



La UNESCO frente al *cambio* de la educación superior en América Latina y el Caribe

Memorias del Seminario UNAM/UNESCO, México, junio de 1995

Axel Didriksson (Editor)

Silvie Didou, Alma Herrera, Jaime Kravzov,

Ricardo Mercado, Carlos Muñoz,

Humberto Muñoz, Carlos Ornelas,

Carlos Pallán, Roberto Rodríguez

y Luis Yarzabal



CRESALC/UNESCO - Caracas

El porvenir de la universidad latinoamericana

Roberto Rodríguez
Gómez
*Investigador Titular
Centro de Estudios
sobre la Universidad
UNAM*

PASADO Y COYUNTURA

LA GRAN EXPANSIÓN que experimentaron las universidades públicas en América Latina a partir de los años sesenta se derivó de estrategias de desarrollo nacional que buscaron combinar objetivos de legitimidad política, cuyo aspecto principal se resume en la necesidad de satisfacer demandas sociales de participación, con metas de crecimiento y modernización de la base productiva.

Las posibilidades de consolidación de un programa de esta naturaleza estuvieron condicionadas por el grado en que la estrategia de expansión de la enseñanza superior logró articularse con políticas de desarrollo económico y social de carácter nacional. Entre las principales condiciones puede hacerse mención de las siguientes:

- a) La posibilidad de sostener el ritmo expansivo hasta estabilizar la relación entre la demanda y la oferta de estudios universitarios.
- b) La de ampliar los canales de participación abiertos al sector estudiantil en el terreno del empleo, la política y la organización de la cultura, en virtud de que la propia satisfacción de la demanda de escolarización, generaría exigencias de participación del grupo beneficiado hacia ámbitos más amplios.
- c) La posibilidad de concretar una relación fluida y estable entre los requerimientos de la producción, la demanda de tecnolo-

gías y servicios profesionales y la oferta escolar, es decir, la capacidad de brindar una expectativa de desarrollo profesional a la demanda que se estaba atendiendo con escolaridad superior.

La concreción de estas expectativas dependía necesariamente del éxito del modelo general de desarrollo dentro del cual había surgido la estrategia de expansión. Bajo estas condiciones, las universidades públicas resultaron altamente sensibles y vulnerables a los rumbos que en materia de proyecto económico o de modalidad de régimen político fueron asumidos por los Estados de la región.

La coyuntura económica y política latinoamericana del período 1960-1980 osciló entre el desarrollismo y la crisis, y entre modalidades *sui generis* de Estado Benefactor y dictaduras militares. En estrecha relación con tales procesos, el desarrollo de las universidades registró momentos de acelerada expansión y reforma y momentos de retroceso y pérdida de dinamismo.

Crisis económica

El factor que precipitó la recesión económica en América Latina fue, sin duda, el cambio de condiciones sobre las cuales se había basado la estrategia general de crecimiento. La recesión internacional de 80-82 impactó negativamente la relación entre los países desarrollados y las economías dependientes. El incremento de las tasas de interés sobre la deuda externa, la drástica reducción de los precios de las exportaciones y la retracción de la inversión productiva, propiciaron la recesión económica. Pero las variables de mayor peso en el inicio de la crisis regional gravitaron en torno de la dependencia financiera.

En el curso de la década, aunque con mayor intensidad en los primeros años ochentas, al mismo tiempo que disminuía la cantidad de recursos crediticios proporcionados por la banca internacional, se multiplicaba el pasivo de la deuda. Este fenómeno fue el resultado de la acumulación de vencimientos en un contexto de incremento de las tasas de interés. Muy pronto la dinámica del endeudamiento adquirió un carácter vicioso: la contratación de nuevos créditos se destinaba principalmente al cumplimiento de obligaciones vencidas. En los primeros cinco años de la década el servicio de la deuda pasó de absorber el 45% de las exportaciones al 63%.

A medida que el endeudamiento cesaba en su función productiva, los gobiernos de la región se vieron obligados a adoptar políticas de ajuste de corto plazo. Como primera reacción se intentó reactivar el flujo de liquidez por medio del endeudamiento interno a través de la emisión de bonos del Estado y del ajuste de la normatividad fiscal; asimismo se adoptaron políticas monetaristas, tales como la devaluación y la emisión de moneda. Todos estos factores alentaron una fuerte corriente inflacionaria al mismo tiempo que estimulaban la fuga de capitales. La situación obligó a la renegociación de los términos de pago, aunque siempre bajo el principio de trato bilateral.

