

**Política Gubernamental y Desarrollo Actual de la Educación Superior en Canadá**  
**Hans G. Schuetze. Centre for Policy Studies in Higher Education and Training, University of**  
**British Columbia, Vancouver, Canadá.**

## **Resumen**

El largo periodo de crecimiento económico experimentado por Canadá después de la Segunda Guerra Mundial, propició de igual forma, una espectacular expansión en su sistema de educación superior. El fin de este periodo ha traído ajustes en el funcionamiento del sistema que, ahora, tiene que adaptarse a las nuevas condiciones de la política del Estado, situación que está transformando el rostro del sistema educativo, considerado hasta hacía unos años como eminentemente público. Se analiza el crecimiento de los indicadores en el periodo de la posguerra para concentrarse en el análisis de los cambios cualitativos de las instituciones, incluyendo la forma en que operan.

## **Abstract**

*During the long period of economic growth undergone by Canada after World War II, a spectacular expansion of the higher education system took place. The end of such period, has brought adjustments in the way such system works, and has led to the transformation of an education system which, until recently, had been public. Growth of postwar indicators is analyzed in order to focus on qualitative changes observed in such institutions - including the way they operate.*

## **Introducción: contexto y desarrollo**

De la misma forma en que se ha dado la expansión masiva y el cambio en otros países industrializados, la educación superior en Canadá ha cambiado en forma drástica durante las últimas cuatro décadas. Aunque esto es más evidente en el crecimiento en números (estudiantes, académicos y nuevas instituciones), el cambio también ha afectado a la educación en formas más cualitativas. En este artículo me concentraré en estos cambios, incluyendo los profundos efectos registrados al seno de las instituciones y la forma en que operan.

## **El crecimiento del sistema**

Canadá ha logrado más que cualquier otro país —a excepción de los Estados Unidos— en lo que se refiere al desarrollo de un sistema masivo de educación superior: el 40% de la población canadiense del grupo de edad típico está inscrito en la educación superior, en comparación con un 35% observado en los Estados Unidos, 27% en el Reino Unido, 17% en Alemania y 6.6% en México (OCDE, 1998)<sup>1</sup>. Canadá gasta más en educación superior pública (como porcentaje del Producto Interno Bruto —PIB— y del total del gasto público) que cualquier otro país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Entre 1956 y 1968, el número de instituciones a nivel universitario se incrementó de 40 a 59, y ahora alcanza casi el doble de dicho número, 76. Entre 1956 y 1998, el número de profesores de tiempo completo aumentó de 4,300 a 34,600. La matrícula se incrementó de aproximadamente 90,000 estudiantes de tiempo completo a principios de los cincuenta hasta exceder los 820,000 a finales de los noventa (250,000 de los cuales son estudiantes de medio tiempo). El incremento en números ha sido todavía más importante en los 263 colegios e institutos, es decir, en instituciones de educación superior no universitaria establecidos en los sesenta y setenta: para 1997, se inscribieron un total de 560,000 estudiantes, 28% de los cuales asistían de medio tiempo. El total ahora es de 1.4 millones de estudiantes.

De la misma manera que en los Estados Unidos, el cambio de un sistema de élite a uno masivo en educación superior después de la Segunda Guerra Mundial, ha sido el resultado de tres tendencias principales. Primera, la adopción de políticas igualitarias cuyo objetivo era incrementar las oportunidades de educación superior para veteranos de guerra y, más tarde, para la población en general. El objetivo era lograr una sociedad más igualitaria mediante el ofrecimiento de oportunidades de educación superior a segmentos cada vez mayores de la población, especialmente expandiendo el acceso al nivel universitario más allá de la clase media. Este

---

<sup>1</sup>El grupo de edad "típico" en Canadá, los Estados Unidos y México es de 18-21 años; en Alemania, donde la educación superior dura un año más y donde los hombres deben cumplir con un año obligatorio de servicio militar (o cívico), el grupo típico es de 21-25 años.

compromiso de igualdad se expresa de varias formas, la más importante de las cuales es el monopolio público de las universidades y colegios comunitarios, y un nivel relativamente bajo de cuotas aplicables.

Además de la igualdad, la promesa de la teoría del capital humano jugó un papel importante. De acuerdo con dicha teoría, la expansión de las oportunidades de educación y el desarrollo de las instalaciones necesarias constituyen inversiones para la mejora tanto del crecimiento económico como del incremento de los ingresos derivados del trabajo. Este concepto económico, sumado a la boyante economía de los sesenta y principios de los setenta, llevó a una creciente demanda social de oportunidades de educación avanzada. Esta demanda fue intensificada por la asistencia financiera a estudiantes menos pudientes y por una mayor inversión en instituciones de educación superior financiadas públicamente, que incrementó el número y alcance de los programas ofrecidos a nivel superior. Esta expansión de programas y planes de estudio incluía profesiones emergentes tales como el trabajo social, enseñanza, administración, enfermería y farmacéutica, y satisfizo la demanda de habilidades especializadas demasiado complejas para la educación preparatoria.

Como sucedió en la mayoría de los países industrializados, el clima de la posguerra y el crecimiento económico generado en esa etapa, llegó a su fin en la segunda mitad de los setenta y en los ochenta cuando las economías entraron en recesión debido al impacto del precio del petróleo y otros factores. Esto significó el fin de un crecimiento sin precedentes del sistema educativo, en especial cuando se vio con claridad que la inversión masiva en educación no había rendido los beneficios económicos esperados, es decir, que no había dado ganancias económicas concomitantes, crecimiento y la creación de fuentes de empleo nuevas y sustentables.

