
**LAS UNIVERSIDADES
EN AMÉRICA LATINA:
¿REFORMADAS O ALTERADAS?
LA COSMÉTICA DEL PODER FINANCIERO**

Marcela Mollis
(Compiladora)

Colección Grupos de Trabajo de CLACSO

Grupo de Trabajo
Universidad y sociedad

Coordinadora: Marcela Mollis

Director de la Colección

Dr. Atilio A. Boron
Secretario Ejecutivo de CLACSO

Area Académica de CLACSO

Coordinador: Emilio H. Taddei
Asistente Coordinador: Rodolfo Gómez
Revisión de Pruebas: Daniel Kerssfield

Area de Difusión de CLACSO

Coordinador: Jorge A. Fraga
Arte y Diagramación: Miguel A. Santángelo
Edición: Florencia Enghel

Impresión

Gráfica y Servicios S.R.L.

Imagen de tapa:

Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires
Fotografía digital cedida por Emilio Taddei

Primera edición

*“Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?
La cosmética del poder financiero”*
(Buenos Aires: CLACSO, enero de 2003)



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Agencia Sueca de
Desarrollo Internacional

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875, piso 3° C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459
e-mail: clacso@clacso.edu.ar - <http://www.clacso.org>

ISBN 950-9231-84-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**LAS UNIVERSIDADES
EN AMÉRICA LATINA:
¿REFORMADAS O ALTERADAS?
LA COSMÉTICA DEL PODER FINANCIERO**

Marcela Mollis
(Compiladora)

Carmen García Guadilla
Francisco López Segrera
Hugo Aboites
Roberto Rodríguez Gómez
José Luis Coraggio
Crista Weise

Gustavo Rodríguez Ostría
Luis Eduardo González
Hélgio Trindade
Denise Leite
Marcela Mollis

INDICE

Presentación

9

Carmen García Guadilla

*Balance de la década de los '90 y reflexiones
sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior*

17

Francisco López Segrera

*El impacto de la globalización y de las políticas educativas
en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe*

39

Hugo Aboites

*Actores y políticas en la educación superior mexicana:
las contradicciones del pacto de modernización empresarial*

59

Roberto Rodríguez Gómez

*La educación superior en el mercado
Configuraciones emergentes y nuevos proveedores*

87

José Luis Coraggio

La crisis y las universidades públicas en Argentina

109

Gustavo Rodríguez Ostría y Crista Weise V.

Bolivia: la reforma, ¿sin forma?

123

Luis Eduardo González

Acreditación y fomento de la calidad

La experiencia chilena de las últimas décadas

141

Hélgio Trindade

*O discurso da crise e a reforma universitária necessária
da universidade brasileira*

160

Denise Leite

*Avaliação e democracia: possibilidades contra-hegemônicas
ao redesenho capitalista das universidades*

181

Marcela Mollis

*Un breve diagnóstico de las universidades argentinas:
identidades alteradas*

203

Presentación

Marcela Mollis*

En la llamada década perdida para el desarrollo económico, para la equidad y para la justicia social, las universidades han perdido su razón *d'être*. Al quebrarse el contrato social con el Estado y ser arrojadas a las fuerzas del “todopoderoso mercado”, las universidades públicas y privadas de América Latina comenzaron a transitar la “mercadotecnia”¹ como una alternativa para recuperar su debilitado financiamiento y buscar una nueva identidad.

En estos capítulos intentaremos brindar respuestas a una pregunta clave para la identidad universitaria latinoamericana del tercer milenio, raras veces orientadora de los debates acerca de las reformas y sus impactos: ¿cuál es el sentido sustantivo de la gran transformación de la universidad en el mundo global?

Construyendo las nuevas reformas

El malestar por el funcionamiento deficiente de las universidades latinoamericanas se fue instalando en la década del '80 conforme los procesos democratizadores se fueron consolidando. Re-conquistada la democracia a nivel nacional, emergió la preocupación por los vicios y defectos institucionales, reconocidos por sus actores intra-muros. Los protagonistas daban cuenta de la crisis de “cali-

* Prof. de Historia de la Educación y Educación Comparada. Directora del Programa de Investigaciones en Educación Superior Comparada, IICE, UBA.

dad” que afectaba a las instituciones. En la década del ‘90, la preocupación por la “calidad junto a la eficiencia universitaria” fue recuperada fundamentalmente por algunas agencias internacionales externas a la universidad, condicionando el diagnóstico y homogeneizando el “remedio para su enfermedad”.

La simplicidad del contexto internacional de las reformas contrastaba con la complejidad de la tarea a la que se abocaban los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México, fundamentalmente. El sentido de la gran transformación universitaria en América Latina en los ‘90 fue el cambio de la identidad pública universitaria –necesaria durante el imperio del Estado Benefactor– hacia una identidad en tránsito en el contexto global del Estado empresarial.

¿Reformas o contrarreformas universitarias?: un balance necesario

Estamos en condiciones de confirmar un balance intranquilizador para las universidades latinoamericanas: el conocimiento –en todas sus manifestaciones y formatos de producción y difusión– no ha sido el actor protagónico de las reformas de los ‘90.

La precariedad del conocimiento cultural y científico en los países arriba mencionados, con sus diversos grados de desarrollo productivo, da cuenta de cierta división internacional del trabajo universitario, que ha reservado la producción del conocimiento de punta a los centros de investigación de los países más poderosos del planeta. A pesar de afirmaciones tales como “la economía mundial está cambiando en la medida que el conocimiento reemplaza al capital físico como fuente de riqueza presente y futura” (Banco Mundial, 2000: 9), las reformas de la educación superior se han orientado, fundamentalmente, hacia la satisfacción diferenciada de la creciente demanda social por la educación superior. En última instancia se trata de volver más eficiente el manejo de los recursos públicos asignados a las universidades en América Latina a través del desvío de la demanda social creciente a otro tipo diferenciado de institución educativa acorde con el desarrollo de la “ideología de mercado”.

El listado que sigue recupera un conjunto de indicadores de las transformaciones que se han llevado a cabo en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México y Venezuela, mencionados en los capítulos de esta obra². Si bien estas transformaciones son observables en la mayoría de los países de la región, no están presentes en su totalidad en cada caso por separado:

- Expansión significativa de la matrícula del nivel superior.
- Leyes de educación superior (marcos regulatorios) en escenarios institucionales con tradición autónoma.

- Diversificación de tipos institucionales (colegios universitarios, institutos universitarios, ciclos cortos con certificados y títulos intermedios en el nivel universitario, nuevas instituciones terciarias privadas, etc.).
- Diversificación de fuentes de financiamiento. Se regulan fuentes alternativas al financiamiento estatal (cobro de cuotas y aranceles en sistemas tradicionalmente gratuitos, patentes, venta de servicios, asociaciones, etc.).
- Alianzas estratégicas entre agencias internacionales y tomadores de decisiones gubernamentales; alianzas estratégicas entre universidades, corporaciones y sector público.
- Presencia creciente de la inversión privada en la oferta de educación superior, junto a procesos de privatización y mercantilización de ofertas educativas no controladas por órganos representativos del interés público; nuevos proveedores.
- Evaluación y rendición de cuentas; acreditación y certificación de programas, establecimientos y sujetos (creación de órganos centrales para acreditar y evaluar).
- Instancias de coordinación a nivel nacional, regional e inter-universitaria; reformas institucionales y normativas.
- Diferenciación del cuerpo académico en función de indicadores de productividad (políticas de incentivos).
- Reformas académicas: acortamiento de carreras, títulos intermedios, flexibilización de la currícula por modalidad de créditos, importación de modelos educativos basados en la “adquisición de competencias profesionales”.
- Predominio de tecnologías de la información, formas de aprendizaje a distancia (universidad virtual), tutorías remotas, certificación de saberes y destrezas, reciclamiento de competencias.

En este nuevo orden identificatorio se desarrolló el conjunto de transformaciones que caracterizan a las reformas universitarias de la década de los '90. Para hacer un balance integral sobre sus efectos en las instituciones universitarias latinoamericanas, es indispensable comprender que las mismas se producen en el marco de la redefinición de las estructuras que regulan la producción y circulación del conocimiento en el ámbito global. El mercado de trabajo, las corporaciones y los “nuevos proveedores” constituyen la fuerza motriz que impulsa gran parte de las transformaciones mencionadas.

En estos escenarios regionales y mundiales, la histórica función de la universidad orientada a la satisfacción del “bien público” queda acorralada por los condicionantes urgentes del recupero de la inversión (pública o privada). Formar “recursos humanos” asegura, en parte, el recupero de ciertos recursos derivados de los potenciales clientes-usuarios.

El listado no exhaustivo de transformaciones menciona la creación de instituciones específicas para defender el “bien público” tan dañado en los tiempos

que corren. ¿Debería formar parte de la misión institucional de organismos como la CONEAU de Argentina u otro similar, y de otros organismos regionales e inter-universitarios, la evaluación y acreditación de cientos de ofertas que se reproducen como hongos con mera finalidad de lucro? Las leyes de educación superior vigentes, ¿ayudan a regular los intereses de los “nuevos proveedores” que descuidan los criterios de excelencia y pertinencia? ¿Están en condiciones los actores-protagonistas universitarios del tercer milenio de elaborar un diagnóstico crítico que ayude a re-inventar una identidad universitaria post-global?

Los capítulos, los autores y sus respuestas

Los capítulos de Carmen García Guadilla y Francisco López Segrera se refieren a las tendencias globales registradas en la educación superior de América Latina. García Guadilla presenta un breve balance de las dinámicas de transformación de la educación superior latinoamericana en la década del ‘90 y describe las nuevas fuerzas de cambio que están irrumpiendo vigorosamente en estos primeros años del nuevo milenio. Reconoce dos grupos de países en función de las transformaciones educativas, los “reformados” y los “no reformados”, y finalmente concluye su capítulo con la propuesta de tres posibles escenarios en relación con la globalización del conocimiento.

Por su parte, Francisco López Segrera, con un formato que recupera el discurso elaborado por la UNESCO en los últimos años de los ‘90, se refiere al problema de la posibilidad de la educación para todos, a lo largo de la vida, sin alcanzar la equidad social. Finalmente elabora una prospectiva en cuanto al impacto de la globalización en la educación superior de la región.

Hugo Aboites y Roberto Rodríguez abordan la dimensión de los actores y los nuevos proveedores y dan cuenta de la experiencia neoliberal mexicana en la última década. Hugo Aboites inicia su capítulo con una frase reveladora: “El proyecto nacionalista, revolucionario, que reivindicaba la educación como parte del patrimonio social y como derecho de las clases mayoritarias, cede ahora el paso a un nuevo acuerdo, nuevos actores y a un nuevo discurso sobre la educación”. A partir de esta frase desarrolla su descripción diagnóstica a modo de balance crítico sobre las consecuencias de los nuevos acuerdos y los nuevos actores educativos. Roberto Rodríguez complementa la mirada integral sobre las políticas aplicadas a la educación superior mexicana desde una perspectiva novedosa y rica a la hora de evaluar las transformaciones. Su capítulo brinda una descripción original sobre los nuevos proveedores de la educación superior mexicana y la relación con la internacionalización del modelo corporativo-empresarial.

Denise Leite y Luis Eduardo González contribuyen en este libro con la perspectiva del análisis de casos. Aportan las experiencias brasileña y chilena sobre el problema de la evaluación de la calidad y la acreditación universitaria.

La autora brasileña vincula el problema de la democracia (social e institucional) con los nuevos paradigmas de evaluación y la figura del “académico emprendedor” derivado de la ideología del mercado que atraviesa la institución universitaria. De este modo Denise Leite recupera uno de los ejes teóricos que orientó el desarrollo del Grupo de Trabajo sobre Universidad y Sociedad de CLACSO en función de las preguntas que hemos planteado para orientar el encuentro: ¿cómo y hasta qué punto el capitalismo globalizado transformó las condiciones sobre las que opera la democracia política? ¿Qué tipo de democracia es compatible con el capitalismo globalizado? ¿Qué idea reemplaza a la idea de una comunidad universitaria que se autogobierna y es capaz de determinar su propio futuro de manera autónoma?

Helgio Trindade escribe sobre las metáforas que nutren el campo de producción bibliográfica acerca de las universidades, no sólo para dar cuenta de la precariedad que las afecta, sino también para señalar la profundidad del cambio de paradigma respecto de la propia idea de “universidad” como institución educativa.

Luis Eduardo González aporta su testimonio sobre el estado de situación de la evaluación y acreditación universitaria en Chile. El autor reconoce la dinámica de las políticas de evaluación y acreditación de la educación superior en torno a tres períodos cuyo eje central es la relación entre dichas políticas y el Estado.

Los capítulos de José Luis Coraggio y Gustavo Rodríguez Ostría & Crista Weise Vargas recorren la etapa que abarca las respectivas reformas de la educación superior en Argentina y en Bolivia. La propuesta de José Luis Coraggio referida al nuevo papel que deberán desempeñar las universidades públicas orientadas al bien público es una respuesta reactiva, de resistencia, de protesta, de defensa de la universidad por sus docentes, no docentes y alumnos. Coraggio finalmente incluye un dilema que caracteriza al discurso dominante neoliberal, que en la región ha sido resuelto por los tomadores de decisiones en sentido opuesto al de los intereses de la sociedad en su conjunto: “La crisis del modelo económico pone límites muy estrictos al comportamiento político autónomo de los legisladores y los enfrenta a opciones duras... o los jubilados o la universidad, o los niños pobres o la universidad... cuando en realidad es o todos ellos o el beneficio irrestricto del capital financiero y monopólico global”.

El balance que realizan los autores bolivianos de las reformas producidas en los ‘90 es también crítico. Rodríguez Ostría y Weise proponen un desplazamiento de la mirada centrada en la evaluación, acreditación y gestión, hacia una mirada centrada en la transformación institucional profunda. Ambos autores sostienen que la transformación institucional implica la construcción de un discurso que supere las limitaciones del paradigma empresarial modernizante y permita estructurar una nueva proyección social para las universidades pública y privada. Ambas deberían superar el “como sí” que recrearon a partir de la implementación de las políticas de evaluación, fundamentalmente.

A modo de cierre y con la intención de promover un diagnóstico diferente del que dio origen a las recetas reformadoras de los '90, presento un capítulo en el que se destaca el problema de la identidad de las instituciones universitarias. Allí se reconoce que se ha producido un quiebre en la identidad histórica de las universidades latinoamericanas que las lleva hacia la búsqueda de una nueva, y en la mayoría de los casos tienden a reproducir comportamientos institucionales que se asocian con las “identidades alteradas”.

¿Qué aprendimos de las reformas de las universidades en América Latina?

Nuestras universidades públicas son hijas de la razón moderna, y consecuentemente de la certidumbre en las humanidades, del progreso en la ciencia y del optimismo en las profesiones. Hoy la crisis de la razón moderna afecta el proyecto institucional de las universidades tradicionales. Nuevas instituciones responden a esta crisis y al cortoplacismo del mercado, formando en menos de cinco años *compradores de diplomas*.

Las carreras cortas con salida laboral fácil constituyen la meca de esta nueva tendencia que confunde a la educación universitaria con la formación post-secundaria. En Argentina no existe una estructura educativa post-secundaria que reciba la demanda de los interesados en estudiar para trabajar. Nuestro sistema universitario y terciario no universitario público recibe a los que trabajan para poder estudiar. La tradición francesa de las facultades y las profesiones liberales sigue dominando el escenario de las expectativas de muchos jóvenes. Algunas universidades privadas que aspiran a la excelencia se preocupan por la formación del “buen” profesional del nuevo siglo e intentan adecuarse a las demandas de un grupo de empresas que promueven el perfil económico-*managerial* de nacionalidad neutra. Cabe preguntarse si en este contexto del liderazgo gerencial y mediático hay lugar para las humanidades, la ciencia y la cultura. ¿Cómo se formarán los profesionales, científicos y humanistas del siglo XXI? Aunque no tengamos las certezas que anticipen un futuro, existen ciertas tendencias que exigen defender un futuro en torno a determinados valores. La ética pública que hace falta reinventar demanda el respeto por la diversidad, la pluralidad de intereses, las capacidades de comunicarse emocional e intelectualmente con otros, estrategias alternativas de resolución de problemas, idiomas, modelos duros y blandos de pensamiento científico, metodologías cuanti y cualitativas, etc.

A pesar del reinado del cortoplacismo, tenemos un futuro que construir, y las universidades que sobrevivan planificarán currícula integrados, interdisciplinarios, y se preocuparán por volver a educar la sensibilidad en la pluralidad. El *homo economicus* y el *comprador de diplomas* habrán pasado a la historia de la razón moderna. Es nuestra utopía pos-neoliberal.

Notas

1 Mollis, Marcela (2001) *La Universidad Argentina en tránsito. Un ensayo para jóvenes y no tan jóvenes*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, México.

2 Véase especialmente el capítulo de Roberto Rodríguez Gómez, “La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores”.

Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior

Carmen García Guadilla*

Los importantes cambios sociales de los que estamos siendo testigos tuvieron su primera expresión como exigencias a la educación superior en las reformas que se hicieron en los países avanzados en la década de los '80, y en un buen número de los países latinoamericanos en la década de los '90. Esta generación de reformas estuvo orientada fundamentalmente a responder a las presiones de la globalización económica. En este sentido, los países con mayor dinamismo en hacer las reformas en América Latina fueron aquellos con mayores exigencias por entrar en procesos de globalización económica, como Chile en los '80, o en procesos de integración –abierta a la globalización– de los '90, como México con el Tratado de Libre Comercio, y los países sudamericanos asociados al Mercosur.

Ahora bien, la entrada del nuevo siglo viene acompañada con nuevas fuerzas de cambio en las instituciones de educación superior (IES), en las cuales está impactando una nueva generación de reformas. Estos nuevos fenómenos están asociados a la emergencia de una vigorosa globalización del conocimiento, un mercado educativo sin fronteras, nuevos proveedores y, con ellos, nuevos modelos de ofertas educativas. Esta nueva situación, muy competitiva internacionalmente, puede ser amenazadora para nuestros países si se descuida el calibre de su alcance.

* Profesora titular del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Trabajó en UNESCO-IESALC por varios años y, desde entonces, se dedica a temas relacionados con la educación superior comparada en América Latina. Es autora de numerosas publicaciones, nacionales e internacionales.

En la primera parte del presente trabajo se presenta un breve balance de las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina en la década de los '90, para pasar a plantear, en la segunda parte, las nuevas fuerzas de cambio que están irrumpiendo vigorosamente en estos primeros años del nuevo milenio.

Balance de la década de los '90

En el ámbito de la educación superior, las décadas de los '80 y '90 se recordarán por un importante dinamismo en reformas a nivel del Estado. También hubo bastante actividad en otros ámbitos: en las dinámicas de crecimiento diferenciado, en el campo de la investigación sobre la propia educación superior; y, muy especialmente, en los procesos de aprendizaje, a partir del impacto que tuvieron las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), especialmente de la *world wide web*, cuya aparición en 1992 tuvo una repercusión mayor a la prevista por los especialistas en prospectiva. En América Latina este último aspecto no tuvo un impacto tan extendido como lo hizo en países más avanzados, pero es indudable que afectó a las instituciones con mayores recursos.

Cambios en las dinámicas del crecimiento

Desde el punto de vista cuantitativo, la segunda mitad del siglo XX pasará a la historia de la educación superior como la época de la *expansión* más espectacular de los sistemas de educación superior. El número de estudiantes matriculados en todo el mundo se multiplicó por más de seis veces, pasando de los 13 millones que había en 1960 a los 82 millones que se registraron en 1995. Este volumen de matrícula se manifiesta de manera más aguda en los países desarrollados, habiendo en la actualidad más de veinte países que tienen lo que se llama megasistemas, esto es, sistemas de educación superior con más de un millón de estudiantes¹. Dentro de esos veinte países se encuentran tres de América Latina: Brasil, México y Argentina. Sin embargo, la diversidad en la región es muy grande, pues en el otro extremo se encuentran nueve países con sistemas de menos de 150.000 estudiantes, esto es, con sistemas nacionales de educación superior (SNES) menores a algunas megainstituciones como la UBA y la UNAM².

A pesar del crecimiento en el número de estudiantes (actualmente cerca de 8 millones), el promedio de tasa de matrícula de educación superior en América Latina es de 17,4, parecido al promedio mundial, pero significativamente mucho más bajo que el promedio de los países avanzados, que es de alrededor de 60%³. Ahora bien, ese promedio regional (17,4%) cubre grandes diferencias entre los países, pues mientras Argentina ha alcanzado una tasa de matrícula que lo ubica en el modelo de acceso universal⁴, doce países están en el modelo de masas⁵, mientras que todavía son siete los países que tienen el modelo de élite⁶.

Por su parte, el crecimiento del número de instituciones (actualmente cerca de 6 mil) fue acompañado de una importante diferenciación, estudiada por muchos analistas, creándose un porcentaje importante de instituciones diferentes a la universidad. El porcentaje de establecimientos de educación superior no universitarios es de 85,5% (aún cuando el porcentaje de matrícula es de 31%)⁷. Por su parte, el sector privado de la región ha sido uno de los que mayor crecimiento tuvo en el mundo en la última década (Johnstone, 1998), cubriendo más del 38% de la matrícula total. A comienzos de los '60 solamente Brasil, Colombia y Chile tenían un sector privado mayor al 20%, mientras que en 1995 la mayoría de los países latinoamericanos alcanzaron ese mismo porcentaje, siendo que Brasil, Colombia y Chile alcanzan para esa última fecha porcentajes mayores al 50% en el sector privado.

La región tiene casi 9 mil programas de postgrado, incluyendo especializaciones, maestrías y doctorados, siendo la maestría la que más presencia tiene, puesto que representa el 51% de todos los programas de postgrado. El desarrollo de este cuarto nivel de educación ha sido mérito del sector público, pues 75% de la matrícula pertenece a este sector. Este pequeño pero importante desarrollo cubre grandes diferencias, siendo Brasil y México los que están a la cabeza, correspondiendo a estos países el 71% de la matrícula total de la región en maestrías y doctorados.

Las reformas a nivel del sistema

La generación de reformas a finales del siglo XX se caracterizó fundamentalmente por cambios en los modelos de financiamiento, exigencia de eficiencia a través de la implantación de sistemas evaluativos y presiones por relaciones más estrechas con el sector productivo. En gran parte de los países de América Latina, las transformaciones derivadas de esa generación de reformas⁸ tuvieron lugar en la década de los '90, excepto en Chile, cuya reforma comenzó en los '80. De esas reformas, la evaluación ha tenido un lugar tan central que algunos analistas no vacilan en considerar a la década de los '90 como la "década de la evaluación" (Días Sobrinho, 2001). Agencias internacionales como la UNESCO y el Banco Mundial tuvieron un papel importante en la introducción en el discurso de la agenda de transformación, con los diferentes matices que caracterizan a cada una de esas organizaciones.

Sistemas nacionales de evaluación y/o acreditación fueron implementados a nivel nacional en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Costa Rica y México. Mientras Argentina, Brasil, México, Costa Rica y Cuba priorizaron los sistemas de evaluación en primer término, Chile y Colombia priorizaron la acreditación. En algunos de estos países, las reformas estuvieron acompañadas por cambios en las leyes de educación superior, como fue el caso de Chile, Argentina, Brasil y Colombia. Pero otro grupo de países no hizo ni reformas ni cambios legales.

Durante los '90 también se dio una maduración de algunas tendencias, como el crecimiento del nivel de postgrado y el desarrollo de proyectos estratégicos de ciencia y tecnología en países como Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela y Colombia. También tuvo lugar el desarrollo de algunas instituciones virtuales, como el Instituto Tecnológico de Altos Estudios, en Monterrey, México; la Universidad Virtual de Brasilia, que coordina la red de ocho universidades llamadas Universidad Virtual de Centro-Oeste (UNIVIRCO); Universidad Red, coordinada por Argentina, con participación de Brasil, Gran Bretaña e Israel; Red de Información Iberoamericana (RIBIE), con la participación de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Perú, Venezuela y España (Silvio, 2000).

En cuanto a los procesos de globalización relacionados con la educación superior, éstos se dieron en el contexto de los acuerdos económicos, siguiendo el esquema de regionalismo abierto, promoviendo la integración regional y subregional. Entre los diferentes bloques subregionales existentes, el MERCOSUR (Mercado Común de los países del Sur) y el TLC (Tratado de Libre Comercio de Norteamérica) fueron los que llevaron a cabo explícitas políticas de integración en el nivel de educación superior. Sin embargo, el impacto que han tenido estas actividades no ha sido muy alentador en ninguno de los dos casos⁹.

Aunque no hay elementos que permitan comparar estas dos experiencias¹⁰, sin embargo, la concepción del MERCOSUR –definida por la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM)– integra la intención de cooperación y equidad de manera explícita. Aunque el MERCOSUR –al igual que el TLC– es también un tratado comercial, en la etapa inicial de su constitución se dio relevancia a los aspectos culturales y educacionales, dentro de una inquietud compartida por alcanzar un desarrollo con equidad. En cambio, el caso del TLC ha sido considerado por algunos autores como supeditación de México a Estados Unidos¹¹.

En el caso de la cooperación internacional, los programas con mayor actividad en la década de los '90 fueron el ALFA (América Latina Formación Académica) y el COLUMBUS (Colaboración en Gestión Universitaria entre Universidades y Académicos). Aprobado en 1994, el ALFA es financiado por la Unión Europea. Su principal objetivo es la cooperación a través de la integración de instituciones de educación superior europeas y latinoamericanas. La primera parte del programa ya se cumplió, y la segunda parte cubre el período 2000-2005. El núcleo central en la segunda etapa es la movilidad de estudiantes (de doctorado, maestría y especialización), así como estancias cortas para investigadores. Por su parte, el plan COLUMBUS fue creado en 1987 con el apoyo del Consejo de Rectores Europeos. Agrupa actualmente a 80 instituciones, 50 de América Latina. En noviembre de 2000, el acuerdo "*The Turin Action Plan for Euro-Latin American University Cooperation*", fue firmado por 130 rectores de 32 países.

Investigación sobre educación superior

Durante la década de los '90 se produjo una importante reflexión sobre la propia actividad del campo de la educación superior. A nivel internacional fueron relevantes dos reuniones internacionales¹², y la publicación de varios libros dedicados a reflexionar sobre la propia actividad de la educación superior como campo de estudio (Schwarz y Teichler 2000; Teichler, 2000; Albatch y Sadlak, 1997). En América Latina también hubo distintas reuniones para tratar el tema de la agenda de investigación, entre ellas dos reuniones de expertos organizadas por la UAN de México, al comienzo y al final de la década, y dos eventos en Argentina sobre el tema de la universidad como sujeto y objeto de investigación, con extensa participación de las comunidades académicas interesadas en el tema de la educación superior. Por otro lado, se crearon revistas tan importantes como *Pensamiento Universitario* en Argentina, y *Avaliação* en Brasil. Asimismo, se creó la RISEU, una red de investigadores con una web muy completa para ellos y demás público interesado en los estudios sobre educación superior. Fue también quizás la década donde mayores reuniones se hicieron sobre el tema de la transformación de la educación superior, auspiciadas por organismos internacionales y regionales.

Desde el punto de vista conceptual, se avanzó en la región con reflexiones relacionadas con la teoría de la educación superior comparada¹³, con la interdisciplinariedad (Roberto Follari), con la gestión y organización (algunos autores mexicanos), y con la crítica a la universidad, a veces con un lenguaje metafórico que recuerda a los postmodernos radicales que plantean el fin de la universidad¹⁴. Hubo además importantes estudios en distintos países dedicados a las temáticas de las reformas del sistema, especialmente la gestión, la organización y la evaluación. Podría decirse que los países con mayores dinámicas de investigación fueron Argentina, Brasil y, últimamente, México¹⁵. Hubo también dos estudios comparados –uno financiado por la Fundación Ford, y coordinado en distintos momentos por José Joaquín Brunner y Jorge Balan– que dieron lugar a varios libros sobre políticas comparadas en cinco países de la región: México, Chile, Brasil, Argentina y Colombia (Kent, 1996). El otro estudio comparado, más de tipo cuantitativo, fue elaborado bajo los auspicios de una de las cátedras de la UNESCO, donde se compara por primera vez información básica de los diecinueve países de la región (García Guadilla, 1998).

A pesar de los avances en investigación que ha habido en algunos países, la institucionalización de la educación superior como campo de estudio en la región es aún precaria comparada con los países centrales. Se hace indispensable crear espacios de investigación orientados a la producción de conocimientos que posibiliten construcciones crítico-reflexivas con referentes endógenos que sean capaces de interpretar las especificidades de nuestros países. En momentos en que se está desdibujando el modelo de “universidad ideal” como proyecto logocéntrico, cuestionándose su ejercicio de autoridad absoluta en cuanto a la universalidad de

la verdad, se nos presenta un intersticio de libertad para reflexiones endógenas orientadas a reafirmar la identidad de las instituciones académicas, en respuesta a la pertinencia que demanda la especificidad de nuestras sociedades.

A nivel internacional fueron importantes los estudios vinculados a la toma de decisiones como los de Burton Clark, Peter Maasen, Frank van Vught, orientados a los temas de gestión, evaluación y organización. Muy discutido fue el famoso triángulo de coordinación, de Burton Clark (Estado–mercado–oligarquía académica) presentado a comienzos de los ‘80, por cuanto se planteó la necesidad de revisarlo y ampliarlo tomando en cuenta los cambios ocurridos desde esa fecha. Uno de los aspectos importantes de la obra de Clark de los ‘80, y que todavía sigue vigente, fue el planteamiento acerca de la peculiar estructura organizativa típica de las IES, una especie de “anarquía organizada”, caracterizada por una abundante fragmentación. Para algunos autores –van Vught (1993)– esa fragmentación organizativa explica la milagrosa adaptabilidad de muchas universidades, facilitando la diversidad entre ellas. En cierta manera, Clark mismo enriqueció su propio esquema –sin hacerlo explícito– al resaltar la importancia de la organización en su último trabajo de universidades emprendedoras (1998). Sin embargo, para algunos autores, tanto los trabajos de Clark como los de otros intelectuales dedicados a los temas de gestión universitaria tienen la debilidad de no incluir en sus análisis la perspectiva de la globalización, crucial para entender las nuevas dinámicas institucionales en los nuevos contextos (Maasen, 2001). También hubo reflexión conceptual vinculada al tema de la modernidad y la postmodernidad, especialmente de factura anglosajona: por un lado, la literatura norteamericana sobre postmodernidad y educación superior –teóricamente vinculada a autores franceses como Lyotard y Derrida– y, por el otro, los interesantes aportes de autores ingleses (como Peter Scott y Richard Barnet, entre otros), quienes matizaron las posiciones postmodernas francesas con influencias de la teoría de la complejidad.

Nuevas fuerzas de cambio en la primera década del tercer milenio

Las diferentes dinámicas asociadas a un mercado competitivo emergente están configurando nuevas ofertas educativas, cuyo impacto en los SNES de los países de la región resulta todavía difícil de evaluar. Entre estas dinámicas llama la atención la fuerza con que las IES de los países avanzados, especialmente los de habla inglesa (Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Australia) están dominando las dinámicas de globalización del conocimiento. Por ejemplo, la British Open University opera en veintiún países con 30% de matrícula fuera de Gran Bretaña. El 70% del contenido académico que circula por Internet es originario de Estados Unidos. El inglés se está convirtiendo en el lenguaje académico del siglo XXI, así como el latín lo fue en la época de las universidades medievales. Las dinámicas de movilización de conocimientos está suplantando la movilización de las perso-

nas. Por otro lado, existen fenómenos interesantes que habrá que aprovechar, como por ejemplo el hecho de que el MIT tenga planeada una gigantesca inversión para poner en línea todos sus cursos absolutamente gratis. Pero también existen otros fenómenos que habrá que enfrentar abiertamente por los efectos perversos que pueden tener para nuestros países, como es la comercialización salvaje de la educación. En este sentido, resulta preocupante la consideración –todavía no aprobada– que presentó la Organización Mundial de Comercio acerca de incluir a la educación superior como un bien de importación y exportación, sujeto a los reglamentos de los protocolos de ese organismo¹⁶.

Los fenómenos descritos están produciendo nuevos modelos de universidad, algunos de ellos con nuevos tipos de proveedores, ofreciendo educación no convencional. Cada uno de ellos tiene su propio atractivo, y diferentes tipos de vinculaciones con el entorno. En estos nuevos contextos están apareciendo nuevas modalidades de universidad, entre ellas la universidad virtual¹⁷ y la universidad corporativa (empresarial)¹⁸, que competirían con el modelo tradicional, al que en consecuencia se le exige que se transforme en universidad emprendedora o innovadora¹⁹.

También comienza a surgir un mercado educativo de carreras y programas de postgrado a distancia que pondrá en apuros a los propios sistemas nacionales de educación superior de los países menos avanzados. Por ejemplo, los postgrados de administración y negocios de universidades tan conocidas como MIT, Cambridge, Harvard y Stanford, entre otros (que además han formado alianzas para ofrecer programas virtuales de alta calidad), ya están compitiendo con instituciones latinoamericanas de reconocido prestigio en ese área, por lo cual las instituciones nacionales deberán crear también alianzas regionales e internacionales, y someterse a procesos de acreditación internacionales para que puedan sobrevivir en los nuevos espacios de competencia. Si bien algunos de esos programas son de calidad, patrocinados por grandes universidades, muchos otros son de cuestionada o desconocida calidad, y lamentablemente podrían crecer a costa de la poca información de los usuarios.

En todo caso, estos nuevos fenómenos de cambio que están irrumpiendo con fuerza en la presente década de comienzos del siglo XXI tienen que ver por un lado con las exigencias de la globalización económica, como la exigencia de calidad, pertinencia, competitividad y ampliación en el acceso, mientras que otros aspectos tienen que ver con una intensificación de la globalización educativa y, por lo tanto, de la internacionalización como forma activa de responder a la globalización del conocimiento²⁰.

Ahora bien, en este punto de inflexión histórica en el que estamos viviendo existen en América Latina situaciones muy diversas. Por un lado, se encuentra un grupo de países que durante la década de los '90 llevaron adelante importantes reformas, y al menos han logrado –aunque sea débilmente y en algunos casos con significativas tensiones– organizar algunos aspectos de los sistemas nacionales de

educación superior. En el otro extremo se encuentra otro grupo de países que no realizaron ninguna de las transformaciones asociadas a la agenda de los '90.

Los países que hicieron reformas, si bien en la mayoría de los casos lograron implantar un cierto orden a los sistemas nacionales de educación superior respectivos, sin embargo no fueron capaces de resolver los problemas básicos de acceso, equidad, calidad y recursos financieros. Muchas de estas reformas se llevaron a cabo continuando con los contextos de gestión –rígidos, centralizados y poco flexibles– que caracterizaron el modelo de organización anterior²¹. En una gran parte de los casos los procesos de evaluación se hicieron dentro del formato burocrático, sin que hubiera una real participación de la comunidad académica. Siendo que esta participación es fundamental para crear una cultura de la evaluación entendida como construcción de conocimientos colectivos orientada a la autorregulación institucional, es preocupante que el modelo de autoevaluación participativa sea el que menos está presente en las experiencias de la región. Asimismo, hubo falta de protagonismo de los profesores, lo cual es explicado, entre otros factores, por las bajas remuneraciones en instituciones públicas de un buen número de países.

Por otro lado, en los casos en que se crearon nuevas coordinaciones para sustentar las reformas (Comisiones de Evaluación y Acreditación, Comisiones de Apoyo a la Modernización, etc.), las mismas fueron diseñadas de la misma manera que las coordinaciones anteriores de los años '60 y '70 (las Oficinas de Planificación). Esto significa que, si bien las nuevas coordinaciones son diferentes en cuanto a las funciones, sin embargo no incorporaron formas más eficientes de organización (horizontal, interactiva, descentralizada), de manera que muchos de estos procesos se debilitaron por la burocratización de sus procedimientos.

Ahora bien, existe un segundo grupo de países que no hicieron o no avanzaron en ninguna reforma durante los '90. Este grupo, por lo tanto, además de tener que encarar los desafíos emergentes de la primera década del tercer milenio, debe al mismo tiempo enfrentar las tensiones acumuladas por no haber realizado las reformas orientadas a organizar el sistema, pero además debe superar también las irrationalidades adheridas del modelo anterior, sin las cuales se hace muy difícil realizar cualquier tipo de transformaciones (Kells, 1998).

Autorreflexión, identidad y globalización

Una permanente vigilancia crítica debe asignar a la educación superior un papel constructivo, ya que las posibilidades *ilimitadas* del conocimiento y la información, que son la materia prima en la que descansa el avance de la ciencia y la cultura de los pueblos, deben desarrollarse de manera tal que el capital cultural (incluido el científico y técnico) no sea aprovechado solamente por el capital económico o la ideología del puro mercado. Los adelantos de la ciencia y la tecnología son adelan-

tos de la civilización, y las instituciones académicas deben ser activas en no permitir que sean monopolizados por un modelo que esté exclusivamente al servicio del capital económico, sino que, de manera más amplia, estén dirigidos a satisfacer las necesidades materiales y humanas de toda la sociedad y a ejercer la creatividad en todas las dimensiones de la vida. En contextos competitivos del escenario orientado excesivamente al mercado, entran en juego actores con necesidades diversas, por lo cual el campo de pertinencia se convierte en un campo de fuerzas con intereses que presionan por ejercer hegemonías arbitrarias. Para construir respuestas pertinentes, las instituciones académicas deberán situarse en un campo donde las crisis, las turbulencias y los desórdenes dejen de verse sólo como contextos de riesgo y comiencen a vislumbrarse como campos de posibilidades. Para una construcción compartida de nuevas realidades será preciso el trabajo colectivo de todos los actores involucrados en la construcción de una sociedad del conocimiento que garantice la equidad y el servicio a todos los sectores sociales. Los diferentes cambios que desde múltiples perspectivas tienden a reforzarse mutuamente caracterizan al actual período de transición, debido a las crisis que produce lo que tiende a desaparecer y la dificultad de lo nuevo que no acaba de emerger. En este período, el espacio de responsabilidad de las IES, y especialmente de las universidades, es muy amplio, debido a la importante masa crítica con la que cuentan y la calidad de sus recursos humanos. Tomando en cuenta su enorme responsabilidad, las instituciones académicas deben ser decisivas en abrir intersticios que lleven a opciones solidarias y sustentables.

Todo lo anterior está exigiendo pensar la educación superior, y especialmente la universidad latinoamericana, tomando en cuenta múltiples y complejas dimensiones. En primer lugar, y desde el punto de vista de los aspectos institucionales y académicos, se debe pensar la universidad desde la perspectiva de los cambios organizacionales, la renovación de los conocimientos, su transferencia más efectiva al grueso de la sociedad, con enfoques transdisciplinarios vinculados a las necesidades de las grandes mayorías, de las inversiones en tecnología, de los nuevos roles de los profesores e investigadores. En segundo lugar, desde la perspectiva de las políticas nacionales, debe pensarse el nuevo papel que debe jugar el sector público, y apoyarlo contundentemente para que se responsabilice de los aspectos estratégicos que el sector privado no va a cubrir, especialmente en áreas como la ciencia básica, y la garantía del acceso a la población que tiene talento pero que no tiene medios económicos. En tercer lugar, en nuestros países, la educación superior y especialmente la universidad deben asumir una conciencia política que busque contrabalancear la conectividad con el mundo y la interacción con las comunidades locales. En este sentido, se hace urgente pensar la universidad pública latinoamericana como institución estratégica que reflexione y dé respuestas a los riesgos de la nueva globalización, a los excesos que pueda tener la creciente tendencia de la acreditación internacional, y a la acreditación de la educación no formal e informal²², pero también que produzca conocimientos necesarios a nuestras sociedades, construya y difunda valores solidarios, y posibilite la equidad.

Si bien esas responsabilidades deberían ser también asumidas por el sector privado, corresponde al sector público garantizarlas, pues es posible que en muchos casos el sector privado tienda, por diversas razones, a sumarse a la nueva situación de posibles alianzas con lo privado internacional y, en algunos casos, de manera lucrativa. En este sentido, se puede entrever que así como la década de los '90 fue –en nuestros países– la década de la gran expansión de lo privado nacional, es posible que la presente década del nuevo milenio se caracterice por la expansión de lo privado internacional con particular peso de lo virtual, que solo o en alianza con lo privado nacional estará en disposición de invadir el mercado de nuestros países a través de redes extraterritoriales. Si esta situación se hace realidad, ella traerá nuevas inquietudes a los países de la región, pues ¿cómo podrán los Estados nacionales regular los excesos del mercado internacional lucrativo de calidad desconocida, si no fueron capaces de regular los excesos de las instituciones privadas nacionales de calidad cuestionada? Por otro lado, se presume que si bien las reformas de la década de los '90 fueron reformas del sistema, la nueva generación de reformas va a incidir mayormente en las instituciones debido, fundamentalmente, al impacto de la internacionalización. En este sentido, y en el caso de nuestros países, habrá mayor necesidad de reflexionar sobre las condiciones que puedan hacer posible la construcción de redes que tengan la capacidad de conectar lo global, lo local y lo institucional.

Otro aspecto al cual se debe buscar respuestas por su tendencia a profundizarse en el futuro es el incremento de la fuga de talentos que la internacionalización facilita. Este es un fenómeno que continuará en ascenso si no se garantiza que la inversión en educación superior vaya acompañada de un sostenido desarrollo nacional, con un nivel de vida adecuado. La búsqueda de talentos no tiene fronteras y, por tanto, de nada sirve que un país invierta en tener instituciones de alta calidad si no cuenta con la debida demanda de sus graduados, pues estos serán absorbidos por la demanda internacional, como ya esta ocurriendo en algunos países. En este sentido, el concepto de pertinencia –con el cual la UNESCO ha insistido reiteradamente– es fundamental para garantizar al máximo que los esfuerzos realizados por todos los actores interesados en el desarrollo de un capital intelectual y ético deseado respondan a los fines de una sociedad involucrada en un desarrollo socialmente sostenible.

Por otro lado, también deben buscarse soluciones al problema de la generación de relevo en las instituciones académicas. El incremento de las jubilaciones que está ocurriendo en todos los países de la región, debido al período de tiempo transcurrido después del ciclo expansivo de las décadas de los '60 y '70, sin la debida incorporación de la generación de relevo, pone en peligro los esfuerzos que se hicieron en el desarrollo de instituciones públicas y en la construcción de los sistemas nacionales de educación superior.

Brecha digital, globalización del conocimiento y posibles escenarios

Otro aspecto crucial para nuestros países es el impacto de la brecha digital, y la cuestión de cómo responder de manera no subordinada a la globalización del conocimiento. En la presente década, la educación superior emerge asociada a centros separados de restricciones locales, con gran impacto de las TIC en espacios virtuales y extraterritoriales, con nuevos proveedores de la educación superior, y con acreditadoras internacionales. Estas fuerzas probablemente demanden nuevas reformas, no tanto a nivel del sistema –como fue en la anterior generación de reformas que respondían al impacto de la globalización económica– sino de las propias instituciones de educación superior, respondiendo a las presiones de la globalización del conocimiento.

En este nuevo contexto surgen preguntas para los países latinoamericanos, especialmente cuando se toma en cuenta la brecha digital que ya comienza a observarse en muchos de ellos. Frente a estas nuevas condiciones, se pueden visualizar varios escenarios:

- *Localismo con irrelevancia.* En este escenario las instituciones académicas estarán excluidas de la globalización. Ello puede ser debido a la posibilidad de ser marginadas de este proceso, por su inhabilidad para conectarse con las redes del conocimiento mundial. En este escenario, las universidades se convertirán en irrelevantes para el mundo, con poca capacidad de ser útiles al desarrollo de sus propias sociedades y, como resultado, con pocas posibilidades de sobrevivir.
- *Globalización con subordinación.* En este escenario, las instituciones académicas estarán conectadas a la globalización a través del consumo de conocimiento producido afuera, pero no serán capaces de producir conocimiento pertinente específico a las necesidades de sus propias sociedades. En este escenario, las universidades serán relevantes en la globalización del conocimiento solamente como clientes del *software* y de los servicios educacionales producidos por los países avanzados. En este caso, la transferencia del conocimiento a sus sociedades adolecerá de una adecuada interacción con el desarrollo de sus propias comunidades.
- *Globalización con interacción.* En este escenario, las instituciones académicas participarán de la globalización del conocimiento, de una manera interactiva, absorbiendo pero también produciendo conocimiento relevante a sus sociedades, el cual podrá interactuar con el conocimiento universal. Un conocimiento pertinente implica una óptima combinación entre el conocimiento abstracto (universal, especialmente relacionado con la ciencia y la tecnología) y el conocimiento contextualizado, en estrecha relación con las culturas locales, con las memorias de todos los grupos sociales (historia), con las

necesidades del medio social. En este escenario, será crucial el papel comunicativo y reflexivo de las instituciones académicas. Este es el mejor contexto tanto para los países no avanzados como para los avanzados, pues cuando las culturas excluyen, pierden, y cuando incluyen, ganan.

Probablemente la realidad no se asemeje a ninguno de esos escenarios, sino más bien a diferentes combinaciones de ellos. También puede ocurrir la emergencia de otros no imaginados, debido a la incertidumbre de los momentos actuales. Pero en cualquier caso, los países no avanzados tienen la gran necesidad de instituciones que contribuyan al desarrollo nacional, de producir investigación relevante a sus necesidades locales, y de participar en el fortalecimiento de la sociedad civil. Esta es también una gran responsabilidad para las élites intelectuales de nuestros países, muchas de ellas moviéndose cada vez más en espacios globales y extraterritoriales.

Para ello, no se debería recurrir –como muchas veces ha sucedido– a la idea de universidad heredada del siglo XIX, ni en su versión napoleónica ni en su versión humboldiana. La idea moderna de la universidad –heredada de la Ilustración– plantea la unidad de la cultura (la de la modernidad), considerando la posibilidad de la verdad científica y la misión espiritual del conocimiento. El debate de la idea de universidad en las controversias de la Ilustración refleja las transformaciones de la modernidad, haciendo énfasis en la razón. A partir de la modernidad, mucho se ha escrito sobre la idea de universidad, orientado –con posiciones diferentes– a considerar la universidad como “la más clara conciencia espiritual de la época”²³. Pero algunos autores, como el brasileño Darcy Ribeiro (1971), y en la actualidad de Sousa Bonaventura (1994), plantean sabiamente cambiar la “idea de universidad” por la “universidad de las ideas”.

Si los autores de los propios países donde surgió la universidad moderna y occidental están criticando y abandonando la mayor parte del arsenal conceptual y epistemológico de esa idea, resulta pues legítimo y urgente pensar la universidad (o las universidades) latinoamericanas desde la perspectiva de los distintos modelos de universidad que ya existen. Y dentro de ellos, amerita una atención particular la universidad pública, por su papel histórico en garantizar espacios que contribuyan a consolidar sociedades soberanas frente a la globalización troglodita, y más justas en cuanto a atender poblaciones que han estado excluidas de los beneficios del conocimiento que ellas producen.

Comenzar a imaginar las condiciones de un escenario deseable para la educación superior, y en especial para la universidad pública latinoamericana, implica comenzar por poner sobre la mesa los principales problemas que tienen nuestras sociedades, y la escasa habilidad que ha tenido la universidad para contribuir con respuestas pertinentes. Esta condición podría facilitar la construcción de espacios que configuren pensamientos y acciones dirigidos a fortalecer aspectos como:

- El compromiso con la diversidad de comunidades e instituciones que caracterizan a nuestras sociedades. Compromiso con la formación, pero también con el servicio y sobre todo de establecer alianzas conjuntas en la producción de conocimientos.
- La interacción o la conectividad, esto es, la comunicabilidad entre disciplinas, entre productores de conocimientos, y entre productores académicos y comunidades.
- El desarrollo de un pensamiento transdisciplinario, no solamente en el sentido de Gibbons –como transversalidad de las disciplinas– sino también en el sentido de Morin (1997), como solidaridad de los fenómenos, como ética de la comprensión. Es la tendencia a la reducción –dice Morin– lo que nos priva de las potencialidades de la comprensión entre los pueblos, entre las naciones, entre las culturas. La universidad lleva una herencia cultural, colectiva, que no es solamente la de la nación, sino también la de toda la humanidad.

Para esto será necesario cambiar los sistemas de referencia, en el sentido en que lo sugiere Nicolescu (1997), esto es, “tomar como fundamento precisamente la ausencia de fundamentos”, o acaso sustituirlo por la construcción de una nueva coherencia que tienda hacia un mundo más justo, comprometido con lo multidimensional y multicultural. Para ello hay que atreverse a superar el pensamiento de la lógica binaria que es contrario a la complejidad y alta diversidad que caracteriza a nuestras sociedades, y renunciar a la retórica que tanto ha adornado el discurso sobre la educación superior en los últimos tiempos.

Bibliografía

- Altbach, Philip 2001 “Why higher education is not a global commodity”, en *The Chronicle of Higher Education*, Washington, 11 de Mayo.
- Albarch, Philip & Jan Sadlak (coords.) 1997 *Research on higher education at the turn of the century: structures, issues and trends* (París: UNESCO).
- Aponte, Eduardo 1997 “Globalisation, integration, economic policy and higher education in North America and the Caribbean: NAFTA's impact in the periphery”, presentado en el XV International Council for Innovation in Higher Education Conference New Concepts in Higher Education *Global Changes in Higher Education: Threats or Opportunities* (Kobe, Japan) 2 al 7 de November.
- Appleberry, James 1998 *National and local forces at work: challenging times for creative people* (<http://www.aascu.org/speeches/120698case.htm>).
- Balan, Jorge 1993 “A new phase for co-operative research and higher education. Efforts between european and Latin America”, en *European Journal of Education* París, Vol. 28, Nº 1.
- Barnett, Ronald 2000 *Realizing the university in an age of supercomplexity* (London: The society for research into HE & Open University Press).
- Brovetto, Jorge 1998 *La experiencia latinoamericana en materia de cooperación académica interinstitucional* (Montevideo: CEFIR).
- Brunner, José Joaquín 2000 *Globalización cultural y postmodernidad* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Castells, Manuel 1996-7 *The información age* (Oxford: Blackwell Publishers) Vols. I y II.
- Castells, Manuel 1999 *End of millennium* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Clark, Burton 1998 *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation* (England: Elsevier Science Ltd.).
- COLUMBUS 2000 *The Turin Action Plan for Euro-Latin American University Cooperation* (Turin, Italy: COLUMBUS) 16 al 17 de Noviembre.
- Comisión de las Comunidades Europeas 2000 *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Memorandum sobre el aprendizaje permanente* (Bruselas) Mimeo.
- Días Sobrinho, José 2001 “Editorial”, en *Revista Avaliação*, Sao Paulo, Año 6, Vol. 3, Nº 21.
- Didou Aupetit, Sylvie 2000 “Macrorregionalización y políticas de educación superior: México ante el TLC”, en *Revista de Educación Superior*, México Vol. XXIX, Nº 115.

Didriksson, Axel 1998 “Reformulación de la cooperación internacional en la educación superior en América Latina y el Caribe”, en Rodríguez, Roberto (org.) *La integración latinoamericana y las universidades* (México) Colección UDUAL.

Falk, Richard 1999 *Predatory globalization: a critique* (Cambridge: Polity Press).

Featherston, M. & Scott Lash (1999) “Globalization, modernity and the spatialization of social theory: an introduction”, en Featherston, M.; Scott Lash and Roland Robertson, *Global modernities* (London: Sage Publications Ltd).

Gacel-Avila, Jocelyne 1999 *Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe. Reflexiones y lineamientos* (Guadalajara: OUI-AMPEI).

García Canclini, Néstor 1999 *La globalización imaginada* (Buenos Aires: Paidós).

García Guadilla, Carmen 1994 “The value of knowledge, global education and regional integration in non-advance countries”, en *Higher Education Policy*, Paris, Vol. 7, N° 3.

García Guadilla, Carmen 1998 *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina* (Caracas: CRESALC/UNESCO).

García Guadilla, Carmen 2000 “Latin America: higher education research in a transformation context”, en Teichler, Ulrich and Jan Sadlak *Higher education research. Its relationship to policy and practice* (Oxford: Pergamon Press).

Gentilli, Pablo (org.) 2001 *Universidades na penumbra. Neoliberalismo e reestruturação universitária* (São Paulo: Cortez Editora y Clacso).

Gibbons, Michael 1998 “A commonwealth perspective on the globalisation of higher education”, en Scott, Peter (ed.) *The Globalization of Higher Education* (Lancaster: The Society for Research into Higher Education & Open University Press).

Gibbons, Michael et al. 1994 *The New Production of Knowledge* (London: Sage Publications).

Gottifredi, J. C. 1993 “Co-operation between european and latin american universities in scientific and technological training”, en *European Journal of Education*, París, Vol. 28, N° 1.

Huntington, Samuel 1996 *The clash of civilizations and the remaking of world order* (New York: Simon & Schuster).

Johnstone, Bruce 1998 *Financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms* (Washington: World Bank).

Kells, H. R. 1998 “Sistemas nacionales de evaluación en América Latina”, en *Pensamiento Universitario*, (Buenos Aires) Año 6, N° 7.

Kent, Rollin (comp.) 1996 *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos* (México: FLACSO y Fondo de Cultura Económica).

Kent, Rollin 1998 *Institutional reform in mexican higher education. Conflict and renewal in three public universities* (Washington, D.C.: BID) Mimeo.

Levin de Sborovsky, Diana 1998 “Una estrategia autónoma en el Mercosur: la Asociación de Universidades Grupo Montevideo”, en Rodríguez, Roberto (org.) *La integración latinoamericana y las universidades* (México: Colección UDUAL).

Maasen, Peter 2001 “Different meanings of globalisation in higher education”, en *International Conference* (Cape Town).

Marginson, Simón y Marcela Mollis 2001 “The door opens and the tiger leaps. Theories and reflexivities of comparative education for a global millenium”, en *Comparative Education Review* (Chicago University Press) Vol. 45, N° 4.

Marum Espinosa, Elia 1998 “Las implicaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la educación superior mexicana”, en Rodríguez, Roberto (org.) *La integración latinoamericana y las universidades* (México: Colección UDUAL).

Morin, Edgar 1997 “De la reforme de l’Université”, en *Congres International. Quelle Universite pour demain? Vers une evolution transdisciplinaire de l’Université*, París, Mimeo.

Morosini, Marilia 1998 “Internacionalización de sistemas universitarios. El Mercosur”, en Rodríguez, Roberto (org.) *La integración latinoamericana y las universidades* (México: Colección UDUAL).

Nicolescu, Basarab 1997 *Le projet CIRET-UNESCO. Evolution transdisciplinaire de l’Université*, París, Boletín N° 9-10, Febrero.

Pérez Lindo, Augusto 2000 *A era das mutações, cenários e filosofías de mudanças no mundo* (São Paulo: Editora UNIMPED).

Ribeiro, Darcy 1971 *La Universidad latinoamericana* (Caracas: UCV).

Rodríguez, Roberto (org.) 1998 *La integración latinoamericana y las universidades* (México) Colección UDUAL.

- Rodríguez, Roberto 2001 “La educación superior y el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores”, en *XX Asamblea General de CLACSO* (Guadalajara).
- Rosas, María Cristina 1998 “América Latina: en busca de la integración”, en Rodríguez, Roberto (org.) 1998 *La integración latinoamericana y las universidades* (México) Colección UDUAL.
- Schwarz, Stefanie y Ulrich Teichler (edits.) 2000 *Institutional Basis of Higher Education Research* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).
- Scott, Peter (ed.) *The globalization of higher education* (Lancaster: The Society for Research into Higher Education & Open University Press).
- Silvio, José 2000 *La virtualización de la Universidad* (Caracas: IESAL/UNESCO).
- Sol, Ricardo 1998 “Integración y reforma universitaria en Centroamérica”, en Rodríguez, Roberto (org.) 1998 *La integración latinoamericana y las universidades* (México) Colección UDUAL.
- Sousa Santos, Boaventura de 1994 *Pela mão de Alice. O social e o político na pos-modernidade* (Porto: Afrontamento).
- Sousa Santos, Boaventura de 1995 “Three metaphors for a new conception of law: the frontier, the baroque, and the south”, en *Law & Society Review* (LUGAR) Vol. 29, N° 4.
- Sousa Santos, Boaventura de 2000 *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência* (São Paulo: Cortez Editora).
- Teichler, Ulrich (edits.) 2000 *Higher education research and its relationships to policy and practice* (Oxford: Pergamon).
- Teichler, Ulrich and Jan Sadlak 2000 *Higher education research. Its relationship to policy and practice* (Oxford: Pergamon Press).
- Trindade, Helgio (org.) 2000 *Universidade em ruínas na república dos professores* (Petropolis: Editora Vozes y Cipedes).
- UNESCO 1998 *Panorama estadístico de la Enseñanza Superior en el mundo: 1980-1995* (París: Conferencia Mundial de la Educación Superior) Documentos de trabajo.
- van Vught, Frank (1993) Evaluación de la calidad de la ES: el próximo paso, en Hebe Vessuri, *La evaluación académica*, COLUMBUS, Paris.
- Wallerstein, Immanuel 2001 “Grandeur et declin du tiers-monde”, en *Manière de Voir* (París) N° 55, Janvier-Fevrier.

Notas

1 Estados Unidos tiene más de 14 millones de estudiantes, si se consideran los *Community Colleges*, instituciones de educación superior de corta duración. La Unión Europea cuenta con casi 12 millones, siendo Alemania y Francia los países con mayor matrícula (más de 2 millones cada uno). China y la India también cuentan con megasistemas de más de 5 millones cada uno. Otros países que cuentan con megasistemas son la Federación Rusa (con 4 millones y medio de estudiantes), España y Reino Unido (con cerca de 2 millones cada uno); Canadá (con 2 millones); Japón (con cerca de 4 millones); Filipinas, Indonesia, República de Corea (con algo más de 2 millones cada uno) y Egipto, Irán, Tailandia y Turquía (con poco más de un millón cada uno) (UNESCO, 1998).

2 Los otros países se distribuyen en: sistemas grandes (entre un millón y 500.000 estudiantes: Colombia, Perú y Venezuela), sistemas medianos (entre 500.000 y 150.000 estudiantes: Bolivia, Cuba, Chile, Ecuador), y sistemas pequeños (menos de 150.000 estudiantes: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay).

3 La información de América Latina que se utiliza en esta ponencia se tomó de García Guadilla (1998), y la información para el resto del mundo corresponde a UNESCO (1998). En ambos casos, los datos corresponden a los años 1994-1995.

4 Esto es, con tasas de matrícula de más de 35%, de acuerdo con la clásica clasificación de Martín Trow.

5 Con tasas de matrícula entre 35% y 15%: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

6 Con tasas de matrícula por debajo de 15%: Brasil, Paraguay, México, Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador.

7 Cuba es el país latinoamericano que más ha desarrollado el sector de IES no universitarias. El promedio de matrícula en este sector es de 79%.

8 Que en los países avanzados se realizó en la década de los '80.

9 “(...) el TLC como elección particular de integración macrorregional-multinacional, más que la globalización como una tendencia general, hizo surgir ciertas zonas de coincidencia en torno a problemas específicos. Incidió en el rumbo de una transición y de una reforma inaplazables, habida cuenta de las condiciones nacionales de desarrollo del sistema educativo nacional y de sus disfuncionalidades. Pero no ha sido suficiente para que los tres países ingresen en un marco común de cooperación compartida; tampoco bastó para negociar condiciones equitativas de armonización educativa. El TLC ha sido y

es un tratado comercial. Por ese mismo hecho, el tópico del mercado común de América del Norte depende más de compromisos voluntaristas que de una estructura oficial” (Didou, 2000: 74).

