

Relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos para el fortalecimiento de la gestión pública en Iberoamérica *

Oscar Espinoza, Luis Eduardo González y Javier Loyola

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo central servir como insumo para alimentar el debate sobre las relaciones que se dan entre las universidades públicas y la gestión del Estado en Iberoamérica¹.

A tal efecto, considera la realidad de la universidad iberoamericana actual y las tendencias modernizadoras que están ocurriendo en la gestión de los Estados, ello de modo de lograr una mejor comprensión de los alcances y planteamientos que se hacen en torno al estado actual de las relaciones entre el sector público y las universidades públicas, identificar las deficiencias más notorias así como también los aciertos y experiencias exitosas en este campo y, finalmente, proponer políticas y estrategias de forma de alcanzar relaciones orgánicas, sistemáticas y eficientes entre las universidades públicas y los entes del Estado en función de la profesionalización y la modernización de la administración pública.

Así, el documento se organiza en cuatro partes. En la primera se entrega una visión general sobre las nuevas tendencias que se dan tanto en la realidad universitaria como en el proceso de modernización de la gestión del Estado, lo cual permite comprender de mejor manera los vínculos entre ambas entidades. En la segunda se analiza la situación actual de las relaciones entre el sector público y las universidades públicas en materia de formación, capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos, la investigación especializada y la prestación de servicios en el ámbito de la función pública. En la tercera se establecen las posibles debilidades, así como también los logros generados en las relaciones entre las entidades de capacitación gubernamentales y las facultades y escuelas de gestión pública en las universidades. Por último, se incluye un apartado de conclusiones donde se plantean propuestas que permitan relaciones orgánicas, sistemáticas y eficientes entre las universidades públicas y los gobiernos con miras a la profesionalización y racionalización de la gestión del Estado.

1. Nuevas tendencias en la universidad iberoamericana y en la modernización de la gestión del Estado

En los últimos años se han dado cambios significativos tanto en las universidades iberoamericanas como en la gestión pública. Así, la relación entre las universidades públicas y el Estado debe comprenderse necesariamente en un entorno donde ambas entidades están sufriendo procesos de cambio importantes, algunos de los cuales se caracterizan a continuación.

Nuevas tendencias en la universidad iberoamericana

La educación en general, y la educación superior en particular, están asociadas al desarrollo económico en un mundo globalizado y competitivo en donde se requiere contar cada vez más con herramientas tecnológicas y con recursos humanos calificados para innovar e incrementar la productividad. Frente a este panorama, el sector estatal no se encuentra ajeno en tanto constituye un eje articulador fundamental para el desarrollo económico y social de los países. En América Latina se suma a este requerimiento la condición de desigualdad y pobreza existente, la cual incide en el crecimiento y hace

Recibido: 05-01-2011. Aceptado: 30-05-2011.

(*) Este artículo está basado en el documento del mismo título presentado por Luis Eduardo González y Oscar Espinoza en el “Simposio Iberoamericano sobre Formación, Investigación y Cooperación Técnica para la Mejora de la Gestión Pública: el Rol de las Universidades Públicas y las Instituciones Gubernamentales Especializadas”, organizado por el CLAD y realizado en Santo Domingo, República Dominicana, del 31 de mayo al 2 de junio de 2010.

más perentoria la necesidad de alianzas y sinergias entre los distintos sectores en pro de mejorar la calidad de vida y los índices de desarrollo humano de la población.

Por otra parte, en la universidad se forma el personal de mayor especialización y los dirigentes que conducen los gobiernos, quienes están a cargo de potenciar la gestión del Estado buscando superar las debilidades estructurales y organizativas y las deficiencias en la efectividad de las políticas públicas, que en muchos casos son evidentes.

En síntesis, existen tres planos donde la vinculación entre la educación superior y la gestión del Estado es crucial: el del crecimiento económico, de la equidad social y del fortalecimiento gubernamental (CINDA, 2007).

Incremento de la matrícula y de graduados

Uno de los cambios más importantes que se ha dado en la educación superior en Iberoamérica es el crecimiento exponencial de la matrícula, que en el caso latinoamericano se incrementa de siete a alrededor de veinte millones de estudiantes en tres lustros (Rama, 2009).

El incremento de la matrícula ha redundado en un aumento del número de graduados. Sin embargo, estas tasas, al menos en América Latina, son muy inferiores a las de países desarrollados, tal como se observa en la Tabla 1 (32% de la cohorte etaria de profesionales graduados en España contra el 12% de los graduados en algunos países de América Latina). Ello indica que todavía es necesario avanzar mucho más en la región.

Tabla 1

Tasa de graduación de la educación superior en Iberoamérica por nivel y sexo de los graduados en relación con la población (% con respecto a la cohorte etaria correspondiente)

Países	Nivel 5B (técnicos)		Nivel 5A (profesionales)		Nivel 6 (postgrados)	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Argentina	13,5	18,6	8,1	8,9	0,1	0,1
Brasil	-	-	14,0	17,6	0,9	0,9
Chile	7,6	8,3	16,3	17,1	0,1	0,1
Uruguay	5,0	8,1	9,0	10,9	-	-
España	15,7	-	32,1	-	1,1	-

Fuente: CINDA (2007).

Específicamente, en el área de administración pública, y si bien no existen datos detallados de graduados en el ámbito de la clasificación de la UNESCO que incluye dicha área, se constata que hay un notable incremento del número de graduados en América Latina, mientras que en el caso de España y Portugal esta cifra ha tendido a disminuir (Tabla 2). Desde este punto de vista se puede indicar que, en la región, las universidades están incrementando el número de profesionales preparados para desempeñarse en la administración pública.

Tabla 2
Total de graduados en el área de administración, ciencias sociales y derecho (1999-2004)

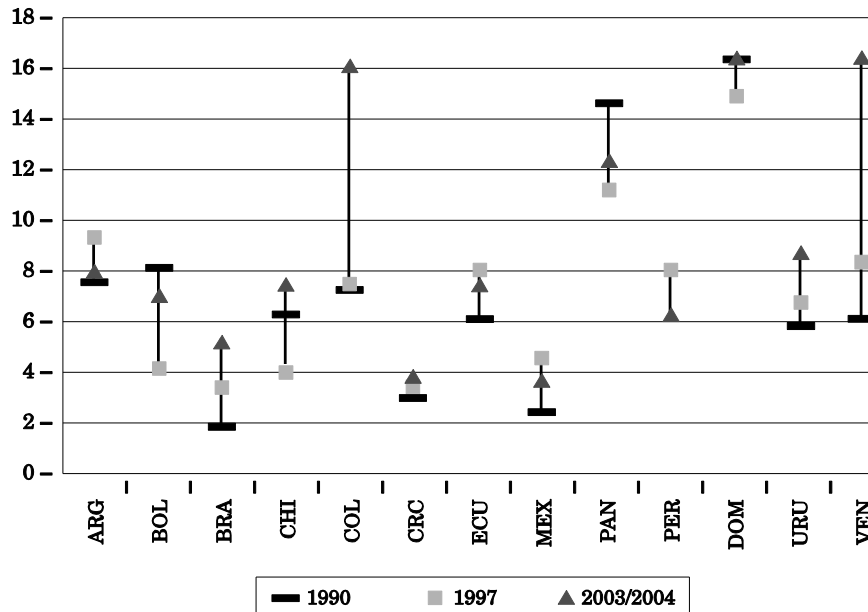
Países	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	-	-	29.238	-	-	-
Bolivia	-	6.874	-	-	-	-
Brasil	-	-	151.540	174.316	201.392	-
Chile	-	-	-	-	26.343	35.833
Colombia	-	-	-	30.411	-	-
Costa Rica	-	2.938	9.175	10.220	-	-
Ecuador	-	-	-	-	-	-
México	124.321	132.372	133.357	144.922	139.855	-
Panamá	-	-	-	6.308	7.314	7.499
Venezuela	-	26.109	-	-	-	-
Portugal	-	21.578	-	18.546	19.227	21.017
España	99.348	91.195	88.919	90.224	89.656	87.531

Fuente: CINDA (2007).

Empleabilidad de los graduados

La situación antes comentada, a su vez, genera mayores dificultades a los egresados para encontrar trabajo tanto en el sector público como en el privado, como se puede apreciar en el Gráfico 1. En efecto, en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay, y particularmente en Colombia y Venezuela, ha habido un aumento del desempleo en personas con este nivel de educación en el período 1997-2004. En cambio, en Argentina, Ecuador, México y Perú se observa una tendencia de mayor empleabilidad para estos graduados. Es posible que estas cifras indiquen que de establecerse mayores vínculos y mejores niveles de comunicación entre el sector público y las universidades podría alcanzarse un mayor ajuste en relación con la empleabilidad, en especial en aquellos países donde se ha observado un mayor incremento del desempleo en este nivel educativo.

