sup>. De hecho, los países latinoamericanos la pasaron mal durante la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en 1990 en Jomtien, cuando trataron – sin éxito – de convencer a los delegados de países más y menos desarrollados de que la Declaración de Jomtien no debería dejar por fuera la importancia que tienen para todos los países, no sólo la educación básica, sino también la educación técnica y superior, incluidas la ciencia y la tecnología y el creciente rol de las computadoras y las tecnologías de la información. En ese momento – como es obvio en la Declaración de Jomtien<sup>3</sup> – tales pretensiones fueron consideradas ‘demasiado ambiciosas’ y muchos delegados reaccionaron como si tales metas superiores fueran contrarias a los avances en educación básica.

Tomaría unos veinte años para que tal error comenzara a ser reconocido. Pero el daño estaba hecho, como reconocen los expertos de la Task Force en Educación Superior y Sociedad:

“Desde los 1980’s, muchos gobiernos nacionales y donantes internacionales han asignado a la educación superior una prioridad relativamente baja. El análisis económico estrecho – y, en nuestra opinión, engañoso – ha contribuido a la idea de que la inversión pública en universidades trae escasos rendimientos comparada con la inversión en escuelas primarias y secundarias y que la educación superior magnifica la desigualdad de ingresos.”<sup>4</sup>

Por décadas, pues, los países latinoamericanos hicieron frente a fuertes presiones internas y externas en contra del uso de recursos públicos para el financiamiento de la educación superior y, particularmente, de las universidades estatales. La posición de las instituciones financieras

---

<sup>1</sup> The Task Force on Higher Education and Society: Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise, World Bank – UNESCO, Washington, 2000

<sup>2</sup> Cfr. Psacharopoulos, George: “The Profitability of Investment in Education: Concepts and Methods” 1995

<sup>3</sup> The World Declaration on Education for All, Jomtien, Thailand, 1990

<sup>4</sup> The Task Force on Higher Education and Society, 2000: p. 10

internacionales fue especialmente crítica de que estos países gastaran dinero público en educación superior; gasto que era visto no sólo como ineficiente y despilfarrador, sino también como socialmente injusto, ya que, supuestamente, subsidiaba a los ricos a expensas de los pobres. De acuerdo con un Public Sector Expenditure Review del Banco Mundial, referido al caso de Costa Rica:

“el compromiso del gobierno para proveer servicios de educación gratuita a toda la población, desde preescolar hasta la universidad, no es sostenible en el futuro si se pretende mantener los estándares de calidad. En consecuencia, las autoridades deben: (i) concentrar los esfuerzos allí donde los rendimientos sociales son más altos y donde los beneficios son distribuidos más equitativamente entre la población, es decir, en educación básica; y (ii) fomentar las contribuciones privadas a través de la recuperación de costos a nivel universitario, desarrollando la posibilidad de venta de servicios y elevando el costo de matrícula al mismo nivel de las universidades privadas.”<sup>5</sup>

Esa era básicamente la misma posición que el Banco Mundial presentó en términos más generales en el World Development Report de 1990, donde se argumentaba que, en sus políticas educativas, los gobiernos habían favorecido la educación superior en detrimento de otros servicios que habrían beneficiado a los pobres, a pesar del bien sabido hecho – según el Banco – de que la educación terciaria ofrece una tasa de retorno mucho menor. Por ende, el Reporte lamentaba que muchos países invirtieran un monto desproporcionadamente grande de sus presupuestos en educación superior. En particular, mencionaba que en Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay, aquellos habitantes que pertenecen al quintil superior de la población en términos de su ingreso familiar recibían más de la mitad de esos subsidios que iban a la educación superior; mientras que – según ellos – sólo el 10% de esos subsidios iban al quintil más pobre.<sup>6</sup> Por el contrario – argumentaban – si los recursos públicos fueran redirigidos de la educación superior hacia la educación primaria y la salud básica, estos países lograrían tanto mayor eficiencia como mayor equidad.

En esta misma línea, las organizaciones financieras internacionales suelen argumentar que dado que la distancia entre la ciencia básica y la aplicación tecnológica se está reduciendo y, en algunos casos, desapareciendo del todo; dado que para todo propósito práctico, ya no hay más barreras logísticas al acceso a la información y la comunicación entre la gente, las instituciones y los países; dada la creciente importancia de la educación continua para actualizar en forma regular el conocimiento y las habilidades debido a la corta vida útil del conocimiento; y dado que los países en desarrollo continuarán enfrentando una severa restricción financiera – se dice – no habría, por tanto, ninguna otra alternativa viable – o mejor – a la fragmentación y privatización. Las universidades – públicas y privadas – deberían reorganizarse para acomodar las demandas de aprendizaje y entrenamiento de una clientela muy diversa que, a su vez, refleja las demandas del mercado laboral<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, aunque se reconoce la necesidad de cierto liderazgo académico, se responde que, “si bien alguna semblanza con la Ivy League o con Oxbridge es necesaria para asegurar un liderazgo competitivo”; esto sería así solamente para una pequeña porción – alrededor de un 3% – de la población matriculada en educación superior; pues así ocurre – se dice – incluso en los países ricos. De esta manera – prosigue el argumento – el costo total “de un enclave saludable de liderazgo académico, sería modesto”<sup>8</sup>.

El problema es que estos argumentos, aunque persuasivos, no cuadran con los hechos. La supuesta dicotomía entre países políticamente responsables que invierten su dinero público en educación básica y salud mientras que otros despilfarran el suyo en programas elitistas,

---

<sup>5</sup> World Bank: *Costa Rica: Public Sector Expenditure Review*, September 21, 1989: p. 66

<sup>6</sup> Cf. World Bank: *World Development Report: 1990*, World Bank, Washington, 1991 p. 88

<sup>7</sup> Cf. Jamil Salmi: “Tertiary Education in the Twenty First Century: Challenges and Opportunities” *LCSHD Paper Series No. 62*, The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, Human Development Department, pp. 4-6

<sup>8</sup> Interamerican Development Bank: *Higher Education in Latin America and the Caribbean: Strategy Document*, Washington DC, 1997, p. 9

ineficientes e injustos – como la educación superior – no brindaba una adecuada representación de lo que estaba ocurriendo en América Latina. Al contrario, era precisamente en aquellos países en los que se dedicaban cantidades significativas de recursos a la educación superior, donde también la educación básica y la salud eran tratadas como prioritarias; mientras que los países que no invertían significativamente en educación superior, tampoco invertían en servicios sociales básicos. Con pocas excepciones, la correlación entre la matrícula educativa general, la matrícula en educación básica y la matrícula en educación superior es significativamente positiva: a mayor matrícula en primaria y secundaria, mayor es también la matrícula en los niveles superiores y viceversa. En ese mismo sentido, existe una correlación claramente inversa entre la extensión de la educación superior y las tasas de analfabetismo. Finalmente, existe también una correlación significativamente positiva entre una mayor matrícula en educación superior y una mejor distribución del ingreso: aquellos países con coeficientes de Gini por debajo del promedio regional – y, por lo tanto, con una distribución menos polarizada – son también los países con mayor matrícula en educación superior, como Uruguay, Costa Rica y, hasta hace poco, Argentina; mientras que algunos de los peores ofensores en términos de disparidades en la distribución del ingreso son también países en los cuales la educación pública superior ha recibido menos recursos<sup>9</sup>.

Aunque estos hechos contradicen claramente el dogma establecido de las instituciones financieras, esto no debería resultar una sorpresa sino más bien la confirmación obvia de una tradición histórica: aquellos países donde la educación ha sido una prioridad importante, usualmente entendieron la educación y el aprendizaje como un sistema integral y, por tanto, tendieron a invertir en todo el sistema: desde el nivel preescolar hasta el universitario; estos han sido, además, países con fuertes políticas sociales universales dirigidas a promover la movilidad y la integración social. Por el contrario, aquellos países donde ni la integración social ni la educación pública eran vistas como prioritarias, no se molestaron en invertir en educación básica ni en educación superior.