10 Aún cuando sí ha habido importantes estudios de cada experiencia en particular. Véase algunos de ellos en las referencias de esta ponencia.

11 En este sentido, Samuel Huntington (1996) describe una anécdota acerca de un asesor del presidente Salinas, a quien después que le hablara de las experiencias de su gobierno, Huntington le responde: “Es muy impresionante. Me parece que lo que usted básicamente quiere es que México sea un país norteamericano más que latinoamericano”. Y el asesor le responde: “¡Exacto! Eso es precisamente lo que estamos tratando de hacer, pero por supuesto no lo podemos decir públicamente”. Es probable que Huntington describió esta historia porque, de acuerdo con sus hipótesis, el regionalismo económico tendrá éxito solamente si está basado en una civilización común. Sin embargo, a pesar de lo interesante del planteamiento, todavía no existen elementos para estar seguros del mismo.

12 Para mencionar solamente algunas de los últimos años: la mesa redonda realizada en Tokyo, en septiembre de 1997, sobre el tema “Educación Superior, Políticas y Prácticas”; el *symposium* internacional realizado en Kassel, Alemania, en septiembre de 1998, con el tema “Las bases institucionales de la investigación en educación superior: experiencias y perspectivas”.

13 Nos referimos al artículo de la argentina Marcela Mollis y el australiano Simon Marginson (véase Marginson y Mollis, 2001).

14 Por ejemplo los libros *Universidades na penumbra*, coordinado por Pablo Gentili, y *Universidade em ruínas*, coordinado por Helgio Trindade. Este último –al igual que el libro en el cual se inspiró, *The University in Ruins*, de Readings– critica la idea de excelencia, por considerarla vacía de contenido.

15 De Argentina es relevante también señalar la importancia de la creación de numerosos postgrados de maestría en el campo de los estudios de la educación superior.

16 “Los países subdesarrollados tienen necesidades específicas que deben ser protegidas y cualquier tratado al estilo de la Organización Mundial de Comercio inevitablemente dañaría los sistemas educativos de estos países” (Altbach, 2001).

17 Dentro de la modalidad de Universidad Virtual se habían identificado en 1998 cerca de 1.000 instituciones que ofrecían cursos por Internet. Se ha estimado que en Estados Unidos más de 3.000 instituciones ofrecen cursos en línea. Treinta y tres de los Estados de ese país poseen al menos una universidad virtual. Más de un 50% de cursos emplea el correo electrónico como me-

dio de comunicación, y alrededor de un tercio usa la Red para distribuir materiales y recursos de apoyo (Appleberry, 1998; Brunner, 2000). Se prevé que en menos de dos décadas el número de estudiantes en modalidades virtuales será mayor que los de modalidades presenciales tradicionales. Se considera que esta modalidad virtual, por su carácter extraterritorial, invadirá los mercados de los países en todas partes del mundo, y que probablemente competirá con la oferta de las instituciones nacionales.

18 Esta modalidad, como su nombre lo indica, pertenece a importantes conglomerados empresariales que requieren de personal permanentemente actualizado. Informes recientes reportan que el número de universidades corporativas ha crecido de 400 en 1980, a 1.600 en 1999. Esta modalidad está extensamente descrita en Rodríguez (2001).

19 Esta modalidad representa la versión competitiva de lo que es la universidad convencional. Uno de los aspectos que caracteriza a este tipo de universidad es que logra reconciliar el creciente compromiso intelectual con el entorno nacional e internacional, con una adecuada coherencia organizativa y de gestión. Este modelo deriva de un estudio reciente realizado por Burton Clark (1998). En ese estudio, Clark investiga los procesos de transformación de varias universidades europeas (Warwick en Inglaterra; Twente en los Países Bajos; Strathclyde, en Escocia; Tecnológica de Chalmers, en Suecia; Joensuu, en Finlandia), las cuales tuvieron éxito en emprender significativos cambios. Clark extrajo lo que de común tenían las experiencias –muy disímiles– de estas universidades, encontrando, por ejemplo, que todas ellas dieron una gran importancia a la diferenciación en la dimensión organizativa, dentro de una cultura emprendedora orientada a la innovación.

20 Los conceptos de globalización e internacionalización educativa son diferentes pero están dinámicamente interconectados. Globalización educativa es el flujo de conocimiento, valores, ideas, acreditaciones más allá de las fronteras nacionales, teniendo lugar interacciones en espacios extraterritoriales. La internacionalización, por su parte, es una de las maneras en que un país o una institución responde al impacto de la globalización.

21 Kent, refiriéndose al caso mexicano, expresa que mientras los cambios han ocurrido en varios grados en todos los frentes, el más visible es probablemente el conjunto de medidas tomadas por el gobierno para establecer nuevas reglas de gobierno en cuanto a sus relaciones con las instituciones de educación superior. Sin embargo, señala Kent, con respecto a la capacidad técnica y administrativa (y especialmente los sistemas de información y gestión), el récord es menos ambicioso. Si bien las instituciones y el gobierno ahora producen y publican más información que anteriormente, la rendición de cuentas y la toma de decisiones basados en información sistemática, no se han consolidado en las instituciones de educación superior (1998).

22 Considerando las tres categorías básicas de actividades de aprendizaje útiles identificadas por la Comisión de las Comunidades Europeas (2000), ya no es solamente el aprendizaje formal amerita ser acreditado, sino también el aprendizaje “no formal” y el “informal”. Este planteamiento se basa en cuestionar el monopolio que ha tenido la enseñanza formal en acaparar la planificación política, caracterizando los modos de ofrecer educación y formación y determinando la concepción de lo que la gente considera importante. La dimensión de amplitud de “aprendizaje a lo largo y ancho de la vida” hace patente la complementariedad de los aprendizajes formal, no formal e informal.

23 Muchos autores han escrito desde entonces –directa o indirectamente– sobre la idea de universidad, entre ellos Kant, Diderot, Humboldt, Newman, Fichte, Nietzsche, Jaspers, Heidegger, Ortega y Gasset, Durkheim; y en América Latina Andrés Bello, Medina Echavarría y los documentos de la Reforma de Córdoba, entre otros.

El impacto de la globalización y las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe

Francisco López Segrera*

Introducción

Si bien es cierto que no pueden deducirse ni reducirse al impacto de la globalización una variada gama de cambios en los procesos de la educación superior de la región (Brunner, 2001[a] 5), tampoco puede negarse que la globalización –en su dimensión neoliberal, una concepción que combina la ideología de mercado con prácticas propias del mundo de los negocios, y de la obtención de ganancias como objetivo esencial– ha tenido un profundo impacto en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe (ALC) en las dos últimas décadas del siglo pasado y en lo que va del presente siglo XXI (López Segrera, 2001, 40; Didriksson, 2001; Filmus, 1998; López Segrera y Filmus, 2000; González Casanova, 2001; Tedesco, 2000[a] 8).

El sucinto análisis que desarrollaremos en esta ponencia tiene los objetivos siguientes: i) referirnos al impacto de la globalización en las sociedades latinoamericanas y caribeñas en los últimos veinte años; ii) destacar como son necesarios ciertos niveles de equidad social para lograr una educación permanente, para todos y para toda la vida; iii) precisar en forma cualitativa y cuantitativa el impacto de la globalización en la educación superior de la región; y iv) formular distintas propuestas que pudieran no sólo atenuar los impactos negativos de la globalización en el ámbito educativo, sino además producir las necesarias transformaciones de las principales tendencias de la educación superior –expansión cuantitativa, crecimen-

* Profesor Titular (Visitante) Universidad de Salamanca-UNESCO.

to de la privatización, diversificación institucional, restricción del gasto público y diáspora de talentos (Unesco, 1995)– para dar una respuesta adecuada a los principales problemas –inversión pública reducida, cambios en las políticas de los gobiernos, burocratización, rigidez de las estructuras y relaciones con la empresa y la producción– y retos que enfrenta. Entre estos últimos podemos mencionar: la actualización permanente de las competencias de los profesores y de los contenidos educativos, la introducción de redes electrónicas para el aprendizaje, la traducción y el adecuamiento de los principales aportes de las ciencias, la modificación de la gestión de las instituciones en un sentido menos jerárquico y formal, las políticas públicas ad hoc y el propiciamiento del mutuo enriquecimiento entre distintas modalidades de educación (pública-privada) y entre diferentes instituciones educativas (formal, informal y a distancia). En la documentación de la Conferencia Mundial de Educación Superior (1998) convocada por Unesco, se plantearon una serie de sugerencias valiosas para enfrentar estos retos y problemas en la región.

Consecuencias de la globalización para América Latina y el Caribe

A nuestro juicio la globalización es un fenómeno cualitativamente nuevo que se hace posible a partir de la coincidencia en el tiempo de tres procesos interdependientes con su propia lógica interna: la crisis y derrumbe del socialismo real, el neoliberalismo y el desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC). A los efectos de este trabajo, entenderemos por globalización los cambios producidos por estas dos últimas variables en el conjunto de las sociedades y, en especial, en los sistemas de educación superior de ALC.

Podemos afirmar que en ALC se pasó del proyecto cepalino de sustitución de importaciones y fortalecimiento del Estado, a las dictaduras militares y luego al modelo neoliberal para llegar en los '90 a lo que se ha denominado Nuevo Modelo Económico. El drama parece consistir en que, mientras que en los '50, en la era de la CEPAL, existía un sujeto político y social en la región en forma de líderes populistas y un incipiente empresariado industrial que aspiraba a un desarrollo nacional autónomo, desde los '90 esa voluntad política y económica no parece estar tan presente en los sectores empresariales –e incluso políticos– de ciertos países de la región. Es por tanto el Estado nacional el que debe crear la estrategia de desarrollo necesaria e implementar políticas que fortalezcan las empresas nacionales.

La globalización está teniendo un gran impacto en la educación en cinco grandes áreas (Carnoy, 1999: 15-17)

En la organización del trabajo y en los tipos de trabajo que la gente desarrolla. Esto exige un nivel más alto de educación en la fuerza de trabajo y la recalificación permanente en cursos *ad hoc*.

Los gobiernos de los países en desarrollo están bajo la presión creciente de invertir más en todos los niveles educativos para tener una fuerza de trabajo más preparada capaz de producir con técnicas sofisticadas, única forma de competir en un mercado mundial cada vez más globalizado.

La calidad y el nivel de los sistemas educativos está aumentando a nivel internacional. El currículo se torna crecientemente complejo y la educación, en especial la superior, debe entrenar a los estudiantes en el manejo de las nuevas tecnologías y de varios idiomas. Por otra parte, se tiende a exigir cada vez más la rendición de cuentas acerca del manejo de los recursos y de los resultados alcanzados con relación a objetivos predefinidos.

La virtualización de la educación tiende a desarrollarse vertiginosamente con el objetivo de expandir la educación a un menor costo vía la educación a distancia. La educación por Internet tenderá a convertirse en la forma predominante de educación y en especial de educación superior.

Las redes de información globalizadas implican la transformación de la cultura mundial, pero los excluidos de este “orden mundial” luchan contra los valores de esta cultura de la apoteosis del mercado, como se ha observado en las protestas de Davos, Seattle, Praga y en todos aquellos lugares donde se reúnen los “*maîtres du monde*”, los líderes y responsables de las políticas neoliberales y de sus consecuencias. Ellos mismos reconocen que es necesario atenuar estas políticas por sus consecuencias desastrosas para el “Estado de Bienestar” del Norte y para el “Estado de Malestar” que siempre ha prevalecido en nuestra región.

Brunner afirma, que “no es raro que el principal problema o debilidad de la tesis de los ‘grandes efectos’ radique en atribuir a la globalización –como contexto de trasfondo– ser causa inmediata de una variedad de consecuencias en el campo de la educación o de la política educativa, consecuencias que sin duda son de muy disímil origen. Estar en el trasfondo no es causar algo, en efecto. Así, por ejemplo, la descentralización educacional puede obedecer a muy diversas causas y seguir trayectorias nacionales diferentes en distintas sociedades” (Brunner, 2001[b] 9).

Este texto de Brunner, si bien rescata la importancia de lo pluricausal, tiende a disolver un modelo específico en causas y consecuencias de “disímil origen”, cuando a nuestro juicio la variable independiente que explica la desinversión en educación está estrechamente asociada a la victoria del capitalismo financiero en su forma especulativa denominada “globalización neoliberal”.

El modelo neoliberal, en lo que a las universidades se refiere, implica lo siguiente: la universidad contrata con el Estado, con las empresas y con los padres de familia que tienen capacidad de pagar la educación de sus hijos. Todos exigen “niveles de excelencia” en conocimientos y saberes útiles a los mercados, y procuran no rebasar la demanda con sobreofertas de egresados que abatirían los sueldos y empleos. Esta nueva universidad neoliberal tiene una política llamada “hu-

manitaria” mediante la cual fundaciones públicas o privadas ofrecen becas o créditos a los estudiantes pobres que no pueden costearse sus estudios. “Si el concepto de universidad neoliberal pone el acento en lo público y en lo privado, el concepto de capitalismo universitario destaca la transformación de las actividades universitarias en mercancías” (Gonzalez Casanova, 2001: 102). Se piensa en términos de mercado y esto conduce a la creación de las universidades corporativas, en función de las necesidades de las corporaciones, como fue el caso pionero (1950) de la General Motors.

¿Es posible la educación para todos a lo largo de toda la vida sin equidad social?

La educación para todos a lo largo de toda la vida es la propuesta de Unesco para recuperar (o instaurar) el carácter de proyecto democrático de la educación. Esta propuesta –si es que va a trascender a la mera retórica– es incompatible con el proyecto neoliberal. “Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad” (CEPAL-Unesco, 1992).

En la década de los ‘90 la educación en la región recuperó su centralidad, perdida en la década de los ‘80. Los conceptos claves del nuevo enfoque se expresaron en el documento El incremento de la desigualdad en forma de exclusión social influyó negativamente en el desarrollo de los programas educativos en los ‘80 y en los ‘90. De 1980 a 1990 los latinoamericanos por debajo de la línea de pobreza se incrementaron de 37% a 39% en el caso de la pobreza urbana, y del 25% al 34% en el caso de la rural. En 1970 la brecha entre el 1% más pobre y el 1% más rico de la población latinoamericana era de 363 veces, en 1995 aumentó a 417. Según el BID, en los ‘90 se ha producido una extensión de la pobreza a más de 150 millones de latinoamericanos, que equivale a cerca del 33% de la población que percibe menos de dos dólares diarios, mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas de consumo. En 1998, pese a que el PIB creció en un 2,6%, la desocupación en la región aumentó de 7,2% a 8,4%. Junto a esto se observa un decrecimiento de los empleos en el sector formal y el hecho de que en el período 1990-1997 de cada 10 empleos que se crean, 9 de ellos pertenecen al sector informal. CEPAL, en su *Panorama Social de América Latina 2000*, estima que la población en condiciones de pobreza creció de 204 millones en 1997 a 220 millones en el 2000. En América Latina hoy el 5% de la población es dueña del 25% del ingreso nacional, mientras que el 30% sólo tiene el 5% del ingreso nacional (Filmus, 1998; Tedesco, 2000[b] 10; CEPAL, 2000; BID, 2000.; Kliksberg, 2001).

La desinversión en educación en los ‘80 obedeció a la incertidumbre en cuanto a la tasa de retorno futuro de esa inversión y a otros factores. A pesar de un ligero incremento en la inversión en la última década, el nuevo modelo económico (NME) que cristalizó en los ‘90 –caracterizado por el achicamiento del Estado y

su correlato de privatizaciones y reducción del gasto público en aras de la estabilidad macroeconómica, y que ha basado el crecimiento económico en las exportaciones, la desregulación del mercado laboral, y la apertura al comercio y a las finanzas internacionales– ha resultado ser un límite a la potencialidad democratizadora que implican las transformaciones educativas. En primer lugar se observa que, pese al incremento de la inversión educativa en los ‘90, ésta sigue siendo muy baja. Los países de la OCDE invierten per capita 8 veces más que los países latinoamericanos en educación. En nuestra región el gasto anual por alumno por nivel de educación en 1992 fue de \$ 252 dólares, 394 y 1485 respectivamente en las enseñanzas preescolar y primaria, secundaria y superior, mientras que en los de la OCDE estas cifras fueron de 4.170, 5.170 y 10.030. En los países desarrollados el gasto público en investigación y desarrollo como % del PIB oscila entre el 3,0% en el caso de Japón y el 2,5% aproximadamente en otros países; mientras que en América Latina (salvo en los casos de Cuba y Costa Rica, que están en el orden del 1,26% y el 1,25%) no alcanza al 1%. Si en la región no se invierte al menos del 5% al 7% del PIB en educación (educación básica y media y educación superior) y no menos de un 3% en I+D, será difícil cerrar la brecha que se ensancha con respecto a los países desarrollados. Es obvio que estas cifras deben ajustarse a las peculiaridades de cada país.

En resumen, en un escenario donde la autonomía cultural es temprana y la material tardía, en el que “el papel de la educación y del conocimiento en la formación del ciudadano implica incorporar en los procesos educativos una mayor orientación hacia la personalización de los procesos de aprendizaje, hacia la construcción de la capacidad de construir aprendizajes, de construir valores, de construir la propia identidad”, cuando “más que nunca la democratización del acceso al conocimiento y del desarrollo de las capacidades para producirlo es fundamental para la cohesión social” (Tedesco, 2000[b]: 55-56); en un momento en el que las “industrias educativas” –paquetes de software de educación a distancia como Webct, blackboard y “shells” adhoc, videos, teleconferencias y otras modalidades de las tecnologías de educación a distancia– se expanden aceleradamente ocupando una franja cada vez mayor del “mercado” educativo; en un ámbito en el que el acceso a la educación no implica inevitablemente el ascenso social; en un momento en el que la escuela puede y debe desempeñar un papel clave como agente de socialización local, nacional e incluso internacional vía el uso adecuado de la interconexión a través de redes telemáticas y de toda índole; cuando en el debate sobre el acceso al conocimiento se deben tomar en cuenta nuevos factores –la necesidad de educarse a lo largo de toda la vida, la de acceder a los niveles más complejos del conocimiento por vías diversas y no sólo la universitaria, los desafíos que implican a las instituciones educativas las nuevas tecnologías (lo cual hará necesario la transformación permanente de los diseños curriculares), y su imprescindible dominio– es necesario plantearse una nueva reforma de la educación (tanto básica como superior) en América Latina, teniendo en cuenta los li-

neamientos de Unesco, del Informe Delors y de Edgar Morin pero teniendo en cuenta, sobre todo, las especificidades de nuestra.

La educación superior en América Latina y el Caribe

Ya nos hemos referido en la “Introducción” a las principales tendencias, problemas y retos que se observan hoy en la educación superior en la región. Veamos ahora como se manifiestan.

El impacto de la globalización en las IES en ALC ha estado signado, por un lado, por la dialéctica entre tres contradicciones claves: universidad pública versus privada (o administración vs. mercado), autonomía vs. regulación, y producción de conocimientos vs. mera gestión docente. Por el otro, por las distintas percepciones respecto a la educación; a la globalización, ya que unos atribuyen los cambios a un disímil origen minimizando la teoría de los grandes efectos (Brunner), mientras que otros consideran a la globalización como la variable independiente de los principales cambios (Gonzalez Casanova, Tunnermann, Lopez Segrera, Filmus); a las modificaciones que las NTCI generan en el contexto, como el acceso a la información, el acervo de conocimientos, el mercado laboral, la disponibilidad de las NTCI para las IES y la concepción del mundo; y al debate en torno a las posibilidades de transformar radicalmente nuestros sistemas de educación superior a partir de los lineamientos que ofrecen Unesco, distintos Informes de Organizaciones Internacionales (Unesco-Banco Mundial) o de Comisiones de países desarrollados (Attali, Dearing, Boyer, Bricall). Estos últimos Informes, junto a la obra de los principales expertos latinoamericanos y de Burton Clark, John S. Daniel y Guy Neave, parecen sugerir como camino la educación permanente para todos a lo largo de toda la vida, la educación a distancia y la institucionalización de las redes.

La creciente complejidad de los sistemas de ES –su masividad, el vertiginoso crecimiento del sector privado, el carácter de variable clave para el desarrollo de las naciones y sus limitaciones para aggiornarse con relación a la sociedad de la información y el conocimiento– han llevado a los gobiernos a abandonar la posición de *laissez faire* propia de la década de los ‘80 (en la que la privatización era considerada un paliativo a la expansión cuantitativa, sin que se controlase la calidad) y a adoptar una nueva actitud con la formulación de políticas que velen por la calidad mediante la certificación y la evaluación, con el objetivo de conciliar expansión y calidad, sin interrumpir el proceso de desarrollo de las IES privadas, pero sí formulando políticas y confeccionando instrumentos para su control. En este cambio de los gobiernos mucho han influido los documentos y conferencias de Unesco. Ejemplo de esto lo tenemos en la creación de Comisiones Nacionales en varios países –Argentina (CONEAU), México CONAEVA– que, sin limitar la autonomía corporativa de las universidades, las someten a la verifi-

cación y control de pares académicos. Otros ejemplos son los procesos de evaluación conducidos en la Universidad de la República (Uruguay), en Cuba por el Ministerio de Educación Superior de este país (MES) y en la UCV (Venezuela), todos ellos con la asesoría de Unesco-IESALC.

Tal vez el fenómeno nuevo más relevante en lo que respecta a las políticas estatales de ES –junto a las regulaciones vía la evaluación introducidas en la educación privada, a diferencia de lo ocurrido en la década de los ‘80 en que estas IES se beneficiaron de un mercado desregulado– lo constituya la introducción generalizada de regulaciones que establecen la búsqueda de un porcentaje de financiamiento por las universidades públicas. El Estado asigna de un 50% a un 70% de los recursos y las universidades deben obtener el resto de los recursos: competitivamente (optando por diversos fondos), a través del cobro de aranceles y del crédito estudiantil y obteniendo recursos para la investigación de fondos sacados a concurso. En resumen, el financiamiento de la educación superior se ha vuelto más diverso. Parece, por otra parte, haber cristalizado un consenso acerca de que la ES no puede ser considerada únicamente un bien privado supeditado a las fuerzas del mercado. Igualmente, se ha llegado a la conclusión de que las reformas inducidas desde afuera, si no se internalizan y van acompañadas de reformas desde adentro, no convierten a las IES en organizaciones emprendedoras, innovadoras, de mayor calidad y más pertinentes en cuanto a sus funciones básicas.

Si bien es cierto que los sistemas de ES han pasado de la simplicidad y la homogeneidad a la complejidad y la heterogeneidad en la última década, no es menos cierto que del descontrol de los ‘80 se ha pasado a la formulación de políticas que controlan la calidad mediante la evaluación institucional. Es cierto que son políticas incipientes que tal vez aún no marquen una modificación sustancial en cuanto a lo que la transformación de las IES se refiere, pero es sin duda un importante cambio y el prerrequisito para lograr un verdadero cambio cualitativo. La orientación meramente de mercado de muchas universidades privadas, de un lado, y el concepto tradicional de autonomía corporativa, de otro, parecen ser algunos de los principales obstáculos para que se logre este cambio cualitativo. “La apropiación de la universidad por una lógica corporativa es la perversión de la autonomía. La universidad deja de ser una institución de y para la sociedad, para convertirse en una institución de y para los integrantes de la comunidad universitaria” (Lander, 2001: 4).

En resumen, desde principios de los ‘90 hasta el presente, si bien se adoptó ante la expansión cuantitativa y las restricciones fiscales un nuevo marco conceptual provisto, en gran medida, por los aportes teóricos y análisis empíricos de instituciones como Unesco y sus redes de Cátedras UNITWIN y de los investigadores vinculados a ellas, no podemos sin embargo afirmar que estas políticas hayan modificado esencialmente las modalidades de conducción de la ES. Lo que prevalece es una tensión entre los aspectos positivos y negativos del mercado y del

Estado, respectivamente. Junto a esto predominan en ALC las transformaciones inducidas desde fuera a partir de políticas públicas, a diferencia de lo ocurrido con las universidades europeas analizadas por Burton Clark, que se transforman de adentro hacia afuera y donde predomina la innovación en forma de producción de conocimientos nuevos por encima de la mera gestión docente.

En conclusión, un balance de estas políticas en los '90 nos deja un saldo ambiguo, pues los logros del nuevo marco conceptual que propicia la formulación de medidas ad hoc no ocultan la insuficiencia en el diseño de políticas y la falta de profundidad en la implementación de éstas. Esto tiene como resultado que sus efectos sean muchas veces marginales a nivel del sistema.

Con relación a las percepciones sobre la educación, según Latinbarómetro (2000), el 60% de la población de 17 países de AL estima que lo que determina el éxito en la vida es el nivel de educación. Por otra parte, el desafío del contexto deja claro la urgencia por incrementar el acceso a la información vía redes como internet (sólo 15 millones de latinoamericanos tenían acceso a internet en 2000). En el año 2020 el conocimiento se duplicará cada 73 días, lo que conllevará cambios dramáticos en el mercado laboral. En el caso de los países con ingresos más altos, en AL ya se observa un incremento de las profesiones no manuales y un aumento de la demanda de profesionales y técnicos de alta calificación. En estas condiciones, la universidad no parece que pueda mantener el monopolio de la información y el currículo, ni aún de la certificación, ante la explosión de la educación virtual a distancia, que ya comienza a tener una presencia importante en ALC (LatinBarómetro, 2000; Brunner, 2001[a], Brunner, 2001[b]; Silvio, 2000).

Veamos, ahora, el impacto de la globalización en algunos indicadores claves (Tünnermann, 2000[b]: 236-238).

Expansión cuantitativa de la matrícula: los alumnos inscriptos pasaron de 270.000 en 1950 a unos 8.000.000 en 1994. Esto implicó una tasa bruta regional de educación terciaria del 18% en 1994. El 68,5% de la matrícula corresponde a universidades y el 31,5% restante a otras instituciones de educación superior. El mayor porcentaje de matrícula muestra alto predominio de las ciencias sociales (29,2%); las ingenierías, tecnologías y ciencias físicas (19,1%); economía y administración (12,1%); humanidades (11,5%) y ciencias médicas y de salud (11,3%). Los menores porcentajes corresponden a ciencias naturales y matemáticas (5,2%), ciencias agrícolas, veterinaria y pesquería (3,6%).

Multiplificación y diversificación de las instituciones: las IES pasaron de 75 en 1950 a más de cinco mil a mediados de los '90, de las cuales 800 son universidades. Al lado de las universidades han emergido los institutos tecnológicos, las escuelas politécnicas y otras IES de nivel terciario no universitario.

Incremento del personal docente y de los graduados: los docentes aumentaron de 25.000 en 1990 –como ya hemos señalado– a cerca de un millón en

1994. Anualmente egresan 700.000 graduados del sistema postsecundario: el 75% de ellos egresa de instituciones universitarias.

Ampliación de la participación del sector privado: el promedio regional de la matrícula en el sector privado es del 40%. Los países con mayor proporción de matrícula privada son Brasil, Colombia y Chile, a diferencia de lo que ocurre en México, Venezuela y Argentina en que el sector público registra la proporción mayor.

Restricción en el gasto público: la inversión en educación superior en la región, como promedio, equivale al 20,4% de lo destinado al sector educativo, al 2,7% del presupuesto nacional y al 0,8% del PIB. En 1979 los ministros de educación de ALC aprobaron en una conferencia de Unesco en México invertir el 7% del PIB en educación, lo cual no se ha cumplido salvo excepciones. La inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB está en el 0,5% como promedio regional. Unesco recomendó a mediados de los '70 a nuestros países invertir en I y D no menos del 1% del PIB. La inversión de los países de la OECD al respecto es de 2,3% del PIB.

Agenda de cooperación: la tendencia que ha prevalecido es hacia el predominio de la cooperación conforme a la agenda que establece el Norte desarrollado, aunque en los últimos años ha tendido a desarrollarse la cooperación Sur-Sur y la búsqueda de la cooperación con el Norte desde la agenda del Sur. El programa UNITWIN de Unesco, entre otros, es un esfuerzo importante en este sentido.

En un reciente Informe, el BID afirma que la matrícula universitaria de la región ha sido estimada en 7,4 millones de estudiantes, lo cual como proporción de una población potencial de 42,5 millones, equivale al 20,7%. Como se puede apreciar, una tasa "superior al 15%, considerado internacionalmente como el umbral a partir del cual se piensa que la educación superior se encuentra masificada. Los países más avanzados en extensión de la educación superior son Argentina, Venezuela, Costa Rica, Panamá y Chile". Cuba debe añadirse a los mencionados. Según los datos estimados por el BID, mientras que las IES sobrepasan la cifra de 5000, de ellas sólo 800 son propiamente universidades: 500 privadas con 1,5 millones de estudiantes y 300 públicas con la mitad del total de la matrícula equivalente a 3,5 millones de estudiantes. El resto son institutos tecnológicos, centros de capacitación y otras modalidades de educación que oscilan desde "centros de excelencia académica internacional hasta pequeñas organizaciones de calidad y origen cuestionables". Por otra parte, la demanda de cupos universitarios está creciendo un 3% anual, lo que implica duplicar su tamaño de aquí al 2020, en una coyuntura en que "América Latina presenta la mayor escasez relativa de personal con altos niveles de calificación en el mundo" (BID, 2000: 96-98).

Algunos datos a nivel de país muestran el gran incremento de las universidades privadas y las disparidades presupuestarias. En Bolivia, de 47 universidades

14 son públicas y 33 son privadas. De las primeras sólo 10 tienen financiamiento estatal. Hay un total de 195.000 alumnos matriculados —49% mujeres y 51% varones—, el 75% de ellos en las públicas y el 25% en las privadas. Hay 7500 profesores en las universidades públicas y 3000 en las privadas. A esto se añade el proceso de creación de universidades indígenas. En Argentina el presupuesto para la educación superior es de 1.800.000 dólares para las 37 universidades públicas denominadas nacionales, mientras que en Brasil, una sola universidad pública, la USPI, tiene un presupuesto de 1.200.000 de dólares. En Argentina hay 37 universidades públicas y 45 privadas con un total de 1.200.000 alumnos. A estas cifras habría que agregar 4 universidades de las fuerzas armadas. En Venezuela se invierten 2000 millones de dólares en la enseñanza superior. En Perú de un total de 77 universidades, 31 son públicas y 46 privadas. El total de la matrícula es de 415.465 alumnos: de ellos, 245.677 en las públicas y 169.788 en las privadas. Este breve muestreo nos permite ver que, si bien han proliferado las universidades privadas, el grueso de la matrícula se concentra en las públicas (Unesco, 1999; Ministerio da Educacao, 2000; Asamblea Nacional de Rectores, 2001).

La historia de la educación superior en el Caribe inglés y holandés, si bien presenta analogías con la de América Latina y otras áreas del Caribe francés y español, ha seguido una trayectoria específica y singular y un curso histórico diferente que merecería ser analizado en su especificidad.

Conclusiones: prospectiva, estrategias y propuestas de acción

La educación superior del siglo XXI, según Jorge Brovetto, dependerá fuertemente del camino que se adopte entre las dos tendencias que actualmente predominan en los debates y polémicas sobre la educación (2000: 218):

Alternativa N° 1: en un primer escenario se analiza el destino de la educación superior, si se mantienen y se profundizan las medidas propuestas por los organismos internacionales del sector financiero que corresponden a lo que se ha dado en llamar la política del Estado desertor.

Alternativa N° 2: el segundo escenario supone que se otorga una elevada prioridad política a las áreas sociales del Estado y, entre ellas, en particular, a la educación en todos sus niveles y al desarrollo de la ciencia y a la tecnología. Es decir, se adoptan las principales recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la Unesco.

Entre 1996 y 1998 Unesco fue escenario de importantes propuestas para la transformación de la educación superior que constituyen una valiosa brújula:

- *Conferencias Regionales de Educación Superior (noviembre de 1996- marzo de 1998).*

- *El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe.*
- Declaración sobre la Educación Superior en el Caribe.
- Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción (París, 1998)
- Marco de Acción Prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior. (París octubre 1998.)

En *Creando universidades innovadoras. Estrategias organizacionales para la transformación*, Burton R. Clark (2000) define a las universidades innovadoras a partir de estudios de casos europeos (Universidad de Warwick, Inglaterra; Strathclyde, Escocia; Twente, Holanda; Chalmers, Suecia; Joensuu, Finlandia), como aquellas instituciones tradicionales que pasaron de ser esencialmente formadoras de profesionales a ser instituciones modernas con un desarrollo importante en investigación científica y tecnológica, y una actitud y práctica innovadora. La esencia de las estrategias de transformación, según este autor, está dada por cinco elementos comunes en los casos estudiados: la dirección central reforzada; la periferia de desarrollo extendida, traspasando las fronteras universitarias para unirse con grupos y organizaciones externas mediante definiciones transdisciplinarias de los problemas; la diversificación de las fuentes de financiamiento; la transformación del personal docente y de los departamentos en dinámicas unidades innovadoras; y la construcción de una cultura innovadora del trabajo que adopta y promueve el cambio.

Para que en nuestro ámbito latinoamericano y caribeño podamos transformar la educación superior y la sociedad, es necesario transitar de la universidad tradicional basada en métodos tradicionales de enseñanza a la universidad participativa basada en la enseñanza-aprendizaje, llegando a una universidad innovadora con un paradigma moderno de conocimiento. Los contenidos educativos de esta nueva universidad, al virtualizarse, producirán un enorme impacto, en la medida en que no será ya la virtualización de lo vetusto sino de un novedoso curriculum.

Los principios y objetivos que Didriksson propone para la nueva política educativa, que deberían traducirse en un nuevo “pacto educativo”, guardan consonancia con los paradigmas que propone Unesco para el siglo XXI. Ellos son los siguientes: a) educar debe ser tarea compartida del gobierno y de la sociedad; b) la educación deberá ocupar la máxima prioridad pública; c) el aprendizaje es el nuevo paradigma pedagógico para el cambio y la innovación; d) la educación es un factor clave para la reducción de la pobreza; e) la calidad se liga a los procesos, los resultados y el valor social de los conocimientos; f) la educación debe ser pertinente y responder a criterios de igualdad y equidad; g) la educación básica requiere elevar el promedio de escolarización; h) se impone redefinir el papel de la educación superior; i) la labor docente debe profesionalizarse; j) la formación para el trabajo debe proporcionar nuevas habilidades, capacidades y competencias

laborales: k) es urgente redefinir, racionalizar y diversificar la educación superior; e l) el objetivo deberá ser generalizar las capacidades sociales para construir la sociedad del conocimiento.

Para que el paradigma moderno del conocimiento se haga realidad en nuestras universidades (y por ende en nuestras sociedades), es necesario el desarrollo de la universidad innovadora. Ese paradigma moderno tendría, entre otros, los rasgos siguientes: los educadores entregan a los educandos los instrumentos y metodologías para el aprendizaje, los cuales son complementados por estos educandos vía las redes para luego evaluar conjuntamente el aprendizaje educadores y educandos. En la universidad innovadora se construirá en forma conjunta el conocimiento en forma interactiva.

En conclusión, pese a los avances, aún no hemos sido capaces de lograr la cristalización de un nuevo modelo de universidad donde predomine la producción de conocimientos y no su mera transmisión y gerencia. Estamos asistiendo a la crisis de la universidad no sólo en los aspectos de la gestión, el financiamiento, la evaluación y el currículo, sino que es la propia concepción de la universidad la que debemos adecuar a un entorno que, por otra parte, muestra una creciente crisis de identidades y supuestos básicos. Algunos consideran que este déficit de socialización está vinculado a la crisis de la capacidad educadora y socializadora de instituciones tradicionales como la familia y la escuela. El desafío consiste en construir la nueva universidad en este clima de incertidumbre, evitando la victoria de la anomia y el pesimismo. Solo de esta forma podremos construir y desarrollar un futuro de equidad y modernidad para nuestra América, la que va del Bravo a la Patagonia. Estudiar los peligros que acechan y las posibles promesas que podrían transformar la educación superior es una tarea loable, pero lo realmente clave es lograr con políticas y acciones concretas su transformación positiva para construir la educación permanente y la equidad.

Bibliografía

- Altbach, P. 1999 *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century* (Massachusetts, USA: Center for International Higher Education).
- Asamblea Nacional de Rectores 2001 *Resumen estadístico 2000* (Lima, Perú: Dirección de Estadística e Informática).
- Attali, J. 1999 *Diccionario del Siglo XXI* (Barcelona: Paidós).
- Attali, J. et al 1998 *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur* (Paris: Le Monde).
- Banco Mundial 1996 *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial* (Washington D.C.: Banco Mundial).
- BID 1997 *Higher Education in Latin America and the Caribbean* (Washington D.C.: IDB) N° 101.
- BID 2000 *Desarrollo más allá de la economía* (Washington D.C.).
- Boron, A. 1999 *Tiempos Violentos* (Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA).
- Boron, A. 2001 “El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo”, en Seoane J. y E. Taddei (comps.) *Resistencias Mundiales, de Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).
- Brovetto, J. 1996 *Informe final de la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (Caracas: CRESALC/Unesco).
- Brovetto, J. 1998 *El futuro de la educación superior en una sociedad en transformación* (Caracas: OPI/LAC/Unesco) Diálogo N° 25.
- Brovetto, J. 2000 “La educación superior para el siglo XXI”, en Tünnermann, C. y F. López Segrera *La educación en el horizonte del siglo XXI* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 12.
- Brunner, J.J. 1990 *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica).
- Brunner, J.J. 1996 “Desafíos de la globalización para la innovación y el conocimiento”, en *Revista Educación Superior y Sociedad* (Caracas: CRESALC/Unesco) N° 1.
- Brunner, J.J. 1997 “Educación superior, integración económica y globalización”, en *Perfiles educativos* (Mexico) N° 76-77.
- Brunner, J.J. 2000[a] *Educación Superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del 2000* (borrador).

- Brunner, J.J. 2000[b] *Educación: escenarios de futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información* (Santiago de Chile: PREAL).
- Brunner, J.J. 2001[a] “Globalización y el futuro de la educación. Tendencias, desafíos, estrategias” en *Análisis de prospectivas de educación en América Latina y el Caribe* (Santiago: Unesco).
- Brunner, J.J. 2001[b] *Peligro y promesa: educación superior en América Latina* (Santiago de Chile) Borrador para comentarios.
- Brunner, J.J. 2001[c] “América Latina”, en Seminario IESALC-CINDA (Santo Domingo: CINDA-IESALC-INTEC-PUCMM) En CDRom, 18-19 Junio.
- Burton Clark, R. 1986 *The higher education system - Academic organization in cross-national perspective* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press).
- Burton Clark, R. 2000 *Creando universidades innovadoras. Estrategias organizacionales para la transformación* (México D.F.: Coordinación de Humanidades, UNAM).
- Carnoy, M. 1999 *Globalization and educational reform: what planners need to know* (París: IIEP/Unesco).
- CEPAL 1998 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile).
- CEPAL 2000 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile).
- CEPAL-UNESCO 1992 “Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad” Santiago de Chile
- CRESALC/Unesco 1997 *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe* (Caracas: CRESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 5.
- CRESALC/Unesco 1998 *Plan de acción para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe* (Caracas: CRESALC/Unesco).
- Daniel, J. 1998 *Mega-universities and knowledge media: technology strategies for higher education* (London: Kogan Page Ltd.).
- Daniel, J. 2001 *Life in the eternal triangle: access quality and cost* (Washington D.C.: National Association of Independent Colleges and Universities) Annual Meeting, January 30.
- Delors, J. et al. 1996 *La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI* (Madrid: Ediciones Santillana/Unesco).

- Días Barriga, A. 1997 “Financiamiento y gestión en la educación superior de América Latina y el Caribe”, en *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe* (Caracas: CRESALC/Unesco).
- Didriksson, A. 1997 “Reformulación de la cooperación internacional en la educación superior de América Latina y el Caribe”, en *Educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe* (Caracas: CRESALC/Unesco).
- Didriksson, A. 2000[a] *La Universidad del futuro* (México D.F.: CESU, UNAM).
- Didriksson, A. 2000[b] “Tendencias de la educación superior al fin de siglo: escenarios de cambio” en Tunnermann, C. y F. López Segrera *La educación en el horizonte del siglo XXI* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 12.
- Didriksson, A. 2001 *La universidad innovadora* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 14.
- Escotet, M. A. 1998[a] “La educación superior en entredicho”, en *El Correo de la Unesco* (Paris) Septiembre.
- Escotet, M. A. 1998[b] *Manual de Autoevaluación de la Universidad* (Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes) Magister en Dirección Universitaria M.D.U.
- Fava de Moraes, F. 2000 *Educación superior y desarrollo: visiones del futuro*, en López Segrera F. y D. Filmus (coords) *América Latina 2020: escenarios, alternativas y estrategias* (Buenos Aires: FLACSO/Unesco).
- Filmus, D. 1998 “Educación y desigualdad en América Latina en los ‘90: ¿una nueva década perdida?”, en *Anuario social y político de América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: FLACSO/UNESCO/NUEVA SOCIEDAD) N° 2.
- García Guadilla, C. 1997 “El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina”, en *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe* (Caracas: CRESALC/Unesco).
- García Guadilla, C. 1998 *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina* (Caracas: CRESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 2.
- González Casanova, P. 2001 *La universidad necesaria en el siglo XXI* (México D.F.: Era).
- Gorostiaga, X. 2000 “En busca del eslabón perdido entre educación y desarrollo: desafíos y retos para la Universidad en América Latina y el

Caribe”, en Tünnermann, C. y F. López Segrera *La educación en el horizonte del siglo XXI* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 12.

IESALC/Unesco 1998 *Higher Education in the Caribbean* (Caracas).

Kliksberg, B. 2001 *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina* (Venezuela: Imprenta Nacional).

Lander, E. (ed.) 2000 *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales* (Caracas: CLACSO/Unesco).

Lander, E. 2001 *La transformación universitaria* (Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela).

LatinBarómetro 2000 *Encuesta 1999* (Santiago de Chile).

Leite, D. 2000 “Después de la evaluación institucional. ¿Un nuevo diseño para la universidad?”, en *Seminario-taller regional de gestión, evaluación y acreditación* (Buenos Aires: IES-IESALC-FLACSO-OEI-IIIEP).

López Segrera, F. (coord) 1997[a] *Los retos de la globalización* (Caracas: Unesco).

López Segrera, F. 1997[b] “Importancia de la investigación universitaria latinoamericana en un mundo globalizado”, en *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe* (Caracas: CRESALC/Unesco).

López Segrera, F. (ed.) 1999 *El Pensamiento social latinoamericano en el siglo XX* (Caracas: Unesco).

López Segrera, F. 2001 *Globalización y educación superior en América Latina y el Caribe* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 18.

López Segrera, F.; E. Morin, I. Prigogine, J. Bindé et al. 1997 “The representation of displaced identities”, en *Representation et Complexité* (Río de Janeiro: Mendes Editeur).

López Segrera, F. y D. Filmus 2000 *América Latina 2020: escenarios, alternativas y estrategias* (Buenos Aires: FLACSO/UNESCO/TEMAS GRUPO EDITORIAL).

López Segrera, F. y Tünnermann, C. 2000 *La educación en el horizonte del siglo XXI* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 12.

López Segrera, F. y A. Maldonado 2002 *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales* (Cali, Colombia: Unesco, Universidad de San Buenaventura, Boston College).

Maldonado, A. 2000 *Where the perils and promises are* A-104 Educational for national development: theory for informed action, Center for International Higher Education. Boston College, Massachusetts.

- Mayor, F. y J. Bindé 1999 *Un monde nouveau* (Paris: Editions Odile Jacob/Unesco).
- Mayorga, R. 1997 *Cerrando la brecha*. División de programas Sociales. BID-Washington D.C.
- Ministerio da Educação 2000 *Resultados y tendencias da educação superior no Brasil* (Brasilia: INEP) Junio. Es correcto así pues esta en portuges
- Mollis, M. 2000 “La evaluación de la calidad universitaria en Argentina”, en *Seminario-taller regional de gestión, evaluación y acreditación* (Buenos Aires: IES-IESALC-FLACSO-OEI-IIIEP).
- Mollis, M. y E. Bensimón 2000 “Crisis, calidad y evaluación de la educación superior desde una perspectiva comparada: Argentina y Estados Unidos”, en *Seminario-taller regional de gestión, evaluación y acreditación* (Buenos Aires: IES-IESALC-FLACSO-OEI-IIIEP).
- Morin, E. 2000[a] *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro* (Caracas: IESALC/Unesco).
- Morin, E. 2000[b] “Réforme de la pensée et l'éducation au XXIe siècle”, en Bindé, J. *Les clés du XXIe siècle* (París: SEUIL/Unesco).
- Neave, G. 2001 *Educación superior: historia y política* (Barcelona: Gedisa).
- Nettleford, R. 1998 “Universities: mobilising the power of culture, a view from the Caribbean”, en *Higher education in the Caribbean* (Caracas: IESALC/Unesco).
- Olsson, Berit 1995 “The power of knowledge: a comparison of two international policy papers on higher education”, en Buchert, L. y K. King (eds.) *Learning from experience: policy and practice in aid to higher education* (The Hague, The Netherlands: CESO) Paperback N° 24.
- PNUD 1998 *Informe sobre desarrollo humano 1998* (Madrid: Mundi-Prensa).
- Prera, A. 1998 “La cultura de paz, un nuevo contrato moral de la sociedad”, en López Segrera, F. (ed.) *Los retos de la globalización* (Caracas: Unesco-Unidad Regional de Ciencias Sociales) 2 vols.
- Prigogine, I. 1996 *La fin des certitudes* (París: Odile Jacob).
- Rodríguez, R. 2000 “La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional de fin de siglo”, en *Trayectorias* (Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León) Año 2, N° 3, Mayo-Agosto.
- Seoane, J. y E. Taddei 2001 (comps.) *Resistencias mundiales, de Seattle a Portoalegre* (Buenos Aires: CLACSO).

Silvio, J. 2000 *La virtualización de la universidad* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 13.

Tedesco, J. C. 1983 *Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América Latina* (París: Unesco).

Tedesco, J. C. 1995 *El nuevo pacto educativo* (Madrid: Anaya S.A.).

Tedesco, J. C. 1998 “Desafíos de las reformas educativas en América Latina”, en *Propuesta educativa* (Buenos Aires: FLACSO/Argentina-Editorial Novedades) N° 19.

Tedesco, J. C. 2000[a] “Universidad y sociedad del conocimiento”, en *Seminario-taller regional de gestión, evaluación y acreditación* (Buenos Aires: IES. IESALC-FLACSO-OEI-IIIEP).

Tedesco, J. C. 2000[b] *Educación en la sociedad del conocimiento* (Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica).

Tünnermann Bernheim, C. 1995 “La educación permanente y su impacto en la educación superior”, en *Nuevos documentos sobre educación superior* (París: Unesco).

Tünnermann Bernheim, C. 1997 *Los derechos humanos: evolución histórica y reto educativo* (Caracas: Unesco).

Tünnermann Bernheim, C. 1998 *La educación en el umbral del siglo XXI* (Caracas: CRESALC/Unesco) Colección Respuestas, N° 1.

Tünnermann Bernheim, C. 1999 *Historia de la universidad en América Latina* (Caracas: IESALC/Unesco).

Tünnermann Bernheim, C. 2000[a] *La educación superior y los desafíos del siglo XXI* (Managua: Fondo Editorial Cira).

Tünnermann Bernheim, C. 2000[b] *Universidad y sociedad* (Caracas: Comisión de Estudios de Postgrado, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela/Ministerio de Educación, Cultura y Deportes) Colección Temas y Autores.

Tünnermann Bernheim, C. 2001 *La educación superior según el Informe del Banco Mundial y Unesco* (Managua) Borrador inédito, Mayo.

Tünnermann Bernheim, C. y F. López Segrera 2000 *La educación en le horizonte del siglo XXI* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 12.

Unesco 1994 *Textos fundamentales* (París: Unesco).

Unesco 1995 *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior* (París: Unesco).

Unesco 1997[a] *Consolidated Declarations and Plans of Action of the Regional Conferences on Higher Education held in Havana, Dakar, Tokyo and Palermo. Retained Lessons* (París: Division of Higher Education).

Unesco 1997[b] *Anuario Estadístico 1996* (Mariland, Estados Unidos: Unesco & Bernan Press).

Unesco 1998[a] *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior* (París) Documentos varios, Octubre.

Unesco 1998[b] *Informe Mundial sobre la Ciencia 1998* (París: Santillana/Ediciones Unesco).

Unesco 1999 *Anuario estadístico* (Paris).

Unesco 2000[a] “Propuestas Preliminares sobre el Proyecto de Estrategia a Plazo Medio para 2002-2007 (31C/4) y el Proyecto de Programa y Presupuesto para 2002-2003 (31 C/5)”, en *Documento 160 EX/5* (París: Unesco) Parte III.

Unesco 2000[b] *World Education Report. The right to education. Towards education for all throughout life* (Paris: Unesco).

Unesco 2000[c] *Informe mundial sobre la comunicación y la información* (Paris: Unesco-CINDOL).

Unesco 2000[d] *El derecho a la educación* (Paris: Grupo Santillana/Unesco).

Unesco 2000[e] *World Culture Report* (Paris: Unesco).

Unión de Universidades de América Latina 2000 *Historia de las universidades en América Latina* (México D.F.) Colección UDUAL, Tomos I y II.

Vecino, F. 2000 “La educación superior en Cuba: experiencias, retos y proyecciones”, conferencia especial dictada *Segunda Convención Internacional de Educación Superior UNIVERSIDAD 2000* (Habana)

Vessuri, H. 1998[a] “La pertinencia de la enseñanza superior en un mundo en mutación”, en *Perspectivas* (Ginebra: Oficina Internacional de Educación) vol. XXVIII, N° 3, septiembre.

Vessuri, H. 1998[b] “La investigación y la universidad en América Latina”, en *Diálogo* (Caracas: OPI/LAC/Unesco) N° 25.

Wallerstein, I. 1998 *Después del liberalismo* (México: Siglo XXI).

Wolfensohn, J. D. 1997 “Prefacio”, en *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* (Washington D.C.: Banco Mundial).

Wolfensohn, J. D. 1998 *La otra crisis* (Washington D.C.: Banco Mundial) Discurso ante la Junta de Gobernadores.

World Bank 1992 *Access, quality and efficiency in caribbean education: a regional study. Population and human resources division* (Washington D.C.: Dept. 3, Latin American and the Caribbean, World Bank).

World Bank 1994 *Higher education. The lessons of experience* (Washington D. C.).

World Bank 2000 *Higher education in developing countries: peril and promise* (Washington D.C.)

Yarzabal, L. 1999 *Consenso para el cambio en la educación superior* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 9.

Yarzabal, L.; A. Vila y R. Ruiz (edits.) 1999 *Evaluar para transformar* (Caracas: IESALC/Unesco) Colección Respuestas N° 10.

*Actores y políticas en la educación superior mexicana:
las contradicciones del pacto
de modernización empresarial*

Hugo Aboites*

En México, como en otros países latinoamericanos, se cumplen veinte años del inicio de toda una nueva época de la educación superior. El cambio arranca desde mediados de los '80 con la modificación del pacto que sustentaba el proyecto de nación y de educación vigente durante casi un siglo y su sustitución por una nueva propuesta de nación y de proyecto educativo. El proyecto nacionalista, revolucionario, que reivindicaba la educación como parte del patrimonio social y como derecho de las clases mayoritarias, cede ahora el paso a un nuevo acuerdo, nuevos actores y a un nuevo discurso sobre la educación.

Un nuevo pacto para la educación superior

Se trata de un discurso cuyos ejes son calidad, evaluación, eficiencia, productividad, pertinencia y excelencia, y que refleja, más que una preocupación y búsqueda del mejoramiento educativo, el cambio radical en la orientación y en las bases sociales que sustentan el proyecto de Educación Superior. Se trata de un nuevo pacto que incluye hasta acuerdos firmados, y que toma el lugar del acuerdo anterior. La definición del rumbo de la Educación Superior ya no surge de un proyecto de nación que concebía a la educación como parte central del patrimonio social y sustento sólido del desarrollo, sino de las necesidades empresariales

* Doctor en Educación. Profesor/Investigador del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

más crudas en el marco de un proyecto de inserción en la economía globalizada. De la conducción enmarcada en la autonomía y una cierta democracia interna en las instituciones se pasa ahora a un proyecto de funcionarios y empresarios junto con sectores académicos clave. Este nuevo acuerdo (Aboites: 2001[a], 2001[b]), se puede presentar, de manera resumida, en tres grandes rubros.

1. El Estado acuerda con los grandes dirigentes del sector educativo privado y empresarios nacionales y extranjeros, en primer lugar, la reducción de la participación del sector público en la educación y la redefinición de su papel para dedicarse primordialmente a funciones y áreas estratégicas. En concreto, el Estado reduce el financiamiento a las instituciones públicas, propicia el crecimiento de la educación privada y se convierte en impulsor de una estructura de certificación de la calidad que regule ese crecimiento. Por otro lado, se ocupa de áreas educativas que serían poco redituables para la educación privada pero que siguen siendo indispensables para el desarrollo del país. Estas áreas estratégicas van desde el financiamiento especial a algunas de las universidades públicas más importantes, hasta el impulso a la educación técnica a nivel medio superior y superior. También de carácter estratégico son los programas selectivos de financiamiento para instituciones, laboratorios, carreras profesionales y dependencias consideradas de primera importancia. El apoyo al surgimiento de las estructuras y centros de evaluación, la creación de todo un nuevo subsistema de universidades tecnológicas y de los programas de carreras “cortas” en las universidades tradicionales (Técnico Superior Universitario y de Profesional Asociado), la creación de toda una nueva generación de escuelas técnicas de nivel medio superior y los programas de financiamiento público por concurso como el PROMEP (Programa de Mejoramiento del Profesorado) y FOMES (Fondo de Modernización de la Educación Superior), ejemplifican esta parte del acuerdo a cargo del Estado.

2. Una segunda parte del acuerdo consiste en que el Estado admite la participación directa del sector educativo privado y de los empresarios nacionales y extranjeros en la conducción de la educación superior pública. Esta forma de co-conducción empresarial-gubernamental se plantea en todos los niveles de la educación superior, desde instituciones concretas (como ocurre con el Consejo Directivo de las Universidades Tecnológicas) hasta en el ámbito nacional (empresarios en la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, CONPES), pasando por el impulso a las vinculaciones universidad-empresa nacional y extranjera, los convenios de formación de personal de las empresas, el uso de laboratorios y personal universitarios en proyectos para la industria, y el surgimiento de instancias parainstitucionales (fundaciones universitarias). El acuerdo también incluye la docencia universitaria a cargo de personal de empresas en universidades, la participación de académicos en las corporaciones industriales y la integración de los empleadores como parte de los jurados de los exámenes profesionales. Se impulsa

también que sean directamente los empresarios quienes participen en el diseño de los planes y programas de estudio y en la determinación de los criterios y exámenes para la admisión a la educación media superior y superior públicas, a través de mecanismos y exámenes de selección como los que diseña un organismo privado, el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, A.C. (Ceneval).

3. Un tercer rubro del acuerdo implica proceder a una completa reorientación “empresarial” del proceso educativo superior en las universidades públicas. Esto es algo que incluye desde la adopción del criterio de “pertinencia” en las carreras y estudios profesionales (es decir, énfasis en las competencias laborales), hasta un cambio radical del “tono” institucional, con la introducción de valores como la competencia, la homogeneidad y la retribución monetaria (*merit pay*) como elementos claves del mejoramiento académico. Ello se traduce en la competencia entre académicos por alcanzar los estímulos económicos, la competencia entre estudiantes por alcanzar algunas de las becas o premios, y una definición única y básica del conocimiento indispensable y necesario en cada profesión.

Para el Estado y para la clase política gobernante, los tres componentes de este acuerdo representan la posibilidad de desembarazarse –por lo menos en parte– de un gasto social que es visto como un voluminoso lastre en una etapa de adelgazamiento del Estado y de saneamiento de las finanzas públicas. En México, el gasto educativo equivale en términos gruesos a casi el 25% del presupuesto federal.

Para el sector privado educativo nacional y extranjero, este acuerdo representa la posibilidad ahora concreta de acceso a un segmento del mercado educativo que era antes monopolio del Estado educador, gracias a la apertura comercial de la educación mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por otra parte, para los empresarios nacionales y extranjeros significa la posibilidad de acceder con un costo muy bajo a la infraestructura y a los servicios del personal de investigación de la universidad pública, y, mediante su intervención directa e indirecta en la conducción de las universidades, convertir a estas instituciones en el semillero de una nueva fuerza de trabajo imbuida de los valores empresariales, competitiva, eficiente y seleccionada a lo largo de toda su formación.

Nuevos actores y políticas

Un acuerdo dotado de la amplitud y profundidad como el arriba descrito no es sólo una redefinición o ‘ajuste’ de políticas educativas, es sobre todo una profunda transformación del Estado en el ámbito de la educación y, dada la gran importancia que esta tiene en el balance de fuerzas sociales, del Estado en general. Paradójicamente, todo esto ocurre, sin que existan cambios legales específicos

que los sustenten, como una reforma por la vía de los hechos. Así, aparecen ahora en primera fila, aunque sin el sustento formal del Congreso, protagonistas de la educación que hasta hace relativamente poco habían actuado sólo a través de la mediada y no siempre exacta representación que de sus intereses hacían políticos y burócratas. Su presencia cada vez más directa y, por tanto, políticamente más poderosa, representa una presión inédita en la historia reciente de la educación mexicana, sobre las políticas educativas y sobre el Estado mismo. Este pierde un tanto importante de su capacidad de mediar y generar consensos sociales amplios en torno a la marcha de la educación, sobre todo cuando, como se intenta mostrar en este escrito, genera un proyecto sumamente contradictorio, incapaz de alcanzar metas tan elementales, como las de calidad y ampliación que reivindican como motivo de su presencia estos nuevos actores de la educación.

Acuerdos anteriores, como el de 1980 que estableció la autonomía universitaria a nivel constitucional (Art. 3º) y reconoció (pero también acotó) a los sindicatos universitarios de académicos y demás personal universitario, no sólo pasaron rigurosamente por el trámite de cambios legales ante el Congreso de la Unión, sino que reforzaron la definición de que los actores fundamentales de la educación superior debían seguir siendo las burocracias universitarias y gubernamentales. Mantuvieron así los acuerdos de fondo sobre la educación superior que caracterizan la definición del Estado durante la primera mitad del siglo XX. El reconocimiento legal de los trabajadores universitarios en los años '80, resultado del explosivo crecimiento en el número e influencia nacional de los sindicatos de académicos y trabajadores administrativos y manuales durante la década previa, fue un evento que podía haber sido aprovechado para configurar formalmente un nuevo actor en la educación superior y habría significado la incorporación de un actor clave en el desarrollo futuro de la educación. Sin embargo, más allá de reconocer formalmente su existencia no se le permitió una participación significativa en el rumbo de la educación superior. Tampoco los estudiantes, que ya desde los años '20, década de la primera autonomía, habían conseguido espacios importantes en la marcha de las instituciones y que tuvieron una fuerte presencia en el movimiento estudiantil de 1968, fueron admitidos a un nivel directo y nacional de conducción de la educación superior.

Por eso es tan importante que en el caso del empresariado sí ocurra un rompimiento de fondo con aquella definición previa de Estado, a pesar de que ni siquiera constituye un participante directo del proceso educativo a nivel superior. Yendo aún más lejos, el nuevo acuerdo que se construye en los años '90 contradice incluso la idea misma de autonomía universitaria, al crear un Sistema Nacional de Educación Superior de carácter público-privado e incorporar como actores a nivel nacional y en muchos casos a nivel institucional al empresariado. La alianza de las burocracias gubernamentales con el empresariado constituye un cambio trascendental de definición que, además, está teniendo la capacidad de subordinar y desplazar a las burocracias institucionales. Los programas de financiamiento condicionados a la realización de cambios específicos, han hecho que las bu-

rocracias institucionales cedan en parte importante el ámbito de relativa independencia que les daba anteriormente la autonomía.