El combate a la inflación y las estrategias de reactivación de la inversión motivaron en el período distintos modos de ajuste, algunos de ellos ortodoxos, bajo la línea de política económica propuesta por el FMI y el Banco Mundial; otros heterodoxos, como el *Plan Austral* argentino, el *Plan García* del Perú y el *Plan Cruzado* brasileño. La tendencia general de dichos planes fue exitosa en lo inmediato, pero ineficaz en la medida en que no alcanzaban a tocar uno de los factores estructurales del desequilibrio, esto es, el déficit del sector público. Por ello las tendencias de ajuste posteriores plantearon intervenciones más radicales en el modelo de desarrollo, todas ellas basadas en planteamientos neoliberales de estrategia económica.

En estas condiciones, prácticamente ningún país logró hacer realidad los objetivos contradictorios de combate a la inflación, estímulo a la inversión y recuperación económica. Como resultado, la tendencia general fue la reversión del crecimiento del PIB. La adopción en la región de políticas económicas y sociales basadas en el paradigma neoliberal, implicó también una redefinición general del papel del Estado en la conducción económica nacional. Como primera medida, se impusieron estrategias limitativas de la inversión pública, fuera de ciertas ramas consideradas estratégicas, así como políticas de privatización de empresas y otros sectores de actividad que permanecían en manos del Estado, conjuntamente con restricciones al crecimiento del sector público como rama de empleo. Además, los gobiernos establecieron mecanismos de control fiscal y de racionalización del gasto público, con la idea de mejorar en transparencia y eficacia el ejercicio presupuestal.

La adopción de las estrategias impuestas por los programas de ajuste estructural consiguió aminorar procesos tales como la hiperinflación y el estancamiento económico derivados de la crisis, así como disminuir el déficit fiscal y aún lograr una situación regional de relativa estabilización y crecimiento moderado de los indicadores macroeconómicos.

No obstante, dichos programas tuvieron un impacto negativo en la participación social en el producto, y en la distribución del ingreso; también han ahondado desigualdades sociales y, en general, han deprimido los niveles de bienestar social. Los efectos sociales de la recesión y de las ulteriores políticas de ajuste se han manifestado en múltiples niveles y órdenes, de los cuales se pueden destacar, el empleo, los salarios y el acceso a recursos sociales.

Transición política

En el dominio de lo político la crisis revirtió contra los regímenes autoritarios que hegemonizaban el poder en el Cono Sur latinoamericano, de suerte que las dictaduras militares en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile cedieron el paso a gobiernos electos por sufragio. Por su parte, en la región centroamericana se impulsó una tendencia de pacificación de los conflictos nacionales.

Como culminación de esta transición, en el transcurso de la década de los ochenta y los primeros años noventa, se celebraron elecciones para la implantación de autoridades civiles en todos los países de América Latina y el Caribe, con la sola excepción de Cuba.

La reconstrucción del régimen democrático ha tenido como premisa obligada la configuración de legitimidad, la cual, a su vez, se ha basado en el diseño de ofertas políticas que acentúan el carácter estratégico de la recuperación económica, la satisfacción de demandas sociales largo tiempo postergadas, el respeto al orden legal, y la estabilización de estructuras y espacios de participación política.

La gran mayoría de los procesos de transición, aún contando con la ventaja política del consenso, se han enfrentado, y continúan haciéndolo, con formidables obstáculos para el logro cabal de los objetivos de recuperación económica y justicia social. La reconstrucción y consolidación democrática de América Latina se enfrenta,

hoy en día, al desafío de resolver una nutrida serie de problemas de diversa índole, entre los que se destacan, por su importancia: la persistencia de cuadros de crisis económica y la imposibilidad de lograr un esquema de desarrollo autosustentable; los problemas de gobernabilidad como consecuencia de las pugnas entre los poderes del Estado; el decaimiento de su capacidad para regular la economía, y el desprestigio de la clase política.

Ambas tendencias, la recesión económica y la transición hacia el reestablecimiento de la democracia, han marcado la pauta en el desarrollo de la educación superior latinoamericana.