Gráfico 1
Tasa de desempleo abierto en la población con 13 o más años de educación (años 1990, 1997 y 2004, en %)



Fuente: CINDA (2007).

A las dificultades de encontrar trabajo que tienen los egresados del sistema de educación superior es importante agregar la deserción y la repitencia que redunda en notables atrasos para titularse. En efecto, las cifras indican que solo alrededor del 50% de los estudiantes que ingresan a la educación superior logra graduarse (Tabla 3).

Tabla 3
Eficiencia de titulación promedio según tipo de institución (2000-2005)

Países	Promedio del último quinquenio		
	Universidades públicas	Universidades privadas	Total
Bolivia	-	-	26,7
Brasil	26,0	46,0	41,0
Chile	50,0	37,4	46,3
Colombia	63,0	59,0	
Costa Rica	46,0	73,0	
Cuba	75,0	-	75,0
Guatemala	24,2	12,8	
Honduras	-	-	51,0
Panamá	58,0	-	
Paraguay	67,0	21,0	
Rep. Dominicana	24,0	-	24,0
Uruguay	28,0	28,0	28,0
Venezuela	40,0	57,0	48,0
Promedio	45,6	41,8	42,5

Fuente: CINDA (2006).

Es posible que de existir mayor claridad en los estudiantes respecto a sus metas y las potencialidades de empleo, así como también una mayor integración entre la formación teórica y

práctica, la eficiencia de titulación sería mucho mayor en la región. Ello abriría una línea de diálogo o intercambio entre los empleadores del sector público y las entidades de educación superior.

En la misma perspectiva de lo anterior, toda la evidencia señala que en la actualidad los egresados de la educación superior tienen a lo largo de su vida activa muchos empleos, a diferencia de lo que ocurría antaño cuando la formación inicial de un profesional se asociaba con un nivel de empleabilidad más estable. En consecuencia, antes, desde la perspectiva del desarrollo curricular, se postulaba que en el tipo de formación de una carrera debían entregarse todas las herramientas para desempeñarse a lo largo de la vida. En la actualidad, en cambio, se hace necesario desarrollar un currículo recurrente, esto es, una formación estructurada en ciclos de complejidad creciente que se imparten a lo largo de toda la vida activa del profesional. En este esquema, la formación inicial solo constituye una primera etapa. Por tanto, el desarrollo de los postítulos y postgrados que conforman la educación cuaternaria se hace cada vez más relevante. Con esta lógica, la vinculación entre la educación formal y el sector productivo es muy trascendente, en especial para el ámbito de las ciencias políticas y la administración pública.

Heterogeneidad y segmentación del sistema

Parte importante de las transformaciones que han ocurrido en el mundo universitario en las últimas décadas se relacionan con la heterogeneidad de las instituciones de educación, tanto en lo relativo a la dependencia (privada/pública) como respecto del tipo de entidad. En este plano se puede mencionar que en Iberoamérica existen en la actualidad alrededor de 3.000 universidades y más de 7.000 entidades postsecundarias no universitarias (Tabla 4). Esta situación se diferencia mucho de la realidad existente a mediados del siglo pasado, cuando había 75 universidades, y aun en la década pasada esta cifra no superaba las 850 entidades universitarias.

Tabla 4
Instituciones de educación superior por sectores público y privado y según niveles universitario y no universitario (2005)

Países	Universitarias		No universitarias		Total
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	
Argentina	45	55	1.837		1.937
Bolivia	15	41	468	1.490	2.014
Brasil	86	190	1.737		2.013
Chile	16	48	0	165	229
Colombia	538	1.128	28	83	276
Costa Rica	4	50	7	52	113
Ecuador	22	38	7	3	70
México	615	1.159	127		1.901
Panamá	5	29	44		78
Perú	33	49	1.062		1.144
Rep. Dominicana	2	31	3	7	43
Uruguay	1	4	0	11	16
Venezuela	22	27	51	69	169
España	48	22			70
Portugal	15	49	14	67	145
Total	982	1.904	7.332		10.218

Fuente: CINDA (2007).

Por otra parte, la mayor diversificación del sector ha ocurrido por el incremento de la oferta privada, que en la actualidad, en términos de universidades, duplica en cuanto a número a las entidades

estatales. Esta nueva oferta es sumamente heterogénea, entre otras cuestiones en las formas de control y gestión, la cobertura de las diferentes áreas del conocimiento, las funciones que realizan (investigación, docencia y extensión), así como en el tamaño y tipo de población atendida (Orton, 2003; McCormick y Zhao, 2005).

Además, en este sistema heterogéneo, la dicotomía entre lo público y privado se ha complejizado en el último tiempo generándose categorías intermedias de instituciones que transitan desde el ámbito estatal más ortodoxo hacia lo privado puramente comercial. En los hechos, se combinan características público-privadas más o menos pronunciadas, según las prácticas y formas institucionales que adoptan las distintas dimensiones, esto es, la organización de la propiedad y el control de las instituciones; sus definiciones de misión o propósito; sus fuentes principales de ingreso; los tipos y alcances de los apoyos ofrecidos a los estudiantes; las modalidades que asume la intervención del gobierno; las modalidades de control de calidad ejercidas por y sobre las instituciones; el régimen laboral a que se encuentra acogido el personal académico; y, por último, las formas de gobierno y normas de gestión que adoptan diferentes instituciones (CINDA, 2007; Johnstone, 1999).

En consecuencia, cuando se analiza la relación entre universidad-Estado debe considerarse la complejidad arriba mencionada. Por ejemplo, el concepto de público en el mundo de la educación superior no está necesariamente asociado a la propiedad de la institución, ya que existen países como Chile donde hay entidades privadas (sin fines de lucro) que reciben más financiamiento fiscal que las propias universidades del Estado y que tienen relaciones con los gobiernos más significativas que las entidades estatales. Por otra parte, existen entidades privadas de excelencia orientadas a satisfacer las demandas de una elite social y económica de los distintos países. Asimismo, hay instituciones vinculadas a fundaciones educacionales sin fines de lucro, y también las hay de mala calidad y solo de carácter comercial. Pero, de igual manera, hay universidades estatales, tanto grandes como pequeñas, de calidad dispar. En la actualidad el hecho de ser institución pública o privada no necesariamente está asociado a indicadores de excelencia académica.

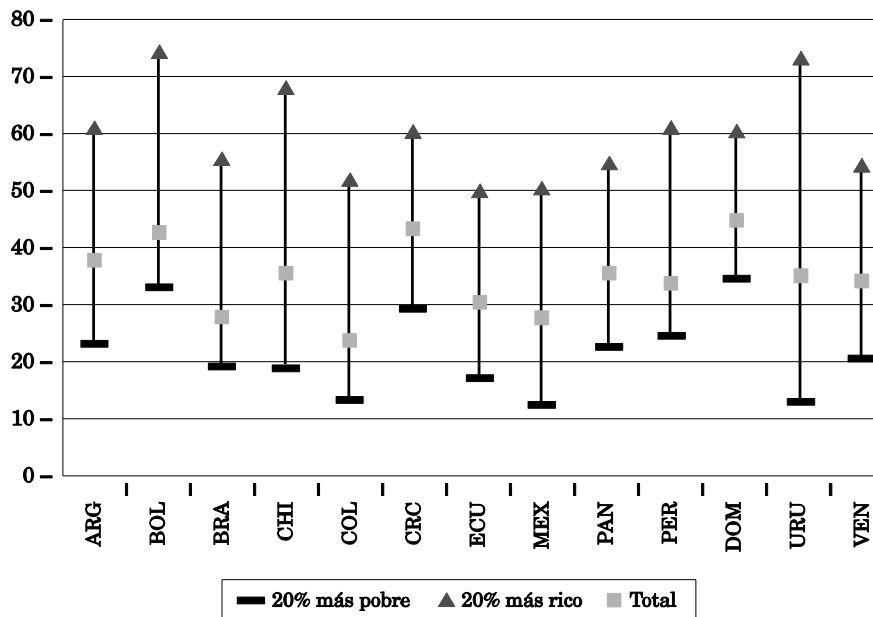
Además, la formación del personal postsecundario en la actualidad no está restringida únicamente a las instituciones universitarias sino a un conjunto de instituciones de diferentes características, tanto públicas como privadas, que se desenvuelven en este campo. A su turno, también se ha generado una segmentación en la participación de la población en la educación superior latinoamericana, como se corrobora con la incorporación de la población de 20 a 24 años de edad, la cual está concentrada preferentemente en los quintiles superiores de ingreso y es diversa en los distintos países de la región. Es así como, en todos los países, al menos el 50% de los jóvenes de mayores ingresos está en la educación superior, mientras que en la mayoría de los países la representatividad de los estudiantes más pobres alcanza el 20%. De esta manera, el nivel socioeconómico de origen condiciona la trayectoria laboral de los jóvenes, incluyendo su inserción en los diferentes niveles del sector público, situación que parece no darse de igual manera en España y Portugal (Tabla 5 y Gráfico 2).