Últimamente, además, las directivas institucionales no han tenido inconveniente en subordinarse de manera corporativa a la dirección gubernamental-empresarial, ni en dar su aval expreso a la voluminosa y detallada agenda que traduce a políticas educativas concretas y a plan de gobierno las partes centrales del nuevo pacto Estado-empresarios¹. Así, en noviembre de 1999, en medio de la huelga estudiantil más larga de la historia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) generada por los cambios universitarios con orientación empresarial, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) aprueba el documento *La Educación Superior hacia el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo* (2000), que define el itinerario a recorrer por la educación superior mexicana durante la primera parte del nuevo siglo, hasta el año 2020. Es un documento que constituye una verdadera carta de rendición no sólo de las burocracias universitarias, sino de la idea de que la universidad pública siga siendo el protagonista fundamental de la educación superior del país, margina completamente a los sindicatos universitarios y se mueve en un marco muy diferente al de derechos y proyecto de Nación que alentó fuertes corrientes dentro de la educación universitaria. Las necesidades empresariales (competencias laborales), los desafíos de la competitividad internacional se vuelven ahora las referencias fundamentales.

En ese texto se establece, por ejemplo, “que todas las IES (Instituciones de Educación Superior), principalmente las públicas, deberán establecer límites a la matrícula escolarizada” (ANUIES, 2000: 198. Nuestra cursiva). Allí mismo se consolida la idea de un Sistema de Educación Superior (sin el adjetivo de “pública”) que trata de manera indiferenciada a las instituciones públicas y privadas, con lo que se apunta claramente a que el reparto de los recursos del Estado sea también indiferenciado². Se incorpora también la idea de una coordinación única para el Sistema de Educación Superior, a cargo de funcionarios de gobierno, rectores de universidades públicas y rectores de universidades privadas y representantes empresariales (ANUIES, 2000: 251; se acepta la vinculación universidad-empresa; el fortalecimiento de las estructuras de evaluación restrictiva; se abre paso al aumento de colegiaturas a los estudiantes y se les plantean nuevos requisitos y, tal vez lo más importante, se establece como la visión oficial de la universidad mexicana aquella que se deriva del horizonte de la globalización y la competitividad internacional.

Aunque ha transcurrido apenas poco más de una década desde el inicio de este fundamental cambio de curso en la educación superior mexicana, ya es posible distinguir con toda claridad una serie de rasgos muy sólidos que muestran el significado concreto que ya está teniendo este nuevo proyecto. En concreto, el nuevo acuerdo respecto de la educación superior mexicana está generando contradicciones sumamente importantes, que cuestionan de fondo la eficacia y validez de semejante pacto.

Las principales contradicciones

El acuerdo empresarial-gubernamental impide que la educación superior responda a las necesidades de ampliación de matrícula y número de egresados que tiene la sociedad

La restricción de la acción educativa del Estado y el traspaso de esa responsabilidad al sector educativo comercial han venido creando un estancamiento estructural de la educación superior en México.

La educación superior creció a una tasa del 250% durante la década de los '70. Este puede parecer un crecimiento desmedido, pero no lo es si se tiene en cuenta que en esa época México era un país con una población total de más de cincuenta millones pero prácticamente carente de educación superior: en 1970 la matrícula de licenciatura era de menos de un cuarto de millón de estudiantes, y la llamada "masificación incontrolada" apenas significó llegar a menos de tres cuartos de millón (731,2 mil) (ANUIES, 2000: 228). Es decir, un crecimiento apenas suficiente como para sentar las bases de un sistema de educación superior amplio y capaz de responder a las necesidades sociales, políticas y de desarrollo de México en un nuevo contexto mundial. Sin embargo, apenas iniciado este arranque, a principios de los '80 y como una manera de comenzar a dismantelar el anterior acuerdo, el Estado decidió retirar drásticamente su apoyo a la educación superior pública y con esto frenar abruptamente el desarrollo de la educación superior en general en el país³. De 1980 a 1985 "la tasa de crecimiento fue de 5,6% anual y en la segunda mitad de la década descendió a 2,1%, es decir, se empató con el crecimiento demográfico de la demanda potencial" de la educación superior (Rodríguez, 1995: 35). De tal manera que, como puede verse en el Cuadro 1, el ritmo de crecimiento de 250% de la educación pública durante la década de los '70 cayó a 40,8% en los '80 y, todavía peor, a 23,5% en los '90.

Cuadro 1

Evolución real de la Educación Superior en México a nivel de Licenciatura 1970-2000 (en miles) (opción restrictiva)

	A Pública		B Privada		A+B Total	
1970	180,2		28,7		208,9	
1980	632,3	(250,9%)	98,8	(244,3%)	731,1	(250,0%)
1990	890,4	(40,8%)	187,8	(90,1%)	1078,2	(47,5%)
2000	1100,0	(23,5%)	459,0	(144,4%)	1559,0	(44,6%)

No incluye Escuelas Normales. Los porcentajes entre paréntesis representan el incremento dentro de cada columna o modalidad (pública/privada/global) respecto de la década inmediata anterior. Los datos (ANUIES, 1999: 227) cubren hasta el año 1999; las cifras del 2000 se estiman a partir del desarrollo anterior.

Este planteamiento expresa claramente la decisión de Estado de no convertir a la educación superior en uno de los ejes fundamentales del desarrollo social y económico del país. No al menos si lo entendemos en el sentido de la creación de una base amplia y diversificada del conocimiento a nivel nacional y materializada en numerosos egresados. Es una decisión que ahora cumple ya veinte años pero que, además, se pretende que dure por lo menos otras dos décadas. En efecto, la propuesta de desarrollo hacia el 2020 significa un ritmo de expansión como el de los '80, es decir, de alrededor del 40% cada diez años⁴. Estos cuarenta años de restricción, sin embargo, no se reconocen como tales porque, se insiste, la educación superior es algo que corresponde a la sociedad toda (eufemismo por educación privada). La educación comercial, sin embargo, en sus primeros veinte años de expansión demostró claramente su incapacidad para reemplazar la responsabilidad del Estado en la educación superior. Como se ve en el Cuadro 1, en veinte años esta modalidad apenas logró aumentar en 360,2 miles el número de lugares.

¿Qué habría ocurrido si no se hubiera decidido restringir la matrícula en la educación superior pública a principios de los '80? ¿Cuál sería la situación actual y las perspectivas para el futuro? Es decir, ¿qué habría pasado si se hubiera optado por mantener un modesto dinamismo de crecimiento que permitiera contar con un sistema moderno de educación superior, que los reducidos niveles de matrícula de décadas previas?. Para esto, por cierto, no se requería mantener tasas de crecimiento de 250% cada diez años como en los '70, sino que habría bastado un más modesto 150%. Tasa que, además, es exactamente la misma que caracterizó el desarrollo de la educación privada durante los '90 y cuya expansión ciertamente no ha provocado el desgarrar de vestiduras que, en el caso de la educación pública, todavía hoy suscita lo ocurrido en los años '70.

De haberse tomado el camino de continuar de manera moderada la expansión de la educación superior, hoy, al comienzo del siglo veintiuno, México sería un país con un amplio sustrato de una población joven y en edad productiva dotada de conocimientos superiores. Es sabido que esto tiene un impacto directísimo en la salud, las expectativas de educación, ingreso y madurez política de la población actual y en las siguientes generaciones, y es hoy una de las condiciones indispensables para la búsqueda de alternativas soberanas de desarrollo en el nuevo contexto mundial. El Cuadro 2 muestra cuál sería ese escenario, incluyendo el crecimiento explosivo de la educación privada.

Cuadro 2

***Evolución hipotética de la Educación Superior a nivel de Licenciatura
(en miles) (opción de crecimiento de la ES pública)***

	A Pública		B Privada		A+B Total	
1970	180,2		28,7		208,9	
1980	632,3	(250,9%)	98,8	(244,3%)	731,1	(250%)
1990	1580,8	(150%)	187,8	(90,1%)	1768,6	(141,9%)
2000	3951,9	(150%)	459,0	(144,4%)	4410,9	(44,6%)

No incluye Normales. Los porcentajes entre paréntesis muestran el crecimiento de cada modalidad en la década inmediata anterior. En la educación privada no se plantea crecimiento hipotético alguno: se muestran las cifras y proporciones reales de crecimiento según aparecen en el Cuadro 1. Los datos-base para las estimaciones son los mismos que los utilizados para el Cuadro 1 (ANUIES, 1999: 227).

Como puede verse en el Cuadro 2, hoy el país no tendría 1,6 millones de matrícula en licenciatura, sino 4,4 millones. Esta cifra representa una cobertura del 44,8% del segmento de edad correspondiente (actualmente la cobertura es apenas superior al 17%). De no haberse extinguido su dinamismo inicial, la educación pública podría haber generado casi un millón y medio más de espacios en dos décadas, en claro contraste con el pobre resultado que significa el aumento realmente alcanzado, que fue de menos de medio millón (467,7 mil) en el número de lugares disponibles.

La decisión tomada a principios de los '80 significó que millones de jóvenes no tuvieran acceso a la educación superior pero, sobre todo, significó la creación de un déficit ahora extremadamente difícil de remontar en el número de egresados. Si en 1990 el número total de graduados de nivel licenciatura en la educación superior en México era de 2,2 millones (7,4 de la población adulta) (Muñoz y Suárez Zozaya, 1995: 18), en 1994 ese número había aumentado a 2,8 millones, es decir, 7,9% de la población adulta (24-64 años) (ANUIES, 2000: 219, 228). Si se hubiera optado por continuar durante los '80 y los '90, así sea de manera modesta, con el dinamismo de expansión que venía de los '70, se puede estimar que el número total de egresados para el año 2000 habría sido substancialmente mayor, de alrededor de 6,2 millones⁵. Esto habría representado casi el 15% de la población adulta (14,9 por ciento) con educación superior⁶. Y con esto México estaría ahora en los niveles de Australia y Canadá en lo que respecta a adultos con educación superior, y no a medio camino, como se muestra en el Cuadro 3⁷.

Cuadro 3

***Población adulta (25-64 años) con educación universitaria
y de tercer nivel no universitaria (en porcentajes)***

	Educación Universitaria	Educación Técnica de Tercer Nivel (no Universitario)	TOTAL
Australia	13,0	10,0	23,0
Canadá	17,0	29,0	46,0
Estados U.	24,0	8,0	32,0
México	7,9	---	7,9
Turquía	7,0	---	7,0

Fuente: OECD (1996: 35). El dato de México (que no aparecía originalmente en el cuadro) se obtuvo de las fuentes antes señaladas en el texto. En 1994 México apenas iniciaba un programa de formación técnica de tercer nivel (Universidades Tecnológicas).

Por otro lado, hay datos suficientes para pensar que tampoco a futuro la educación privada podría reemplazar el papel del Estado respecto de la educación superior. Hacer descansar en la educación privada la expansión de la educación superior es una estrategia que olvida el hecho de que la educación pública gratuita tiene una enorme población potencial y que la expansión de la educación privada –por vigorosa que sea en este momento– está fuertemente limitada por la aguda desigualdad y por los bajos ingresos de las familias a nivel nacional. Según Boltvinik (2001: 38), el decil más alto en ingresos de la población mexicana, con 10 millones de habitantes y poco más de 2 millones de hogares, concentra el 46,8% del ingreso nacional. Esto significa que los 1,1 millones de jóvenes que pertenecen a las familias de este estrato no tienen dificultades para pagar el costo de la educación privada, pues quienes allí se ubican tienen un ingreso promedio de casi noventa mil pesos mexicanos mensuales, equivalentes a poco más de 9 mil dólares estadounidenses (9,25 pesos por 1 dólar).

Cuadro 4

Ingresos por deciles (estimados al año 2002)

Deciles	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Ingresos globales en cada decil (miles de millones de pesos)	53	101	141	170	215	289	338	433	663	2,113
Ingreso promedio de cada familia por decil (en miles de pesos)	2,0	4,2	5,9	7,0	9,0	12,0	14,0	18,0	27,6	88,0

Fuente: Boltvinik (2001: 38). Cifras en pesos mexicanos. La población total de México (Censo 2000) se contabilizó en 97 millones. Por tanto, en el año 2002 es posible estimar que cada decil comprende alrededor de 10 millones de habitantes.

Un nivel tan alto de ingresos como el del decil X, sin embargo, no se repite en los restantes. Como se puede observar, ya entre el decil X y el IX se percibe una brusca caída en los ingresos, misma que se acentúa aún más respecto de los restantes. Aún en el noveno decil, a pesar de que cuenta con ingresos importantes, sólo la parte de las familias que está por encima del ingreso promedio de ese segmento es capaz de afrontar el gasto que representa el acceso a la educación privada⁸. Esto significa una cifra de poco más de medio millón de jóvenes. Si a estos se les suma el millón cien mil del decil X, esto representa una clientela potencial de aproximadamente un millón 650 mil para la educación privada. Esta cifra puede ser menor porque en las estimaciones anteriores se asume que todas las personas de estos deciles irán a la educación superior. De cualquier manera es una cifra que no va a aumentar significativamente en el futuro, si se tiene en cuenta el estancamiento demográfico en que ha entrado el país⁹ y las tendencias a una mayor polarización del ingreso y a un mayor crecimiento de la población con menores recursos.

De tal manera que se puede decir que, si la educación privada continúa con un aumento similar al de los últimos años (alrededor del 150%), en aproximadamente doce años habrá agotado su matrícula potencial. Para esas fechas la educación pública a nivel licenciatura, suponiendo que lograra alcanzar el ritmo de 40% implícito en la propuesta oficial, apenas habrá alcanzado un nivel de matrícula superior a 1.500 millones, y la población total en la educación superior sumará, junto con el millón 650 mil de las instituciones privadas, poco más de tres millones. Habrá así 3,2 millones inscritos en la educación superior para el 2010-2012, cifra equivalente a una cobertura de alrededor del 30% de la población en ese segmento de edad. Esto simple y llanamente significa que dentro de una década el país estará alcanzando en promedio una cobertura que será todavía inferior a la que ya hoy existe en la Ciudad de México¹⁰ y en la zona urbana de la ciudad de Guadalajara.

Se habrá llegado, además, a una situación de estancamiento: la educación privada ya no podrá crecer más, y la pública, habiendo sido cuidadosamente estructurada para crecer sólo de manera restringida, difícilmente podrá generar un nuevo dinamismo de crecimiento en la matrícula¹¹. Será una situación peor que la actual, porque se habrán perdido otros diez años más de oportunidades de ampliar sustancialmente la matrícula en la educación superior. Diez años más tarde, en el 2020, la situación será todavía peor.

Ya desde ahora es posible llegar a la misma conclusión que será patente en el 2020: para realmente hacer crecer el sistema de educación superior de un país, se necesita una contribución decisiva y sustancial por parte del Estado. Una que converja con el dinamismo institucional y sobre todo social de impulso al crecimiento de este nivel educativo¹². Porque la decisión de los últimos gobiernos de retirar al Estado del centro de gravedad y dinamismo de la educación superior se enfrenta ahora a un resultado inesperado: en lugar de crecer la aceptación y demanda

por una educación cada vez más restringida (y por eso, se supone, de mejor calidad), lo que ha ocurrido es que su imagen social y desde dentro de las propias instituciones se deteriora crecientemente. Una posible explicación es precisamente porque la restricción la ha despojado de su valor como patrimonio social y la ha convertido en algo no sólo lejano e inalcanzable sino ajeno a grades conjuntos de la población. Muchos jóvenes ya no le dan siquiera sentido a llegar a ella.

El nuevo pacto de privatización de la educación superior no contribuye al mejoramiento de la educación superior mexicana

La estrategia empresarial-estatal de privatizar la matrícula no genera una dinámica de mejoramiento de la educación superior mexicana sino que, por el contrario, establece condiciones tales que apuntan al creciente deterioro de la calidad de este nivel educativo.

En realidad, sólo instituciones privadas con colegiaturas extremadamente altas son capaces de impartir una docencia que reúna condiciones elementales para una calidad siquiera comparable con la que desde hace años mantienen las instituciones públicas que gozan del mayor apoyo del Estado. Y aún entre las instituciones privadas que cobran montos altos, son contadas las que tienen una buena proporción de maestros de tiempo completo y salarios y condiciones laborales aceptables. La gran mayoría carece de bibliotecas dignas de ese nombre, recursos y materiales educativos, laboratorios, centros de investigación, programas de difusión y de servicio.

Muchas han sido más bien caracterizadas como “universidades garage” (en el sentido de un anexo de una residencia privada), calificativo que refleja las condiciones primarias en que operan. Como lo reconoce el Programa Nacional de Educación del nuevo gobierno, por un lado se han desarrollado instituciones que tienen logros significativos y han alcanzado un amplio prestigio social, y por el otro han surgido numerosas instituciones pequeñas cuya calidad ha sido objeto de cuestionamientos a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por mejorar los requisitos y procedimientos para el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) por los gobiernos federal y estatales (SEP, 2001: 195).

No se toman, sin embargo, medidas concretas orientadas a remediar la situación. Al contrario: gracias precisamente al importante poder que para el sector educativo privado ha significado el nuevo acuerdo gubernamental-empresarial sobre la educación superior y el crecimiento en la matrícula, este sector está ahora con capacidad de presionar como nunca antes para que se simplifiquen los trámites y para que los requisitos de calidad de las escuelas particulares se vuelvan aún menos exigentes. Mencionaremos tres elementos estructurales de la nueva educación superior que apuntan precisamente al deterioro de la calidad.

- Para empezar, el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) (2000: 19ss) que menciona el Programa Nacional establece criterios de calidad sumamente cuestionables, que implican además un trato privilegiado a las instituciones privadas en detrimento de las públicas. Un ejemplo de lo anterior es el hecho de que expresamente se les señala a las instituciones privadas que para impartir una gran mayoría de las carreras profesionales no están obligadas a contar con un solo profesor de tiempo completo dedicado a la docencia. En otras carreras sólo se les plantea como obligación que entre 7% y 12% de los cursos –es decir uno de cada diez– debe ser impartido por un académico de tiempo completo¹³. Debe tenerse en cuenta que aún antes de la existencia de estos criterios, ya estaba claramente consolidada la tendencia hacia una progresiva reducción en la proporción del número de académicos de tiempo completo en la educación privada. Los nuevos criterios institucionalizan ese progresivo empobrecimiento del ambiente académico¹⁴. El RVOE ofrece otros muchos ejemplos de esta laxitud, pero aquí vale la pena mencionar sólo dos más: permite a las instituciones privadas ostentar el título de “Universidad” si ofrecen “por lo menos cinco planes de estudio de licenciatura (...) en tres distintas áreas del conocimiento” (RVOE, 2000: 26) y, en lo que toca al grado mínimo académico que deben tener los profesores de las instituciones privadas, establece requerimientos más favorables para estas últimas que los que se exigen a los profesores de las públicas (perfil deseable del Profesor Promep)¹⁵.
- Por otro lado, una vez cumplidos los requisitos y obtenido el RVOE, se plantea que las instituciones privadas (y públicas) estén sujetas a una evaluación posterior de su desempeño de carácter privado. Ahora, lo que se construye como estrategia de evaluación y acreditación para asegurar que la educación privada (y pública) se desarrolle en el marco de ciertos niveles mínimos de calidad es la creación de un mercado de certificadores privados autorizados, a su vez, por un organismo privado-cúpula creado por el Estado. Se trata del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES), que ha sido designada por la Secretaría de Educación Pública como la “instancia facultada por el gobierno federal (...) para formalizar el reconocimiento de organismos cuyo fin sea acreditar programas académicos que se impartan en las instituciones de educación superior públicas y particulares de los Estados Unidos Mexicanos” (COPAES, 2001). Como en los mercados financieros, las instituciones y sus diferentes programas de estudio podrán escoger ser evaluadas por aquellas certificadoras que consideren convenientes y más afamadas, a fin de ostentar el grado otorgado como aliciente para la atracción de clientes (estudiantes e inversionistas en investigación). Previsiblemente, las certificadoras escogerán indicadores de calidad con base en criterios de cuestionable relevancia y, lo más importante, con criterios que no necesariamente tengan como prioridad el bienestar público y social amplio, sino al grado de eficiencia, por ejemplo, de determinada institución para co-

locar a sus egresados en determinados circuitos de empleo y ejercicio profesional. Es decir, la cuestión de la calidad de la educación superior deja de ser una cuestión de Estado para convertirse en algo eminentemente privado y cuya regulación, en los hechos, queda en manos de un mercado de acreditadores también privados (ANUIES, 2000: 188).

- Se ha creado una estructura privatizada para la selección de los estudiantes y para la evaluación de los egresados basada en mecanismos y exámenes de selección de dudosa validez académica y que, además, tienen fuertes rasgos discriminatorios contra las mujeres y los estudiantes de menores ingresos. En concreto, se ha encargado al Centro para la Evaluación de la Educación Superior, A.C. (Ceneval), una entidad privada impulsada por el gobierno federal, el diseño y operación de procedimientos de exámenes de selección y evaluación para el egreso de los niveles superiores. Estos exámenes pueden ser adquiridos por cualquier institución del país, pero las públicas reciben fuertes presiones gubernamentales para utilizarlos. Si se hace un análisis de cuáles son los criterios e indicadores concretos para evaluar y seleccionar a los estudiantes, se podrá ver que más que profundizar en los aspectos sustanciales de la formación (trabajo en equipo, capacidad de análisis, comprensión de las disciplinas, investigación, planteamiento y resolución de problemas, capacidad para adquirir y generar conocimiento, recuperación y uso de información, etc.) los instrumentos de evaluación centran su atención en cuestiones superficiales y trivializan el conocimiento. Se trata de exámenes de 128 preguntas de opción múltiple (para el ingreso) o de 300 preguntas (para el egreso de una carrera profesional), instrumentos útiles para detectar si el estudiante puede identificar una información entre cinco posibles opciones¹⁶. La cuestionable calidad de estos exámenes y el hecho de que se les haya dado una importancia desmesurada (determinan quién puede pasar a la educación superior y quién puede egresar de la universidad como “profesional de calidad”) es algo que repercute negativamente en el proceso educativo, porque sus temas y manera de abordar el conocimiento se convierten en el polo de referencia de los estudios pre-universitarios y profesionales. Esta distorsión se exagera cuando se utilizan los resultados para determinar qué escuelas recibirán recursos extraordinarios. Por otro lado, la utilización de estos instrumentos ha resultado en que en todas las 32 entidades federativas del país las mujeres obtienen puntajes más bajos que los hombres en los exámenes para el ingreso a la educación superior, lo que reduce sus probabilidades de ser admitidas. Igual diferencia ocurre en los exámenes de egreso: las mujeres no obtienen puntajes mayores que los hombres salvo en carreras como Enfermería y Medicina Veterinaria para Perros y Gatos (Ceneval, 1997: 49-50; 98-99). También ocurre algo semejante en la relación entre puntaje y nivel socioeconómico de la familia del estudiante: a medida que bajan los ingresos familiares disminuye también el número de aciertos en este tipo de

instrumentos (Ceneval, 1997: 49-50; 98-99). Así, por una parte, es debatible si realmente se trata de un mecanismo de evaluación que contribuye a elevar la calidad de la educación cuando, por otro lado, los datos muestran que exacerba los mecanismos ya existentes de diferenciación social.

La privatización de la educación superior y de sus mecanismos de salvaguarda de la calidad académica ciertamente no apunta a un mejoramiento importante y generalizado de la calidad de la educación superior mexicana.

El nuevo acuerdo sobre la educación superior genera fuertes tendencias hacia una nueva y bizarra centralización

Ya no es la centralización burocrática y corporativa del antiguo ministerio de educación pública, la SEP mexicana creada en 1921 y que desde entonces centralizó hasta el más mínimo detalle de la vida educativa del país. Se trata de una nueva combinación empresarial-gubernamental que mezcla los rasgos más problemáticos de ambos mundos. Por una parte, la verticalidad y falta de sensibilidad de los sectores empresariales y educativos privados más conservadores, y, por la otra, el viejo anquilosamiento burocrático de la centralización federal. Centralización que, por cierto, se coloca en contra de las fuertes tendencias a revalorizar las opciones productivas distintas que hay en el país, la pluralidad cultural, el más de medio centenar de etnias, la diversidad de opciones políticas que ya gobiernan en distintos estados de la República, y las dinámicas de reapropiación del proceso educativo que han surgido a partir de la descentralización de la educación básica iniciada en 1992.

A contracorriente de todas estas tendencias, la nueva centralización se materializa en la reforma del artículo constitucional tercero que confiere al Presidente de la República la facultad de determinar los contenidos de los programas de nivel básico; la creación de una dependencia única nacional certificadora de certificadores; la propuesta de un Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) que aplicaría un examen nacional a los estudiantes y maestros de educación básica, y el sistema de exámenes únicos a nivel nacional para la educación media superior y superior. Es decir, el Exani-I o examen nacional para el ingreso a la educación media superior; el Exani-II o examen nacional para el ingreso a la educación superior; el Exani-III para el ingreso al postgrado; el EGEL o Examen General de Egreso de Licenciatura y, en proyecto, un examen nacional de refrendo quinquenal para profesionistas en ejercicio. Todos estos son exámenes de opción múltiple diseñados y aplicados por un mismo organismo, el Ceneval, y cuyo uso es recomendado y presionado por la SEP y la ANUIES.

La idea de la uniformidad, del pensamiento único, del conocimiento que se va reflejando de espejo en espejo por la fuerza de la evaluación, adquiere así un valor en sí mismo que lo aleja de las necesidades regionales, de los procesos de conocimiento locales y de las necesidades y culturas de cada ámbito del país.

La autonomía universitaria, que en México surgió como una respuesta de los universitarios al intento del Estado por intervenir directamente en la vida institucional, constituyó durante años uno de los pocos y débiles baluartes contra los fuertes procesos de centralización y corporativismo en la educación en general y, de manera peculiar, en la superior. Paradójicamente, esa autonomía, que podría asumir hoy un papel crucial para determinar las necesidades regionales de conocimiento con independencia de los centros culturales y políticos del centro del país, sufre uno de los más profundos y fuertes embates a través de la ya descrita estructura de exámenes de ingreso y egreso que determinan (y mal) el conocimiento necesario para ingresar y egresar de las universidades. De hecho, los temarios de estos exámenes para cada profesión se están convirtiendo ya en el programa nacional único que deben tener como conocimiento básico e indispensable todos los programas profesionales del país. La evaluación es un poderoso instrumento para uniformizar los planes de estudio de las instituciones secundarias y de las de nivel superior.

Esta misma idea de uniformidad permea también programas gubernamentales como el PROMEP, el FOMES y otros semejantes. En ellos se condiciona la entrega de recursos indispensables para las instituciones a la adopción de las medidas y políticas centralmente determinadas para todas las instituciones del país. La clasificación de las carreras profesionales (prácticas, prácticas individualizadas, etc.) determina luego mecánicamente cuántos profesores y cuántos estudiantes debe haber por grupo y en cada carrera, y qué tareas de investigación y docencia deben desarrollar los docentes. Aún estas cuestiones tan concretas quedan ya fuera del alcance de la autonomía universitaria.

Se crea así un poderoso obstáculo a la creación de una fuerza de trabajo dotada de una visión creativa e independiente que tampoco abre paso a la educación que necesita un país que vive en la incertidumbre. La idea de profesionales clonados, semejantes unos a otros a lo largo y ancho del país, hace un flaco favor a la necesidad de recuperar desde cada región los elementos y necesidades únicas e incorporarlas al estudio de las profesiones y a la investigación. La generación de egresados creativos, conocedores del país y de su historia, y capaces de despertar dinámicas de participación, mejoramiento y soberanía desde abajo, es lo que puede llegar a impedir el paso a una globalización salvaje y depredadora.

El acuerdo para la educación superior mexicana asume un proyecto de país que carece de bases reales

La visión de país que surge del acuerdo entre la clase política del neoliberalismo y las cúpulas empresariales nacionales e internacionales refleja con gran fidelidad la idea del país de la modernidad, plenamente inserto en la globalización y a punto de lograr el bienestar para todos. Dentro de esa concepción, en el país

está avanzando rápidamente el sector moderno de la economía, y en unos cuantos años desplazará a las ocupaciones tradicionales.

“La revolución tecnológica” –decía en 1994 el entonces candidato Zedillo a la presidencia de la República– “subraya la importancia de la educación y la capacitación para los trabajadores. El avance tecnológico tiende a eliminar ocupaciones no calificadas y semicalificadas en todos los sectores productivos. Los nuevos puestos de trabajo requieren habilidades analíticas y destreza en el manejo de equipos automáticos o computarizados” (Zedillo, 1994: 15).

En consecuencia, señalaba más tarde en el Plan Nacional de Desarrollo, la educación tiene un papel muy importante: “Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior. Para hacer más competitiva internacionalmente nuestra industria y nuestros servicios requerimos profesionistas y técnicos responsables que tengan una preparación que sea competitiva” (Poder Ejecutivo Federal, 1995-2000: 88).

Esta visión, donde México aparece como un país que marcha triunfante e inexorablemente hacia el bienestar y la modernidad de la globalización, una y otra vez, sobre todo desde 1994, ha sido descalificada por el creciente deterioro de las condiciones de vida de los mexicanos y por una resistencia que se expresa en movimientos sociales pero también en alzamientos guerrilleros.

El deterioro de las condiciones de vida comienza desde la década de los ‘80: de 1981 a 1996 se revierten todos los logros alcanzados en el período anterior de cincuenta años, y la pobreza en el país aumenta entre 16% y 20%. Se ha regresado, señala Boltvinik (2000), a los niveles de treinta años antes, la época de 1968. Pero la situación se recrudece durante el gobierno de Zedillo. Existen datos que muestran que de 1994 a 2000 la indigencia y la pobreza en el país tienen un aumento verdaderamente explosivo. “Entre 1994 y 1999 la pobreza de las 38 ciudades más grandes del país aumenta desde el 52,2% hasta el 68,4%, y la indigencia desde el 22,3% hasta el 38%” (Boltvinik, 2000: 28). Ya para 1998 se habían dado en el país levantamientos guerrilleros en casi diez estados de la República, y los movimientos sociales, particularmente en el ámbito educativo, se vuelven más radicales.

En México se ha generado un delgado estrato de prosperidad, mientras que la clase media se pauperiza y crece el número de aquellos en la pobreza y pobreza extrema. Sólo un delgado sector de la industria –unos cuantos cientos de firmas, de más de 120 mil que hay en el país– ha logrado insertarse en los circuitos mundiales de comercio. La industria mexicana está en crisis, y el empleo que se genera proviene sobre todo del esquema de industria “maquiladora” de trabajo manual intensivo, baja calificación y bajos salarios. Poco se hace por impulsar el mejoramiento del sector tradicional de producción agropecuaria e industrial, y la falta de perspectivas ha generalizado un comercio no regulado que está en franca expansión.

La concepción de la educación como mero instrumento de competitividad industrial se ha convertido en uno de los factores más directos e importantes de las políticas de restricción al crecimiento de la matrícula en las instituciones públicas. Un ejemplo no puede ser más ilustrativo: a finales de los '90 el Subsecretario de Educación Superior del gobierno de Zedillo (Reséndiz: 1998) anunciaba que la política de educación superior se regía a partir del diagnóstico de que, a semejanza de otros países, México necesitaba sólo alrededor de un 10% de la Población Económicamente Activa (PEA) dotada de educación superior, y que el resto debía ser capacitado como técnicos superiores, técnicos medios y operadores o técnicos básicos (Aboites, 2001b: primer capítulo). Debe tenerse en cuenta que un 10% de profesionistas en la PEA en México equivale a cerca de cuatro millones. Como se señalaba anteriormente, en el año 2000 México ya había alcanzado el nivel de 3,8 millones de egresados, es decir que, desde esta visión, la meta ya estaba prácticamente cumplida y a la educación superior sólo le restaba como tarea la de sustituir a los muertos y aportar el escaso número que fuera requiriendo el lento crecimiento de la PEA.

Aunque la ANUIES tiene una visión un tanto más dinámica sobre el asunto, su perspectiva no deja de ser fundamentalmente la misma: el único sentido de la educación superior es la competitividad internacional, no la respuesta a las necesidades amplias del país:

“La educación superior mexicana opera en un nuevo escenario de competencia mundial, que es más visible en el marco de los tratados comerciales como el TLCAN y la incorporación a organismos internacionales como la OCDE. La competencia entre universidades mexicanas y de otros países conlleva la necesidad de plantear programas de desarrollo de nuestras IES con base en indicadores y estándares internacionales” (ANUIES, 2000: 9).

El acuerdo empresarial-estatal de educación superior representa un retroceso para el propósito de crear un país de participación y democracia

El proyecto privatizador de desarrollo de la educación superior surge de un acuerdo cupular a principios de los '90, y esa impronta ya no lo abandona posteriormente. Una y otra vez se reitera esta característica en cada una de las iniciativas a lo largo de los '90. Desde la decisión de crear todo un nuevo subsistema de educación superior tecnológica que no fue consultada ni surge de algún decreto o norma legal aprobada por el Congreso, hasta el planteamiento de la evaluación y la constitución misma del Ceneval¹⁷, pasando por la definición de vinculación con la sociedad.

La tesis política fundamental que se construye a lo largo de los '90 va en el sentido de que el proyecto de renovación de la educación superior debe estar en manos de un grupo muy reducido –funcionarios y empresarios– dotado además, como se vio, de una visión sumamente sesgada de lo que debe ser el desarrollo del país.

Es por esa razón que diez años después del inicio de la construcción del acuerdo (1992) hoy esta tesis ya es parte integral del Programa Nacional Educativo del gobierno federal para la educación, y se materializa en la ya mencionada Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). Un espacio de conducción a nivel nacional a cargo principalmente de funcionarios públicos y empresarios. Esta Coordinación representa, dice de manera eufemista y un tanto idílica la SEP del gobierno de Fox, la forma de “operar un nuevo esquema de planeación y coordinación de la educación superior (...) que armonice las acciones de gobiernos, instituciones y sociedad” (PNE, 1992: 197). La ANUIES, sin embargo, es mucho más precisa: en este órgano de conducción nacional de la educación superior estarán “la ANUIES y la FIMPES” (es decir, funcionarios de instituciones públicas y la representación del sector educativo comercial); “las instancias pertinentes del gobierno federal” (es decir, funcionarios gubernamentales), académicos y, también, representantes “del sector productivo” (es decir, empresarios) (ANUIES, 2000: 204). Y por si quedara alguna duda de la importancia que tendrá este organismo, debe tenerse en cuenta que se propone que la primera tarea de este renovado espacio sea la formulación, nada menos, que de “el Programa Nacional de Educación Superior 2001-2006” del gobierno federal, “integrando las aportaciones presentadas por la ANUIES en este documento” (ANUIES, 2000: 204).

Este esquema de conducción empresarial-gubernamental enajena a la educación superior de la propia sociedad. Porque esta cúpula formal y sus ámbitos informales de decisión a nivel institucional, local y nacional, sustituyen lo que debería ser un espacio social amplio de discusión y conducción de la educación superior. Ocupa el lugar que debería corresponder a un pequeño parlamento donde ciudadanos y organismos estén representados y estudien, discutan y acuerden los grandes lineamientos de política educativa superior.

La paradoja más grande de este planteamiento es que a partir de este pequeño espacio cupular, que hasta ahora no ha sido legalizado, se define entonces cuál es el papel que debe asumir la estructura –esa sí, legal– de órganos de representación popular también legales y las autoridades locales, estatales y nacionales. Así, en este organismo no tienen participación alguna los gobiernos de los estados, los congresos estatales, las instituciones de educación superior, sus órganos colegiados y sindicatos, y tampoco el Congreso de la Unión. Pero sí se les señalan tareas y marcos de funcionamiento. Así, el Congreso de la Unión sólo aparece en el planteamiento de educación superior como el encargado de aprobar una detallada agenda de modificaciones constitucionales y legales que son indispensables para fundamentar esta estructura vertical de ejercicio del poder en la educación superior (ANUIES, 2000: 206). Otros actores son prácticamente invisibles y –como los sindicatos universitarios– sólo aparecen de manera oblicua, como obstáculos cuya actividad debe contenerse (ANUIES, 2000: 206).

A los consejos y órganos colegiados universitarios, por ejemplo, se los redefine para esta nueva época simplemente como “complemento” de los directivos de las instituciones, y se plantea además acotar su campo de acción a cuestiones estrictamente “académicas” a fin de que no interfieran con la conducción de la institución (ANUIES, 2000: 184). Se establece además, perentoriamente, que debe modificarse el concepto de estabilidad laboral del personal académico y avanzar hacia una estabilidad “razonable” (ANUIES, 2000: 171). Se plantea el fin de la gratuidad y los aumentos de cuotas en las instituciones (ANUIES, 2000: 208-209), y se anticipan una serie de disposiciones verdaderamente alejadas de la realidad: por ejemplo, que todos los estudiantes del país deberán cursar al menos un semestre en otra institución, y que un 20% deberán hacerlo en el extranjero (ANUIES, 2000: 143 y 165); los estudiantes sólo tendrán un año de plazo para titularse una vez concluidos sus estudios (ANUIES, 2000: 176); y se establece que la vinculación con la sociedad debe ser definida casi unívocamente como relación con las empresas, con “el sector productivo” (ANUIES, 2000: 180-181).

Una universidad enraizada a su localidad, una universidad para la autonomía de pueblos indígenas y no indígenas, para las regiones, no puede ser construida burocrática y centralizadamente, y difícilmente pueda surgir de un esquema de conducción cupular como el descrito. A pesar de que el discurso de la ANUIES plantea una relación de la universidad con su entorno regional e insiste en la descentralización, esto aparece en forma tan burocrática y vertical que resulta una caricatura. Las regiones, por ejemplo, son respetadas porque pueden escoger de entre un menú ya preestablecido alguno de los seis tipos distintos de instituciones y de los cinco tipos diferentes de programas de enseñanza superior¹⁸, pero no pueden diseñar desde cero las instituciones que respondan a sus necesidades.

En contraste con esa tendencia, aquí se plantea que en la medida en que la universidad y, por extensión la educación superior, se constituya como un campo donde pueda consolidarse la participación y el ejercicio del poder de manera amplia, la sociedad contará con un polo sumamente importante para la construcción de una prosperidad que no quede restringida a sectores cada vez más reducidos de la sociedad. En ejercicio de su responsabilidad como espacio dedicado al conocimiento, ésta es una contribución que la universidad no puede dejar de hacer.

Epílogo

El intenso proceso de redefinición de actores a que da lugar el acuerdo originario Estado-empresarios, sin embargo, no se termina en sí mismo. A partir de los cambios tan radicales que supone ese acuerdo, están surgiendo otro tipo de interlocutores que, desde afuera del acuerdo cupular, están demostrando una renovada vitalidad histórica. La larga huelga estudiantil en la UNAM y sus antecedentes y secuelas están generando también otro ámbito que aparece sobrepuesto al

hasta aquí descrito. Estudiantes, padres de familia y, sin que sea todavía muy claro, un sindicalismo educativo y universitario distinto, están resistiendo y con eso también entran en un proceso de transformación. Sobre todo, a partir de los dilemas y contradicciones que genera este nuevo proyecto empresarial educativo que se construye a sus espaldas está surgiendo una creciente inquietud y toma de conciencia respecto del valor e implicancias que tiene la noción de lo público en la educación superior. La defensa de la educación pública no es vista ya como un recurso para mantener los feudos locales de burocracias y grupos de poder universitario, sino para darle espacio a lo que puede ser la única oportunidad que tiene la sociedad para recrearse y reconstruirse desde el conocimiento superior de manera amplia y desinteresada.

El movimiento de huelga estudiantil de la UNAM, por ejemplo, ha puesto de manifiesto cómo la creciente restricción del espacio de lo público en la educación superior afecta especialmente a grupos sociales populares, antes considerados objeto importante del desarrollo de la educación superior en México. La defensa de la educación pública se convierte así en la defensa del derecho a la educación y forma parte de las luchas por la sobrevivencia que sostienen grupos numerosos de jóvenes que se ven ante la perspectiva clara de la exclusión de la educación y de una perspectiva de bienestar. Pero antes de lo ocurrido en la UNAM hay un proceso que comienza por lo menos desde 1994, que se entrecruza con y alimenta claramente del levantamiento zapatista y que ya ha generado un escenario muy distinto al de principios de los '90.

Hoy la cuestión del alza o del establecimiento de colegiaturas en las instituciones públicas ha entrado en un prolongado receso. No sólo en la UNAM, sino en otras instituciones, los directivos consideran que ni siquiera el gobierno está interesado en generar nuevos conflictos a partir de este tipo de iniciativas.

Por otro lado, la conducción empresarial-gubernamental de la evaluación ha sufrido cuestionamientos importantes y ha tenido que dar marcha atrás en varios frentes. Así, como resultado del movimiento de la UNAM que rechazaba la participación del Ceneval en los exámenes de ingreso y egreso, el Rector de esta institución decidió suspender indefinidamente las relaciones con ese organismo. Y ya un año antes, la Universidad Autónoma Metropolitana había acordado "no utilizar sus exámenes (del Ceneval) en ninguna de sus modalidades" (Colegio Académico UAM, 1998), al tiempo que otras instituciones lo rechazaban también de antemano. Finalmente, a principios del año 2002 en México hay un fuerte debate sobre la conveniencia y, en su caso, las modalidades que deberá tener el mencionado Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE).

Poco a poco también a nivel social se vuelve más patente la contradicción profunda que significa abrir paso a una vinculación salvaje universidad-empresa. Las iniciativas concretas han resultado en generosos subsidios (recursos universitarios a muy bajo costo, como por ejemplo laboratorios, personal, imagen, etc.) a

corporaciones nacionales y transnacionales pero, sobre todo, ha significado el hecho de que la universidad pública se subordine a metas corporativas que van desde el simple mercantilismo del conocimiento hasta la conexión de universidades mexicanas con compañías que generan proyectos militares norteamericanos (Aboites, 1997). Se abre así paso a repensar de fondo el significado del concepto de vinculación universidad-sociedad.

Finalmente, como suele ocurrir en México, después de la traumática imagen de una universidad pública ocupada por fuerzas federales (manera en que terminó el movimiento estudiantil de 1999-2000), queda claro para sectores políticos del país la necesidad de ofrecer un proyecto alternativo de educación pública. Así, aunque no quede totalmente libre de contradicciones y ambigüedades, la reciente creación (2001) de una nueva universidad pública en la Ciudad de México a cargo del gobierno de esa entidad representa la primera materialización de un proyecto educativo distinto. Es una universidad pública completamente gratuita, con un planteamiento educativo amplio y creativo, y donde no hay más requisitos académicos de admisión que el haber concluido satisfactoriamente el ciclo escolar anterior. Es decir, tres rasgos que solos marcan una dirección muy distinta a la que ha imperado durante estos veinte años en la educación superior mexicana. En el a veces confuso marco de luchas y resistencias del ámbito educativo surgen así nuevos actores y nuevas políticas.

Bibliografía

- Aboites, Hugo 1997 *Viento del Norte. TLC y privatización de la educación superior en México* (México: UAM-Plaza y Valdés).
- Aboites, Hugo 2001[a] “A privatização da educação superior no México: novas e veigas realidades”, en *Universidades na penumbra. Neoliberalismo e reestruturação universitária* (Brasil: Cortez Editora-Clacso).
- Aboites, Hugo 2001[b] *El Dilema. La educación superior mexicana al comienzo del siglo* (México: UAM-UCLAT).
- ANUIES 1991 *Anuario Estadístico 1991. Licenciatura* (México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior).
- ANUIES 1999 *Anuario Estadístico 1999. Licenciatura* (México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior).
- ANUIES 2000 *La Educación Superior hacia el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo* (México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior).
- Boltvinik, Julio 2000 “Fox: el reto de la pobreza”, en *La Jornada* (México, D.F.) 7 de Julio.
- Boltvinik, Julio 2001 “Los ricos no pagan impuestos”, en *La Jornada* (México, D.F.) 12 de Octubre.
- Ceneval 1997 *Informe de Resultados 1996-1997* (México: Centro Nacional para la evaluación de la Educación Superior, A.C.).
- Colegio Académico UAM 1998 “Acuerdos de Colegio Académico correspondientes a la sesión número 203 (urgente) celebrada los días 8, 9, 15 y 16 de diciembre de 1998”, en *Semanario UAM* (México, D.F.) 11 de Enero.
- COPAES, 2001 “Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. Convocatoria para la acreditación de organismos acreditadores”, en *La Jornada* (México, D.F.) 20 de Mayo.
- Márquez Jiménez, Alejandro 1999 *El costo familiar y/o individual de la educación superior. Un estudio comparativo entre alumnos de la UIA y alumnos de la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza* (México: UIA) Tesis de Maestría en Investigación y Desarrollo de la Educación, Colección Biblioteca de la Educación Superior, Serie Investigaciones (ANUIES).
- Muñoz García, H. y Suárez Zozaya, H. 1995 “Los que tienen educación superior”, en Muñoz García, H. y Rodríguez Gómez, R. *Escenarios para la universidad contemporánea* (México: UNAM-CESU).
- OECD 1996 *Education at a Glance. OECD Indicators* (Paris: Centre for Educational Research and Innovation).

- Poder Ejecutivo Federal 1995-2000 *Plan Nacional de Desarrollo* (México D. F.).
- PROMEPE 2000 *Programa de Mejoramiento del Profesorado. Perfil deseable del profesor* (México D.F.: Secretaría de Educación Pública) <http://sesic.sep.gob.mx/promep/index.htm>.
- PROMEPE 2001 “Reglas de operación. Programa de Mejoramiento del Profesorado”, en *Diario Oficial* (México D.F.: SEP) 16 Marzo.
- Ramos, Jorge 2000 *El Universal* (México D.F.) 8 de Diciembre, en: www.eluniversal.com.mx
- Reséndiz Núñez, Daniel 1998 “La vinculación universidades y empresas: un asunto de interés público y privado”, en *Revista Este País* (México D.F.) N° 88, Julio.
- Rodríguez G., Roberto 1995 “Evolución reciente de la matrícula universitaria. Datos y reflexiones”, en Muñoz García, H. y R. Rodríguez Gómez (coords.) *Escenarios para la Universidad contemporánea* (México D.F.: UNAM-CESU).
- Registro de Validez Oficial de Estudios RVOE 2000 “Acuerdo Número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios del tipo superior”, en *Diario Oficial de la Federación* (México D.F.) 10 de Julio.
- SEP 2000 *Informe de Labores 1999-2000* (México D.F.: Secretaría de Educación Pública).
- SEP 2001 *Programa Nacional de Educación 2001-2006* (México D.F.: Secretaría de Educación Pública).
- UNAM 1997 *Perfil de aspirantes y asignados a bachillerato, técnico en enfermería y licenciatura de la UNAM* (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México) Cuadernos de Planeación Universitaria.
- UNAM 1998 *Perfil de aspirantes y asignados a bachillerato, técnico en enfermería y licenciatura de la UNAM* (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México) Cuadernos de Planeación Universitaria.
- Zedillo, Ernesto 1994 *Las políticas de bienestar* (México: Partido Revolucionario Institucional) Discursos de campaña, Serie Documentos.

Notas

1 La agenda de cambios fue elaborada por la directiva de lo que en los hechos es la asociación de rectores universitarios (ANUIES) durante 1998 y 1999 y sirvió de plataforma para que, al iniciar la presidencia de Vicente Fox (2000), este nombrara como Subsecretario de Educación Superior al dirigente principal de la ANUIES. De esta manera, los intereses del nuevo gobierno y de las dirigencias universitarias se funden a través de una agenda de cambios y la asunción del dirigente como funcionario federal. El viejo esquema corporativo utilizado durante décadas por el Estado mexicano para incorporar y subordinar a los sindicatos obreros. Este episodio fue reportado por la prensa en los siguientes términos: “[El Dr. Rubio Oca] aseguró que el trabajo en la subsecretaría que encabeza desde el lunes pasado será con base en el documento ‘La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo’, elaborado por la ANUIES el año pasado y que fue entregado a Fox en una reunión en Hermosillo, Sonora, en marzo del 2000, cuando era candidato presidencial. Julio Rubio Oca que fuera secretario general de la ANUIES hasta la semana pasada, dijo a los rectores que las líneas estratégicas han sido definidas por la ANUIES e incluso ya se encuentran incorporadas al Programa Educativo 2001-2006 del gobierno federal” (Ramos, 2000: www.eluniversal.com.mx).

2 Se habla en concreto del financiamiento público en general para todas las instituciones sin hacer diferencia alguna: un esquema “sustentado en criterios de desempeño (...) que garantice objetividad, transparencia y equidad en la *asignación de recursos públicos a las IES* y favorezca su consolidación e impulse el logro de altos niveles de calidad” (ANUIES, 2000: 209).

3 Se ha vuelto tradicional el argumento de que el Estado no tiene recursos suficientes para financiar el crecimiento de la educación superior. En los ‘80 fue la urgencia de la deuda externa; en los ‘90 ni siquiera se ofrece una explicación clara. Al viejo argumento de respuesta dado en los ‘80 (sí hay dinero para pagar la deuda a los bancos extranjeros, no para la educación del país) hay que añadir otros nuevos generados más recientemente. Es preferible invertir en educación que en rescates a las crisis de la banca privada (en los próximos años se deberán pagar más de 75 mil millones de dólares para salvar de la quiebra a la banca nacional, monto equivalente a tres veces el presupuesto global federal para educación). Pero, además, recientemente se ha demostrado (Boltvinik, 2001: 38) que con sólo gravar a los dos millones de familias del decil X de la población en la misma proporción que a los trabajadores y profesionistas, pueden obtenerse 528 mil millones de pesos (poco más de 52,8 mil millones de dólares) en recaudación. Eso significaría un aumento del 200% en el presupuesto educativo para el 2002 y para los años siguientes. Con eso solo, habría dinero duplicar la capacidad en todos los niveles. El des-

tino final de los recursos (o la resistencia a imponer impuestos a ciertos segmentos de la población) indica claramente que las finanzas son sólo una manifestación del cambio en las relaciones entre el Estado y las clases sociales. El costo de las nuevas relaciones ciertamente lo está pagando la educación. Es una situación claramente política, no de carencia de recursos.

4 Se dice que “en el 2006 se prevé alcanzar cerca de tres millones de alumnos y para el 2020 la matrícula se situaría entre cuatro y cinco millones” (ANUIES, 2000: 194). Si se tiene en cuenta que en esa cifra la ANUIES incluye la matrícula de normales, postgrado, educación técnica de dos años a nivel superior, y educación virtual, el aumento en realidad no superaría los niveles de crecimiento comunes en los ‘80, es decir, alrededor de un 40%.

5 Según la fuente que hemos venido utilizando (ANUIES, 2000: 228), la matrícula anual promedio durante los ‘80 fue de alrededor de 915 mil estudiantes, y durante esa década los egresados fueron 987,7 mil. Durante los ‘90 la matrícula promedio anual fue de cerca de 1,4 millones y el número de egresados fue de 1,6 millones. Aplicando esas mismas tasas a los datos del Cuadro 2 del escenario hipotético, la matrícula anual promedio en los ‘80 habría sido de cerca de 1,26 millones y, por tanto, habrían egresado cerca de 1,36 millones. Durante los ‘90 la matrícula anual promedio habría sido de 3,9 y habrían egresado 3,6 millones. A estas cifras debe agregarse el número de egresados anteriores a 1980, que es de 1,2 millones, estimado a partir de los datos que presentan Muñoz García y Suárez Zozaya (1995). De tal manera que si con la actual política de crecimiento restringido el total de egresados es de 3,8 millones, en la otra opción el número se habría elevado a 6,2 millones.

6 Según el Consejo Nacional de Población (citado por ANUIES, 2000: 219), en el 2000 existieron 41,7 millones en el rango de edad 24-64 años.

7 La ANUIES coloca a Estados Unidos y a Canadá como referencia natural para las metas mexicanas dada la participación de los tres países en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (ANUIES, 2000: 198). Sin embargo, y a pesar de que dice que “se pretende aproximarse a las tasas de matrícula de educación superior de Estados Unidos y Canadá y de los países más desarrollados de la OCDE”, es evidente que sólo retomando una política de ampliación decisiva de la matrícula es posible aproximarse a las proporciones de esos países.

8 El costo de la inscripción y colegiatura por persona en una institución privada en la Ciudad de México (2001) es de aproximadamente 450 dólares mensuales. Aplicando aquí la proporción encontrada por Márquez Jiménez (1999: 136), en el mejor de los casos los gastos de inscripción y colegiatura en una institución privada deben multiplicarse por 2,8 para estimar el total del gasto directo en educación (manutención, libros, transporte, etc., sin incluir el cos-

to de oportunidad). Esto significaría que una familia debe gastar aproximadamente 1.260 dólares mensuales en acudir a una escuela privada. Claramente, esto sólo es posible para una parte de las familias del decil IX, pues la educación privada de un hijo representaría para ellas la *mitad* de su ingreso promedio global. El mismo estudio muestra que para las familias de ingresos medios y bajos que acuden a una escuela pública prácticamente gratuita (UNAM) el costo (incluyendo gastos directos e indirectos debidos a la asistencia a la escuela y el costo de oportunidad) representa una proporción sumamente alta del ingreso familiar global: hasta un 75,7% (Márquez Jiménez, 1999: 136, Tabla 81). Para estas familias la asistencia a una escuela privada es prácticamente imposible, pues sólo el gasto de inscripción y colegiaturas representa un aumento del 60% en el costo global educativo (Márquez Jiménez, 1999: 136, Tabla 80). Para las familias que sí pueden enviar a un hijo a una institución privada, el costo total relativo al ingreso familiar es del 47,2%.

9 Las proyecciones de la población 20-24 años son de 9,8 millones en el año 2000, 10,1 millones en el 2005, y 10, 2 millones en el 2010 (ANUIES, 2000: 219).

10 En el Distrito Federal (Ciudad de México), por ejemplo, la cobertura es del 38,1 por ciento (ANUIES, 2000: 48) y aún así instituciones como la UNAM y la UAM rechazan a uno de cada tres aspirantes. En la UNAM (1998) solicitan ingreso 127,4 mil personas y son admitidas 41,5 mil (incluyendo pase reglamentado y admisión por concurso de selección) (UNAM, 1998: 23,73).

11 Señala el documento de la ANUIES que contiene el plan de la educación superior para el 2020: “todas las IES (instituciones de educación superior), principalmente las públicas, deberán establecer límites a la matrícula escolarizada en función de sus planes de desarrollo” (ANUIES, 2000: 198).

12 Por otro lado, cualquier iniciativa que intente rebasar el cinturón de hierro que la distribución del ingreso establece en torno a la educación privada necesariamente deberá pasar por el otorgamiento de recursos públicos a las instituciones privadas o a sus estudiantes, sea en forma de subsidios, becas, créditos o *vouchers* educativos. Es decir, deberá depender de nuevo del Estado, aunque por la vía de una relación privatizada. El aumento en los recursos requiere también que los propios encargados de la educación pública decidan exigirlo. Es notable que la ANUIES en este momento sólo está planteando un aumento de una décima en la participación del gasto en la educación superior en términos del PIB: pasar paulatinamente de cerca del 0,6 actual al 0,7 en el 2006 (ANUIES, 2000: 209).

13 No se requiere que la institución cuente siquiera con un solo profesor de tiempo completo para impartir las carreras (nivel licenciatura y maestría) clasificadas por la SEP como prácticas: enfermería y obstetricia, administración,

arquitectura, comunicación e información, trabajo social, comercio internacional, contaduría, derecho y ciencias jurídicas, finanzas y banca, ingenierías industriales, ingenierías textiles, odontología, optometría, carreras relacionadas con el diseño. En las carreras clasificadas como prácticas individualizadas (nivel licenciatura y maestría), 7% de los cursos deben ser impartidos por profesores de tiempo completo. Es decir: administración pública, artes, estudios relacionados con letras, estudios básicos relacionados con la computación y los sistemas. En las carreras consideradas como científico-prácticas (nivel de licenciatura) 12% de los cursos deben ser impartidos por profesores de tiempo completo. Es decir, los estudios relacionados con las ciencias agropecuarias, forestales, la ingeniería agroindustrial, la química agropecuaria, veterinaria y zootecnia, medicina, nutrición, química, ecología, actuaría, sociología y ciencias políticas, economía, psicología, ingeniería en biotecnología, ingeniería ambiental, ingeniería civil, ingeniería eléctrica, en control e instrumentación y procesos, en telecomunicaciones, en química, tecnología de alimentos. Y, finalmente, deben tener 30% de cursos impartidos por profesores de tiempo completo las carreras consideradas como científico-básicas (nivel de licenciatura y maestría): es decir, las biomédicas, biología, bioquímica, física, matemáticas, antropología y arqueología, educación y docencia, filosofía, historia (PROMEP, 2001: 21).

14 En 1991, en las instituciones privadas sólo el 12,2% de sus 23,5 mil académicos eran de tiempo completo mientras que en la educación pública la proporción era de más del doble: de 86 mil académicos casi una tercera parte, el 28,9%, era de tiempo completo (ANUIES, 1991: 292-293). Para 1999 la situación se había agravado: mientras que en las instituciones públicas el personal de tiempo completo ya representa el 37,2%, en las privadas la proporción ha descendido al 11,2% (ANUIES, 1999: 53,60). El RVOE se establece en 2001.

15 En el “perfil deseable del profesor” del Promep, a las instituciones públicas se les señala de entrada que “el grado preferente deseable *en todas las áreas y disciplinas es el doctorado*, ya que éste habilita para la plena realización de las funciones académicas sustantivas” (PROMEP, 2000:18. Nuestra cursiva). Sin embargo, condesciende y añade que si bien el doctorado es deseable, “el grado mínimo aceptable es el que cumple con la ‘regla de oro’ para la docencia (es decir, un grado superior al que se imparte). (...) Por ello, el grado *mínimo aceptable* en casi todos los casos es la maestría” (PROMEP, 2000: 18. Nuestra cursiva). Para las privadas, sin embargo, el “mínimo aceptable” se vuelve sólo preferente: “Poseer *preferentemente* un nivel académico superior a aquel en el que desempeñará sus funciones” (PROMEP, 2001: 21, nuestra cursiva).

16 Un ejemplo de los reactivos utilizados en estos exámenes para el ingreso: “Al que trato de amor, hallo diamante/ y soy diamante al que de amor me trata/ triunfante quiero ver al que me mata/ y mato a quien me quiere ver triun-

fante”. ¿Qué expresa el fragmento? a) burla; b) amistad; c) rencor; d) amor; e) incertidumbre”. Un ejemplo de reactivo utilizado para evaluar a los egresados de una carrera profesional (Veterinaria): “¿Qué especie de fauna silvestre es sensible a las enfermedades infectocontagiosas de los borregos domésticos?” a) Elefantes; b) Antílopes; c) Canguros; d) Tapires”.

17 El Ceneval es el ejemplo más claro de cómo se reproduce el esquema de conducción cupular funcionarios-empresarios. En su Asamblea de Asociados participan desde el Secretario de Educación Pública y varios subsecretarios y funcionarios de universidades junto con representantes de la FIMPES, organismo del sector educativo privado. En los consejos técnicos de este Centro, donde se diseñan y elaboran los exámenes de selección y egreso, aparecen al mismo tiempo que académicos y funcionarios de instituciones públicas y privadas, representantes del clero, de la Canacintra, Microsoft, IBM, y hasta la Asociación de Restauranteros y Alimentos Condimentados, ocupados en la definición de los criterios de evaluación de los estudiantes del país.