En la actualidad, la situación de Canadá es diferente, aunque dicho cambio no ha sido tan intenso como en los años de crecimiento masivo. El periodo actual se caracteriza por un mayor interés ciudadano en la magnitud de la deuda pública, un consenso en el sentido de que el presupuesto no puede crecer más sino debe ser contenido, y los gastos hacerse más eficientes. La educación superior ha sufrido recortes presupuestales importantes y debido a la reducción en el financiamiento público, las instituciones han debido esforzarse en allegarse recursos adicionales (esfuerzo desconocido para muchas de ellas durante el periodo de crecimiento acelerado).

Aun cuando los recortes financieros son parte de un intento general por contener los costos del sector público en general, las restricciones financieras han golpeado al sector de la educación superior con singular fuerza. Las expectativas anteriores en el sentido de que los niveles de inscripción se reducirían como resultado de las tendencias demográficas no se han visto en la realidad; por el contrario, la demanda de educación superior y de educación de tiempo completo, en particular, siguen creciendo (aunque a un paso menor que en los agitados sesenta y setenta).

Vale la pena destacar que Canadá —a diferencia de otros países industrializados como los Estados Unidos y Japón— había logrado hasta hace poco acomodar casi la totalidad del creciente número de estudiantes en el sistema público de educación superior. Si bien esto todavía aplica al sector universitario, que cuenta con muy pocas instituciones fuera del sector público, y todas ellas con afiliación religiosa, la situación ya no aplica en los sectores vocacional y técnico donde nuevas instituciones privadas han emergido en los últimos años. La mayoría de dichas instituciones ofrecen programas cortos y especializados. Es difícil dar un número exacto de estas instituciones, sin embargo se estima que actualmente hay aproximadamente 2,400, la mayoría de las cuales son pequeñas y con un total de matrícula de 1.2 millones de estudiantes. Este surgimiento de un sector privado de educación superior durante la pasada década es un indicador de una fuerte demanda del mercado de individuos calificados en términos vocacionales o de su área laboral en particular, y de la incapacidad del sector de colegios e institutos de responder a la dinámica y al tamaño de esta demanda.

## Los cambios cualitativos

Hay muchos cambios cualitativos que deben mencionarse dado que forman parte también del contexto de la discusión posterior. Uno respecto a las tendencias hacia campos de investigación aplicada y estudio, y otro al proceso de internacionalización con diversas consecuencias para las instituciones, el cuerpo académico y los egresados.

Aunque la tradición en el área de humanidades es fuerte en Canadá, también se ve con claridad una evidente tendencia hacia programas académicos con un mayor énfasis vocacional o en el mercado laboral (Fisher y Rubenson, 1998). Esta "vocacionalización" de los planes de estudios universitarios se manifiesta de diversas formas, en particular a través de un mayor énfasis en los llamados programas "aplicados" o "profesionales", y su consecuente crecimiento. De la mano con esta visión más funcional del quehacer educativo superior, podemos observar un fuerte interés de las políticas en la investigación "aplicada" (en comparación a la investigación básica), importante para las necesidades de la industria. Esta visión de utilidad de la función investigadora de la universidad encuentra su base conceptual en diversas teorías económicas, como son la teoría del "nuevo crecimiento", el novedoso concepto de la "economía basada en la economía", (Rubenson y Schuetze, 1999), y en la teoría de los "sistemas de innovación" —todas las cuales consideran el conocimiento como el eje de la innovación, la competitividad y el crecimiento de la "nueva economía". Todo lo anterior ejerce una gran presión en las universidades y en los investigadores universitarios para que no sólo aporten conocimiento útil desde el punto de vista económico, sino para que asuman también un papel activo en la transferencia y comercialización de los resultados de dicha investigación.

En parte como resultado de las políticas de libre comercio instrumentadas en los ochenta y noventa, que han abolido o reducido sustancialmente las barreras en el flujo de bienes, capital, ideas y conocimiento de relevancia económica, y personas, se ha observado un giro importante hacia una mayor internacionalización de la educación superior. Esta tendencia se hace evidente en varias formas. Al igual que las instituciones de otros países —particularmente las de los Estados Unidos—, las universidades y colegios canadienses han empezado a recibir un mayor número de estudiantes extranjeros. Participan en misiones comerciales gubernamentales en otros países y en ferias internacionales con el fin de "reclutar" estudiantes extranjeros. Aunque es posible que la intención de incrementar el flujo de estudiantes extranjeros tenga otras razones también, aparentemente la principal es la esperanza de que las colegiaturas pagadas por estudiantes extranjeros (que son sustancialmente más altas que las pagadas por los nacionales) compensen las reducciones de financiamiento en los presupuestos públicos. Otro aspecto de la internacionalización es la movilidad de los académicos y egresados a través de las fronteras nacionales. Aunque Canadá ha recibido por años el beneficio de la inmigración de gente muy educada (incluyendo investigadores académicos), existe actualmente una creciente preocupación por una importante "fuga de cerebros" de investigadores y académicos de alto nivel hacia los Estados Unidos, donde los niveles salariales y de condiciones de trabajo son más favorables que los ofrecidos por las instituciones canadienses. Asimismo, se ha observado una preocupación similar en términos de la movilidad hacia el sur de egresados canadienses en áreas específicas como la informática, la administración y la biotecnología, de manera que el gobierno federal y algunos gobiernos provinciales han puesto en marcha programas específicos para hacer de la permanencia en Canadá una opción más atractiva para los egresados.

Este artículo se enfocará a dos temas relacionados con el impacto de estos acontecimientos en la operación de las universidades y colegios y en su relación con su entorno, particularmente el estatal e industrial.

