

	<p>Roberto Rodríguez Gómez</p> <p>“Educación superior y desarrollo en América Latina. Un ensayo de interpretación”, en: Jorge Balán (coordinador), <i>Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio</i>, México, UNAM (CRIM-CESU), 2000, págs. 19-76. ISBN: 968-36-7007-5</p>
---	--

Sumario

El propósito de este ensayo es trazar un panorama general de las transformaciones que han ocurrido en los sistemas de enseñanza superior en América Latina desde los años sesenta hasta el presente, a la luz del crecimiento y distribución de la matrícula estudiantil y de los principales cambios en la organización de los sistemas e instituciones. Interesa examinar estos procesos en función de las transiciones experimentadas por los modelos de desarrollo económico y social así como de régimen político en la región. A partir de tal aproximación, se discuten algunas de las encrucijadas que enfrenta la universidad latinoamericana en el escenario de cambio de siglo.

Expansión y reforma de la educación superior, 1960-1980

A partir de 1960, aunque en algunos casos con anterioridad a ese momento. La totalidad de los sistemas e instituciones de enseñanza superior en América Latina y el Caribe desarrollaron procesos de crecimiento, diversificación y reforma. El intervalo comprendido entre 1960 y 1980 se caracteriza por la coincidencia de la expansión y la reestructuración de la enseñanza superior. A pesar de su coincidencia en tiempo y espacio, los procesos de reforma no fueron del todo homogéneos en la región, y además de ello el modelo desarrollado en los sesenta difiere de las modalidades implantadas en la década posterior; de hecho, en cada uno de estos lapsos asumió características distintivas, por lo que vale la pena emprender el análisis particular de cada etapa.

La universidad de los sesenta. Grandes expectativas

A diferencia de los patrones de expansión de la enseñanza universitaria del capitalismo avanzado, que se caracterizan por haber culminado una base de escolaridad primaria y secundaria solidificada en la primera mitad del siglo (Archer, 1981), la formación en América Latina del fenómeno denominado universidad de masas se verificó, en términos generales, sin contar con una plataforma equiparable (Latapí, 1978; Rama, 1995).

En el decenio 1960-1969 fueron excepción los países que consiguieron combinar el crecimiento del nivel superior con el combate al analfabetismo y la expansión de los niveles básico y medio; en esta situación destaca el caso de Cuba. Aunque por supuesto también es el perfil de Argentina, Chile y Uruguay que contaban con una estructura educativa más sólida en comparación con los demás países latinoamericanos. En otros casos se logró combinar el desarrollo de los niveles primario y secundario al mismo tiempo que el superior (México, Colombia, Perú y Venezuela), y en los restantes el crecimiento del nivel superior consumió recursos de otras políticas educativas enfocadas a combatir el analfabetismo y los niveles de rezago de los sistemas de primaria y media.

Así pues, la multiplicación de las oportunidades de acceso a la enseñanza superior es un rasgo común en la región, que se expresaría en el crecimiento matricular de la época. En resumen, el sistema de enseñanza superior latinoamericano casi se triplicó: de menos de 600 mil estudiantes en 1960 pasó a un millón y medio al final de la década, lapso en que la tasa de crecimiento alcanzó un 10% como promedio anual.

Por supuesto, la expansión del contingente estudiantil implicó incrementos proporcionales en el número de profesores, de establecimientos y también de los recursos estatales asignados. A lo largo de la década, el sector educativo cobró prioridad dentro de las políticas sociales adoptadas, de manera que la proporción del gasto público destinado a ella observó una clara tendencia de crecimiento: como promedio regional la educación pasó de consumir una proporción de 10% del gasto público en 1960 a casi 20% en los primeros años de los setenta (Coombs, 1968), y dentro del ramo educativo la enseñanza superior fue sin duda el sector privilegiado en la estrategia de desarrollo.

La expansión universitaria de los sesenta se comprende en su articulación con el proyecto desarrollista y las demandas sociales que él mismo desencadenó. Por un lado, el modelo económico precisaba de cuadros especializados para la promoción de industrias dinámicas de capital intensivo y para incrementar la productividad del trabajo; por otro, los grupos sociales emergentes del programa de modernización, en particular la clase media urbana, gestaron una fuerte presión para obtener calificaciones y certificados que les permitiesen competir por el acceso a las franjas superiores de los nuevos mercados de trabajo (Rama, 1995). No es desdeñable, por último, la variable representada por la transición demográfica en el periodo: incremento de la tasa

de natalidad a partir de la posguerra hasta alcanzar niveles superiores a 4% anual como promedio regional: disminución de los niveles de morbilidad y mortalidad temprana; urbanización acelerada e intensificación de los flujos migratorios campo-ciudad. Esta transición generó una considerable presión sobre la estructura educativa en todos sus niveles, cuya consecuencia fue precisamente la expansión del sistema como tal y la colocación de fondos públicos a través de diferentes modalidades de financiamiento.

Los años sesenta en América Latina se caracterizan como una etapa de movilización de las expectativas sociales, en que la educación es percibida como el elemento catalizador del tránsito de sociedades tradicionales a modernas; no sólo desde el punto de vista de la capacitación de recursos para la producción de los servicios, sino en la formación de valores y pautas de comportamiento y de consumo adecuadas al estilo de desarrollo que se proponía como arquetipo: sociedades de base industrial y con servicios sofisticados, ancladas en regímenes democráticos estables y con soportes culturales universalistas. A ello se añadía una percepción sobre la importancia de amplificar el mercado interno y extender la plataforma de consumo mediante la creación de empleos, el fomento a la inversión productiva y la atracción de capitales foráneos. Desde este punto de vista, la educación superior era percibida como indispensable para adelantar en el objetivo de cambio cultural y en la construcción del proyecto modernizador.

En el periodo que estamos comentando, la pauta de expansión universitaria fue acelerada, y en cierto modo también repentina. Las universidades nacionales, por lo común encontraron dificultades para asimilarse a la pauta de cambio que se les exigía. Uno de los retos principales fue la necesidad de habilitar profesores al ritmo de la expansión, así como definir, sobre la marcha, reformas y nuevas orientaciones en el plano de la oferta universitaria. Con todo, es indudable que en la década de los sesenta la fisonomía de la enseñanza superior latinoamericana cambió profundamente, al tomar cuerpo un modelo de universidad de masas (Trow, 1974)¹ en contraposición a la enseñanza superior para las élites que hasta entonces prevalecía. Algunos de los principales rasgos que asumió ese modelo son los que a continuación se describen.

a) Crecimiento con mínima movilidad de la estructura profesional. La expansión se concretó sin modificar en esencia la distribución de la matrícula

¹ Se utiliza en este trabajo el término “universidad de masas” en su dimensión exclusivamente sociológica, es decir como modelo que se reconoce alternativo, en forma y función, al de “universidad de élites”. En el conocido trabajo de M. Trow (1974) se ofrece una definición operacional del término, que se basa en el nivel de cobertura social que alcanzan los sistemas de enseñanza superior, de manera que se califican como “de masas” aquellas estructuras que sobrepasan el 25% de la demanda potencial. Sin embargo, el planteamiento cuantitativo de Trow resulta problemático toda vez que hace abstracción de la diversidad de tamaños poblacionales entre las naciones.

por áreas de conocimiento y por carreras, o visto en otra perspectiva, sin alteraciones drásticas de la oferta universitaria. Las profesiones liberales clásicas, como medicina, abogacía y contaduría, mantuvieron una posición líder entre las preferencias vocacionales. De la misma manera, el modelo académico de la universidad como fusión de escuelas profesionales mantuvo vigencia. Se conservó la jerarquía de la enseñanza profesional liberal versus la formación tecnológica, a pesar de los intentos por impulsar esta última. A pesar de las tendencias que hacían sobrevivir la estructura tradicional, poco a poco las profesiones universitarias fueron sub-especializándose: así en áreas tales como la medicina y las ingenierías comenzaron a proliferar especialidades en campos de aplicación cada vez más acotados, encontrándose de ese modo una solución de compromiso entre la demanda que continuaba optando por las carreras de siempre, y la necesidad de diversificar la oferta en consonancia con las tendencias hacia la diversificación que las propias disciplinas estaban desarrollando.