18 Las posibles instituciones son las IDUT, IDEL, IDLM, IDILM, IDILD, IIDP, cuyas siglas significan desde Institución de Docencia Universidad Tecnológica (IDUT) hasta Institución de Investigación y Docencia a nivel Postgrado (IIDP), pasando por instituciones dedicadas a la Licenciatura, Maestría, Doctorado. Los programas, por su parte, son Científico-Prácticos; Programas Prácticos Individualizados; Programas Prácticos; Programas Básicos y Programas Intermedios (ANUIES, 2000: 117-122).

La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores

Roberto Rodríguez Gómez*

Introducción

Los procesos de crecimiento, expansión, diversificación, especialización y diferenciación de los sistemas de educación superior (SES), aunados a la generalización de la informática y de las telecomunicaciones, y vinculados a las tendencias de modernización productiva y globalización de los mercados, han dado lugar a nuevos escenarios y configuraciones en el panorama de la educación superior contemporánea. Un aspecto fundamental en la dinámica de cambios experimentada por los SES en el mundo se deriva de su papel en la formación de recursos intelectuales, con la capacidad de producir riqueza a medida que participan en la materialización de tecnologías, organización, inteligencia, productividad y consumo racional.

Las tesis en boga sobre el crecimiento económico resaltan el vínculo micro y macroeconómico entre el incremento de la base de conocimientos, la productividad y la competitividad¹. En las economías desarrolladas hay suficiente evidencia como para demostrar que los sectores que utilizan sistemáticamente insumos de conocimiento científico y fuerza laboral educada crecen más rápidamente y generan mayores ganancias². El reconocimiento social acerca de la importancia de la educación

* Doctor en ciencias sociales (El Colegio de México). Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad (UNAM, México). Investigador visitante del Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM, México). Profesor del posgrado en sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM, México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Director de la Revista de la Educación Superior (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México).

superior en los modelos nacionales de crecimiento y desarrollo, y sobre el valor del conocimiento y la información como factores de productividad y competitividad (Carnoy, 1994; Castells 1994 y 1998; Persaud, 2001), ha dado lugar a una demanda ampliada de formación superior. Por una parte, el sector moderno de la economía requiere en forma creciente competencias profesionales de nivel universitario y de postgrado. Por la otra, los jóvenes, y en medida creciente también los adultos, perciben en la formación universitaria una vía privilegiada para acceder a las limitadas oportunidades de empleo que ofrecen los segmentos más dinámicos de la economía formal. De esta manera, una renovada dinámica de crecimiento y expansión caracteriza a los sistemas de educación superior en los últimos años. Junto a ella se han experimentado múltiples transformaciones de orden académico y organizacional, entre las cuales cabe destacar, por su importancia, las siguientes:

- Expansión de la matrícula en todos los niveles y modalidades del sistema.
- Diversificación de tipos institucionales, funciones y fuentes de financiamiento.
- Presencia creciente de inversión privada en la oferta educación superior. Procesos de privatización y mercantilización de los servicios educativos. Modelos empresariales (*for profit*) y corporativos. Contratación de proveedores privados para realizar tareas complementarias a las funciones académicas (*outsourcing*).
- Alianzas estratégicas entre universidades, corporaciones y sector público. Consorcios.
- Convergencia (nacional e internacional) de modelos, respuestas y soluciones a través de la adopción o adaptación de lineamientos de política educativa recomendados y apoyados por organismos supranacionales, principalmente la banca multilateral (Rodríguez-Gómez y Alcántara, 2003, en prensa).
- Instancias de coordinación de nivel nacional y regional. Reformas de gobierno universitario y otros cambios normativos. Nuevos modelos de distribución de recursos en las instituciones.
- Interacción entre las instituciones y los grupos de interés, organizaciones disciplinarias y otros representantes de la sociedad civil.
- Descentralización, regionalización e internacionalización de la oferta pública y privada.
- Planeación estratégica, evaluación y rendición de cuentas. Acreditación y certificación de programas, establecimientos y sujetos.
- Mecanismos de aseguramiento de calidad académica (Campbell y van der Wende, 2001).
- Reforma académica y flexibilidad curricular. Modelos educativos basados en el aprendizaje y en la adquisición de competencias profesionales (Duke, 1992).

- Formas de aprendizaje a distancia. Tutorías remotas. Certificación de saberes y destrezas. Universidad virtual. Software educativo (courseware). Reciclamiento de competencias.

Estas transformaciones han ocurrido en un escenario de relativa retracción de las funciones estatales de rectoría económica y provisión de los satisfactores sociales. Es un hecho reconocido que, en los países en desarrollo, la demanda actual de educación superior supera con creces la capacidad de respuesta de los gobiernos. Si se toma como referencia a la región latinoamericana, se advierte que en sólo veinte años los SES nacionales transitaron de una condición de claro predominio público a otra en que el financiamiento mixto es una pauta general. La concurrencia de factores sociales, políticos y económicos explica este fenómeno. Entre otros aspectos, pueden ser referidos los siguientes:

- La fase de transición demográfica próxima al año 2000, en que la proporción del segmento de 15 a 25 años manifiesta una dinámica de crecimiento significativamente superior al resto de la población.
- Por razones estructurales, existe una tendencia cíclica y crónica al déficit fiscal. Además, las estructuras de hacienda pública en estos países han mostrado insuficiencias e ineficiencias también crónicas para gestionar y distribuir los recursos sociales.
- Los requerimientos de gasto en educación superior, ciencia y tecnología compiten con otras prioridades de gasto social y educativo que, en general, se perciben como más apremiantes.

En cambio, en los países desarrollados, la diversificación del financiamiento de la educación superior ha obedecido no sólo, y quizás no principalmente, a la problemática del déficit fiscal, sino también a la acción de fuerzas de mercado (predominantemente la aparición de proveedores de servicios educativos del sector privado que ofrecen formación vinculada a la oferta laboral existente), y a un cambio de enfoque en la distribución del gasto público, más concentrado en las necesidades de los “consumidores” (los estudiantes) que en los requerimientos de las instituciones (West, 1995; Feroso y Malo, 1996).

El conjunto de aspectos enunciados hasta este punto se puede sintetizar en tres grandes procesos: la creciente importancia de la educación superior como factor de desarrollo y competitividad; la creciente demanda de educación superior de parte del sector productivo y de la población; y la configuración de una dinámica de adaptación y cambio de los SES como respuesta a los desafíos del entorno.

En el contexto de estos cambios, ha tenido lugar la formación de un mercado de servicios de educación superior en el cual concurren los proveedores tradicionales de los servicios educativos (las instituciones de educación superior públicas y particulares) con “nuevos proveedores” que compiten por la demanda. En

la literatura especializada, la noción de “nuevos proveedores” hace referencia por un lado a un sector de empresas y corporaciones distinto del sector privado tradicional que se ha hecho presente en la oferta educativa superior y que se describe como el sector de universidades y centros de enseñanza superior de carácter empresarial o “*for profit*”. Por otro lado, se menciona a las organizaciones, públicas o particulares, que ofrecen educación superior (presencial o a distancia) a través de medios electrónicos, así como a las organizaciones que brindan medios de soporte y servicios complementarios a esta categoría de proveedores. Por varias razones, aunque principalmente por motivos económicos, la educación superior “virtual” ha representado una oportunidad de inversión atractiva para empresas con fines de lucro, aunque también, como veremos más adelante, una posibilidad de expansión para el sector público. En un documento publicado el año pasado por la Dirección General de Educación de la Comisión Europea se hace notar la importancia de este nuevo sector en el ámbito europeo, y se señala como factores de oportunidad que explican la presencia en dicho sector de la inversión privada a la facilidad de acceso a través del sistema de telecomunicaciones, la relativa ausencia de controles académicos de calidad, y la relativa carencia de instancias de protección a los consumidores (Reichert y Wächter, 2000).

La emergencia de nuevos actores y proveedores en el ámbito universitario es un proceso de gran interés para comprender la dirección de la educación superior en el futuro inmediato. El panorama es complejo y la dinámica es muy viva. A la par de procesos de cambio racionales y programados, están ocurriendo auténticas mutaciones en este campo. En esta presentación examinaremos algunas tendencias, como el modelo de educación superior empresarial y las universidades corporativas, la oferta de educación superior virtual, los consorcios y otras alianzas estratégicas, los nuevos flujos público-privado, y el mercado secundario de proveedores. Desde luego, se trata de una exploración introductoria que no pretende abarcar todo el panorama, sino mostrar algunos rasgos del rostro de la educación superior en los albores del siglo XXI.

El modelo empresarial de educación superior y las universidades corporativas

En el ámbito estadounidense, en donde el sector de proveedores de educación superior con fines de lucro ha alcanzado un mayor nivel de desarrollo, se estima que los factores desencadenantes de la nueva oferta fueron principalmente dos. El primero se deriva del cambio de enfoque de la política de subsidio a la educación superior en Estados Unidos, cuya transición está marcada por la aprobación de sucesivas enmiendas al Acta de Educación Superior, a través de las cuales las instituciones de educación superior se vuelven sujetos de apoyo económico gubernamental (por medio de los denominados fondos Pell) y, asimismo, se concede la op-

ción de becas a estudiantes inscriptos en instituciones de este tipo (Breneman et al, 2000). El segundo factor identificado es el ya comentado desarrollo a escala del sector de nuevas tecnologías de la información. Richard S. Ruch, en su libro *Higher Ed, Inc.* publicado en el 2002, contrasta el nuevo modelo empresarial contra los rasgos típicos de las universidades privadas a partir de una serie de categorías.

Cuadro 1

**Comparación entre Instituciones de Educación Superior (IES)
privadas tradicionales e IES empresariales**

	Modelo privado tradicional	Modelo empresarial <i>for profit</i>
Base impositiva	Exención de impuestos o subsidio público	Pago de impuestos (hasta 40% de los ingresos brutos)
Provisión de fondos	Donantes	Inversionistas
Capitalización	Fondos patrimoniales	Inversión privada de capital
Metáfora de actuación	<i>Stakeholders</i> (asociados)	<i>Stockholders</i> (accionistas)
Formas de gobierno	Similares a la universidades Públicas	Similares a las empresas
Orientación de la demanda	Prestigio	Ganancia
Orientación académica	Cultivo de conocimientos	Aplicación de aprendizajes
<i>Ethos</i>	Orientado por las disciplinas	Orientado por el mercado
Calidad	Calidad de resultados	Calidad de insumos
Locus de poder	Academia	Consumidores

Fuente: adaptado de Ruch (2001).

Aunque no se cuenta con una base estadística exhaustiva, algunos indicadores permiten dimensionar la magnitud del sector de educación superior empresarial en Estados Unidos. En primer lugar, se estima que hacia 1998 el número de instituciones de educación post-secundaria bajo la clasificación *for profit* superaba ya al de universidades públicas y particulares (The Futures Project, 2000; Breneman et al, 2000). Cabe advertir, contra este dato, que la enorme mayoría de las instituciones clasificadas en la categoría –más de 4 mil entre las 4.900 censadas– estaban concentradas en programas de dos años o menos sin opción a título profesional o de grado. En cambio, sólo había 196 IES *for profit* registradas con oferta de programas de cuatro años de duración (generalmente licenciaturas), y 518 con oferta de programas de dos años con opción a grado (mayoritariamente, maestrías en áreas administrativas y de negocios). En la actualidad, la matrícula de estudiantes en las instituciones *for profit* es de 365 mil personas, lo que representa una proporción insignificante en un universo de casi 15 millones de estudiantes en opciones de educación post-secundaria. No obstante, el número de establecimientos y la tasa de crecimiento del sector son indicativos de una tendencia en expansión.

Conviene agregar que en Estados Unidos la oferta de IES empresariales con opción a título o grado se encuentra concentrada en algunas instituciones de cobertura nacional, y en algunos casos, internacional. En este grupo se destacan la Universidad de Phoenix, los Institutos de DeVry Inc., los ITT Educational Services y la Universidad Strayer Inc. En conjunto estas cuatro instituciones concentran la mayoría de la matrícula, y tan sólo la Universidad de Phoenix, con una población escolar cercana a los 100 mil estudiantes (dato de 2001), abarca casi la mitad del total. En cambio, en el sector de instituciones *for profit* con opción exclusiva para certificados de nivel técnico superior, el grado de dispersión es muy alto.

Cuadro 2
Principales proveedores en Estados Unidos de educación superior for profit (1998)

Nombre de la institución	Matrícula	Estados Unidos	Internacional
ITT Educational Services	67	27	26.425
Computer Learning Centers Inc	27	10	8.600
DeVry Inc.	45	9	48.000
Corinthian Colleges	37	16	s/d
Quest Education	30	11	s/d
Whitman Education	24	13	7.000
Education Management	17	13	19.000
Argosy Education	14	8	s/d
Career Education	22	14	s/d
Strayer Education	12	3	10.449
EduTrek	7	3	s/d
International Education Medicine	NO	NO	6.600

Fuente: The Futures Project (2000).

Un caso particular del sistema de IES empresariales es el de las instituciones con propósitos de lucro pero escasa capacidad académica. Este sector es marginal en los países desarrollados, en que la acreditación representa el principal valor agregado en la oferta educativa privada, pero no en los países en vías de desarrollo, en que se ha desarrollado como alternativa a las insuficiencias de la oferta pública y como opciones de acceso para los sectores sociales sin posibilidades de sufragar las opciones privadas de buena calidad. En países como México, Brasil, Argentina o Costa Rica, para tomar ejemplos latinoamericanos, se carece aún de instrumentos suficientes para controlar esta clase de oferta, y aunque se desconoce su tamaño exacto por ausencia de una clasificación normalizada de los tipos institucionales de acuerdo a su calidad académica, se estima que puede estar atendiendo entre el 10% y el 20% de las matrículas totales respectivas.

En paralelo al desarrollo de las IES *for profit*, se ha gestado y desenvuelto el fenómeno de las denominadas “universidades corporativas”, categoría que comprende a los servicios de capacitación y entrenamiento especializado de empleados y candidatos a empleados en firmas y corporaciones. En su libro *Corporate Universities*, Jeanne Meister define a la universidad corporativa como una “sombra estratégica para el desarrollo de empleados educados, consumidores y proveedores que tiene la finalidad de apoyar las estrategias organizacionales de las empresas”. Como tales, las universidades corporativas han venido a sustituir a los antiguos departamentos de capacitación y entrenamiento; a diferencia de éstos, la universidad corporativa “provee el aprendizaje conjunto en el ámbito de la organización, mediante la administración de la educación como un proyecto empresarial” (Meister, 1998: 31).

Según los datos de Meister, si hacia 1988 existían 400 instituciones con esa denominación, en la actualidad se estima que existen aproximadamente 1.600 (incluyendo al 40% de las compañías clasificadas entre las 500 más poderosas del mundo según la lista *Fortune*), y es posible que hacia 2010 su número sea equivalente al de las IES tradicionales de Estados Unidos (Morrison, 2000). La lista actual de las principales universidades corporativas incluye empresas del sector productivo (por ejemplo General Electric, General Motors, Land Rover, Shell), del sector de bienes de consumo (Coca Cola, Marlboro, Mc Donalds), del sector comercial (Wal-Mart, Eddi Bauer, Best Buy, Home Depot, Target Stores), del sector financiero (por ejemplo American Express), del sector de entretenimiento (Disney, Universal) y, por supuesto, del sector de telecomunicaciones e informática (Apple, AT&T, Microsoft, Xerox, Motorola, Sun, Oracle).

Hasta ahora el propósito de estas instituciones no está centrado en el otorgamiento de títulos o grados universitarios, y en general las mismas carecen de acreditación académica. Su finalidad se concentra en ofrecer programas específicos para empleos específicos dentro de la firma o corporación, y en socializar los valores y conocimientos más apropiados para el desenvolvimiento personal dentro de la organización.

Considerando las “misiones” de diversas universidades corporativas, Anthony Fresina (1997) ofrece una tipología de prototipos conforme a sus propósitos organizacionales. El prototipo I es el de “reforzar y perpetuar”, y cumple el propósito de reproducir la “fórmula ganadora” (la Disney University –*the magic and the secrets*– y el Federal Express Leadership Institute). El prototipo II es de “cambio controlado” y tiene la finalidad de socializar nuevas orientaciones (*the answer*) de la corporación y promover las prácticas que se derivan (por ejemplo, el Amoco Learning Center, encargado de la actualización anual de casi 4 mil gerentes). El prototipo III es el de “conducir y ajustar” (*drive and shape*) y tiene la misión de promover la participación en el diseño de cambios y en la exploración de escenarios; esta misión ha sido asumida, por ejemplo, en las universidades

Motorola y General Electric. Fresina añade que estos prototipos no son mutuamente excluyentes, sino que expresan pasos graduales hacia la definición de un perfil ideal, caracterizado sobre todo en el prototipo III. En una perspectiva similar, Rademakers y Huizinga (2000), caracterizan a la evolución de las universidades corporativas a través de tres estadios: el estadio operacional, cuyo objetivo es la eficiencia del trabajo; el estadio táctico, cuya finalidad es el “alineamiento” entre la capacitación y la estrategia corporativa; y el estadio estratégico, cuya misión es la competitividad mediante ajustes en la estrategia corporativa a través de fórmulas de educación e investigación.

Varios analistas sugieren que el futuro de las universidades corporativas habrá de transitar entre dos escenarios. En primer lugar, la difusión del modelo desde las grandes corporaciones multinacionales hacia empresas de menor escala, lo que de hecho está sucediendo si se toma en cuenta que, en el presente, la proporción de UCs de empresas medianas es la mayor en el conjunto. Esta línea de desarrollo seguramente implicará la difusión del modelo en una tendencia centroperiferia, lo que también de hecho está ocurriendo y se demuestra con la proliferación de iniciativas de este tipo en países como Brasil, los países del sudeste asiático o las naciones europeas de desarrollo medio. En segundo lugar, se anticipa la apertura de las principales UCs hacia el mercado abierto, lo que significa trasladar las fórmulas de capacitación y certificación de las UCs hacia la demanda general de educación superior. Un buen ejemplo de esta tendencia es la National Semiconductor University del Silicon Valley en California, que conjuga la iniciativa de varias corporaciones informáticas para ofrecer, por medios virtuales y con pretensión de cobertura global, conocimientos y capacitación en el área de desarrollo computacional sin compromiso de empleo. Esta última fórmula se inscribe en la categoría de las denominadas *virtual training organizations* o VTO (Gordon) que según todo parece indicar es un escenario de convergencia tanto para las instituciones educativas privadas como para las públicas, lo que nos lleva al siguiente punto de la presentación.

Virtualización de la educación superior

Como ya se ha mencionado, una de las fuerzas motoras del mercado emergente de educación superior ha sido la explosión de nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones. En el mundo académico las ventajas de estos desarrollos fueron evidentes desde sus albores. De hecho, la primera expansión de la red digital se debe a su uso académico³. Estas tecnologías han sido también aprovechadas por la iniciativa privada y las grandes corporaciones y, más recientemente, por la intersección del mundo académico y el mundo empresarial.

El inventario del *Futures Project*, que comprende hasta febrero de 2001, da cuenta de 1.180 instituciones que ofrecen servicios de educación en línea. Este

número abarca desde la oferta de cursos aislados hasta programas de posgrado completos en línea. Algunas de las estadísticas de tal inventario dan una imagen, quizás no exhaustiva pero sí aproximada, del universo de la educación superior “virtual”. De acuerdo al tipo de institución que ofrece servicios educativos en línea, los datos se distribuyen así: el 51% de la oferta corresponde a IES públicas, el 17% a IES privadas, el 5% a consorcios, el 8% a instituciones “puramente virtuales” (generalmente privadas), el 6,4% a escuelas de leyes, y el resto a otras modalidades. El 27% de la oferta es *for profit*.

De la muestra total se seleccionaron 602 programas que ofrecen algún tipo de certificación de los estudios. La distribución correspondiente es: Diploma de curso, 56,3%; Certificado vocacional o de competencias, 16,5%; Profesional asociado, 13,2%; Licenciatura (*Bachelor*), 13%; Maestría 18,5%; Doctorado, 3,4%. La proporción restante (6%) corresponde a otras modalidades de certificación. En esta misma muestra, el 76% de las instituciones ofrecen, además de los programas en línea, modalidades de educación convencionales.

Además de la tipología académica de la oferta disponible en el medio de las universidades virtuales, hay otros rasgos que permiten diferenciar dicha oferta. Autores como A. Sangrá (2001) y R. Middlehurst (2001) distinguen diferentes modelos con base en sus tecnologías de distribución (*delivery system*). Los prototipos son básicamente tres: sincrónicos, asincrónicos y mixtos. El primer tipo representa las modalidades presenciales tradicionales que hacen uso de tecnologías informáticas, mientras que el segundo caracteriza a los entornos virtuales de aprendizaje propiamente dichos, en los que ocurre un uso intensivo e interactivo de las nuevas tecnologías informáticas y de telecomunicaciones.

En el contexto de los países desarrollados, el uso de recursos informáticos para apoyar la formación universitaria tradicional se ha extendido a gran velocidad. Según el informe de la Web-Based Education Commission de los Estados Unidos, hacia 1999 cerca del 40% de los cursos universitarios empleaba recursos de Internet en su programa, mientras que el 15% los utilizaba en 1996. Se estima también que, actualmente, el 60% de los cursos universitarios utilizan correo electrónico, contra el 20% en 1995 (Web-based Education Comision, 2000). El mismo reporte contiene datos que expresan el acelerado movimiento de las universidades estadounidenses hacia la oferta de cursos de aprendizaje a distancia como complemento de la oferta presencial típica. Según los datos disponibles, en 1998 el 62% de los *colleges* con carreras de cuatro años ofrecía modalidades de educación a distancia, pero se estima que en 2002 se alcanzará el porcentaje de 85% y que la cantidad de alumnos inscriptos en cursos universitarios a distancia supere la cifra de 2 millones (Web-based Education Comision, 2000).

Desde luego, la movilización de las universidades hacia las ofertas educativas a distancia basadas en tecnología informática ha implicado la conformación de un amplio mercado de proveedores de programas y contenidos educativos.

Además de los proveedores privados especializados en *e-learning*⁴, se han desarrollado varias iniciativas de carácter cooperativo para favorecer el acceso a recursos para el aprendizaje a distancia. Un caso destacado dentro de esta categoría corresponde a la iniciativa denominada *Multimedia Educational Resource for Learning and Online Teaching* (MERLOT), la cual se inició como parte del Sistema de Telecomunicaciones de la Educación Superior de Indiana (IHETS), en colaboración con la Comisión de Indiana para la Educación Superior, para abastecer de contenidos a la oferta educativa a distancia. El MERLOT pronto se convirtió en una iniciativa de carácter multiestatal de servicio público y contenido abierto concentrada en dos objetivos concretos: ofrecer una colección de materiales de aprendizaje, y favorecer la integración de las comunidades de profesores y estudiantes que participan en la educación a distancia⁵.

A la par del desarrollo de formas de educación superior a distancia arraigadas en establecimientos universitarios, ha cobrado cierta importancia la modalidad de “universidades virtuales”, que implica la oferta de carreras y postgrados completos sin componente presencial e incluso sin establecimiento físico de respaldo. En este nuevo “territorio” se destaca la Universidad de Phoenix, que cuenta en la actualidad con más de cien campus en Estados Unidos y Puerto Rico, con instalaciones en Canadá y Holanda y con un campus virtual en el que participan estudiantes-trabajadores de todo el planeta. El “campus virtual” de la Universidad de Phoenix atiende a más de 25 mil estudiantes (una cuarta parte de su matrícula total) y funciona a través de “grupos de aprendizaje” compuestos por núcleos de ocho a catorce estudiantes, y pequeños “equipos de aprendizaje” para tareas específicas. Los estudiantes progresan acreditando sólo un curso a la vez. En la actualidad esta universidad ofrece formación en la modalidad presencial, la modalidad en línea y una nueva modalidad mixta denominada FlexNet, y concentra su oferta en disciplinas del área administrativa, negocios, salud (enfermería), informática y servicios generales. En Canadá el ejemplo sobresaliente es la Universidad Athabasca, institución centrada en educación abierta y a distancia que ofrece títulos profesionales y de postgrado en una amplia gama de disciplinas para estudiantes canadienses y extranjeros.

En el contexto de la educación superior “virtual” han tomado presencia algunos proveedores de apoyo: por ejemplo, organizaciones con función de *brokers*, como la Globewide Network Academy o la Electronic University Network, que ofrecen el servicio de vincular la oferta y la demanda de esta clase de educación. Asimismo existen varias organizaciones que son “portales” para informar a posibles estudiantes de la oferta de programas y cursos on-line en determinada región, como por ejemplo el California Virtual Campus.

Una tendencia interesante aunque todavía marginal en el terreno de la educación superior es la convergencia de los fenómenos de virtualización y globalización de la educación superior que origina la posibilidad de auténticas “ciber-universida-

des”, cuyo caso precursor lo ilustra la International University (“The University of the Web”) creada en 1993 y acreditada en Estados Unidos en 1997 (Pease, 1998).

Otra tendencia importante y en la actualidad en pleno desarrollo es la que corresponde a la formación de consorcios de universidades virtuales y universidades convencionales con servicios de educación superior a distancia. En algunos casos la idea es desarrollar auténticos sistemas nacionales e internacionales de educación superior virtual, como por ejemplo la *Canadian Virtual University* (que agrupa a universidades públicas y particulares, como las de Athabaska, Quebec, Brandon, Royal Roads, Manitoba, Brandon, Laurentian, Newfoundland, Moncton, Cape Breton, New Brunswick y la Open Learning Agency), la *Finnish Virtual University* (en la que participan más de 20 IES de Finlandia, la mayoría públicas) y la *African Virtual University*, proyecto patrocinado por el Banco Mundial y otras agencias, que provee educación superior en dieciséis naciones africanas con el apoyo de académicos de universidades de primer nivel en Estados Unidos y Europa.

En América Latina se están expandiendo las modalidades de educación superior no presenciales, aunque todavía se desconocen sus alcances. Por ejemplo, el 29 de octubre de 2001, el diario argentino *La Nación* publicó un reporte en el que se indica:

“Mientras en el país se multiplica el número de programas de grado, postgrado y actualización *on line* ofrecidos por universidades e instituciones, quienes quieren cursarlos no cuentan con ningún aval oficial sobre su calidad, más allá del buen nombre de la institución que los dicta y cobra por ellos. Más aún: en el país no existen datos oficiales sobre la oferta de carreras *on line* hoy disponibles, ni datos estadísticos sobre la cantidad de alumnos que las cursan. Y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) no cuenta con criterios específicos para considerar la educación virtual” (*La Nación*, 2001).

En el mismo reporte se reconoce, no obstante, la presencia de una oferta “virtual” centrada en instituciones de educación superior de buena calidad, como es el caso de la Universidad Virtual de Quilmes y las Universidades Nacionales de Mar del Plata y del Nordeste, así como la oferta de cursos de capacitación profesional de la UBAnet.

Similar es el caso de México, en que en la oferta virtual concurren instituciones públicas y particulares de calidad irreprochable, como la UNAM y el ITESM, con ofertas sin control de calidad académica o respaldo de acreditación certificado. Según el reporte de Víctor Guerra, hacia 1998 existían en México 28 instituciones con oferta de educación a distancia de nivel universitario, ocho de ellas operando a nivel nacional o regional, y el resto en el plano estatal. De ellas, sólo cuatro eran privadas (ITESM, Anáhuac, La Salle y Regiomontana).

El sistema de certificación de competencias en tecnología informática (TI)

A lo largo de la década de los '90, acompañando a los impresionantes desarrollos en el campo del cómputo y de la informática, surgió, se desarrolló y entró en su apogeo un sector paralelo al de la educación formal post-secundaria, basado en la certificación de competencias en tecnología informática. Este sector ha sido principalmente desarrollado y controlado por las corporaciones de cómputo y *software*, aunque también ha dado lugar a la presencia de otros proveedores e intermediarios; es transnacional; opera prácticamente al margen de controles gubernamentales; funciona a través de la Internet y la World Wide Web; y se basa en la oferta de certificados en lugar de diplomas, títulos o grados. El fenómeno se explica por la convergencia de varios factores, principalmente por la creciente demanda de personal capacitado en el manejo de equipos y programas, y en función de las necesidades, también crecientes, de adquisición de competencias por parte de usuarios y consumidores.

En 1989 se ofreció el primer título o certificado profesional (Certified Novell Engineer, CNE) de este tipo. Desde entonces y hasta la fecha se han establecido más de 300 programas de certificación diferentes. El número exacto de individuos que han conseguido certificados de competencia en TI es impreciso, aunque una estimación conservadora habla de 1,6 millones de personas certificadas y más de 2,5 millones de certificados emitidos, cifras que excluyen los certificados de manejo de paquetes de cómputo genéricos (Adelman, 2000: 10). Se estima que aproximadamente la mitad de los estudiantes certificados son de nacionalidad estadounidense, y el resto son de otros países. Existe escasa información disponible sobre el perfil demográfico y académico de los estudiantes certificados, aunque hay evidencia de que el número de aspirantes que cuentan al menos con grado de bachiller o equivalente es mayoritario.

La siguiente estadística, tomada del más reciente reporte de la Oficina de Investigación y Mejoramiento Educativo del Departamento de Educación de los Estados Unidos, indica los principales proveedores primarios y el número de certificados emitidos hasta el año 2000.

Cuadro 3

Proveedores primarios y certificados en tecnología informática (2000)

Proveedores	Certificados
Microsoft Certified Professional (MCP)	521.639
Microsoft Certified Solutions Developer (MCSD)	27.427
Microsoft Certified Systems Engineer (MCSE)	279.745
Other Microsoft Certified Professional Programs	218.841
Certified Cisco Design Associate (CCDA)	4.000
Certified Cisco Design Professional (CCDP)	2.000
Certified Novell Engineer (CNE)	17.500
Certified Novell Administrator (CNA)	37.000
Other Novell Certifications	1.800
Oracle (all certifications)	2.400
Certified Info Systems Security Professional (CISSP)	100
Citrix Certified Associate (CCA)	800
A+ (Computer Technology Industry Association)	15.000
Other Computer Technology Industry Assoc Certifications	1.500
Institute for Certification of Computing Professionals	5.000
National Association of Communication Systems Engineers (all Certifs.)	1.800
Others (Baan, Sybase, SAP, Adobe, etc.)	4.378
Tota	1.442.026

Fuente: Adelman (2000: 9).

Nota: no están considerados algunos proveedores importantes, como SUN, IBM y Compaq. Se estima que el cuadro incluye a dos terceras partes de la oferta primaria.

Tanto las corporaciones de software como las asociaciones de la industria de cómputo, además de cumplir la función de proveedores primarios, determinan los estándares de competencias y actúan como cuerpos acreditadores al autorizar a otras entidades, incluso a las instituciones educativas formales, para operar como “centros educativos autorizados” o como “socios de entrenamiento” (*training partners*). Tal procedimiento ha dado lugar a una compleja estructura de proveedores secundarios que ofrecen capacitación para enfrentar los exámenes correspondientes. Entre las empresas de mayor cobertura en este sector se destacan firmas multinacionales como Global Knowledge, Azlan y New Horizon. El mercado secundario se ha extendido en la mayoría de los países a través de diversos mecanismos de alianza comercial. También es creciente la participación de instituciones de enseñanza superior en este terreno, sobre todo de instituciones privadas y de la mayoría de las “universidades virtuales”. Aunque las IES públicas en to-

do el mundo ofrecen programas independientes de capacitación en TI, las corporaciones de cómputo cuentan con la ventaja de la propiedad intelectual de sus desarrollos en hardware y software, lo que explica en buena medida las tendencias de concentración apuntadas.

Una característica importante del sistema de capacitación en TI es que ha requerido de la participación de agencias encargadas de la administración de exámenes. Las principales compañías que se encargan de tal función son Prometric, Cart-Global y Virtual University Enterprises (VUE). Prometric, la principal agencia, opera cerca de 2.500 centros en 140 países, mientras que VUE administra más de 1.500 centros, incluyendo 20 en México. Las agencias examinadoras no otorgan la certificación sino que entregan los resultados a los proveedores primarios.

El ritmo de expansión y la complejidad creciente del sistema han hecho necesarios nuevos controles y modelos de estandarización. Bajo ese criterio se estableció, en mayo de 2000, el Consejo de Certificación de Cómputo (Council on Computing Certification), cuyos propósitos centrales son la determinación de estándares en todo el proceso (diseño de contenidos, enseñanza, exámenes, certificación), la acreditación de programas de certificación y el diseño de un currículo general de competencias en TI, basado en una jerarquía de niveles de conocimiento y de dominio de destrezas. Estas líneas de desarrollo apuntan a la conformación de un sistema cuasi-formal de certificación de competencias más aproximado a la estructura curricular de las formaciones profesionales convencionales, y con potencial de competencia en el dominio de los sistemas de educación tecnológica profesional y de educación superior.

Bibliografía

- Adelman, Clifford 2000 *A parallel postsecondary universe: the certification system in information technology* (Washington D.C.: Government Printing Office).
- Altbach, Philip G.; Robert O. Berdahl y Patricia J. Gumpert (eds.) 1999 *American higher education in the twenty-first century. Social, political and economic challenges* (Baltimore: The John Hopkins University).
- Athey, Thomas H. 1998 “The challenge of non-traditional universities in 21st century higher education”, en *The Cal Poly Pomona journal of interdisciplinary studies*, Pomona, California, Vol. 11, Otoño.
<<http://www.csupomona.edu/~jis/1998/althey.pdf>>
- Bennell, Paul y Terry Pearce 1998 “The internalization of higher education: exporting education to developing and transitional economics”, Sussex, Inglaterra, Institute of Development Studies) Working Paper N° 75.
- Bowie, Norman E. (ed.) 1994 *University-business partnerships. An assessment* (Boston: Rowman & Littlefield Publishers).
- Boyd-Barrett, Oliver 1999 “European and North American models of distance education”, en *The Cal Poly Pomona journal of interdisciplinary studies*, Pomona, California, Vol. 12, Otoño.
<<http://www.csupomona.edu/~jis/1999/boyd-barrett.pdf>>
- Breneman, David W. y William N. Haarlow 1998 *Remedial education: costs and consequences* (Washington, D.C. Thomas B. Fordham Foundation).
<<http://www.edexcellence.net/library/remed.html>>
- Breneman, David W.; Brian Pusser y Sarah E. Turner 2000 *The contemporary provision of for-profit higher education: mapping the competitive market* (University of Virginia, Charlottesville, EUA) Working paper.
- Callan, Patrick. M. y Joni E. Finney (eds.) 1997 *Public and private financing of higher education. Shaping public policy for the future* (Phoenix: American Council on Higher Education, The Oryx Press).
- Campbell, Carolyn y Marijk van der Wende 2001 *International initiatives and trends in quality assurance for European higher education* (Helsinki: ENQA Occasional Papers, The European Network for Quality Assurance in Higher Education).
- Carnoy, Martin 1994 “Universities, technological change, and training in the information age”, en Salmi, Jamil y Adriaan M. Verspor (eds.) *Revitalizing higher education* (Oxford: Pergamon Press).

Castells, Manuel 1994 “The university system: engine of development in the new world economy”, en Salmi, Jamil y Adriaan M. Versppor (eds.) *Revitalizing higher education* (Oxford: Pergamon Press).

Castells, Manuel 1998 “Information technology, globalization and social development”, ponencia presentada en la *Conference on Information Technologies and Social Developoment* (Ginebra: UNRISD) 22-24 de junio. <<http://www.unrisd.org/infotech/conferen/castelp1.htm>>

Clark, Burton R. 1998 *Creating enterpreneurial universities. Organizational pathways of tranformation* (Oxford: Pergamon Press).

Cohen, Wesley; Richard Nelson y John Walsh 1996 *Links and impacts: new survey results on the influence of University research on industrial R&D* (Pittsburgh, EUA, Carnegie Mellon University, Department of Social and decision Sciences) Multicopia.

Colclough, Christopher 1996 “Education and the market: which parts of the neoliberal solution are correct?”, in *World Development* (Quebec, Canadá) N° 24, Vol. 4,

Cook, W. Bruce y William F. Lasher 1996 “Toward a theory of fund raising in higher education”, en *The Review of Higher Education* (Boston, EUA) N° 20, Vol. 1.

Coraggio, José Luis y Adolfo Vispo (coords.) 2001 *Contribución al estudio del sistema universitario argentino* (Buenos Aires: CIN y Miño y Dávila editores).

Davenport, Thomas y Laurence Prusak 1999 *Ecología de la información* (México: Oxford University Press).

Diagne, Mactar 2000 “The African virtual university. Bridging the knowledge gap for development”, en *TechKnowLogia* (Vienna, Virginia, EUA) Enero-Febrero. <<http://www.TechKnowLogia.org>>

Dieuzeide, Henri 1994 *Les nouvelles technologies* (París: Nathan).

Dirr, Peter J. 1999 “Distance and virtual learning in the United States”, en Farrell, Glen M. (ed.) *The development of virtual education: a global perspective* (Vancouver: The Commonwealth of Learning).

Dirr, Peter J. 2001 “The development of new organizational arrangements in virtual learning”, en Farrell, Glen M. (ed.) *The changing faces of virtual education* (Vancouver: The Commonwealth of Learning).

Domínguez Villalobos, Lilia y José Warman Gryj 1995 *Tecnología y competitividad en un nuevo entorno* (México: UNAM).

Duke, C. 1992 *The learning University. Towards a new paradigm* (Buckingham: SRHE-Open University Press).

- Farrell, Glen M. (ed.) 1999 *The development of virtual education: a global perspective* (Vancouver: The Commonwealth of Learning).
- Fermoso, Julio y Salvador Malo 1996 *Más allá de la autonomía* (París: CRE-Columbus-UNESCO).
- Foray, David y Bengt-Åke Lundvall (eds.) 1996 *Employment and growth in the knowledge-based economy* (París: OCDE).
- Fresina, Anthony J. 1997 *The three prototypes of corporate universities* (Corporate University Review) Enero-Febrero.
<http://www.ekw-hrd.com/pdf/3_Prototypes.pdf>
- Goedegebuure, L.; F. Kaiser; P. Maassen y E. de Weert 1993 "Higher education policy in international perspective: an overview", en Goedegebuure, L. et al. (eds.) *Higher education policy: an international comparative perspective* (Oxford: Pergamon Press).
- Goedegebuure, L.; F. Kaiser; P. Maassen; L. Meek; F. Van Vught y E. de Weert 1993 "International perspectives on trends and issues in higher education", en Goedegebuure, L. et al. (eds.) *Higher education policy: an international comparative perspective* (Oxford: Pergamon Press).
- Gordon, Edward E. s/d *A Renaissance for Learning in American Business* (Corporate University Review).
- Hall, Brandon 2002 *Directory of E-Learning Providers*
<<http://www.brandon-hall.com/elprovidir.html>>
- Huusey, Deirdre and Carla Spartos 1999 "Eminent domain: scavenging for funds in the age of for-profit education", en *The Village Voice* (New York, EUA) 13-19 January.
<http://www.villagevoice.com/issues/9902/hussey_spartos.php>
- Larsen, Kurt; Rosemary Morris y John Martin 2001 *Trade in educational services: trends and emerging issues* (París, OECD) Working Paper N° 3.
- Machado dos Santos, Sérgio 2000 "Introduction to the theme of transnational education", in *Conference of the Director General for Higher Education*.
<<http://www.crue.upm.ex/eurec/transed.htm>>
- Malhotra, Yogesh 2002 *A Case for Knowledge Management*.
<<http://www.kmbook.com>>
- Meister, Jeanne C. 1998 *Corporate universities: lessons in building a world-class work force* (Nueva York: McGraw Hill).
- Middlehurst, Robin 2001 *Quality assurance implications of new forms of higher education* (Helsinki: European Network for Quality Assurance in Higher Education ENQA) Occasional Papers N° 3.

Montaño Hirose, Luis 2001 “Los nuevos desafíos de la docencia. Hacia la construcción –siempre inacabada– de la universidad”, en Barga Álvarez, Antonio y Luis Montaño Hirose (eds.) *Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias* (México: UAM- Porrúa).

Morrison, James L. 2000 “Corporate Universities: An Interview with Jeanne Meister”, en *Vision* (University of North Carolina, Chapel Hill, North Carolina, EUA) Julio-Agosto.

<<http://horizon.unc.edu/TS/vision/2000-07.asp>>

Neave, Guy 2001 “Diversidad y fragmentación: ¿una nueva arquitectura para la educación superior europea?”, en Gacel, Jocelyne y Ricardo Ávila (coords.) *Las universidades de hoy. Su perspectiva futura* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).

Newman, Frank y Jamie Scurry 2001 “Higher Education in the Digital Rapids”, in *The Futures Project* (Brown University, Providence, Rhode Island, EUA). <<http://www.futuresproject.org/>>

Newmarch, Jan 2001 “Lessons from open source: intellectual property and courseware”, in *First Monday* (Copenhagen, Suecia) N° 6, Vol. 6, Junio

<http://firstmonday.org/issues/issue6_6/newmarch/index.html>

Noble, David 1998 “Digital diploma mills: the automation of higher education”, in *First Monday* (Copenhagen, Suecia) N° 1, Vol. 3, Enero

<http://firstmonday.org/issues/issue3_1/noble/index.html>

Patterson, Glenys 1999 “The learning university”, en *The learning organization* (MCB University Press, Bradford, Inglaterra) N° 1, Vol. 6.

Pease, P. 1998 “A new model for the new media: international university”, in *GATE Conference 1998. The changing face of transnational education: moving education-not learners* (Englewood, Colorado, EUA).

<http://www.edugate.org/conference_papers/new_model.html>

Persaud, Avinash 2001 “La brecha del conocimiento”, en *Foreign Affairs* (ITAM, México D.F.) N° 2, Vol. 1, Verano.

Phipps, Ronald A.; Katheryn V. Harrison y Jamie P. Merisotis 1999 *Students at private, for-profit institutions* (Washington D.C.: National Center for Education Statistics, Department of Education).

Pusser, Brian (en prensa) “For-Profit Higher Education and the Emerging Market for Knowledge: Implications for University Governance,” in *Australian Universities Review*, Sydney, Australia, 2001.

Rademakers, Martyn y Nicoline Huizinga 2000 “How Strategic is Your Corporate University”, *The New Corporate University Review*, vol. 6, núm. 6, nov-dic. <<http://www.traininguniversity.com/>>

Readings, Bill 1996 *The university in ruins* (Cambridge y Londres: Harvard University Press).

Reichert Sybille y Wächter Berndt 2000 “The globalization of education and training: recommendations for a coherent response from the european union”, Directorate-General for Education and Training, European Commission, Bruselas. <<http://europa.eu.int/comm/education/global.pdf>>

Rodríguez Gómez, Roberto y Armando Alcántara (2003, en prensa) “Towards a unified agenda for change in Latin America higher education?: the role of multilateral agencies, en: S. Ball, G. Fischman y S. Gvirts, Education, Crisis and Hope: Tension and Change in Latin-America, Nueva York, Routledge-Falmer.

Ruch, Richard S. 2001 *Higher Ed Inc. The rise of the for-profit university* (Baltimore, Maryland, EUA, John Hopkins University Press).

Ruíz Durán, Clemente 1997 *El reto de la educación superior en la sociedad del conocimiento* (México: ANUIES).

Sangrá, Albert 2001 “La calidad de las experiencias virtuales de educación superior”, Cuadernos IRC, vol. 6, Barcelona, España
<<http://www.cuadernosirc.com/>>

Scarpetta, Stefano; Andrea Bassanini; Dirk Pilat y Paul Schreyer 2000 *Economic growth in the OECD area: recent trends at the aggregate and sectoral level* (París: Economic Department, OECD) Working Papers N° 248.

Scott, P. 1998 “Massification, internationalization and globalization”, in Scott, P. (ed.) *The globalization of higher education* (Buckingham: OUP & SRHE).

Slaughter, Sheila y Larry L. Leslie 1999 *Academic capitalism. Politics, policies and the entrepreneurial university* (Baltimore: The John Hopkins University Press).

Snyder, Thomas D. y Charlene M. Hoffman 2001 *Digest of education statistics 2000* (Washington D.C.: Department of Education, National Center for Education Statistics).

Taylor, Kit Sims 1998 “Higher education: from craft-production to capitalist enterprise?”, in *First Monday* (Copenhagen, Suecia).

Teichler, Ulrich 1988 *Changing patterns of the higher education system: the experience of three decades* (Londres: Jessica Kingsley).

The Futures Project 2000 *A briefing on for-profit higher education* (Providence, Rhode Island, EUA: Brown University) Octubre.
<<http://www.futuresproject.org>>

University of Phoenix 2001 *2001-2002 Fact Book* (Phoenix, Arizona: University of Phoenix).

Waldman Mitnick, Gilda 2000 “Los rumbos de la educación superior: tendencias y desafíos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (México) Año XLIV, N° 180.

Web-Based Education Commission 2000 *The power of internet for learning. Moving from promise to practice.*
<<http://www.ed.gov/offices/AC/WBEC/FinalReport/>>

Wertz, Richard 2000 *Issues and concerns in the privatization and outsourcing of campus services in higher education* (Columbia University, New York, EUA: National Center for the Study of Privatization in Education). Occasional Paper Series N° 10, Noviembre.
<<http://www.ncspe.org/>>

Wertz, R. D. y D. Gribenas 1998 *Privatization of campus services at community colleges in the United States. An analysis of the current status* (Staunton, Virginia: National Association of College Auxiliary Services).

West, P. W. A. 1995 “Le financement des universités. Un défi pour les responsables”, en *Gestion de l'enseignement supérieur* (París, OCDE) N° 1, Vol. 8.

Young, Cynthia *Academic capitalism in a public ivy* (University of Louisville, Louisville, Kentucky, EUA) Work Place N° 2, Vol. 1.
<<http://www.workplace-gsc.com/workplace2-1/young.html>>

Notas

1 Véase, por ejemplo, el resumen del debate internacional sobre este aspecto elaborado por Domínguez y Warman (1995).

2 Consúltese al respecto los casos recopilados por Foray y Lundvall (1996), así como el estudio de la OCDE reportado en Scarpetta et al (2000). Véase también Malhotra (2002).

3 Baste recordar que la WWW fue creada en 1989 por Tim Barners-Lee del CERN para facilitar la comunicación entre físicos de alta energía en diferentes centros de los Estados Unidos.

4 Para un panorama completo sobre los proveedores privados de e-learning consúltese Hall (2002), obra que ofrece un repertorio completo de proveedores y es actualizada cuatro veces al año.

5 Véase el sitio web de MERLOT en <<http://www.merlot.org>>. Sobre las características y el desarrollo de la iniciativa, véase el sitio: <http://www.ihets.org/learntech/merlot/whatis_m.html>

La crisis y las universidades públicas en Argentina

José Luis Coraggio*

La economía y la política económica como contexto de la educación

La universidad argentina sufre las consecuencias de una recesión prolongada de cuatro años, realimentada por las políticas procíclicas de un Ministerio de Economía de hecho representante del interés del capital financiero global, cegado por la defensa cerrada de un modelo que ha generado la destrucción y privatización masiva –y en muchos casos ilícita– del patrimonio público, una inédita concentración de la riqueza y el ingreso, el caso de mayor extranjerización de la economía en el mundo, y la apertura unilateral y pasiva de la economía ante mercados de bienes inaccesibles por las barreras arancelarias y para arancelarias defendidas en la Organización Mundial del Comercio por los países del “primer mundo”, usando su poder político y el dinero para judicializar y subir los costos de los conflictos de comercio. Todo esto ha tenido las consecuencias evidentes de un empobrecimiento masivo, una altísima desocupación abierta, la precarización del trabajo y una pérdida absoluta y relativa de los ingresos de los trabajadores, particularmente de los no calificados, pero también de un vasto espectro de las clases medias.

A la vez, la demanda de acceso a la educación superior gratuita o altamente subsidiada aumenta, pues la ciudadanía advierte que la acreditación de estudios

* Rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina). Economista argentino. Investigador-docente del Instituto del Conurbano y Rector de la Universidad de General Sarmiento (Argentina). Autor y coautor de numerosos trabajos sobre política educativa.

(no siempre como expresión del aprendizaje efectivo) puede ser la diferencia entre lograr o no algún trabajo, o incluso tener que quedarse o poder emigrar (expectativa cada vez más fuerte en el imaginario de los jóvenes). A la vez, la priorización del pago de una deuda impagable y el alto costo del acceso al mercado internacional de capitales, indispensable para una economía con convertibilidad generan restricciones fiscales durísimas. Esto, en ausencia de voluntad y capacidad para atacar la evasión y el contrabando y de recaudar impuestos a los contribuyentes de mayores ingresos y patrimonios, así como de captar rentas monopólicas o naturales no ligadas a la inversión productiva de los sectores financieros, de servicios, de comercialización y de recursos energéticos, sólo tiene como salida aparente el congelamiento si es que no la reducción del gasto nacional en los pocos bienes públicos que restan, entre ellos la educación universitaria.

Los efectos de la espiral del ajuste

De consumarse, un nuevo recorte presupuestario sólo puede conducir a una degradación adicional de la calidad ya deteriorada de la oferta de educación y la investigación. Esta degradación no es ya sólo un problema de acumulación de déficit presupuestario, sino que es en parte también responsabilidad del mismo sistema universitario, y del contexto en que se inscribe su acción— En primer lugar, por la brecha cuantitativa entre demanda social y capacidad material de proveer educación en condiciones de aprendizaje efectivo. En segundo lugar, por las consecuencias sobre los rendimientos de la inversión educativa derivadas de una resistencia social imprescindible, que acorta las horas de clase e investigación y, por supuesto, deteriora las condiciones para enseñar y aprender, para superar el pragmatismo y desarrollar la reflexión crítica, y para la creatividad científica y tecnológica.

Esto a su vez podría hacer menos defendible la universidad pública y por tanto permitir avanzar con recortes adicionales, arancelamientos y limitaciones al ingreso, con la aquiescencia de una opinión pública desinformada y presa de un pragmatismo inmediatista impulsado por la crisis de sobrevivencia cotidiana.

En cuanto a las universidades privadas, también están afectadas por la competencia externa de los campus virtuales, sin respuesta clara por parte del Estado nacional en su papel de regulador, y por la recesión. Cada vez menos alumnos pueden aspirar a pagar sus estudios, y los que ya estaban inscriptos en carreras aranceladas renuncian a seguir estudiando (hecho que se está generalizando en las carreras de posgrado, públicas y privadas) o se convierten en parte de una creciente cartera morosa. Ante esta dificultad, las universidades privadas serán empujadas adicionalmente a bajar costos, a precarizar aún más su personal, y/o a concentrar su oferta en nichos de mercado antes que pensar en objetivos trascendentes, y además reclamarán recursos complementarios o exenciones adicionales del Estado (como la de los aportes patronales, ya subsidiados).

El proyecto neoliberal privatizador

Ya no es suficiente con ver al Banco Mundial como la principal fuente de presión “eficientista” sobre el sistema universitario público. De hecho, en Argentina, el Banco ha perdido presencia –por decisión del Ministerio y por falta de capacidad de endeudamiento adicional– junto con sus líneas de crédito para la reforma educativa y su parafernalia de incentivos conductistas para cambiar los comportamientos académicos. Pero existen poderosos promotores e intereses locales que incluso pueden ir mucho más allá de lo que los expertos del mismo Banco aconsejarían. Sin embargo, la presión del FMI y el BM para que Argentina profundice el ajuste, ahora con la cláusula adicional del “déficit cero”, aunque aparentemente no es parte de una propuesta de política educativa, refuerza de hecho la impronta neoliberal local sobre las propuestas de política pública para este sector.

El presupuesto de las universidades públicas, de 1.800 millones de pesos (en realidad no cumplido por los mecanismos de sub-ejecución presupuestaria y por la reducción del 13% en las partidas para salarios y gastos), es visto como una potencial fuente de ahorro del gasto público para satisfacer a las presiones del capital financiero, que sólo quiere cobrar su deuda mientras pueda. Sin embargo, como lo ha manifestado abiertamente FIEL¹, también es visto como fuente de un posible subsidio desviable al sector de educación privada.

Hay incluso proyectos de privatización de la gestión de las universidades, bajo la forma de concursar concesiones entre diversos consorcios o asociaciones. Esto equivaldría sencillamente a acabar con el cogobierno y a sustituir el imperfecto pero real mecanismo para ingresar como docente de planta acreditando las capacidades mediante concursos (curiosamente, un aspecto de la competencia que distingue a la universidad pública que no parecen valorar los privatizadores), por el método de contratación precaria que predomina en el sector privado. En este sentido, los docentes del sector privado tienen mucho para perder con una privatización del sector público, pues su poder de negociación en ese mercado laboral –si es que todavía tienen alguno– sería fuertemente debilitado por la sobreoferta adicional de docentes provenientes del sector estatal². Igualmente, los buenos establecimientos privados de educación superior deben tener en cuenta que la primera ronda de formación del mercado educativo podría beneficiarlos pero el fundamentalismo de mercado indica que éste es global o no es, y bien pueden seguir el camino de las industrias nacionales que la apertura desaforada destruyó sin darles tiempo a reconvertirse³.

La autonomía universitaria sería sustituida por la “descentralización” en empresas –sin o con fines de lucro– proveedoras de servicios de educación. La investigación básica prácticamente desaparecería. Los sistemas de becas privilegiarían el mérito, de hecho evaluado no como potencial de cada persona sino como los rendimientos demostrables a partir de la educación, de las experiencias acumuladas previamente y del capital social de origen familiar, algo obviamente muy

lejano de la tan mentada “igualdad de oportunidades” a la que se acerca más la compleja propuesta del ingreso irrestricto.

La afirmación de que hay que pensar en fondos abiertos a la competencia entre proyectos de la “educación pública de gestión estatal o privada” es, por otro lado, la antesala de la privatización total, porque no se vislumbra cómo el juego del mercado sostendría esa diferencia. Las cifras de recorte que circulan para el año 2002 –de entre 300 y 800 millones de dólares–, constituyen además una presión a las universidades nacionales para que arancelen o aumenten sus ya existentes aranceles, con la obvia consecuencia de que se reduciría su “competencia desleal” con una parte del sector educativo privado.

El Ministerio de Educación está pretendiendo contener –sin fuerza ni convicción– el ataque a la educación universitaria que proviene del neoliberal Ministerio de Economía al cual se ha venido subordinando la política educativa por decisión conjunta de los poderes ejecutivo y legislativo. Usando la técnica de aislarlos del incendio pretendiendo quemar una franja controlada del bosque a nuestro alrededor, propone cobrar multas a los estudiantes que repiten materias para mejorar los indicadores que hoy parecen alejarnos del modelo teórico de eficiencia interna: un inscripto debe ser igual a un graduado en cinco a siete años, y se expulsará del sistema a los estudiantes que no aprueben un 70% de la oferta educativa regular que utilizan (el proyecto de ley admite una reentrada por única vez, y previo análisis de ello como excepción), o se formarán fondos solidarios tipo cooperativa escolar a nivel de las universidades. A la vez, intenta mostrar disposición a la recuperación del gasto (como los impracticables “impuesto al graduado” o el “impuesto adicional a las ganancias de las familias de quienes estudian”). También especula teóricamente, sin capacidad de inversión suficiente, con modelos importados de articulación automática entre terciario universitario y no universitario o de implantación de colegios universitarios, propuestas que resultan abstractas pues que no se condicen con las actuales condiciones del sistema. Finalmente, apunta a introducir –a ritmos mediáticos, y por tanto de política inmediateista– mecanismos de evaluación del aprendizaje, invita a expertos del Norte, y forma una comisión de notables para que busque alternativas al sistema, eludiendo un debate nacional público y abierto sobre la crisis estructural del país y de todo su sistema de educación, investigación científica e innovación tecnológica, y las condiciones para su superación.

La campaña de algunos medios monopolizados (y que tienen interés en el negocio de la educación y de las nuevas TIC) para deslegitimar a la educación pública arrecia. La opinión pública es confundida por campañas sesgadas, que hipergeneralizan a partir de algunos hechos –que se dan y que son efectivamente indefendibles– pero que están lejos de ser la representación completa de las prácticas de las universidades nacionales. También se confunde a la opinión pública por el hecho de que el efecto “hacinamiento”, al que se refieren estos días los medios,

es real, y la calidad de la educación masificada –sin que aumenten de manera equivalente los presupuestos– deja que desear.

Aprovechando la experiencia de las privatizaciones de servicios públicos, es preciso anticipar quién se beneficiará por el juego del mercado y a quiénes se excluirá de la educación, un bien tanpreciado como el agua no contaminada, a la salud o al alimento. Si alguien propugna que esto se resuelve mediante la retirada de su oferta pública y la desregulación del mercado por parte del Estado, que primero muestre que es posible lograr la equidad actuando sobre los servicios privatizados que reemplazaron al monopolio público por uno privado, o sobre los efectos sobre la producción nacional de la política de compras de los grandes monopolios del comercio minorista, supuestamente un mercado competitivo.

A todo esto, las universidades nacionales, que efectivamente tienen serios problemas y rigideces –los cuales podrían ser superados mediante una estrategia adecuada si se les da tiempo– se debaten en acciones reactivas cortoplacistas ante la amenaza cotidiana de un recorte presupuestario aún mayor. Una vez más, el presupuesto domina la agenda.

¿Quién establece la agenda?

La agenda universitaria está, de hecho, marcada por la hegemonía –ahora un poco maltrecha– del programa neoliberal, que pretende confrontar a la sociedad con dilemas encuadrados en el problema económico de la asignación más eficiente de recursos escasos entre fines múltiples, tales como:

- costosa e ineficiente educación universitaria gratuita/subsidiada para los sectores medios que podrían pagar vs. educación básica, salud básica, jubilaciones y pensiones, el 50% de los niños que hoy nacen en hogares pobres, etc.;
- arancelamiento con recursos vs. gratuidad sin recursos;
- subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda;
- acceso a los que pueden pagar y a los pobres más capaces vs. ingreso irrestricto;
- centralismo burocrático, corrupto e ineficiente en el uso de recursos públicos vs. descentralización eficiente, transparente⁴ y competitiva;
- monopolio público (Estado “proveedor”) y presupuesto por ley vs. mercado competitivo (Estado “evaluador”) y fondos concursables.

A continuación, tomaremos algunos de esos dilemas⁵.

Los costos

Este juego de suma-cero niega la relación entre desarrollo, crecimiento económico y recaudación fiscal por un lado, y una competitividad nacional basada en la gestión democrática de lo público y la producción con alto valor agregado en conocimiento por el otro. Ve a la educación como un servicio-mercancía más, y no como un bien público del cual se beneficia no sólo quién lo recibe sino toda la sociedad. Oculta la tendencia mundial a admitir el derecho a la universalización de la educación superior como condición para integrar a las naciones en la llamada “sociedad del conocimiento”.

Argumenta falazmente que la educación universitaria pública es ineficiente porque su costo por graduado es muy alto para los estándares internacionales, pero no reconoce que no hay producto sin inversión, y que Argentina tiene una baja inversión por alumno (1.618 dólares)⁶. Por otra parte, la estimación del costo promedio de los graduados se hace con cifras teóricas, pues el nivel de graduación efectivo es de alrededor del 40%, sólo que retrasado con respecto a los tiempos teóricos de máxima eficiencia (ver Coraggio y Vispo, 2001).