Uno de los problemas que se han dado en conjunción con el rápido crecimiento del sector de la educación superior en los sesenta y setenta, es la coordinación. Hemos mencionado ya que gran parte de la matrícula superior ha sido absorbida por un sector de colegios recientemente establecido y de fuerte crecimiento. La existencia de dos sectores distintos —colegios y universidades— exige mayor articulación y coordinación eficiente entre ellos, y la falta de ambas en la mayoría de las provincias ha dado como resultado preocupación en términos de políticas. La necesidad de coordinación es especialmente evidente en las provincias donde los colegios comunitarios juegan un papel explícito de transferencia universitaria, es decir, donde los estudiantes pueden inscribirse en los colegios durante los primeros dos años y después transferirse a las universidades durante su tercer año. Esto aplica en las provincias de Alberta y British Columbia, en tanto en Quebec, la asistencia al collège d'enseignement générale et professionnelle (CEGEP), es obligatoria. Si bien en otras

provincias no existen programas formales de transferencia de colegios, la necesidad de coordinación entre los sectores se ha hecho evidente en dichas áreas, sobre todo dado que los dos sectores compiten por los escasos recursos públicos. Aunque esta necesidad de coordinación es, en apariencia, un interés general del sistema, ésta tiene un impacto directo en las universidades y puede representar una amenaza a su autonomía. En primer lugar, la coordinación entre los dos sectores implica una decisión —o discusión— con posteriores consecuencias en el financiamiento, en términos de cuál puede acomodar mejor a los estudiantes dentro de programas tales como enfermería, contabilidad industrial o tecnologías médicas, ofrecidos en instituciones universitarias académicas y no académicas. En segundo lugar, en un sistema en el que los colegios juegan un papel explícito de transferencia a universidades, la cuestión de los estándares académicos está sobre la mesa y afecta la selección de los solicitantes de acuerdo con el criterio establecido por las universidades —en sus facultades respectivas—, los departamentos o programas en cuestión.

Un segundo aspecto a considerar es el financiamiento público y la pertinencia del apoyo público. En tanto los gobiernos han exigido una mayor eficiencia en el uso de las contribuciones públicas, las universidades y los colegios se quejan de que el dinero es insuficiente para el creciente número de estudiantes y para mantener la calidad en programas y servicios. La búsqueda de financiamiento de fuentes no gubernamentales ha implicado un mayor esfuerzo por parte de las instituciones para vender algunos de sus servicios en el mercado abierto. La controversia resultante sobre los aspectos finos de la comercialización llama la atención hacia dos conceptos básicos y enfoques diferentes respecto a la naturaleza y función de la educación superior, y de la educación en general. En tanto algunos argumentan que la educación es un bien público y que no debe estar "a la venta", otros dicen que la educación superior es un servicio como cualquier otro y que, por lo tanto, debe permitirse que los mecanismos del mercado jueguen el papel que les corresponda. En la actualidad, éste es un tema espinoso en Canadá ante la creciente 'privatización' de la educación superior observada no sólo a manera de comercialización de la investigación universitaria y de los servicios de enseñanza, sino en la "comercialización del campus".

### **El sistema de educación superior en Canadá y su coordinación**

Denominar al sistema de educación superior canadiense como un "sistema" es ampliar en significado del término. Si un sistema se define como un conjunto de instituciones que conforman un todo integral, que trabajan juntas con relaciones bien definidas, regidas por reglas establecidas y coordinadas en forma consistente, podemos decir que en Canadá no hay un sistema, hay un conjunto de reglas y conceptos básicos que enlazan a sus diversos componentes.

### **Las responsabilidades federales y provinciales**

Es importante subrayar que desde el punto de vista constitucional, la educación superior es —como toda la educación— parte de la jurisdicción provincial. Aunque la constitución es muy clara a este respecto, eso no significa que el gobierno federal carezca de un papel en la educación superior. No obstante, ese papel se ha dado con el paso del tiempo, y como dice un observador, "bajo condiciones similares a una esquizofrenia crónica", provocada en un intento por "combinar la influencia constitucional con la soltura política" (Cameron 1997, p.9). Así, el gobierno federal ha usado un enfoque de "puerta trasera" (Press y Menzies, 1996) para jugar un papel relevante en la educación superior y adoptar legislaciones en áreas donde sea seguro hacerlo desde el punto de vista constitucional, tales como la capacitación, la investigación y el apoyo financiero para estudiantes, y a través de convenios federales-provinciales para programas de compartición de costos y pagos de transferencias federales para la educación superior.

Como consecuencia de este "disimulado" papel a nivel federal, el "sistema" canadiense está conformado por 12 quasi-sistemas provinciales y territoriales<sup>2</sup> que, aunque tienen pocas estructuras comparables y usan gran parte de la misma terminología, tienen pocas reglas y disposiciones distintas en lo que respecta a la emisión de títulos, acceso, plan de estudios, movilidad estudiantil y planeación (Jones, 1997). La principal razón para esta amplia variedad es la distribución constitucional de la autoridad y, como ya se mencionó, las diferencias históricas y de desarrollo observadas entre las provincias. El resultado es una amplia variedad de tipos de instituciones, estructuras y reglas que contrasta con otros sistemas federales tales como el de Alemania, en donde el gobierno federal juega un papel formal en el establecimiento del marco organizacional dentro del

cual operan los sistemas provinciales, dando así normas nacionales en lo referente a estructuras, reglas de admisión, estado del profesorado, reconocimiento de títulos y otros aspectos que facilitan la movilidad del estudiantado y el profesorado dentro de las jurisdicciones de Länder.