Tabla 5
Acceso a la educación superior según origen socio-familiar en América Latina (2003)

Países	20% más pobre	20% más rico	Total
Argentina	22,9	60,7	38,2
Bolivia	32,9	74,3	43,3
Brasil	19,5	55,3	28,1
Chile	18,9	67,8	35,3
Colombia	13,1	52,7	23,9
Costa Rica	29,7	60,6	43,3
Ecuador	17,1	50,4	30,2
México	12,3	50,2	27,7
Panamá	22,6	55,0	35,6
Perú	24,4	61,0	33,5
Rep. Dominicana	34,4	60,5	44,3
Uruguay	12,7	73,0	34,8
Venezuela	20,8	54,7	33,6

Fuente: CINDA (2007).

Gráfico 2
Acceso a la educación superior según origen socio-familiar en América Latina (2003)



Fuente: CINDA (2007).

Financiamiento

El proceso de privatización de las universidades no solo está referido a un incremento de los propietarios institucionales, sino que además está relacionado con la capacidad u orientación de las organizaciones para el autofinanciamiento. En la línea del autofinanciamiento cabe destacar las experiencias de países como Chile, Portugal y Perú, donde la proporción del autofinanciamiento obtenido por las instituciones públicas es bastante alto. En contraste, en otros países como Venezuela, Uruguay y Panamá la mayor parte del financiamiento proviene del Estado (Tabla 6). Dados estos

escenarios, las relaciones entre las universidades públicas y el Estado, tanto para la docencia y la investigación como para las actividades de cooperación técnica, será distinta. En efecto, las universidades con mayor autofinanciamiento obviamente requerirán que el Estado les cancele sus servicios independientemente de los fondos asignados en el presupuesto fiscal anual.

Tabla 6
Ingresos propios de las instituciones públicas de educación superior como porcentaje de sus ingresos totales

Países	Ingresos propios de las instituciones de educación superior públicas (% del presupuesto total)
Chile	0,70
Portugal	0,60
Perú	0,33
Ecuador	0,30
Colombia	0,20
España	0,19
Bolivia	0,18
Argentina	0,16
Costa Rica	0,15
Rep. Dominicana	0,13
Brasil	0,12
México	0,10
Venezuela	0,10
Uruguay	0,09
Panamá	0,05

Fuente: CINDA (2007).

En este contexto de privatización y de menor presencia del Estado en materia de financiamiento al sector terciario, se ha discutido profusamente en los últimos años si la educación superior es un “bien público” o un “servicio mercantil”. Sobre el particular, la UNESCO (2008: 12-13) ha señalado que: “La educación superior es un bien público, social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Esta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de ciudadanos y ciudadanas velando porque ella sea pertinente y de calidad. (...) Se necesita una educación (superior) que contribuya eficazmente a la convivencia democrática, a la tolerancia y a promover un espíritu de solidaridad y cooperación que construya la entidad continental; que genere oportunidades para quienes hoy no las tienen y que contribuya con la creación del conocimiento a la transformación social y productiva de nuestras sociedades”.

A pesar del modelo privatizador que predomina en la actualidad en la región, la declaración de la UNESCO muestra un norte para reorientar la educación pública y, por ende, la relación entre las universidades y el Estado, y en especial entre las universidades públicas y el gobierno. No obstante lo indicado, apremiados por el tema del financiamiento, todas las universidades, incluyendo las públicas, han tendido a satisfacer demandas concretas que le reditúen ingresos, incluyendo entre ellas la prestación de todo tipo de servicios al Estado.

Personal académico

Con la misma lógica del autofinanciamiento, las universidades han tendido a disminuir el número de catedráticos de jornada completa sustituyéndolos por académicos asignados a tareas específicas, a los cuales se les exige rendimiento en términos de los compromisos contractuales. En esta perspectiva, gran parte de la prestación de los servicios de las instituciones de educación superior al Estado está vinculada a contratos determinados. Lo anterior regula el tipo de relación universidad-Estado, incluyendo el caso de las universidades públicas.

Aseguramiento de la calidad

Dada la heterogeneidad existente en los sistemas terciarios, se ha incrementado en las últimas dos décadas la necesidad de incorporar mecanismos y herramientas para el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de las instituciones, las carreras y los programas de postgrado, ello de modo de dar garantías a la sociedad del cumplimiento de estándares mínimos de la oferta educativa y de un adecuado desempeño laboral de los egresados.

En esta línea surge la necesidad de que el Estado tome los resguardos necesarios para que los servicios que reciba cumplan con los estándares y las exigencias que demanda el servicio público. En tal sentido, todas las actividades de formación, perfeccionamiento, capacitación y reacondicionamiento debieran establecerse con aquellas instituciones o programas que estén debidamente acreditados. Como se ha mencionado, la sola condición de ser universidad pública no garantiza por sí misma la calidad del servicio prestado. Algo similar ocurre con la investigación y la asistencia técnica, para lo cual también debe exigirse el cumplimiento de las normas y estándares de calidad preestablecidos.

Cabe indicar que los sistemas y procesos de aseguramiento de la calidad basan su éxito en la capacidad para generar confianza entre los distintos estamentos para así legitimarse social y académicamente, lo cual se aprecia en las experiencias de vinculación universidad-Estado.

Investigación, innovación y desarrollo

El involucramiento de las universidades en labores de investigación y desarrollo (I+D) es un fenómeno relativamente reciente. En los países de Iberoamérica, no obstante el desarrollo que ha tenido la investigación al interior de las empresas tanto públicas como privadas, no se puede desconocer la relevancia de las universidades en este campo. En efecto, las universidades concentran aproximadamente el 50% de los investigadores con que cuenta cada país. Además, ejecutan proyectos y estudios que involucran alrededor del 37% de la inversión en I+D. En otro ámbito, forman el 100% de los magísteres y doctores, que alcanzaron a los 83.000 y 12.700 titulados, respectivamente, en el año 2006. Las universidades producen el 50% de las 84.000 publicaciones originadas anualmente en Iberoamérica (relación publicaciones/investigadores) y generan un porcentaje estimado entre 30 y 50% de las 300-500 patentes internacionales (Santelices, 2010).

A pesar de lo que se ha señalado, es importante destacar que, a juicio de José Joaquín Brunner (CINDA, 2007), la función de las universidades en el campo de la investigación ha experimentado recientemente tres cambios importantes. En primer lugar, la investigación académica ha empezado a convivir con la que desarrollan las empresas, produciéndose una creciente, y no siempre fácil, interacción entre ambas. En segundo término, nuevas formas de producir conocimiento han entrado en escena, cuya lógica, comunicación y control no residen solo en las universidades (Nowotny, Scott y Gibbons, 2001; Gibbons, 1998). En tercer lugar, la investigación propiamente académica de base disciplinaria se ha visto sometida a un régimen cada vez más intenso de evaluación externa, en la misma medida que han aumentado los recursos públicos destinados a ella y que su importancia para las sociedades se incrementa.

En los países de Iberoamérica, un número reducido de universidades pueden ser catalogadas como universidades de investigación según algunos patrones internacionales² (Tabla 7).

Tabla 7
Número de universidades de investigación en Iberoamérica por país

Países	N° de universidades de investigación
Argentina	5
Brasil	8
Chile	3
México	4
Venezuela	3
España	7
Portugal	7

Fuente: CINDA (2007).

Aun cuando existen pocas universidades de investigación en Iberoamérica, se cuenta con un número considerable de investigadores trabajando en I+D en distintas entidades (Tabla 8). De ese universo, la mitad estarían vinculados a universidades. Ahora bien, se sabe que dentro de las universidades de investigación las que tienen mayor productividad son las universidades públicas. Como consecuencia de ello, los Estados en los distintos países pueden disponer de un cuerpo académico apropiado para realizar labores de investigación. A lo anterior se debe agregar que no se tiene información concreta respecto a estudios realizados por investigadores de universidades públicas que tengan relación con la gestión del Estado. Empero, dicha limitación podría superarse si se perfeccionaran los canales de difusión y comunicación entre las universidades públicas y los agentes del Estado.

Tabla 8
Recursos humanos en investigación y desarrollo

Países	Investigadores JCE (Número)	Mujeres (%)	Investigadores en I y D por millón de habitantes
Argentina	27.367	50,8	720
Bolivia	1.040	-	120
Brasil	50.838	-	344
Chile	7.085	32,6	444
Colombia	4.829	37,2	109
Costa Rica (*)	1.072	-	368
Ecuador	645	28,5	50
México	27.624	-	268
Panamá	304	36,6	97
Perú (**)	4.965	-	226
Rep. Dominicana	-	-	-
Uruguay	1.242	48,0	366
Venezuela	5.860	-	236
España	92.523	36,7	2.195
Portugal	20.242	45,1	1.949

Fuente: CINDA (2007).