Por ello, la educación superior no sólo no parece restar recursos a los niveles más básicos de educación; sino que, por el contrario, podría estar actuando como un elemento sinérgico en la consolidación del sistema educativo en su conjunto: mayores números de maestros y profesores son producidos por las universidades y se generaliza una creciente conciencia de la importancia de una buena educación. De hecho, como ha mostrado la CEPAL, en la mayor parte de países latinoamericanos hay una sólida relación entre el logro educativo, el ingreso y la productividad. Se ha observado, por ejemplo, que se necesitan diez o más años de educación para tener posibilidades aceptables de asegurar el bienestar y evitar la pobreza<sup>10</sup>. Lo mismo es cierto en todo el mundo; y la mayoría de los estudios recientes muestran, más allá de toda duda razonable, que la educación juega un papel fundamental en el aumento de la productividad y los ingresos. Las estimaciones del efecto del conocimiento en términos de la productividad para los países de la OECD coinciden con las de los Estados Unidos; de tal manera que, típicamente, entre un quinto y un tercio de las variaciones en el ingreso son atribuibles al efecto combinado de la educación, el alfabetismo y la experiencia adquirida en el mercado laboral<sup>11</sup>. Esto ha sido reafirmado por los nuevos modelos de crecimiento endógeno, de acuerdo con los cuales el crecimiento sostenible sería un resultado, en proporción significativa, de las externalidades positivas generadas por la educación: nuevas ideas y nuevas tecnologías son críticas para un crecimiento alto y sostenido y, a su vez, estas requieren niveles crecientes de capital humano<sup>12</sup>. Más aún, no es sólo la cantidad promedio de educación la que es importante, sino la equidad de la inversión educativa; pues la dispersión o desigualdad de la educación ha mostrado tener un claro impacto negativo en el

---

<sup>9</sup> CEPAL: Panorama Social de América Latina, varios años

<sup>10</sup> CEPAL: Panorama Social de América Latina, 1994, Santiago de Chile, p. 101

<sup>11</sup> Cfr. Griliches, Zvi: Education and Productivity, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2000 y Temple, Jonathan: Growth Effects of Education and Social Capital in OECD countries, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, París, 2000

<sup>12</sup> Cfr. Sala-i-Martin, Xavier: Apuntes de crecimiento económico, Antoni Bosch, 2000

ingreso per cápita y, a más dispersión, más grande resulta ser el efecto negativo<sup>13</sup>. Una vez más, la justicia y eficiencia parecen trabajar en la misma dirección y no en direcciones opuestas.

La importancia de invertir en la educación superior también ha sido resaltada mediante el Índice de Competitividad Global desarrollado por el World Economic Forum. Uno de sus componentes – el subíndice de capacidad de innovación – mide la habilidad de un país para producir nuevo conocimiento, basado en indicadores como los recursos dedicados a la investigación y desarrollo, la cooperación entre instituciones de investigación y negocios, la proporción de gente con educación terciaria y el número de patentes registradas en los Estados Unidos. De acuerdo con este indicador, el porcentaje de la población con educación terciaria es el principal factor que explica el rendimiento superior de los países clasificados en los tres primeros lugares. La mayoría de los países latinoamericanos tienen un rendimiento bajo en este índice precisamente porque han invertido una menor proporción de su ingreso per cápita en educación que otros países con niveles similares de ingreso. Por el contrario, aquellos países latinoamericanos que están mejor posicionados en esta clasificación son algunos de los que sí invirtieron significativamente en sus sistemas de educación superior pública: Argentina (30), seguida por Costa Rica (32), Chile (34), Panamá (37), Uruguay (41) y Venezuela (42). Otro elemento que resalta el Reporte como uno de los mayores obstáculos a la competitividad en la mayoría de los países es el predominio de instituciones públicas ineficientes e ineficaces que, en muchos casos, fallan al entregar los bienes públicos que se requieren de ellas. Como era de esperar, hay también una correlación positiva significativa entre aquellos países con una capacidad institucional mejor que el promedio y aquellos con mayor inversión proporcional en educación superior pública. Así, de acuerdo con el Latin American Competitiveness Report, no es una coincidencia que Costa Rica sea uno de los pocos países en la región, junto con Argentina, Chile, Uruguay y Trinidad y Tobago, que ha mantenido niveles consistentemente superiores de inversión en capital humano y que a la vez ha tenido instituciones más fuertes. Estos países que resultan mejor calificados que la mayor parte de la región son más la excepción que la regla, por lo que una de las conclusiones de ese estudio fue que en el mediano y largo plazo para los países de América Latina resulta esencial un compromiso mucho más fuerte con el mejoramiento del acceso y la calidad de la educación pública, especialmente en los niveles secundario y terciario<sup>14</sup>.

### ***LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: DE LA MODERNIZACIÓN A LA CRISIS Y EL AJUSTE***

No cabe duda acerca de la importancia de la educación superior – y especialmente de las universidades públicas – en la modernización de América Latina durante la segunda mitad del siglo XX. A pesar de sus muchas debilidades y defectos, las universidades públicas jugaron un papel clave en la producción de los técnicos y profesionales requeridos por la modernización de las actividades productivas, especialmente las referidas a la industrialización por sustitución de importaciones, a la diversificación de la producción agrícola y el procesamiento de recursos minerales; en el apoyo y promoción de la transformación técnica y profesional del sector público y en la creación y reproducción de una elite intelectual y una clase media educada que constituyeron la columna vertebral de los procesos democráticos de las últimas décadas. Las universidades públicas fueron también fundamentales para el desarrollo de servicios básicos como los de salud y educación, y para el desarrollo de la infraestructura principalmente urbana pero en alguna medida también rural, en actividades de transporte, energía y telecomunicaciones.

Dadas las limitaciones estructurales de los procesos de desarrollo nacional de entonces, reflejadas en el escaso uso del conocimiento y las innovaciones tecnológicas por parte del sector productivo privado, el vínculo entre las universidades o instituciones de investigación y el sector empresarial se mantuvo siempre muy limitado; lo cual a su vez se convirtió en una traba para el afloramiento de sistemas nacionales de innovación. De hecho, algunos de los desarrollos más

---

<sup>13</sup> Cfr. López, Thomas y Wang: "Addressing the education puzzle: the distribution of education and economic reforms" *Policy Research Working Paper* No. 2031, Banco Mundial, Washington DC, 1998

<sup>14</sup> Cfr. Jeffrey Sachs and Joaquín Vial: "Can Latin America Compete?" in *Latin American Competitiveness Report 2001 – 2002*, World Economic Forum, 2002

interesantes en términos de conocimiento e investigación solían ser el resultado de iniciativas procedentes de las mismas universidades, o de los gobiernos, que por largo tiempo fueron la única demanda significativa de profesionales y sus servicios de consultoría o investigación. Así, las universidades públicas tendieron a producir más investigadores y profesionales de los que demandaba el sistema productivo privado; y la educación científica y tecnológica y la investigación eran financiadas, producidas y consumidas principalmente por instituciones públicas: el gobierno y las mismas universidades. Mientras para algunos esto no era más que una confesión pública de desperdicio e ineficiencia en la asignación de los recursos públicos – y de un erróneo sesgo distributivo a favor de las clases medias – era, de hecho, la única respuesta responsable al carácter distorsionado o periférico de la estructura económica característica del capitalismo latinoamericano<sup>15</sup>.

Las universidades públicas fueron instrumentales para los procesos de movilidad social de los años sesenta y setenta, como se refleja en la expansión de la clase media urbana en la mayoría de los países latinoamericanos; y jugaron un papel central en el nuevo desarrollo y la profundización de la cultura e identidad nacional, incluidas sus expresiones artísticas y políticas. Se estima que, para 1950, había unos 300.000 estudiantes de tercera enseñanza en América Latina. En los siguientes cincuenta años, este número creció treinta veces; de tal manera que, para el 2000, América Latina tenía diez millones de estudiantes en sus instituciones de educación superior, la mitad de las cuales eran mujeres. Esta expansión, aunque impresionante, fue un proceso limitado, principalmente urbano y de clase media: aún hoy, sólo un 13% de la población de la región tiene educación terciaria<sup>16</sup>.

Pero las universidades públicas siguieron siendo no sólo un espacio para la enseñanza y el aprendizaje en el sentido más tradicional – ese de adquirir habilidades y conocimiento – sino también como un espacio de pensamiento crítico, de entendimiento, de cuestionamiento, de duda. Vale la pena hacer notar que las universidades públicas en América Latina, siendo ‘instituciones públicas públicamente financiadas’, desarrollaron sin embargo un grado significativo de autonomía académica y política, autonomía que fue incluso crítica o rebelde al punto que, en contextos de regímenes políticos autoritarios, llevó a la represión política y militar.