Sí existen similitudes estructurales entre las instituciones de las diferentes provincias aunque el sistema descrito frecuentemente como binario (la distinción entre instituciones que otorgan título y las que no) aplique sólo a ciertas provincias (Skolnik, 1997). Dada la gran autonomía con que cuentan las universidades en Canadá, resulta impactante el modelo organizacional casi uniforme y comúnmente observado, cuya característica es la conformación de una estructura de gobierno de dos cámaras, formadas por una junta de gobernadores responsable de aspectos administrativos y financieros, y un senado académico responsable de los aspectos académicos. Además de esta similitud, existe una amplia variedad de tipos de instituciones en las diferentes provincias, que incluye —además de las universidades y los colegios comunitarios— colegios universitarios, institutos tecnológicos, escuelas de artes y diseño, institutos marítimos, colegios y universidades abiertos y a distancia, los *collèges d'enseignement générale et professionnal* (CEGEPS) en Quebec, y los colegios aborígenes (consulte los diversos sistemas provinciales de Jones, 1997).

### **Diversidad, autonomía y coordinación**

Esta gran diversidad de instituciones es tanto un activo como un pasivo. Aunque los estudiantes cuentan con una gran variedad de opciones de programas, niveles de calificación, y modelos de participación, la movilidad de estudiantes entre provincias y entre las diferentes instituciones dentro de la misma provincia es un problema. Esto se debe básicamente a tres factores: en primer lugar, a que el reconocimiento de créditos y credenciales es difícil debido a la falta de una normalización que facilite la transferencia de créditos de una institución a otra. La autonomía que las instituciones, en particular las universidades, disfrutan incluye el derecho de definir criterios y normas propias de admisión, de diseño de programas y planes de estudios y de establecer los requisitos de ingreso a programas y cursos.

En segundo lugar, se observa la carencia de reglas claramente establecidas para la transferencia entre las diferentes porciones del sistema de educación superior y mecanismos de coordinación eficientes en las diferentes provincias. El primer punto es el resultado de un crecimiento no sistematizado y descoordinado del sector superior observado en los cincuenta y sesenta. Con pocas excepciones, los gobiernos provinciales establecieron las diversas categorías de institución —universidades, colegios comunitarios, institutos de tecnología, colegios agrícolas, colegios de artes y diseño, etcétera— independientemente los unos de los otros, y con muy poca visión de la vinculación entre ellos para facilitar la movilidad estudiantil. Por lo tanto, en algunas provincias, se observan tres sectores de educación superior regidos por decretos legislativos diferentes y fundados en base a distintas fórmulas. Aunque las universidades que sí otorgan título son similares entre provincias, el papel y alcance de las instituciones no universitarias varía.

En la mayoría de las provincias, la coordinación entre las diferentes instituciones no ha sido sistemática y, en el caso de algunas provincias, ha sido inexistente (Dennison, 1995; Skolnik & Jones, 1993). Pocas provincias han establecido mecanismos de coordinación o entidades especiales, tales como los Consejos de Admisión y Transferencia en British Columbia y Alberta. Estas entidades no tienen facultades reguladores formales. Su papel se limita a informar, coordinar y convencer a las instituciones para que negocien lo que se ha considerado como "equivalentes de créditos". Debido a la gran autonomía institucional, cualquier acuerdo para satisfacer las necesidades de transferencia de reconocimiento de créditos es voluntario (a pesar de que, en principio, se reconoce la idea fundamental de transferencia de créditos y movilidad estudiantil entre instituciones).

En tercer lugar se encuentran las barreras impuestas para la movilidad de estudiantes a través de las fronteras provinciales. En tanto en algunos sistemas federales —por ejemplo, Alemania— el acceso a la educación superior o a la práctica de la profesión en todo el país se considera como un derecho constitucional de los ciudadanos, en Canadá, las provincias son libres de crear o mantener barreras para estudiantes provenientes de otras provincias y, por ejemplo, son libres de gravar las colegiaturas de dichos estudiantes. A diferencia

---

<sup>2</sup>En Canadá hay diez provincias y dos territorios (tres desde 1999). Los territorios están al norte del país donde el clima es severo, por tanto tienen una población reducida y carecen de universidades.

de los Estados Unidos, donde la mayoría de los estados imponen cuotas más altas a estudiantes externos, ninguna de las provincias, además de Quebec, aplican cuotas diferentes a estudiantes canadienses de otras provincias.

En ausencia de acuerdos inter-provinciales o equivalencia y transferencia de créditos, algunas instituciones independientes han tomado la iniciativa de abordar el problema. Asimismo, en 1995 el Consejo de Ministros de Educación —con representación de todas las provincias— acordó un reconocimiento de transferencia de créditos pancanadiense aplicable durante los primeros dos años de los estudios de licenciatura. No obstante, el Consejo aclaró de inmediato que la medida “no infringía en forma alguna la autonomía de las universidades, . . . [es decir,] el derecho de las universidades a determinar el diseño y forma de instrucción de programas, a determinar los prerrequisitos académicos y establecer los criterios de admisión y certificación para los logros académicos” (CMEC 1995). La reiteración de la autonomía universitaria por parte del Consejo se menciona aquí con el fin de mostrar que los hacedores de políticas han percibido el problema de las barreras entre provincias a la movilidad estudiantil, pero que, a la fecha, no han querido legislar o regular a través de otros instrumentos tales como financiamiento, para llevar a las universidades a reconocer créditos entre ellas.