b) Hipertrofia de la función docente. Salvo contadas excepciones el crecimiento universitario se verificó sobre la base de expandir la función de enseñanza de las instituciones. Quizás no podía haber sido de otra forma al tomar en cuenta las presiones que la decisión gubernamental de extender la cobertura representaba para los sistemas. El hecho es que las funciones de investigación científica, difusión cultural y extensión universitaria ocuparon, en el cuadro de conjunto, un papel subordinado o marginal, cuando no meramente ornamental. Además, fue necesario establecer nuevas figuras académicas, tales como el profesorado de dedicación exclusiva a la enseñanza, y sistemas jerarquizados de cátedras con titulares, adjuntos, ayudantes y responsables de trabajos prácticos. Es importante reconocer, no obstante, que sobre la base de esta concentración académica se desarrollarían condiciones de posibilidad para la posterior implantación de estructuras de investigación científica en el seno de las instituciones.

c) Racionalización burocrática de la organización de la enseñanza superior. Este rasgo apunta a la creación o reforzamiento de instancias de control dentro de las estructuras de enseñanza superior, es decir, aquellas encargadas de las funciones de planeación, asignación de presupuestos, fiscalización de gastos, y en general organizar la distribución de las entidades de enseñanza superior en el territorio, así como el impulso a ciertas modalidades educativas, como por ejemplo las enseñanzas tecnológicas, industriales o agropecuarias de nivel superior. Otro aspecto de este proceso de racionalización corresponde al plano normativo, es decir, a la expedición central de normas y lineamientos operativos, así como de planes y programas de carácter nacional; en el mismo sentido, cabe añadir la implantación, en algunos casos, de sistemas de selección de aspirantes sobre la base de exámenes de carácter vestibular administrados por instancias centrales. El trasfondo de este proceso era sin duda la conformación de sistemas nacionales de enseñanza superior operados por el Estado, ante lo cual el reto era lograr un balance

adecuado entre la condición de autonomía de las universidades nacionales, rasgo generalizado en la región, y las necesidades del Estado en materia de organización y administración de la estructura educativa global (Clark, 1972; Clarke, 1984; Neave, 1982).²

d) Centralismo. En la mayoría de los países se preservó el carácter metropolitano de las universidades, a pesar de la retórica en favor de la descentralización de los servicios públicos propia de los regímenes desarrollistas. Según datos del *Censo Universitario* de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), en 1970 más del 80% del estudiantado universitario latinoamericano se concentraba en las capitales nacionales, y el resto en conglomerados urbanos importantes como Sao Paulo y Río de Janeiro en Brasil, Guadalajara y Monterrey en México, Rosario y Mendoza en Argentina. No obstante, se inició la tendencia de localizar instituciones tecnológicas superiores en el interior de los países, próximas a las principales concentraciones industriales.

e) Privatización incipiente. Aunque tomada en su conjunto la expansión universitaria fue un proceso respaldado por iniciativas y planes de desarrollo gubernamentales, la enseñanza superior privada consolidó su presencia en los sistemas universitarios de la región. En la matrícula superior latinoamericana de 1960, sólo el 16.4% correspondía a establecimientos privados, mientras que en 1970 la proporción superaba el 30%, lo que representó un crecimiento de casi cinco veces en sólo una década. En los sesenta únicamente Brasil y Colombia contaban con una matrícula privada superior al 40% del total. El conjunto mayor de países, en una lista que incluye a Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Uruguay no tenían educación universitaria privada, y el resto contaba con tasas de matrícula inferiores a 20%. Hacia 1970 la lista de países sin universidades privadas se había reducido a sólo tres: Costa Rica, Cuba y Uruguay (García Guadilla, 1988; Levy, 1994).

j) Incremento de la cobertura social. La oferta de un número muy significativo de nuevas plazas escolares implicó la modificación, en algunos aspectos, de la función social elitista de la universidad latinoamericana al convertirla en un espacio más eficiente de promoción de movilidad. En 1960 las instituciones de enseñanza superior en América Latina recibían aproximadamente al 3% de los jóvenes del grupo de edad relevante (entre 18 y 23 años, por lo general); en 1970 la proporción se había más que duplicado en la región, y en algunos casos el crecimiento fue verdaderamente dramático: Brasil pasó de una tasa de cobertura social de 1.5% en 1960 a 5.1% en 1970, Ecuador registro una variación positiva del 2.5% al 7.5% en el mismo periodo, Costa Rica de 4.6% a 10.5%, Venezuela de 4.5% a 11%, Dominicana de 1.3% a

² Estos autores tratan el tema del desarrollo organizacional de las universidades en la perspectiva de la tensión autonomía versus control gubernamental.

6.3% y México de 2.5% a 6% (UNESCO, 1987). Varios autores coinciden en señalar que la masificación universitaria incorporó a grupos sociales que hasta ese momento estaban al margen de las oportunidades de la educación superior, en particular el grueso de la clase media urbana y una porción del proletariado de las ciudades capitales (Padua, 1981; Graciarena, 1982; Rama, 1983; Tedesco, 1983). Al mismo tiempo se inició la equiparación de las oportunidades educativas por sexo: en el periodo la composición del estudiantado universitario pasó de aproximadamente 25% de mujeres en 1960 a un 35% en 1970. El acceso a las universidades de grupos y sectores que hasta ese momento habían permanecido al margen de las oportunidades de educación superior se tradujo en una demanda social creciente, esto es, una presión sobre el Estado para que ampliara las opciones y canalizara fondos gubernamentales a la educación superior. Como comenta Brunner, la presión fue, en efecto, general y no respondió a requerimientos provenientes de la economía y el mercado, sino más bien fue una movilización “contra el mercado”, asociada con la difusión del status profesional entre las capas superiores de la clase media (Brunner, 1984).

g) Politización. La ampliación de la oferta de educación superior en la región, así como la conformación de un estudiantado socialmente heterogéneo, fueron factores que propiciaron que el ámbito universitario se constituyese en arena para la manifestación del conflicto antiautoritario que enfrascó a la generación de los sesenta. El impacto de los movimientos estudiantiles de la década sobre el proceso de innovación universitaria, que venía verificándose desde años atrás, consistió en la aceleración de las políticas de reforma institucional, en la incorporación de las demandas de democratización de las oportunidades educativas y en la adaptación de algunas de las fórmulas del discurso radical surgido en el seno de los movimientos estudiantiles. En casi todas partes, el movimiento estudiantil rebasó los confines del campus universitario y sus demandas tendieron a extremarse al postular el imperativo de una transformación social radical. En ese terreno, el movimiento fue derrotado por las fuerzas represivas gubernamentales; a pesar de ello, la forma y el contenido de las reformas universitarias que se registraron durante la década posterior resultan ininteligibles si se omite la referencia al 68.

La transformación cuantitativa y cualitativa de la universidad requirió de una inversión económica sin precedentes. Como ya se indicó, esto fue posible a través de la reestructuración del financiamiento estatal al sector educativo, con preferencia al nivel superior de enseñanza. Pero además, las innovaciones universitarias se respaldaron en la afluencia del crédito externo a través de programas internacionales orientados ex profeso al fortalecimiento de la enseñanza superior. En este aspecto destaca la acción del Banco Interamericano de Desarrollo, fundado a principios de la década de los sesenta, que a partir de 1962 inició una política de financiamiento a la enseñanza superior a través del patrocinio de proyectos de innovación y modernización. La asistencia financiera del BID se complementó con aportaciones nacionales y con otros

financiamientos aportados por agencias internacionales de fomento educativo. En el periodo la participación directa o indirecta del BID representó más de 400 millones de dólares (Herrera, 1980).

Asimismo en este marco se desarrolló un conjunto de esfuerzos enfocados a la planeación regional de la enseñanza superior. A principios de la década, la UNESCO y la Organización de Estados Americanos (OEA) apoyada en la Alianza para el Progreso (ALPRO), favorecieron la realización de diagnósticos y propuestas de desarrollo sobre la base de la planificación educativa (Moncada, 1982; Mignone, 1988).