(*): Cifras corresponden a personas físicas y no investigadores de jornada completa equivalente (JCE).

(**): Año 1998.

Complementando lo anterior, se puede señalar que la producción del conocimiento científico y técnico de Iberoamérica solo constituye el 4% del orbe. En la perspectiva de fortalecer la interacción entre las universidades públicas y el Estado, se puede indicar que a nivel de las universidades, en general, se ha ido produciendo en los últimos años una profesionalización de la gestión, lo cual implica

que existen actores adecuadamente preparados para organizar las actividades de intercambio y responder responsablemente por los compromisos que se establezcan. Del mismo modo, el hecho de que se haya incrementado el postítulo y el postgrado en las universidades tiene una doble implicancia a favor del aumento de la relación de las entidades académicas con el Estado. Por una parte, lo relacionado con el aumento de la oferta para el perfeccionamiento del personal de la administración pública y, por otra, el potencial desarrollo de estudios y aportes técnicos asociados a las tesis de grado que pueden ser un importante material de apoyo para enfrentar problemas técnicos de la gestión pública.

Modernización en la gestión del Estado³

Ya en el año 1998 el Consejo Directivo del CLAD, reunido el 14 de octubre de 1998, aprobó el documento doctrinario *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, en el que se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial; un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario mundial. Con ello, se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: a) la consolidación de la democracia; b) la necesidad de retomar el crecimiento económico; y c) la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social. Para abordar dichos desafíos, se señalaba en el documento aludido que los Estados iberoamericanos debían adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas realidades, aprendiendo de los errores y aciertos de las diversas experiencias recientes y adoptando un nuevo modelo de gestión pública que recupere la capacidad de las administraciones públicas iberoamericanas como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común o interés general de sus respectivas sociedades (CLAD, 1998).

La reforma del Estado ha sido un tema crucial a contar de la década de los setenta debido a la situación de crisis política que afectó a la mayoría de los países de la región y que llevó a la irrupción de una postura neoliberal. Bajo estas condiciones se concibió el papel del Estado de una manera diferente, lo cual sumado a la necesidad de lograr el equilibrio en las arcas fiscales, llevó a postular en la mayoría de los países una reducción del tamaño del Estado y la prevalencia de la lógica del mercado. No obstante, este ajuste no permitió resolver los principales problemas estructurales en América Latina, en particular la situación de inequidad social existente. Es así como desde los albores del siglo XXI se hicieron evidentes las debilidades del modelo y se inició un segundo proceso de reforma en que se propone un fortalecimiento y modernización de la gestión del Estado. En este nuevo esquema se busca generar un Estado que no solo dé garantías en el ámbito económico sino que también sea lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Consecuentemente, se considera al Estado como un actor principal para el crecimiento económico y el desarrollo social. En este modelo, el Estado opera en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra, constituyéndose así como una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal (CLAD, 1998).

Bajo las condiciones señaladas, el CLAD estima que: “la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina” (CLAD, 1998: 20).

Por otra parte, los países de la región latinoamericana, varios de los cuales han pasado por períodos de gobiernos dictatoriales, exigen una democratización no solo del sistema político sino también de la administración pública que, entre otros aspectos, considera los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” (CLAD, 2009b).

Modelos de gestión pública

En términos conceptuales, se podría señalar que existen tres modelos de gestión pública: el modelo burocrático tradicional de origen weberiano, el modelo neoliberal que fomenta el *laissez faire*, y el modelo de administración gerencial, que es el que ha inspirado preferentemente los procesos de modernización de los Estados en Iberoamérica y el accionar del CLAD.

El modelo burocrático weberiano (Weber, 1993), que corresponde a la primera reforma del Estado moderno, se caracteriza por su carácter lógico (Gómez, 1999; Gómez y Marcuello, 1997). Sin embargo, dadas sus características, este modelo no es totalmente funcional para la administración pública moderna debido a su rigidez, al excesivo formalismo para enfrentar los problemas, y a la normatividad exagerada que le sirve de cimiento, todo lo cual no permite reaccionar con presteza y eficiencia a los constantes cambios que demanda la sociedad (Mayntz, 1994).

Por su parte, el modelo de gestión neoliberal tiende a debilitar al Estado impidiendo la regulación y control de otros intereses que no fueran aquellos que determinara el mercado. En este esquema, el Estado descansa para algunas tareas en servicios externos, especialmente consultorías, para el logro de determinados productos altamente calificados (Bernazza y Bibiloni, 2008). Algunos de los rasgos que caracterizan el modelo de gestión neoliberal se fundamentan en los siguientes pasos: de la satisfacción de las necesidades de los usuarios a la cultura de la eficiencia; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; de la imposición de la responsabilidad a la rendición de cuentas; y de la justificación de costos a la provisión de valor. En este modelo de gestión es común el uso de términos tales como cliente, calidad, eficiencia, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (*empowerment*) y flexibilidad (Guerrero, 2001).

En cuanto al modelo gerencial de administración pública, se basa en los cambios acaecidos en el mundo privado, en que se modifica la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. El modelo asume que se pasa de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas (CLAD, 1998: 10). Las principales características de este modelo administrativo son: a) profesionalización y estabilización de la alta burocracia; b) administración transparente; c) administradores más autónomos y responsables; d) descentralización territorial de los servicios públicos; e) desconcentración organizacional (organismos centrales delegan la ejecución de funciones y tareas en organismos especializados); f) control de resultados más que control de normas y procedimientos (control burocrático weberiano); g) autonomía gerencial de las agencias y sus gestores complementadas con nuevas formas de control (control de resultados, de costos, de competencias administrativas, control social de los ciudadanos); h) distinción entre dos tipos de unidades administrativas autónomas, a saber, las que realizan actividades exclusivas del Estado y las que actúan en servicios sociales y científicos; i) orientación de la prestación de servicios hacia el ciudadano usuario, lo que implica el cambio del modelo burocrático (dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y la burocracia estatal) por otro que privilegia las demandas de los beneficiarios e, idealmente, su mayor compromiso en la implementación y la evaluación de los servicios; y j) responsabilidad y rendición de cuentas de los servidores públicos frente a los beneficiarios, a los dirigentes políticos y respecto de los representantes

formales de la autoridad pública (CLAD, 1998). El modelo gerencial “propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia, con funcionarios más autónomos y responsables, bien entrenados y remunerados, que satisfagan las demandas de los beneficiarios. Bajo esta condición se afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador, particularmente en el área de la educación” (CLAD, 1998: 21).

Es preciso establecer que en el modelo gerencial no se intenta privatizar los servicios públicos en el área social. El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica que contrapone lo “estatal” a lo “privado” y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados (CLAD, 1998). Para superar esta visión dicotómica, el CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos⁴.

Una ventaja que acarrea el concepto de público no estatal es la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, con el tercer sector, y con el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos. Así, de la asociación con el mercado surgen nuevos recursos, algo extremadamente importante en el actual momento de escasez; de la asociación con la comunidad, la participación activa de los principales interesados en las políticas; de la asociación con el tercer sector, un conocimiento especializado y la actuación de grupos altamente motivados para resolver los problemas. En realidad, la solución para los complejos problemas contemporáneos está en el equilibrio entre distintos marcos institucionales, incluyendo el estatal, el mercado y el público no estatal. Por estas razones, se ha propuesto la adopción del concepto de “Estado red”, capaz de aglutinar las diversas lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.

Finalmente, el sector público no estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos. Este es un aspecto capital del modelo gerencial, tal como será expuesto más adelante (CLAD, 1998).

A pesar de las ventajas del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre estas políticas seguirá siendo fundamental, toda vez que podrá tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas en la prestación de estos servicios. Es bueno recordar que en los Estados Unidos, país con tradición en lo que concierne a la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de la comunidad, existe una agencia pública que inspecciona a las ONG, dándoles o no licencia para actuar. El concepto de público, por lo tanto, es dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad.

Por otra parte, cabe destacar que un aspecto diferente de la administración pública en el modelo gerencial es su funcionamiento basado en los resultados. Para ello se requiere capacitar al personal y establecer modelos de evaluación a nivel organizacional e individual. En este plano, el trabajo cooperativo con las universidades es altamente relevante.

La reforma gerencial no patrocina al mercado como el principal ente regulador para el sector público. De hecho, se plantea una distinción muy clara entre la administración pública y la gerencia del sector privado. Por una parte, el sector privado tiene como principal propósito el lucro, mientras que los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés social. Además, en el sector público toda acción finalmente es evaluada por el escrutinio democrático y la participación ciudadana, lo cual no tiene símiles en instituciones privadas (CLAD, 1998). Otro aspecto diferente es la toma de decisiones. En el ámbito privado la cantidad de participantes involucrados es más reducido y por ende las

decisiones son más rápidas. En cambio, en el gobierno, las decisiones están sujetas a los procesos democráticos que incorporan a más personas y demoran más, a lo cual se suma el control entre poderes.