A pesar de la falta de un organismo de acreditación, los programas universitarios son sorprendentemente uniformes en cuanto a su estructura y calidad en todo el país. La Asociación de Universidades y Colegios en Canadá (Association of Universities and Colleges in Canada, AUCC) actúa como guardián de la respetabilidad y aceptación, y para convertirse en miembros, las nuevas instituciones deben atravesar cierto proceso de evaluación de la naturaleza académica de su enseñanza y los procesos internos de control de normas y calidad de programas. Por lo tanto, la membresía a la AUCC se toma, en general, como evidencia de que las estructuras y procesos de las instituciones privadas, y sus sistemas de acreditación, en particular, son aceptables en términos de normas y práctica académica. Esto ha tenido consecuencias muy prácticas: los estudios de las instituciones miembro son reconocidos prácticamente en todo Canadá, en tanto la negación de membresía implica que no lo son.

Además de la AUCC, existen muchas entidades que evalúan la calidad de los programas universitarios profesionales, tales como los cuerpos provinciales responsables de la observancia de la acreditación del profesorado y de sociedades profesionales que requieren de ciertos prerrequisitos y un mínimo de normas como los programas de ingeniería, leyes o contabilidad. Además, existen otras redes administrativas y académicas dentro de las cuales las universidades y colegios intercambian información y cooperación. Esta cooperación da como resultado una uniformidad relativamente fuerte no sólo en las estructuras formales de las universidades y colegios, sino en la estructura de los títulos que siguen el modelo angloamericano con sus tres niveles: licenciatura, maestría y doctorado.

Por lo tanto, el problema de la movilidad intraprovincial o interprovincial enfrentado por los estudiantes en Canadá no se debe a la falta de comparabilidad o de compatibilidad, o la ausencia de calidad en los programas. Más bien, la coordinación se hace difícil debido al principio de autonomía institucional de las universidades con respecto a las políticas de admisión, planeación y organización, además de la tradicional limitación de la intervención gubernamental en los asuntos universitarios a nivel de las finanzas —incluyendo nivel de cuotas y estructura— y al reconocimiento de nuevos programas para fines de aportación de fondos. En contraste, los colegios e institutos de fondos públicos están más sujetos a una regulación directa por parte de los gobiernos provinciales.

### **Financiamiento estatal y mecanismos de mercado**

Dado que casi todas las universidades y colegios canadienses son instituciones públicas, la educación superior y la investigación en Canadá son financiadas principalmente por fondos públicos. De hecho, aproximadamente tres cuartas partes del financiamiento de la educación superior se obtiene de fondos provinciales y federales. El saldo proviene principalmente de las cuotas de los estudiantes y de otros ingresos. No obstante, dichos ingresos son normalmente bajos. Además de las Universidades de Toronto y McGill, pocas universidades tienen una cantidad importante de fondos. En contraste con los Estados Unidos, las contribuciones privadas son prácticamente inexistentes dada la ausencia de una tradición filantrópica. El hecho de que la mayor parte

del sector manufacturero sea propiedad de empresas extranjeras, y de que la mayor parte de las industrias sean ya maduras, con una base establecida de recursos y que prácticamente no invierten en investigación y desarrollo explica la disponibilidad limitada de apoyo no gubernamental para la investigación académica.

La política nacional de ciencia y tecnología, que surgió después de la Segunda Guerra Mundial, creó una estrecha relación entre la educación superior, especialmente las universidades de investigación, y el Estado. El financiamiento y, por consiguiente, la relación de políticas entre las universidades y el Estado ha sido muy cercana desde entonces. Aunque el gobierno federal ha sido muy cuidadoso en ser percibido como respetuoso de la división constitucional de poderes que pone la responsabilidad de la educación en manos de las provincias, sí ha asumido —como ya se mencionó— una participación cada vez mayor de la responsabilidad financiera de la operación de las universidades (ya sea mediante pagos indirectos, transferencias a las provincias o financiamiento para la investigación y apoyo a estudiantes). Desde hace tiempo, pero en definitiva desde la Primera Guerra Mundial, el gobierno federal ha asumido responsabilidad directa por la investigación y la aportación de fondos de desarrollo para las universidades, convirtiendo las contribuciones federales para la investigación en la principal fuente directa de fondos para la investigación llevada a cabo en las universidades canadienses. La gran mayoría de fondos proviene de tres consejos nacionales de investigación<sup>3</sup>, aunque otros departamentos y entidades gubernamentales también gastan fondos federales.

### **Desarrollos recientes**

Este modo tradicional de financiamiento de la educación superior a partir de fondos provinciales y federales se cuestionó a principios de los noventa (Schuetze, 1995). De frente a una considerable carga de deuda federal, a la necesidad de iniciar el equilibrio del déficit presupuestal y de las crecientes demandas de recursos por parte de los sectores de políticas, especialmente el cuidado de la salud, en 1994 el nuevo gobierno liberal decidió congelar las transferencias a las provincias para la educación superior en 1993/1994 y cortar sustancialmente las asignaciones para los consejos de investigación. Las provincias —confrontadas con una demanda continua de oportunidades de estudio a nivel superior y costos crecientes— tuvieron que allegarse fondos de otras partes del presupuesto, cortar los presupuestos de educación, o imponer medidas de eficiencia forzando así a las instituciones a hacer más con menos.

### **Indicadores de desempeño**

Las provincias reaccionaron a la crisis financiera de diferentes formas. En tanto algunas mantuvieron sus aportaciones a las universidades y colegios, otras impusieron recortes importantes en combinación frecuente con medidas para incrementar el "desempeño" y la eficiencia. Por lo tanto, Ontario, la provincia de mayor población, introdujo "Indicadores Clave de Desempeño" para medir el éxito de las universidades en la producción de egresados que satisficieran las necesidades de la economía, en tanto se hacía a las instituciones más confiables a los ojos de los estudiantes y contribuyentes. Todas las universidades de Ontario deben publicar: a) información sobre tarifas al momento del egreso; y b) estado de empleo de 1996 egresados, seis meses y dos años después del egreso de los programas universitarios. La suposición utilizada, como base para estas medidas, es que las universidades deben asumir un interés activo en el éxito de sus estudiantes y que tanto los estudiantes actuales como prospectos puedan tomar una decisión bien informada en cuanto a dónde y qué estudiar.