Hacia final de los setentas, la esperanza y el malestar social dieron paso a la crisis, la estabilización, el ajuste y la desilusión. Luego de tres o cuatro décadas, las limitaciones del intento de América Latina de lograr un desarrollo nacional se enfrentaron a las duras realidades de sus propias limitaciones y un nuevo ambiente internacional. Primero, en 1971, el dólar estadounidense dejó de funcionar como un estándar internacional de valor; y fue significativamente devaluado. Luego, los precios del petróleo se dispararon, con un impacto dramático tanto en los costos de producción en el mundo entero como en la liquidez financiera global; llevando así a una inflación creciente en medio de una recesión: la estanflación. En tal contexto, las débiles democracias latinoamericanas emergentes caracterizadas o amenazadas – según el caso – por el populismo y la revuelta, finalmente habrían tenido que enfrentar la necesidad de ajuste económico, de no ser por la amplia disponibilidad de recursos financieros internacionales que caracterizó la década de los setentas. El dinero estaba allí para quien lo pidiera; y los gobiernos no dudaban en clamar por él y, así, pudieron navegar varios años a través de la crisis sin tener que posponer inversiones o gastos ni incrementar sus ingresos mediante una reforma tributaria. Aunque el arreglo funcionó bien por unos años, para 1982 estaba claro que la continua crisis era más profunda que el simple ciclo empresarial normal y que los problemas de los países latinoamericanos eran estructurales en su naturaleza, por lo que las posibilidades de que pudieran cancelar sus deudas eran muy remotas. En el desenlace típico de una profecía que se auto-cumple, las tasas de interés se dispararon de tal manera que la carga de cumplir con las deudas adquiridas se volvió insostenible y los países latinoamericanos se vieron forzados al *default*. La llamada crisis de la deuda había llegado.

---

<sup>15</sup> Cfr. Garnier, Leonardo: “América Latina y su capitalismo a medias: un ejemplo de crecimiento basado en la pobreza”, San José, Costa Rica (borrador: 2004)

<sup>16</sup> Daniel Levy: “Latin America’s Tertiary Education: Accelerating Pluralism”. Paper presentado en el Seminario “Higher Education and Science and Technology in Latin America and the Caribbean”, Fortaleza, Brasil, 2002, p. 17.

Con la crisis, vino la necesidad de estabilización y ajuste y, por supuesto, la ayuda y consejo – si se puede llamarlo así – de las instituciones financieras internacionales, que se articularon en lo que John Williamson en su momento llamó el ‘Consenso de Washington’. Internamente, también hubo un cambio en el equilibrio de poder dentro de la mayoría de los países latinoamericanos, a medida que la alianza entre sectores medios urbanos y empresariales – que tuvo un papel central en las reformas que se vivieron de los cincuentas a los setentas – se fue disolviendo para dar paso a la predominancia de intereses ligados a las actividades de exportación o a financieras que – está de más decirlo – tenían una idea de los problemas de sus países muy similar a la del Consenso de Washington. Por ello, con unas pocas excepciones, la estabilización y el ajuste fueron entendidos como una estabilización meramente financiera y macroeconómica; y fueron llevados a cabo a expensas del crecimiento económico y de las condiciones sociales. Aunque nadie puede negar la urgencia de enfrentar la situación financiera insostenible que se vivía en América Latina durante los setentas, resulta igualmente difícil negar los perversos efectos sociales del sesgo neoliberal que caracterizó la estabilización y el ajuste en la mayoría de los países: las tasas de pobreza habían disminuido sistemáticamente en América Latina durante los setentas, bajando de un promedio de 40% en 1970 a 22% en 1982, con una reducción en el número absoluto de los pobres de 107 millones a 80 millones. A partir de ese momento, la situación se revirtió completamente: la tasa de pobreza se elevó hasta un 34% y el número absoluto de pobres alcanzó casi los 150 millones para 1992<sup>17</sup>.

Para las instituciones públicas en general – y para las universidades en particular – esto significó un quiebre radical respecto a las tres décadas previas. Precisamente cuando la demanda por educación superior se estaba expandiendo rápidamente por América Latina, la disponibilidad de fondos públicos para financiar esa educación superior se vio severamente cuestionada y restringida. Las universidades públicas a lo largo de América Latina se encontraron con mucho menos dinero para lidiar con demandas mayores y mucho más complejas. La expansión de la demanda fue un resultado del tremendo aumento en el número de estudiantes fruto a su vez no solo de la demografía, sino también del éxito previo de las políticas educativas en los niveles primario y secundario, que permitieron que una mayor proporción de jóvenes pudieran y quisieran continuar hacia la educación superior. Pero también era una demanda más compleja, como resultado del reto de la globalización y de la creciente importancia del conocimiento para la vida económica, social y política, como se reconocía cada vez con más claridad dentro de las propias universidades en un contexto de sociedades que se tornaban más abiertas y democráticas.

Tales dificultades se enfrentaron a través de procesos contradictorios. Por un lado, mediante la liberalización de los mercados de educación superior, la promoción de las universidades privadas y la presión para que las universidades públicas se movilizaran hacia esos campos y carreras con demandas crecientes de mercado – carreras técnicas, ingenierías, administración de negocios y tantas otras – mientras se restringieron las carreras menos apetecidas, principalmente en el área de las ciencias sociales. Por otro lado, sin embargo, también fueron enfrentadas a través del fortalecimiento de los programas de estudio y de las habilidades de investigación de las universidades públicas; y mediante su creciente cooperación tanto con firmas productivas privadas como con entidades gubernamentales públicas; actividades en las cuales las universidades privadas, preocupadas más por la minimización de costos (y de calidad), no sobresalían.

Como un resultado de estas tendencias divergentes, en algunas instancias las universidades públicas se expandieron aún más, convirtiéndose incluso en mega-universidades controladas cada vez más por la administración y por académicos con mentalidad burocrática; en otros casos, surgieron nuevas universidades – principalmente privadas – para ocuparse de alguna parte de la creciente demanda; y también aparecieron nuevos tipos de instituciones educativas – algunas públicas, pero privadas en su mayoría – para proveer aspectos específicos de esta demanda creciente y diversificada: colegios técnicos, institutos, escuelas especializadas, etc.

En la mayoría de los casos, el empujón inicial vino del mercado, lo cual ha sido bueno y malo. Bueno, en tanto implica que una dosis necesaria de realismo y responsabilidad social

---

<sup>17</sup> CEPAL: [Panorama Social de América Latina](#), varias fechas

prevalecerá en las universidades que, algunas veces – incluso en nombre del compromiso político – tienden a distanciarse de la realidad. Y malo, en tanto que la ideología y la presión del mercado penetra las universidades en la forma de una competencia malentendida y de una peligrosa mercantilización del conocimiento que instrumentaliza desde la óptica de la rentabilidad económica tanto el currículum como los programas de investigación de estas instituciones<sup>18</sup>.

La veloz expansión de la educación superior privada, sin embargo, no ha significado necesariamente una mejora en la calidad de esta oferta. Para 1930, las universidades privadas sólo daban cuenta por el 3% de la matrícula en educación superior en América Latina; fueron creciendo despacio, alcanzando el 14% para mediados de la década de 1950; a partir de ese momento la parte privada creció a pasos agigantados hasta alcanzar el 34% de la matrícula para 1975 y, de acuerdo con algunas estimaciones, ya podrían dar cuenta de casi la mitad de los estudiantes que se encuentran hoy en la educación superior. Desde 1980, más del 80% de las nuevas instituciones han sido privadas y generalmente más pequeñas que sus contrapartes públicas. En América Latina, esto es particularmente preocupante en términos de la explosión patológica de instituciones privadas que se llaman a sí mismas universidades – conocidas comúnmente como “universidades de garaje” – y que cobran tarifas muy elevadas a la vez que ofrecen una muy baja calidad en sus programas educativos. Estas instituciones básicamente venden títulos y, por supuesto, hay gente que está comprando títulos porque la educación no solamente es importante como una fuente de conocimiento, sino también como una señal que el mercado laboral demanda... y por la cual la gente está dispuesta a pagar.

Finalmente, la presión del mercado también ha implicado la creación de unas pocas universidades elites dirigidas a ofrecer la más alta calidad académica a precios todavía más altos; lo cual debería garantizar también – y esta es parte de la idea – que al estudiar allí se está obteniendo no sólo la mejor educación, sino también el mejor entorno en términos de conocer e interactuar con la “gente correcta”. Mientras que las universidades públicas deben enfrentar el problema de números crecientes de estudiantes con presupuestos estancados, esta tendencia hacia universidades elites privadas empieza a provocar al nivel de la educación superior la segmentación que desde hace tiempo es una realidad en la educación primaria y secundaria: educación privada de calidad, pero muy cara, frente a educación pública de bajo costo – gratuita incluso – pero con serios problemas de calidad y recursos. De esta manera, en lugar de promover una creciente movilidad e integración social, los sistemas educativos latinoamericanos tenderían a consolidar y reproducir las desigualdades existentes. Esto no es sólo un problema en términos de aquellos que son dejados por fuera o reciben una educación de segunda o tercera, sino también en términos de las nuevas elites emergente, cada vez más distanciadas de su propia realidad social. Esto constituye uno de los más graves retos de la democracia en América Latina.