CONTRASTES

Las universidades públicas en América Latina crecieron y se desarrollaron al amparo de una apuesta política que las vinculaba al crecimiento económico, al progreso técnico y al bienestar social. Representaron para amplios sectores de la sociedad la mejor perspectiva de desarrollo personal y ascenso social. Se constituyeron, por derecho propio, en un espacio privilegiado, a menudo único, para la libre expresión y la crítica. En ellas se concentró el núcleo de la inteligencia social.

La crisis económica de los ochentas repercutió severamente en el modelo que se había configurado. En la segunda mitad de la década los sistemas de enseñanza superior aminoraron su crecimiento, la calidad de los servicios y el número de recursos disminuyeron, los sueldos de los académicos y sus condiciones de trabajo se desgastaron seriamente.

Además, la percepción de que la universidad contemporánea atraviesa por una crisis es, cada vez más, un lugar común en muy diversos ámbitos de la opinión pública latinoamericana. El aspecto central de los diagnósticos de crisis alude al problema de la disminución de la calidad académica de los estudios universitarios, es decir, al deterioro de los niveles de relevancia y pertinencia de la formación profesional como tal.

Al cabo de los procesos de crecimiento acelerado de la matrícula, de las reformas en el currículum y de los cambios en la organiza-

ción institucional, se fue gestando consenso en torno a la crisis universitaria. Las críticas sobre la calidad de la educación superior provienen de distintos ámbitos, enfocan diferentes aspectos del problema, y en consecuencia, implican una gama de salidas y soluciones posibles.

Por una parte se habla de crisis de la educación universitaria imputando a la formación actual la condición de inferior respecto a niveles de calidad alcanzados en algún momento precedente, digamos en la fase previa a la masificación de la matrícula. Esta crítica, de naturaleza esencialmente conservadora es expresada, típicamente, por los académicos de mayor antigüedad y por profesionales que fueron formados en la universidad tradicional. En general se tiende a responsabilizar al propio crecimiento de la institución de la caída del nivel académico -la cual se da por supuesta-, y se proponen medidas que implican un mayor rigor en los procesos de admisión, promoción y calificación de los estudiantes.

Por otra parte se cuestiona la formación profesional por insuficiente o irrelevante en función de las expectativas y exigencias del mercado profesional. La crítica suele ser expresada tanto por el sector de empleadores como por los propios estudiantes al percibir que el acceso al mercado de trabajo profesional ha dejado de ser una garantía tras la consecución del certificado. Los diagnósticos de esta naturaleza han propuesto, como solución al deterioro de la pertinencia de los estudios profesionales, un mayor acercamiento entre el currículum universitario y las demandas concretas del mercado.

Por último se critica la calidad educativa en contraposición con los niveles establecidos por el avance científico o disciplinario. Esta vertiente ha sido expresada originalmente por los académicos del medio universitario, especialmente por la comunidad de investigadores en activo y por los profesores de postgrado. Sin embargo tal cuestionamiento se encuentra presente, cada vez más, en el discurso de política educativa que proviene de las cúpulas dirigentes en la administración universitaria y de las instancias centrales de planeación y financiamiento. Desde esta perspectiva se plantean soluciones a través de la actualización e innovación de los contenidos de la enseñanza, el fortalecimiento del nivel de postgrado, y

la preferencia por los temas de investigación situados en la frontera del conocimiento.

DESAFÍOS

Al promediar la década de los noventa el perfil que presentan los sistemas de enseñanza superior en la región se caracteriza por una clara diferenciación entre clases de instituciones, así como una marcada pauta de especialización tanto funcional como social. En vez de sistemas homogéneos tenemos una constelación de modalidades encargadas de la formación profesional.

Las tendencias de diferenciación, especialización y segmentación social han sido pautadas, en términos generales, por los ajustes con que las economías latinoamericanas procuraron enfrentar la crisis económica de la región.

Los cambios más recientes en materia de proyecto económico y político de varios de los regímenes nacionales dejan entrever, sin embargo, la posibilidad de un cambio de orientación de modelos de corte neoliberal a estrategias que bien podrían calificarse como neodesarrollistas. En este entorno se abre la agenda de desafíos para los años noventa.

El ejercicio de discernir la evolución probable de las universidades en América Latina en el futuro próximo corre el riesgo de caer en generalizaciones; sin embargo es posible apuntar algunos rasgos del perfil que parece dibujarse en medio de las tendencias en curso.