A partir del año escolar 1999-2000, el gobierno de Ontario solicita a todas las instituciones de educación superior (no sólo a las universidades) información para los estudiantes actuales y futuros sobre tres elementos de medición a nivel provincia, como son: a) tarifas de egreso, b) tarifas de empleo de egresados seis meses después, y c) cuotas aplicadas por definición a los préstamos estudiantiles. En lo que respecta a las universidades, el gobierno dio un paso más allá. Por primera vez, una porción relativamente pequeña de las subvenciones operativas a universidades se asignó con base al desempeño de la institución en estas tres áreas (Atkinson y Gosjean, 2000).

---

<sup>3</sup>El Consejo de Investigación Médica, el Consejo de Investigaciones de Ciencias Naturales e Ingeniería, y el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades.

Con ese paso, Ontario se unió a Alberta, única otra provincia canadiense en introducir financiamientos con base al desempeño para el sector de la educación superior. Aunque siguen las tendencias internacionales hacia una mayor responsabilidad de las instituciones de educación superior asumidas por países tales como Francia, G. Bretaña, los Países Bajos, Australia y Nueva Zelanda con sistemas ya existentes de aportación de fondos en base al desempeño (Atkinson y Gosjean, 2000), estos indicadores resultan claramente problemáticos porque comprometen los estándares académicos de la institución y el contenido de los programas.

La introducción de medidas tales como los indicadores de desempeño, el aseguramiento de la calidad y responsabilidad significa el moverse hacia un modelo de mercado en la educación que implique el pasar la responsabilidad de la educación superior del gobierno a las instituciones y, también, a los individuos. Un movimiento de esta naturaleza es parte de un cambio cultural más intenso en la administración pública, basada en axiomas de mercado tales como productividad, eficiencia, principios de recuperación de costos, competitividad, y visión empresarial en el ofrecimiento de los servicios públicos.

### **Comercialización**

En parte, como resultado de este cambio cultural de mayor alcance y, en parte, como resultado de la necesidad de generar ingresos de otras fuentes, las universidades y colegios canadienses han iniciado la comercialización de sus servicios y productos. Esto se refiere principalmente a la investigación universitaria, pero también aplica a la educación en sí.

Con el ejemplo de otros países industrializados, especialmente los Estados Unidos, que han instrumentado políticas para mejorar la innovación y la competitividad internacional a través de una mayor colaboración entre las universidades y las empresas privadas, el gobierno de Canadá ha introducido muchas medidas diseñadas para promover actividades de investigación en colaboración y medidas de protección y comercialización de la propiedad intelectual.

Algunos ejemplos de dichas acciones incluyen el establecimiento de 15 Redes de Centros de Excelencia (NCE, del inglés Networks of Centers of Excellence) durante los ochenta. En dichos centros, las universidades y las empresas industriales colaboran muy de cerca en actividades de investigación en áreas específicas de importancia estratégica para la economía canadiense<sup>4</sup>. Las oficinas de vinculación o la transferencia de tecnología existen prácticamente en todas las universidades e institutos tecnológicos canadienses, y en muchos colegios comunitarios. Ambos tipos de organizaciones fueron creados con el fin de promover vinculaciones de investigación con la industria y con el fin de compartir los resultados del quehacer de investigadores universitarios a la industria para que ésta los llevara al mercado. Dado que estas iniciativas no dieron resultados de gran alcance, se creó un Panel Experto para la Comercialización de la Investigación Universitaria<sup>5</sup> en 1999, que recomendó que Canadá emulara el ejemplo de los Estados Unidos: con el fin de que los investigadores pudieran calificar para fondos federales, las universidades deben solicitar a los investigadores que revelen todos los resultados de su trabajo de investigación con potencial de comercialización para su institución. Las universidades deben presentar un informe anual al gobierno federal sobre toda la propiedad intelectual emanada de recursos públicos, y demostrar esfuerzos para comercializar los resultados con potencial innovador (Expert Panel, 1999).

Aunque estas recomendaciones no se han puesto todavía en marcha (mayo, 2000), ellas sí apuntan claramente en dirección a un papel más activo de las universidades en actividades empresariales y de mercadeo. Debido a que la mayor parte de las universidades canadienses son, como ya se mencionó, financiadas con recursos públicos, los incentivos y sanciones financieros ligados a contribuciones gubernamentales dejarán a las universidades pocas opciones más allá de la observancia. Sin embargo, aún en ausencia de dichas acciones coercitivas, la agenda de investigación de las universidades tiene ya una influencia de los intereses comerciales del sector privado, debido a que muchas contribuciones públicas para investigación requieren de la colaboración o el trabajo conjunto con la industria. Por lo tanto, es justo decir que las universidades canadienses que se habían resistido a la comercialización más que las de otros países, como los Estados Unidos, el Reino

<sup>4</sup>Cinco de estos NCE trabajan en temas relacionados con la medicina y la biotecnología, cinco más en la investigación y el desarrollo de las telecomunicaciones.

<sup>5</sup>Consiste en nueve miembros de alto nivel, seis de los cuales son de la industria.



Unido o Australia, están ya en el camino hacia un sistema de "capitalismo académico" (Slaughter y Leslie, 1997).