En la coyuntura también es destacable la formación de un consenso político en torno a la prioridad del desarrollo del nivel de enseñanza superior, que se explica por la confluencia de varios elementos. En primer término, la aceptación de los postulados programáticos de las teorías de la modernización (Weiner, 1966; Inkeles y Holstinger, 1974) y del capital humano (Schultz, 1961; Becker, 1964), que preconizaban, respectivamente, la función estratégica de un sector de cuadros de alta especialización como condición del progreso técnico, y la rentabilidad económica de la inversión pública en enseñanza superior. Estas tesis habían tenido una gran influencia en la renovación educativa que se vivió en los primeros años sesenta en los países desarrollados y fueron prontamente adoptadas por los planificadores latinoamericanos. En segundo término, los grupos sociales con mayor capacidad de presión. Influencia política y negociación, esto es, los sectores de la burguesía moderna, las clases medias urbanas y los intelectuales, enfocaron sus demandas en la misma dirección, es decir, en favor de la ampliación de oportunidades educativas superiores. En tercer lugar, las agencias internacionales de fomento y desarrollo adoptaron estos criterios en su política de asignación de créditos al sector (Solari, 1977).

En síntesis, el cambio que se registra en la enseñanza superior latinoamericana en la década de los sesenta está marcado, por una parte, por decisiones gubernamentales de expansión y control sobre la base de programas de desarrollo social, que permitieron la consolidación de una infraestructura material y de recursos humanos suficiente para posibilitar el crecimiento de recursos humanos suficiente para posibilitar el crecimiento del sistema como tal; por otra parte, en la búsqueda de alternativas para actualizar la enseñanza superior con el propósito de brindar respuesta a demandas sociales, que veían en el acceso a la universidad el canal de movilidad social por excelencia; por último, el proyecto de modernización universitaria de los sesenta guardó, en su diseño y movilización, un estrecho nexo con los propósitos de modernización económica y política sustentados por los regímenes desarrollistas.

La universidad de los setenta. Consolidación y crisis de la universidad de masas

Las transformaciones que registraron los sistemas universitarios latinoamericanos durante los setenta sucedieron en un contexto económico y político de particular complejidad. En primer término continuó la tendencia de crecimiento del PIB iniciada la década anterior, en parte gracias a la “petrolización” de algunas economías latinoamericanas como México y Venezuela, en parte por la estabilización relativa del sector de producción manufacturero, como en Brasil y Argentina, pero sobre todo, en virtud de la afluencia de una muy amplia corriente de créditos proveniente del capitalismo desarrollado a través de las principales agencias financieras internacionales. Debe hacerse notar que la estrategia de crecimiento a través de la deuda externa se había iniciado desde la década anterior, no obstante en los sesenta, los créditos se enfocaban principalmente al sostenimiento de propuestas de desarrollo social, en sectores como la educación, la salud y la vivienda; mientras que durante los setenta, los créditos se orientaron a la capitalización de los sectores productivo y, sobre todo, financiero, en ambos casos a través de los gobiernos nacionales.

El endeudamiento aparecía en ese momento como una estrategia de capitalización viable en vista del rendimiento de los nuevos recursos para economías en crecimiento, con expectativas favorables de recuperación en el corto plazo y tasas de interés atractivas. Las crisis de los precios del petróleo en el mercado internacional, así como la recesión global y la consiguiente elevación de las tasas de interés, cambiarían el panorama radicalmente. Las principales economías de la región (Brasil, México y Argentina) tuvieron que enfrentar los efectos de la recesión en condiciones de endeudamiento extremo, lo que provocó el debilitamiento de sus respectivos sectores financieros y la imposibilidad de controlar los fenómenos convergentes de devaluación e inflación; esta crisis se generalizaría en toda la región latinoamericana desde los primeros años de los ochenta.³

De hecho, la solución del endeudamiento solamente había postergado la crisis del modelo económico desarrollista, que mostraba síntomas de deterioro desde la década de los sesenta debido a la excesiva dependencia del mercado interno para la realización del producto y, recíprocamente, ante la imposibilidad de colocar mercancías en el circuito internacional.

La otra falla importante del modelo recalca en el mercado de empleo, por la incapacidad de generar puestos de trabajo fuera del sector moderno,

³ A lo largo de los setenta, la deuda externa latinoamericana se cuadruplicó. Al final del periodo había alcanzado la cifra de 280 mmd y Brasil y México aparecían en las posiciones primera y segunda de los países endeudados del Tercer Mundo. Véase al respecto Lustig (1995).

presionando con ello la aparición de los fenómenos de desempleo rural y urbano, subempleo y marginalidad.⁴

Si bien la crisis del modelo desarrollista., y su reemplazo por la estrategia de crecimiento a través de deuda, es un primer rasgo que caracteriza la década de los setenta, el segundo es sin duda la generalización del militarismo como forma hegemónica de régimen en la región latinoamericana. La escalada militarista de los setenta respondió a varios factores de coyuntura, entre los que cabe destacar el desgaste y aun el fracaso de las fórmulas desarrollistas y sus efectos de marginación en amplias capas sociales (Lynn, 1995)⁵ la irrupción desde finales de los sesenta de grupos y movimientos de izquierda en abierta confrontación con los regímenes de la época, cuyo combate movilizó a las fuerzas armadas (Stavenhagen, 1995);⁶ el respaldo de la potencia continental a los sectores conservadores y a los militares, entre otros aspectos. El hecho es que la fórmula del autoritarismo burocrático de Estado, para usar la expresión clásica de O'Donnell, conformó en su articulación regional una nueva hegemonía política en el subcontinente.

Las transformaciones de la enseñanza superior latinoamericana en los setenta fueron ciertamente acotadas por las características económicas y políticas de la crisis desarrollista. Por una parte, la afluencia de divisas provenientes de los programas de crédito exterior permitió continuar y aun acelerar la expansión iniciada en el decenio antecedente; por la otra, la generalización del militarismo impidió que los proyectos de desarrollo universitario alcanzaran plena concreción y en algunos casos se observaron retrocesos y cambios de orientación fundamentales.

En efecto, un primer rasgo que destaca en el análisis de las transformaciones es la intensidad de la tendencia de crecimiento. El valor de incremento anual de la matrícula superior latinoamericana en los setenta es de 11.3% y del primer quinquenio de casi 15%. Estas cifras representan las tasas de crecimiento regional más elevadas en el plano mundial dentro del periodo de referencia. Sin embargo, al observar la pauta de crecimiento caso por caso hay evidentes variaciones según las diferentes realidades nacionales. Por ejemplo, en los casos de México y Venezuela la matrícula se triplicó por efecto de una

⁴ Véase la influyente obra de Cardoso y Falleto (1969) en que la crítica a las fallas del desarrollismo dan lugar a la propuesta analítica de la teoría de la dependencia. Véase también el trabajo de Sunkel (1995) que sintetiza tanto la problemática del momento como las vertientes de crítica que tuvieron lugar en la misma coyuntura.

⁵ Algunos analistas, como Cardoso y O'Donnell, hacían notar que la propia estructuración desarrollista al depender del capital y tecnología extranjeros, obligaría a la depresión de los salarios; y al marginar a los sectores sociales ajenos a la pauta de modernización, conducía a fórmulas de Estado autoritario, regido por militares profesionales y/o por tecnócratas.

⁶ Stavenhagen (1995) hace notar que los regímenes militares que se enseñorearon en América Latina en los setenta fueron la respuesta de la burguesía dominante a las luchas sociales que se extendieron por el continente y a la incapacidad de los gobiernos civiles para hacerles frente.

gran expansión del sistema de enseñanza superior público. En Brasil y en Colombia se advierte el mismo fenómeno expansivo, pero en estos casos debido a la dinámica del segmento privado.

En Argentina y Chile la década se inició con una fuerte tendencia de crecimiento, que permitió duplicar el sistema en los primeros años, pero durante la segunda mitad del decenio los incrementos fueron mínimos por efecto de las políticas de restricción educativa prohijadas por las juntas militares, así como por la intervención autoritaria sobre las universidades, situación que compartió Uruguay en que el crecimiento neto de la matrícula en la década fue prácticamente anulado (Rama, 1984)⁷ En la primera mitad de la década es también notable en la región el experimento de nuevas fórmulas de organización universitaria, en particular la implantación de sistemas departamentales o divisionales, unidades de investigación-docencia, sistemas modulares, etc. que buscaban renovar la fórmula clásica basada en facultades y escuelas (Favero, 1994).⁸ En este mismo plano, es decir, en la reforma basada en innovaciones del esquema de organización y gestión académica, cabe situar las iniciativas de planeación central impulsadas en el periodo. A diferencia de los años sesenta, en que la planeación universitaria fue comandada por propuestas indicativas generadas en organismos de carácter regional como la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), en los setenta se insistió en la articulación de fórmulas de planeación de carácter sistémico y nacional, por lo general en planes nacionales de desarrollo educativo.