No obstante, si bien el gobierno no puede ser una empresa, sí puede tornarse más empresarial, esto es, puede ser más ágil y flexible ante los gigantescos cambios que afectan a todas las organizaciones, considerando la necesidad de “compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político, lo cual estaba ausente en el modelo burocrático weberiano” (CLAD, 1998: 21).

En resumen, la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público, y, a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social (CLAD, 1998).

Ahora bien, el CLAD también considera que un buen gobierno es aquel que “busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (CLAD, 2006: 3).

La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas⁵.

2. Actuales relaciones entre la universidad pública y la gestión del Estado respecto a la formación, investigación y cooperación técnica

Desde los tiempos de la Colonia hasta mediados de los años setenta las universidades eran, por definición, instituciones al servicio del Estado y que dependían absolutamente de éste. En consecuencia, los gobiernos podían demandar todo tipo de servicios y productos que fueran en beneficio de la sociedad dado que las universidades eran totalmente sustentadas por el Estado. De hecho, a mediados del siglo pasado había solo 75 universidades en toda América Latina, en su mayoría católicas, sin fines de lucro, y con clara vocación de servicio público. Así, la relación universidad-Estado se daba en el marco de una vinculación estrecha y directa. Por otra parte, hasta ese entonces, la educación superior en la región constituía un bloque bastante homogéneo y reducido, en el cual solo participaban como estudiantes una elite social y económica.

Como se ha señalado en los apartados precedentes, la universidad como entidad ha cambiado en los últimos lustros y también ha evolucionado el Estado. En esta misma lógica, el informe del Taller de Expertos para la elaboración de políticas y recomendaciones para estrechar la relación sector público-universidad, elaborado hace más de dos décadas, hacía notar que las relaciones eran difíciles y complejas (Edelman y Romero, 1991). De esta manera, se puede establecer que las relaciones entre las universidades y el Estado han sido diferentes en las últimas décadas en comparación con lo que fueron antaño.

En los años setenta, el Estado “planificador o previsor” pretendía programar la formación de recursos humanos conforme a las necesidades de la demanda, y fomentaba la creación y desarrollo de los sectores de ciencia y tecnología, incentivando de ese modo la presencia de organismos nacionales de promoción de la investigación.

En los años ochenta, en el marco del Estado desregulador, se puso en práctica un nuevo modelo de vinculación entre el Estado y las universidades, cuyo principal objetivo era fomentar la creación de un mercado para la educación universitaria, fortaleciendo para ello la iniciativa privada y el autofinanciamiento.

En la década de los años noventa, la relación entre el sector público y las universidades estuvo marcada por los siguientes aspectos: la masificación de la educación terciaria, los procesos de modernización y reforma del Estado, la necesidad de construir y fortalecer sociedades democráticas, y

la búsqueda de una institución universitaria que alcance mayores niveles de eficiencia y calidad en su accionar.

En la última década se ha ido profundizando la heterogeneidad del sistema de educación superior y, por ende, la diversificación de las relaciones de las instituciones con el Estado, siendo diferente la interacción existente entre éste y las entidades privadas y públicas y con otras entidades postsecundarias no universitarias. Particularmente, se ha ahondado en la idea del Estado “evaluador” que cautela el bien público y las condiciones mínimas de calidad para el funcionamiento del sistema de educación superior.

Parte relevante de estos cambios se pueden atribuir al incremento de su matrícula, con la consecuente variación en el perfil de sus estudiantes y las restricciones presupuestarias que derivan de las posteriores crisis económicas. Estas restricciones de los recursos estatales condujeron a la necesidad de generar recursos propios y al autofinanciamiento. Como ya fuera notado, todas las universidades, tanto públicas como privadas, se han visto en la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento, en particular para llevar a cabo las labores de investigación y extensión. Este fenómeno ha marcado un cambio radical en las relaciones entre las universidades y el Estado, especialmente con las entidades públicas.

Como consecuencia de esta transformación, se ha pasado de una universidad proactiva y orientadora de la sociedad a una universidad que responde a demandas concretas que generan recursos en sus distintas funciones. No obstante, si bien ha habido una evolución de las relaciones entre universidad y Estado, lo cierto es que no se dispone de información sistemática y agregada, ni en términos cuantitativos ni cualitativos, que permita realizar un análisis basado en antecedentes concretos de cómo ha sido dicha evolución.

Ante la carencia de información sólida es posible hacer algunas conjeturas a partir de los cambios observados tanto en el mundo universitario como respecto del modelo de administración gerencial del Estado. Entre otros aspectos, se observa la disminución de la opción preferencial del Estado por trabajar con universidades públicas y la mayor apertura para establecer vínculos con las universidades privadas, las que en el caso de América Latina no solo duplican en número a las primeras, sino que también un grupo de ellas ha alcanzado estándares de excelencia académica a veces mejores que los de éstas.

Por otra parte, desde el punto de vista del CLAD, la relación entre el Estado y las universidades debiera estar sustentada en un conjunto de principios orientadores de cualquier acción en el ámbito público. En este sentido, se menciona que toda sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir y argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, para así impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión. Adicionalmente, se plantea el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca (CLAD, 2006: 2).

Relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de docencia para la gestión del Estado

La XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en el año 2003, incluyó en su Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, una resolución en la que los altos mandatarios de los 21 países expresaron su compromiso para avanzar en la profesionalización de la función pública en la región y respaldaron los principios y orientaciones de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, que fue preparada por el CLAD y adoptada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (CLAD, 2008).

Frente a estas recientes demandas de modernización del Estado y con la incorporación del concepto de gerencia pública, las universidades públicas se han visto enfrentadas a preparar profesionales con una formación actualizada para que se incorporen al servicio público y al perfeccionamiento de los cuadros funcionarios de acuerdo con las nuevas demandas, lo cual constituye un desafío importante para las instituciones de educación superior. Asimismo, los propios gobiernos han establecido organismos internos para la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios. Ambas entidades han debido adecuarse a las nuevas condiciones en que se desarrolla la universidad en Iberoamérica y a la realidad de una gestión pública diferente.

En este marco podrían distinguirse tres niveles formativos superpuestos entre sí y que están asociados a la profesionalización de la función pública: el nivel político, vinculado a la definición de las políticas públicas; el nivel de gerencia pública, orientado a la dirección de entidades estatales importantes; y el nivel operativo, destinado al trabajo cotidiano realizado por técnicos de la especialidad.

El nivel político corresponde a los asesores presidenciales, los directivos ministeriales, los asesores legislativos y las autoridades locales superiores, entre otros. La formación está concentrada en el postítulo y el postgrado de alta selección, y se centra en el manejo macroeconómico, en la definición de políticas públicas, en el comercio internacional y en la toma de decisiones complejas en ámbitos de incertidumbre.

El nivel de gerencia pública corresponde a la conducción de procesos y a la dirección estratégica. En este nivel están las jefaturas del aparato público, los directivos de empresas estatales y las autoridades comunales, entre otros. En tal sentido, la preparación está orientada al liderazgo, al manejo de personal, al trabajo en redes virtuales, a la capacidad de actuar con autonomía, al manejo de grupos interdisciplinarios, a la comunicación efectiva, y al desarrollo de modelos para la construcción de sistemas. Su preparación se da en las carreras profesionales (cinco o más años) de pregrado y en los postítulos y postgrados de especialización. De acuerdo con Edelman y Romero (1991), a comienzos de los noventa existía una relación poco sistemática entre la universidad y el sector público para abastecer de gerentes públicos calificados al sector. Si bien no se disponen de cifras concretas sistematizadas para la región, es claro que la oferta de postgrado en esta materia se ha incrementado significativamente en los últimos años, en especial en lo que respecta a maestrías en universidades públicas.

El nivel operativo está constituido por los funcionarios especializados que manejan sistemas de cierta complejidad y que requieren desempeñarse con estándares de alta precisión, eficiencia, coordinación y responsabilidad. Su preparación está orientada a tecnologías específicas asociadas, por ejemplo, al manejo de software especializado, a la elaboración de bases de datos y estadígrafos de variables múltiples, a la atención de público, al manejo de normativas y jurisprudencia, al manejo de registros, licitaciones y contabilidad pública, y otras capacidades afines. Su formación está relacionada con competencias genéricas y específicas de desempeño vinculadas a su ejercicio laboral. En general, el personal de nivel operativo y técnico debería formarse en el pregrado universitario y en programas de actualización a nivel de postítulo.

Como se desprende de la categorización indicada, en todos los niveles es necesario combinar las acciones de formación que puedan ofrecer las universidades, particularmente en el pregrado, con las actividades de los entes gubernamentales encargados de la formación, en especial en la articulación del perfeccionamiento a través del postgrado y el postítulo.