La instrucción académica es otra de las funciones clave cuya comercialización se ha dado gradualmente. Conforme las instituciones no lucrativas con base en los Estados Unidos han empezado a competir exitosamente en el ofrecimiento de servicios en línea a los estudiantes canadienses, algunas universidades han iniciado el desarrollo de cursos y programas a distancia con el fin de llegar a los prospectos en Canadá y el extranjero e incrementar sus ingresos con las cuotas pagadas de ahí. Al hacerlo, el proceso pedagógico de la enseñanza académica se transforma (como ya lo han dicho muchos observadores) en un producto comercial que puede comercializarse y distribuirse ampliamente. Mediante la aplicación de algunos de los elementos de la producción industrial a este tipo de instrucción académica —como son la reducción de los costos de producción con el uso de personal menos calificado y la reducción de mecanismos de control de calidad, normalización del contenido del producto para llegar a mercados masivos, concentración de aspectos de la institución que pueden codificarse fácilmente— el carácter de la educación académica, se dice, cambia en forma fundamental: la enseñanza y el aprendizaje académicos se convierten en bienes, y las universidades en línea comerciales se convierten en "productores de títulos digitales" (Noble, 1998).

La tendencia hacia la comercialización no queda sólo en los laboratorios de investigación, las oficinas de transferencia y los salones de clases, sino afecta también de manera importante otros aspectos de la universidad. Por consiguiente, aquellas universidades y colegios que, por ejemplo, están en busca de dinero para compensar las restricciones por parte del gobierno, han iniciado la "comercialización del campus" (Tudiver, 1999) mediante la firma de convenios y acuerdos de otorgamiento de licencias y franquicias con empresas que abordan a los estudiantes como consumidores de sus bienes y servicios<sup>6</sup>. Para justificar estos acuerdos comerciales con las empresas, los administradores universitarios argumentan que estos productos y servicios privatizados —con logotipos corporativos y otros tipos de publicidad en el campus— no afectan en forma alguna las funciones académicas básicas.

Esto no queda muy claro en el caso de otras actividades cuyo objetivo es el incremento de los ingresos de fuentes no públicas. Un ejemplo son los crecientes esfuerzos de generación de recursos a partir de donadores privados y, en especial, corporativos. Las donaciones se hacen y se aceptan sin un *quid pro quo* directo, pero se ha hecho ya práctica común dar el nombre de donadores importantes a los edificios, facultades y áreas de lectura en los campus universitarios. Aunque dar el nombre de un donador corporativo a un edificio académico es práctica aceptada en las instituciones privadas, en el caso de las instituciones públicas sí genera controversia. Los críticos dicen que la aceptación de contribuciones corporativas y la práctica de dar el nombre de los donadores corporativos a los sitios o programas académicos da la impresión de que las universidades, que debían estar comprometidas con el interés público están "a la venta" a intereses privados (Tudiver, 1999).

Como ya se mencionó, no todo esto tiene su origen en las serias restricciones presupuestales del gobierno. Es posible que la llamada al restablecimiento de apoyos previos (Tudiver, 1999) de forma que las universidades y colegios puedan olvidarse de la búsqueda de ingresos alternativos de fuentes privadas y puedan concentrarse en sus funciones resulte poco realista desde el punto de vista fiscal, debido a que los costos de la educación superior de calidad —especialmente en las universidades con fuerte actividad de investigación— siguen a la alza y los gobiernos no desean aumentar la carga impositiva a sus contribuyentes que es ya una de las más altas entre los países de la OCDE. La restricción de fondos públicos y el intento de incremento en la eficiencia del sistema público en Canadá constituyen acciones de acuerdo a una tendencia general manifiesta en muchos países industrializados. Estos países se mueven gradualmente de un modelo de posguerra, después de la Segunda Guerra Mundial, a un modelo más ligero de cooperación en que se discute qué constituye una función pública o un bien público, y en que las asociaciones con empresas se han hecho más comunes. Un

---

<sup>6</sup>Por ejemplo, la Universidad de British Columbia ha dado a Coca Cola los derechos exclusivos para venta de bebidas en el campus. Todos los servicios telefónicos son prestados por una importante empresa regional; todos los servicios de alimentos en el campus, que antes eran prestados a través de la Universidad, están ahora en manos de una empresa privada; todos los servicios de viajes oficiales se manejan en dos agencias de viajes, todos los boletos aéreos del personal académico y estudiantes deben ser comprados a una cierta línea aérea, etc. Todo a cambio de cuotas por concepto de renta y licencias y de otros apoyos financieros a la Universidad.

papel del Estado así redefinido tiene implicaciones para ciertos sectores, no sólo el de la educación superior, dado que afecta tanto a la educación superior como a las universidades particulares de manera que cuestiona tanto sus funciones básicas como la vida interna de dichas instituciones.

### **El papel de los gobiernos y el mercado**

La planeación y asignación de fondos en todo el sistema han sido tradicionalmente funciones de los gobiernos provinciales en lo que respecta a los sistemas públicos de educación superior. Dado que casi no existían universidades y colegios privados hasta hace poco, el Estado ejercía un control casi exclusivo del sistema de universidades y colegios y de una gran diversidad de instituciones más especializadas. La fuerte tradición de autonomía institucional, especialmente de las universidades, marcó el límite del control y aspectos tales como estándares, requisitos de admisión, planes de estudio y planeación de programas como responsabilidad casi exclusiva de las instituciones individuales.