Pero quizá los cambios de mayor trascendencia en la década fueron aquellos que se realizaron con las pautas de diversificación y diferenciación de las modalidades de enseñanza superior. El rápido crecimiento del sistema en su conjunto había configurado una estructura de enseñanza superior más balanceada, sesgada del lado de las profesiones tradicionales y en exceso concentrada en las principales ciudades de la región. Por ello, los operadores de la planificación central dieron especial atención a las opciones de diversificación y diferenciación mediante un cierto repertorio de políticas, instrumentos y acciones.

A la vista de la creciente demanda de enseñanza superior inspirada por recomendaciones de las agencias internacionales de fomento se verificó en los años setenta en América Latina, la implantación de modalidades de enseñanza media superior tecnológica con la doble misión de aliviar la presión de la

⁷ El régimen militar se instauró en 1973 en Chile y Uruguay y en 1976 en Argentina. En los tres casos el poder emergente desarrolló políticas intervencionistas sobre las universidades, así como acciones de restricción del acceso. En Chile y Argentina se desplegaron, además, regulaciones favorables a la inversión pública en este sector, tanto en forma explícita como por efecto de la limitación del gasto público educativo.

⁸ Es interesante notar que, a pesar de los intentos reformistas en estas direcciones, abundan los ejemplos de recuperación de los esquemas más tradicionales. Véanse los comentarios del autor citado para el caso brasileño.

demanda social sobre las universidades y de calificar fuerza de trabajo joven para emplearse en las ramas modernas de la industria, los servicios y el sector agropecuario.

Algunas de estas nuevas modalidades se plantearon con ofertas curriculares de formación polivalente, es decir, con salidas al mercado de trabajo o la prosecución de estudios universitarios, y otras de tipo terminal encaminadas a la aplicación inmediata. De esta manera, en prácticamente la totalidad de los países de la región se experimentaron opciones de formación tecnológica intermedia (Ramos, 1984)⁹ y, en algunos casos, entre los que cabe destacar la estrategia de México, se buscó expandir la enseñanza superior tecnológica sobre la base de un sistema articulado de instituciones distribuidas en el territorio nacional. No obstante la diversificación de la oferta en esta dirección, al término de la década más de la mitad de la matrícula total de la región continuaba agrupada en sólo diez carreras y cerca de una cuarta parte en las disciplinas de medicina y derecho (UDUAL, 1983).¹⁰

Otro fenómeno propio de la década consistió en la expansión de los posgrados, situación especialmente relevante en el caso brasileño, donde la reforma de 1968 establecía como prioridad que las universidades federales desplegasen iniciativas favorables al desarrollo de este ciclo; también es el caso de México que durante esa década logró consolidar este nivel en las principales universidades públicas del país.

Por otra parte, la enseñanza superior de carácter privado incrementó su presencia en la región y siguió asimismo pautas de especialización y diferenciación. El modelo católico (se sigue la clasificación de Levy, 1986), logró consolidarse en aquellos países en que esta modalidad había sentado tradición y también en aquellos en que la participación de la iglesia católica jugaba un papel político relevante (Chile, Bolivia, República Dominicana); el modelo secular de élite, que se caracteriza por ofrecer una alternativa de educación de calidad orientada a las clases altas urbanas, tendió al crecimiento y consolidación en los casos de México y Venezuela. Por último, el modelo de absorción de la demanda, que se distingue por ofrecer educación superior a los estudiantes que no logran acceder a la universidad pública ni pagar la privada de élite, registró un auge en aquellos países que contuvieron la expansión del sector público, en concreto Colombia, Brasil, Chile y Argentina.

Al final de los setenta también se generalizaron las modalidades de universidad abierta y educación a distancia como opciones que ofrecían la

⁹ En Colombia, hacia el final de la década de los setenta, cerca del 15% de la matrícula superior se concentraba en instituciones de tipo tecnológico. Aunque esta proporción incluye la inscripción en instituciones de nivel superior y de nivel intermedio profesional.

¹⁰ Además, casi el 60% del total de establecimientos de enseñanza superior en la región ofrecían estudios en diez carreras o menos y sólo una quinta parte del total de instituciones contaban con más de veinte carreras.

posibilidad de sostener la expansión sin necesidad de invertir en planta física. Fueron múltiples las experiencias en esta modalidad, algunas de las más significativas corresponden a los casos de Costa Rica y Venezuela (Albornoz, 1986).

Por último, como efecto de la recesión del crecimiento que se advierte al término del decenio, varios sistemas universitarios optaron por la implantación o renovación de sistemas de selección de la matrícula. Por lo común la tendencia fue implantar un examen general de ingreso (Brasil, Argentina, Colombia y Chile, por ejemplo), aunque también cabe citar los casos de políticas de admisión o *numerus clausus* determinadas de manera autónoma por las universidades, como en los casos de México y Costa Rica.

De cualquier manera, la expansión de los años setenta es el rasgo más notable de la transformación. En conjunto, el sistema latinoamericano de enseñanza superior pasó de una matrícula de menos de tres millones de estudiantes a una cifra superior a seis millones y con una cobertura del grupo de edad relevante superior al diez por ciento, según datos del Anuario Estadístico de la UNESCO, edición 1982. Los casos en que la matrícula creció más de tres veces son de particular relevancia: México pasó de 250 mil a casi 900 mil estudiantes; Brasil sumó casi un millón de nuevos ingresos en la década; Colombia, Perú y Chile triplicaron sus matrículas de 100 mil a 300 mil estudiantes aproximadamente, y Cuba multiplicó por cinco la cifra de estudiantes registrados en 1970.

Sin embargo, al final de la década comenzaron a surgir algunos límites a la estrategia expansiva. Así las críticas sobre la calidad de la formación universitaria, en especial de la opción pública, la imposibilidad de proyectar eficientemente al mercado de trabajo a los egresados de las universidades, las dificultades para desarrollar un buen balance entre las funciones de enseñanza e investigación, en condiciones en que se empleó a la mayoría de los cuadros académicos para atender la formación de licenciatura, fueron diagnosticados como elementos de la crisis del modelo de universidad de masas.

Transformaciones en el marco de la transición compleja

El periodo que se abre con los primeros años ochenta ha sido denominado por diferentes analistas como una fase de transiciones múltiples. La economía latinoamericana entró en una larga etapa de recesión -la década perdida para el desarrollo- cuyo enfrentamiento a través de programas de ajuste estructural obstaculizó la posibilidad de una efectiva recuperación del crecimiento con atención a las demandas de la sociedad. En contraposición a esta tendencia, aunque en parte explicada por ella, los países de la región transitaron de regímenes autoritarios a formas de poder civil más o menos democráticas. La simultaneidad de estas transiciones hizo sentir su peso en todos los ámbitos de la sociedad: y por supuesto las instituciones universitarias resultaron afectadas

o apoyadas, según las circunstancias, por las opciones de política pública asumidas en cada caso.

La universidad de los ochenta. Reestructuración del sistema

En la primera mitad de los ochenta estalló la crisis de la deuda externa latinoamericana. El incremento de las tasas de interés sobre el valor del débito, la reducción de los precios de las materias primas y la retracción de la inversión productiva constelaron un panorama negativo en la dinámica de la economía latinoamericana que gravitaba en torno del acceso al mercado de crédito internacional y la venta de energéticos. Estas circunstancias auspiciaron intensamente fenómenos de fuga de capitales, devaluación e inflación que muy pronto hicieron inviable el modelo de crecimiento gestado en la década anterior, llevando prácticamente a la quiebra a los sectores productivos y financieros vinculados con el exterior y deprimiendo a fondo la economía interna. No obstante que el factor que precipitó la crisis económica de los ochenta fue, sin duda, el repentino cambio de condiciones en que se movilizaba el sector financiero, debe advertirse que dicha crisis expresó también el agotamiento de las estrategias de crecimiento (desarrollo industrial endógeno y endeudamiento) que se había adoptado en los países de la región y particularmente su desfase con los cambios estructurales que estaban teniendo lugar en las economías desarrolladas.¹¹

En estas circunstancias, los programas de desarrollo nacionales se orientaron fundamentalmente al enfrentamiento de la crisis y a la búsqueda de fórmulas para la recuperación del crecimiento. El combate de la crisis se inició con planes de choque heterodoxos (Perú, Argentina, Brasil), pero su fugaz eficacia llevó a la adopción de las estrategias neoliberales recetadas por el Fondo Monetario Internacional a través de los programas estructurales de ajuste. Como primera medida se impusieron restricciones a la inversión pública, racionalización del empleo burocrático y del gasto social, así como la implantación de mayores controles fiscales. En contextos autoritarios, la adopción de estas medidas ocasionó un fuerte desgaste en la de por sí débil legitimidad de los gobiernos de facto (Bitar, 1991; Franco, 1991; Maira, 1991; Paramio, 1991)¹² de manera que la crisis revirtió contra los regímenes militares que hegemonizaban el poder en el Cono Sur latinoamericano (Garretón, 1986; Rouquié, 1985),¹³ y en otras zonas de América Latina,¹⁴ de suerte que las

¹¹ La idea de “globalización” para expresar la mutación finisecular del modo de producción capitalista a través del establecimiento de redes comerciales, financieras e industriales de alcance mundial, resume grosso modo el sentido de estos cambios. Véase al respecto el conocido trabajo de Reich (1991).