Frente a esto, la globalización de la educación superior podría tener consecuencias beneficiosas tanto como nocivas. Por un lado, tiene el potencial para abrir muchas oportunidades en términos de acceso al conocimiento y al aprendizaje de primer nivel; pero, por otro, también puede llevar a una educación superior sin regulaciones y de baja calidad, con el predominio de las franquicias internacionales y el mercadeo mundial de programas de baja calidad o, incluso, fraudulentos. Como lo advierte la Task Force sobre Educación Superior y Sociedad en el reporte ‘Peligro y Promesa’:

Los países en vías de desarrollo están actualmente bajo grandes presiones para satisfacer la demanda creciente de educación superior; y muchos están encontrando difícil mantener el ritmo. Se están haciendo cada vez más dependientes de una educación pagada y provista por empresas lucrativas. En este nuevo ambiente, la educación adquiere un foco más estrecho dirigido a proveer un contingente laboral con destrezas que atiendan las necesidades inmediatas de la

---

<sup>18</sup> Esta tendencia no es privativa de América Latina, sino que constituye también una preocupación en los países más desarrollados, como se aprecia, por ejemplo, en Washburn, Jennifer: “The kept university” en *The Atlantic Monthly*, Marzo 1, 2000



economía. Las fuerzas de mercado predominan y los beneficios y las responsabilidades públicas de la educación superior se pierden de vista.<sup>19</sup>

## **GLOBALIZACIÓN Y CONOCIMIENTO: UNA RELACIÓN PARADÓJICA**

La relación entre globalización y conocimiento es tan evidente como oscura: es una relación contradictoria, una relación paradójica. En el World Development Report de 1999 – titulado ‘Conocimiento para el Desarrollo’ – el Banco Mundial empieza diciendo que “el conocimiento es como la luz. Ingrávido e intangible, puede viajar fácilmente a través del mundo, iluminando las vidas de la gente en todas partes. Billones de personas viven todavía en la oscuridad de la pobreza... innecesariamente.”<sup>20</sup> ¿Por qué innecesariamente? Porque – como argumenta el Reporte – mientras el conocimiento es a menudo costoso de crear, y es por eso que la mayoría se crea en los países industrializados; los países en desarrollo podrían adquirir conocimiento extranjero así como crear el suyo propio. ¿Por qué no lo hacen? ¿Podría cambiar esto con la globalización?

Es cierto que, como lo sugiere la cita del Banco Mundial, el entrelazado de la globalización con la revolución científica y tecnológica que vivimos – la revolución del conocimiento – debería abrir amplias oportunidades para construir una ‘sociedad de conocimiento’ que superara muchas de las carencias que ha confrontado la humanidad por siglos. Esto significaría aprovechar el carácter esencialmente público del conocimiento que, en el lenguaje de la economía, significa ser un bien cuyo consumo no conlleva ninguna rivalidad: mi consumo no disminuye el de nadie más, o viceversa. El conocimiento es un bien público y, con las nuevas tecnologías, podría convertirse en un bien público realmente global capaz de ‘iluminar las vidas de la gente en todas partes’, de terminar con la pobreza en todas partes.

Pero, como dije, la globalización es un proceso paradójico. A medida que nuevos avances científicos y tecnológicos vienen a reforzar el carácter gratuito o público del conocimiento, la globalización de los mercados comerciales y financieros, con el creciente predominio de los precios globales y la rentabilidad global, y con el carácter cada vez más concentrado de la economía global – que se acerca más a los juegos conflictivos e ineficientes del oligopolio que a los acuerdos unánimes y óptimos de la competencia perfecta – hace que tienda a predominar una tendencia bien diferente y opuesta: hacia la mercantilización del conocimiento. La globalización vino a mostrar cuán rentable puede ser y sería el conocimiento si esos mismos medios – la ciencia y la tecnología – pudieran ser usados, mediante restricciones legales e institucionales, para producir un ‘conocimiento-mercancía’, es decir, un conocimiento totalmente atrapado en un empaque tal que sólo pueda adquirirse y poseerse como un bien privado, por medio de su compra y venta en el mercado.

Así, mientras las condiciones científicas y tecnológicas emergentes que acompañan a la globalización hacen factible que individuos en todo el mundo puedan disfrutar del acceso instantáneo e irrestricto al nuevo conocimiento, el empuje económico global para el establecimiento de derechos de propiedad intelectual tiende a inhibir tal acceso. Si el conocimiento es ‘como la luz’, la mercantilización del conocimiento se las arregla para capturar tal luz, sellándola y poniéndola fuera del alcance de aquellos que no están dispuestos – o que no pueden – pagar por ella. Sobre la base de una escasez artificial surge, entonces, un mercado del conocimiento. No es, por tanto, un mercado eficiente y competitivo; sino un consorcio de monopolios legalmente sancionados operando en campos donde la no-rivalidad debió ser la norma. Como resultado, hay una enorme cantidad de desperdicio, de ineficiencia y, obviamente, de injusticia. En tal contexto, la mercantilización del conocimiento viene a actuar directamente en contra del tipo de escenario institucional que sería necesario para que el conocimiento fuera eficiente y equitativamente producido y utilizado.

El conocimiento no es solamente información; el conocimiento no es solamente datos que pueden estar disponibles a través de Internet a cualquiera que desee sacar provecho de ellos. El

<sup>19</sup> The Task Force on Higher Education and Society, 2000: p. 1

<sup>20</sup> World Bank: *World Development Report, 1998/9*, Washington, 2000

conocimiento es la capacidad de usar tal información para efectuar procesos mentales que pueden, a su vez, guiar acciones específicas. Y aún si el conocimiento puede ser ‘enseñado’, aún si puede ser codificado y objetivado en programas específicos de aprendizaje que permitan y faciliten su transmisión y aprendizaje, aún así el conocimiento se mantiene como un proceso esencialmente social – e institucional – que demanda no sólo un intercambio de información, sino también de comprensión y entendimiento. Es por esta razón que – como argumenta Paul David – las actividades relacionadas con el conocimiento son realizadas por lo general en ‘comunidades de conocimiento’, que constituyen redes de ese entendimiento compartido. Estas redes operan como espacios públicos o colectivos para la producción compartida y la diseminación del conocimiento. De hecho, como enfatiza David,

El paso de la economía del conocimiento hacia la sociedad del conocimiento depende de la proliferación de comunidades de conocimiento intensivo. Básicamente, estas comunidades están ligadas a profesiones o proyectos científicos, técnicos y algunos empresariales. Se caracterizan por su fuerte capacidad de producción y reproducción de conocimiento; por contar con un espacio público o semi-público para el aprendizaje y el intercambio; y por el uso intensivo de tecnologías de la información. Solamente cuando se formen números crecientes de comunidades que presenten esas mismas características a través de una amplia selección de campos cognoscitivos; cuando expertos profesionales, usuarios ordinarios de información y estudiantes no-iniciados sean reunidos por su interés común en un tema dado; sólo entonces la ‘sociedad de conocimiento’ será una realidad y no una mera visión de un futuro posible<sup>21</sup>.

Y es precisamente por esta razón que la tendencia hacia la mercantilización y la privatización del conocimiento es particularmente problemática para los países menos desarrollados, que podrían verse fácilmente excluidos – o en la periferia – de las redes sociales para la producción y la diseminación de este bien público cada vez más privado: excluidos de la ‘sociedad de conocimiento’.

## **EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES**

Regresando a nuestro punto de partida, es claro que el reto que la educación plantea para los países menos desarrollados ya no es – si es que alguna vez lo fue – el reto de la alfabetización y la aritmética básica o elemental; y ni siquiera el reto de tener acceso a mayores cantidades de información. Es el reto del conocimiento. Y este reto sólo puede ser enfrentado adecuadamente a través de la participación en redes y comunidades de conocimiento. Para los países menos desarrollados, esto demanda instituciones que sean capaces de entender el conocimiento, ya que solo es posible participar en la creación y difusión del conocimiento si se participa también de su comprensión. Esto, a su vez, requiere que se participe y se pertenezca a diversas comunidades y canales del conocimiento.

Tal es el reto de nuestras universidades: adquirir, crear, compartir, diseminar el conocimiento. Y resulta un reto particularmente difícil en el contexto de un conocimiento cada vez más mercantilizado y, en particular, en el contexto de sistemas de educación superior cada vez más privatizados, ya sea a través de universidades completamente privadas o a través de crecientes presiones para que las universidades públicas dependan de fondos privados para su supervivencia. Mientras que estas presiones han generado algunos incentivos positivos en términos de una mayor conciencia de las universidades latinoamericanas sobre las ‘nuevas realidades’; también han producido una fragmentación progresiva de las funciones universitarias, hipotecando y debilitando algunas de sus funciones esenciales con la excusa de salvar y expandirse hacia lo que podríamos referirnos como funciones instrumentales o auxiliares.