No obstante, a excepción del periodo de expansión de los sesenta y principios de los setenta, cuando todas las provincias articularon planes y visiones de sus crecientes sistemas de educación superior, no se ha llevado a cabo una planeación sistemática y a nivel de todo el sistema en Canadá. A diferencia de los Estados Unidos, donde todos los estados tienen entidades responsables de la planeación, administración y coordinación de todo el sistema, en Canadá no hay organismos con un alcance similar. Aun en provincias con organismos intermedios, éstos tienden a limitarse a funciones de asesoría u operativos del sistema (Skolnik, 1997). Lo mismo se ha observado en las áreas de procuración de fondos y coordinación: No hay un organismo de intermediación provincial con influencia en la planeación financiera, la determinación de asignaciones y fondos, o en la coordinación del sistema como un todo. En consecuencia, los gobiernos provinciales juegan un papel directo en la determinación de desarrollos posteriores del sistema y sus diferentes partes, en la toma de decisiones de procuración y asignación de fondos, y en la administración del sistema.

En concordancia con la tendencia mundial, Canadá se mueve gradualmente del modelo de beneficencia en que el gobierno juega un papel fuerte en todos los aspectos educativos a una visión neoliberal del Estado que desecha la idea de que éste es el único responsable de llevar las funciones de "bien público" de la educación, en especial de la educación superior. El consecuente giro hacia la "privatización" implica varias consecuencias. Una de ellas es el surgimiento de instituciones privadas lucrativas que se ve claramente en instituciones no académicas. Hay certeza en predecir que esta tendencia afectará también a la educación universitaria. La competencia de instituciones en línea costosas pero de poca calidad de los Estados Unidos ha dado lugar a un acalorado debate en Canadá; y los críticos argumentan que estas instituciones compiten directamente con las universidades y colegios públicos por los recursos públicos, en tanto los estándares de calidad sufren las consecuencias. No obstante, independientemente de estas voces, la provincia de mayor tamaño, Ontario, ha anunciado planes para que dichas instituciones operen en ella. Podría esperarse que otras provincias siguieran la medida.

Aquí se han discutido ya dos aspectos más de la "privatización", la comercialización de los servicios universitarios y la comercialización del campus. Ambas tendencias son agravadas, por una parte, por el deseo de las universidades y colegios de allegarse recursos adicionales y, por otra parte, por el interés corporativo hacia la educación superior como un gran mercado, y hacia los estudiantes como consumidores.

El papel de los gobiernos en este sistema de mercado de la educación superior seguirá cambiando. En tanto algunos dicen que dicho papel se reducirá sustancialmente, otros (Dale, 1997) sugieren que como principales fundadores y reguladores de la educación, los gobiernos seguirán en control, estableciendo el marco de reglamentación y decidiendo qué trabajo debe realizarse y por quién. La aportación de fondos, la acreditación y la evaluación de desempeño serán instrumentos importantes de regulación en las seis áreas que los ministros de educación han identificado como de gran importancia (CMEC, 1999): calidad, accesibilidad, movilidad y portabilidad de créditos y calificaciones formales, relevancia y respuesta, investigación y becas, y responsabilidad.

## Referencias

- Atkinson, J., & Grosjean, G. (2000). Consequences of performance models in higher education: An international perspective. *Education Policy Analysis Archives*.
- CMEC (Council of Ministers of Education, Canada) (1995). Pan-Canadian protocol on the transferability of university credits. <http://www.cmec.ca/postsec/transferability.stm>.
- CMEC (Council of Ministers of Education, Canada) (1999). Public expectations of postsecondary education in Canada. Toronto: CMEC.
- Cameron, D. (1997). The federal perspective. En G. Jones (Ed.), *Higher education in Canada- Different systems, different perspectives*, (pp. 9 —29). New York and London: Garland.
- Dennison, J. D. (1995). Organization and function in higher education. In J.D.Dennison (Ed.), *Challenge and opportunity — Canada's Community Colleges at the crossroads*, (pp. 121-140). Vancouver: UBC Press.
- Expert Panel on the Commercialization of University Research (1999). Public investment in university research — Reaping the benefits. Report to the Prime Minister's Advisory Council on Science and Technology. Ottawa: Government of Canada.
- Fisher, D., & Rubenson, K. (1998). The changing political economy — the private and public lives of Canadian universities. En J. Currie & J. Newson (Eds.), *Universities and globalization — Critical perspectives*, (pp. 77 — 98). Thousand Oaks: SAGE.
- Jones, G. (Ed.) (1997). *Higher education in Canada — Different systems, different perspectives*. New York y Londres: Garland.
- Noble, D. (1998) Digital diploma mills: The automation of higher education. [http://www.firstmonday.dk/issues/issue3\\_1/noble/index.html](http://www.firstmonday.dk/issues/issue3_1/noble/index.html).
- OCDE (1998). *Education at a Glance — OECD indicators*. París: OCDE.
- Press, H., & Menzies, T. (1996). The federal role and post-secondary education. En S.B. Lawton (Ed.), *Financing Canadian education*, (pp. 155 — 193). Toronto: Canadian Education Association.
- Rubenson, K., & Schuetze, H.G. (Eds.) (2000). *Transition to the knowledge society: Public policies and private strategies*. Vancouver: UBC Press (Institute for European Studies).
- Schuetze, H.G. (1995). Funding, access and teaching — The Canadian experience of a mass system of higher education. En T. Schuller (Ed.), *The changing university?* , Buckingham, UK: SRHE y Open University Press.
- Slaughter, S., & Leslie, L.L. (1997). *Academic capitalism. Politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Skolnik, M. (1997). Putting it all together: Viewing Canadian higher education xfrom a collection of jurisdiction-based perspectives. En G. Jones (Ed.), *Higher education in Canada — Different systems, different perspectives*. (pp. 326- 341). New York and London: Garland.
- Skolnik, M., & Jones, G. (1993). Arrangements for coordination between university and college sectors in Canadian provinces. *Canadian Journal of Higher Education*, XXIII (1), 56-73.
- Tudiver, N. (1999). *Universities for sale: Resisting corporate control over Canadian higher education*. Toronto: James Lorimer and Co.