¹² Sobre las relaciones entre economía y política en la fase de transición véanse los autores mencionados.

¹³ Según M. Garretón (1984) las dictaduras militares de la región (el Estado de compromiso) tuvieron que dejar el poder principalmente ante la incapacidad de resolver la crisis económica.

dictaduras en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile cedieron paso a gobiernos de transición abriendo la posibilidad de participación política a formaciones partidistas. Al mismo tiempo, en la región centroamericana se impulsó una tendencia de pacificación que culminó con el retorno de los civiles al gobierno.

Desde luego que la crisis económica no fue el único factor que gravitó en la reconfiguración del escenario político latinoamericano; no debe dejarse de lado el peso de la recomposición global de fuerzas que se estructuró al final del decenio de los ochenta. En este contexto, el respaldo que las potencias occidentales brindaban a las dictaduras latinoamericanas fue perdiendo vigor en términos económicos y políticos en el curso de la década, con lo cual los militares de la región fueron progresivamente orillados al aislamiento internacional.

A pesar de haber aplicado con docilidad los programas del Fondo Monetario Internacional, los gobiernos autoritarios fueron incapaces de concretar los pactos sociales requeridos para romper el *impasse* de la crisis. Tanto los sectores empresariales como las clases medias y los sectores populares, manifestaron oposición a los programas de ajuste a través de variadas formas de resistencia; pero lo decisivo en el desgaste de la capacidad de gobierno fue la ausencia de espacios de negociación política (internos y externos) para establecer compromisos activos entre los actores; de esta manera, un estado de anomia social e ingobernabilidad precedió a la crisis del autoritarismo latinoamericano.

Dadas estas circunstancias, las universidades latinoamericanas se vieron sujetas al accionar de fuerzas y demandas contrapuestas. Por un lado la crisis económica y los subsiguientes programas de ajuste coartaron las posibilidades de un financiamiento público extensivo, pero por otro, la restauración democrática abrió espacio a la recuperación de las instituciones universitarias por parte de las comunidades académicas, al mismo tiempo que suscitó nuevas expectativas sociales, en particular en aquellos casos en que el régimen autoritario respectivo había golpeado con rudeza al sector universitario. De esta manera, en Argentina y Uruguay la ampliación de la oferta de educación superior fue considerada como una prioridad dentro de la oferta política de los nuevos gobiernos, y a través de medidas de acceso irrestricto, en muy corto plazo la cifra de estudiantes se multiplicó hasta niveles sin precedente. En el caso de Argentina se pasó de una matrícula de medio millón de estudiantes en 1983 a más de un millón al final de la década, y en Uruguay de 30 mil a 90 mil

A. Rouquié (1985), por su parte, insiste en agregar al factor económico la ineficiencia de los militares para constituirse, en las circunstancias soñadas, como una organización política viable.

¹⁴ La ola democratizadora se inició con la victoria sandinista en Nicaragua en 1978 y continuó en Ecuador (1979), Perú (1980), Honduras (1982), Bolivia (1982), Argentina (1983), El Salvador (1984), Uruguay (1985), Brasil (1985), Guatemala (1986), Paraguay (1989) y Chile (1991).

alumnos en el mismo periodo, con lo cual se alcanzaron proporciones de cobertura de la demanda potencial similares a las de los países europeos, es decir en torno del 40%. En este mismo esquema cabe citar el caso de Bolivia que entre 1982 y 1990 pasó de una matrícula de 60 mil a más de 100 mil inscritos.

Otros casos en que se logró mantener o incrementar la tasa de crecimiento de los setenta son Colombia, Perú y Chile, y en menor medida Venezuela, pero a diferencia de los anteriores, la expansión se explica casi exclusivamente por la liberalización de la enseñanza superior en el segmento privado.

En el otro extremo cabe recoger los casos en que las restricciones de gasto público en el ramo educativo superior implicaron un crecimiento discreto, casi estacionario en comparación con el impulso de los periodos antecedentes. Así, en México y Brasil se mantuvieron tasas de crecimiento entre 1% y 2% anual, lo que contrasta sobremanera con los niveles de 10% de los años sesenta y setenta.

Así pues, aunque los procesos de crisis económica y transición democrática alcanzaron perfiles regionales, los datos diferenciales de crecimiento de la matrícula superior en los ochenta hablan, nuevamente de una cierta heterogeneidad en las estrategias para el desarrollo de la enseñanza universitaria en Latinoamérica dentro del nuevo escenario, no obstante lo cual algunos rasgos se dibujan como tendencias convergentes, en particular aquellos que atañen a la gestión del sistema como tal.

Durante los años ochenta, y en mayor medida en la década subsiguiente, la contracción económica general —que se tradujo en reducciones importantes del gasto público destinado a programas sociales— así como las pautas neoliberales que ordenaron el enfrentamiento de la crisis, repercutieron en los sistemas de enseñanza superior dando lugar a una serie de tendencias disruptivas del casi monopolio que el Estado ejercía sobre la oferta universitaria. En este contexto, las dificultades para proseguir el ritmo de crecimiento que exigía la demanda se enfrentaron a través de la liberalización del “mercado” de los estudios superiores, al permitir que la iniciativa privada ampliara su participación en el sector. Este fenómeno ocurrió en forma concomitante a los procesos en curso de especialización y diversificación, dentro de los sistemas de enseñanza superior, de modo que:

- a) En algunos casos la especialización ocurrió mediante el fortalecimiento de determinados grupos de carreras o áreas dentro de las propias universidades o vía la creación de establecimientos con una oferta educativa precisa. Con esta pauta de desarrollo, los sistemas educativos superiores tendieron a diferenciarse internamente a través de su oferta disciplinaria: escuelas de ingeniería y tecnologías; institutos

superiores de enseñanza normal,¹⁵ establecimientos especializados en disciplinas de la salud, escuelas superiores de comercio, administración y negocios, entre otras, e incluso por rama de actividad profesional específica: escuelas superiores militares, de enfermería, de informática, etcétera.

b) Del mismo modo, algunos establecimientos universitarios privados tendieron a especializar su oferta (o fueron creados a tal efecto) bajo la forma de escuelas de élite en el doble sentido de la expresión: con enseñanza de calidad y adecuada a los requerimientos del sector moderno de la economía, y como un hábitat social propicio para la toma de contactos útiles en el futuro profesional.

c) Asimismo se afianzó el denominado “tercer sector”, esto es, el conglomerado de escuelas superiores orientadas a satisfacer la demanda que las universidades públicas no estaban en condiciones de absorber (por problemas de cupo) o que no podían solventar los costos del segmento privado elitista. En general se trata de establecimientos con una infraestructura de recursos materiales y humanos más bien precaria y que tienden a ofrecer unas cuantas carreras, específicamente aquellas que requieren de poca inversión para su instalación y que están directamente orientadas al empleo asalariado como servicios profesionales (contabilidad, publicidad e informática, principalmente). Durante los años ochenta y noventa proliferaron estos establecimientos con mínima supervisión y evaluación por parte de las instancias educativas gubernamentales.