Por lo demás, la educación privada no cuesta menos, y sus menores tiempos promedio de graduación tienen que ver con el tipo de carreras en que encuentran sus nichos de mercado, con el lógico hecho de que los alumnos tienen que pagar y por lo tanto están incentivados a reducir la duración de su carrera, y con que pertenecen a un sector social con menor precariedad laboral y otro capital social, lo que produce trayectorias laborales, familiares y educativas en general menos inestables que las del alumno promedio de las universidades nacionales. Esto sin duda penaliza en términos estrechos de eficiencia microeconómica a las universidades nacionales, que atienden a la oferta suficiente de un bien público y no a la optimización de la ecuación de costos/beneficios apuntando a la “crema del mercado”⁷. Por supuesto, en tal ecuación tampoco se contabilizan los resultados de la investigación básica y aplicada ni los servicios subsidiados que prestan las universidades públicas (ver Sztulwark y Bisang, 2001, cap. 8).

El arancelamiento

Para el pensamiento neoliberal, es inequitativo que los ciudadanos paguen impuestos para que los ricos reciban educación gratuita. Como evidencia se señala a quienes pagaron su educación secundaria y ahora gozan de la gratuidad universitaria. Esta argumentación sólo puede sostenerse si se defiende un sistema fiscal regresivo, basado en el IVA y con escasa capacidad para cobrar altos impuestos a los que más tienen⁸.

El dilema de la gratuidad es especialmente enfatizado por el economicismo, no sólo por razones fiscales y de mercado sino por su teoría simplificada

del comportamiento humano racional⁹. Sin embargo, una visión prospectiva orientada por el interés general indica que hay que alentar y no desalentar la decisión de seguir estudiando. Que, por muchos años al menos, el empobrecimiento al que se ha sometido a la ciudadanía hará que un arancel que efectivamente resolviera el problema del financiamiento no pueda ser pagado por la gran mayoría, lo que lo convierte más en una cuestión de fundamentalismo de mercado o de conveniencia para el desarrollo del mercado privado. Por lo demás, incluso “en los países del ‘Primer Mundo’, las universidades –independientemente de su condición estatal o privada– dependen para su financiamiento primero de subsidios sustanciales y secundariamente del arancelamiento de sus matrículas” (Pugliese (h), 2001).

La gratuidad no necesita ser defendida como una cuestión de principio, sino como la mejor respuesta al uso socialmente eficiente del conjunto de recursos de la sociedad. Un buen sistema de educación, ciencia y técnica, financiado por rentas generales, subsidia la formación de ciudadanía y democracia y el espíritu emprendedor y cooperativo de la sociedad y las empresas nacionales, y cumple real y no aparentemente con el mandato de la equidad. La pretendida equidad por la vía del arancelamiento de los servicios de salud, educación, seguridad, justicia y otros bienes públicos esenciales sólo lleva a más inequidad. La justicia social se dirime en las reglas que regulan a la acumulación del capital, las relaciones sociales y políticas, y la jerarquización del sistema de derechos humanos (¿qué derecho asigna su lugar a los demás? ¿el derecho a la vida digna de todos, o el derecho a la acumulación sin límites de unos pocos?) (Hinkelammert, 1986).

Subsidio a la demanda

El subsidio a la demanda que propone el neoliberalismo es un complemento de la privatización sustantiva (consistente en inducir comportamientos empresariales aunque la gestión sea de orden estatal): los estudiantes que demuestren tener méritos suficientes y falta de recursos tendrían acceso a becas, y las instituciones educativas competirían por conseguir estudiantes con becas porque eso les permitiría recuperar los costos mediante el pago de la matrícula por parte del Estado. Dado el hecho de que estos sistemas siguen siendo costosos para el Estado, el paso siguiente es proponer que las becas se transformen en créditos educativos. Como esto podría volver a reinstalar el clientelismo y los altos costos de gestión pública, se propone dar este negocio a los bancos privados, en lo posible con garantía colateral del Estado o de compañías aseguradoras. Si esos mismos bancos no pudieron dar crédito a las PyMES porque las consideraban de alto riesgo y por los altos costos de administración de tales créditos, imaginemos los intereses y condiciones que pondrán a un crédito de este tipo.

Ingreso restringido

En cuanto al dilema del ingreso, la argumentación neoliberal viene envuelta en los múltiples pliegues del manto de equidad.

Para ellos, es inequitativo que los ciudadanos paguen los costos generados por estudiantes morosos, llamados “crónicos”, que no terminan o demoran en terminar sus carreras. Esto supone que esos estudiantes no se forman ni devuelven a la sociedad su formación, y que los costos de esa masa flotante e intermitente de alumnos son significativos, algo que sólo puede sostenerse si el presupuesto se basa en números de alumnos regulares “dibujados”. Pero si éste fuera el problema, simplemente hay que auditar a la población estudiantil en sus diversos estadios y costear los servicios educativos necesarios cada año, pues de hecho una parte muy alta de los profesores ya son contratados.

También lo consideran inequitativo porque los que “no tienen mérito suficiente” ocupan espacio y usan libros y equipos junto con los que sí son meritorios. Un argumento que resulta contrario a toda concepción de sociedad democrática e incluso a quienes propugnan sustituir la igualdad por la igualdad de oportunidades. De hecho, la diferencia de “mérito” al ingresar a la universidad no es un punto de partida de la carrera de la vida sino un punto intermedio de llegada, en buena medida determinado por la estructura de injusticia social predominante y su expresión en las condiciones de vida cotidiana, la segmentación del sistema escolar, las condiciones culturales y biológicas (alimentación, salud, vivienda, etc.) del aprendizaje temprano de los niños, etc. El neoliberalismo quiere que la universidad confirme a los jóvenes que no tuvieron oportunidad temprana, que sólo pueden acceder a universidades privadas o institutos terciarios de segunda categoría (pues el arancel, aun bajo, sigue siendo un negocio para ciertas instituciones educativas de baja calidad, como ha venido señalando la misma CONEAU).

El ingreso libre, o toda variante de acceso sin cupos a la educación gratuita (cupos de cuya efectividad no hay estudios satisfactorios), sin duda que cuesta más que el ingreso limitado a los más calificados, y que en condiciones de recursos limitados puede producir efectos de “hacinamiento” reduciendo, a igualdad de otras condiciones, la calidad posible del aprendizaje. Pero también sin duda contribuye a generar un espacio pluralista de clases y a reabrir la posibilidad de progreso individual para quienes la habrían perdido en su tramo educativo anterior.

Los tiempos de las políticas públicas para la educación

En una situación de crisis del contexto socioeconómico y político, y del mismo sistema educativo y de su legitimidad, un gobierno con perspectiva estratégica, preocupado por el interés general, debería abrir y proteger –con suficiente tiempo y condiciones de diálogo– un indispensable debate sobre la necesidad de

reformas fuertes en el sistema de educación superior, de consolidar un sólido sector de educación superior no universitario y de facilitar con recursos y políticas de Estado las reformas del sistema en su conjunto, tanto internas (combinando la defensa de la autonomía del pensamiento y la expresión crítica y libre, la gestión visible y eficiente, la mayor pertinencia y la ductilidad como criterios) como de relación con la sociedad (la vinculación con el sector productivo y con las necesidades de conocimientos de la mayoría de la sociedad, que no se pueden expresar como demandas solventes).

No se trata de postergar decisiones presupuestarias hasta que dentro de varios años tengamos un plan estratégico. Es imprescindible invertir recursos ya, para crear condiciones iniciales que permitan abrir el espacio y ganar el tiempo para esa revisión y planificación estratégica. Ello permitiría salir de este juego de suma cero cortoplacista, donde los corporativismos, faccionalismos partidarios y clientelismos universitarios de diverso tipo se fortalecen en una lucha por la sobrevivencia que sustituye la reflexión sobre los derechos de los ciudadanos, el proyecto de sociedad y país, y el papel de la educación, la ciencia, la tecnología y las artes para lograrlos. Esos recursos existen, y deberían ser tomados como anticipo del desarrollo futuro, imponiendo al sector monopólico rentista, o a los sectores que hoy los evaden o eluden, el pago de impuestos que contribuyan al desarrollo de un país del que han extraído ganancias extraordinarias a nivel mundial sin comprometerse con su desarrollo, gobernabilidad y sostenibilidad a futuro.

Esta renovación del sistema de educación, ciencia y técnica, clave para el paradigma tecnológico y para la sociedad centrada en el conocimiento y la información, no podría hacerse sino como parte de una estrategia de rearticulación y dinamización del mercado interno, para que Argentina retome el rumbo del desarrollo, pieza ausente del fiscalismo economicista predominante. En consecuencia, la política educativa no puede ser pensada independientemente de la política económica y de las políticas sociales, ni la educación puede ser pensada independientemente de la economía y de la sociedad. Un modelo económico puede subordinarla y mercantilizarla, como en el caso del neoliberalismo, o autonomizarla y valorarla como bien público, condición esencial de su propio desarrollo, como han hecho y hacen los países que hoy pueden competir como iguales en el mundo.

Que un Ministerio que representa lo educativo en el gobierno piense en limitar el ingreso o la gratuidad cuando el paradigma educativo moderno es “la educación para todos a lo largo de la vida” resulta incomprensible de no ser por la presión fiscalista a la que está sometido, así como por la introyección de valores propios del fundamentalismo de mercado y el abandono de hecho del proyecto de una sociedad más integrada y justa.

Por el contrario, las universidades nacionales deben garantizar una educación de alta calidad para todos los que quieran estudiar en ellas y, sin reducir sus exigencias, hacer un esfuerzo especial para ayudar a ingresar y sostener su vocación

a todos aquellos ciudadanos que decidan proseguir sus estudios, modificando su pedagogía y mejorando sus condiciones de enseñanza-aprendizaje (cursos de aprestamiento previos o paralelos, mejor relación docente-alumnos, suficientes laboratorios, instituciones amistosas para el estudiante, etc.). La enseñanza a personas con capacidades especiales ha demostrado que todo ciudadano puede desarrollarse si la sociedad invierte en él adecuadamente. Sin duda que un sistema diversificado con un sector terciario no universitario de alto nivel abre posibilidades alternativas de proseguir estudios, más o menos académicos, más o menos prolongados, pero esa alternativa debe ofrecerse como opción efectiva, atendiendo a la vocación o a la voluntad de cada persona, evitando que la elección del camino educativo a seguir confirme una historia de segregación social. ¿Cuánto vale una vida humana? ¿Cómo valora la eficiencia microeconómica una vida más digna posibilitada por el acceso a la educación mejor posible?

Cómo defender la universidad pública

Ante el embate neoliberal y los ajustes sucesivos, cabe una respuesta reactiva, de resistencia, de protesta, de defensa de la universidad realmente existente por parte de sus docentes, no docentes y alumnos. Tal defensa puede basarse en el alto “costo político” (otro rasgo del economicismo) que se puede imponer a quienes osen avanzar demasiado sobre la autonomía o el financiamiento. Esto funcionó por bastante tiempo. Como funcionaron las afinidades o los equilibrios políticos al momento de la distribución de recursos del Estado. Pero ahora la crisis del modelo económico pone límites muy estrictos al comportamiento político autónomo de los legisladores y los enfrenta a opciones duras –o los Planes Trabajar o la universidad, o los jubilados o la universidad, o los niños pobres o la universidad...– cuando en realidad lo que debería plantearse es o todos ellos o el beneficio irrestricto del capital financiero y monopólico global.

A nuestro juicio los mecanismos de decisión de política universitaria no fueron adecuados en el pasado –si bien algunas variantes fueron peores que otras– ni es ya suficiente para mantener, no digamos para desarrollar, el sistema de educación pública superior. Ya no alcanza con “zafar”. El país requiere un sistema de educación pública, ciencia y tecnología *aggiornado* e innovador, socialmente integrador, condición esencial de la competitividad y la justicia social auténticas. Y eso requiere sumar inversión e innovación con el objetivo de una transformación fuerte. Si la universidad misma no produce una autoevaluación de sus limitaciones para cumplir con ese objetivo y no diseña una estrategia de mediano y largo plazo para lograrlo, tendrá serios problemas para legitimar sus reclamos de recursos ante la misma sociedad.

Esto no está exento de conflictos internos. Es más, está bloqueado por los conflictos internos entre intereses muchas veces inconfesables. Es difícil incluso

pensarlo por el predominio del “pensamiento único” y por la tecnocracia educativa que ha impedido el surgimiento de un espacio público donde sociedad, economía y universidad puedan encontrarse y pensar su desarrollo conjunto. Esa apertura a la sociedad con todos sus complejos problemas e intereses conflictivos podría oxigenar las estructuras corporativas consolidadas en estos años de convivencia con el neoliberalismo conductivista. Como dice Juan Carlos Pugliese: “necesitamos muchos argentinos en la educación superior por lo que esta simplificación de sostener que con cupos y aranceles se resuelven los problemas de la Universidad es tan inconsistente como la que sostiene que sin ellos todo es democrático y excelente” (Pugliese, 2001: 75).

En los próximos meses posiblemente se dirimirán, conjuntamente, el futuro de la política económica y, con ella, el de la política educativa¹⁰. No será sin confrontaciones fuertes. Confiamos en que surja un proyecto coherente de otro país y de transformación consecuente de la educación. Por lo pronto, la universidad pública, que como institución permaneció silenciosa mientras se destruía el país, parece haber retomado su responsabilidad como intelectual colectivo, e iniciado el camino de la crítica y la proposición de alternativas para el Estado y la sociedad (ver Consejo Interuniversitario Nacional, 2001, y la iniciativa del Plan Fénix).

Bibliografía

Calcagno, Eric Alfredo 2001 “Sobre la economía de las universidades privadas”, en Coraggio, José Luis y Adolfo Vispo (coord.) 2001 *Contribución al estudio del sistema universitario argentino* (Buenos Aires: Consejo Interuniversitario Nacional/Miño y Dávila Editores).

Consejo Interuniversitario Nacional 2001 *Argentina 2020. Manifiesto por la Educación Pública* (Buenos Aires) Setiembre.

Coraggio, José L. 1999 *Política social y economía del trabajo* (Buenos Aires: UNGS-Miño y Dávila).

Coraggio, José L. 2001[a] *Construir universidad en la adversidad. Desafíos de la educación superior en América Latina*. (Trabajo comisionado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA, para la Reunión de Ministros de Educación de las Américas, Punta del Este, 24-25 de setiembre de 2001.)

Coraggio, José L. 2001[b] “Universities as sites of local and global knowledge (re) production”, in Gmelin, W.; K. King and S. McGrath (eds.) *Knowledge, research and international cooperation* (UK: University of Edinburg).

Coraggio, José Luis y Adolfo Vispo (coord.) 2001 *Contribución al estudio del sistema universitario argentino* (Buenos Aires: Consejo Interuniversitario Nacional/Miño y Dávila Editores).

Fiel-CEP 1998 *Una educación para el siglo XXI: el caso argentino y otras experiencias internacionales* (Buenos Aires).

Iazzetta, Osvaldo M. 2001 “La recreación de la dimensión pública de la universidad”, en *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires) Año 9, N° 9, Abril.

Hinkelammert, Franz 1986 “Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador”, en Coraggio, J. L. y C. D. Deere (coords.) *La transición difícil* (México: Siglo XXI).

Pugliese (h), Juan Carlos 2001 “Cambiar la universidad para mejorar la sociedad”, en *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires) Año 9, N° 9, Abril.

Sztulwark Sebastián y Roberto Bisang 2001 “Las actividades de ciencia y tecnología en las universidades argentinas”, en Coraggio, José Luis y Adolfo Vispo (coord.) 2001 *Contribución al estudio del sistema universitario argentino* (Buenos Aires: Consejo Interuniversitario Nacional/Miño y Dávila Editores).

Notas

1 “El objetivo básico de esta propuesta es crear un contexto competitivo en educación superior que redunde en beneficio de los estudiantes en la forma de una mejor calidad educativa a un menor costo. Un elemento esencial de una competencia justa es que las instituciones privadas y estatales enfrenten condiciones similares. Una política esencial para ellos es la eliminación de subsidios a las universidades nacionales. (...) Existe también otro privilegio de las universidades estatales que debe ser removido: la ausencia de un costo de alquiler sobre las propiedades usufrutuadas por las universidades públicas” (Fiel-CEP: 1998, 71).

2 Lo que sigue no debe interpretarse como contrario a las universidades privadas, pues las hay muy buenas y las hay cumpliendo claramente funciones públicas aunque no sean estatales, a la vez que hay universidades o segmentos de universidades estatales sometidas a prácticas particularistas, colonizadas por la política partidaria clientelar o por el mercado. Ver Osvaldo M. Iazetta (2001) y el comentario subsiguiente de Guillermo O’Donnell:

“El sistema de educación superior está constituido por agentes privados y estatales, y el desarrollo responsable y en lo posible cooperativo –o al menos la convivencia e intercambio de ambos componentes– es deseable para esta sociedad. El problema es el proyecto de privatización de las universidades nacionales, que si bien puede conectarse o incluso ser motorizado por intereses vinculados a algunas universidades privadas, es capitaneado por intelectuales del capital financiero y fundamentalistas del mercado, del mismo mercado que idealiza la forma empresarial a la vez que destruye innecesariamente empresas nacionales. Desde nuestra perspectiva, las universidades nacionales no pueden compararse con la utopía neoliberal de la empresa educativa, sino con las universidades privadas realmente existentes, sus proyectos institucionales y sus verdaderas realizaciones.”

3 Sobre la globalización/apropiación del conocimiento y el papel del Banco Mundial, que propone convertirse en un banco global del conocimiento, ver José L. Coraggio (2001).

4 Como Eric Alfredo Calcagno mostró en su trabajo sobre el sector privado, si hay algo que no tienen los establecimientos privados es “transparencia” en sus asuntos económicos ante la sociedad (ver en Coraggio y Vispo, 2001). Por otra parte, cuando el ex Ministro Juri planteó la posibilidad de una evaluación de la calidad de los graduados, la primera oposición provino de representantes del sector privado.

5 Otros han sido tratados en Coraggio y Vispo (2001), y en Coraggio (2001a), documento preparado a pedido de la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA para apoyar la reflexión sobre los compromisos educativos en la III Cumbre de las Américas.

6 Al momento de publicarse este trabajo, esa cifra se ha reducido prácticamente a la tercera parte.

7 Son conocidos los efectos de la competencia por recursos asociados a la calidad: las universidades tratan de “atraer” ingresantes-clientes de alto nivel para conseguir más recursos. Las que tienen éxito tienen entonces más presupuesto, y las otras entran en una espiral regresiva. Finalmente llegan los planes estatales de salvataje, como el Programa de las 900 Escuelas en Chile.

8 Aún así, no tiene en cuenta que ha habido un deterioro del ingreso familiar de varios cientos de miles de hogares de lo que previamente considerábamos “clase media”.

9 Si los supuestos del neoliberalismo sobre las virtudes de la educación mercantilizada y el comportamiento competitivo y egoísta para garantizar la mejor educación al menor costo a la sociedad argentina fueran válidos, al menos la mitad de la matrícula universitaria, que según FIEL estaría en condiciones de pagar, debería usar su actual libertad para acudir a las universidades privadas, que en realidad apenas reciben entre un 15% y un 20% del total.

10 Posiblemente la política social asistencialista sobreviva un poco más, por la dificultad para integrar desde la economía y definir otras estrategias de desarrollo económico-social basadas en la solidaridad y la cooperación antes que en la inversión empresarial privada (ver Coraggio, 1999).

Bolivia: la reforma, ¿sin forma?

Gustavo Rodríguez Ostría* y Crista Weise V.**

Introducción

La década de los '90 representa para los países latinoamericanos el inicio de una serie de reformas políticas y económicas que afectan la esencia de la organización del Estado (Mollis;1998). En el marco de estas reformas el Sistema de Educación Superior es impactado, alterando las relaciones universidad-Estado. Así, ambos se ven comprometidos con las agendas propuestas por los organismos internacionales en materia de política universitaria. Dichas agendas se orientan hacia la diversificación de fuentes de financiamiento, recomendaciones en cuanto a la vinculación de las instituciones de educación superior con las demandas del mercado y el sistema productivo, selectividad en el acceso, expansión del sector privado, mayor control, regulación y evaluación por parte del Estado.

En la implementación de estas políticas, los procesos de reasignación del gasto público, la evaluación y la acreditación ocupan un lugar estratégico, y son una clara muestra del giro que han tomado los Estados hacia la Educación Superior, pasando de una relación laxa a otra que intenta ser de carácter regulador.

* Licenciado en Economía, Universidad Mayor San Simón, Cochabamba (Bolivia). Maestría en Estudios del Desarrollo, FLACSO (Quito). Maestría en Historia Andina, FLACSO (Quito). Especialista en Gestión y Liderazgo Universitario, Universidad de Santiago de Chile. Ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociología, Universidad Mayor de San Simón, 1992-1995. Consultor del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), Ministerio de Educación (Bolivia), desde 1995 a la fecha.

** Licenciada en Ciencias de la Educación, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba (Bolivia). Especialista en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, Universidad Mayor de San Simón. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Políticas Educativas, FLACSO (Argentina). Consultora en educación, investigadora y docente de pre-grado y posgrado de la facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Simón, desde 1995 a la fecha.

En el caso boliviano, las políticas de evaluación y acreditación son la manifestación más evidente de las tendencias privatizadoras. Como veremos, debido a los retrocesos constantes con el sector público y ante la ausencia de una ley de educación superior que permita regular el campo universitario, cada vez más complejo, las acciones del Estado se han orientado abiertamente hacia el sector privado. La principal herramienta empleada para ello son los procesos de evaluación y acreditación. Sin embargo, las acciones estatales no dejan de tener impacto en el sector público, y aunque no cuenta con instrumentos formales de regulación introduce el discurso a través de las tecno-burocracias universitarias, quienes instrumentan las políticas al interior de las instituciones. Como consecuencia de ello, entran en contradicción los valores implícitos en las políticas promovidas por las agencias internacionales centradas en el discurso modernizante y aquellos propios a la cultura institucional predominante, más bien signada por criterios autonomistas, democráticos.

Un nuevo escenario

La educación superior, en Bolivia, ha presenciado en los '90 una significativa transformación, tanto en su estructura como en las modalidades de coordinación interna y externa.

Esta situación es atribuible a tres procesos. En primer lugar, la constitución –gracias a la permisibilidad gubernamental– de una oferta privada, capaz de desafiar al monopolio público. Se genera así una explosión del sistema universitario privado, expresada tanto en el crecimiento de la población en las universidades ya existentes como en el número de instituciones nuevas, complejizando el campo de la educación superior caracterizada por la diversificación institucional privatizante. Se pasa de la existencia de una universidad confesional fundada en 1960, a treinta y seis universidades privadas fundadas a partir de 1987. La matrícula universitaria va del predominio casi exclusivo del sector público, hasta absorber un 25% de la matrícula actual. En términos absolutos, se pasó de menos de 5.000 estudiantes en 1990 a cerca de 45.000 en el año 2001 (Datos del Ministerio de Educación y Cultura).

En segundo lugar está la continua expansión de la matrícula estudiantil, que terminó por consagrar el paso de una universidad de élite a una universidad de masas. La presión sobre el acceso a la educación universitaria, en vez de detenerse o disminuir, aumenta progresivamente.

Finalmente tenemos que, a mediados de los '90, el Estado inició tímidamente propuestas de evaluación de la educación superior. En este tránsito, los paradigmas eficientistas fueron utilizados recurrentemente para contrastar y deslegitimar el rendimiento de las universidades públicas e, indirectamente, para promo-

ver a las instituciones privadas. Sin lugar a dudas es desde este punto que puede comprenderse mejor el giro de la lógica estatal en su relación con las instituciones de educación superior.

¿El fin de la benevolencia estatal?

En la última década, los sucesivos gobiernos, paralelamente a la introducción de la ortodoxia liberal en la conducción de la economía, han dado señales que confirman su preocupación por colocar en la agenda del debate al menos dos temas que hacen a la educación superior, el financiamiento y la regulación, estableciendo una nueva dirección en la acción estatal.

Financiamiento

Las universidades públicas bolivianas, tradicionalmente y por mandato de la Constitución Política del Estado (CPE), reciben financiamiento estatal para su funcionamiento. Aún hoy son prácticamente gratuitas: funcionan merced a fondos que provienen de impuestos nacionales y de una asignación directa e incremental que anualmente negocian, generalmente en medio de fuertes presiones, con el Gobierno.

Sin embargo, esta situación de relativa bonanza, que contrasta con los recortes que afectaron a otros sectores sociales, ha sido fuertemente cuestionada. Funcionarios estatales, analistas y medios de prensa consideran a estos recursos excesivos y mal distribuidos. A principios de los '90 hubo sugerencias en ese sentido que demandaban cambiar la direccionalidad del financiamiento introduciendo criterios de rendimiento. Se pretendía también incrementar, o mejor, introducir, el costo de la colegiatura como requisito básico para "*promover la equidad*" (Urquiola, Miguel;1993) se ensayó un financiamiento por contratos que resultó un fracaso, pues las universidades aprovecharon la inexperiencia gubernamental para incrementar sus asignaciones históricas sin introducir las transformaciones anunciadas. Un poco más tarde, otro *set* de analistas planteó una combinación de arancelamiento, asignación por fórmula para premiar desempeño y productividad, y fondos concursables para inducir a transformaciones hacia el horizonte de calidad (Instituto Universitario Ortega y Gasset;1998: 177-199).

Pese a todos esos intentos, los recursos otorgados a las universidades públicas fueron crecientes, de manera que en la última década prácticamente se duplicó el costo por estudiante¹. Ya a fines de la década de los 90 podemos percibir una tendencia contraria, que muestra claramente la despresupuestación de las universidades públicas. Los recursos públicos por estudiante que llegaron a 689,5 dólares en 1997 –los mas altos del período– cayeron en 1999 a 533 us\$. y a 498,7 us\$. en el año 2000. Esta situación se debe a la expansión de la matrícula y a la dis-

minución del monto de recursos de la coparticipación, destinados a las universidades públicas. La experiencia de estos años parece señalar que, el Estado boliviano ha estado mucho más interesado en sistematizar sus relaciones económicas, que en inducir a las universidades a buscar fuentes alternativas de financiamiento, por ejemplo, en las familias. Para ello, a su modo de ver, el camino sería establecer acuerdos que hagan previsible y controlables los montos anuales que le asigna a la universidad pública. Además, se propone utilizar al menos una parte de estos recursos para inducir a las universidades a una reforma pedagógica bajo las premisas de calidad y eficiencia.

El dispositivo al que se ha acudido para este último objetivo es el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMCALIDAD), diseñado a semejanza de otros en Argentina, Chile y México, y que cuenta con recursos provenientes de un crédito del Banco Mundial. Los recursos, que son donaciones, se asignan previo concurso, y su utilización es evaluada.

Los recursos disponibles son sensiblemente menores a los utilizados en las experiencias de los países anteriormente nombrados, y no sobrepasan los tres millones de dólares para dos convocatorias de proyectos de un año de duración. Este monto limitado se explica en buena parte por la reticencia de las autoridades monetarias y fiscales a asignar más recursos a las universidades públicas por cualquier vía. Por otra parte, el Fondo ha sido concebido como un ejercicio de sensibilización que testeé la disponibilidad de las instituciones autónomas, para crear un clima de confianza entre estas y el Estado. Al mismo tiempo, se pretende que se genere un equipo técnico capaz de monitorear y regular el uso de mayores recursos.

Evaluación

El período de democratización y el posterior ajuste generan actores y sensibilidades diferentes a las que prevalecían en años anteriores, mientras la escena política estaba ocupada por actores gremiales.

En los '90 se estructura un contexto desde todos los ángulos diferente al que prevalecía cuando se configuraron el discurso y la cultura universitaria contestataria, basista y democratizante característicos de los años anteriores.

Así, esta década se inicia con una emergente percepción sobre el rol de las universidades y con el surgimiento de nuevas demandas sociales que no se reducen al espacio nacional, sino que se sitúan en el marco del contexto internacional.

La línea más clara de acción del Estado hacia las universidades en este nuevo escenario pasa por –y casi podríamos decir, se restringe a– las políticas de evaluación, así como es también el ámbito de más clara respuesta de las universidades hacia las presiones del Estado y de la opinión pública.

Se evidencia esta línea de acción estatal a través de la Ley de Reforma Educativa, promulgada en julio de 1994, donde se introdujeron inopinadamente algunos artículos que disponían la organización del “Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa” (CONAMED) como un organismo autónomo compuesto por cinco miembros, elegidos por distintas instancias parlamentarias, con la función de “certificar la medición de la calidad y la acreditación de los programas y las instituciones educativas públicas y privadas de cualquier nivel” (Art. 21 Ley de Reforma Educativa 1565).

Los artículos referidos colocaban un particular énfasis en la evaluación externa y la acreditación de las instituciones públicas vinculándolas con el tema presupuestario, lo que oficializaba –desde la percepción de los actores universitarios– la postura que venía manifestando el gobierno de intentar vincular los resultados de la evaluación con el financiamiento.

La universidad pública se opuso frontalmente a la medida, tanto en las calles como demandando su inaplicabilidad a la Corte Suprema de Justicia². Se argumentó que las universidades ya habían avanzado en estos procedimientos³ y que, consecuentemente, su instalación no solamente era extemporánea sino que además atentaba contra la autonomía universitaria⁴.

La férrea resistencia de las universidades y las dudas del gobierno –más preocupado por acelerar el desmantelamiento del sector estatal de la economía– confluyeron finalmente para que el CONAMED no se materializara.

No obstante, la iniciativa marcó el inicio de un nuevo campo de negociaciones Estado/universidad en Bolivia, que se fue estructurando alrededor de la evaluación como el instrumento de regulación estatal tanto hacia el sector público como al privado. A fines de 1997 el gobierno da muestras claras de cambiar el rumbo, orientando esfuerzos hacia el sector privado. Esto se evidencia cuando el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes realiza una evaluación de las “condiciones mínimas de funcionamiento” de las universidades privadas que condujo a la clausura de cinco de ellas.

Con relación a años anteriores, en este período es posible observar un giro importante en las políticas universitarias, cuyo énfasis está puesto en la evaluación reguladora hacia el sector privado.

La universidad pública y el Estado han agudizado sus diferencias en los últimos tres años. Finalmente el Estado ha optado por apartarse del campo de la educación superior pública, levantando gran parte de la presión ejercida sobre ella.

Las universidades públicas, por su parte, también dejan de lado el tema de la evaluación, disminuyendo considerablemente su actividad en este campo, pero sin dejar de emplear el discurso evaluador cuando las características del contexto así lo requieren.

Negocian con el Estado la constitución del Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (CONAES) pese a las resistencias anteriores a la evidencia de alejamiento del Estado respecto a la universidad pública, y al claro apoyo y regulación estatal sobre las instituciones de educación superior privadas.

Sin embargo, el Estado hace algunos avances, apareciendo eventualmente como un actor más claro y emanando las primeras normativas orientadas específicamente al campo de la educación superior. Se elabora un primer marco regulador a través del Reglamento general de universidades privadas, el Reglamento general de apertura y funcionamiento de carreras de medicina, el Proyecto de ley de creación del CONAES y el Proyecto de ley de creación del FOMEC (Fondo de Mejoramiento de la Calidad), siendo este último el primer fondo concursable implementado en el país. Cabe indicar que los dos primeros reglamentos son únicamente para universidades privadas, mientras que el CONAES y el FONCALIDAD abarcan a la totalidad del sistema.

Esto último constituye el paso más importante en este campo: se logra un acuerdo con el sistema público, luego de más de media década de pugnas, que conduce a proponer al poder legislativo la ley –ya aprobada en la Cámara de Diputados en octubre de 2001– que crea el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (CONAES). Cabe indicar que hasta la fecha, este proyecto de ley no ha sido aprobado por la cámara de senadores, quedando ya, después de un año en el olvido y con muy pocas posibilidades de concretarse, una vez que se han dado cambios sustanciales en la composición cameral, luego de las elecciones del 2002. Este hecho es una muestra de la poca decisión y consistencia del Estado en las acciones dirigidas hacia la educación superior.

Pese a ello, el intento de creación del CONAES es una señal de la búsqueda de mayor presencia estatal sobre el sistema en su conjunto, y de la paulatina instauración de sistemas burocráticos y de control, conseguidos a través de una ardua negociación entre burocracias universitarias y burocracias ministeriales. Sin embargo, la estructura de este consejo y el enfoque en su constitución no resuelven los problemas identificados en otros modelos latinoamericanos, tales como la tendencia a la regulación globalizante y homogeneizante, las ausencias en los procesos de mejoramiento, la burocratización, la verticalidad (Leite, 2000; Mollis, 2000).

Asimismo, desde el Estado se han llevado a cabo tres acciones importantes dirigidas al sector privado: el desarrollo de procesos de seguimiento a las recomendaciones emanadas por el Ministerio de Educación en la primera evaluación a las universidades privadas realizada en 1997; el proceso de certificación de lo que se ha dado en llamar “Universidades plenas”, llevado a cabo en el año 2001 a la luz del nuevo marco normativo (RGUP) para lo cual se contrató a CINDA-Chile en un intento por mostrar confiabilidad y transparencia en el proceso; y la primera evaluación de carreras de medicina, realizada también a fines del año 2001.

Estos procesos tienen un claro y casi estricto énfasis en la regulación y control de las instituciones, quedando aún ausente la dimensión del mejoramiento. Los reglamentos anteriormente mencionados rescatan muchos de los criterios estandarizados comunes a los procesos de esta naturaleza implementados en América Latina (Marquis, 1997). Si bien estos procesos no buscan de manera directa una jerarquización oficial de las instituciones, sus resultados tienen un efecto directo sobre el mercado. La lógica predominante en el sistema de universidades privadas es evidentemente una lógica de mercado donde en muchos casos continúan prevaleciendo los criterios económicos frente a los criterios académicos. Lo que sí es posible percibir en el caso de las instituciones privadas es un ingreso a una mayor normatividad interna y el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos de infraestructura y funcionamiento institucional, sin que por ello haya sido posible evitar algunas acciones fraudulentas de ciertas universidades que han logrado mantenerse trabajando a pesar de sus grandes deficiencias. Sin embargo, es evidente que estos procesos de regulación del sistema han resultado en un ordenamiento importante que contribuye a la consolidación institucional de las universidades privadas.

Se trata, entonces, de un claro proceso de lenta constitución de un Estado evaluador, al menos para el sector privado, mientras que por otra parte prevalece el paradigma de mercado con un fuerte acento en la perspectiva empresarial (gestión, planes de desarrollo, sostenibilidad, etc.) (Leite, 2000; Días Sobrinho, 1999). Sin embargo, quedan ausentes en el discurso los temas claves referidos a la problemática universitaria, más allá de la discusión económica y eficientista y por encima de los procesos de evaluación y acreditación. En ese contexto, el debate sobre la reforma universitaria desde una visión pedagógica y académica es simplemente inexistente.

Respecto a las universidades públicas, el Estado no ha promovido propuestas serias de mejoramiento ni institucional ni de la calidad educativa, limitándose al control de las universidades privadas y consiguiendo a través de las tradicionales formas de negociación y conflicto consensuar respecto a la creación del CONAES, sin haber discutido sobre los conceptos clave ligados a este tipo de políticas.

En el ámbito de las universidades públicas no se han evidenciado mejoras importantes ni cambios sustanciales en la calidad académica como producto de los procesos de evaluación realizados. Los cambios más notorios son aquellos que devienen de la reducción presupuestaria, mientras que la administración, que pretende ser de carácter gerencial, termina siendo de carácter clientelar por sus fuertes vinculaciones con partidos políticos. Se han implementando políticas internas de auditaje de los procesos académicos más que de evaluación, de control más que de mejoramiento, y políticas de reforma no guiadas por criterios de calidad sino por criterios económicos, tales como la implementación del sistema de contratación docente por servicios⁵, favoreciendo así la precariedad laboral, el no in-

cremento de la carga horaria y otras decisiones de esa naturaleza que tienen un evidente impacto negativo sobre la calidad de la formación. Curiosamente, una vez más la universidad pública, sin estar sujeta a una regulación estatal, genera sus propias reformas siguiendo la lógica y el discurso del mercado más que una pauta académica trabajada desde sí misma.

Del mismo modo, dentro del sistema y por impulso del CEUB (Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana), continúa dándose más peso a la acreditación, convirtiendo a la evaluación simplemente en instrumento legitimador.

Cabe indicar, sin embargo, que hay muchas diferencias en cuanto al enfoque empleado por cada universidad del sistema. La Universidad de San Simón, por ejemplo (de acuerdo a lo que indican sus funcionarios) ha dado un giro en sus propuestas, desarrollando trabajos más participativos de autoevaluación, abandonando la idea de realizar procesos de acreditación de manera apresurada, y dando mayor impulso a la labor interna dentro de las unidades. La Universidad Misael Saracho, por su parte, ha dado continuidad a su proceso de reforma como proyecto piloto de la UNESCO, abriendo una interesante perspectiva. Este es quizás el más claro ejemplo de reforma institucional en el país.

Sin embargo, se puede ver que finalmente los procesos de evaluación y acreditación serán impuestos desde el Estado a través del CONAES, confirmando la tendencia a implementar una evaluación para la acreditación y la regulación, y no una evaluación para el mejoramiento a partir de la discusión del tipo de universidad pública que se quiere ser y de su función social en países segmentados y empobrecidos como el nuestro.

El análisis del papel de las universidades merece un debate mucho más profundo, considerando las tendencias globalizantes y los efectos que ha tenido en contextos de desigualdad (Tedesco, 2000), tal como es el caso boliviano. En ese sentido, promover políticas evaluadoras sin aquella discusión fundamental parece poco acertado, al menos si la finalidad es el mejoramiento de la calidad educativa.

Impactos de las políticas

En rasgos generales la universidad boliviana comparte con la mayoría de las universidades latinoamericanas el proceso histórico que da surgimiento a las políticas evaluadoras. Sin embargo, el tipo de respuestas que ha elaborado cada universidad del sistema varía en muchos aspectos, como por ejemplo el tipo de órgano coordinador de la evaluación, los procedimientos, metodologías y criterios empleados, el grado de consenso respecto a la evaluación, la apropiación del discurso, y las resistencias propias a cada cultura institucional.

Revisando documentos universitarios⁶ se encuentran, en el año 1987 y en 1988, en las reuniones preparatorias para el VII congreso nacional de universida-

des del sistema, las primeras alusiones a la evaluación vinculada a la administración académica (Daza;1998) (CEUB; 1989). En dichas reuniones no sólo se evidencia la necesidad de desarrollar procesos de cambio, sino que se reconoce el valor de la evaluación como factor fundamental de ese proceso. Las primeras experiencias orgánicas sistemáticas de evaluación que se registran en ese mismo marco son los diagnósticos cuya realización responde a un mandato institucional⁷.

Estas primeras evaluaciones son de tipo diagnóstico y se realizan con el interés de obtener información para proporcionar un panorama más claro respecto a los problemas académicos y de gestión universitaria. En otros términos, su finalidad consistía en promover el conocimiento de la situación interna para derivar en cambios de carácter también interno. Este tipo de evaluación no aparece como un componente de las políticas públicas sobre educación superior, sino que se constituye en un mecanismo interno de supervisión y análisis. Sin embargo, no siempre terminó funcionando como tal: muchas veces, sobreponiéndose a sus objetivos iniciales de mejoramiento pedagógico, terminó formando parte de los acuerdos, presiones y negociaciones típicas del modelo organizacional universitario boliviano caracterizado por un alto grado de politización y estamentalización.

Alrededor de 1992 comienzan a aparecer rastros de la nueva tendencia. A medida que el rol político de la universidad se desdibuja, se evidencia una fuerte pérdida de credibilidad en la opinión pública, que demanda regularidad académica, calidad en la enseñanza y resultados más visibles (Daza, 1998). En ese contexto se desarrollan experiencias aisladas de evaluación en diferentes universidades del sistema, a la luz de un “nuevo modelo de administración universitaria” (CEUB, 1989). Los procesos de evaluación mantienen un carácter interno, aun no tan claramente asociados a los conceptos de excelencia, calidad, eficiencia y eficacia, como será la tónica mas adelante.

El CEUB elabora un “Modelo de indicadores básicos” para la evaluación del rendimiento de las universidades del sistema, el cual debía ser analizado por las diferentes universidades para la implementación de los diagnósticos institucionales y regionales. A pesar de que en el lenguaje aparecen términos como “indicadores de rendimiento”, conceptos más bien cercanos a la medición de resultados, la intencionalidad era básicamente conseguir información diagnóstica.

Aún en esa primera etapa, la respuesta de las unidades académicas frente a esos pequeños desafíos que se plantea la institución como reacción interna a las presiones sociales es muy pobre. Recién años más tarde las universidades comenzaron a realizar dichos diagnósticos, en forma dispareja y siempre en el marco de acuerdos y pactos entre sus actores internos y los actores estatales.

Desde 1992 en adelante la situación comienza a cambiar más o menos vertiginosamente, como reacción al nuevo marco que el Estado está tejiendo. Las alusiones del gobierno respecto a la universidad se hacen cada vez más directas, y la ca-

lidad y la eficiencia van tomado cuerpo como ejes del nuevo discurso gubernamental que aspira a convertirse en motor de una futura reforma universitaria (UDAPSO, 1993), sin adentrarse sin embargo, hasta el día de hoy, en las características de dicha reforma, e inclinándose más claramente por el camino de la evaluación.

El Estado pretende dejar su rol de simple distribuidor ciego y benevolente para trastocarse en un ente evaluador. Una evidencia de ello es el primer estudio evaluativo externo que se hace a la Universidad Mayor de San Simón. En esa evaluación externa se percibe claramente la utilización de un discurso evaluador relacionado con la calidad, la excelencia, la pertinencia y la eficiencia. Es la primera experiencia de esa naturaleza en Bolivia.

Si bien existían resistencias y conflictos internos, a través de la negociación de las dirigencias universitarias se lograron alianzas que facilitaron la introducción del discurso evaluador.

El propósito del el gobierno era evaluar la eficiencia de la universidad y obtener información que probablemente le serviría para las negociaciones presupuestarias. La Universidad Mayor de San Simón, por su lado, pretendía tomar la vanguardia de la modernización universitaria demostrando al gobierno que la universidad pública no teme ser evaluada y que puede autorregularse. La decisión de la UMSS generó fuertes críticas por parte de las otras instituciones del sistema, como la Universidad del departamento de Santa Cruz, que perciben el proceso como una tentativa de inmolarse la autonomía universitaria en aras de recompensas económicas.

En todo caso, contrariando las expectativas iniciales, los resultados no fueron de gran utilidad para el mejoramiento de la calidad o de los procesos institucionales: es más, sus resultados ni siquiera se difundieron dentro la comunidad universitaria. Sin embargo, ayudaron a generar una mayor conciencia de la necesidad de trabajar internamente en el tema de la evaluación y a crear pequeños equipos técnicos⁸.

Se percibe así, en algunas universidades del sistema, una creciente habilidad de acomodamiento al nuevo contexto, al menos en el ámbito discursivo. Inicialmente el discurso evaluador se depositó sólo en los espacios técnicos, y luego poco a poco se diseminó en los otros sectores universitarios, que asumieron paulatinamente los valores ligados a él, pero sin una real convicción. Se asume más bien “a priori”, como la única posible respuesta inmediata para no quedar a la zaga de las nuevas tendencias que se hacen presentes en el medio. La UMSS fue la primera institución dentro del sistema en asimilar los valores de la calidad, la excelencia, la eficiencia y la eficacia: paradigmas del nuevo discurso evaluador.

Para entonces, la universidad y las organizaciones sindicales en general habían perdido fuerza y capacidad de generar una postura contrahegemónica. El discurso universitario tradicional vinculado a la actividad político-sindical es fuertemente cuestionado y rebatido dentro de la propia universidad por sectores que anteponen lo “académico” a lo “político”. Muchas de las fórmulas electorales de los

diferentes estamentos utilizan como base de sus propuestas el mejoramiento académico, la continuidad de clases, la búsqueda de la calidad, etc. Esos son indicios de la internalización paulatina de otros valores que ganan cada vez mayor consenso al interior de la institución. Sin embargo, la universidad boliviana se opone frontalmente a la Reforma Educativa, cuestionando los artículos 21 y 53 que hacen referencia a la asignación presupuestaria y a la creación del SINAMED Y CONAMED⁹, cuya constitución se considera atentatoria contra la autonomía universitaria, el último refugio de una cultura institucional en crisis¹⁰.

Pero la universidad no se limitó a demandar la inconstitucionalidad de la ley, sino que buscó, sin medir las consecuencias posteriores, jugarle al Estado en su propio escenario discursivo. En un momento de marcada crisis institucional, el VIII congreso de la universidad boliviana dispuso la obligatoriedad del funcionamiento de instancias de planificación, evaluación y acreditación en todas las universidades del sistema (CEUB, 1998) Con esta reacción la universidad pretende enfrentar y responder a la Ley de Reforma Educativa y a sus controvertidos artículos.

En un escenario de poder de suma cero, las negociaciones entre dos actores que han tenido una relación mediada por el dinero y no por el conocimiento no arriban a feliz término. Se puede decir en ese momento que tanto la universidad como el gobierno carecen de un discurso sólido respecto a la evaluación, y de recursos técnicos y humanos para implementarla de forma sistemática; de hecho, no se discute el valor de la evaluación en sí mismo, que de una u otra manera es asumido por ambas partes como valedero, sino sobre discrepancias en cuanto a procedimientos técnicos, criterios a emplearse, y su vinculación al presupuesto universitario.

Este período de confrontación abierta, que gira respecto a quiénes evalúan, cómo se debe evaluar, quiénes ponen los criterios y cómo se utilizarán los resultados, se extiende hasta 1996.

Se puede decir que desde 1996 a la fecha la evaluación ha pasado a ser el tópico central de los eventos más importantes que se han realizado a nivel universitario (Daza, 1998).

De esta manera, en medio de contradicciones se van estructurando respuestas y generando modificaciones al interior del sistema universitario en estrecha relación con el discurso dominante de evaluación. Tanto desde el gobierno como desde la opinión pública, la agenda respecto a la educación superior se halla restringida, además del presupuesto, al tema de la evaluación y la acreditación. Los asuntos relacionados con el mejoramiento o la reforma no se discuten con la misma vehemencia.

Dentro del sistema universitario también se puede percibir una doble lógica que en gran medida es resultado de la propia ambigüedad característica de la universidad boliviana. En ella pervive la identificación con su rol político, popular y revolucionario, ligado a los valores de la autonomía, el cogobierno paritario, la libertad

de cátedra, la igualdad social, el ingreso libre, etc., característico de los '70, junto al rol impulsor del desarrollo tecnológico, modernizante y productivo ligado a los valores de calidad, eficiencia, eficacia y equidad –casi tal cual aparecen en los documentos del Banco Mundial– propio de los '90. Esa doble lógica se expresa tanto en importantes documentos universitarios (estatutos, reglamentos, planes) como en la discusión particular sobre la evaluación y la acreditación (Weise, 1998).

Mientras tanto, las instituciones invierten enormes esfuerzos en desarrollar todo tipo de procesos de evaluación cuya finalidad más allá de la acreditación inmediata no queda clara. Lo que ha ido sucediendo con las experiencias de evaluación en las universidades bolivianas es que la mayor parte de los procedimientos empleados por las unidades corren el riesgo de quedarse en una mera actividad burocrática de llenado de cuadernos y formularios interminables, que se traducen en documentos que nadie lee y cuya única función es respaldar una posterior acreditación. Dadas las características de desarticulación de los niveles técnico-académicos, políticos y de administración en las universidades, si la evaluación no genera una reflexión colectiva que implique el compromiso de los actores y la disponibilidad de medios para viabilizar los resultados de la misma, el destino seguro parece ser simplemente una descripción archivada.

En la línea de la reflexión anterior, los procedimientos que por lo general recogen una información cuantitativa de todos los niveles institucionales resultan en una visión general, pero formal y superficial, de las características institucionales. La mayoría de las veces no posibilitan visiones de fondo de problemas básicos que hacen a la calidad de los procesos, ni permiten aproximarse a todo aquello que es complejo y no matematizable. Así, la evaluación no abarca la totalidad. Antes opera una simplificación y una homogeneización de la realidad para que ésta pueda ser medida, cuantificada, comparada y así quepa en los parámetros predeterminados. La realidad plural y compleja de la universidad no es considerada, en tanto que su función y su capacidad instrumentales son asumidas como valor máximo (Días Sobrino, 1998).

Dado que la evaluación está actuando principalmente como legitimadora y no como transformadora, en vez de consolidar lazos entre las universidades del sistema de la universidad pública, desde ya poco estructurado, genera competencia entre las instituciones que lo componen en torno a qué se evalúa, qué tan rápido se acredita, y no al mejoramiento de la calidad. Se está reforzando ese discurso evaluador defensivo, legitimador, reactivo, útil para la universidad hacia afuera pero conservador hacia adentro. En suma, no está siendo empleada como una verdadera herramienta interna de autorreflexión, mejoramiento o transformación.

Los pocos cambios que pueden observarse tienen un carácter parcial, restringido a programas o unidades académicas, siendo justamente aquellas las que ya contaban con mejores condiciones organizacionales.

En definitiva, los beneficios más importantes que ha proporcionado la evaluación a la universidad tienen que ver con el fortalecimiento de su imagen pública, el manejo de un discurso que la coloca en buenas condiciones de negociación con el Estado, el reconocimiento social, y el afianzamiento de una identidad de permanente mejoramiento, búsqueda de calidad, modernidad, etc., independientemente de lo que se haya encontrado mediante los procesos de evaluación o de la situación real de las instituciones.

Los procesos de evaluación no responden a una política estatal ni institucional clara, y tampoco a una estructura organizativa coherente con el propio discurso evaluador, puesto que las prácticas se desarrollan desde diversas ópticas y con estructuras a veces postizas, que no son parte integrante de un sistema mayor orientado a viabilizar sus resultados. Por otra parte, la vinculación de los procesos evaluativos con los procesos de planificación es mínima, y por lo tanto no tiene un impacto importante en los espacios pedagógicos más específicos, como pueden ser el diseño curricular o el trabajo cotidiano del aula.

Aunque desde las instancias evaluadoras se genera un cúmulo importante de información, ésta no es parte de un sistema mayor vinculado a la toma de decisiones que pueda recuperarla y aprovecharla adecuadamente. En la práctica, la evaluación y el mejoramiento de la calidad no tienen una relación mecánica de causa-efecto, como parecen suponerlo tanto los actores universitarios como los estatales: debe existir una serie de mediaciones para vincularla a los procesos de mejoramiento.

Por su parte, el Estado tampoco ha dado muestras de interés por una reforma de la educación universitaria y parece conformarse con la manera en que se encaran los procesos de evaluación. No se ha conciliado una ley de educación superior ni se ha buscado avanzar en la reflexión para encarar un proceso de reforma profunda. Tampoco se han comprometido recursos para tal tarea. Las acciones del gobierno son aisladas, coyunturales y carentes de sustento sólido respecto al tipo de proyecto universitario que se requiere.

Por otro lado, la estructura universitaria no puede garantizar de manera institucional las condiciones requeridas para una tarea de esa naturaleza, principalmente aquellas referidas a la capacidad de tomar decisiones, permanentemente obstaculizada por las componendas políticas y el escaso compromiso de las autoridades para llevar a cabo cambios. Gran parte de la explicación de por qué los resultados de la evaluación no se traducen en cambios concretos se halla justamente en el modelo político de gobierno existente y en el sistema de toma de decisiones, el cual se encuentra en medio de una cultura institucional conservadora que no está orientada a ello. En consecuencia, no se cuenta con las condiciones políticas ni técnicas necesarias para mover la base sobre la cual se asienta el tradicional funcionamiento de la universidad. Para lograr el paso de la retórica a la práctica y a la transformación desde la evaluación de calidad, se deben modificar dichas estructuras.

Ahora bien, cómo deben ser modificadas, si es posible o no hacerlo, si existe el interés de modificarlas, y si ello ha de hacerse desde adentro o desde afuera, son temas que quedan para un debate sobre el que la universidad pública y el Estado aún no han reflexionado.

Es posible afirmar que hoy por hoy el Estado boliviano no tiene expectativas firmes respecto a la universidad, y que su postura se diluirá en la medida en que logre minimizar su responsabilidad económica.

En ese sentido cabría preguntarse si es posible hablar *stricto sensu* de un “Estado evaluador” en Bolivia, y si el fantasma del actor que tanto atemoriza a los universitarios habrá de presentarse alguna vez a escena. En propiedad, a pesar de las desavenencias y conflictos, la ineficiencia del Estado, como de la universidad pública, parecen reforzarse mutuamente. El estado se escuda en la poca disponibilidad de las universidades públicas y/o en los escasos acuerdos logrados, mientras que la universidad hace lo propio, y emplea el discurso oficial desde sí, para reforzar su propia imagen. Razonando en términos más bien conceptuales podríamos sostener que el accionar gubernamental boliviano se aproxima más a las *politics* que a las *policies*, reservando el primer término para designar genéricamente el poder, los intereses, el conflicto, etc., y el segundo para los “cursos de acción respecto a problemas determinados” o “*issues*”¹¹.

Las universidades públicas no han sido inmunes a los cambios en el contexto anteriormente esbozado. En efecto, desde 1997 el discurso universitario se ha revelado sensible a las nuevas realidades e invadido de cierto temor ante las amenazas gubernamentales y la pérdida de credibilidad social. Su giro discursivo muestra un desplazamiento que va desde las representaciones de una imagen afincada en el pasado, hacia una preocupación todavía intuitiva sobre el futuro, así como también preocupación sobre el reconocimiento de quién, cuándo y cómo se debe materializar, organizar y liderar el cambio.

Las instituciones autónomas aducen disponer de agendas e instrumentos para resignificar su *modus vivendi* y emprender una nueva reforma. En el tiempo de los discursos expertos, para ganar legitimidad, en una suerte de isomorfismo cultural, las universidades públicas bolivianas copian conceptos, métodos y paradigmas tomándolos del arsenal de sus anteriores adversarios. Por ello, ya es frecuente oír hablar en los pasillos y en las reuniones oficiales de la excelencia, la calidad, la evaluación y la imagen de una universidad como empresa, como instrumentos propios de reforma o como nortes a los que habría que acceder obligatoriamente.

Todo el vuelco discursivo nos revela que las universidades públicas quieren ahora ser reconocidas y valoradas socialmente por su capacidad y dedicación a la formación de recursos humanos; por su cumplimiento eficaz de metas, el uso eficiente de sus recursos o la pertinencia de su oferta y la excelencia de sus resultados, antes que por su capacidad, cada vez más lejana, de reformar a fuego la so-

ciudad y de levantar las banderas críticas del espíritu y la utopía como en los '70 u '80. Las universidades públicas parecen por tanto virar hacia prácticas que rompen con los anteriores preceptos de participación, equidad y gratuidad. El nuevo discurso de la calidad y del modelo de excelencia adquiere sentido más como elemento persuasivo hacia afuera que hacia adentro de las universidades. Esa opción consiste hoy por hoy en que se debe aceptar la evaluación. Parece pensarse que hay que acreditarse antes de que otro –el Estado– imponga la acreditación. Hay que demostrar –en suma– que no se teme a la evaluación.

De tal suerte, el discurso evaluativo universitario se está transformando en una especie de *marketing* burocrático para vender y seducir a la sociedad civil y al Estado, más que en una política de autotransformación o de verdadera política académica¹². La evaluación no opera de tal manera como una herramienta de autorregulación o un saber técnico compartido que oriente una reforma cultural y organizacional, de la institución. Queda por consiguiente ausente en la agenda de discusión la manera en que la evaluación puede llegar a ser verdaderamente útil para transformar la realidad o para alcanzar la tan anunciada “excelencia”.

Desafíos y perspectivas

La universidad pública boliviana pasa por un mal momento. Lo reflejan no solamente los indicadores, sino también su pérdida de identidad y el desarme de sus actores. Pero la recurrente afirmación de que la educación superior atraviesa por una zona de crisis y busca (auto)reformarse para salir de ella da una sensación de que por ello se van a generar cambios. Sin embargo, el tiempo transcurre y la situación continúa. Parecería que la “crisis” ha pasado a ser parte de su memoria institucional, lo que la banaliza y trae como resultado más la permanencia que el cambio. Por ello, la “crisis” de la educación superior no desemboca –facilitada por la omisión estatal– en reformas estructurales profundas, sino en cambios del discurso reactivo que genera la universidad sobre si misma para sustentar su legitimidad en un nuevo contexto.

Pero, como señalamos, el Estado boliviano, a quien no pocos entre los propios actores universitarios confieren ahora la responsabilidad de superar este *im-passe*, no demuestra sistematicidad o preocupación estructural respecto a la crisis universitaria. En propiedad no existen, luego de seis largos y agitados años de anunciada la Reforma Educativa (1994-2000), políticas públicas concomitantes, que concilien prácticas académicas con políticas de Estado. La agenda del sistema político no repara de manera decisiva en la universidad pública, y le concede aún un espacio propio de maniobra que no logra ser aprovechado por los universitarios para la construcción de una clara perspectiva de futuro, la cual evidentemente, no será desarrollada tampoco desde el Estado.

Es necesario generar un desbloqueo discursivo entre el Estado y la universidad pública y gestar una agenda consensuada y comprensiva de reforma: los ejes parecen pintarse claramente, aunque los contenidos no han fraguado todavía bien. Sin embargo, los mismos aparecen como insuficientes para hacer frente a las problemáticas institucionales de fondo.

Lo fundamental –pensamos– está en inducir a los actores a reorientar el análisis hacia el tipo de implicaciones que el asumir el discurso modernizante evaluador –en la forma en la que se lo está haciendo– tiene para la institución universitaria, y hacia las estrategias de mejoramiento y desarrollo del sistema en un verdadero camino de reforma.

La calidad, la acreditación o la gestión estratégica están allí, flotando en el campus universitario, ordenando sus elecciones y sus reducidos debates, mediatizando igualmente sus relaciones con el Estado. Pero no están propiamente en la cultura de la institución, como en su momento fueron la revolución o las posiciones de izquierda. De esa manera, las respuestas universitarias son irreflexivas, reactivas y defensivas, y no proactivas o propositivas o, si se quiere, genuinamente reformistas.

Se requiere de un desplazamiento de la mirada, centrada en la evaluación, la acreditación y la gestión, hacia una transformación institucional profunda: una reforma que brote con fuerza de la propia lógica de los actores institucionales, y no un mero ajuste burocrático. A su vez, esto implica la construcción de un discurso que supere las limitaciones del paradigma empresarial modernizante y permita estructurar una nueva proyección social para la universidad pública y privada. Dibujar un sistema universitario diferente al actual, pero también diferente al propuesto por el modelo hegemónico, dando forma auténtica a la reforma universitaria.