---

<sup>21</sup> Paul David: “Economic Fundamentals of the Knowledge Society” [SIEPR Discussion Paper No. 01-14](#), Stanford Institute for Economic Policy Research, revised February 2002, p. 19

Hay muchas maneras de clasificar las 'funciones' de la educación superior, de las universidades. ¿Cuáles deberían ser estas funciones en los países latinoamericanos? Un sistema de educación superior debería cumplir muchas metas diferentes, que varían desde la satisfacción de las demandas estudiantiles para adquirir habilidades específicas y una educación gratificante hasta proveer los recursos humanos y los ambientes que son requeridos por la clase de sociedad que la gente, colectivamente, quiere llegar a ser.

Las instituciones de educación técnica y superior en América Latina deberían producir técnicos con destrezas sofisticadas, es decir, aquellos que son capaces de realizar funciones técnicas altamente especializadas en diferentes campos del conocimiento, de seguir instrucciones complejas y cambiantes. Esta, que es una tarea relativamente nueva para la educación superior y para las universidades, es una función fuertemente ligada a las demandas del mercado laboral y a los intereses empresariales; pero también responde a una efectiva necesidad social.

Las instituciones de educación superior también deberían producir graduados en diferentes campos profesionales, que sean capaces de enfrentar y resolver problemas a través de la aplicación de conocimiento técnico y científico en situaciones particulares. Realizar una cirugía, juzgar un crimen, diseñar un edificio, proponer una nueva política económica, son todos ejemplos del tipo de conocimiento que los graduados profesionales de las universidades deberían aprender. Como los técnicos, la producción de los profesionales tiene una relación directa con el mercado laboral, aunque a veces sea difícil predecir cómo van a evolucionar la demanda y la oferta en el mediano plazo.

Tanto en sus capacidades técnicas como profesionales, las universidades también pueden realizar servicios directos a la sociedad – ya sea para el sector privado empresarial, para instituciones gubernamentales o para otras organizaciones sociales – pero éstos son campos donde el sector privado puede estar bien calificado y preparado para organizar y proveer tales servicios.

Una función esencial de las instituciones de educación superior – de las universidades públicas en particular – es la del conocimiento científico. Las universidades deben producir tanto el ambiente institucional como los científicos capaces de conceptualizar situaciones específicas sobre la base de un entendimiento adecuado del conocimiento científico existente, y de seguir reproduciendo este conocimiento abstracto y experimental. Aunque alguna investigación puede ser – y, a veces, es – realizada por firmas privadas, instituciones gubernamentales o algunas organizaciones no gubernamentales, lo cierto es que el grueso de la investigación científica en América Latina es realizado en o mediante la participación de las universidades públicas. Esto también suele ser cierto en términos de los programas de posgrado de alta calidad que, como la investigación científica, tienden a ser relativamente caros y riesgosos para las instituciones privadas. Como hemos dicho, la demanda privada por conocimiento científico no ha sido significativa en América Latina, pues las estrategias económicas prevalecientes dependían más en el uso extensivo de recursos humanos y naturales de bajo costo que de su creciente productividad. Ha sido, por tanto, la demanda pública la que ha estado más asociada – o integrada – con la oferta, también pública, de conocimiento científico y la producción de científicos.

Pero la educación superior hace mucho más que producir graduados y conocimiento técnicos, profesionales y hasta científicos. Las universidades también producen el ambiente y las comunidades intelectuales de gente capaz de pensar y reflexionar críticamente acerca del sentido y la importancia de los eventos actuales e históricos; así como de entenderlos, ubicarlos en sus contextos más generales y en su relación con las identidades culturales, valores éticos, paradigmas científicos e ideologías políticas. La filosofía, pues, debe mantenerse como un aspecto esencial de la educación superior en el mundo actual.

¿Y qué hay de las políticas? ¿Y qué hay del arte y la cultura? No hay duda de que las universidades debieran proveer gran parte del liderazgo en una sociedad, no sólo en términos de actividades técnicas, profesionales o científicas, o en términos de entendimiento filosófico, sino también en términos de esa vida política y cultural que va más allá de sus propias paredes. Y si coloco a las artes y la política juntas es por una razón: en ambos casos, no es solamente cuestión de entendimiento, sino también cuestión de transformar y actuar sobre la realidad existente; y esto

requiere una habilidad peculiar para integrar y sintetizar no sólo aquello que el conocimiento técnico, profesional y científico puede decirnos, o lo que la filosofía puede enseñarnos, sino también ese empuje esencial de la voluntad individual y colectiva: las pasiones. En el campo de las artes, las universidades deben contribuir con la educación de aquellos que son capaces de sintetizar su comprensión y sentimiento de la experiencia humana y de transformarla en expresión artística. Y en términos de la política, las universidades deberían constituir un ambiente donde prevalezcan el debate abierto y riguroso, la tolerancia y la razón argumentativa; las universidades tienen la responsabilidad de promover un mejor entendimiento y práctica de la democracia, incluyendo la construcción de una memoria y una identidad cultural compartidas.

Si bien todas estas tareas universitarias pueden ser separadas analíticamente, debiera ser evidente que no corresponden a campos específicos del conocimiento, sino más bien a funciones, actitudes y capacidades. Las primeras tres – técnica, profesional y científica – son funciones de carácter más analítico; mientras las otras – filosófica, política, artística – son principalmente de naturaleza sintética. De hecho, todas deberían estar presentes en cada campo de la educación superior: no todo estudiante, investigador o docente llegará a dominar todos y cada uno de los aspectos; pero todos deberían estar expuestos a todos ellos. La síntesis no puede ser alcanzada si no es sobre la base del análisis. El arte no puede descartar la habilidad técnica, ni tampoco puede la filosofía arreglárselas sin la ciencia o la historia. Y la política debe aspirar a ser como el arte: un intento de realizar la más compleja de las síntesis. Por supuesto, es posible y hasta deseable distinguir programas que enfatizan unos aspectos más que otros pero debemos insistir en que la educación superior no puede separarlos completamente sin perder su carácter y convertirse meramente en un taller técnico-vocacional, o en una Babel pseudo-política, pseudo-filosófica o pseudo-artística: una Babel postmoderna.

Si estas son las funciones de la educación superior y si estas funciones tienen que ser realizadas en los países menos desarrollados en el contexto de una mayor globalización y mercantilización del conocimiento – y de una crónica crisis fiscal –, entonces la pregunta que surge es si, en América Latina, la educación superior puede cumplir adecuadamente con estas funciones meramente a través de incentivos privados en una economía de mercado... o si las universidades públicas deberían permanecer como un pilar esencial del sistema.

### ***LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ¿UNA 'VERDADERA MERCANCÍA'?***

Como dijimos anteriormente, a medida que los países latinoamericanos atravesaron una severa secuencia de crisis, estabilización y ajuste desde inicios de los ochentas, sus sistemas educativos experimentaron una rápida liberalización de los mercados de educación superior, incluyendo el surgimiento de una pléthora de universidades privadas y la presión financiera sobre las universidades públicas empujándolas hacia los requerimientos de los mercados. Esto ocurre al mismo tiempo que la globalización aparece ofreciendo las oportunidades abiertas por la naciente 'sociedad del conocimiento' y amenazando, al mismo tiempo, con la creciente mercantilización y privatización del conocimiento. En tal contexto – y dadas las funciones que los países latinoamericanos podrían y deberían esperar de sus sistemas de educación superior – la pregunta es simple: ¿pueden ser realizadas estas funciones adecuadamente por un sistema cada vez más privado de educación superior? ¿Existe – o no – un papel estratégico para las universidades públicas? O, puesto más francamente: ¿Puede la educación superior convertirse en una 'verdadera mercancía'? Para poder responder esta pregunta, revisemos rápidamente algunas de las características del conocimiento y la educación superior, en cuanto que deberán ser tratadas como 'bienes económicos privados'.

#### **a. La educación superior no es un lujo**

En cierto modo, pareciera ser que, hasta hace poco – y todavía, para algunos – la educación superior era vista como un tipo de 'bien de lujo' para los países menos desarrollados; y uno que, como tal, debería ser producido y consumido privadamente a través del mercado, en vez de

absorber y desperdiciar los escasos recursos públicos que deberían estar destinados a otros usos más urgentes.

Mientras en algunos lugares e instituciones esa puede ser todavía la opinión prevaleciente, hoy, es cada vez más reconocido que, al igual que la educación básica, la educación superior es un bien esencialmente público. Esto sería así, en primer lugar, por ese carácter no-rival del conocimiento, por su cualidad de 'ser como la luz'. Si – como se dijo anteriormente – el consumo del conocimiento por algunos individuos, comunidades o países, no disminuye su consumo por parte de otros; si su mutuo consumo es no rival, entonces en nombre de la eficiencia y la solidaridad, el conocimiento debería ser tratado como lo que esencialmente es: un bien público que, para maximizar el bienestar, debe consumirse 'hasta la saciedad'. Por ello, restringir el acceso al conocimiento sigue siendo despilfarrador e ineficiente – por no decir inmoral.