Además de la reestructuración derivada de los procesos de diversificación, especialización y segmentación social de las universidades, una de las transformaciones más distintivas del periodo tuvo lugar en el plano de la cultura organizacional, cuyo rasgo central está representado por el pasaje de las formas convencionales de planeación por objetivos, hacia fórmulas de programación fundadas en evaluaciones ex-post. Paulatinamente la “cultura de la evaluación” se fue adueñando del espacio en que opera la gestión de las universidades. En la década de los noventa los procesos de evaluación llegarían a desempeñar un papel de primer orden en la promoción de niveles de desempeño y productividad considerados como deseables, y se aplicaría tanto a los establecimientos y programas como a las distintas comunidades que conducen y participan en la vida universitaria. La evaluación cobró este sentido al ser vinculada con los procesos de asignación presupuestal en sus varios

¹⁵ Por ejemplo la Universidad Pedagógica Nacional en México.

niveles: asignación de fondos para las instituciones, los proyectos y programas, las becas, incentivos y salarios, entre otros (Brunner, 1993).¹⁶

A través de una reforma de gran alcance, la educación superior chilena marcó pauta en el camino que seguirían, posteriormente, los sistemas universitarios de la región latinoamericana. La reforma de 1981, todavía bajo el régimen de Pinochet, tuvo como pivote la diversificación y diferenciación de las entidades de enseñanza postsecundaria (universidades, institutos profesionales y centros de capacitación), la apertura de posibilidades para que la empresa privada ofreciera opciones de enseñanza superior, y en general el acotamiento de la participación del Estado en el financiamiento de las instituciones públicas. Al final de la década, y como efecto de estas medidas, la mitad de la matrícula total se concentraba en establecimientos privados (Brunner y Briones, 1992; Wolff y Albrecht, 1992).¹⁷ La diferenciación intrasistémica, acentuada por el proceso de privatización, se desarrolló gradualmente a todo lo largo de la década, primero en Brasil y Chile, después en Venezuela y Colombia y, al final de la década, se manifestó como una pauta dominante (García Guadilla, 1988) que en los noventa sería adoptada por la mayor parte de los países de la región. No obstante que la liberalización de la oferta representó una significativa posibilidad para que los sistemas pudieran dar respuesta a las crecientes demandas de la juventud latinoamericana, pronto se advirtieron problemas de saturación, credencialismo y deficiencias en la calidad de la educación, por lo cual el tema del control de calidad (supervisión de establecimientos, rendimiento de cuentas, acreditación de egresados, entre otros) surgirá con toda insistencia desde el inicio de los años noventa.

En el plano de la relación entre oferta y demanda universitaria, la tendencia que se dibuja en los años ochenta corresponde a una mayor concentración en torno a las carreras asociadas al sector de los servicios y sobre las profesiones típicas del empleo asalariado. En contraposición, se advierte una tendencia negativa en el desarrollo de la matrícula de las profesiones liberales y las carreras de ciencia básica y ciencias sociales. En el área de carreras tecnológicas la pauta es muy similar: las preferencias se orientan hacia las áreas de tecnología “suave” (sobre todo ingeniería electrónica e informática) en desmedro de las tecnologías “duras” (civil, mecánica, eléctrica, etc.) y, del mismo modo, se abren paso planes de estudio en tecnologías de servicio (Rodríguez, 1995).¹⁸ Desde luego, este fenómeno, que Schugurensky (1998) describe como “vocacionalización” de las preferencias, sigue de cerca los procesos de cambio del modelo de desarrollo y las transiciones del mercado

¹⁶ Se discute con amplitud el tema de los vínculos entre evaluación y financiamiento. El autor subraya en ese trabajo el papel movilizador de esta relación dentro de las tendencias de cambio en las universidades de la región latinoamericana.

¹⁷ Estos autores analizan la reforma de la educación superior chilena.

¹⁸ Este autor hace una descripción más detallada de estos procesos de cambio.

laboral, en el cual la preeminencia de los servicios, o terciarización económica, denotan la significativa pérdida de presencia de los sectores primario e industrial en la estructura del producto interno bruto.

Sin embargo, simultáneamente a las preferencias vocacionales de los estudiantes se orientaban hacia la rentabilidad inmediata de la formación profesional en el mercado de trabajo, las universidades públicas fueron consolidando sus estructuras de investigación y posgrado (Kaplan, 1987).¹⁹ Parte de este fenómeno es explicable como una fructificación de los procesos de reforma académica emprendidos desde los años setenta, por la profesionalización académica y por el papel casi monopólico que desempeñan las universidades públicas latinoamericanas en los procesos de desarrollo científico de la región; pero además este proceso fue apoyado por la acción de organismos nacionales coordinadores y gestores de financiamientos a proyectos de ciencia y tecnología, y por un fenómeno coyuntural: el retorno de cuadros académicos exiliados durante el intervalo autoritario.

En suma, para las universidades latinoamericanas la década de los ochenta fue un escenario de intersección en que las presiones de la demanda social, las posibilidades abiertas por la democratización, las restricciones financieras planteadas por la reforma del Estado, y las señales indicadas por la transformación de la educación superior en el mundo desarrollado, modelaron un perfil de cambios donde sobresalen las tendencias de diferenciación de ofertas, multiplicación de funciones y tareas, redefinición de las relaciones Estado-universidad, y de replanteamiento de las relaciones universidad-sociedad.

La universidad de los noventa. Nuevos desafíos

El panorama económico y político latinoamericano de la década de los noventa puede ser caracterizado, por un lado, en función de la generalización regional de políticas de corte neoliberal pero, por otro, por un cierto desencanto y, por lo tanto, deslegitimación de esas fórmulas. Así, si en la primera mitad de la década los síntomas de recuperación macroeconómica alentaron expectativas de estabilización económica y política, en la segunda mitad se hizo evidente la vulnerabilidad de la estrategia adoptada ante las turbulencias del mercado financiero internacional. En este contexto, las preferencias electorales tendieron a variar, desde favorecer a las propuestas de modernización de corte abiertamente neoliberal hacia el voto en pro de ofertas centristas, generalmente de corte social demócrata, o bien hacia formaciones de derecha renovadas.

En efecto, entre 1990 y 1994 el conjunto de las economías latinoamericanas observó una tendencia de crecimiento del orden de 3.4%

¹⁹ La bibliografía sobre el proceso de consolidación de las estructuras de ciencia y tecnología en los países latinoamericanos a partir de la década de los ochenta es abundante. Un panorama general, desde la perspectiva sociopolítica del tema, puede verse en el autor citado.

anual, con un pico de 5.0% en 1994. En esa pauta de recuperación incidió de modo determinante la inversión extranjera en los mercados de valores, y también jugaron un papel las políticas de austeridad, ajuste y ahorro interno.

Nuevos créditos comenzaron a fluir a la región, aunque condicionados por la aplicación de programas de ajuste estructural (FMI y Banco Mundial). En algunos casos, entre los que cabe destacar el chileno, la recuperación hizo posible el reposicionamiento de los sectores productivos orientándolos a la exportación de básicos y manufacturas; en otros, las políticas de privatización de las empresas y sectores en manos del Estado trajeron consigo una activación de los flujos de circulante y de ahí la activación del mercado interno.

La aplicación de medidas estrictas para la estabilización de la inflación, la balanza de pagos y la paridad cambiaria con tribuyó a volver atractiva la zona para la inversión extranjera en las bolsas de valores; asimismo la liberalización arancelaria y, en general, de las regulaciones sobre la inversión directa, auspiciaron el ingreso de firmas internacionales en los mercados locales (bajo la forma de maquiladoras, filiales, alianzas, franquicias, etc.) con efectos positivos en el mercado de trabajo no especializado.

No obstante, y a raíz de la devaluación del peso mexicano en 1994, una nueva ola de inestabilidad acotó las posibilidades de recuperación. En la segunda mitad del decenio, sucesivas crisis de corto plazo han exhibido la volatilidad del capital financiero como motor del desarrollo económico de la región. Desde entonces, una “segunda generación” de reformas neoliberales, a la vez menos agresivas que los planes de choque pero con pretensiones de mayor cobertura en ámbitos como el laboral, el educativo, la producción y los servicios, comienza a tomar el lugar de los programas de ajuste.

Por otra parte, frente a los efectos de las crisis que genera la globalización de los circuitos financieros, los gobiernos latinoamericanos han optado por articular estructuras intrarregionales de cooperación. En el curso de la década la actividad en este campo ha sido especialmente notable; no sólo la iniciativa MERCOSUR ejemplifica este movimiento, sino también en él se encuadra la reactivación de ALADI y la formación de conglomerados regionales en Centroamérica, el área andina y la zona circuncaribe.