En primer lugar, parece poco probable que las pautas de diferenciación institucional se reviertan. Por el contrario, podemos esperar que la oferta de enseñanza superior se configure en torno a grupos de instituciones diversas entre sí en recursos, calidades, costos, funciones, ideologías, y especialmente según orientaciones de mercado. Más aún, es de esperarse que la competencia entre instituciones tanto por captar la demanda estudiantil como por acceder a financiamientos sean factores fundamentales en la dinámica de cambios y adecuaciones institucionales.

La competencia entre la diversidad de instituciones para acceder a fondos y subsidios, y para recoger a los estudiantes en mejores condiciones -académicas y financieras- ha comenzado a modificar la imagen de la demanda educativa como mercado cautivo, al sustituirla por la de estudiantes consumidores en condiciones de optar entre alternativas, por supuesto con la limitación de poder sufragar los gastos de la elección correspondiente.

En la actualidad, las fórmulas de racionalización político administrativa del Estado en Occidente giran en torno a las nociones de eficacia y eficiencia de las instituciones públicas. En el ámbito del sistema de enseñanza superior tal proceso ha implicado una significativa modificación de las formas tradicionales de planeación y gestión académicas, la cual se caracteriza por el paso de métodos de planeación basados en la programación, a estrategias fundadas en la evaluación de resultados y productividad.

Esta tendencia ha obligado a replanteamientos de forma y fondo en las normas y estructuras institucionales, que atienden, por una parte, a las negociaciones entre el gobierno y las universidades y, por otra parte, a los procedimientos de contratación, promoción y régimen interno del personal académico universitario en cada entidad.

Ambos factores -la concurrencia en el mercado académico de una oferta institucional diversificada y segmentada, y las demandas de productividad y calidad de parte del Estado, los empleadores y los estudiantes-, van configurando nuevas formas de interrelación y negociación entre los actores del sistema. Las universidades, en este contexto, se ven presionadas a institucionalizar aparatos y rutinas cuya finalidad expresa es medir periódicamente el grado de congruencia entre propósitos, medios y resultados, así como rendir cuenta de este ejercicio (accountability).

Por otra parte, las estrategias recientes de integración económica regional, concretamente el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá, y el Mercado Común Suramericano signado por Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay y Brasil, han comenzado a exigir de las universidades la formación de profesionales capaces de desempeñarse con eficiencia en el marco de economías globalizadas.

Dados los actuales imperativos de cambio tecnológico e innovación en las esferas de la producción y la gestión, parece posible que las universidades que combinan docencia e investigación -típicamente las universidades públicas- recuperen un papel estratégico en la generación de los conocimientos y los cuadros científicos requeridos para el diseño de tales innovaciones.

Por supuesto la aproximación a este esquema presupone iniciativas desde el Estado y los particulares en el sentido de respaldar financiera y políticamente a las universidades; pero además requiere de parte de los centros universitarios el logro de niveles de competencia académica adecuados. Una y otra tareas son condición de posibilidad para transitar de una situación de estancamiento y crisis a otra de crecimiento y desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- ARANCIBIA, Juan, *et al.* (1993) "América Latina: ¿Al final del túnel?", En José Rangel (comp.), *La coyuntura neoliberal a mitad del periodo ¿autónoma o inducida?*, México, UNAM-III.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (1990) *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1990*, Washington DC., BID.
- BANCO MUNDIAL, (1991) *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*, Washington DC., Banco Mundial.
- BITAR, Sergio. (1991) "El pensamiento latinoamericano ante la crisis económica", En Centro de Investigaciones Europeo Latinoamericanas (ed), *Crisis y regulación estatal. Dilemas de política en América Latina y Europa*, Barcelona, EURAL.
- FALLETO, Enzo. (1990) "Equidad, transformación social y democracia en América Latina", En Adolfo Gutiérrez y Edelberto Torres-Rivas (coords), *Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?*, San José de Costa Rica, FLACSO-CEPAL,
- KEIFMAN, Saúl Néstor. (1987) "El Plan Baker y la deuda externa en América Latina", *Síntesis*, Madrid, núm 1.
- SCHWARTZMAN, Simón. (1994) "La universidad latinoamericana. Entre el pasado y el futuro", *Documento preparado para la reunión ¿Adónde va la educación superior en Latinoamérica?*, Seminario de Rectores, BID-UIDUAL, Washington. mimeograma.