Pero la educación superior – como uno de los escenarios institucionales más importantes para la producción y diseminación del conocimiento – tiene un carácter público no sólo por esta razón, sino por muchas más: por su habilidad de largo plazo para promover la igualdad de oportunidades, independientemente de los antecedentes socioeconómicos individuales; por su capacidad para producir una masa crítica de personal técnico, profesional y científico; de estimular el pensamiento y la investigación con una perspectiva más amplia que trasciende la rentabilidad a corto plazo de las firmas, el beneficio inmediato de los individuos e incluso el miope interés político de los gobiernos de turno; y por proveer un ambiente estimulante para la libre y abierta discusión de ideas y valores. Y aunque también pueda producir algunos resultados casi inmediatos, la educación superior no es y no debería ser vista como algo que generaría resultados 'para hoy', sino como una inversión de largo plazo en nuestras capacidades más básicas.

Aún si la educación superior significa entrenamiento, significa mucho más que entrenamiento. Aún si significa investigación aplicada, significa mucho más que eso. La educación superior no es un lujo. Más bien, es algo de lo que un país menos desarrollado no puede darse el lujo de carecer, si espera alcanzar algún tipo de 'desarrollo humano'. No, la educación superior no es un lujo, sino una inversión. Es una inversión tanto para esos individuos que se benefician directamente de ella, como para la sociedad. No es, entonces, algo que puede ser una opción sólo para aquellos dispuestos a y capaces de pagar por ella, como un tipo de consumo suntuario para las clases alta y media-alta; sino un instrumento clave para la movilidad y la integración social.

Para que la educación superior pueda alcanzar ese estatus amplio y universal en los países menos desarrollados, el apoyo público a las instituciones educativas es indispensable, tanto en términos del aprendizaje y la docencia como en términos de la investigación y la participación social. La educación y la investigación guiadas por el lucro estarán inevitablemente parcializadas hacia la lógica del consumo y la lógica de los rendimientos privados de corto plazo. Para que prevalezca la visión de más largo plazo y el alcance social más amplio de la educación superior – y del conocimiento – la educación pública sigue siendo un requisito indispensable.

## **b. La educación superior no es 'sólo para usted...'**

Una de las razones por las cuales los mercados privados funcionan tan bien – o se supone que deben funcionar tan bien – es que el costo de los bienes y servicios producidos e intercambiados a través de esos mercados es pagado precisamente por aquellos que reciben y disfrutan el beneficio de su consumo. Esto es cierto – en la jerga de la economía – en ausencia de externalidades; es decir, si las actividades de consumo o producción no tienen ningún efecto en otras personas o instituciones, más allá del efecto percibido por aquellos que vendieron y compraron esos bienes, por aquellos que cobraron y pagaron por ellos. No hay externalidades si los únicos costos y beneficios de cada bien son los que verdaderamente se traducen en el precio de mercado de esa mercancía. Lo que usted compra – por lo que usted paga – es lo que usted, y sólo usted, obtiene: si usted pagó por ello, entonces el placer o la utilidad de su consumo es 'para usted y sólo para usted'.

Pero la educación – y la educación superior en particular – es cualquier cosa menos algo que esté libre de externalidades. Difícilmente mi aprendizaje puede ser visto como algo que tiene

un impacto en mí y sólo en mí. Como se ha dicho tantas veces, la educación tiene, antes que nada, un impacto sobre la sociedad como un todo: más que individuos educados, produce comunidades de aprendizaje. Por encima y más allá de los rendimientos privados, la educación produce indispensables rendimientos sociales. Al producir individuos educados y comunidades de aprendizaje, la educación produce individuos emprendedores y ambientes propicios al emprendimiento; produce líderes y ambientes democráticos donde el liderazgo puede ser ejercitado positivamente. Y, como dijimos anteriormente, uno de los retos claves de los sistemas de educación superior en países en vías de desarrollo no es sólo el de producir científicos e investigadores que fácilmente tenderían a engrosar la fuga de cerebros, sino el de producir verdaderas comunidades de aprendizaje, capaces de adquirir, entender, compartir y participar en la progresiva generación y expansión del conocimiento global. La educación superior produce no sólo artistas y filósofos: produce también una sociedad culta y reflexiva.

En fin, la educación superior es, como debe ser, una actividad cargada de externalidades y, consecuentemente, una actividad cuyos costos y beneficios sólo pueden ser pobremente representados a través de los precios privados de mercado. Y esto es cierto tanto en términos de los consumidores individuales – para quienes un precio que refleja el costo completo de la educación superior aparecería prohibitivamente caro cuando se compara con sus rendimientos privados esperados – como en términos de las instituciones que ofrecen educación, las cuales no podrían cobrar a esos consumidores individuales por el costo que implica la producción de los efectos externos de la educación. Por eso, de prevalecer la mercantilización del conocimiento y la educación superior, entonces – como se sugeriría en cualquier libro de texto de microeconomía – las firmas educativas se concentrarían en producir y vender solamente aquellos aspectos de la educación por los cuales pueden cobrar un precio determinado a los consumidores privados, o sea, aquellos aspectos de la educación cuyos beneficios pueden ser apropiados privadamente. Esto sería particularmente peligroso en los países en vías de desarrollo, donde todavía hace falta más experiencia con muchos de los beneficios colectivos y públicos de la educación superior.

### **c. La educación superior no es ‘cualquier mercancía’**

Otra razón por la cual los mercados funcionan bien – cuando lo hacen – es muy simple: se trata de mercados en los que se transan mercancías tales que los consumidores individuales saben bien lo que están comprando, saben por qué están pagando, conocen los costos y los beneficios de esos bienes y servicios que compran diariamente. Son mercados en los que la información es perfecta y está equitativamente distribuida: los consumidores saben tanto como los productores y viceversa. En tales casos, cuando una firma se enfrenta tanto al conocimiento de sus consumidores como a la competencia de otras firmas, la única forma de que sea rentable es que responda de la mejor forma posible a las órdenes del consumidor: es el mundo de la soberanía del consumidor, el mundo donde el consumidor es el rey.

Pero la educación superior no es una mercancía cualquiera. Con la educación superior, incluso si se sabe cuánto se está pagando... no se sabe lo que realmente cuesta eso que se compra y, sobre todo, no se sabe qué se está obteniendo con la compra hasta que ya es demasiado tarde. De hecho – para empeorar las cosas – en muchos casos, el consumidor no se sabe siquiera qué es lo que quiere o necesita obtener de la educación superior. ¿Cómo podría usted conocer de antemano qué es lo que se debería saber para ser, por ejemplo, un buen economista? ¿Por qué pagar por algún conocimiento si no estoy seguro de que ése es el conocimiento que en efecto necesito...y tampoco sé cuál conocimiento en efecto estoy recibiendo? Estos problemas se han tornado aún más graves con el ritmo acelerado de la ‘sociedad de conocimiento’, donde el aprendizaje más útil de hoy puede fácilmente ser el desperdicio de mañana.

Cuando la información no es tan perfecta; cuando la información es, de hecho, bastante parcial, incompleta y confusa; y cuando es asimétrica, porque el productor u oferente de educación – como un doctor o un vendedor de carros usados – sabe más acerca de su producto de lo que el consumidor podría llegar a saber, entonces, los mercados no funcionan tan bien. De hecho, los

mercados pueden no funcionar del todo y algunos bienes y servicios importantes podrían no ser siquiera producidos. Este bien podría ser el caso con aquellos aspectos de la educación superior que son más difíciles de traducir en información verificable y oportuna y para los cuales los criterios del mercado resultan una pobre e ineficaz guía.

#### **d. La educación superior no es ‘un queque...’**

Otra razón por la que se supone que las decisiones individuales producen resultados óptimos en el mercado es porque ‘el consumidor es el que sabe’, no en términos ya mencionados de su conocimiento sobre los bienes y servicios comprados y vendidos, sino en términos de su conocimiento acerca de sí mismo, acerca sus verdaderos gustos, preferencias y necesidades: el consumidor sabe mejor que nadie qué es lo que quiere, qué lo satisface. Este es uno de los argumentos básicos para oponerse a cualquier clase de distorsión o intervención pública sobre las decisiones de mercado. Es un argumento que se sustenta – aparentemente – en la libertad: con base en sus preferencias y limitados únicamente por su ‘restricción presupuestaria’, los consumidores elegirían libremente qué es lo que quieren. El argumento, sin embargo, no es tan simple como parece, pues tanto las preferencias del consumidor como sus restricciones presupuestarias son productos esencialmente sociales.