Bibliografía

- Cox, Cristian 1993 “Políticas de educación superior: categorías para su análisis”, en Courard, Hernán (ed.) *Políticas comparadas de educación superior en América Latina* (Santiago: FLACSO).
- CEEUB Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, 1989. Documentos del VII Congreso Nacional de Universidades. La Paz. Bolivia.
- Dias Sobrinho, José 1999 *Concepções de universidade e de avaliação institucional. Avaliação* (Campinas: RAIES) Vol. 4, N° 2, Jun. Brasil
- Dias Sobrinho, José 1998 Avaliação institucional da educação superior: Fontes externas e fontes internas. En *Avaliação, UNICAMP*, Volumen 3 N°4, diciembre. Campinas, Brasil
- Daza Rivero, Ramón. 1998. Evaluación y Acreditación en el contexto de la Universidad Boliviana. En Curso de especialidad en evaluación y acreditación universitaria. Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba. Bolivia.
- Instituto Universitario Ortega y Gasset. 1998. La reforma de la Universidad pública de Bolivia. Convenio Andrés Bello. Santa Fe de Bogotá. Colombia.
- Leite, Denis 2000 *Después de la evaluación institucional. ¿Un nuevo diseño para la universidad?* (Buenos Aires) Cursos de Flacso en Gestión y Evaluación Institucional.
- Marquis, Carlos (comp.) 1997 *Evaluación universitaria en el Mercosur* (Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación).
- Mollis, Marcela 2000 *La evaluación de la calidad universitaria en la Argentina* (Buenos Aires) Seminario Taller Regional sobre Gestión, Evaluación y Acreditación de Instituciones de Educación Superior.
- Tedesco, Juan Carlos 2000 *Universidad y sociedad del conocimiento* (Buenos Aires) Seminario Taller Regional sobre Gestión, Evaluación y Acreditación de Instituciones de Educación Superior.
- UDAPSO. Unidad de Apoyo a la Política Social. 1993. Desafíos de la Educación Superior. Seminario Internacional sobre educación superior. UDAPSO. La Paz. Bolivia.
- Weise, Crista (et al) 1998 Análisis del estatuto orgánico de la Universidad Mayor de San Simón. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UMSS. Cochabamba. Bolivia.
- Weise Crista 2000 La evaluación como política discurso y práctica. Ponencia presentada a la 8° reunión de rectores CRISCOS. Cochabamba. Bolivia.

Notas

- 1 Estimada en unos 700 dólares anuales.
- 2 Las privadas la acataron pero sin mucha convicción.
- 3 El entonces Rector de la UMSA, Ing. Antonio Saavedra, arguyó que “la universidad no está en contra de la acreditación, es más, hace mucho tiempo que ya ha estado en ello” (*El Diario*, La Paz, 19 de junio de 1994). Saavedra citó, para apoyar sus afirmaciones, una autoevaluación de la UMSA (en realidad, un diagnóstico) y de la de la UMSS (en propiedad, una evaluación externa). Confusiones técnicas muy propias de la época.
- 4 La Universidad Boliviana antepone una demanda de inaplicabilidad ante la Corte Suprema de Justicia por considerarlos violatorios a los artículos 185 y 187 de la Constitución Política del Estado.
- 5 Sistema de contratación por el tiempo de duración del ciclo académico, sin ingreso al escalafón, ni reconocimiento de antigüedad u obligaciones sociales, aplicado desde 1997 para todos los docentes nuevos.
- 6 Lo que sigue se basa en los resultados de la recopilación documental y entrevistas realizadas durante la investigación.
- 7 Se instruye su ejecución mediante la Resolución N° 12/89 del Congreso mencionado.
- 8 Opiniones de entrevistados que participaron en el proceso y trabajan actualmente en temas relacionados.
- 9 SINAMED: Sistema Nacional de Medición de la Educación, y CONAMED: Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la calidad Educativa. El CONAMED se propone como un organismo compuesto por cinco miembros, elegidos por distintas instancias parlamentarias con la función de “certificar la medición de la calidad y la acreditación de los programas y las instituciones educativas públicas y privadas de cualquier nivel”.
- 10 La universidad boliviana antepone una demanda de inaplicabilidad ante la Corte Suprema de Justicia por considerarlos violatorios a los artículos 185 y 187 de la Constitución Política del Estado, que hacen referencia a la autonomía universitaria y a la obligación del Estado de garantizar el financiamiento.
- 11 Se toma esta distinción de Cox (1993).
- 12 Una de las escasas excepciones, que no confirma la regla, se produce en la Universidad Juan Misael Saracho.

Acreditación y fomento de la calidad La experiencia chilena de las últimas décadas

Luis Eduardo González*

Introducción

El tema de la calidad siempre ha estado presente en la educación superior chilena en su expresión de la “excelencia académica”, la cual se asocia a la disponibilidad de profesores prestigiosos, de buenas instalaciones, de laboratorios apropiados y de una biblioteca bastante completa para los temas en estudio.

Sin embargo, la preocupación por la calidad surge como tema prioritario en la educación superior al producirse cambios en la estructura del sistema a partir de 1981. Estos cambios implicaron una drástica expansión y diversificación de la oferta educativa. De ocho universidades, en gran medida financiadas por el Estado, altamente selectivas y que reclutaban a la élite de estudiantes y académicos, se pasó a un sistema que hoy cuenta con 240 instituciones de muy distinta naturaleza¹. Muchas de estas instituciones no son selectivas con el propósito de lograr autofinanciamiento (incluidas las estatales) e incluso generar beneficios (en el caso de algunas privadas). En estas circunstancias, identificar y promover a las instituciones de buena calidad y facilitar su mejoramiento, así como la exigencia de ciertos estándares mínimos, pasaron a constituir una demanda social.

A continuación se presentan algunos elementos referenciales que sirven de marco para analizar los procesos de evaluación, acreditación y fomento de la calidad que se han dado en Chile en las últimas décadas.

* Ingeniero Civil y Magíster en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster y Doctor of Education de la Universidad de Harvard, USA. Investigador Senior del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Consultor permanente del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).

Definir calidad en educación no es fácil, debido a los variados enfoques teológicos que subyacen en los diferentes proyectos educativos y a la diversidad de intereses que tienen los estudiantes, las instituciones y el propio Estado (Ayarza y González, 1990: 31-37, y 1994: 55-64). Sin embargo, es posible establecer ciertos componentes básicos de la calidad que permiten perfilar las características de una institución o de una carrera y determinar si está siendo consecuente con el proyecto que se ha propuesto desarrollar. Asimismo, se pueden establecer estándares mínimos en relación con criterios, variables e indicadores predeterminados con el fin de dar garantías a la sociedad, en especial para el ejercicio de ciertas profesiones de riesgo social (un modelo para sistematizar información referida a la calidad se puede encontrar en Espinoza et al, 1994).

El mejoramiento de la calidad de un Sistema de Educación Superior puede abordarse desde dos perspectivas, que son por cierto complementarias: la del fomento, y la del aseguramiento. La primera consiste básicamente en un proceso permanente que se promueve a través de estímulos tales como las políticas, el financiamiento, los premios y honores, y sobre todo por la satisfacción que implica una superación permanente. En este caso los estándares son auto-impuestos, no tienen una cota superior y son cada vez más exigentes para la institución.

El aseguramiento de la calidad, en cambio, está orientado a garantizar el cumplimiento en un nivel mínimo aceptable de ciertas especificaciones, usualmente establecidas a través de criterios e indicadores para los cuales se fijan estándares de comportamiento. El aseguramiento de la calidad por tanto requiere, necesariamente, de una verificación imparcial y objetiva del cumplimiento de los estándares prefijados. De ahí que sea necesaria la participación de evaluadores externos y una certificación con validez social que garantice la fe pública.

El mejoramiento de la calidad en la educación superior de un país conduce necesariamente al tema de la “regulación”, entendida para estos fines como un proceso permanente que realizan las propias instituciones (en forma autónoma y en su conjunto), el Estado (en un sentido lato y no sólo de gobierno) y los usuarios (a través de las opciones que escogen para proseguir sus estudios), tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las entidades que lo componen, en función de dar una adecuada satisfacción a la misión que la sociedad les ha encomendado o que las propias instituciones se han propuesto cumplir en función de un proyecto educativo².

La regulación del sistema de educación superior se puede realizar a través de distintas funciones, incluyendo entre ellas la evaluación, la superintendencia, la certificación y la información al público.

La función de evaluación puede entenderse como un proceso de medición, dimensionamiento y análisis de la realidad, emitiendo juicio sobre ella con el fin de tomar decisiones tendientes a mejorar la situación actual en torno de un ideal que

se desea alcanzar. La función de evaluación puede ejercerse como una “metaevaluación” a nivel del sistema en su conjunto, de las instituciones, de las unidades, de los programas y también de las personas. La función de certificación está dada por la oficialización de los resultados de la evaluación a través de una entidad que tenga reconocimiento social y que garantice la fe pública. La información pública consiste en compilar, sistematizar, validar y divulgar los resultados de la evaluación. La función de superintendencia está orientada a asegurar el cumplimiento de las normativas existentes y de protección al usuario.

En la perspectiva de la regulación de un sistema de educación superior, para el mejoramiento de la calidad de una institución se pueden distinguir tres etapas durante su desarrollo, en las cuales se aplican en diferentes formas las funciones antes señaladas, de acuerdo al siguiente esquema.

Cuadro 1
Funciones de regulación de un sistema según las etapas del desarrollo de una institución

Etapa	Evaluación	Superintendencia	Certificación	Información
Fundacional	Revisión del proyecto	Análisis de estatutos y aspectos legales	Autorización de funcionamiento	Sobre la autorización oficial
Funcionamiento a prueba, autoevaluación y evaluación externa	Supervisión del desarrollo, de reclamos	Cumplimiento de normas y atención	Licenciamiento o autonomía	Cuenta del estado de avance
Funcionamiento Autónomo	Evaluación de calidad, cumplimiento de estándares mínimos, autoevaluación y evaluación externa	Cumplimiento de normas y atención de reclamos	Acreditación de instituciones y programas	Difusión de acreditación

Evolución de los procesos de evaluación y fomento de la calidad en Chile

Utilizando como referente el esquema indicado el Cuadro 1 se puede analizar el proceso de fomento a la calidad en la educación superior chilena en los últimos veinte años. Para ello se distinguen tres períodos consecutivos y traslapados que obedecen a lógicas diferentes: el período neoliberal, el de transición democrática y el de autorregulación y compromiso institucional. Dichos períodos están asociados a importantes cambios políticos ocurridos en el país.

Primer período: la evaluación de la calidad en la lógica neoliberal

Se puede decir que este período se inicia en diciembre de 1980, bajo el régimen militar, con la promulgación del Decreto Ley 3.541 que dio origen a un conjunto de cambios en la educación superior. Es posible considerar que culmina en 1990, con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) dictada el último día del gobierno militar.

De acuerdo a la revisión de los documentos de la época, los responsables de la legislación de 1980 señalaban que con la nueva ley se pretendía enfrentar tres situaciones problemáticas relevantes:

- La presión social por el ingreso a las universidades³;
- El crecimiento desmesurado de las universidades, dada la presión que existía por ingresar a ellas (Rodríguez y Bahamondes, 1979);
- La informalidad de la educación técnica superior y incluyendo la desregulación de los organismos que impartían carreras cortas no universitarias⁴.

La legislación de 1980 impulsó la diversificación del Sistema de Educación Superior y abrió paso a la creación de nuevas instituciones, tanto públicas como privadas⁵. Dicha normativa se fundamentó, en general, en la lógica de desestatización y desconcentración de inspiración neoliberal que caracterizó al proyecto modernizante del Gobierno Militar (Nuñez, González y Espinoza, 1993).

La desestatización se expresó en una reducción de los recursos fiscales a la Educación Superior, traspasando parte de este gasto al sector privado. Para ello se autorizó y se incentivó la apertura de establecimientos privados. Con el fin de lograr esto se operó con el supuesto de que la información y transparencia del mercado serían elementos necesarios y suficientes para la regulación de la oferta y la demanda, tanto académica como ocupacional, de los profesionales y técnicos egresados del sistema.

La desconcentración se aplicó fraccionando a las dos grandes universidades del Estado, integrando sus sedes en provincias y generando universidades regionales derivadas⁶. En tal sentido, se suponía que la mayor autonomía para administrar los recursos de los establecimientos en las regiones y la competencia entre instituciones dinamizaría el sistema y redundaría en un mejoramiento cualitativo de la formación de profesionales⁷.

Con la legislación de los '80 se produjo una diversificación estratificada de la educación post-secundaria, estableciéndose tres niveles de instituciones jerarquizadas: universidades, autorizadas para otorgar postgrados y títulos profesionales que requieren previamente la licenciatura; institutos profesionales, autorizados a otorgar títulos profesionales sin licenciatura; y centros de formación técnica, que pueden otorgar cualquier título técnico⁸. Además, el gobierno incentivó a

las universidades existentes para que se concentraran en doce carreras de mayor prestigio y se desprendieran de las que no les correspondían.

Durante este primer período, la función de evaluación y superintendencia para la etapa fundacional se ejercía a través del Ministerio de Educación, que con el solo trámite de inscripción otorgaba la personería jurídica. Luego se revisaba el proyecto y se autorizaba el funcionamiento, lo cual se daba a conocer mediante una publicación en el Diario Oficial.

En la etapa siguiente, de funcionamiento a prueba, las nuevas Universidades e Institutos profesionales sometían a examinación a las cinco primeras promociones de sus estudiantes por parte de una universidad tradicional fundada antes de 1981. Luego de ello, si más del 50% aprobaba, se les otorgaba la plena autonomía. En el caso de los centros de formación técnica el Ministerio de Educación ejercía una labor de verificación, sin que estuviera claro el proceso por el cual alcanzaban su plena autonomía. Mediante este procedimiento, se le otorgó la autonomía a tres universidades, pero ningún instituto profesional ni centro de formación técnica la logró.

Según lo señalado, durante este período sólo operó el proceso de “licenciamiento” de nuevas instituciones y no hubo acreditación propiamente como tal. En concordancia con las políticas vigentes, entre 1980 y 1990 se planteaba que las instituciones que alcanzaban la etapa de funcionamiento autónomo se regularían mediante la competencia en un mercado libre y abierto, en el cual las entidades de menor calidad y prestigio se verían obligadas a cerrar por sí solas, dada la falta de demanda. Para ello se planteaba como fundamental que existiera una adecuada información pública y que se diera transparencia al mercado, aunque en la práctica esto no se implementó suficientemente.

Segundo período: la evaluación de la calidad en la lógica de un Estado en transición democrática

Este período va desde la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que coincide con el inicio del gobierno de transición democrática, en marzo de 1990, hasta la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior MECESUP (1999).

Como se ha señalado, al terminar su gestión el Gobierno Militar promulga la LOCE, que por su condición de Ley Orgánica Constitucional requiere de una mayoría de dos tercios del Congreso para ser modificada. Como esto no ha sido posible hasta ahora⁹, los gobiernos de la Concertación Democrática¹⁰ han debido operar en el marco de esta ley.

Lo más importante de la misma desde la perspectiva de la calidad es la creación del Consejo Superior de Educación (CSE), un organismo autónomo con re-

presentatividad de diversos sectores de la sociedad encargado de velar por la marcha del sistema¹¹. Esta entidad ha sido clave, dentro de un régimen de plena democracia, para la regulación del sistema y el fomento de la calidad. Cabe señalar que el gobierno de la Concertación Democrática que asumió el poder en esa época dio mayor impulso a la participación del Estado, en especial en cuanto a la definición de orientaciones de políticas y a su posterior evaluación de cumplimiento.

De acuerdo con esta nueva legislación, para la función de evaluación y de superintendencia de la etapa fundacional de las universidades e institutos profesionales intervienen tanto el Ministerio de Educación como el CSE, los que revisan el nuevo proyecto con el fin de que el Ministerio certifique la autorización para funcionar. En el caso de los centros de formación técnica, sólo el Ministerio revisa y aprueba el proyecto de una nueva institución. En ambos casos, la función de información consiste básicamente en la publicación del decreto aprobatorio en el Diario Oficial.

Para la etapa de funcionamiento a prueba, la función de evaluación, de acuerdo a la LOCE, se realiza mediante diversas modalidades:

- Las instituciones creadas con anterioridad a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza podían continuar con el proceso de examinación explicado anteriormente para las universidades e institutos profesionales, y el de verificación para los centros de formación técnica. Estos procesos, que en algunos casos se mantienen hasta ahora, eran regulados por el Ministerio. Sin embargo, en los años posteriores, para las universidades e institutos profesionales el Consejo ha solicitado un informe final a la entidad examinadora en base al cual toma una decisión definitiva. En este caso, el Ministerio, con la aprobación del Consejo, otorga el decreto de plena autonomía¹².
- Las instituciones creadas con posterioridad a la LOCE, así como las creadas con anterioridad que así lo decidieran, se someterían a un proceso de licenciamiento¹³ por un período de seis años, prorrogable por un máximo de cinco más en caso de no satisfacerse las condiciones para otorgar la autonomía. Este proceso consiste en un seguimiento de la evolución de la institución en relación a lo planteado en su proyecto fundacional. Para ello, la propia institución realiza una autoevaluación en base a un formato que se le proporciona y que se verifica mediante una evaluación documental y de visitas in situ por pares evaluadores externos. Estos revisan tanto los aspectos académicos como los legales y financieros. Al detectarse debilidades o incumplimientos, se plantea un complemento de la evaluación mediante la examinación de los estudiantes y la aplicación de sanciones que incluyen la suspensión del ingreso de nuevos alumnos y el cierre de carreras o de la institución en los casos extremos. Si el desarrollo de la institución es satisfactorio, se le otorga la plena autonomía¹⁴. Las funciones de superintendencia se efectúan como parte del mismo proceso de licenciamiento. La función de información pública se ejecuta mediante la edición de boletines

en los que se difunden las características de la institución en proceso de licenciamiento. Además, todos los acuerdos del CSE son públicos y se difunden.

En la LOCE no se contemplaron procedimientos para la evaluación y acreditación en la etapa de plena autonomía; por tanto, las instituciones autónomas no están sujetas a ningún tipo de regulación. No obstante lo anterior, hacia el final de este período las instituciones –en especial las universidades tradicionales– comenzaron a preocuparse por el tema de la calidad y a hacer experiencias pilotos de autoevaluación.

Tercer período: la evaluación de la calidad en la lógica del compromiso institucional

Este período se extiende desde la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (MECESUP) en 1999 en adelante.

El MECESUP está claramente orientado al mejoramiento de la calidad del sistema. El Programa se preparó a fines de los '90 sobre la base de un análisis de los problemas de la educación superior chilena (ver documentos preparatorios del Programa MECESUP) que muestra lo ocurrido en el período anterior. En el diagnóstico realizado para el diseño del Programa se indicaba que los problemas eran de dos tipos: los operativos y los de conceptualización.

Los problemas operativos señalados eran de diferentes tipos:

- *De estructura:* La falta de articulación del sistema, tanto interna como con otros niveles educativos. La rigidez de la gestión de las universidades estatales, que debían competir con el resto de las instituciones teniendo una serie de restricciones propias de su condición. El desequilibrio entre las grandes universidades localizadas en la capital y las universidades regionales, que debían competir teniendo menos tradición y menos oportunidades para atraer académicos destacados, y debían seleccionar a sus estudiantes de una población más reducida (el 39% de la población del país se concentra en la Región Metropolitana).
- *De financiamiento:* La falta de créditos para los sectores de ingresos medios. Las dificultades para lograr una distribución óptima de los recursos de becas y créditos. El deterioro relativo que había tenido el presupuesto de educación superior en relación a los otros niveles educativos. Las dificultades para establecer prioridades en la asignación de recursos públicos, incluyendo una excesiva proporción de fondos fijos sin exigencias de rendimiento y calidad y sin distinción de funciones académicas.
- *De regulación:* Las imperfecciones de la legislación con que operaban los organismos reguladores y la carencia de un sistema único y homogéneo de

supervisión y evaluación, ya que de acuerdo a la ley coexistían los mecanismos de examinación, verificación y licenciamiento. El temor de las entidades privadas a que el intervencionismo del Estado limitara su autonomía, la libertad de cátedra y la capacidad de innovación y de competitividad. La posible subjetividad y sesgo de los evaluadores externos (todos los cuales eran académicos de las universidades vigentes a 1981) que, a pesar de ser capacitados para realizar sus funciones, pudieran mantenerse apegados a las experiencias y a los modelos de las universidades tradicionales. La falta de un adecuado sistema de información pública sobre las instituciones y las carreras que se imparten. La carencia de un organismo especializado (superintendencia) que regulara el cumplimiento de las normativas y acogiera los reclamos de los usuarios. La Carencia de un sistema de acreditación de carreras e instituciones para las universidades tradicionales y autónomas.

Entre los problemas de conceptualización se señalaban:

- Una crisis de identidad y de claridad en la misión de las instituciones de educación superior y, particularmente, de las universidades que trataban de optimizar su funcionamiento con un modelo que respondiese a la sociedad industrial sin saber bien cómo adaptarse a los requerimientos de una cultura postmoderna. Las universidades trataban de ser empresas eficientes, que respondían a los servicios solicitados con una lógica de mercado, y no entidades señeras y proactivas que contribuyeran a construir un futuro con mejor calidad de vida para toda la población. Además, resultaba difícil diferenciar los distintos tipos de instituciones de educación superior, ya que en la práctica las universidades nuevas no realizaban las funciones tradicionales de docencia, investigación y extensión.
- La falta de suficiente claridad respecto al rol del Estado y de las instituciones estatales en la educación superior, lo que por cierto estaba mediado por concepciones valóricas y políticas diferentes de distintos sectores.

Frente a esta realidad, el MECESUP se planteó como objetivo el mejorar la calidad de la educación y la capacidad de respuesta del sistema a objetivos de interés nacional; la eficiencia, articulación y coordinación entre las instituciones; y la equidad en el sistema de educación superior.

Para el logro de estos objetivos, el programa MECESUP se organizó en cuatro componentes: aseguramiento de calidad; fomento (fondos competitivos para el mejoramiento del desempeño y la calidad); formación de técnicos de nivel superior; y fortalecimiento del sistema y de las instituciones.

En cuanto al aseguramiento de la calidad, se indicaba explícitamente que:

“Cualquier forma de regulación que se establezca debe enmarcarse en términos de los valores y fines de la libertad, la relevancia y la equidad. La

calidad y la eficiencia deben presidir la organización del sistema de educación superior” (Brunner, 1991: 15).

Además, se especificaba que:

“Por ello, se debe continuar en la línea de que cada establecimiento goce de la mayor autonomía e independencia para definir su propia identidad, su organización académica, su misión, sus metas y su forma de gobierno, estando sólo sujeto a un mínimo común de normas”

Es así como en el proyecto del MECESUP se clarifica la labor del Estado en función de la evaluación y mejoramiento de la calidad, entregando mucha mayor responsabilidad a las propias instituciones y asumiendo un papel de orientador y animador. Esta situación se sustenta en el avance del proceso de licenciamiento logrado en el período anterior y en el aumento de las instituciones autónomas para las cuales la evaluación y la acreditación son voluntarias, como se observa en la tabla siguiente.

Cuadro 2

Situación de las instituciones de educación superior en relación con la acreditación

Situación	Universidades	Institutos profesionales	Centros de formación técnica	TOTAL
En Licenciamiento	19	17	43	79
En examinación	7	32		39
En supervisión			67	67
Autónomas*	38	11	6	55
TOTAL	64	60	116	240

Fuente: MINEDUC a diciembre del 2000.

*Incluye 16 universidades estatales y 9 privadas existentes o derivadas de las existentes en 1981 que no estuvieron sometidas a proceso de examinación o licenciamiento.

En este nuevo período se mantienen los mismos procesos de evaluación de instituciones y carreras para las etapas fundacional y de funcionamiento a prueba, así como las de superintendencia e información.

En relación con la etapa de funcionamiento autónomo se crearon, con el apoyo del programa MECESUP, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP). Dichas comisiones tienen como propósito promover y apoyar los procesos de acreditación y mejoramiento de la calidad en sus respectivos niveles. Estos procesos son totalmente voluntarios pero han tenido bastante acogida, lo que se refleja en el número de instituciones que han participado, quizás en parte motivadas porque la

acreditación constituye un requerimiento obligatorio para acceder a ciertos fondos estatales concursables y a becas.

Además, se le encomendó particularmente a la CNAP preparar una propuesta para definir un sistema consolidado de mejoramiento de la calidad en la educación superior del país, de lo cual se da cuenta más adelante.

Para la acreditación del postgrado se han fijado dos procedimientos opcionales:

- Autoevaluación con auditoria académica externa de la CONAP: el programa prepara un informe de autoevaluación y lo somete a pares evaluadores externos, quienes realizan además una visita de verificación y emiten un informe que, sumado al de autoevaluación, es considerado el informe final del programa. La CONAP audita todo el proceso y emite una resolución al terminar éste.
- Evaluación externa tradicional por la CONAP: la institución prepara un informe con los antecedentes del programa que envía a la CONAP, la cual lo somete a un grupo de pares evaluadores debidamente entrenados, quienes informan a un comité del área disciplinaria que corresponda. Luego se organiza una visita de evaluación y se decide sobre la acreditación en base al informe remitido por el comité de área respectivo.

En este período la CONAP ha constituido dieciséis comités de áreas. En el año 2000, de los 75 programas de doctorado existentes en el país, 66 se presentaron a acreditación y fueron aprobados 36. Las acreditaciones son por dos, cuatro y seis años de acuerdo al nivel de desarrollo del programa. El 76% de los programas fue aprobado por dos años, y sólo un 13% lo fue por seis años. Asimismo, de los 364 programas de maestrías que se imparten en el país, fueron acreditados 93. Cabe señalar que los estudiantes de programas de postgrado acreditados pueden postular a becas estatales.

Por su parte, la Comisión de Acreditación de Pregrado ha constituido diez comités técnicos en diversas disciplinas, los cuales ya han establecido criterios de evaluación y estándares de calidad. A fines del año 2001 se habían definido procesos de autoevaluación tendientes a la acreditación en nueve carreras de Educación, ocho de Psicología, siete de Agronomía, seis de Medicina, cinco de Arquitectura, cinco de Bioquímica, cuatro de Veterinaria y tres de Química y Farmacia. Si bien estas 47 carreras constituyen una proporción menor del universo total, incluyen a las universidades más prestigiosas del país y por lo tanto tienen un enorme impacto en el sistema. Además hay una cantidad considerable de otras carreras que han solicitado incorporarse a este procedimiento. Las instituciones incorporadas tienen posibilidades de acceder a fondos concursables del MECESUP.

Además, la CNAP ha preparado materiales, ha capacitado al personal, ha puesto a disposición una nómina de consultores, ha organizado visitas de los res-

ponsables de los procesos de evaluación de las instituciones a países con mayor experiencia en este campo y ha realizado seminarios internacionales para debatir sobre el tema.

Finalmente, en marzo del año 2002, de acuerdo al mandato que le dio origen, la CNAP ha entregado una propuesta de una nueva estructura para el mejoramiento de la calidad¹⁵. En la misma se plantea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC) que pretende tener una doble finalidad. Por una parte, desarrollar el control de la calidad, enfatizando los mecanismos de supervisión, y por la otra velar por el cumplimiento de condiciones mínimas, como la promoción de la calidad mediante el licenciamiento de nuevas instituciones, la acreditación de carreras y programas y la evaluación institucional. También se señala la importancia de que existan otros mecanismos de política que debieran ser implementados por los organismos pertinentes en base a los resultados de los procesos de aseguramiento y promoción de la calidad.

De acuerdo a lo indicado, para el SINAC se proponen cinco funciones principales:

- Licenciamiento de nuevas instituciones de educación superior, que implica la supervisión durante el período de funcionamiento a prueba hasta alcanzar la plena autonomía.
- Evaluación institucional, que implica un análisis y certificación de los mecanismos internos de aseguramiento de la calidad vigentes en las instituciones, incluyendo la verificación de su aplicación y resultados. Para la evaluación se considera la incorporación de al menos la autoevaluación, la evaluación de pares externos y un dictamen público de una agencia acreditadora.
- Acreditación de carreras y programas, que implica una evaluación con fines de información y garantía pública de calidad aplicada a las carreras y a programas de pre y postgrado.
- Habilitación profesional, que implica el diseño y la aplicación de mecanismos para certificar los conocimientos adquiridos por una persona y que la habilita para desarrollar una tarea técnica o profesional.
- Información en la educación superior, que implica identificar los datos relevantes, los mecanismos para su recolección, su validación y difusión al público.

Como se observa, en la propuesta se plantea trabajar a nivel de pre y postgrado en términos de instituciones, carreras e individuos.

El Sistema Nacional de aseguramiento de calidad propuesto estaría conformado por seis componentes, incluyendo algunos de los actuales organismos existentes (entre ellos el Consejo Superior de Educación o CSE; la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado profesional y técnico o CNAP; y la Comisión

Nacional de Acreditación de Postgrado, maestrías y doctorados, o CONAP) y nuevas entidades, entre las cuales se cuentan la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad, agencias acreditadoras de carreras, y agencias públicas y privadas encargadas de difundir la información sobre la educación superior.

La Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad sería una entidad de carácter público, pero autónoma y creada por ley. En ella deberían estar representados al menos el Gobierno, las instituciones de educación superior y las asociaciones profesionales. Sus funciones serían: coordinar el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad; desarrollar la función de evaluación institucional; autorizar y supervisar las agencias acreditadoras de carreras; estudiar y proponer sistemas y mecanismos de habilitación profesional y de certificación de competencias en el caso de estudios técnicos; desarrollar los procesos obligatorios de evaluación y acreditación que se implementen; coordinar la recolección y distribución de información de la educación superior; asesorar al Gobierno en materias de regulación.

Las agencias acreditadoras de carreras serían organismos nacionales o internacionales debidamente consolidados, que estarían autorizados y supervisados por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad.

Las agencias encargadas de la información serían las responsables de establecer mecanismos para estandarizar datos, recolectar, sistematizar, validar, procesar y divulgar la información relevante sobre la educación superior.

Comentario final

En este trabajo se intenta dar cuenta de la evolución de los procesos de evaluación y mejoramiento de la calidad en la educación superior chilena en las últimas décadas y su asociación a las distintas concepciones que la sustentan, mostrando además diferentes roles de la participación del Estado. Para ello se establecieron tres períodos.

En el primer período, que comienza en 1981, se generó la actual estructura. En ese entonces se pensaba que las universidades constituirían un grupo reducido de entidades de élite que se caracterizarían por realizar investigaciones y por tener programas de postgrado vinculados a esta función; los institutos profesionales estarían orientados fundamentalmente a la formación de profesionales, mientras que los centros de formación técnica estarían destinados a la capacitación de técnicos de nivel superior mediante carreras cortas de dos años y de fácil adaptación a las demandas del mercado ocupacional¹⁶. Esta conceptualización original cambió por la vía de los hechos, ya que se fue perdiendo el concepto elitista de la universidad compleja, debido a que las nuevas instituciones se concentraron en la función docente. Como consecuencia de ello los institutos profesionales fueron perdiendo su espacio en el sistema y sus organizadores fueron trans-

formándolos en nuevas universidades¹⁷, lo cual explica su reducción en número. A su vez, los centros de formación técnica entraron a competir con las universidades y los institutos profesionales, que mantuvieron o crearon nuevas carreras técnicas como una forma de incrementar su matrícula. Es así como a fines de los '80 un 22% de los alumnos de carreras técnicas se capacitaban fuera de los centros de formación técnica. Por otra parte, se fueron produciendo estancos competitivos entre los diferentes niveles de la educación superior, lo que generó una desarticulación del sistema, y se dificultó la continuidad de los estudios. En definitiva este modelo redundó en una gran heterogeneidad en el sistema, que no contribuyó a mejorar la calidad.

Por otra parte, la lógica del mercado que inspiraba al gobierno militar operó efectivamente en cuanto a absorber la demanda de quienes teniendo los recursos para autofinanciar sus estudios quedaban excluidos de las instituciones selectivas. Sin embargo, implicó que la oferta educativa de las nuevas instituciones se concentrara en carreras de menor costo de implementación y con alto número de postulantes, pero sin ajustarse a las condiciones de ocupabilidad de los egresados. Es así como en las carreras del área de administración, periodismo o psicología, por citar algunas, se ha producido una gran oferta de profesionales¹⁸. Esta lógica también afectó a los centros de formación técnica, cuyas carreras tienen mayor costo de implementación pero, por tener menor prestigio social, no reclutan postulantes de altos ingresos. Dicha situación ha redundado en el cierre de más de la mitad de los centros creados en el país a lo largo de estos años, con la consiguiente distorsión que ello implica para el campo laboral. Asimismo, esta lógica contribuye a una segmentación socioeconómica del sistema, ya que los estudiantes de mayores recursos se concentran en las instituciones más prestigiosas y de mayor nivel, lo cual se reproduce posteriormente en las redes de búsqueda de trabajo para los egresados, debilitando las potencialidades de la movilidad social de los estudios superiores.

En definitiva, la lógica de mercado promovida durante este período operó para satisfacer la demanda por educación superior del sector de ingresos medios y altos, pero por sí misma no funcionó adecuadamente para regular la condición de empleabilidad en relación con las demandas reales del sector productivo, generando además segmentación y heterogeneidad (Lavados, 1994: 12). En definitiva, no lo resultó suficientemente operativa como para fomentar la calidad del sistema en su conjunto (Brunner, 1991: 44).

Durante el segundo período de evaluación y mejoramiento de la calidad, en la lógica de un Estado en transición democrática, tanto el Consejo Superior de Educación como el Ministerio de Educación asumieron con mucha acuciosidad, y también con mucho realismo, los procesos de licenciamiento de nuevas instituciones. Entre otros aspectos generaron material, capacitaron personal y fueron bastante exigentes para otorgar la autonomía a pesar de algunas restricciones e

imperfecciones de la ley, que fueron resueltas por vía administrativa. De hecho, se cerraron varias instituciones por incumplimiento de los acuerdos o por condiciones de inviabilidad. En general, se puede decir que ha habido un reconocimiento público de esta labor y se ha dado confianza tanto a las instituciones como a la sociedad en general. Desde esta perspectiva hubo un logro con respecto al aseguramiento y el fomento de la calidad.

Se deduce también de esta experiencia que el Estado tiene una labor fundamental, que resulta exitosa si los organismos estatales cumplen sus funciones con un personal de reconocida probidad y si cuenta con estructuras representativas que tengan un alto grado de autonomía frente a distintos sectores y que no estén sometidas a presiones políticas o del gobierno.

Por otra parte, se puede señalar que la gran debilidad del proceso de evaluación y fomento de la calidad en este período fue la ausencia de mecanismos formales de acreditación para las instituciones autónomas. También se deduce de esta experiencia la necesidad de tener un mayor grado de flexibilidad para la supervisión, de modo de poder apoyar mejor a las instituciones en proceso de desarrollo y no tener la disyuntiva de cerrar o dar autonomía a instituciones que, habiendo terminado el plazo establecido por la ley, deberían haber prolongado un poco más la etapa de prueba para lograr su plena madurez institucional. En cuanto a los aspectos que podrían haberse perfeccionado, cabe señalar las funciones de superintendencia y de información pública.

En el tercer período se asume una postura más colaborativa entre el Estado y las instituciones autónomas, promoviéndose la autorregulación. A través de este proceso, de acreditación de carácter voluntario, se llega al convencimiento de que para lograr un mejoramiento real de la calidad son las propias instituciones las que deben establecer mecanismos internos de evaluación y fomento de la calidad (como las unidades de autoevaluación o de estudios institucionales). El Estado en este caso asume una función de apoyo, e incentiva por la vía de los accesos a fondos concursables y a becas.

En opinión de las autoridades, esta experiencia reciente ha fomentado la promulgación de planes estratégicos y la instalación de sistemas de información en las instituciones, y ha generado una preocupación por tomar decisiones con antecedentes fundados. También, ha mejorado el desarrollo de las carreras y ha fortalecido un clima de participación y colaboración. Además, ha permitido acelerar los procesos de cambio¹⁹.

A nivel del sistema esta forma de evaluar y promover la calidad reconoce la diversidad real de las instituciones, no las obliga a seguir el modelo único de la universidad compleja, promueve la creatividad y el desarrollo autónomo, pero sin dejar de lado la preocupación por los estándares mínimos y por garantizar la fe pública. A nivel de las instituciones, reconoce que éstas atienden a poblaciones

estudiantiles diferentes y que estimulan una mayor preocupación por una docencia más centrada en el aprendizaje que en la enseñanza. Además, modifica un estilo de competitividad entre instituciones por otro de perfeccionamiento permanente de cada cual.

La propuesta formulada en marzo del 2002 por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado plantea en los hechos una consolidación del modelo actual y lo perfecciona en los aspectos organizativos, lo cual sin dudas resulta positivo.

En dicha propuesta se plantea implícitamente el término del procedimiento de verificación y acreditación que realiza el Ministerio de Educación para los centros de formación técnica, pero no se aclara cómo se solucionan algunas de las anomalías que aún persisten en los procedimientos de autonomía por examinación. La propuesta tampoco se refiere a la función de superintendencia. En cuanto a lo organizativo, tampoco está claro aún cómo se podrían compatibilizar y coordinar las atribuciones que están establecidas por ley para el Ministerio de Educación, el Consejo Superior de Educación y las propuestas para la Agencia Nacional de Acreditación.

Entre las tareas de corto plazo que están pendientes dentro de este esquema, cabe mencionar el desarrollo de un sistema de información con datos estandarizados a nivel nacional y con indicadores consistentes que apoyen la gestión. Entre otros aspectos, se requiere contar con información actualizada sobre la disponibilidad y ocupabilidad de profesionales y técnicos en el país. También es importante incrementar el trabajo de acreditación de carreras técnicas. Además, existe cada vez mayor consenso en el establecimiento de exámenes de título en las carreras de riesgo social, lo cual permitiría establecer estándares mínimos de calidad a nivel de competencias y aprendizajes fundamentales. Por otra parte, existe una preocupación importante por el incremento de la oferta de carreras no presenciales, en especial cuando se trata de instituciones extranjeras cuya certificación se otorga fuera del país y que en la LOCE no fueron contempladas. Para ello, tanto los acuerdos de acreditación internacional como los exámenes de título pueden ser una opción para asegurar la calidad.

En muchos de los aspectos que se han señalado como deficitarios ya existe la conciencia del problema y algún grado de avance, pero no el suficiente como para los requerimientos actuales.

Bibliografía

- Ayarza, Hernán y Luis Eduardo González 1990 *Calidad de la docencia universitaria en América Latina y el Caribe* (Santiago: CINDA)
- Ayarza Hernán y Luis Eduardo González 1994 *Política y gestión universitaria* (Santiago: CINDA).
- Brunner, José Joaquín 1991 *Educación superior en Chile. Fundamentos de una propuesta* (Santiago: FLACSO) Documento de Trabajo Serie Educación y Cultura, N° 9, Junio.
- Espinoza, Oscar; Luis Eduardo González, Alvaro Poblete, Soledad Ramírez, Moisés Silva y Maruja Zúñiga 1994 *Manual de autoevaluación para instituciones de educación superior* (Santiago: CINDA).
- González, Luis Eduardo 1970 *Análisis de la enseñanza de ingeniería eléctrica en Chile* (Santiago: Universidad Católica de Chile).
- González, Luis Eduardo 1999 “Accreditation of higher education in Chile and Latin America”, en Altbach Philip *Private Prometheus*. Connecticut USA; Greenwood Press
- González, Luis Eduardo; Oscar Espinoza; Daniel Uribe 1998 *Disponibilidad y ocupabilidad de profesionales y técnicos en Chile* (Santiago: MINEDUC).
- Lavados, Iván 1994 “Antecedentes institucionales de CINDA”, en seminario *Políticas públicas: educación superior, ciencia y tecnología y cooperación internacional* (Santiago) Mayo.
- Ministerio de Educación Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado 2002 *Propuesta sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior* (Santiago) Documento de Trabajo, Marzo.
- Núñez, Iván; Luis Eduardo González y Oscar Espinoza 1993 *Planificación de la educación en el contexto del proceso de descentralización: el caso de Chile* (Santiago: Instituto Internacional de Planificación Educacional).
- Rodríguez, Cristina y Jorge Bahamondes 1979 *Características de la demanda por carreras de la Universidad de Chile* (Santiago) Agosto.

Notas

1 Estas instituciones comprenden 64 Universidades, 60 Institutos Profesionales y 116 Centros de Formación Técnica.

2 Cabe hacer notar que en esta definición de regulación se ha optado por una posición en que se consideran diferentes actores sociales, lo cual no es necesariamente aceptado por quienes propugnan posiciones diferentes, como por ejemplo aquellos que postulan que la regulación se da automáticamente por el libre juego de la oferta y la demanda en una lógica de libre mercado.

3 En 1980 había 118.978 estudiantes en la Educación Superior. En 1990 aumentó a 249.482 y en la actualidad hay 452.347, lo cual da cuenta de la demanda, ya que aproximadamente a partir de esa época en todas las carreras se paga matrícula.

4 Al momento de establecerse la ley existían en el país aproximadamente 66.000 estudiantes de nivel técnico post secundario en carreras y cursos de educación no formal. Esta cifra se refleja luego en la matrícula técnica superior en el año 1985, que era de 50.000 alumnos.

5 Este proceso no es propio de Chile, sino que se dio también en varios países de América Latina. Una breve síntesis de este proceso se puede ver en González (1999: 65-83).

6 De dos universidades estatales en 1980 se pasó inicialmente a once universidades regionales y cinco institutos profesionales, todos los cuales se transformaron posteriormente en universidades. De estas dieciséis universidades, cuatro se encuentran en la Región Metropolitana y doce en las otras regiones del país, contando cada región con su propia universidad, con excepción de la XI, que tiene muy baja densidad poblacional.

7 En ese entonces las dos universidades estatales, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, tenían veintitrés sedes en todo el país. En algunos casos había duplicación de recursos innecesarios. Por ejemplo, en los años '70 se estimaba que en el área de ingeniería eléctrica se podía hacer un ahorro considerable de fondos públicos con sólo consolidar cursos de alta especialización y reducido número de estudiantes (ver González, 1970). Desde esta perspectiva la racionalización es justificable. Cabe señalar sin embargo que en la actualidad varias universidades estatales han abierto sedes en distintas regiones del país o han establecido programas a distancia con el propósito de aumentar el número de estudiantes e incrementar sus ingresos. En la actualidad las 25 universidades más tradicionales cuentan con 45 sedes, las 39 universidades privadas nuevas tienen 55 sedes, los 60 institutos profesionales tienen 110 sedes, y los 116 centros de formación técnica, 190 sedes. En total existen 400 sedes donde hay ofertas de carreras post secundarias distribuidas en las trece regiones del país.

8 A ello se suman los Institutos Superiores de las Fuerzas Armadas. Además, han existido propuestas de incorporar a los centros académicos independientes (CAIs), que realizan investigación y actividades docentes de nivel de postgrado.

9 Se han hecho tres intentos por modificar la LOCE en 1990, en 1994 y en 1997, pero sin éxito.

10 La Concertación por la Democracia es una coalición que agrupa a los partidos que se oponían a la Dictadura Militar y que patrocinaron una salida política pactada. Incluye a la Democracia Cristiana, el Partido por la Democracia, el Partido Radical Social Demócrata y el Partido Socialista.

11 El Consejo Superior de Educación está integrado por: el Ministro de Educación, que lo preside directamente en caso de asistir; un académico designado por los rectores de las universidades estatales; un académico designado por las universidades privadas que gozan de autonomía académica; un académico designado por los rectores de los institutos profesionales que gozan de autonomía académica; dos representantes de las Academias del Instituto de Chile; un académico designado por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia; un académico designado conjuntamente por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Tecnológico; un académico designado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros (policía); el Secretario Ejecutivo, que tiene sólo derecho a voz y que ejerce como su ministro de fe. Le corresponde, además, cumplir los acuerdos del Consejo. El Consejo elige de entre sus miembros un Vicepresidente, que lo preside en caso de ausencia del Ministro.

12 Una situación particular se da en el caso de instituciones que impartían carreras que no se dictaban en ninguna de las universidades tradicionales que actuaban como entidades examinadoras. En esos casos el Ministerio aprobó su funcionamiento pero no se hizo una examinación de las mismas; por lo tanto, nunca alcanzaron la condición de aprobación del 50% de las cinco primeras cohortes. En consecuencia, hay un vacío de la ley que no ha permitido otorgar autonomía a algunas Universidades e Institutos profesionales que se encuentran en esta situación anómala.

13 Si bien en la LOCE se define este proceso como acreditación, en la práctica corresponde a un proceso de licenciamiento.

14 Al término de este período el procedimiento de examinación de estudiantes se aplicaba en 10 de 42 universidades, y en 47 de 74 institutos profesionales existentes en esa época. El procedimiento de la verificación operaba para 109 de los 118 centros de formación técnica que estaban en funcionamiento. Además, una situación anómala se da en 11 institutos profesionales que tienen carreras creadas a través de la aplicación de un mecanismo legal de liberación de examinación y que, por tanto, no tienen ningún tipo de evaluación en dichas carreras, no estando claro cómo podrán lograr su plena autonomía.

15 En los párrafos siguientes se utilizan algunos textos de la propuesta en una versión adaptada. Ver Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (2002).

16 Incluso algunos pensaban que los centros de formación técnica podrían llegar a reemplazar a los técnicos de la enseñanza media con las consiguientes ventajas de costo comparativo. De hecho, como medida complementaria se redujo entonces la subvención por alumno a los estudiantes de los dos primeros años de la educación media técnico-profesional.

17 A partir de fines de la década de los '80, dieciséis universidades han surgido de esta forma, manteniendo catorce de ellas los institutos profesionales nominalmente abiertos por conveniencias legales. Incluso el propio Estado en 1993 transformó en universidades a los únicos dos institutos profesionales que tenía a la fecha.

18 En algunos casos las carreras han más que duplicado la oferta en pocos años. Ver González, Espinoza y Uribe (1998).

19 Opiniones recogidas de las autoridades que han participado en los seminarios de capacitación.

*O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira**

Hélgio Trindade**

As manifestações em torno da crise da universidade em escala internacional ao longo de século XX –rebeliões estudantis, greves universitárias, literatura acadêmica e política– produziram um discurso simbólico que se constitui, hoje, um capital político na defesa ou na crítica à universidade. Vai desde o movimento da reforma universitária de Córdoba de 1916, que gerou o discurso fundador do movimento estudantil e do modelo latino-americano de universidade, passando pela rebelião estudantil de 1968 na França com seus desdobramentos na Alemanha e nos Estados Unidos, até a greve da UNAM, desencadeada em 1999, contra o fim da gratuidade do ensino superior no México. Todos esses movimentos criaram suas metáforas para expressar, através de textos analíticos, de material iconográfico e de slogans, os diagnósticos e as denúncias que fazem parte do imaginário social das lutas universitárias.

Metáforas da crise universitária

A metáfora de um reitor francês de que a “universidade é um dinossauro pousado em um aeroporto” revela que as contradições da instituição universitária

* Este texto é uma versão modificada do capítulo *As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra*, publicado no livro coordenado por Pablo Gentili (2001).

** Professor titular de Ciência Política e ex-reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil). Coordenador do Centro Interdisciplinar de Pesquisa para o Desenvolvimento da Educação Superior (CIPEDES) e organizador do livro *Universidade em ruínas na república dos professores* (2001).

no mundo contemporâneo não se restringiam à América Latina. As análises acadêmicas e as denúncias políticas da crise sob os efeitos desagregadores das políticas neoliberais têm produzido outras metáforas para expressar o processo de precarização do espaço público nas universidades latino-americanas diante das “recomendações” do Banco Mundial a serem embutidas nas políticas educacionais subordinadas ao ajuste econômico e de reforma do Estado.

Foi na década de ‘80, na Inglaterra, no governo conservador de Margaret Thatcher que começam as políticas no campo do ensino superior que alteram as regras tradicionais do financiamento universitário e impõem hierarquias no interior e entre as universidades através de processos de avaliação. Este processo levou ao fechamento de departamentos e a “diabolização” da liberdade acadêmica em nome da “eficiência” e da “produtividade”. Este duro período –na verdade fundador do neoliberalismo no campo universitário– foi estigmatizado por um especialista como um “Ataque ao ensino superior” (Kogan e Kogan, 1983). Era a nova metáfora que simbolizava a realidade do Estado-avaliador fará fortuna, em escala mundial, nas décadas seguintes.

O discurso crítico e as metáforas sobre a crise das universidades em geral são altamente sugestivos no final do século XX: da “Universidade cativa”, e do “naufrágio da universidade” à “Babel da universidade” e a “universidade em ruínas” (Lucas, 1987; Freitag, 1996; Mucci e Sorcioni, 1996; Readings, 1996). Um consagrado matemático francês lança um apelo, “Para salvar a Universidade”, em 1983, com o argumento de que “a degradação da Universidade nos conduz a perda de nossa identidade nacional e de nossa cultura, ao enfraquecimento de nossa tecnologia e à baixa de nosso nível de vida” (Schwartz, 1983: 9-18) e, mais recentemente, um grupo de especialistas apresentam “Alguns diagnósticos e remédios urgentes para uma universidade em perigo” (Association de réflexion sur les enseignements supérieurs et la recherche, 1997). Mesmo nos Estados Unidos fala-se em “crise na academia” ou na “Universidade de pesquisa em tempo de descontentamento” (Lucas, 1998; Cole & Graubard, 1994). Um filósofo da Sorbonne, porém, discute o desafio universitário em termos mais radicais: “a questão da universidade poderia ser recolocada hoje nos seguintes termos: o que é uma universidade depois do fim das universidades?” (Reynaut, 1995: 43).

A metáfora do poder, por sua vez, se manifesta pela frase polêmica do ex-ministro da educação francês, Claude Allègre ao declarar que a política para a universidade francesa atual seria “dégraisser le mammouth”¹. Reapropriada pelas grandes mobilizações de protesto “a caça vira contra o caçador”: o ministro fica identificado com o animal da metáfora, obrigando o governo socialista de Jospin a demiti-lo diante do desgaste em sua base política. Numa perspectiva mais construtiva situa-se o relatório “Por um modelo do ensino superior”, publicado em 1998, que diagnostica as distorções do sistema francês –dualidade entre as universidades de massa e o elitismo republicano das Grandes Escolas– mas que

reconhece enfaticamente a relevância do ensino superior para os países desenvolvidos: "mais do que nunca, o desenvolvimento, a qualidade de vida de uma nação dependerão de seu nível cultural e científico que dependem fundamentalmente do valor de seu ensino superior" (Rapport de la Commission présidéé par Jacques Attali, 1998: 15).

Mudando o cenário para a América Latina, as universidades na década dos 80 estavam na confluência "das pressões da demanda social, das possibilidades abertas pela democratização, das restrições financeiras impostas pela reforma do Estado e das transformações da educação superior nos países desenvolvidos". Este novo contexto "modela um perfil de mudanças onde sobressaem as tendências de diferenciação de ofertas, multiplicação de funções e tarefas, redefinição das relações Estado-universidade e da universidade-sociedade. Na década dos '90, porém, "o panorama econômico e político latinoamericano pode ser caracterizado, por um lado, em função da generalização continental das políticas de corte neo-liberal, mas, por outro lado, por um certo desencanto e deslegitimação dessas receitas" (Rodrigues Gómez, 2000: 46).

O desmantelamento da universidade pública produz suas próprias metáforas: da "universidade sitiada" à "universidade na encruzilhada" ou "desconstruída" (Menezes, 2000; Errandonea, 1998; Dias Sobrinho e Ristoff, 2000). Outra metáfora é a do livro-denúncia "Universidade em ruínas na república dos professores" (Trindade, 2001), simbolizada pela iconografia clássica da "torre de babel" com um duplo significado: de um lado, as ruínas físicas provocadas pela queda progressiva no financiamento das universidades públicas federais, a partir dos governos da Nova República, que atinge o seu ápice, paradoxalmente, na "república dos professores" presidida pelo Presidente-sociólogo. De outro lado, as ruínas institucionais com seu efeito mais perverso: a erosão do próprio tecido acadêmico que se esgarça progressiva e perigosamente, inclusive por sua privatização interna na captação crescente de recursos externos compensatórios, decorrentes da erosão salarial e da queda no financiamento da pesquisa pelas agências governamentais.

Essa situação crítica faz parte do quadro latino-americano, onde os dados globais da UNESCO para 1996 indicam que "o gasto público em educação não acompanhou o crescimento do sistema de educação superior": este "se multiplicou por um fator igual a 2 entre 1980 e 1994, passando de 33,5 bilhões de dólares a 72,1. Estes valores estimados como percentagem do PIB variaram de 3,8 a 4,5. No entanto, o gasto destinado à educação por habitante passou de 94 para 154 dólares, o que significa um valor 10 vezes inferior à média dos países desenvolvidos (1,179 em 1994) (Yarzabal, 2001: 13). A crise da universidade foi objeto, em 2000, também de um número especial do NACLA, publicado nos Estados Unidos, no qual a situação latinoamericana foi analisada por especialistas, com ênfase nos casos do México, Chile e Peru (NACLA, Report on the Americas, 2000).

Marilena Chauí prefere o conceito de “*universidade operacional*”: a passagem da universidade da condição de instituição social à de organização insere-se nessa mudança geral da sociedade, sob os efeitos da nova forma de capital. (...) Numa primeira etapa, tornou-se a universidade funcional; na segunda, universidade de resultados, e na terceira, operacional. No caso do Brasil, essa sucessão correspondeu ao ‘milagre econômico’ dos anos 70, ao processo conservador de abertura política dos anos 80 e ao neo-liberalismo dos anos 90. Em outras palavras, correspondeu às varias reformas do ensino destinadas a adequar a universidade ao mercado” (Chauí, 2001: 219-220).

A metáfora de “universidade na penumbra”, cunhada por Gentili, embora se aplique fortemente ao caso argentino, resulta de um processo que se desdobra através de políticas neoliberais no conjunto da América Latina: “o círculo vicioso da precarização e a privatização do espaço público” que resulta de “um profundo processo de reestruturação dos sistemas educativos nacionais” a partir de três eixos principais: “o ajuste da oferta” que se traduz pela redução da inversão pública destinada a financiar a prestação de serviços educativos; “a reestruturação jurídica do sistema”, através de um conjunto de novas leis, decretos e medidas provisórias que alteram sua base normativa; e “a redefinição profunda do papel do Estado em matéria educativa” substituindo o Estado docente pelo Estado avaliador (Gentili, 2001: 2).

Há, porém, outra dimensão da “*universidade na penumbra*” a ser destacada como parte da dinâmica latino-americana e que se está implantando em velocidades diferenciadas: a privatização crescente do ensino superior. O Brasil figura como o exemplo mais perverso da hegemonia do setor privado (2/3 do total das matrículas) e o México como a situação oposta, com um processo mais lento de privatização da educação superior (1/3 da matrículas privadas). A precarização do espaço público se expressa, pois, na dupla face de Janus: por um lado, produzindo a corrosão da missão pública das universidades estatais; por outro, induzindo ou estimulando o processo de privatização da educação superior.

Outra tendência é da penetração das “universidades globais” que derivam “da globalização crescente dos sistemas, impulsionados pela globalização da tecnologia e da economia”. Muitas universidades latino-americanas, públicas ou privadas, “encontraram incentivos para associar-se à expansão das universidades globais mediante canais muito diversos: desde a assinatura de convênios de valor puramente simbólico até contratos para estabelecer programas conjuntos outorgando diplomas de forma compartilhada”.

Essas modalidades têm sido praticadas por muitas muitas universidades privadas brasileiras, sobretudo, no campo da pós-graduação à distância e, na Argentina, inclusive o sistema público. Como reconhece Balan, “amparadas por uma legislação particular, as universidades privadas competem com êxito, neste mercado com a assistência internacional”, assim como “existem também sistemas

de franchising através dos quais a universidade matriz transfere programas, apoia com recursos, controla a qualidade e avaliza os títulos de uma universidade local” (Balan, 2000: 13).

Desafio atual: da massificação à privatização?

Os dois traços dominantes na evolução da educação superior na América Latina, na segunda metade do século XX, podem ser resumidos em termos de massificação e privatização. O primeiro se traduz no rápido crescimento da matrícula no ensino superior, e o segundo na tendência generalizada de expansão das instituições privadas.

No conjunto dos países de língua espanhola e portuguesa, no entanto, observam-se evoluções bastante diferenciadas. Nos primeiros, há uma expansão das universidades públicas que se massificam progressivamente e, nas últimas décadas, se manifesta um fenômeno novo: o crescimento das instituições privadas. No Brasil, se um sistema nacional de universidades públicas se expandiu e se consolidou entre 1930 e 1970, a partir daí se dá uma expansão espetacular das instituições privadas que absorvem atualmente dois terços da matrícula do ensino superior.

Na América Latina, até 1950, o acesso à universidade era fortemente elitizado. No conjunto do continente havia 266.000 estudantes, ou seja, em média 2% dos jovens de 18-24 anos. Em 13 dos 20 países, a taxa bruta de escolarização universitária não atinge a 2% (entre eles estão o Brasil, Colômbia, Chile e México), enquanto que nos países nos quais essa taxa é mais alta não ultrapassa a 6% (Argentina, Uruguai e Cuba) (boa parte dos dados desse capítulo foram elaborado por Brunner, 1989: 237-239).

Em 1960, esta proporção é três vezes maior e (6%) e o número de estudantes cresce mais de cinco vezes (1.640.000). O início da massificação se manifesta quando a percentagem dos inscritos passa de 13,5% (1980) para 16,6% (1990) e o número de estudantes cresce de 4.891.000 para 6.474.000 no mesmo período. O número de diplomados não ultrapassava anualmente a 25.000, “a maioria dos quais formam parte dos grupos dirigentes, dos estabelecimentos profissionais e, em geral, dos mais educados dentro de sua sociedade”. Havia um pequeno número de instituições, em sua maioria universidades que se dedicavam exclusivamente ao ensino. O corpo docente (em torno de 50.000 para o conjunto da América Latina em 1950) não era acadêmico no sentido profissional do termo, “mas integrada por professores universitários originários das profissões de prestígio cujo status aumentava com o exercício da cátedra”.

Entre 1960 e 1980, a educação superior na América Latina experimentou um forte e desigual desenvolvimento, ingressando numa nova fase de massificação da

matrícula. Em 1986, ela atinge a 6 milhões de estudantes e a taxa bruta de escolarização passa de 3% em 1980 para 15% em 1985. Em alguns países a taxa é superior a 20% (Argentina, Equador, Costa Rica e Venezuela); noutros fica entre 15 e 20% (Peru, Uruguai e Chile) e, as taxas mais baixas entre 10 e 20% estão na Bolívia, Brasil, Colômbia e México.

Comparando-se as taxas de crescimento em cinco países representativos da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México) pode-se avaliar o ritmo deste crescimento. O México e a Colômbia apresentam os índices mais altos entre 1970 e 1990: o primeiro, passa de 118.011 para 1.078.90 (índice 573) e o segundo, de 85.560 para 474.787 (índice 555). A Argentina e o Brasil expandem bastante sua população universitária, mas a velocidade é menos intensa do que o México e a Colômbia: de 274.634 (1970) e 1.077.212 (1990) e 430.473 a 1.570.860 com índices de crescimento respectivamente de 393 e 365. Segundo Brunner, “a massificação da empresa educativa de nível pos-secundário trouxe consigo vários efeitos combinados: mesocratização da matrícula, com crescente participação dos setores médios baixos em carreira curtas, médias e semi-profissionais; feminilização da matrícula, que levou a uma distribuição mais equitativa da mesma entre sexos, ainda que as carreiras profissionais de prestígio permaneçam preponderantemente masculinas; regionalização da matrícula com crescente participação de instituições situadas fora da capital ou das duas ou três maiores cidades de cada país; terciarização da matrícula que tende a concentrar-se nas carreira de ciências sociais, educação, comércio e administração de empresas; e finalmente, privatização da matrícula que atinge a um terço (1984) dos estudantes que estão em instituições privadas de educação superior” (Brunner, 1989: 237-239).

Nos anos 60, a privatização se manifesta ainda de forma incipiente: “ainda que tomada em seu conjunto, a expansão universitária foi um processo respaldado por iniciativas e planos de desenvolvimento, o ensino superior privado consolidou sua presença nos sistemas universitários do continente: em 1960, apenas 16,4% da matrícula estava nas instituições privadas, enquanto que, em 1970, o percentual superava a 30%, o que representou um crescimento de quase cinco vezes em uma só década.” Como enfatiza Rodrigues, “a pauta da privatização alcançou níveis notáveis em toda a região e num ritmo muito acelerado. No transcurso da década (90), o percentual de estudantes matriculados em universidades privadas passou de 30% para 45%, o que permite supor que na passagem do ano 2000 esta proporção deva ser equivalente a dos estabelecimentos públicos”, tornando a América Latina uma das regiões de “maior percentual no mundo de estudantes universitários dentro da opção privada” (Rodrigues Gómez, 2000: 25 e 49).