Este contexto de búsqueda de alternativas para la recuperación del desarrollo encuadra las transformaciones de los sistemas de educación superior en América Latina en los noventa. En parte, el periodo se significa por la consolidación de tendencias iniciadas en el decenio antecedente, pero también en buena medida por el replanteamiento de las soluciones experimentadas y la búsqueda de respuestas a los enormes desafíos que aparecen en el panorama.

En la definición de una nueva agenda de cambios, la presencia de organismos internacionales como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y, en el caso mexicano, la OCDE, ha jugado un papel sin duda importante. Más allá de los efectos objetivos que estén registrándose por efecto

de la aplicación de las recomendaciones de estos organismos, los cuales, dicho sea de paso, hace falta evaluar en sus dimensiones y alcances reales, parece apuntarse un nuevo patrón de convergencia de modelos de desarrollo universitario: el apuntalamiento del sector de formación tecnológica superior, la vinculación de las instituciones de enseñanza superior con empresas y gobierno, la participación cada vez más reducida del Estado en el patrocinio de las universidades públicas, la generalización de procesos de evaluación y rendición de cuentas, entre otros, son ejes de convergencia que articulan la transición en el plano regional.

A ello cabe añadir la reforma de las normas fundamentales sobre la educación superior en cada realidad nacional. En forma similar a la reforma chilena de 1980-81, en los noventa se han concretado cambios normativos fundamentales en los sistemas de Venezuela, Colombia, Bolivia y, más recientemente, en Argentina.²⁰

La pauta de privatización de la enseñanza superior ha alcanzado niveles muy notables en toda la región, y a un ritmo muy acelerado. En el transcurso de la década la proporción de estudiantes matriculados en universidades privadas pasó de un 30% a más del 45%, lo que hace suponer que en la frontera del 2000 la proporción de estudiantes en establecimientos privados sea equivalente a la de establecimientos públicos, lo que hará (y de hecho se está produciendo) que la región latinoamericana cuente con una de las mayores proporciones en el mundo de estudiantes universitarios dentro de la opción privada.

En complemento a esta pauta de privatización, las propias entidades públicas se han visto compelidas a diversificar sus fórmulas de financiamiento, bajo la hipótesis de corresponsabilidad con el Estado: cobro de cuotas de admisión y colegiaturas, venta de productos y servicios, vinculación con el aparato productivo, concurrencia sobre fondos concursables, entre otras, son fórmulas que ilustran esta tendencia.

Pero al mismo tiempo que las universidades comienzan a operar en un marco de recursos limitados, lo cual sin duda implica la ruptura de ciertas inercias y una más cuidadosa programación y distribución del gasto, encaran el desafío de cumplir un papel clave en la formación de sujetos y cuadros capaces de actuar dentro de un nuevo escenario de competencia, saberes y destrezas.

²⁰ El caso argentino ilustra bien este movimiento: en 1995 se aprobó la Ley de Educación Superior que otorga a las universidades plena autonomía administrativa y en la asignación de recursos internos, gestión de personal y selección de estudiantes; se autoriza el cobro de colegiaturas en las entidades públicas; se establece un marco común para los sectores público y privado a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), entre otros aspectos. En forma concomitante, ese mismo año el Banco Mundial autorizó un financiamiento de 240 millones de dólares como base para el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA).

A la orden del día está ya la reforma académica que haga posible la formación permanente y la actualización de los profesionales, así como la renovación de la tercera función académica de la universidad: difusión de la cultura y extensión social de los resultados y productos de la investigación universitaria. Las mejores perspectivas de la universidad pública latinoamericana pasan entonces por la recuperación de su prestigio ante la sociedad.

Obras consultadas

- Albornoz, Orlando (1993). *Education and Society in Latin America*, Londres, Macmillan.
- Alcántara, Armando (1998). "Las políticas de ciencia y tecnología de Argentina y México ante la crisis de la educación superior en América Latina", en: Alcántara, Armando; Pozas, Ricardo & Torres, Carlos Alberto (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI, pp. 59-78.
- Archer, Margaret (1981). "Los sistemas de educación", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXIII, núm. 2, pp. 285-310.
- Banco Mundial (1993). *Higher Education: The Lessons of Experience*, Washington DC., The World Bank.
- Benda, René (1984). "O ensino superior no Brasil", *Cuadernos de Pesquisa*, San Paulo, núm. 48, pp. 18-23.
- Bengoa, José (1996). "Educación superior chilena: ¿sistema público o sistema privado?". *Revista Chilena de Humanidades*, núm.17, 1996-1997, pp. 51-64.
- Borón, Atilio (1995). "La economía política de la educación superior en América Latina. Reflexiones desde el caso argentino", *Perfiles Educativos*, núm. 69, pp. 21-34.
- Bertoni, María de la Luz & Cano, Daniel Jorge (1990). "La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas", *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, FLACSO, año 2, núm. 2, pp. 11-24.
- Brandão, Jacyntho Lins (1996-1997). "La universidad pública brasileña: crisis y perspectivas", *Revista Chilena de Humanidades*, núm. 17, pp. 43-50.
- Brunner, José Joaquín (1985). *Universidad y sociedad en América Latina. Un esquema de interpretación*, Caracas, CRESALC-UNESCO.
- Brunner, José Joaquín (1993). "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato", en: Courard, Hernán, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO, pp. 45-86.
- Brunner, José Joaquín (1994). "Estado y educación superior en América Latina", en: Neave, Guy & Van Vaught, Frans, *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa, pp. 11-42.
- Brunner, José Joaquín & Briones, Gustavo (1992). "Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform", *PHREE Working Paper*, Washington D.C., The World Bank.

- Cardoso, Fernando Henrique & Falleto, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Clark, Burton (1972). "The Organizational Saga in Higher Education", *Journal of Higher Education*, núm. 42, pp. 499-520.
- Clarke, Alex M.; Hough, Michael J. & Stewart, Ron F. (1984). "University Autonomy and Public Policies: a System Theory Perspective", *Higher Education*, núm. 13, pp. 23-48.
- Castrejón Díez, Jaime (1981). "Siete países de América Latina y El Caribe", en: *Planeación y regulación de la educación superior*, UNAM, pp. 31-57.
- CEPAL (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL-UNESCO.
- Coombs, Philip H. (1968). *The World Education Crisis. A Systems Analysis*, Oxford, University Press.
- Courand, Hernán (ed.) (1993). *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO.
- CRESALC (1996). *Declaración sobre la educación superior en América Latina*, UNESCO-CRESALC, La Habana.
- Domínguez, Lilia & Warman, José (1995). *Tecnología y competitividad en un nuevo entorno*, México, UNAM.
- Dooner, Patricio & Lavados, Iván (eds.) (1979). *La universidad latinoamericana. Visión de una década*, Caracas, CPU.
- Durham, Eunice Ribeiro (1993). "O sistema federal de ensino superior: problemas e perspectivas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, núm. 23, pp. 5-37.
- Fávero, Maria de Lourdes (1994). "Vinte e cinco anos da reforma universitária: um balanço", en: Costa Morosini, Marília (org.), *Universidade no Mercosul*, Sao Paulo, Cortez Editora, CNPq y FAPERGS, pp. 149-176.
- Fernández, Florestán (1970). "Os dilemas da reforma universitaria consentida", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXII, núm.4, pp. 967-1004.
- Fermoso, Julio & Malo, Salvador Malo (1996). *Más allá de la autonomía*, París, CRE, COLUMBUS y UNESCO.
- Franco, Rolando (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 58, pp. 25-39.
- García de Fanelli, Ana María (1996). "La reforma de la educación superior en la Argentina: entre el mercado, la regulación estatal y la lógica de las instituciones", *Revista Paraguaya de Sociología*, año 33, núm. 97, pp. 71-104.