Tratemos, primero, con las preferencias. El debate sobre ‘gustos y preferencias’ es largo y complejo, y no me voy a adentrar en él aquí; solamente voy a mencionar algunos de los temas que han sido – y continúan siendo – discutidos. Para empezar, está la cuestión de si *mis* preferencias son *solamente mis* preferencias o de cómo y en qué medida son, más bien, un reflejo de las preferencias de otras personas (y, por supuesto, está también el debate sobre lo que implicaría para la teoría del consumidor el tipo de respuesta que demos a esa pregunta). Hay una pregunta todavía más dañina, referente a la ‘construcción social de las preferencias’ no sólo por influencia de *los otros*, sino por la de aquellos que nos ofrecen los bienes en el mercado: en efecto, si la demanda depende de las preferencias pero las preferencias están influidas por la oferta... ¿seguirían siendo independientes las funciones de oferta y demanda? Y, de lo contrario... ¿cómo deberíamos interpretar el equilibrio de mercado?

Pero no son éstos los problemas a los que quiero hacer referencia aquí, sino a una cuestión más difícil que ha sido planteada, entre otros, por Amartya Sen: los consumidores individuales ¿tienen un único juego de preferencias... o tienen varios? Si eso suena complicado, no lo es, como se puede apreciar mediante algunas preguntas simples que enfrentamos todos los días: ¿Quiero fumar o quiero dejar de fumar? ¿Quiero perder peso o quiero comerme ese pedazo de pastel? ¿Quiero ser un marido fiel o quiero andar de mal portado? Si se quiere, el problema en cuestión se refiere a todas esas situaciones en que nos ‘sentimos mal’ acerca de nuestras propias libres y voluntarias decisiones. O, en algunos casos, para no sentirnos mal ni ‘fallar’ en nuestras decisiones, lo que hacemos es recurrir a alguna ‘ayuda externa’ en la toma de esas decisiones: es así como pedimos que se nos obligue a ponernos el cinturón de seguridad, o que la educación de nuestros hijos nos sea obligatoria, y así en tantos otros casos. ¿Por qué?

Una razón – como argumenta Sen – es que los seres humanos en efecto tenemos varios juegos de preferencias y valores que operan a diferentes niveles de nuestro ser, y esta es precisamente la razón por la cual somos capaces de reflexionar no sólo acerca de nuestras acciones sino, y en especial, acerca de nuestros motivos: podemos interpelarnos a nosotros mismos, podemos incluso arrepentirnos de lo que hicimos y de por qué lo hicimos. En otras palabras – y aunque suene muy extraño a oídos de economista – pueden disgustarnos algunas de nuestras propias preferencias. Sí, somos complejos. Y es por eso que buscamos ayuda – en los otros, en el Gobierno, en Dios – para tomar ciertas decisiones que – intuimos – tal vez no tomaríamos bien por nosotros mismos.

Yo argumentaría que otra razón se refiere a ese peculiar carácter de algunos bienes, al que podríamos referirnos simplemente como el de ‘no ser un queque’. El argumento económico tradicional, como dije, sostiene que los consumidores escogen lo que quieren consumir basados en sus preferencias y restringidos por el costo relativo de comprar los diferentes bienes. Una vez

comprados, sólo hay una cosa que hacer con esos bienes: disfrutarlos como disfrutaríamos de un pedazo de queque. Algunos bienes, sin embargo – y la educación es probablemente el mejor ejemplo – son todo menos un pedazo de queque: su consumo demanda trabajo, trabajo duro, demanda nuestro tiempo y esfuerzo antes de que podamos realmente disfrutarlos y aún mientras los estamos disfrutando. Los ejemplos son muchos y variados, y van desde los primeros libros que leímos hasta el Ulises de Joyce; desde nuestro primer contacto con la música clásica hasta las óperas de Wagner; desde aquella primera y amarga cerveza hasta el gusto adquirido por un vino tinto bien seco. Todos estos son bienes que, además de su costo de producción, tienen un costo de consumo.

Este costo de consumo puede ser separado, a su vez, en dos componentes diferentes. Por un lado, nuestro consumo de estos bienes requiere de un esfuerzo previo que, a su vez, nos permite un mejor disfrute del bien: adquirimos el gusto, pillamos el truco, agarramos el volado, aprendemos a aprender. Este componente puede ser comparado a una ‘inversión de consumo’, pues aumenta nuestra habilidad para el futuro consumo, disfrute y beneficio a obtener de estos bienes. Por otro lado, para algunos de estos bienes no bastan esas inversiones pasadas, sino que requieren de nuestro esfuerzo cada vez que los consumimos: leer un libro, aprender un teorema nuevo, estudiar una nueva composición... sí, producen beneficios; pero también requieren nuestro esfuerzo; para consumirlos, debemos pagar un ‘costo de consumo’ adicional al costo de producir – o adquirir – el bien. Ahora bien, si mi disfrute depende de que yo realice este esfuerzo extra, pero yo no puedo conocer ese disfrute hasta que, en efecto, he realizado ese esfuerzo... entonces, mis preferencias actuales serían incapaces de decirme cuánto me gustaría realmente ese bien peculiar. ¿Debería leer Ulises? ¿Debería gastar cien dólares y cuatro o cinco horas en una ópera de Wagner?

Esta puede ser una explicación de lo que en la literatura económica se conoce como ‘bienes meritorios’: aquellos bienes para los cuales sentimos que el argumento de ‘el consumidor es el que sabe’ no aplica. Los bienes meritorios son aquellos que exigen un ‘costo de consumo’ que se resta o contrarresta los posibles beneficios. Por ello tendemos a subsidiar estos bienes – como las artes y la cultura – o, incluso, hacemos que su consumo sea obligatorio, como en los casos ya mencionados de la educación y los cinturones de seguridad. Es por este tipo de razones que consideramos a la educación como un típico ‘bien meritorio’: si no sé, para empezar, cuán buena es para mí; o si solamente lo sé después de que hice el esfuerzo por estudiar, entonces... ¿por qué habría de hacer ese esfuerzo en primer lugar? ¿Debería pagar dinero y, además, gastar tres o cuatro años de mi vida para estudiar esta o aquella carrera, si no sé de antemano que me va a gustar y a servir?

Los precios no reflejan tales costos y tampoco pueden reflejar los beneficios potenciales. Sin embargo, para poder consumir estos bienes, el consumidor debe ‘pagar’ no solo el costo de producción, sino también el costo de consumo – debe estar ahí, y estudiar – pero debe pagarlo sin saber realmente cuál será su beneficio. Como resultado, tendemos a sobreestimar los costos de consumo y subestimar los posibles beneficios: tendemos a consumir menos de estos bienes de lo que habríamos querido realmente, si tan solo hubiéramos sabido... La educación superior calza perfectamente en esta categoría: sin la provisión pública, sin incentivos o sin un subsidio, las decisiones meramente individuales harían que estudiáramos menos de lo que realmente habríamos querido, si tan solo hubiéramos sabido...

Este problema puede complicarse aún más si lo que el mercado pide son ‘señales’ en vez de verdadera educación. Entonces, mientras por un lado trato de evitar pagar el ‘costo de consumo’ de la verdadera educación, por otro, trato de adquirir las señales o símbolos de alguna educación. Así, esta falla del mercado crea una apertura para el surgimiento de mercados para una ‘educación falsa’, como se ilustra en uno de esos correos electrónicos que circulan con frecuencia:

**“Diplomas universitarios sin el trabajo duro:** ¿Quiere usted un futuro próspero, mayor poder de ganar dinero, y el respeto de todos? Podemos ayudarlo con Diplomas de prestigiosas universidades no acreditadas, basados en su conocimiento presente y su experiencia de vida. No se requieren exámenes, clases, libros o entrevistas.



Diplomas de bachillerato, maestría, MBA y doctorado (Ph.D.) están disponibles en el campo de su elección. Así es: ¡usted puede convertirse en Doctor, Abogado o Contador y recibir todos los beneficios y admiración que vienen con ello! Confidencialidad asegurada. ¡Cambie su vida hoy mismo! [Haga Clic Aquí](#) o llámenos 24 horas al día, 7 días a la semana (incluyendo domingos y feriados): 1-213-947-1009”

#### **e. La educación superior ‘no sale barata...’**

Finalmente, llegamos al problema de la ‘restricción presupuestaria’: esa barrera que, dados sus ingresos y los precios vigentes, enfrentan los consumidores individuales cuando tratan de hacer las escogencias que maximizarían su satisfacción, utilidad o bienestar. Aparte de los muchos problemas ya mencionados como fuentes de diversas ‘fallas del mercado’ – incluyendo la existencia de algunos ‘bienes meritorios’ peculiares como la educación – el hecho es que los mercados no reaccionan a lo que la gente realmente necesita o quiere, sino a lo que la gente demanda, es decir, el mercado responde solo a esas necesidades o deseos por los que se tiene la voluntad y la capacidad de pagar. Esto significa, por supuesto, que la demanda de mercado va a estar tan influenciada por los gustos y preferencias de la gente – sea lo que sea que eso signifique – como por su ingreso, por su participación en la riqueza total.