Un aspecto que no puede dejar de mencionarse en la relación entre la universidad y el sector público en cuanto a formación del personal es la distribución territorial. De hecho, el aumento de la población fuera de las grandes metrópolis implica necesariamente una descentralización política, particularmente en Latinoamérica. El Informe del Banco Mundial de 1997 revela que en la actualidad aproximadamente trece mil gobiernos locales en la región eligen a sus dirigentes, contra menos de tres mil que había a fines de los años setenta. Frente a ello, es preciso fortalecer las formas democráticas de relación entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de

parte del sistema (CLAD, 1998). Paralelamente, ha ido creciendo la oferta educativa de las universidades regionales, ya sean como sedes de las entidades centrales o como organismos autónomos. En tal sentido, es importante compatibilizar la descentralización territorial y la desconcentración administrativa del Estado en tanto proceso paralelo que incrementa la responsabilidad de las universidades regionales en lo relativo a la formación y al perfeccionamiento de los empleados públicos para la gestión local. En este plano, sin duda existen mejores condiciones para una colaboración entre los entes estatales y las universidades públicas de modo de establecer redes de cooperación.

En lo que concierne al estado actual de las relaciones entre el sector público y las universidades públicas de Iberoamérica con respecto a la formación y capacitación, es importante mencionar la actividad que realizan diversas redes regionales, las cuales constituyen un buen ejemplo de asociacionismo y coordinación entre entidades universitarias y gubernamentales que promueven la formación del personal de la administración pública. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: a) la Red de Escuelas e Institutos Gubernamentales en Asuntos Públicos (REIGAP); b) la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP); y c) la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP).

Relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de investigación e innovación para la gestión del Estado

En general, en el mundo académico se suele hacer la distinción entre investigación científica, investigación aplicada e innovación tecnológica. Sin embargo, en la actualidad bajo el concepto de “sociedad del conocimiento” (Castells, 2001), estos tres conceptos se funden en uno solo. En efecto, en la sociedad del conocimiento lo importante no es producir un nuevo saber, sino aplicarlo con la mayor presteza posible en pro del bien común. Surge así la gestión del conocimiento como una de las funciones universitarias más relevantes, en la que tanto las autoridades como los académicos están involucrados. Dadas esas condiciones para la relación entre la universidad pública y la gestión del Estado, se abren importantes perspectivas de trabajo mancomunado en el plano de la investigación y la innovación.

Por otra parte, existe una tendencia en materia de investigación cual es que las universidades públicas tienden a privilegiar los proyectos donde hay financiamiento proveniente de fondos concursables, ello en desmedro de las demandas y requerimientos específicos del gobierno. Esta situación genera una tensión entre la lógica de la investigación científica, cuyo foco es la generación o adaptación de saberes, y la satisfacción de demandas concretas que implican una mayor rentabilidad inmediata.

El Estado, a su turno, cuenta en varios países con centros de investigación propios usualmente localizados en los ministerios. Dichos centros, que se enfocan en los temas de la organización y la gestión, por lo general establecen vínculos de cooperación con las universidades, particularmente con las públicas, de manera de desarrollar proyectos de innovación destinados al mejoramiento de los sistemas centrales o de los servicios públicos.

La investigación en el ámbito de la gestión del Estado se focaliza en las áreas de la innovación tecnológica, la teoría organizacional, en temas macroeconómicos, en aspectos vinculados a la optimización de los recursos humanos y al perfeccionamiento de los procesos y desarrollo de los servicios de amplia cobertura territorial.

En años más recientes se han desarrollado esquemas de interacción tripartita entre las universidades, el Estado y el sector productivo, público o privado. Mediante esta fórmula, el gobierno aporta un capital de riesgo, la universidad genera la innovación y la entidad productiva, que puede ser un servicio o una empresa estatal, invierte en masificar el producto. Mediante este sistema se han podido generar cambios importantes en la gestión de áreas relevantes como salud y educación.

Más allá de las relaciones institucionales, existen también redes de investigadores con alta participación de los académicos de universidades públicas que se han organizado para generar políticas públicas de alto impacto social. Un buen ejemplo de ello es la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, cuya misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas fomentando el estudio y la investigación de carácter teórico y empírico⁶.

Relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de servicios y cooperación técnica para la gestión del Estado

El ámbito de la investigación, la innovación, el desarrollo tecnológico, la asesoría y la cooperación técnica constituyen un *contínuum* difícil de separar. En este sentido, las universidades públicas suelen proveer diversos servicios para la gestión del Estado; asimismo, se plantean también ámbitos de interacción directa como son las prácticas profesionales de los estudiantes y las pasantías de los docentes.

Como se ha indicado con anterioridad, debido a los problemas de financiamiento universitario producidos por el modelo privatizador, se ha generado en los años recientes una vinculación de índole más comercial entre el Estado y las universidades públicas. Por esta razón, las universidades visualizan cualquier actividad de servicio o de relación con el Estado como una oportunidad de incrementar su presupuesto, lo cual sustenta la idea de que el Estado debe cancelar a precio de mercado los servicios contratados.

A su vez, las relaciones de carácter más comercial conllevan requerimientos más exigentes en lo que respecta a estándares de calidad y cumplimiento de plazos. Esta situación, por un lado, constituye un desafío para el cuerpo profesoral de las universidades, y por otro, implica una disminución en el tiempo que los académicos pueden dedicar a sus actividades habituales, particularmente las de docencia, lo cual va en detrimento de su calidad.

El Estado, por su parte, atendiendo a su proceso de modernización, exige la incorporación de mayores recursos tecnológicos en los servicios solicitados (por ejemplo, en el campo de los adelantos informáticos) que a veces, por razones presupuestarias, las universidades públicas no están en condiciones de satisfacer en comparación con las empresas especializadas del rubro. Ello podría estar generando en la actualidad una competencia desigual.

Asimismo, los gobiernos, dada la reducción del aparato público que se produjo años atrás bajo el imperio del modelo neoliberal, en muchos casos, en lugar de preferir a las universidades, han optado por tercerizar los servicios contratando a grandes empresas que pueden reducir costos importantes por economía de escala en áreas tan sensibles como son los servicios computacionales y ciertos estudios especializados.

Si a las condiciones de autofinanciamiento de las universidades públicas se suman la tendencia a la tercerización de los servicios por parte de los gobiernos y la lógica de la administración pública bajo el modelo gerencial, ocurre que el Estado comienza a tratar a estas entidades como a cualquier empresa exigiendo una evaluación, eficiencia y desempeño, lo que conduce a una entrega de fondos contra rendición, al uso de indicadores, a la implementación de criterios de eficiencia y a privilegiar la relación costo-calidad por sobre su vínculo formal con sus propias universidades.

3. Debilidades en las relaciones entre universidades públicas y los entes gubernamentales para la formación de funcionarios públicos

Resulta difícil hacer una generalización de las debilidades en lo referente a las relaciones entre las universidades públicas y los entes gubernamentales para la formación de funcionarios públicos, ello fundamentalmente debido a la dispersión que existe en las orientaciones políticas en los diferentes países. Si bien en varios de ellos se ha venido aplicando desde los años 90 la reforma gerencial, no parece existir un patrón común de análisis que facilite la comparación (CLAD, 1998). Sin embargo, ya a comienzos de los 90 se señalaba que “a nivel regional la oferta curricular orientada a la formación de

gerentes, mandos medios y operadores no se condice con las necesidades de capacitación que estos requieren” (Edelman y Romero, 1991: 5).

En efecto, en las universidades públicas se ha incrementado la oferta de carreras en el pregrado y de programas de postítulo y postgrado en el campo de las ciencias políticas y la administración pública, empero en muchas de ellas, por las debilidades presupuestarias, ha primado el criterio de crear programas y carreras que generan ingresos y no necesariamente que respondan a demandas sociales o a demandas de trabajo de la sociedad, incluyendo las del sector público.

De otro lado, se suma a las dificultades para lograr una mejor complementación del trabajo de las universidades públicas con el desarrollado por los entes estatales de formación el recelo de las primeras por su autonomía, lo cual genera renuencia a la hora de incorporar las demandas del sector público como elementos importantes a considerar en el diseño del currículo en carreras afines, como son las de ciencias políticas y administración pública.

Es así como, en general, no se ha logrado concretar la participación de funcionarios públicos, especialmente de la alta gerencia, en la determinación de los currículos. Por ejemplo, el uso de procesos y herramientas más tecnificadas de análisis de demandas laborales, como pueden ser el análisis constructivista, el desarrollo de mapas funcionales o la implementación de talleres de análisis ocupacional, son bastante escasos en el mundo universitario y particularmente en los programas de postítulo, como son los diplomados y cursos de perfeccionamiento, o de postgrado, tales como las maestrías y los doctorados.