É a partir da segunda metade do século XX, começa o processo de expansão das instituições de ensino superior privado na América Latina: 25 instituições

privadas são fundadas entre 1950 e 1960, Esta tendência se acelera no decênio seguinte e este número dobra para 50 novas instituições privadas. Até 1980, mantém-se um relativo equilíbrio entre público e privado: 152 e 134 respectivamente. A grande mundança em favor das instituições privadas terá lugar a partir da década de 80: o número de instituições privadas fundadas entre 1981 e 1995 é quatro vezes superior ao das públicas: 232 instituições privadas e somente 51 públicas.

O interessante, porém, é comparar a dinâmica desse crescimento espetacular do número de estudantes e sua incorporação nos setores público e privado do ensino superior. Em termos globais, “a matrícula privada vem incrementando sua participação percentual de forma sustentada. Enquanto em 1960 captavam 15,2% dos inscritos, em 1995 retém 38,1% dos alunos, o que significa estarem 2 milhões e meio de estudantes no setor privado”. Nessa expansão que se dá entre as décadas de 70-80, passou de 164 estabelecimentos em 1960 à cifra atual de mais de 5.500. A grande maioria desses são instituições de ‘absorção de demanda estudantil’ cuja oferta se reduz a carreiras de alta procura e baixos custos operacionais e se comportam como ‘empresas lucrativas’, exceto algumas universidades confessionais, geralmente católicas e de elite, com ofertas educativas de alta qualidade (Yarzabal, 2001: 13).

Os cinco países, referidos anteriormente, têm processos de expansão bem diferenciados. No Brasil, Colômbia e Chile observa-se que grande parte dessa expansão se faz pela via das instituições privadas. O Brasil é o caso extremo: a matrícula global se inverte: de 40% em 1960, o setor privado atinge 63% das matrículas em 1980 e a partir de 1994 atinge 65%, ficando, em consequência, o setor público reduzido a 35% dos estudantes. Somente a República Dominicana (71,2%) e El Salvador (69%) têm um sistema privado comparável ao do Brasil, embora exista forte expansão do setor privado também na Colômbia e Chile: entre 1970 e 1994, a proporção de estudantes em instituições privadas cresce de 45% para 64% na Colômbia e de 34% para 53% no Chile.

Na Argentina e no México, ainda que a tendência de expansão do setor privado de educação superior tenha se acentuado no período considerado, a importância do setor privado e o ritmo do seu crescimento é comparativamente menor: nos dois países referidos o peso da matrícula nas instituições privadas, em 1990, está num patamar bastante mais baixo: 15% e 17% respectivamente. A evolução mais recente indica uma tendência ao crescimento do setor privado em ambos os países, mas, para o conjunto da América Latina, o exemplo brasileiro é o mais perverso. Além dos casos da Colômbia e Chile, o crescimento do ensino privado segue ritmos diferenciados segundo as tradições nacionais. As políticas neoliberais que dominam os países latino-americanos atingem as instituições universitárias públicas, através da reforma do Estado. Em consequência, o financiamento das universidades públicas declinou e estimulou a expansão das

instituições privadas. Investir em educação superior tornou-se um dos negócios mais rentáveis e, por isso, o Brasil tornou-se o grande campeão da privatização da educação superior na América Latina: no ranking internacional sua posição é a 7^o enquanto os Estados Unidos é o 20^o na matrícula do setor privado!

O tamanho das principais universidades na América Latina permite estabelecer um certo padrão de elitismo/massificação: as instituições massificadas com mais de 100 mil estudantes situam-se no México e na Argentina; numa situação intermediária estão as instituições de 50.000 a 100.000 estudantes (Guatemala, Venezuela e Panamá); enfim, instituições de menor porte (entre 30.000 e 50.000 estudantes) estão localizadas no Brasil (São Paulo), Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras e Santo Domingo). O Brasil tem novamente uma situação singular: a maior parte das universidades públicas e privadas têm menos de 30.000 alunos. Hoje a maior universidade brasileira não é mais a Universidade de São Paulo (35.600 estudantes), mas uma universidade privada paulista (UNISP) com 44.500 estudantes.

As estratégias neoliberais do Banco Mundial

O mais recente documento publicado pelo Banco Mundial (“Educação superior nos países em desenvolvimento: perigos e promessas”, 2000) é revelador de sua nova estratégia, visando envolver a UNESCO, às vésperas de sua Conferência Mundial, na produção um pretense documento conjunto. Sem pretender analisar essa metamorfose do Banco Mundial, cabe, no entanto, mencionar que o novo documento de 2000 busca associar-se à UNESCO que sempre defendeu o financiamento público das universidades como “um investimento social de longo prazo” (maiores detalhes vide Trindade, 2001: 117-124) e mudar o discurso que influenciou fortemente os governos latino-americanos. A idéia de que “prioridade” ao ensino primário se faz em detrimento do ensino superior apoiando-se na assertiva de que “o financiamento estatal das universidades é uma forma regressiva que favorece aos grupos de renda elevada”²².

A análise detalhada do último documento elaborado por Angela Siqueira leva à conclusão de que essa mudança no discurso (..) não significou um endosso à idéia do ensino superior como um direito humano e social, com uma qualidade e relevância vinculadas com o ideal de construção de uma sociedade mais democrática, justa e solidária tal como foi de certa forma explicitado em vários documentos da UNESCO.

E autora conclui que “o documento da força-tarefa nega os pontos fundamentais contidos nos documentos de política de ensino superior da UNESCO e de uma perspectiva educacional mais voltada para o meio-ambiente e não para o mercado. Em um contexto político mais amplo, o referido

documento caracteriza mais uma disputa entre o Banco Mundial e a UNESCO. De fato, pode ser visto como um tipo de reação levada a cabo pelo Banco Mundial visando enfrentar e diluir a mobilização e aglutinação de forças de diversos grupos ligados ao ensino superior e não alinhados com a filosofia do Banco, e que certa maneira foi propiciada pelas discussões iniciadas de forma mais sistemática a partir de 1992 e que culminou com a Conferência Mundial sobre a educação superior em 1998, em Paris” (Siqueira, 2001: 3-8).

Conforme testemunho do ex-diretor da Divisão da Educação Superior da UNESCO, a estratégia insidiosa do Banco Mundial foi clara: a Task-Force que resultou da “ação de um pequeno grupo dentro do Banco Mundial, não foi coordenada pelo organismo competente em matéria de educação no interior dessa instituição” (...)”Considerarei inoportuna, naquele momento, a maneira como a iniciativa foi proposta. Parecia-me pelo menos ambígua. Havia risco de utilização eleitoral e isto não interessava nem a UNESCO, nem aos que do mundo inteiro se haviam lançado num processo de reflexão profunda sobre os desafios de educação superior no limiar do novo século”(Dias, 2000, 43 e 57). A leitura do documento mostra que, apesar de algumas mudanças na linguagem e adesão a algumas teses da UNESCO³, o Banco Mundial defende o estabelecimento de um sistema estratificado em termos de criação, acesso e disseminação do conhecimento. Países e indivíduos com renda superior deveriam produzir e ter acesso a conhecimento de alta qualidade, enquanto que os de baixa renda deveriam assimilar a produção. Essa é a divisão social e econômica do saber proposta pelo Banco: os de baixa renda tem que se especializar na “capacidade de aceder e assimilar o conhecimento novo”. Além disto, o documento “conjunto” nega os pontos fundamentais das políticas propostas pela UNESCO em matéria de educação superior, construídas coletivamente de 1992 à 1998, e representa, de fato, uma operação política para enfrentar e diluir a mobilização de forças não-alinhadas com a filosofia do Banco. A metáfora do “cavalo de Troia”, parece simbolizar a nova estratégia diversionista do Banco Mundial em sua relação com a UNESCO⁴.

Se examinarmos o impacto do Banco Mundial sobre as políticas de educação superior na América Latina, observa-se que existem, pelo menos, três tipos básicos de estratégias de implantação do modelo neoliberal.

O modelo precursor é o chileno que integra o conjunto de reformas iniciadas pelos *chicago-boys*, com o suporte do autoritarismo militar de Pinochet. O governo estabeleceu o fim da gratuidade no sistema público de universidades e implantou um sistema compensatório de bolsas, e, ao mesmo tempo, através de políticas governamentais o sistema privado expandiu-se fortemente. O primeiro governo democrático do Chile manteve a política anterior, mas introduziu controles sobre o sistema privado através da avaliação dos seus cursos. O financiamento estatal das universidades públicas regrediu a cerca de 25% do total

do orçamento universitário e o restante deve ser buscado em outras fontes (mensalidade dos estudantes, pesquisas aplicadas e consultorias especialmente para o setor privado).

O segundo modelo é o mexicano que negocia sua dívida externa e torna-se o primeiro país da América Latina (depois do Chile) a adotar uma política de ajuste econômico, privatizações e de reforma do Estado. Embora a crise mexicana tenha encerrado o período de rápida expansão do sistema universitário público, os efeitos da crise de 1968 na Universidade Autônoma do México (UNAM) e a saturação da capacidade de expansão de sua principal universidade, levou à criação de uma nova instituição na capital federal: a Universidade Metropolitana do México (UAM). Resultado de uma articulação entre o governo federal e dirigentes da UNAM, a proposta da nova universidade multi-campi se estrutura através de um modelo institucional de pesquisa. No processo de sua implementação, os dirigentes da UAM, sob a hegemonia das áreas das ciências duras (vide a tese 2001, Casillas Alvarado) cria os mecanismos internos de avaliação de produtividade dos professores definindo uma tabela diferencial de carreira e salários segundo critérios de desempenho. Esses mecanismos, internalizados e praticados internamente na UAM sob a influência de organismos internacionais (OCDE e UNESCO), constituíram-se numa estratégia antecipatória interna que serviram de experimento para que o governo federal pudesse estabelecer posteriormente uma política do mesmo tipo a ser aplicada ao conjunto do sistema universitário.

O modelo brasileiro é original na comparação com outros países da América Latina. O regime militar teve uma política para o ensino superior enquanto que no Chile, Argentina e Uruguai os militares desmantelaram as universidades públicas. O sonho de criar um “Brasil-potência” fez com que os militares fossem sensíveis às propostas de setores do governo que se articularam com dirigentes e representantes da comunidade científica e universitária para definir políticas para a modernização da universidade e da ciência e tecnologia. A partir desse processo foram estabelecidas algumas políticas que tiveram efeitos transformadores no quadro universitário, científico e tecnológico. A reforma de 1968 e os substanciais recursos oferecidos pelas agências de financiamento da pós-graduação e da pesquisa (CAPES, CNPq e FINEP), dentro de sucessivos Planos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, profissionalizaram o sistema universitário, com a implantação dos regimes de tempo integral e de dedicação exclusiva e, sobretudo, implementaram uma consistente política de pós-graduação, com a avaliação pelos pares sob a coordenação da CAPES. Com recursos para pesquisa, oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e um amplo sistema de bolsas de pós-graduação no país e no exterior e de iniciação científica para os alunos de graduação, a universidade pública modernizou-se, e a comunidade científica expandiu-se, gerando um crescimento sustentado das sociedades científicas, das associações de pós-graduação e pesquisa em ciências e humanidades.

Todos esses esforços conjugados certamente burocratizaram as universidades, transformadas em pesadas organizações, com complexo sistema de decisão corporativo, mas, ao mesmo tempo, modernizaram e qualificaram o sistema público de educação superior, colocando-o numa posição de liderança na América Latina.

O outro lado da moeda foi a divisão de trabalho no campo do ensino superior que se estabeleceu durante o regime militar. A universidade pública se qualificou mas não se expandiu para atender a forte demanda por educação superior. Minha hipótese é que tal fato resultou da conjugação entre o temor do governo militar com os efeitos políticos de uma universidade pública massificada ao estilo argentino ou mexicano e a posição de resistência de dirigentes e professores das universidades contra uma expansão que pusesse em risco os novos padrões de ensino pós-graduado associado à pesquisa. Ao não planejar uma política de expansão do ensino privado, o MEC estimulou, com a conivência do Conselho Federal de Educação (CFE) a fragmentação do mesmo, fazendo com que os níveis de exigência para a criação de universidades fossem aviltados pela disseminação descontrolada de “empresas educacionais”, cuja baixa qualidade média está a desafiar os sucessivos governos da Nova República.

A dinâmica das tensas relações entre governo e universidades públicas tem se manifestado, não só no Brasil, mas também nos países desenvolvidos e latino-americanos, como resultante de ações governamentais restritivas à forte expansão das universidades decorrente do crescimento demográfico. O pós-guerra favoreceu a massificação das instituições de educação superior, fazendo com que as universidades perdessem seu caráter elitista tradicional, transformando-as em organizações burocráticas e complexas.

A experiência chilena –diferentemente da brasileira que deixou a expansão do sistema privado ao livre jogo da permissividade (e da corrupção) do antigo CFE– foi mais consistente dentro da estratégia neoliberal: começou avaliando as universidades privadas, partindo do pressuposto que as públicas eram de melhor qualidade. Com relação ao México, o diferencial é que o sistema privado (embora em moderada expansão) representa menos de 20% do total matrículas, e os recursos para o financiamento público das universidades têm crescido, havendo um forte estímulo ao ensino técnico de nível superior.

A reforma universitária necessária no Brasil

O Relatório Attali (1998), ao enfrentar os desafios da universidade francesa na União Européia, reconheceu que, “mais do que nunca, o desenvolvimento e a qualidade de vida de uma nação” dependerão “fundamentalmente do valor do seu ensino superior” e a Assembléia do CLACSO, em recente reunião em

Guadalajara (México), aprovou por unanimidade o documento –“América Latina 2020 - Em defesa da educação pública”– que proclama: “uma boa educação superior é o melhor investimento para o desenvolvimento nacional”.

Essa valorização do papel da universidade contrasta com o quadro brasileiro em que o sistema de educação superior enfrenta, hoje, o maior desafio em termos latino-americanos: o nível de acesso é um dos mais baixos do continente; a proporção de estudantes nas instituições públicas reduziu-se a um terço do total; o peso da matrícula e das instituições privadas de educação superior tornou-se o mais alto da América Latina; as universidades públicas (exceto as estaduais paulistas) não gozam da autonomia universitária consagrada na Constituição e o volume do financiamento do conjunto do MEC para as 52 instituições federais de ensino superior (IFES) é apenas três vezes superior ao das 3 universidades estaduais pelo governo de São Paulo⁵.

Esses dados que comprometem o futuro do sistema universitário brasileiro são o resultado, principalmente, da redução do financiamento público que se inaugurou, paradoxalmente, com a retomada da democracia pós-ditadura militar, aprofundou-se com a adoção das políticas de ajuste neo-liberal pelo governo de Fernando Collor, atingindo seu clímax nos dois mandatos presidenciais de Fernando H. Cardoso. A proclamação “revolução silenciosa na educação superior”⁶ transformou em dura realidade a metáfora da “universidade em ruínas na república dos professores” (trata-se do título de obra coletiva pela Editora Vozes, 2001).

Nesta perspectiva, não pode haver contradição entre a prioridade ao ensino fundamental e a prioridade ao ensino superior. No manifesto lançado, em abril de 2001, pelo Conselho Político da Frente Democrática e Popular –Brasil, Ciência e Tecnologia: É Hora de Usar a Cabeça– ficou claro o que se espera da universidade pública: “além do ensino e formação de técnicos de nível superior, é o de dar apoio material, financeiro, institucional e, mais do que tudo o de garantir o ambiente necessário ao trabalho científico que fornecerá à sociedade o conhecimento de ponta, conhecimento este que é a base da cultura contemporânea, por um lado, mas que, por outro, é fonte inesgotável das informações necessárias às atividades econômicas.” Daí “a universidade brasileira estar convocada a exercer um papel de vanguarda na construção de um país que almeja ocupar o lugar valorizado na divisão internacional do trabalho, nesta chamada era da informação”.

Impõe-se uma transformação profunda na educação superior brasileira que vise atender aos anseios da sociedade para a construção de um país desenvolvido, democrático, com autonomia de decisão sobre os seus destinos, cujos cidadãos participem plenamente de um projeto de desenvolvimento sustentável. Para estabelecer as bases de um conjunto articulado de políticas públicas que reverta a situação atual de desmantelamento da educação superior pública e estabeleça em novas bases a relação com o sistema de instituições privadas, a melhor estratégia

consiste em redefinir a política de investimentos de curto e longo prazo em educação superior, ciência e tecnologia articulando-as com o projeto nacional.

Uma nova política de educação superior precisa apoiar-se em sólidos pressupostos acadêmicos e políticos que indiquem claramente sua fundamentação doutrinária, articulados com uma análise abrangente da crise da instituição universitária e uma avaliação das políticas neoliberais que se implantaram, sob diferentes formas, no espaço universitário latino-americano. O enfoque adotado conduz à problemática das complexas relações entre saber e poder, propondo uma nova política capaz de refundar a missão pública do sistema universitário brasileiro, respeitando sua diversidade, mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia universitária.

“A educação como direito e como bem público” sintetiza os fundamentos de uma política educacional que é base de um projeto de nação soberana numa sociedade democrática, solidária e justa. Esta é uma lição da experiência histórica que revelou a importância da educação pública para a cidadania republicana e a legitimidade democrática. “A educação em todos os níveis é um bem público, que deve desenvolver-se com antecedência e a taxas mais rápidas que a da economia em seu conjunto, pois é condição sistêmica do desenvolvimento e o crescimento econômico. Por trás dessas observações há razões econômicas –a educação como inversão para o desenvolvimento sustentável sob o novo paradigma tecnológico baseado no conhecimento–, porém há razões éticas –cumprir o mandato internacional e constitucional de efetivar o direito humano a educação e razões de governabilidade– construir sociedades coesas social e politicamente” (Coraggio, 2001).

Nessa perspectiva, a educação superior é instrumento poderoso de formação de cidadãos e de profissionais voltados para a construção do patrimônio cultural brasileiro. Todavia, pode também servir a interesses meramente individuais ou do mercado, como tem sido largamente praticada pelo ensino privado.

É importante realçar a dívida da democracia brasileira com a universidade pública, apesar dos avanços inscritos na Constituição de 1988. Com efeito, salvo em alguns momentos do governo Sarney e durante o curto governo Itamar Franco, as universidades federais foram duramente negligenciadas ou punidas com falta de recursos de manutenção e investimento pelos governos posteriores à ditadura. Os governos da redemocratização privilegiaram as universidades privadas: financiamentos vantajosos, isenções fiscais e previdenciárias além de outros benefícios, como dotação de recurso a fundo perdido, que propiciaram sua rápida expansão, inclusive com recursos do BNDES.

Os dois governos Fernando H. Cardoso aprofundaram esse quadro privatista não só por atender aos jogos de clientela através do Congresso Nacional, mas por ser coerente com a perspectiva dos países centrais e de organismos multilaterais,

como o Banco Mundial, sobre a educação superior nos países em desenvolvimento. Embora com a OCDE no México e com o Banco Mundial na Argentina, a interferência desses organismos se faça de forma direta através empréstimos que condicionam suas políticas governamentais, no Brasil a situação é mais dissimulada, mas igualmente eficaz porque essas políticas foram internalizadas por ex-funcionários do BID que ocupam atualmente Ministérios da Economia e Educação no governo FHC.

No campo da educação superior, a missão pública do sistema é formar cidadãos, profissional e cientificamente competentes e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do país.

Essa nova realidade colocou os países desenvolvidos em posição privilegiada face ao hemisfério sul e enfrentar essa nova forma de desigualdade é o mais importante desafio a ser enfrentado por países da América Latina, que não queiram aceitar a divisão entre nações produtoras e consumidoras de conhecimento e tecnologia. Nesta perspectiva, um projeto de nação soberana e competitiva no plano internacional necessita urgentemente se apoiar num sistema nacional de universidades públicas que dê suporte à formação de pessoal acadêmico e científico de alto nível, produza ciência básica e aplicada, de boa qualidade e avançada, e sirva de referência para o conjunto do sistema de educação superior.

Atualmente, os desafios da sociedade do conhecimento afetam a instituição universitária em geral, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos emergentes ou periféricos. A universidade corre, no futuro, o risco de perder seu monopólio tradicional nos campos do ensino e da pesquisa, diante de novas formas concorrentes geradas, especialmente, por instituições privadas empresariais, que utilizam novos recursos informacionais. No contexto destas mudanças, concorrem ‘os provedores tradicionais dos serviços educativos (as instituições de educação superior públicas e privadas) com os ‘novos provedores’ que competem pela demanda que são ‘por um lado, a um setor de empresas e corporações distinta do setor privado tradicional’, de outro, o setor de universidades e centros de ensino superior de caráter empresarial ou for-profit’⁷.

Para enfrentar a crise, segundo Boaventura dos Santos, “a universidade deve dispor-se estrategicamente para compensar o inevitável declínio de suas funções materiais com o fortalecimento de suas funções simbólicas.(...) O verdadeiro mercado para o saber universitário reside sempre no futuro”. E acrescenta: “Numa sociedade desencantada, o reencantamento da universidade pode ser uma das vias de simbolizar o futuro (...) Tal papel é uma micro-utopia. Sem ela, a curto prazo, a universidade só terá curto prazo” (Santos, 1994: 196 e 200).

No governo FHC, estamos diante da conjugação de dois processos de privatização: através do processo de expansão do setor privado, pela via institucional,

atinge seu ponto mais alto em termos brasileiros, reduzindo a matrícula em instituições públicas a apenas 1/3 do total; através do estímulo a privatização do espaço público acadêmico pelo produtivismo competitivo e pela reforma do Estado que precarizou sua missão pública introduzindo a lógica do mercado.

Na sociedade contemporânea, conhecimento e poder se interpenetram em todos níveis, da esfera pública ao mercado, redefinindo o significado do espaço público nas universidades e afetando na raiz sua “missão social”. Esta questão, além de interferir na lógica da produção do conhecimento e suas formas de aplicação em benefício da sociedade, coloca também, para a comunidade universitária e seus dirigentes, uma questão central de natureza ética: uma instituição pública não pode se deixar dominar pela lógica do mercado ou do poder.

Esta é uma questão que está, hoje, no centro da disputa entre as concepções opostas de autonomia universitária. De um lado, a defendida pela comunidade universitária que preserva a liberdade acadêmico-científica, viabiliza a autonomia de gestão e patrimonial com controle público a posteriori e protege a universidade das injunções do Estado e do mercado. De outro lado, as propostas apresentadas (sem sucesso) pelo governo atual, cujo objetivo era instrumentalizar o conceito histórico de autonomia, dentro de uma lógica estritamente financeira e de contrato de gestão, para liberar, no médio prazo, o Estado da responsabilidade sobre o financiamento das universidades públicas.

Todos esses fatores estão alterando a identidade própria da universidade pública e sua singularidade enquanto instituição social, atingindo sua autonomia acadêmica pela erosão do espaço público e pela privatização do ethos acadêmico. Esse processo levou a especialistas americanos, que compararam universidades australianas, canadenses, americanas e inglesas, a usar o conceito de “capitalismo acadêmico” no sentido de “os esforços institucionais e do corpo docente para obter fundos externos da mesma forma que o mercado, como parte do mercado” (Slaughter and Leslie, 1999: 209).

A resposta a esse processo tem de vir no bojo de uma reforma universitária profunda que –sem nostalgia do passado, mas respondendo aos desafios do presente e do futuro– tenha capacidade de articular os anseios da comunidade universidade por uma reformulação do projeto universitário com as demandas legítimas das instâncias representativas da sociedade, por meio de uma política de Estado que preserve e recomponha a missão pública do nosso sistema universitário.

A consciência, pois, de que a universidade é uma instituição social que não pode apartar-se da sociedade de sua época deve estimular a comunidade universitária e o governo a lutarem pela transformação do nosso sistema universitário: transformando os anacronismos do passado e enfrentando com ousadia os desafios do futuro século, mas sem renunciar a sua histórica missão pública.

Esse é o desafio a ser enfrentado: compreender as diferentes dinâmicas universitárias e políticas governamentais para buscar novos caminhos. Esta é uma tarefa urgente e uma exigência acadêmica e política. A comunidade universitária e seus dirigentes têm que se mobilizar para debater amplamente a questão e propor alternativas que tornem possível a reforma necessária para garantir o futuro da universidade. Tornou-se inadiável que todos os segmentos da comunidade universitária saiam do imobilismo questionando a “inércia” tática dos governos. Não basta mais a mera resistência e a postura defensiva, porque elas podem conduzir a um dos objetivos dos governos: tornar obsoletas as estruturas atuais, legitimar a privatização interna e manter a comunidade acadêmica sob pressão permanente através da precarização do espaço público. O terreno tornar-se-á, então, fértil para a hegemonia plena das “políticas salvadoras” neoliberais.

Nesta perspectiva, é preciso retomar e recriar esse patrimônio de metáforas incorporado à memória coletiva, nascido na espontaneidade dos momentos de crise radical e de transformação da universidade para fazer face à nova conjuntura mundial sob a hegemonia do neoliberalismo. É a tarefa fundamental para todos os que querem preservar e renovar a instituição universitária. Seria conservador e, facilmente acusada de “corporatismo”, manter uma atitude que se limitasse à defesa universidade pública, considerando-a como imune a qualquer reforma de sua estrutura atual, desprezando as lições da história das universidades e suas transformações no tempo e no espaço.

Bibliografía

Association de réflexion sur les enseignements supérieurs et la recherche (ARESER) 1997 *Quelques diagnostics et remèdes urgents pour une université en péril* (Paris: Liber-Raison d'Agir).

IBRD/The World Bank, 2000 "Higher education in developing countries: peril and promises", in *The Task Force on Higher Education and Society*, Washington.

Balan, Jorge 2000 "Políticas de educación superior: los desafíos del futuro", in Balan, Jorge (coord.) *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia en final del milenio* (Cuernavaca: UNAM/CESS).

Brunner, José Joaquim 1989 "La educación superior y formación profesional en América Latina", in *Revista Mexicana de Sociología* (México: UNAM) Año LI, N° 3, Julio/Septiembre.

Casillas Alvarado, Miguel Angel – *La récomposition du champ universitaire au Mexique*, thèse pour l'obtention du grade de Docteur de l'EHESS, Paris, juin 2001, 489 p.

Cole, Jonatham R. & Stephen R. Graubard 1994 *The research university in a time of discontent* (Baltimore/London: The John Hopkins University Press).

Coraggio, José Luis 2001 "Construir Universidad en la adversidad", trabalho realizado para a *IIª Reuniao de Ministros de Educacáo das Américas no âmbito do Consejo Interamericano de Desarrollo Integral* (Punta de Leste) Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA, 24-25 de Setembro.

Chauí, Marilena 2001 "A universidade em ruínas", in Trindade, Helgio (org) *Universidade em ruínas na república dos professores* (Petrópolis, Editora Vozes/Cipedes).

Días, Marco A., 2000 *Utopía y comercialización en la educación superior del siglo XXI* (París) Mimeo.

Dias Sobrinho, José e Dilvo I. Ristoff 2000 *Universidade desconstruida: avaliação institucional e resistêcia* (Florianópolis: RAIES/Insular).

Errandonea, Alfredo 1998 *La universidad en la encrucijada: hacia un otro modelo de universidad* (Montevideo: Nordon-Comunidad)

Freitag, Michel 1996 *Le naufrage de l'université* (Paris: Editions de Découverte).

Gentili, Pablo 2001 "La universidad en penumbras: el círculo vicioso de la precarización y la privatización del espacio público", simposio internacional

Higher education and civil society in Latin America (New York) 29-31 Março.

Kogan, Maurice and David Kogan 1983 *The attack on the higher education* (London: Kogan Page).

Lucas, Christofher J. 1998 *Crisis in the academy: rethinking higher education in America* (New York: St. Martins Griffin).

Lucas, Philippe 1987 *L'université captive* (Paris: Publisud)

Menezes, Luiz Carlos 2000 *Universidade Sitiada: a ameaça de liquidação da universidade brasileira* (S. Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo).

Mucci, Raffaele de e Maurizio Sorcioni 1996 *La babele dell'Università* (Roma: Ideazione Editrice)

NACLA, Report on the Americas 2000 *The crisis of the latin American University* (Washington) Vol. XXXIII, Nº 4, January/February.

Pour un modèle d'enseignement supérieur 1998 (Paris: Stock) Rapport de la commision présidéé par Jacques Attali.

Readings, Bill 1996 *The university in ruins* (Cambridge: Harvard University Press).

Reynaut, Alain 1995 *Les révolutions de l'Université essai sur la modernisation de la culture* (Paris: Calmann-Levy).

Rodrigues, Roberto 2001 “La educación superior el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores”, trabalho realizado para a *IIª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales* (Guadalajara) GT Universidad y Sociedad, 21-23 de Noviembre.

Rodrigues Gómez, Roberto 2000 “Educación superior y desarrollo en América Latina: un ensayo de interpretación”, in Balan, Jorge *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia en final del milenio* (Cuernavaca: UNAM/CESS).

Santos, Boaventura dos 1994 *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade* (Porto: Afrontamento).

Schwartz, Laurent 1983 *Pour sauver l'Université* (Paris: Seuil)

Schwartzman, Simon 2000 *A revolução silenciosa da educação superior brasileira* NUPES/USP, São Paulo (mimeo).

Siqueira, Angela C. de 2001 “O documento ‘conjunto’ Banco Mundial/UNESCO sobre o Ensino Superior”, in *Avaliação* (Campinas) Ano 6, Vol. 6, Nº 19, Março.

Slaughter, Sheila and Leslie, Larry L. 1999 *Academic Capitalism* (Baltimore: The John Hopkins Foundation).

Trindade, Hélgio 2001 “A UNESCO e os cenários da educação superior na América Latina”, in *Universidade em Ruínas na República dos Professores* (Petrópolis: Editora Vozes/Cipedes).

Trindade, Hélgio (org) 2001 *Universidade em ruínas na república dos professores* (Petrópolis: Editora Vozes/Cipedes).

Yarzabal, Luis 2001 “Impactos do neo-liberalismo sobre a educação superior na América Latina”, in *Avaliação* (Campinas) Vol. 6, Nº 1, Março.

Notas

1 Significa literalmente “tirar a gordura do mamute” e este como sinônimo de universidade.

2 Essa posição de Donald Wincler do Banco Mundial, foi contestada pelo então Reitor da UNAM, José Sarukham ao afirmar que em sua instituição “dois de cada três alunos que entram para a licenciatura são da primeira geração de sua família que vai à universidade. Tem isto algo de elitista?” Maiores detalhes vide Trindade (2001: 27-37).

3 Por exemplo, a necessidade de expansão da educação superior, sua missão pública, sua relação com o desenvolvimento da sociedade e à formação da cidadania democrática, e, inclusive, revalorização papel do Estado no financiamento e a importância de dirigentes com liderança para melhorar os níveis de gestão universitária e a relevância da educação humanística para os países em desenvolvimento.

4 Esta foi a metáfora que utilizei na minha exposição sobre o documento “conjunto” Banco Mundial/Unesco na recente “Reunión Regional de Seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO para la América Latina y el Caribe, La Plata (Argentina), 15-16 de março de 2001.

5 Dados de apoio sobre sistema de estaduais de SP e IFES:

6 Simon Schwartzman, ex-presidente do IBGE no governo atual, é o autor de uma conferência apresentada no NUPES/USP com este título – ‘A revolução silenciosa da educação superior brasileira’. O autor tenta justificar a política do governo no campo do ensino superior com a metáfora da ‘revolução silenciosa’ que, na realidade, seria mais adequado chamar-se de ‘revolução invisível’ na educação superior brasileira

7 Estima-se que a magnitude do setor de educação superior empresarial no Estados Unidos (*for-profit*), em 1998 já superava o das universidades públicas e particulares. Ver Rodríguez (2001: 1-5).

***Avaliação e democracia:
possibilidades contra-hegemônicas
ao redesenho capitalista das universidades****

Denise Leite**

Em 1993, após o primeiro atentado a bomba ao WTC, no El Mercurio do Chile, Alvin e Heidi Toffler apresentaram um artigo sob o título *A revolução dos ricos*. Argumentavam que os ricos sempre souberam se defender dos pobres mas, na sociedade do conhecimento e da informação, crescia o “risco” de uma revolução dos pobres. Profeticamente, anunciaram que estávamos construindo uma “nova história do futuro” e, para “prever e limitar a guerra”, deveríamos examinar melhor as relações entre os fatos e reconhecer as transformações em curso. Este alerta dos conhecidos autores serve ao propósito de mostrar as dificuldades que temos para conectar fatos e idéias. De outra maneira, o segundo ataque às torres gêmeas que ocorreu em 2001 talvez pudesse ter sido evitado...

A dificuldade em relacionar fatos do presente não ocorre apenas porque carecemos de uma visão histórica mais aprofundada e, sim, porque, igualmente expostos à informação que circula em nível global, estamos todos igualmente expostos às circularidades do capitalismo mundializado. Neste, as relações entre os fatos parecem seguir a curva do círculo ou da elipse: a mesma bactéria que faz a guerra biológica no país rico foi anteriormente vendida aos pobres; na volta do

* Agradeço a revisão e as sugestões do Prof. Dr. Mário Riedl, sociólogo, professor UFRGs e UNICRUZ e pesquisador CNPq/Brasil.

** Doutora em Ciências Humanas. Pesquisador CNPq. Professora Programa de Pós-Graduação em Educação, UFRGS, Brasil.

círculo, ao causar a doença para alguns, traz a riqueza para os laboratórios que vendem antibióticos, aumentando suas cotações na bolsa, da qual só participam os países líderes da sociedade do conhecimento os mais desenvolvidos tecnologicamente. Ou seja, os fatos e suas interrelações se naturalizam, parecem sempre terem sido o que são: inexoráveis. Mas, me pergunto, lembrando os Toffler: teríamos evitado a guerra, após o segundo ataque ao WTC, se tivéssemos antecipado os nexos e as relações possíveis entre os fatos, estando dentro dos fatos, no olho do furacão? Veríamos as circularidades do capitalismo tal como os Toffler o fizeram? No mundo global, na sociedade do conhecimento a “pena ainda seria mais forte que o fuzil”?

Sem querer ver inimigos em toda parte, ou trabalhar na ausência do sujeito latino-americano, mas, me considerando no “olho do furacão”, trago um tema do entorno universitário –a avaliação institucional– que vem seguindo a circularidade capitalista aludida, depositária que é, do pensamento e da ação hegemônica global, entendida esta como uma base de consentimentos com vistas a uma certa ordem social.

Vou analisar a temática a partir de estudos de caso de avaliação institucional de universidades de distintos países¹, desenvolvidos nos últimos anos por meu grupo de pesquisa. Examinou a questão desde o ponto de vista da pedagogia universitária e da inovação. Vou argumentar, como tantos o fizeram, que as relações universidade, estado e sociedade se alteram sob a influência dos processos avaliativos em função do avanço da globalização e de uma certa tendência “imitativa” das nossas sociedades; que, nos casos estudados, as funções do estado, na modalidade de controle e na modalidade de supervisão, constituem um diferencial poderoso nas relações com a universidade sob a mediação da avaliação; que a avaliação, como um *organizador qualificado* por si só, não leva consigo a força da mudança, mas como um *instrumento de controle* pode carregar o redesenho capitalista da universidade; mas, ao mesmo tempo, contraditoriamente, como um *instrumento de construção de conhecimento e de responsabilidade democrática*, pode induzir possibilidades contra-hegemônicas.

Vou centrar minha exposição nos seguintes temas: breve resenha das reformas no contexto da educação superior em três países da América Latina onde surge a avaliação; o redesenho capitalista das universidades; as relações estado e universidade alteradas sob a avaliação; avaliação como possibilidade contra-hegemônica e como instrumento de responsabilidade democrática.

Reformas no contexto da educação superior latino-americana

Sob o discurso da modernização, do controle e diminuição de gastos estatais com vistas à melhoria da qualidade do ensino, erige-se o programa de reformas da

educação superior na maioria dos estados latino-americanos. O discurso das reformas em geral se inicia pela associação da grande imprensa com o estado, patrocinando para a opinião pública uma visão das universidades públicas marcada pela improdutividade, pelo custo excessivo e pela baixa qualidade da formação oferecida.

O país pioneiro no setor de reformas foi o Chile. Pode-se dizer que elas estão em curso desde a Constituição de 1980 (pós-Allende), com centralização na LOCE, Lei Orgânica Constitucional da Educação, de 1990. Sucintamente, como convém ao porte deste texto, pode-se traçar algumas características do processo de modernização educativa chileno (Zuñiga, 2000; Kent 2001; Arocena e Sutz, 2000 e 2001; OECD, 2001):

- diversificação da missão: Universidades (pesquisa e pós-graduação); Institutos Profissionais (carreiras de 4 a 5 anos); Centros de Formação Técnica (carreiras de 2 a 3 anos);
- aumento do número de instituições de ensino superior privadas;
- ampliação do número de matrículas;
- pagamento de matrículas pelos estudantes;
- redução progressiva de recursos para as antigas universidades estatais; financiamento parcial tanto das universidades privadas quanto das públicas; introdução do sistema de fundos concursáveis (FONDECYT, FONDEF, FONDAP); recursos provenientes de quotas estudantis, da venda de serviços e bens;
- re-alocação de recursos –menor aporte para o setor terciário em relação ao demais níveis educativos– em 1998, dos 3,6% do PIB destinados à educação, 0,6 foram para a educação terciária e 2,7 para os demais níveis (Table B4.1, in OECD, 2001);
- diversificação das funções acadêmicas com espaço para cooperação técnica, venda de serviços, consultorias e assessorias;
- diferenciação salarial dos acadêmicos;
- desmonte do antigo sistema público financiado pelo estado;
- avaliação institucional como tema central; verificação nos centros de formação técnica; PAA –Prueba de Aptitud Académica– regula o ingresso dos estudantes nas universidades –melhores classificações têm acesso às melhores universidades; Acreditação obrigatória, através do Conselho Superior de Educação (CSE), atendendo ao proposto na LOCE –Lei Orgânica Constitucional do Ensino.

Como “resultado” das reformas, das 8 universidades públicas em 1980, o sistema hoje comporta 67 Universidades (16 públicas por regime jurídico), 73 Institutos

Profissionais e 127 Centros de Formação Técnica; os estudantes pagam taxas que chegam a US\$ 3.000,- anuais; as universidades indistintamente podem receber até 30% de seus ingressos do estado, sendo a PAA um aporte fiscal indireto. Segundo Zuñiga (2000), Reitor da Universidade do Chile, a educação superior no Chile “é um negócio”. Ou seja, o ciclo de reformas atinge seu objetivo pleno –a educação superior tem no mercado sua principal fonte de recursos e a presença do estado foi diminuída.

Na Argentina as reformas tomam impulso a partir de 1989/90, no processo da modernização do estado, e têm na Lei de Educação Superior de 1995 seu marco central. As características principais podem ser assim resumidas (Krotsch, 1997; Mollis, 1997; Mollis e Carlino, 1998; Mollis y Bensimon, 1999; Fanelli, 2000; Kent, 2001; Arocena e Sutz, 2001; OECD, 2001; McyE/Ar, 2001):

- diversificação da missão das instituições: Universidades, Institutos Universitários e Institutos Terciários;
- aumento do número de instituições privadas e criação de novas universidades públicas;
- ampliação do número de matrículas –universidade de massas no limite;
- pagamento de matrículas;
- aporte diferenciado de recursos –contribuição financeira de estudantes de graduação (reaplicáveis em bolsas) e de pós-graduação, venda de serviços, fundos concursáveis (FOMEC) e outros (FORTDIN, PRESTNU, FONIT);
- re-alocação de recursos públicos com prioridade aos níveis anteriores ao universitário; em 1998 dos 4,1% do PIB destinados à educação em geral, 0,9 foram para educação terciária e 2,8 para os demais níveis (Table B4.1 in OECD, 2001);
- diferenciação salarial dos acadêmicos, contratos diferenciados;
- avaliação institucional da graduação e da pós-graduação mediante procedimentos centralizados em agência avaliadora (CONEAU); introdução do sistema “merit pay” para docentes (18.000 docentes de 32 universidades públicas em 1997); sistema de fundos concursáveis para pesquisa que incluem avaliação nacional e internacional por pares.

Como “resultado”, considerando-se que até 1970 havia 10 Universidades públicas no país e 21 instituições privadas, verifica-se em 1997 que o sistema se amplia para 89 Universidades: 41 Universidades Públicas (concentram 86% das matrículas, sendo que, dentre elas, apenas 3 grandes instituições somam 43% do total de matrículas) e 48 Universidades Privadas –5 Institutos Universitários Públicos e 5 Institutos Universitários Privados e mais 1700 Institutos Terciários (Fanelli, 2000; MCyE/Ar, 2001). O ciclo de reformas está em andamento. A educação superior expande-se na direção do mercado e o estado tenta diminuir seus custos.

No Brasil as reformas se intensificam nos anos 1990 no bojo da modernização do estado, mas vêm se gestando desde os anos 1980², com centralização na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei 9394/96). Há que distinguir a posição do estado como governo federal, responsável pelo sistemas de educação superior público e privado nacionais, e o estado como governo estadual ou provincial, responsável pelos sistemas de educação superior estaduais, no qual se encontram as universidades que gozam de plena autonomia, como é o caso das instituições mantidas pelo estado de São Paulo, por exemplo. As universidades públicas federais gozam de autonomia relativa estando, portanto, sujeitas às reformas implantadas pelo governo federal. Algumas das características destas reformas (Leite e Figueiredo, 1996; Leite, 1997; Sguissardi, 1997; Kent, 2001; Arocena e Sutz, 2001; OECD, 2001; Polidori, 2001; MEC/Br, 2001), são as seguintes:

- diversificação da missão das instituições: Universidades (ensino, pesquisa, extensão, pós-graduação), Centros Universitários (ensino preferencial e pesquisa), Institutos Superiores, Faculdades Integradas e Escolas Superiores
- aumento do número de instituições privadas em progressão acelerada (estima-se que de janeiro a março de 2001 criaram-se 2,5 instituições/dia);
- ampliação do número de matrículas e de cursos, inclusive nas universidades públicas federais onde vigora o *numerus clausus*, e uma matriz orçamentária inelástica;
- flexibilização da oferta curricular –introdução dos cursos sequenciais– curta duração;
- diversificação do financiamento –ampliação do sistema de fundos concursáveis (FINEP, PRONEX, BNDES, Fundos Setoriais e outros); abertura para serviços, convênios e outros;
- re-alocação de recursos –dos 4,7% do PIB para educação em 1997, 3,1 foram para ensino fundamental e médio e 1,1 para a educação terciária (Table B4.1, in OECD, 2001);
- diferenciação salarial dos acadêmicos das instituições públicas –ao lado da carreira docente e da carreira como pesquisador– intensifica-se a contratação temporária (professor substituto), as aposentadorias (que levam o docente preparado para a universidade privada); institui-se a GED –Gratificação de Estímulo a Docência, espécie de sistema “merit pay” para docentes do sistema público federal;
- Lei da Inovação (a partir de 2001) –deverá favorecer e legalizar o segundo emprego do docente– na empresa privada ou estatal não universidade;
- avaliação intensiva, em diferentes modalidades, sob controle do estado desde 1996 (avaliação da Pós-graduação, desde 1977; auto-avaliações

autônomas das universidades, desde 1986; modelo PAIUB, desde 1994;) Sistema de avaliação pública inclui: Provão –Exame Nacional de Cursos, seguido de *ranking* nacional; ENEM –Exame do Ensino Médio; avaliação das Condições de Oferta, avaliação externa de especialistas; ênfase na recolha e utilização de dados estatísticos e dos Censos –transformação do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas) em órgão responsável pelas avaliações e censos educacionais.

Como “resultado”: nos anos 80 o sistema era constituído por 63 universidades, sendo 34 públicas federais, 09 públicas estaduais e 20 privadas. Em 1998 há 153 universidades, sendo 39 públicas federais, 30 estaduais e 76 privadas. No período o sistema cresceu, passando de 882 instituições para 973. O sistema federal tinha 316.715 matrículas em 1980 e em 1998, 408.640; o sistema privado tinha 885.064 matrículas em 1980 e em 1998, 1.321.229. O país, segundo o WB (2000) ocupa o 8º lugar no mundo em número de matrículas na rede privada. Pode-se dizer, como no Chile, que a educação superior no Brasil é um bom negócio e continuará sendo, uma vez que a expectativa de alunos egressos do ensino médio continuará crescendo na próxima década (World Bank, 2000; MEC/Br, 2001).

Ainda que esta amostra da situação das reformas nos três países esteja descontextualizada e seja demasiado sucinta, seu reducionismo serve, no entanto, para confirmar aquilo que diferentes autores vêm demonstrando: crescimento do sistema com forte apoio no setor privado, reformas traçadas no âmbito do ajuste do estado, submissão do educacional ao econômico; reformas precedidas por estudos de órgãos financeiros internacionais³; submissão das políticas de estado para educação às recomendações de órgãos financeiros internacionais⁴; inversão pública em educação superior entendida como despesa e não como investimento; ênfase no controle do estado sobre o sistema superior através de avaliação. Para além das reformas no âmbito macro educacional, das políticas de estado para a educação superior, destacam-se seus efeitos no interior das universidades. Alguns destes efeitos podem ser percebidos na vivência cotidiana. Pode-se perguntar se essas vivências indicam que as universidades estão orientadas pelo mercado ou se o mercado está a invadir as universidades, redesenhando suas funções em novas direções.

Redesenho capitalista das universidades: orientação para o mercado ou o mercado nas universidades?

No nível micro-institucional, no espaço educacional das universidades, dois indicadores –autonomia e colegialidade– refletem e denunciam o que está se passando com o avanço das reformas traçadas no plano macro educativo. No espaço do cotidiano, colegialidade e autonomia, razão de ser e característica distintiva da universidade em todos os tempos, parecem estar a ser ameaçadas, reprimindo e/ou suprimindo a liberdade acadêmica⁵. As mudanças que incidem

sobre estas duas características definem o grau do redesenho capitalista das universidades e de produção de novas subjetividades dos atores universitários (Buchbinder, 1993; Barrow, 1996; Cowen, 1996; Leite, 2000). Que fatos e fenômenos podem ser apontados nessa direção?

O fenômeno mais claro e visível corresponde às reformas da educação superior no marco das reformas do estado que induziram ao crescimento rápido das universidades privadas. Este crescimento amplia a oferta de oportunidades, sem dúvida, porém, excetuando algumas universidades confessionais e outras comunitárias, as demais têm o lucro como objetivo. Estão pois sob suspeita a questão da autonomia, da colegialidade e da liberdade acadêmica, até mesmo porque, tais instituições dedicam-se mais ao ensino do que à pesquisa e extensão. A ampliação de vagas e o crescimento das matrículas envolvem estratégias que incluem expansão de sedes fora do campus central, ofertas educativas com bonificação de preços e modalidades de pagamento, ampliação de horários que podem chegar a estender-se pelos finais de semana e em versões *full time*, 24 horas/dia com aulas. Em alguns casos é tão acintosa a expansão (Faculdades de Direito que ofereciam 60 vagas/ano passam a 250/ano) que as entidades profissionais precisam intervir, reclamando a legitimidade de a universidade vir a colocar no mercado um número muito grande de profissionais. Os alunos também protestam pelo mesmo motivo, ou seja, em pequenas cidades do interior, estreita-se o mercado dos egressos. Por outro lado, estas IES passam a desenvolver apenas ensino, apesar de se intitulem universidades. Criam “Pacotes” de ensino: currículos concentrados e desenvolvidos em regimes especiais. Por exemplo: 6ª (Sexta-feira) e Sábado na universidade; parte do currículo desenvolvido na cidade de origem, parte em outro local (pode ser no mesmo país ou em outra universidade européia ou latino-americana); parte do curso desenvolvido na universidade, parte à distância, parte em semestre regular, parte em período de férias. Os currículos destes cursos se “apequenam”. Passam a ser currículos enxutos, mais rápidos; mais baratos para a clientela, sendo respaldados por legislação que os viabiliza, como os Cursos Sequenciais no Brasil, ou resguardados pela autonomia irrestrita da universidade, sem controle do estado. Outra estratégia freqüente recupera a anualidade dos cursos –pré-requisitos são colocados de um semestre para outro. A fuga do sistema de créditos, que possibilitam ao aluno realizar seu curso no tempo que lhe for conveniente, resguardados os tempos mínimos previstos em lei e nos estatutos de cada universidade, favorecem o equilíbrio financeiro da instituição. Estas medidas, em geral são tomadas no interior das reitorias ou em setores de planejamento. E, com certeza, incidem em menores custos, aos quais correspondem menor número de professores. Trata-se do seguimento à ideologia de fazer mais com menos, malversando o privilégio da autonomia e iludindo o recurso à colegialidade das decisões acadêmicas.

No contexto das mudanças observa-se que os movimentos docentes e de funcionários tendem a perder força, especialmente aqueles da esfera da

instituição privada. Via de regra, os sindicatos perdem espaço porque não conseguem dar conta do arrocho econômico e do desemprego do setor. Isto os faz submeter-se às regras do jogo. Na esfera pública, pelo menos no Brasil, as associações docentes e de funcionários ainda são atores preferenciais de enfrentamento às políticas que afetam o setor público. Análise de Kent (2001) dá conta deste fato ao comparar reformas em diferentes países.

Observa-se que as Universidades públicas em especial, tentam manter a tradição da colegialidade. Em geral, as decisões são tomadas em conselhos, nos departamentos e nas diversas estruturas acadêmicas. Em muitas IES há eleições para todos os cargos. Em países como o Uruguai, inclusive os egressos participam do co-governo. Na Argentina, desde 1918, com a Reforma de Córdoba, a participação estudantil é uma premissa do funcionamento das universidades. No Brasil, no entanto, a colegialidade nem sempre se expressa em autonomia. Para escolha do Reitor das universidades públicas, existem eleições diretas com voto não paritário, formação de lista tríplice de candidatos eleitos, endossada pelos conselhos superiores (Lei 9172/95 e LDB/96, Art. 56). Estas listas são encaminhadas ao Ministro da Educação que pode escolher o nome menos votado pela comunidade acadêmica, fato que ocorreu na UFRJ, por exemplo. Nas universidades privadas, a colegialidade sempre esteve profundamente ameaçada pelas decisões de caráter econômico-financeiro que precedem as decisões.

Por outro lado, nos diferentes países, observa-se uma nova responsabilidade das administrações centrais: a busca de fontes de recursos alternativos. O caso do Chile é extremo –os reitores estão vendendo patrimônio das universidades para pagar empréstimos a bancos privados (Zuñiga, 2000). Em alguns países o financiamento público está atrelado a projetos institucionais, os PDIs, ou a concursos de projetos, competindo as grandes instituições em igualdade de condições com as pequenas e menos preparadas; em outros, há fórmulas para concessão dos recursos. Os indicadores das matrizes orçamentárias, incluem quesitos de produtividade e eficiência. Em busca de saídas para a gestão produtiva dos recursos, as administrações universitárias, especialmente das instituições privadas, buscam centralização administrativa, atuando com menor número de funções em seus quadros, reduzindo atividades de extensão, cargos e postos acadêmicos e administrativos. Com isto, tem-se menor poder do acadêmico, da colegialidade e, como corolário, maior poder da previsibilidade de planejamentos e estratégias copiadas do mundo empresarial. Sendo o custo o critério para a ação, a administração empresarial privatiza estruturas e funções institucionais. As conseqüências desse formato de gestão se traduzem em: menos bolsas de estudo para os alunos; menos tempo para conclusão de teses e dissertações; menos recursos de pesquisa, ou alocação de recursos em função das matrículas efetivadas; menos funcionários; menos docentes e maior carga horária/aula por docente; diminuição de novas contratações; concursos restritos.

Nesse quadro, destaca-se a rapidez com que se dá a instalação de empresas no campus tais como bancos, bares, livrarias, lojas de serviços e outros. Medidas até bem pouco tempo inimagináveis, como a venda de água potável pertencente aos mananciais de uma universidade pública, para plantadores de arroz da periferia dos campi, são utilizadas como fonte de recursos pelas administrações. No capítulo diversificação das fontes, a prestação de serviços mediante pagamento constitui um capítulo especial que se estende desde Cursos de Mestrado e Doutorado e MBAs, cobrados a preços diferenciados, dependendo das leis de oferta e procura, quanto pesquisas e serviços usando laboratórios e instalações das universidades, com o concurso das fundações de apoio às universidades públicas. Nessa modalidade, destaca-se a presença do *professor empreendedor*, que vai em busca do recurso, do convênio, contratos e serviços. Em alguns casos os professores aceitam trabalhar em troca de pequeno salário pois “ser professor universitário traz prestígio e abre possibilidades de bons empregos”, obtidos por conta do status de docente universitário da instituição de prestígio (Velázquez, 2001). Há inclusive um mercado especializado entre as universidades. Para as privadas, menores e interioranas, os “consultores especializados” “vendem” fórmulas de organização curricular ou currículos especializados, ou táticas de preparação para a avaliação nacional. Áreas de prestígio, das profissões liberais, costumam ter mais mercado para este negócio.

Paralelamente a estas ocorrências que estão invadindo a esfera interior das universidades, e criam estupefação em alguns pesquisadores e docentes mais críticos, para os mais novos, elas aparecem com naturalidade. Enquanto os sindicatos fazem resistência à flexibilização de horários e à universidade *do capitalismo acadêmico*, parece estabelecer-se um silenciamento entre os atores acadêmicos, aparentemente irmanados na subjetivação dos novos ventos (neo)liberalizantes que estão sobre as universidades. Uma boa dose de propaganda contrária a tudo que é público e gratuito cria uma imagem de ineficiência associada ao serviço público que se entranha na auto-imagem de cada um.

A avaliação entra no quadro do redesenho contribuindo com os *rankings* nacionais que recebem amplo destaque na imprensa e mostram ao país aquelas instituições que tiraram os mais baixos conceitos nos exames nacionais e que, portanto, poderão ser fechadas, impedidas de funcionar. Isto obriga as instituições a criarem “cursinhos” de preparação para o Provão, por exemplo. Paradoxalmente, são as universidades públicas que obtêm os primeiros escores nas classificações nacionais. Por detrás do processo, se estabelece o princípio da competitividade explícita. E a avaliação que poderia estar a serviço da melhoria da qualidade, mostra estar a serviço do redesenho das instituições na direção do capitalismo acadêmico, da obtenção de mais recursos para melhoria de instalações, a serviço da competitividade docente e discente. A avaliação que poderia estar a serviço da reforma e construção do compromisso com a democracia, passa a ser o instrumento da centralização, da homogeneização e do controle.

Relações Estado⁶ e universidade alteradas sob a avaliação

Como um construto sem data e sem autor, a avaliação invadiu repentinamente a esfera das universidades latino-americanas. Processo conhecido de longo tempo em Norte América, entre nós “apareceu” sobre as universidades há pouco menos de duas décadas e passou a exercer seus poderes especiais na maior parte dos países há poucos anos. Até então, não necessitávamos dela para saber quais eram as boas universidades, onde se ensinava bem ou de onde saíam os melhores profissionais, os grandes gênios e lideranças de nossos países, as melhores pesquisas e até os prêmios Nobel. Estas universidades sempre tiveram nome e endereço. Sempre foram motivo de orgulho para nossos povos. Há pouco menos de 15 anos começamos a ouvir falar de uma avaliação tatcheriana e nos demos conta de que o continente europeu exportava novas culturas. Foi com eles que aprendemos a existência de um estado avaliador, expressão de Guy Neave. Aprendemos também que existem pelo menos dois modelos de relação estado universidade em relação à avaliação: um *modelo de controle das universidades pelo estado* e um *modelo de supervisão das universidades pelo estado* (Neave e Van Vught *apud* Polidori, 2001).

O *modelo de controle das universidades* pressupõe o princípio da homogeneidade legal, ou seja, da igualdade de oportunidades ao emprego público, concessão do estado. Dessa forma, cabe ao estado assumir o controle das instituições, dos currículos em sua abrangência nacional, garantindo o conhecimento utilitário e a homogeneidade do sistema, garantindo a competência mínima do corpo docente e dos graus e títulos acadêmicos. O estado teria pois, a legitimidade para, de forma centralizada, ditar as leis maiores e os decretos e a legislação complementar, implementar os serviços das agências burocráticas que fiscalizam o cumprimento das legislações. Eventualmente poderia integrar tais prioridades às políticas públicas de educação e aos planos de governos. No conceito europeu este é um modelo em crise. Entre nós este parece ser um modelo atual. Como argumenta Chauí, (2001) ainda conservamos as marcas da cultura escravista e senhorial e colonial, onde o outro jamais é reconhecido como sujeito, as diferenças e assimetrias são transformadas em desigualdades e o regime político não passa de uma democracia de fachada. Democracia, acrescento, iliberal, pois que se efetiva no autoritarismo das decisões de gabinete. O advento da avaliação das universidades, inclusive nos países cujas reformas foram mencionadas, estabeleceu-se ao ritmo do regramento autoritário, ao ritmo do controle estatal. Como evidência desta afirmação, conta-se um fato que seria pitoresco se não fosse real: convidados à Brasília para uma entrevista com o Ministro da Educação os reitores de universidades públicas brasileiras, assistiram ao Presidente da República assinar o Decreto 2026/96 que instituiu as modalidades de avaliação das universidades brasileiras a entrar em vigor naquela data. Nenhum Reitor havia sido avisado sobre o conteúdo da agenda da reunião!...

Moção posterior dos Reitores, reclamando do ocorrido foi respondida pelo Ministro da Educação dizendo que não queria causar surpresa e sim, homenagear os Reitores com a assinatura do Decreto na sua presença (Polidori, 2001: 172).

O *modelo de supervisão estatal* obedece ao princípio da diversidade e da aceitação do mercado como elemento para a diversificação das instituições. Nesse modelo, o estado tem uma participação mais distante, até certo ponto respeitando a autonomia das universidades e visando à modernização da economia. A atividade de supervisão se estabelece fundamentalmente pela capacidade de avaliação da performance das instituições. Ao estado cabe fixar os parâmetros da qualidade presumida das instituições. Esta seria a figura do Estado Avaliador⁷, um estado mais supervisor do que controlador detalhista. Um estado mais voltado para a articulação política, usando a avaliação de resultados, a sanção, premiação como estímulo, em lugar do controle a priori. Esta parece ser a tendência das reformas e da avaliação no Chile, no âmbito geral, com o agravante, porém, da retirada do suporte de recursos às antigas universidades públicas.

Tem-se como verdadeiro que a avaliação ajusta-se a um projeto de modernização da sociedade, ela é um objeto da modernidade, portanto vem sendo instrumento de estado para a modernização das universidades. Como o oposto da tradição, os processos avaliativos favoreceriam as escolhas, as opções dos cidadãos. Estas escolhas seriam oportunizadas por estados modernizadores que realizam avaliações para oferecer comparação e classificação de objetos, instituições ou programas, seja adotando o modelo de controle ou o modelo de supervisão. A avaliação cumpriria o papel de dizer que algo é de certo modo ou funciona de certa maneira. Algo é melhor ou pior do que, em comparação com um sub-conjunto de objetos similares. Se o objeto for um programa público, a avaliação deixa de ser um assunto simples ou interpessoal, passando a ser de interesse coletivo, devendo, portanto, ser tecnicamente adequada, credível, verdadeira e justa. Técnica e politicamente todos os modelos de avaliação com mais frequência empregados pelos estados modernizadores se sustentam em variações do liberalismo, em suas vertentes utilitaristas e pluralistas (House, 2000).