Podríamos decir que esto no es un problema – o, al menos, que no es un problema dramático – si la distribución de la riqueza vigente fuera lo suficientemente equitativa como para que todos fueran capaces de satisfacer, al menos, sus necesidades más importantes y sus deseos más urgentes, aunque algunos pudieran, además, satisfacer otras necesidades o deseos más triviales o lujosos. Sin embargo, ese no es el caso en América Latina, que ostenta el dudoso mérito de ser la región más desigual del planeta.

Cuando la distribución del ingreso y la riqueza es tan desigual que gran parte de la población no tiene acceso a algunos de los elementos básicos para una calidad de vida decente – es decir, no puede siquiera demandarlos –; cuando no pueden tener adecuados servicios de saneamiento y de salud básica; cuando no pueden tener acceso a una educación buena y completa; cuando no pueden vivir en una casa decente y un vecindario seguro; entonces, estas desigualdades se traducen en una distribución significativamente desigual de las oportunidades, lo que, a su vez, frena el proceso de desarrollo.

Es probable que sea por esta misma razón – la falta de acceso a bienes y servicios sociales básicos – que resulte frecuente el referirse a la educación superior como una especie de ‘lujo’ en los países latinoamericanos y el considerar que gastar recursos públicos en subsidiar la educación superior vendría a aumentar aún más esas desigualdades existentes. Aunque pueda ser bien intencionado, este argumento, sin embargo, es erróneo y dañino, puesto que pierde de vista – y oculta – la dinámica del desarrollo.

La educación superior es costosa, sí, pero – por las muchas razones mencionadas anteriormente – la educación superior es un enlace esencial para la promoción de un proceso de integración económica y social. La educación superior pública no es sólo una forma de evitar muchas de las limitaciones que seguirían existiendo si prevalecieran los estrechos criterios de mercado y las tasas individuales de retorno – garantizando así el surgimiento y expansión del aprendizaje nacional y las comunidades de aprendizaje, con un impacto positivo en todos los niveles del sistema educativo – sino que constituye también un instrumento poderoso para la movilidad social ascendente y la integración social.

Si la educación superior es efectivamente un ‘bien meritorio’ algunos de cuyos beneficios quedan ocultos tras eso que hemos llamado sus ‘costos de consumo’; si estos ‘costos de consumo’ resultan, además, una barrera más cerrada para aquellos cuyos ingresos y condiciones de vida son más bajos; si muchos de los beneficios de la educación superior son sociales o colectivos y no solamente individuales; y si los beneficios individuales privados de la educación superior tienden a ser beneficios más de largo que de corto plazo; si es así – y creo que es así – entonces tendríamos buenas razones para creer que, de prevalecer los criterios de mercado en la

educación superior, los jóvenes de familias de ingresos medios o bajos se verían significativamente disuadidos de avanzar hacia la educación terciaria o superior. Este sesgo se reforzaría aún más si tomamos en cuenta el costo de oportunidad que esa decisión implica en términos de la renuncia obligada a posibles ingresos de corto plazo; ingresos que –obviamente – resultan más importantes mientras menor sea el ingreso familiar. Si a todo esto añadimos el mayor costo – o precio – de una educación superior cada vez más privatizada, veríamos entonces que, por esta vía, en realidad estaríamos renunciando a uno de los mecanismos más exitosos de movilidad social y que, así, también estaríamos haciendo un flaco servicio a la consolidación de democracias modernas y efectivas en América Latina.

## **EL RETO QUE ENFRENTAMOS**

El conocimiento – y la educación superior en particular – constituyen lo que podríamos llamar ‘mercancías incómodas’ o ‘mercancías ficticias’, en el mismo sentido en que Karl Polany se refirió al trabajo, la tierra y el capital en su obra “La Gran Transformación”: aunque pueden ser compradas y vendidas como mercancías en el mercado, no pueden ser producidas y consumidas adecuadamente como verdaderas mercancías<sup>22</sup>.

Los mercados, la competencia y el afán de lucro, no pueden resolver de manera completa, eficiente y adecuada los problemas de la asignación y utilización de los recursos requeridos por la sociedad y sus miembros con respecto a bienes o servicios como la educación y el conocimiento. Si bien algunas partes o aspectos de la educación y el conocimiento pueden ser manejados en forma individual y privada a través de los mercados, incluso a través de firmas o entidades lucrativas, hay otros que no pueden serlo. Pero incluso esos aspectos parciales de la educación superior que, a veces, pueden ser vendidos en paquetes aparte, muchas otras veces permanecen – y probablemente deberían permanecer – ineludiblemente vinculados a los aspectos públicos, ya que si separáramos completamente los elementos de la educación que se caracterizan por su carácter o interés público de aquellos que pueden ser privadamente apropiables... entonces, ¿quién estaría dispuesto a hacer y financiar ese esfuerzo extra – que puede ser un esfuerzo muy significativo – que demanda una educación genuinamente pública?

La producción y diseminación del conocimiento, por ejemplo, son dos funciones distintas y distinguibles de la educación superior; pero no es para nada claro que puedan o deban separarse completamente. Por lo general, la distribución y diseminación del conocimiento subsidia y estimula la producción del conocimiento; pero también reta a la producción del conocimiento al enfrentarla a otras ideas y procesos de conocimiento. Cuando la separamos artificialmente de la distribución, podríamos estar forzando a la producción del conocimiento como tal a acercarse y someterse a las presiones inmediatas del mercado, perdiendo así parte de su esencia y, especialmente, parte de sus condiciones para el éxito a largo plazo. Esto es especialmente así en el contexto de los intereses conflictivos que surgen de la interrelación entre compañías del sector privado para quienes el conocimiento debería ser restringido y transformado en propiedad intelectual, y las restantes comunidades de conocimiento dentro de las universidades, para quienes el conocimiento se considera esencialmente público.

El reto, entonces, es cómo balancear estas funciones y perspectivas, y ése es el reto clave para las universidades. Esto es particularmente problemático en cuanto que el conocimiento no existe ni puede existir en sí mismo, sino solamente incorporado, acompañado o empaquetado en otros productos sociales: cosas, instituciones o incluso gente. Pero estos otros productos sociales, aún si actúan como vehículos del conocimiento, también son, al mismo tiempo, muchas cosas diferentes: no son sólo ‘conocimiento objetivado’ sino objetos, procesos, instituciones o gente cargadas de conocimiento.

Por supuesto que existe espacio para las decisiones individuales, para el mercado y para la educación superior privada; pero sólo en cuanto estas decisiones no sustituyan la educación superior pública, en cuanto que no detraigan recursos de esos aspectos de la educación superior

---

<sup>22</sup> Cfr. Polanyi, Karl: *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*, Beacon Press, Boston, 1957

que, hasta ahora, han sido ‘empacados’ junto con los aspectos más autointeresados, vocacionales y mercadeables del conocimiento y la educación. Y por supuesto que es posible cobrar por algunos de estos servicios, incluso en las universidades públicas. Precisamente, algo que vale la pena hacer notar – y enfatizar – pues va en contra de lo que, por años, parecen haber supuesto, las universidades públicas y las autoridades educativas de América Latina, es la impresionante voluntad de pagar por la educación en grandes porciones de las clases medias. Esto no significa que las universidades públicas deberían cobrar por todo lo que hacen o cobrar lo mismo que las universidades privadas – como se ha sugerido – pero sí significa que un mejor entendimiento de los aspectos privados de la educación superior pueden ser críticos para el funcionamiento adecuado de la educación pública.

El problema es cómo coexisten, cómo interactúan los aspectos públicos y privados de la educación, de tal manera que no se perjudiquen la una a la otra y, especialmente, de tal manera que la educación privada y la mercantilización de la vida académica no absorban y no socaven los aspectos públicos esenciales de la educación. Pueden coexistir, sí, pero no son buenos sustitutos: la educación privada bien puede arrinconar o *‘crowd out’* a la educación pública. Y esto es una cuestión de poder, pues es el poder lo que está al acecho tras las señales del mercado, tras los precios que la globalización está transformando cada vez más en los ‘precios correctos’, esos que se presentan como la única medida aceptable de costos de oportunidad. Por eso, esta no es sólo una cuestión de eficiencia, es una cuestión de democracia y una cuestión de justicia.