Se agrega a lo señalado las dificultades generadas en algunos países, debido a la carencia de posibilidades para el perfeccionamiento de los cuadros técnicos del sector público, ello producto de la reducción de personal que en algún momento se produjo por la contracción del aparato público en años pasados. Por esta razón, muchos funcionarios públicos de distinto nivel que se encuentran agobiados con sus tareas cotidianas no cuentan ni con las autorizaciones ni con el tiempo necesario para la capacitación o el perfeccionamiento.

Los requerimientos de autofinanciamiento de las universidades, por otra parte, han llevado a incrementar los costos de la oferta educativa, lo que limita las posibilidades de cooperación con las entidades estatales destinadas a la formación y la participación de los funcionarios, los que en ciertos casos deben cancelar, al menos parcialmente, sus estudios para lo cual no cuentan con los recursos necesarios.

En otro plano, la formación convencional, más teórica, entregada en la actualidad por la mayoría de las universidades en el campo de las ciencias políticas y la administración pública, no se condice con la formación por competencias que se da con bastante más frecuencia en la capacitación en el mundo laboral, incluyendo los centros de capacitación del Estado. Esta disonancia genera dificultades de compatibilización y reconocimiento de estudios, así como de armonización de los planes y programas de formación de ambas instituciones.

4. Propuestas para mejorar las relaciones entre las universidades públicas y gobiernos respecto de la profesionalización y racionalización de la gestión del Estado

Las propuestas de políticas y estrategias para tener relaciones orgánicas, sistemáticas y eficientes entre las universidades públicas y los entes del Estado, dentro del contexto de los planteamientos de las distintas cartas iberoamericanas, deberían enmarcarse en el enfoque de la Reforma Gerencial de la Administración Pública, que se considera como la respuesta más propicia a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina. En esa línea, toda relación de colaboración con el Estado debe procurar el desarrollo económico y social, y favorecer la democratización mediante condiciones de participación que permitan la evaluación de los servicios públicos y la gestión del gobierno por parte de los beneficiarios (CLAD, 1998).

Al respecto, cabe acotar que la relación entre la universidad pública y el Estado debe darse en todas las áreas de la función pública, vale decir, en: “a) los diferentes sectores del sistema político

administrativo, incluyendo aquellos que, como la Educación, la Salud y otros, pueden disponer de Estatutos o regulaciones singulares de personal; b) los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye el empleo público correspondiente a los gobiernos nacionales, así como el que se integra en las instituciones de los niveles subnacionales, tanto intermedios, en su caso, como locales; y c) los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión, incluyendo tanto las instancias centrales como las entidades descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica propia” (CLAD, 2003: 6-7).

Además, toda relación entre la universidad pública y el Estado debiera orientarse con un criterio de calidad, incluyendo el uso de instrumentos de gestión adaptados a las condiciones económicas y culturales propias de cada país. En este sentido, se plantea en los documentos del CLAD: “una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: a) una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y b) una gestión pública para resultados” (CLAD, 2008).

Adicionalmente, la relación entre universidad pública y Estado debe estar guiada por el concepto de buen gobierno. Un buen gobierno, entre otros aspectos, requiere fomentar la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciará una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país. De igual forma, defenderá “el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, y promoverá acciones afirmativas para su logro”, velará porque “la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados” (CLAD, 2006: 5-7). Asimismo, deberá establecer relaciones de confianza en el poder central y en las administraciones de nivel regional y local, con todos los ciudadanos informados y dándose facilidades para la participación (CLAD, 2009b).

Las relaciones entre universidad pública y Estado en el plano de la docencia

Para establecer relaciones estables entre las universidades públicas y el Estado se requiere que en el sector público se cuente con un cuerpo de funcionarios calificados, estables, con remuneraciones adecuadas y altamente motivados (CLAD, 1998). Además, se requiere que exista un carrera funcionaria que favorezca la profesionalización de la administración pública (CLAD, 2006).

Es importante que las universidades promuevan las carreras afines a la administración pública de modo de poder enrolar estudiantes de buenas calificaciones y de mayores potencialidades en su futuro desempeño profesional. Junto con ello, se plantea la necesidad de establecer mecanismos apropiados y estables para engarzar el término de los estudios con la inserción laboral en el sector público.

Es indudable que se requiere un esfuerzo conjunto de las universidades públicas y de las entidades gubernamentales de formación para capacitar y perfeccionar a los cuadros directivos de la administración pública, no solo en los aspectos técnicos sino también motivarlos para desarrollar su vocación de servicio y para que sean promotores de la calidad (CLAD, 2008). La formación del personal directivo debiera privilegiar la capacitación para formular políticas públicas y para la toma de decisiones complejas. Para ello, las universidades, en conjunto con los institutos de formación del Estado y con el apoyo de las redes internacionales, deberían preparar estudios de casos, juegos de simulaciones, materiales para la formación basada en problemas y situaciones extraídas de la vida real para el trabajo formativo sobre la base de proyectos. En general, este nivel formativo debiera darse a nivel de postítulo y postgrado.

En otro plano de requerimientos es importante que los procesos de descentralización territorial y desconcentración administrativa se apoyen en una adecuada preparación de los cuadros encargados de ello. Consecuentemente, el trabajo conjunto de las universidades públicas con los organismos de capacitación del Estado debiera darse articuladamente para lograr los efectos deseados.

Por otro lado, en naciones sin tradición administrativa local el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del Gobierno Central. Si en la

mayoría de los países de la región la construcción de una burocracia nacional ya se ha completado de una u otra forma, en el ámbito subnacional todavía queda mucho por hacer. Sin embargo, esta medida debe servir como estímulo para que, en los hechos, los gobiernos locales asuman las políticas y lo hagan siguiendo los principios gerenciales, procurando evitar el retorno al centralismo burocrático característico de la historia administrativa de la región.

La incorporación paulatina del currículo basado en competencias en las universidades públicas conduce necesariamente a un incremento de las relaciones entre el mundo académico y el sector productivo de modo de tener una relación más directa con las demandas del desempeño profesional. Ello abre nuevas vías para estrechar la relación universidad pública-Estado y obliga a un vínculo diferente. En tal sentido, debiera propiciarse un mayor desarrollo de los currículos basados en competencias en las carreras de este campo.

La definición de los perfiles y la formación por competencias coherentes con aquellos debe también expandirse en el sector público, en lo posible en coordinación con su desarrollo en el ámbito universitario de modo de hacerlos compatibles (CLAD, 2003). La elaboración de los perfiles en este plano debe seguir los procedimientos técnicos establecidos para ello, tales como el análisis ocupacional y la definición de funciones y tareas asociadas a conocimientos, habilidades y actitudes en la formación. De igual manera, deben establecerse los criterios de desempeño que permitan evaluar el logro.

Complementariamente, es importante contar con las instancias de acreditación correspondiente tanto para las carreras y programas universitarios como para las entidades de formación del sector público, para garantizar los estándares de calidad adecuados en la formación entregada. Así, tendría sentido el establecer un sistema internacional de acreditación.

En la misma línea de lo anterior, la formulación de una estructura nacional de cualificaciones basadas en competencias (National Qualification Framework), que ya se ha establecido en países desarrollados (Espinoza y González, 2009 y 2010), lleva a compatibilizar y armonizar la formación recibida en las instituciones de formación y perfeccionamiento del Estado y las universidades públicas, permitiendo un mutuo reconocimiento de los aprendizajes más allá de los grados y títulos, como ocurre en la actualidad. Esto lleva a plantear el desafío de establecer el marco de las cualificaciones del sector público, para lo cual es posible utilizar lo que ya se ha realizado en Europa, América del Norte y Oceanía.

En consonancia con lo señalado, el desarrollo y posicionamiento en las universidades de la formación continua, conocida también como educación a lo largo de la vida, obliga a desarrollar trayectorias individuales de formación y perfeccionamiento, readecuación, reciclaje y actualización, en ciclos recurrentes de estudio y trabajo. Esta situación debiera redundar en un modelo más abierto para el desarrollo profesional de los funcionarios del sector público a todo nivel, estableciéndose una suerte de educación dual coordinada entre el Estado y las universidades públicas.

El uso de nuevas tecnologías es otro de los aspectos que es necesario desarrollar para incrementar una relación estable entre las universidades públicas y los entes estatales. Por ejemplo, el desarrollo de plataformas virtuales que permitan la educación no presencial y que flexibilicen las actividades docentes es absolutamente necesario (CLAD, 2007).

No obstante lo mencionado, la relación entre las universidades públicas y el sector estatal también pasa por un incremento de la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública (CLAD, 2009b). Ello requiere una readecuación de la formación de los egresados de las universidades de modo que puedan utilizar los mecanismos y vías de acceso a los sistemas de apoyo que se establecen como parte de la modernización del Estado, como pueden ser las normas para presentarse a licitaciones por vía electrónica, el envío de planos, exámenes médicos, resoluciones judiciales y propuestas en forma virtual, por citar algunas.