Avaliação como possibilidade contra-hegemônica: o caso da avaliação institucional da UDELAR⁸

Estudando casos de avaliação no Brasil e em outros países, nosso grupo de pesquisa encontrou modelos de avaliação que, a exemplo do PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras) proposto pelos reitores das universidades públicas ao governo brasileiro, traziam a marca da ação contra-hegemônica; a marca da avaliação que se institui por decisão autônoma e colegial da própria universidade, visando melhoria da sua qualidade pedagógica, científica e de gestão, uma avaliação como instrumento de responsabilidade democrática (Leite e Figueiredo, 1996; Leite, 1997).

No Uruguai, UDELAR⁹ (Universidad de la Republica), a Avaliação Institucional é entendida como a formulação de um juízo de valor mediante o qual se procura qualificar as atividades universitárias de modo sistemático e rigoroso (*Lineamientos para un Programa de Evaluación Institucional de la UDELAR*, 1999). Em verdade, a institucionalização da avaliação não aconteceu apenas no âmbito colegial-administrativo, derivou-se de experiências vividas anteriormente nas Áreas¹⁰ Tecnológicas e nas Ciências Sociais. Os decanos de Arquitetura, Engenharia e Química no ano de 1996, com a colaboração da UNESCO, Comissão Regional, realizaram um processo de avaliação com coleta e análise de dados, diagnósticos e avaliação externa. Os resultados deste trabalho foram publicados no Documento “*Evaluación Institucional del Área Tecnológica*”. Pode-se dizer que esta experiência foi decisiva para implantação do processo avaliativo. Contudo, outras pré-condições também foram importantes para implementação da avaliação. Analisando o Caso UDELAR, verifica-se que, pelo menos, três condições prévias determinaram o processo de avaliação institucional, a saber: (a) a tradição autonômica e democrática do co-governo na gestão universitária (b) a experiência de pré-avaliação da Área Tecnológica e de Ciências Sociais (c) o efeito “halo” produzido pela avaliação nos países vizinhos e pela avaliação das universidades em nível mundial. Na palavra dos entrevistados, a Avaliação Institucional, face às pré-condições apontadas, passou a ser vista como “algo natural”. Um processo de ‘metodologia científica’ como outro qualquer, semelhante aquele das disciplinas industriais onde ‘permanentemente se deve comparar as metas com as realidades, escolhendo os fatores que fazem com que as metas se aproximem das realidades’. (Entrevista A) Ao trabalhar em um laboratório, diz o participante, formulam-se hipóteses que constituem metas a atingir, realizam-se os experimentos, e obtém-se os resultados que poderão estar de acordo com as metas –esta seria a construção institucional da avaliação. Tal processo, então, não é alheio ao fazer universitário. Antes, pelo contrário, assemelha-se ao que se faz cotidianamente na instituição. Como diz a resolução do CDC, a Avaliação Institucional permite: “Conocer con más certeza, transparencia y veracidad lo que ocurre en las distintas esferas de la vida académica, para posibilitar el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones, la fijación de prioridades y metas acordes con las exigências de superación que constituyen finalidad permanente de la vida universitária” (Resolução CDC 01/12/98).

A competição entre as unidades, no âmbito interno, ou entre universidades, no âmbito externo, não parece ter sido o elemento dinamizador do processo de avaliação, pois a UDELAR tem o “monopólio de formação profissional” no país, segundo os entrevistados. Por outro lado, existiria, na comunidade de docentes, discentes e egressos, uma “consciência” da necessidade de um “programa sustentado de reformas”; a consciência de que “a avaliação é um importante instrumento de responsabilidade democrática”. Explica esta consciência um certo

“mal estar universitário”, com respeito à realidade de instituição e necessidade de reformas, “tiene que ver con el malestar universitario, la insatisfacción universitaria respecto a la realidad actual del organismo, tiene que ver con la conciencia de que hay que ir a procesos de renovación o de transformación bastante agudos; tiene que ver con factores críticos que atraviesan la vida universitaria: necesidad de atender a una demanda creciente de alumnado sin desmerecer los niveles de calidad de la enseñanza y necesidad de acompañar de algún modo los trabajos de investigación científica que se desarrollan en la Universidad de la República; tiene que ver con los procesos de cambio, de modificación acelerada del conocimiento, lo que tiene que ver con el desarrollo de la vida académica y que de algún modo está perturbando la institución en la cual se ha ido madurando una creciente conciencia de la necesidad de un proceso sostenido de reformas” (Entrevista B).

Ou seja, a avaliação, sendo um instrumento de responsabilidade democrática é também um instrumento político, pois atende não só necessidades endógenas da instituição, mas um contexto geral, de necessidades exógenas, em que se buscam novos mecanismos de relação Universidade – Sociedade; Universidade – Governo – Setor Público, através de um processo sustentado de reformas.

Para os estudantes, participantes da avaliação, através do co-governo, a avaliação institucional implica em funcionamento administrativo; por isto, os funcionários também deveriam estar envolvidos. Aparece pois, uma crítica ao co-governo, revelada pelo processo de avaliação. As estratégias de avaliação envolvem um acordo político-institucional com estabelecimento de consensos. Combina etapas de sensibilização e criação da cultura da avaliação com um processo sem pressa, de avaliação interna e externa. Investiga as dimensões de Ensino, Pesquisa, Extensão e Serviços, Pós-Graduação, Atividades de Educação Permanente, Alunos, Administração e Infra-estrutura. A Metodologia de avaliação inclui a escolha de uma Comissão Setorial de avaliação, designação de Sub-comissões de avaliação por Área de Conhecimento, Comissões de avaliação por Faculdade e Comitês de Pares para avaliação Externa por Área de conhecimento. Destaca-se as comissões de avaliação dentro das unidades intimamente associadas às UAP, Unidades de Apoio Pedagógico existentes, vinculando avaliação com melhoria da qualidade. A universidade assume, no destaque de seu Reitor, uma posição antecipatória, na medida em que não foi solicitada pelo estado para realizar avaliação institucional, não solicitou fundos públicos especiais para esta iniciativa e não foi aos órgãos financeiros internacionais contrair empréstimos para realizá-la. Contudo, está a realizar a avaliação com o apoio incontestado do governo das três ordens. Como sintetiza um participante: “Para concluir, queremos rescatar el contenido estratégico de iniciar acciones autoevaluativas por parte de las universidades, anticipándose a iniciativas gubernamentales. La UDELAR representa en ese sentido un claro ejemplo. Su actual proceso de evaluación institucional es el resultante de iniciativas promovidas desde la academia.

Orientadas al mejoramiento institucional y a la toma de decisiones. Su grado de institucionalización así como la legitimidad política son resultantes de discusiones y amplias deliberaciones llevadas a cabo en el ámbito de sus organismos de co-gobierno” (Entrevista C).

Avaliação como instrumento de responsabilidade democrática

Certamente as universidades, os sistemas de educação superior, são parte do aparelho do estado. No entanto, as relações entre os estados modernizadores latino-americanos e as universidades tendem a ser conflituosas, como se fossem entidades distintas e não interdependentes. De parte das universidades, surgem culturas de subalternidade, de submissão, ou posições de reatividade e antecipação às políticas traçadas pelo estado frente às políticas públicas, incluem elas a avaliação, ou não (Franco, Leite e Morosini, 1989; Leite e Figueiredo, 1996; Leite, 1997). Atitudes antecipatórias parecem caracterizar as universidades mais autônomas, de qualidade, que conhecem e reconhecem sua identidade, potencialidades e debilidades. Nesse quadro, há um espaço importante para a avaliação institucional, um organizador qualificado que favorece a produção de conhecimento sobre a própria instituição, constituindo-se em um instrumento de responsabilidade democrática. Encontram-se nessa modalidade, alguns (4 estudados) casos de avaliação PAIUB, descritos em trabalhos anteriores (Leite et alii, 2000) e o caso UDELAR. Ainda que existam modelos de avaliação que apontem uma cultura antecipativa, sendo portanto, contra-hegemônicos no sentido do não consentimento ao estabelecido, não podemos desconhecer que as universidades são parte integrante de sistemas educativos de países latino-americanos que vivem democracias de baixa intensidade, cujos governos, muitas vezes adeptos do autoritarismo, adotam modelos de avaliação fundados em regras e princípios pertinentes a estados que vivem democracia plena, que vivem formas de democracia liberal. E, ao copiar os modelos de avaliação desenvolvidos, assumem sua característica fundante, o liberalismo, em suas vertentes utilitaristas ou pluralistas, o qual continua sendo a premissa que sustenta todos os modelos de avaliação conhecidos.

Quando se fala em democracia, faz-se necessário explicar que existem muitas formas de entendê-la. Como sabemos, a democracia direta se institui na Grécia antiga onde a comunidade de cidadãos era autônoma para auto-governar-se e legislar. Tratava-se de uma democracia relativa a direitos políticos e não direitos individuais e sociais que são produtos da modernidade. A democracia se efetivava na participação dos cidadãos no governo da *polis*, materializada nas assembléias das quais não participavam, no entanto, os escravos, as mulheres e os estrangeiros (pelo menos _ da população de Atenas). Os cidadãos, nessas assembléias, tinham a obrigação moral de falar sobre suas intenções, como ensina Castoriadis. Interessa

conservar, desse período remoto, a idéia de democracia como um corolário da autonomia, como capacidade de auto-governo, capacidade de autoria e de criação de vínculos de convivência na esfera pública (Leite et alii, 2001).

No *front* da história da teoria democrática se estabelece uma grande discussão sobre o sentido da democracia. Pode ser ela interpretada como uma forma de poder popular, onde os cidadãos estariam engajados em um processo de auto-regulação ou como uma forma de suporte às decisões, compatíveis com o direito de voto e de poder atribuído à representatividade. Ou seja, definir democracia apenas como forma ou processo de governo, pode ser enganador. A democracia participativa, por exemplo, tem necessariamente implicações na vida social, sendo entendida como um modo de viver, mais do que um processo político. Os desafios da multiculturalidade, nas sociedades globais e nas sociedades singulares, são temas que vêm pautando as discussões sobre as formas da democracia contemporânea, lado a lado com entendimentos sobre ética, justiça, diferenças e exclusão social. As sociedades, para serem democráticas, multi-culturais, têm a noção de democracia como um processo de aprendizagem transformativa. A visão da democracia como autotransformação sem fim implicaria em uma nova ética e uma nova política. Pode-se, também, pensar em uma “democracia deliberativa” que permeia as variantes liberais e republicanas da democracia (Held, 1993; Arblaster, 1988; Santos, 1998; Dallmayr, 2001).

Há que destacar, antes de assumir a democracia como um tipo de regime político frente a outros, ou como uma categoria universal, ou como uma idéia trans-temporal, suas dimensões experienciais, inerente às lutas e agonias concreto-temporais dos homens.

“Contrariamente ao que podem sugerir os livros-texto, a democracia não é apenas uma opção de regime dentre outras igualmente disponíveis em todos os momentos e lugares, mas mais propriamente constitui uma resposta aos desafios e aspirações históricas” (Dallmayr, 2001: 18).

Na América Latina a democracia seria uma opção óbvia. Nenhum governo gostaria de auto-intitular-se como não democrático ou autoritário. No entanto, há que desconfiar do emprego do termo, do seu significado. Segundo o Latinobarômetro, temos uma “fachada” de democracia sustentada por processos eleitorais. Seriam democracias iliberais? A respeito, Eric Hobsbawm (2001) em artigo que trata da “Falência da democracia”, confirma: todos os regimes querem associar seu nome à palavra democracia, inclusive as ditaduras latino-americanas o fizeram. Mas, o voto não é mais uma garantia da representação democrática. Hoje as decisões são tomadas sobre interesses comuns e a representatividade do povo, exercida pelos políticos, não é mais o denominador comum. Para Hobsbawm o futuro da democracia liberal estaria ameaçado pela desconfiança dos cidadãos que aumenta dia a dia. Santos (1998) considera a atual experiência da constituição do estado e do campo político defendendo para este último um

redimensionamento e uma redefinição no sentido de alimentar a construção de uma teoria democrática pós-moderna. Considera que a visão político-liberal delimitou os espaços político e não político da prática social, vinculando-o exclusivamente ao estado, principalmente, pelo direito de voto. As relações que se dão em outros espaços-tempo, como na esfera do privado e do cotidiano, não teriam sido privilegiadas como espaços políticos. Mas a necessária ampliação da democracia exige uma nova teoria democrática que não se resume ao ato de votar no espaço concedido pelo estado. É preciso uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa em todas as esferas do espaço público.

Essa é a posição de Freire (1980), para quem todo ato educativo é um ato político. E, a democracia e a educação democrática se fundam na crença no homem. Na crença em que ele não só pode mas deve discutir os seus problemas. Os problemas do seu país, do seu continente. Do mundo. Os problemas do seu trabalho. Os problemas da própria democracia (Freire, 1980: 96).

Santos, nesse aspecto, sugere a busca de sociabilidades alternativas. É preciso reinventar a democracia, engajar-se na luta por alternativas democráticas, contra o dogmatismo da própria democracia! Este seria o espaço pedagógico da avaliação através de suas metodologias e concepções. Desenvolvida no espaço universitário, para além de suas implicações na melhoria da gestão, ela constituiria o espaço da luta pela democracia com cidadania.

Nos casos estudados, os participantes do processo de avaliação, entrevistados, manifestam orgulho e satisfação com a estratégia da auto-avaliação por iniciativa da universidade, o resgate de sua capacidade autonômica, de sua colegialidade, na clara manifestação de uma alternativa democrática, contra o dogmatismo da própria democracia representativa, característica do regime político uruguaio por exemplo. No caso brasileiro do PAIUB fez-se a tentativa de exercício de uma forma de democracia direta e participativa. A continuidade do programa, em muitas universidades, como os estudos de caso evidenciaram, mesmo sem recursos e apoio governamental, mostram que é possível encontrar sociabilidades alternativas em um nítido esforço contra-hegemônico de recriação de idéias, relações sociais e institucionais. Mas, como combinar democracia e a aprendizagem da democracia e da cidadania no interior das instituições com democracias iliberais e avaliações liberais impostas, seja pelo modelo de controle estatal, seja pelo modelo de supervisão?

A meu ver, o controle da avaliação institucional pelas universidades desenvolve um espaço pedagógico que, para além da melhoria de sua gestão e governança, contribui para a formação das subjetividades comprometidas com a democracia.

Bibliografia

- Arblaster, Anthony 1998 *A democracia* (Lisboa: Estampa).
- Arocena, R. y J. Sutz 2000 “La nueva Reforma Universitaria vista desde el Uruguay”, in *Revista Avaliação* (Campinas, SP) Vol. 3, N° 10, Setembro.
- Arocena, R. y J. Sutz 2001 *La universidad latinoamericana del futuro* (México: UDUAL).
- Barrow, C. 1996 “The strategy of selective excellence: redesigning higher education for global competition in a post-modern society”, in *Higher education* (The Netherlands: Kluwer Acad Press) N° 41.
- Buchbinder, Howard 1993 “The market oriented university and the changing role of knowledge”, in *Higher Education* (The Netherlands: Kluwer Acad. Press) N° 26.
- Cowen, Robert 1996 “Performativity, post-modernity and the university”, in *Comparative Education* (London: Carfax Publishing) Vol. 2, N° 32.
- Chauí, Marilena 2001 *Escritos sobre a universidade* (São Paulo: UNESP).
- Dallmayr, Fred 2001 “Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas”, in Souza, Jessé (org.) *Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea* (Brasília: UNB).
- Fanelli, Ana María García 2000 “Los Indicadores de las Políticas de Reforma Universitaria Argentina: balance de la situación actual y perspectivas futuras”, in *Seminário Regional Taller: Gestión, Evaluación y Acreditación de Instituciones de Educación Superior* (Buenos Aires: FLACSO) 6-10 Noviembre.
- Franco, M.; D. Leite e M. Morosini 1989 “University culture and state interferences: a brazilian case”, in *International Conference* (Vancouver, Canada: Proceedings Improving) University Teaching.
- Freire, Paulo 1980 *Educação como prática da liberdade* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Held, David (ed.) 1993 *Prospects for democracy: north, south, east, west* (Stanford, Ca.: Stanford University Press).
- Hobsbawm, Eric 2001 “A falência da democracia”, in *Folha de São Paulo. Caderno Mais* (São Paulo) Domingo 9 de Setembro.
- House, Ernest 2000 *Evaluación, ética y poder* (Madrid: Morata).
- Kent, Rolin 2001 *Experiencias de reforma en educación superior en América Latina: los años noventas* (México: Plaza y Valdés).

Krotsch, Pedro 1997 “El peso de la tradición y las recientes tendencias de privatización en la universidad argentina: hacia una relación público-privado”, in *Revista Avaliação* (Campinas SP.) Vol. 2, N° 4, Dez.

Leite, Denise 1997 “Avaliação e tensões Estado, Universidade e Sociedade na América Latina”, in *Revista Avaliação* (Campinas SP.) Vol.2, No.1, Março.

Leite, Denise 2000 “Avaliação institucional e a produção de novas subjetividades”, in Dias, J. e D. Ristoff (orgs.) *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência* (Florianópolis: Insular).

Leite, D. e M. Figueiredo 1996 “The evaluation of higher education systems in Latin America”, in Cowen, R. (ed.) *The evaluation of Higher Education Systems* (London: Kogan) Page World Yearbook of Education.

Leite, D.; M. Genro, C. Broilo, C. Loréa, C. Cabral e D. Martinez 2001 “Avaliação institucional, democracia e cidadania. Reflexões sobre o estudo de caso da avaliação Udelar”, in Fernandes, C. e M. Grillo *Educação superior: travessias e atravessamentos* (Canoas: ULBRA).

Ministério da Educação, Brasil (MEC/Br) 2001 Informação captada em dezembro em <http://mec.gov.br>.

Ministerio de Educación y Cultura, Argentina (McyE/Ar) 2001 Informação captada em junho em <http://www.ses.me.gov.ar>.

Mollis, Marcela 1998 “El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: entre la autonomía y la heteronomía”, in *Revista da Avaliação* (Campinas) Ano 3, Vol. 3, N° 1, Março.

Mollis, Marcela e Florencia Carlino 1997 “Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitária: del Banco Mundial al CIN”, in *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* (Buenos Aires) Ano 6, N° 10, Abril.

Mollis, Marcela e Estela M. Bensimon 1999 “Crisis, calidad y evaluación de la educación superior”, in *Universidad contemporánea: política y gobierno* (México: Centro de Estudios sobre la Universidad).

Morrow, R.A. e Carlos A. Torres 1997 *Teoria Social e Educação* (Lisboa: Afrontamento).

OECD 2001 “Education at a glance”, in *Indicators* (Paris: OECD).

Polidori, Marlis M. 2001 *Avaliação do ensino superior: uma visão geral e uma análise comparativa entre os contextos brasileiro e português* (Porto: Universidade do Porto, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação) Tese doutorado.

Santos, Boaventura de Souza 1998 *Reinventar a democracia* (Lisboa: Gradiva) Cadernos Democráticos.

Sguissardi, W. 1997 *Avaliação universitária em questão. Reformas do estado e da educação superior* (São Paulo: Autores Associados).

Velázquez, Aníbal 2001 “Professores argentinos trabalham em troca de benefícios”, in *Jornal Adverso* (Porto Alegre) N° 85, 2ª quinzena, Julho.

World Bank 2000 “The task force on higher education and society”, in *Higher education in developing countries. Peril and promise* (Washington, WB.).

Zuñiga, Ubaldo 2000 “Entrevista: Ditadura apagou a noção do que é público em educação”, in *Jornal da Universidade* (Porto Alegre: UFRGS) Janeiro/Fevereiro.

Notas

1 Convênio CNPq/ICCTI, Brasil Portugal e projetos CNPq/FAPERGS, Brasil, Argentina, Uruguai e Chile.

2 Pode-se colocar no Projeto Geres (Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior), de 1986 o “despertar” do processo e, nos trabalhos do MARE Ministério da Reforma do Estado, e do MEC, a partir de 1995, a sua efetivação pois que entendem a educação superior e a ciência e tecnologia como serviços, não exclusivos do estado, competitivos.

3 *Argentina: from insolvency to growth, WB, 1993: Higher Education in Latin America and the Caribbean: a strategy paper, Social Program Division, IDB, Draft 11/06/96; Lições da experiência, WB 1994 (Mollis, 1998).*

4 Até o ano 2000 o WB recomendava às nações tomadoras de empréstimos dos países em desenvolvimento que ampliassem a cobertura para os níveis fundamental e médio, diminuindo o aporte ao nível superior. No relatório da Task Force, *Peril and Promise*, de 2000, destaca-se o valor da educação superior e fala-se no erro da recomendação anterior. Em verdade, pareceria que organismos financeiros internacionais começaram a atualizar seus entendimentos –e suas políticas– sobre a educação superior frente à “revolução do conhecimento”, mas, também frente ao fato incontestado de que o WB entre 1980 e 1993 financiou 262 instituições de educação superior, dentre elas, 83 universidades de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento; “aplicou” 5.089 milhões de dólares, 100% financiados. Mas, o WB estima que US\$ 300 bilhões são gastos mundialmente no setor de educação superior, ou seja, aproximadamente 1% do GDP (PIB) mundial. O setor está crescendo mais rapidamente do que a própria economia mundial, sendo que 1/3 deste gasto é realizado pelos países em desenvolvimento, cujos sistemas educativos são predominantemente liderados pelas universidades públicas que têm seus custos cobertos pelo Estados, os mesmos que tomam os empréstimos do BM/BIRD. O Brasil, por exemplo, é um dos principais receptores de empréstimos para o ensino superior (desde 1986, diz o WB em *Lições da Experiência*). O novo argumento para “investir”, em época do chamado *Dissenso de Washington*, passa a ser a importância da Educação Superior na “revolução do conhecimento” e a necessidade de estabilizar os financiamentos públicos, para que os países em desenvolvimento assumam mais empréstimos.

5 A meritocracia, entendida como característica da instituição universitária, também estaria afetada. Professores substitutos e iniciantes na carreira parecem receber o mesmo tratamento dado aos docentes mais preparados e capazes, especialmente nas universidades privadas, onde o que tem valor é a hora/aula presencial. Em conhecidas universidades brasileiras o docente deve registrar em uma espécie de relógio-ponto o seu horário de ingresso na sala

de aula e, após a aula, seu horário de saída. Nas públicas, os movimentos docentes, justificando processos de democratização, tendem a lutar por igualdade salarial entre docentes iniciantes e mais experientes.

6 Estado, sob o capitalismo periférico, ensinava o atual Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, pode ser entendido como o pacto da dominação entre as classes sociais ou as facções de classe dominante e as normas que garantem o seu domínio, sobre os estratos subordinados (Morrow e Torres, 1997).

7 Para Nicolás Betancur, o estado avaliador se identifica com a forma pela qual promove as políticas públicas. Identifica sete modelos de estado avaliador: Mudança Estratégica –próximo ao modelo de supervisão de Neave– Modelo de Ordenamento Funcional, Modelo de Controle Político, Modelo de Distribuição Orçamentária, Modelo de Melhoria da Qualidade, Modelo de Imputação de Responsabilidade Pública, Modelo de Contração do Estado.

8 Udelar –Universidad de la Republica, Uruguay, ente autônomo, personalidade jurídica pública, criada em 18 de julho de 1849. Segundo o censo de 1999, possui 66.502 estudantes matriculados em 13 Faculdades, 3 Institutos, 7 escolas, 24 Mestrados e 09 Doutorados. Sua forma de gestão é tripartite, co-governo das três ordens –docentes, discentes e egressos. Realiza 70% da investigação básica e aplicada do país.

9 A investigação realizada em parceria com investigadores uruguaios (Lic. C.Contera) desenvolveu-se entre 1999-2001, com apoio CNPq, FAPERGS/RS e cátedra UNESCO/AUGM Innovación e constituiu um estudo de caso. Foram analisados documentos primários e secundários e realizadas entrevistas presenciais e não presenciais (correio eletrônico), com docentes, alunos e dirigentes.

10 Instituída a Resolução do CDC (Conselho Diretivo Central) que aprovou o Programa de Avaliação Institucional em 11/08/1998 (EXP s/n.º, Repartido 19/98) e nomeada a Comissão co-gestora das três ordens para conduzi-la, o processo teve início em dezembro do mesmo ano (CDC 293/98 11/12/1998). A comissão foi liderada pelo Decano da Faculdade de Ciências Sociais e formada por um docente, um egresso ex-aluno, e um estudante atual da universidade. Esta comissão organizou o Seminário inicial –Taller: “*Evaluación Institucional: un instrumento para la mejora universitaria*” (de 07-09/12/1998) para estabelecer as linhas gerais do futuro programa oficial. Este foi discutido no seminário e com as diversas ordens, resultando as diretrizes centrais do Programa, que voltaram ao CDC, sendo aprovadas em 15/12/1998 –(Resolução CDC 293/98, Repartido n° 27/98, EXP. s/n° Dirección General de Secretaria).

Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas

Marcela Mollis*

¿Instituciones del saber o supermercados de conocimientos?

Para algunos filósofos contemporáneos existen sugerentes diferencias entre las palabras *saber* y *conocimiento*, a partir de las cuales queremos fundamentar nuestra preferencia por la primera. Lyotard (1979:23) opina que el “conocimiento es el conjunto de enunciados que denotan o describen los objetos, excluyendo cualquier otro enunciado, y son susceptibles de ser declarados verdaderos o falsos”; el saber, en cambio, va más allá de esta caracterización. El saber hace referencia a una competencia que excede la determinación y la aplicación de criterios de verdad y que se extiende a los criterios de eficiencia (cualificación técnica) de justicia y/o felicidad (sabiduría ética), de belleza sonora, cromática (sensibilidad auditiva, visual, etc). El saber, así concebido, alude a un conjunto de competencias y sobre todo al sujeto que las realiza, o sea, al “hombre sabio”. Sin embargo, la creciente complejidad de las actividades sociales a través de la historia demandó saberes diferenciados, profundos y complejos a la vez. La historia de las universidades es la historia del proceso de sistematización del saber, que tuvo su origen en el “hombre sabio” y que dio paso posteriormente al “científico, al profesional y al especialista” (Mollis, 2002, 1995)

El saber se fue alejando del sujeto que lo contenía, se expresó a través de la escritura, se fue acumulando fuera de los individuos, y comenzó a movilizarse en

* Prof. de Historia de la Educación y Educación Comparada. Directora del Programa de Investigaciones en Educación Superior Comparada, IICE, UBA.

los libros dando lugar a la cultura moderna del libro. Las prácticas del saber que habían sido espontáneas fueron organizadas e institucionalizadas, fueron limitadas y fijadas en las universidades, donde los saberes organizados se guardaron, se especializaron, y se difundieron hasta hoy.

Desde entonces, la historia de las universidades es la historia de las instituciones que contienen saberes para guardar, saberes para distribuir, saberes para descubrir, saberes que se producen, se inventan, se censuran, o simplemente se repiten.

La década de los '90 trae "vientos del norte" (Aboites, 1999) que transforman la identidad de las universidades y, por lo tanto, los saberes que se producen y se difunden.

El presente de las universidades argentinas –afectadas por las políticas de corte neoliberal, por las restricciones presupuestarias, por el ajuste fiscal y la transformación del contrato social entre el Estado y la sociedad civil– ha desnaturalizado los "saberes universitarios" para convertirlos en "conocimientos mercantilizados". El saber se mide con el lenguaje de las finanzas, se calcula a través de indicadores de rendimiento y de certificados y diplomas entregados en tiempo y forma con mayor valor de mercado; se representa en la formación de recursos humanos cuando, al mismo tiempo, las humanidades van perdiendo gradualmente sus recursos. Nuestras universidades tienen alterada su identidad como instituciones de los saberes hacia la construcción de una nueva identidad que las asemeja al "supermercado", donde el estudiante es cliente, los saberes una mercancía, y el profesor un asalariado enseñante.

La histórica idea de "universidad" que encarnan las universidades

Hemos reconocido la existencia de dos enfoques para estudiar el funcionamiento de los sistemas de educación superior. Ambos enfoques son relativamente excluyentes entre sí y pertenecen a dos territorios geográficos diferentes: el análisis organizacional y el análisis histórico-social (Mollis, 1995, 2002). El primero se emplea preferentemente en el norte desarrollado, en tanto que el segundo es el que parece dominar en América Latina y, consecuentemente, en Argentina (Serrano 1993; Miranda 1993, Mollis 1990; Cano 1985).

El análisis organizacional se caracteriza por su énfasis interno y sincrónico, donde se le da prioridad al conocimiento (sobre todo, a la producción del mismo), se analizan con detenimiento los procesos micro, se le otorga relevancia a la diferenciación: se preocupa por las relaciones entre las disciplinas y los académicos, y analiza el sistema de organización interna. En cambio, el análisis histórico-social enfatiza los elementos externos y diacrónicos, le da prioridad a las políticas públicas y luego a los actores universitarios (profesores y estudiantes fun-

damentalmente), le otorga relevancia a los procesos macro por períodos o etapas, al sistema y a las relaciones de poder, tiene en cuenta el contexto social, político y económico que opera como fuente de transformación de las instituciones universitarias (Mollis, 1990, 1995, 1997).

El análisis cultural de las instituciones universitarias

Otro enfoque útil para comprender nuestro objeto desde una perspectiva histórica es el *análisis cultural*, así llamado por el antropólogo institucional Willem Frijhoff (1986). Dicho análisis requiere del auxilio de una rama de la antropología que considera a la universidad articulada con la cultura, es decir, como un “espacio de mediación cultural”. Por esta razón se tienen en cuenta las prácticas culturales, es decir, los procedimientos de creación, apropiación y transmisión de saberes, valores y representaciones en el nivel superior del sistema educativo definidos como superiores por una determinada sociedad (Mollis, 1997). Como producto de estas confrontaciones se crean imágenes, estatutos, estrategias, poniendo al desnudo el papel de la alta cultura en cada una de las sociedades.

El análisis cultural de las universidades remite a tres dimensiones que interactúan entre sí: la dimensión histórica, la social y la antropológica. La primera alude a la historia de los productos intelectuales y estéticos considerados de orden superior. La segunda dimensión remite a las acciones que una sociedad realiza para aplicar esas ideas; esas realizaciones determinan el lugar –jerárquico o no– de las artes, la ciencia y la tecnología como referentes para construir normas, valores, imágenes y códigos que rigen la vida de la totalidad social. Por último, la dimensión antropológica se refiere a las universidades como espacios en los que se elaboran algunas formas de organización social de base, inculcando horarios, gestos, actitudes y reflexiones; así se crea una trama cultural que reproduce una conducta intelectual social y política de una élite que, a su vez, se presenta como modelo a seguir por los grupos subalternos.

El análisis cultural de las universidades aporta elementos constructivos y desafiante a la vez para decodificar la crisis actual de las instituciones de educación superior. Nos ayuda a entender que la universidad no es una institución autónoma que produce ideas, y luego la sociedad las consume o no. Todo lo contrario, se rige por complejos procesos de interacciones entre el estatuto de la ciencia, las profesiones y las disciplinas, la expansión o contracción del mercado de trabajo, las diferencias entre clases sociales, las minorías étnicas, el poder, los géneros, o la respectiva ubicación del trabajo manual e intelectual en la escala de valores sociales. En este sentido, la universidad se construye como una instancia de producción, control y legitimación en un contexto de tensión constante entre lo que la sociedad, el Estado, y el mercado productivo le delegan, y sus tradicionales funciones de producción y difusión del saber.

Además hay que tener en cuenta que las formas tradicionales de la organización, división y especialización del conocimiento, de circulación y apropiación del mismo, están perimidas frente a la nueva estructura del conocimiento, del mismo modo que entró en crisis el status social de las profesiones liberales. Actualmente, la globalización económica que transformó al Estado Benefactor en un Estado neoliberal promovió un significativo cambio entre los actores universitarios y el sector público. Por ejemplo, la “multifuncionalidad” o la coexistencia de diversas “misiones” hacia el interior de la misma universidad (docencia, investigación y extensión), en condiciones de ajuste estructural y regulación financiera, reducen las posibilidades de alcanzar alguna de las misiones universitarias con la excelencia esperada.

En busca de la identidad perdida

Para interpretar la idea de “universidad” que subyace en las universidades latinoamericanas se ha hecho referencia al modelo de la universidad propuesta por Napoleón Bonaparte en el siglo XIX. Sin embargo, la llamada universidad napoleónica no refleja la particularidad de las instituciones universitarias de América Latina.

¿Qué idea encarnaba la universidad latinoamericana a partir del momento fundacional moderno, coincidente con la ruptura colonial hispánica? El saber profesional caracterizaba el estilo universitario latinoamericano hacia fines del siglo XIX, lo que el historiador alemán Hans Steger (1974) describe como la “universidad de los abogados”.

El crecimiento de las profesiones y su relación con la movilidad social en distintas sociedades europeas ha sido objeto de numerosos estudios reactualizados por trabajos como los de Peter Flora & Arnold Heidenheimer (1981), el de Harold Perkin (1987) o el de Gómez Campo & Tenti (1989) para América Latina. Sin embargo, la obra de Joseph Ben-David (1966) sigue siendo un clásico cuando se trata de distinguir el crecimiento de las profesiones asociado al incremento de la matrícula de la educación superior, con un enfoque comparado. Universidades –e institutos tecnológicos–, profesiones y movilidad social constituyen una trilogía representativa del desarrollo de la educación superior de las naciones industrializadas durante las primeras décadas de este siglo.

Luis Sherz (1968) reconoce en la universidad profesionalizante una concepción predominantemente laica, pragmática y estatista, la cual se encarga de formar ciudadanos, profesionales y administradores. El mismo autor afirma que este modelo habría surgido junto con la idea napoleónica de universidad. Se adapta a sistemas sociales relativamente estáticos y mantiene una estrecha vinculación con el Estado, el cual reconoce fueros y derechos a la vez que las financia. Aparecen como instituciones oficiales estatales, dependientes del Ministerio de Educación, ya que el Estado se había convertido hacia fines del siglo XIX en el “Es-

tado-docente”, y como tal, en administrador e inspector de todo el sistema educativo, “soberano exclusivo de las cuestiones educativas” (Scherz, 1968: 107).

Los abogados egresados de estas instituciones estaban profesional e ideológicamente ligados con la propiedad agraria y, como estadistas o funcionarios públicos, crearon los instrumentos de control político dentro de las instituciones del Estado tales como las cortes, fiscalías y jefaturas de policía. A través de escuelas y de la prensa, ejercieron otras actividades que les permitieron ampliar la expresión de las clases hegemónicas, ya sea como escritores, poetas o educadores. “Este grupo generó una elite burocrática y una clase política con estilo formalista y rimbombante que se adecuaba perfectamente a los intereses de las clases dominantes”.

Una de las características constitutivas de este tipo de universidad es la autonomía académica y administrativa para organizar su oferta institucional. Sin embargo, a pesar de la mentada autonomía, los gobiernos latinoamericanos han ejercido históricamente su poder de coacción cada vez que las universidades se han alejado demasiado de los comportamientos por ellos tolerados. De cualquier modo, lo que aparecía como tarea central de la “universidad de los abogados” era la preparación profesional. Por esta razón atendía las demandas de una clase social, sobre todo política y cultural, que compartía o controlaba el poder político, ejercía una significativa influencia en el campo de las ideas y tenía un creciente peso en el sistema de instituciones culturales (Mollis, 1990).

Paradójicamente, aunque la universidad argentina del tercer milenio aspire a capacitar profesionales, estos jóvenes egresados ya no participan del histórico proceso de formación de una clase política comprometida con los destinos nacionales y con una moral pública. La preparación para las profesiones transita del “*ethos*” público hacia la búsqueda de un “*ethos*” corporativo, perfilado por las demandas de un reducido mercado ocupacional que requiere una racionalidad instrumental y eficiente para el desempeño de las profesiones en las corporaciones privadas². Las universidades argentinas tienen alterada su identidad pública, del mismo modo que tienen alterada su identidad política los representantes del pueblo que gobiernan en nombre de sus intereses privados y no como representantes del conjunto de voluntades del electorado (Nun, 2000).

Ninguno de los supuestos teóricos para analizar las universidades enunciados más arriba ha fundamentado las descripciones recientes sobre las “crisis de calidad de los sistemas de educación superior en países subdesarrollados”. Los diagnósticos que abordan las deficiencias de nuestras universidades en América Latina son el resultado de una mirada “norteamericocéntrica” elaborada por las agencias de crédito internacional, sobre supuestos no explícitos aunque evidentes. Se reconoce la superioridad del modelo universitario norteamericano; se acepta la idea de la “exportación de la educación superior norteamericana” al mundo globalizado, caracterizada por la diversificación institucional, la orientación al mercado, la segmentación social reflejada en dos circuitos (uno académi-

co para los que estudian y otro con salida laboral inmediata para los que necesitan trabajar). Desde la perspectiva de la geopolítica del conocimiento, la norteamericanización del modelo se evidencia por el lugar asignado al conocimiento instrumental puesto al servicio del desarrollo económico por un lado, y la subordinación del desarrollo nacional y local a la dinámica global de los países hegemónicos, por el otro.

Así comienza el último documento sobre educación superior editado conjuntamente por los miembros de la *Task Force on Higher Education and Society* del Banco Mundial en acuerdo con la UNESCO:

“La economía mundial está cambiando en la medida en que el conocimiento reemplaza al capital físico como fuente de riqueza presente (y futura). La tecnología también refleja este proceso a través de la información tecnológica, la biotecnología y otras innovaciones que orientan las notables transformaciones en el modo de vivir y trabajar. A medida que el conocimiento se vuelve más importante, la educación superior también crece en importancia. Los países necesitan educar a la gente joven con estándares más elevados ya que el diploma es un requerimiento básico para cualquier trabajo calificado. La calidad del conocimiento generado por las instituciones de educación superior y su potencial contribución a una economía en gran escala se vuelve un punto crítico para la competitividad nacional. Esto constituye un serio desafío para el mundo subdesarrollado” (World Bank, 2000: 9, en Mollis, 2001).

Este párrafo anticipa los fundamentos globales para que los países del mundo subdesarrollado tomen conciencia del imperativo económico que justifica la transformación de los sistemas de educación superior. Así lo evidencia el párrafo que sigue:

“Actualmente en la mayor parte del mundo subdesarrollado, aunque existen notables excepciones, sólo se lleva a cabo marginalmente el potencial que la educación superior tiene para promover el desarrollo” (World Bank & UNESCO, 2000: 10).

La geopolítica del saber y del poder divide al mundo entre países que consumen el “conocimiento” producido por los países que dominan económica y culturalmente la globalización, y entre quienes a su vez reasignan a las instituciones universitarias de la periferia una función económica para entrenar “recursos humanos”.

Algunos ejemplos de “identidades alteradas”: el caso de Brasil y Argentina

Entre las estrategias que promovió la “agenda de la modernización” (Levy, 1993; Brunner, 1993) para conquistar la racionalización financiera, se encuentran

la desregulación y desburocratización administrativa, las privatizaciones, y la reducción de la responsabilidad del Estado central en la prestación de los servicios públicos. La implementación de los procesos modernizadores en América Latina es vista por los políticos como un “instrumento para resolver obstáculos” más que como un fin en sí mismo y, por lo general, no se contempla el papel clave de los actores políticos involucrados en estos procesos. El proceso de privatizaciones constituyó uno de los instrumentos fundamentales para el cambio de régimen de acumulación capitalista en Argentina. A partir de ese proceso se modificó en parte la intervención del Estado en la economía, se abandonó la función “reguladora” de las empresas del Estado porque todas fueron privatizadas, y se promovió la ilusión de un mercado privado que traería bienestar a la “clientela ciudadana”.

La Argentina cumplió eficientemente los pasos propuestos por la “agenda internacional de la modernización de la educación superior” que implicó un conjunto de cambios significativos en la histórica relación entre el Estado y la universidad. Se promovió la delegación de ciertas responsabilidades en manos de privados u otros agentes, se promulgó la Ley de Educación Superior, se crearon la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA). Como consecuencia de ello se pusieron en marcha procesos evaluativos y de acreditación así como la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento (contribuciones voluntarias en el grado, pago de aranceles en los postgrados y en las carreras a distancia o “virtuales”, etc.) en aras del manejo eficiente de los recursos (Mollis, 2001).

Cualquiera de estas reformas están actualmente en vigencia en otros países de América Latina que transitaron el camino de la “modernización” con anterioridad al proceso puesto en marcha en la Argentina, como lo ejemplifican Chile y México (Gonzalez, 2001; Aboites, 1999).

Del análisis de las actuales políticas de educación superior en Brasil, varios autores señalan que están asociadas a un proyecto neoliberal de minimización del Estado. Estas políticas buscan adaptar el nivel superior de la educación formal a las demandas del mercado y al proceso de reconfiguración del Estado-nacional. Así lo testimonia Dias Sobrino:

“Actualmente es muy preocupante verificar que las políticas de diversificación y diferenciación, en curso en el país, están acentuando cuatro presupuestos fundamentales del neoliberalismo: a) buscan favorecer la competencia y la atención a las diferentes demandas y clientelas; b) procuran “naturalizar”, todavía más, las diferencias individuales, instituyendo paulatinamente un sistema meritocrático donde cada uno tendrá la educación superior que “pueda” tener; c) amplían la subordinación de la educación superior al mercado, particularmente, en cuanto a la formación y a la privatización de las actividades y servicios; y d) explicitan la forma de funcionar del sistema más que sus finalidades sociales” (Dias Sobrinho, 1999, en Trindade, 2000).

Otra faceta del tránsito hacia una nueva identidad universitaria brasileña se refiere al cambio curricular. La cuestión de los currículos de los cursos de grado comenzó a ganar importancia con la reforma de la educación superior a partir de 1995. Entre los elementos que incidieron en el área se encuentran la ley N° 9131/95, las discusiones nacionales e internacionales sobre los perfiles profesionales, el proceso iniciado por la Secretaría de Educación Superior en 1997, y la posición adoptada por el *Foro de Pró-Reitores de Graduação*. El Ministerio de Educación pretende adaptar los currículos a los cambios en los perfiles profesionales sobre la base de los siguientes principios: flexibilidad en la organización curricular, adaptación a las demandas del mercado de trabajo, integración entre grado y postgrado, énfasis en la formación general, desarrollo de habilidades generales. El perfil profesional con el que se está trabajando –exigido por el nuevo paradigma de producción capitalista– puede resumirse, para los autores, en dos palabras: polivalencia y flexibilidad profesional.

Otros autores brasileños (Trindade, 2000; Leite, 2001) también llegan a la conclusión de que en Brasil se promueve la adaptación de la educación superior al formato reconocido como “capitalismo académico”, lo cual implica hacer el juego a esa racionalidad mercantil en beneficio de empresas, gobernantes y clases hegemónicas (Catani y Ferreira de Oliveira, 2000).

Denise Leite (2001) describe el impacto de los valores extrapolados del mercado en algunos *campus* universitarios brasileños. Los “profesores emprendedores” son el resultado de dicha extrapolación: “venden sus cursos”, es decir, hacen sus ofertas curriculares más atractivas en busca de estudiantes-clientes. Adaptan sus conferencias y sus documentos a los códigos de venta del conocimiento enlatado: eficiencia e indicadores de productividad, evaluación de resultados, liderazgo para ganar. Las agencias internacionales contratan *profesores emprendedores* como técnicos expertos en descripciones establecidas a priori, sometidas al “ajuste de teorías y conceptos”.

La década del ‘80 ha sido una década de “ajustes estructurales”, de despliegue de la doctrina neoliberal, de imposición de un nuevo esquema de disciplina financiera y de modernización del Estado. Durante esta década los conceptos estratégicos fueron reducir, diferenciar, despedir y disciplinar. Parafraseando a David Slater, “ajustar la estructura es mucho más que un ejercicio para los economistas, es cambiarle la vida a la gente, a los habitantes y ciudadanos de una nación” (1992: 36).

Los ‘90 trajeron al campo educativo un ajuste teórico del cuerpo conceptual pedagógico. La política educativa se redujo a la administración de las reformas desde la perspectiva de los indicadores cuantitativos y resultados de evaluaciones, abandonando su potencial cívico democrático para ayudar a construir una ciudadanía participativa y dejando de lado, consecuentemente, la consolidación del espacio público como garante de una cultura democrática.

Ciudadanía y democracia: valores negados en la idea de universidad corporativa

*“Porque todos somos iguales,
es que tenemos derecho a la diferencia”*

Walter Mignolo (2001: 9)

Nuevos propósitos, políticas y prácticas han reemplazado a los tradicionales valores, conceptos y propuestas en el imperio de la “mercadotecnia”. El papel de los gobiernos está siendo “reinventado” y las nuevas tecnologías han suplantado las percepciones anteriores respecto del papel de las universidades y de su participación en la configuración de la ciudadanía democrática (Mollis, 2001). La globalización y el internacionalismo han acelerado la difusión de valores *fordistas* de la cultura empresarial extendida a las instituciones sociales y culturales. Desde el punto de vista de las doctrinas que sustentan al “mercado” como única fuente de innovación posible, el valor de la “competencia” aumenta y a su vez intenta reproducir la lógica del sector corporativo-empresarial. La privatización del “ethos” público se produce en las universidades públicas y privadas prisioneras de la “mercadotecnia” que describe el autor hindú Tilak cuando se refiere a las transformaciones de la educación superior en la India (Altbach, 1999). Así describe el sociólogo portugués Boaventura Dos Santos la ruptura del contrato social que caracteriza al Estado neoliberal, que a su vez condiciona las identidades alteradas de nuestras universidades:

“El Estado neoliberal no es un Estado mínimo. (...) En realidad dejó de regular a la sociedad, (...) lo que sucedió es que el Estado de bienestar de los ciudadanos pasó a ser un Estado de bienestar de las empresas. Nunca se otorgan tantos incentivos a las empresas como hoy” (Boaventura, 2001:1).

La idea de universidad pública latinoamericana durante el siglo XX (ya fuera de gestión pública o de gestión privada, como las universidades de las congregaciones religiosas) connotaba calidad científica, relevancia social, pertinencia y equidad, y se diferencia de la idea de universidad corporativa del siglo XXI, que apela a una finalidad de lucro en favor de intereses privados y contribuye a una segmentación social junto al predominio de las ambiciones de los propietarios.

Sostenemos la idea de que la administración eficiente de una universidad pública no se orienta por el valor del lucro, sino por el sentido de su función social. Formar profesionales independientes y creativos como ciudadanos activos y futura dirigencia, ayudar a construir el disenso epistemológico, convertir al pensamiento único en una pluralidad de pensamientos alternativos, enriquecer el patrimonio cultural y solidarizar la ciencia con los que la necesitan, constituyen algunas misiones necesarias para atender los desafíos globales de nuestras sociedades empobrecidas. Expandir nuestro campo científico y cultural, y producir bienes científicos, tecnológicos y culturales, también genera riqueza y fortalece el desarrollo económico de las naciones periféricas que tanto preocupa a los organismos internacionales.

La calidad en las instituciones públicas está directamente vinculada con la preparación de la ciudadanía para desempeños políticos, profesionales, culturales, científicos, solidarios con el “otro”. La universidad latinoamericana democrática ayudó a entrenar a generaciones de jóvenes en una “diversidad” de intereses que dinamizaron los espacios cívico-democráticos.

Actualmente, las identidades alteradas de nuestras universidades nos conducen por el camino de la homogeneidad entre las empresas del conocimiento y las agencias bancarias. Es necesario y urgente descontaminar el concepto de calidad de las connotaciones de la calidad total, de la lógica financista del rendimiento y de una eficiencia desvinculada de la excelencia académica, exigiéndole a la universidad que cumpla con su responsabilidad social frente a sus beneficiarios. Es urgente recuperar el significado social, ético y humanista de la calidad educativa. La universidad no sólo produce los conocimientos técnicos y científicos necesarios para el desarrollo del país: sobre todo debe producir saberes necesarios para una construcción democrática, más justa y equitativa; debe inventar saberes que no estén condicionados por los códigos del lucro; debe reconstruir su identidad necesaria para nuestras sociedades desprotegidas de individualistas posesivos que niegan el valor de la cultura porque no cotiza en la bolsa de valores. Si la universidad es considerada un elemento del mercado, no hay espacio para la crítica. La evaluación institucional debe proponerse la profundización de las condiciones de la crítica en la universidad, promoviendo los debates públicos y actuando como agente mediador entre actores, sectores e instituciones, desarrollándose como una acción colectiva crítica de la propia institución tanto en su ámbito interno como en sus relaciones con la sociedad.

Para finalizar este parcial diagnóstico de nuestras universidades, o mejor dicho, de las ideas que encarnan nuestras universidades argentinas y sus identidades alteradas, hacemos nuestras las palabras de Boaventura Dos Santos:

“Tenemos que recrear democracias de alta intensidad. Sólo que una democracia de alta intensidad no se hace sin demócratas de alta intensidad” (2001:3).

Bibliografía

- Aboites, Hugo 1999 *Viento del Norte* (México D.F.: UAM, Plaza & Valdés Editores).
- Altbach, Phillip (ed.) 1999 *Private Prometheus: private higher education and development in the 21st century* (Massachusetts: CIHE, Boston College).
- Allub, Leopoldo 1989 “Estado y sociedad civil: Patrón de emergencia y desarrollo del Estado argentino (1810-1930)”, en Ansaldi, W. y J. L. Moreno *Estado y sociedad en el pensamiento nacional* (Buenos Aires: Editorial Cantaro).
- Ben David, Joseph 1966 “The growth of the professions and the class system”, en Bendix, Reinhard and Seymour Martin Lipset (eds.) *Class, status and power. Social stratification in comparative perspective* (London: Collier-Macmillan Limited).
- Boaventura Dos Santos 2001 ¿*Cuáles son los límites y posibilidades de la ciudadanía planetaria?*, Texto de la Conferencia ofrecida en Fórum Social Mundial. <<http://www.fórumsocialmundial>>
- Brunner, J. J. 1993 “Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato”, en Balán, J. y otros *Políticas comparadas de educación superior en América Latina* (Chile: FLACSO).
- Cano, Daniel 1985 *La educación superior en la Argentina* (Buenos Aires: FLACSO CRESALC/UNESCO, GEL).
- Cantón, Darío 1966 *El parlamento argentino en épocas de cambio: 1816-1916-1946* (Buenos Aires: Editorial Instituto).
- Catani, A. M. y J. Ferreira de Oliveira 2000 “A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações”, en Catani, A. M. *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (Belo Horizonte: Autentica).
- Dias Sobrinho, José 2000 “Avaliação e privatização do ensino superior”, en Trindade, Helgio (org.) *Universidade em ruínas: na república dos professores* (Rio Grande do Sul: Vozes, Petrópolis/CIPEDES).
- Flora, Peter & Arnold Heidenheimer (eds.) 1981 *The development of welfare states in Europe and America* (New Brunswick, USA, and London: Transaction Books).
- Frijhoff, Willem 1986 “La universidad como espacio de mediación cultural”, en *Historia de la educación* (España: Universidad de Salamanca) Revista Interuniversitaria Nº 5.
- Gómez Campo, Víctor & Emilio Tenti Fanfani 1989 *Universidad y profesiones. Crisis y alternativas* (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores).

González, Luis Eduardo 2001 “Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas”, ponencia presentada en la *XX Asamblea General de CLACSO* (Guadalajara: Grupo de Trabajo de Universidad de CLACSO) 21 al 24 de Noviembre.

Koifman, L. 2002 *O processo de reformulação curricular do curso de medicina no Brasil e na Argentina: uma abordagem comparada* (Buenos Aires, Río de Janeiro: Universidad de Buenos Aires y Escola Nacional de Saúde Pública/FioCruz) Tesis de doctorado.

Leite, Denise 2001 “Avaliação institucional e democracia. Possibilidades contra-hegemónicas ao redesenho capitalista das universidades”, ponencia presentada en la *XX Asamblea General de CLACSO* (Guadalajara: Grupo de Trabajo de Universidad de CLACSO) 21 al 24 de Noviembre.

Levy, D. 1993 “The new pluralist agenda for Latin American higher education: honey I shrunk the state?”, ponencia introductora al *Seminario sobre educación superior en América Latina* (Colombia: Universidad De Los Andes, IDE Del Banco Mundial).

Liotard, Jean-Francois 1979 *La condition post-moderne* (Paris: Les Editions de Minuit).

Mignolo, Walter (comp.) 2001 *Capitalismo y geopolítica del conocimiento* (Buenos Aires: Ediciones del Signo-Duke University).

Miranda, María Estela 1993 *La formación del sistema universitario nacional. Desarrollo y crisis, 1880-1946* (Córdoba: Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional del Córdoba).

Mollis, M. 1990 *Universidades y Estado nacional. Argentina y Japón entre 1880 y 1930* (Buenos Aires: Editorial Biblos).

Mollis, M. 1995 “En busca de respuesta a la crisis universitaria: historia y cultura”, en *Perfiles educativos* (Mexico D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México-CISE) N° 69, Julio-Septiembre.

Mollis, M. 1997 “The paradox of the autonomy of argentine universities: from liberalism to regulation”, in Torres, C. A & A. Puiggros (edits.) *Latin American education. Comparative perspectives* (Colorado, USA: Westview Press).

Mollis, M. 2001 *La universidad argentina en tránsito* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Mollis, M. 2002 “La geopolítica de las reformas de la educación superior: el Norte da créditos, el sur se acredita”, en: Rodríguez, Roberto (Coord.) *Reformas En Los Sistemas Nacionales De Educación Superior*, Netbiblio-RISEU (UNAM), Madrid, pp 321-353

- Nun, José 2001 *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-México DF.
- Perkin, Harold 1987 *The rise of professional society. England since 1880* (London-New York: Routledge).
- Rothblatt, Sheldon 1989 “The idea of the idea of a university and its antithesis”, en *Conversazione* (Victoria, Australia: La Trobe University) Seminar on the sociology of culture.
- Serrano, Sol 1993 *Universidad y nación. Chile en el siglo XIX* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria).
- Sherz, Luis 1968 *El camino de la revolución universitaria* (Santiago de Chile: Editorial Del Pacífico).
- Slater, D. 1992 “Poder y resistencia en la periferia. Replanteando algunos temas críticos para los años ‘90”, en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 122, Noviembre-Diciembre.
- Steger, Hans-Albert 1974 *Las universidades en el desarrollo social de la América Latina* (México: Fondo De Cultura Económica).
- Trindade, Helgio (org.) 2000 *Universidade em ruínas: na república dos professores* (Rio Grande do Sul: Vozes/CIPEDES).
- World Bank & UNESCO 2000 *Higher education in developing countries. Peril and promise* (Washington: The Task Force on Higher Education).

Notas

1 Esta afirmación queda ejemplificada con la caracterización de los miembros del Parlamento argentino hacia fines del siglo pasado. Hacia 1890, el típico miembro de la alta burocracia del Parlamento y de las Cortes de Justicia pertenecía a la clase terrateniente o estaba relacionado de algún modo con las actividades agrícolas y ganaderas. La mayoría de ellos eran *abogados* que habían servido en el gobierno en lugares de importancia creciente. Cuatro de cada cinco de los miembros del Congreso tenían una actividad vinculada con la agricultura o la ganadería, y el 80% de los congresales había tenido educación universitaria; a su vez, la educación de sus padres había sido también universitaria en un 88%. Se conocían entre sí y como regla general también pertenecían a clubes y asociaciones privadas muy selectas (como la Sociedad Rural Argentina). Véase especialmente Cantón (1966: 37-49) y también Allub (1989: 130).

2 En una tesis de doctorado que compara la reforma curricular llevada a cabo en dos facultades de medicina en Argentina y Brasil en los '90 se señalan tales transformaciones (Koifman, 2002). Las políticas de privatización de las obras sociales, junto a la decadencia de la salud pública, orientan las expectativas de futuros médicos hacia el desempeño de una profesión en el ámbito privado. Esta explicación subyace también en la falta de desarrollo de ciertas especialidades vinculadas con las políticas públicas, como la arquitectura urbanística, la veterinaria sanitarista, la ingeniería vial o las carreras con neto perfil científico.

Publicaciones de CLACSO

- **Gadotti, Gómez y Freire**
Lecciones de Paulo Freire
Cruzando fronteras: experiencias que se completan
- **Briceño-León**
Violencia, sociedad y justicia en América Latina
- **Levy**
Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: lecturas políticas
- **Schorr, Castellani, Duarte y Debrott Sánchez**
Más allá del pensamiento único
Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe
- **Singer**
Izquierda y Derecha en el Electorado Brasileño:
la identificación ideológica en las disputas presidenciales de 1989 y 1994
- **López Maya**
Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999
- **Mato**
Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en Cultura y Poder
- **Boron**
Imperio & Imperialismo
Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri
- **Boron y de Vita**
Teoría y filosofía política
La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano
- **Alimonda**
Ecología política
Naturaleza, sociedad y utopía
- **Gambina**
La globalización económico-financiera
Su impacto en América Latina
- **Ceceña y Sader**
La guerra infinita
Hegemonía y terror mundial
- **Ivo**
Metamorfoses da questão democrática
Gobernabilidad e pobreza

- **de la Garza Toledo y Neffa**
El futuro del trabajo. El trabajo del futuro
- **de la Garza Toledo**
Los sindicatos frente a los procesos de transición política
- **Barrig**
El mundo al revés: imágenes de la Mujer Indígena
- **Torres**
Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI
- **Lanzaro**
Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina
- **Mato**
Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2
- **Mato**
Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización
- **de Sierra**
Los rostros del Mercosur
El difícil camino de lo comercial a lo societal
- **Seoane y Taddei**
Resistencias Mundiales
De Seattle a Porto Alegre
- **Sader**
El ajuste estructural en América Latina
Costos sociales y alternativas
- **Ziccardi**
Pobreza, desigualdad social y ciudadanía
Los límites de las políticas sociales en América Latina
- **Midaglia**
Alternativas de protección a la infancia carenciada
La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay
- **Giarraca**
¿Una nueva ruralidad en América Latina?
- **Boron**
Teoría y filosofía política
La tradición clásica y las nuevas fronteras

- **Boron**
Tras el búho de Minerva
Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo
- **Balardini**
La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo
- **Boron**
La filosofía política clásica
De la Antigüedad al Renacimiento
- **Boron**
La filosofía política moderna
De Hobbes a Marx
- **Várnagy**
Fortuna y Virtud en la República Democrática
Ensayos sobre Maquiavelo
- **Torres Ribeiro**
Repensando la experiencia urbana en América Latina:
cuestiones, conceptos y valores
- **Gentili y Frigotto**
La Ciudadanía Negada
Políticas de exclusión en la educación y el trabajo
- **de la Garza**
Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina
- **Alabarces**
Peligro de Gol
Estudios sobre deporte y sociedad en América Latina
- **Lander**
La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales
Perspectivas latinoamericanas
- **Boron, Gambina y Minsburg**
Tiempos Violentos
Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina
- **Strasser**
Democracia & Desigualdad
Sobre la “democracia real” a fines del siglo XX
- **Observatorio Social de América Latina / OSAL**
Revista sobre conflictos sociales en América Latina
Último ejemplar publicado: N° 9 - Enero 2003

- **Feijóo**
Mujer y sociedad en América Latina
- **Feijóo**
Tiempo y espacio: las luchas sociales de las mujeres latinoamericanas
- **Rivera**
Voces femeninas y construcción de identidad
- **Rivera**
Mujer, trabajo y ciudadanía

Este libro se terminó de imprimir en el
taller de Gráficas y Servicios S.R.L.
Santa María del Buen Aire 347,
en el mes de enero de 2002.
Primera impresión, 1.500 ejemplares

Impreso en Argentina