- García Guadilla, Carmen (1988). "Expansión y diferenciación del sector privado de la educación superior en América Latina, *Educación Superior*, núm. 26, pp. 37-64.
- Garretón, Manuel (1984). *Dictaduras y democratización*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Graciarena, Jorge *et al.* (1984). *Universidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Caracas, CRESALC-UNESCO, pp. 29-69.
- Honey Vizuet, Fernando (1978). "Una visión de la universidad latinoamericana: 1875-1975", *Perfiles Educativos*, núm.2, pp. 25-44.
- Kaplan, Marcos (1987). *Ciencia, sociedad y desarrollo*, México, UNAM.
- Keeton, Morris (1998). "The Challenge of Connection: Higher Education's Contribution to Social and Economic Development", Working document for the North American Preparatory Meeting for the UNESCO World Conference on Higher Education, Toronto.
- Kent, Rollin (1990). *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, México, Nueva Imagen.
- Kent, Rollin (1996). "Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities", mecanoescrito inédito.
- Landinelli, Jorge (1994). "La función pública de la universidad uruguaya", en: Costa Morosini, Marília (org.), *Universidade no Mercosul*, Cortez, CNPq y FAPERGS, Sao Paulo, pp. 22 1-244.
- Lavados Montes, Iván (1980). *Universidad contemporánea: antecedentes y experiencias internacionales*, Santiago de Chile, CPU, pp. 27-37.
- Latapí, Pablo (1978). *Trends in Latin American Universities. Selected Problems and Perspectives*, París, UNESCO.
- Lemez, Rodolfo (1990). "Juventud, sociedad y universidad. Acerca de las necesidades, estrategias y senderos en la búsqueda de nuevos espacios en la educación superior", *Revista de Ciencias Sociales* (Montevideo), núm. 4, pp. 5-15.
- Levy, Daniel C. (1995). *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Predominance*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Lorey, David (1993). *The University System and Economic Development in Mexico since 1929*, Stanford, University Press.
- Lustig, Nora (1995). *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C., Brookings Institution.

- Lynn, Terry (1995). "Dilemas de la democratización en América Latina", en: Reyna, José Luis (ed.), *América Latina a fines de siglo*, México, FCE, pp. 432-459.
- Maira, Luis (1991). "América del Sur: Lecciones de transición", *Nexos*, núm. 168, pp. 37-43.
- Malo, Salvador & Morley, Samuel (eds.) (1996). *La educación superior en América Latina. Testimonios de un seminario de rectores*, Washington DC., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, Enrique & Vessuri, Hebe M. (1997). "Reformas recientes en el sistema de educación superior de Venezuela", en: Mungaray, Alejandro & Valenti, Giovanna (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, pp. 205-233.
- Mignone, Emilio F. (1988). "Matrícula universitaria en América Latina: riesgos y perspectivas", *La Educación* (Revista Interamericana de Desarrollo Educativo), Washington D.C., año XXXII, núm. 102, pp. 1-42.
- Mollis, Marcela (1994). "La evaluación de la calidad universitaria en Argentina", en Costa Morosini, Marilia (org.), *Universidade no Mercosul*, Cortez, CNPq y FAPERGS, Sau Paulo, pp. 103-122).
- Mollis, Marcela (1996-1997). "El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismo internacionales", *Revista Chilena de Humanidades*, núm. 17, pp. 119-132.
- Muga, Alfonso & Brunner, José Joaquín (1996). "Chile: Políticas de educación superior 1990-1995", *Revista Paraguaya de Sociología*, año 33, núm. 97, pp. 137-176.
- Neave, Guy (1982). "The Changing Boudary between the State and Higher Education", *European Journal of Education*, vol. 17, núm. 3, pp. 231-241.
- OECD (1987). *Universities under Scrutiny*, París, OECD.
- Padua N., Jorge (1981). "Movilidad social y universidad", en: Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La crisis de la enseñanza superior en México*, México. Nueva Imagen, pp. 127-148.
- Paramio, Ludolfo (1991). "América Latina en los noventas", *Nexos*, núm. 168, pp. 29-32.
- Paris de Oddone, Blanca (1987). "Autonomía y autogobierno en la universidad uruguaya", en: *Universidad y política en América Latina*, México, UNAM, pp. 111-119.
- Pimenta, Aluísio (1984). *Universidade: a destruição da experiência democrática*, Petrópolis, Vozes.

- Pontes, Helio (1987). *La educación superior en Brasil*, Caracas, CRESALC.
- Pontantiero, Juan Carlos (1981). "Estudiantes y política en América Latina", en: Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La crisis de la educación superior en México*, México, Nueva Imagen, pp. 77-88.
- Rama, Germán W. (1995). "La educación y los cambios en la estructura social de América Latina", en: Reyna, José Luis (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, FCE y CONACULTA, pp. 242-275.
- Rama, Germán W. (1984). "Universidades y concentración de poder", en: Graciarena, Jorge *et al.*, *Universidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, UNESCO-CRESALC, Caracas, pp. 29-69.
- Rama, Germán W. (coord.) (1982). *Universidad, clases sociales y poder*, Caracas, CENDES y Editorial Ateneo.
- Reich, Robert (1991). *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York, A.A. Knopf.
- Rodríguez-Gómez, Roberto (1995). "Economía, política y universidad en América Latina", *Cuadernos Americanos*, núm. 53, pp. 35-69.
- Rodríguez-Gómez, Roberto (1997). "Política y universidad en América Latina", *Política y Sociedad* (Universidad Complutense de Madrid), núm. 24, pp. 5-22.
- Rodríguez-Gómez, Roberto (1999). "The modernisation of higher education in Mexico". *Higher Education Policy*, vol.12, núm. 1, pp. 53-67.
- Rouquié, Alan (1985). *¿Cómo renacen las democracias?*, México, FCE.
- Rovira, Jorge M. (1992). "Las universidades en los años ochenta", en: Villasuso, Juan Manuel (ed.), *El nuevo rostro de Costa Rica*, San José de Costa Rica, pp. 123-139.
- Schwartzman, Simon (1992). "The future of higher education in Brazil", *Latin American Program Working Papers* (197), Washington D.C., The Woodrow Wilson Center.
- Schwartzman, Simon (1996). "Brasil: Política de educación superior en la década del '90". *Revista Paraguaya de Sociología*, año 33, núm. 97, pp. 9-47.
- Serrano Zalamea, Mariana (1996). "El impacto de la reforma a la educación superior en Colombia: Debate e implementación (1992-1995)", *Revista Paraguaya de Sociología*, año 33, núm. 97, pp. 105-136.
- Schugurensky, Daniel (1995). "La disputa por la universidad: el caso de la Universidad de Buenos Aires", ponencia en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, mecanoescrito.

- Schugurensky, Daniel (1998). "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónimo?", en: Alcántara, Armando; Pozas, Ricardo & Torres, Carlos Alberto (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI, pp. 118-151.
- Solari, Aldo (1977). "Desarrollo y política educacional en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 3, pp. 61-94.
- Sunkel, Oswaldo (1995). "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en: Reyna, José Luis (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, FCE y CONACULTA, pp. 15-59.
- Stavenhagen, Rodolfo (1995). "A la sobra del desarrollo: Campesinos e indígenas en la crisis", en: Reyna, José Luis (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, FCE y CONACULTA, pp. 307-348.
- Tedesco, Juan Carlos (1983). "Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América Latina", *Cuadernos de Educación Superior*, núm. 3, UNESCO.
- Tedesco, Juan Carlos & Blumenthal, Hans (eds.) (1986). *La juventud universitaria en América Latina*, Caracas, CRESALC e ILDES.
- Torres, Carlos Alberto (1995). "Teorías de la expansión educativa y de la masificación escolar en América Latina", *Perfiles Educativos*, núm. 69, pp. 7-21.
- Torres, Carlos Alberto & Schugurensky, Daniel (1996-1997). "Globalización, neoliberalismo y educación superior", *Revista Chilena de Humanidades*, núm. 17, pp. 33-42.
- Trow, Martin (1974). "Problems in the transition from elite to mass higher education", *Policies for Higher Education*, París, OECD.
- UDUAL (1983). *Principales problemas en la recopilación de datos estadísticos en las universidades latinoamericanas*. México, UNAM-UDUAL.
- UNESCO (1974). *Evolución reciente de la educación en América Latina*. Análisis regional. México, SepSetentas.
- UNESCO (1995). *Documento sobre políticas para el cambio y el desarrollo de la educación superior*, París, UNESCO.
- Velázquez, Fabio E. (1988). "Estudiar o sobrevivir? Política de educación superior y estratificación del sistema universitario en Colombia", *Educación Superior* (Caracas), núm. 26, pp. 90-107.
- Wolff, Laurence & Albrecht, Douglas (comps.) (1992). *Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela: Towards a Redefinition of the Role of the State*, Washington D.C., OREALC y The World Bank.