Las relaciones entre universidad pública y Estado en el plano de la innovación y la incorporación de nuevos saberes

En los procesos de interacción entre universidad pública y Estado en el plano de la incorporación de innovaciones y nuevos saberes en la gestión de las instituciones estatales debe primar la lógica de la gestión del conocimiento. Según la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008: 23-24), ello implica: “a) El desarrollo de procesos sistemáticos para captar e incorporar, generar, adaptar y difundir la información y el conocimiento adquirido. b) La sistematización, formalización y normalización de procesos, donde se establezcan protocolos para la generación, validación y difusión de conocimiento. c) La institucionalización de la gestión del conocimiento como rutina organizativa. d) La disponibilidad de inventarios de competencias generales y técnicas, actitudes y aptitudes. e) El desarrollo de procesos de gestión de los repositorios de información: bases de datos, Intranet, documentos e informes, definición de procedimientos y métodos documentados, guías, manuales, entre otros elementos. f) El establecimiento de mecanismos de intercambio de experiencias y redes de acceso o interconexión que permitan la identificación de las mejores prácticas, tanto entre funcionarios que integran la Administración Pública como entre órganos y entes públicos y unidades administrativas, así como con otras Administraciones Públicas e instituciones privadas. g) La generación de valor entre distintos grupos de personas relacionadas con la gestión pública, el trabajo colaborativo, así como la interacción entre los funcionarios que integran la Administración Pública, grupos de interés, grupos formales o bien grupos de naturaleza espontánea que surgen según las dinámicas naturales de trabajo y la puesta en común de conocimientos y experiencias. Sin lugar a dudas, el conocimiento es esencial para el incremento de la productividad y el desarrollo humano”.

Las universidades públicas deben procurar que “la investigación, la innovación, el conocimiento y las nuevas tecnologías de información y comunicación estén al servicio de las administraciones públicas para hacerlas más eficaces, eficientes, transparentes, accesibles a los ciudadanos, facilitando su participación, y en particular la creatividad, el aprendizaje social y la comprensión intercultural” (CLAD, 2007). De igual forma, deben tender a facilitar la participación ciudadana y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población (CLAD, 2009a).

La universidad pública en su relación con el Estado debe privilegiar el área social y potenciar su sinergia donde su impacto en la calidad de vida de la población es mayor. A la universidad le corresponderá aportar nuevos conocimientos y participar en la preparación de los recursos humanos, y será tarea del Estado la formulación y el financiamiento de las políticas públicas.

A su turno, la generación de nuevos saberes en las universidades y su comunicación y aplicación a través del sector público debe permitir a la región enfrentar competitivamente la economía mundial. Ello requiere de un trabajo especial de estudio y análisis sobre comercio exterior que pasa a ser un área sensible de la relación universidad-Estado. En esta materia, la modernización de los procesos y la incorporación del gobierno electrónico se hacen indispensables para actuar con la celeridad que requiere el progreso (CLAD, 2007).

Las relaciones entre universidad pública y Estado en el plano de la cooperación y prestación de servicios

Para lograr una relación más estable entre las universidades públicas y el sector público es necesario identificar los aspectos que generan mayores sinergias a partir de las potencialidades de cada entidad. Es evidente que uno de los ámbitos donde puede haber mayores aportes e intercambio es en el de las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones, que han sido ampliamente desarrolladas en las universidades.

Un aspecto crucial de la cooperación es la forma en que se implementa la transferencia. Frente a ello hay varias opciones, incluyendo los proyectos conjuntos, la asesoría técnica, la elaboración de prototipos, las pasantías de profesores en la empresa pública y de funcionarios en las universidades, las prácticas estudiantiles y las distintas formas de facilitación de la empleabilidad de los egresados.

Notas

¹ Una de las principales dificultades enfrentadas al elaborar un trabajo de estas características ha sido la carencia de datos duros que permitan hacer un análisis preliminar más sistemático sobre lo que ocurre en Iberoamérica en cuanto a las relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos en el plano de la administración del Estado. Por ello, este documento se basa en referentes documentales publicados principalmente por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

² Universidades que entre 1990-2004 produjeron 2 mil o más artículos científicos registrados en las bases de datos Thomson Scientific-ISI, y reúnen durante ese período un 2% o más de la producción nacional total. Sólo países incluidos en el Atlas of Science 2006.

³ Esta sección se basa principalmente en el documento del CLAD de 1998, con el título “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado el 14 de octubre del año citado por el Consejo Directivo.

⁴ Sobre el concepto de público no estatal, ver el trabajo de Nuria Cunill Grau (1995). Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no estatal, ver el texto de Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (1998).

⁵ Esta nueva forma de gestión pública para América Latina es defendida, entre otros, por Cunill Grau (1997) y por Bresser Pereira (1999).

⁶ Ver el <http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl>.

Bibliografía

- Bernazza, Claudia y Bibiloni, Homero (2008), *Política y gestión pública: los fines y los medios para el proyecto*, Buenos Aires, Ministerio del Interior. Instituto Nacional de Capacitación Política.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), *Reforma del Estado para la ciudadanía: la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires, CLAD, Eudeba.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Castells, Manuel (2001), *La era de la información*, México, Siglo XXI Editores.
- CINDA (2006), *Repitencia y deserción universitaria en América Latina*, Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- _____ (2007), *Educación superior en Iberoamérica: informe 2007*, Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Ril Editores.
- CLAD (1998), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Caracas, CLAD.
- _____ (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 de noviembre.
- _____ (2006), “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, aprobada por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio; y adoptada por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay, 3 al 5 de noviembre.
- _____ (2007), “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo al 1° de junio; y refrendada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago, Chile, 10 de noviembre.
- _____ (2008), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San

- Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 al 31 de octubre.
- _____ (2009a), “Consenso de Lisboa”, aprobado por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio.
- _____ (2009b), “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio; y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre al 1° de diciembre.
- Cunill Grau, Nuria (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, pp. 25-58.
- _____ (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD; Nueva Sociedad.
- Dondero, Amelia (2005), “Implementación y experiencia de la sede chilena de la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas -IBERGOP”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Edelman, David y Romero, Adis (1991), “Orientaciones de políticas y recomendaciones para estrechar la relación sector público-universidad”, Caracas, CLAD, AECI, INAP, PNUD (Serie Documentos Técnicos de la RIGEP; N° 1).
- Espinoza, Oscar y González, Luis Eduardo (2009), *Sistemas de información que apoyan el aprendizaje a lo largo de la vida: experiencias y propuestas para Chile; informe final*, Santiago, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad; Ministerio de Economía.
- _____ (2010), “Propuesta para el desarrollo de un sistema de información que apoye el aprendizaje a lo largo de la vida”, Santiago, Centro de Políticas Comparadas de Educación (Documento de Trabajo CPCE; N° 19), <http://www.cpce.cl/publicaciones/documentos-de-trabajo/171-19-propuesta-para-el-desarrollo-de-un-sistema-de-informacion-que-apoye-el-aprendizaje-a-lo-largo-de-la-vida>.
- Gibbons, Michael (1998), *Higher Education Relevance in the 21st Century*, Washington, World Bank.
- Gómez, Carlos (1999), “La administración pública en una sociedad globalizada”, en *Revista de Gestión Pública y Privada*, N° 4, Huesca, pp. 157-168.
- Gómez, Carlos y Marcuello, Chaime (1997), *Sociedad, individuo y organización: un ensayo para discutir*, Zaragoza, Egido.
- Guerrero, Omar (2001), “Nuevos modelos de gestión pública”, en *Revista Digital Universitaria*, Vol. 2 N° 3, México.
- Johnstone, Bruce (1999), “Privatization in and of Higher Education in the US”, Buffalo, University at Buffalo. Graduate School of Education.
- Mayntz, Renate (1994), *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- McCormick, Alexander y Zhao, Chun-Mei (2005), “Rethinking and Reframing the Carnegie Classification”, en *Change*, Vol. 37 N° 5, Philadelphia, September-October, pp. 50-57.
- Nowotny, Helga; Scott, Peter; y Gibbons, Michael (2001), *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, London, Polity Press.
- Orton, Larry (2003), “A New Understanding of Postsecondary Education in Canada; a Discussion Paper”, Ottawa, Statistics Canada (Education, Skill and Learning: Research Papers; N° 011).
- Rama, Claudio (2009), “La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 50, Madrid, pp.173-195, <http://www.rieoei.org/rie50a09.pdf>.

Santelices, Bernabé (2010), *Desarrollo científico-tecnológico en Iberoamérica y el rol de las universidades (1997-2006)*, Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo.

UNESCO (2008), “Declaración y plan de acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe”, Cartagena de Indias, UNESCO. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Weber, Max (1993), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.