

LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA



Testimonios de un seminario de rectores

EDITORES: SALVADOR MALO Y SAMUEL MORLEY

UDUAL
IC2670.6
.E3
Ej. 1

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
UNION DE UNIVERSIDADES DE AMERICA LATINA**



LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA

Testimonios de un Seminario de Rectores

Editores

Salvador Malo

Samuel Morley

**Banco Interamericano de Desarrollo
Unión de Universidades de América Latina**

Distrito =
LC2670.1
1A3

CLASE. _____
AÑO. 1993
PROC. 2180
FECHA 2 OCT. 1999
PRECIO v

Código de barras
180-0053
2018-02-00393

**LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA
TESTIMONIOS DE UN SEMINARIO DE RECTORES**

PARTICIPANTES

RECTORES DE UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS



Páulo Alcântara
Universidade de Rio de Janeiro, Brasil

Gerardo Arango
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Jorge Brovetto
Universidad Mayor de la República de Uruguay

Flavio Fava
Universidade de Sao Paulo, Brasil

Luis Garita
Universidad de Costa Rica

Jaime Lavados
Universidad de Chile

Simón Muñoz
Universidad Central de Venezuela

Guillermo Páramo
Universidad Nacional de Colombia

Rafael Rangel Sostmann
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México

Juan Carlos Romero
Universidad de Guanajuato, México

Antonio Saavedra
Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

Oscar Shuberoff
Universidad de Buenos Aires. Argentina

Juan de Dios Vial
Pontificia Universidad Católica de Chile

INVITADOS

Orlando Albornoz
Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Cristian Cox
Ministerio de Educación, Chile
Antonio Gago
Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, México
Rollin Kent
Centro de Investigaciones Avanzadas, Instituto Politécnico Nacional, México
Daniel Levy
Universidad de Albany, Nueva York, Estados Unidos
Román Mayorga
Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Estados Unidos
Mario Ojeda
El Colegio de México, México
Carlos Pallán
Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México
Jeffrey Puryear
Inter-American Dialogue, Washington D.C., Estados Unidos
Julio Rubio
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Ernesto Schiefelbein
Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, Chile
Simon Schwartzman
Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, Universidad de Sao Paulo, Brasil
Rosa María Seco
Universidad Nacional Autónoma de México, México
Donald Winkler
Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos

ORGANIZADORES

Enrique Iglesias
Nancy Birdsall
Samuel Morley
Banco Interamericano de Desarrollo

José Sarukhán
Abelardo Villegas
Salvador Malo
Unión de Universidades de América Latina

LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA
Testimonios de un Seminario de Rectores
Compiladores: Salvador Malo, Samuel Morley



Indice

	<i>Páginas</i>
Prefacio	vii
1. Objetivos del Seminario Enrique Iglesias	1
2. Visión General de la Educación Superior en Latinoamérica	
⌘ Las universidades latinoamericanas en contexto Simón Schwartzman	7
⌘ Resumen de la Discusión	29
⌘ Testimonios	33
3. Gobernabilidad	
⌘ La reinención de la universidad. Los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina Orlando Albornoz	41
⌘ Resumen de la Discusión	75
⌘ Testimonios	81
4. Financiamiento	
⌘ El financiamiento de la educación superior en América Latina Ernesto Schiefelbein	89
⌘ Resumen de la Discusión	119
⌘ Testimonios	125
5. Calidad	
⌘ La calidad en las universidades de América Latina. <i>Vino viejo en botellas nuevas</i> Daniel Levy	135
⌘ Resumen de la Discusión	169
⌘ Testimonios	175
6. El futuro de la educación superior en América Latina	
⌘ Nancy Birdsall	181
⌘ José Sarukhán	187

PREFACIO

Un signo destacado de este fin de siglo es la crisis por la que nuevamente atraviesa la educación, particularmente la superior, en la que se cifran numerosas expectativas y esperanzas de progreso económico y social. A nivel mundial, los gobiernos, las instituciones, las organizaciones internacionales y las sociedades mismas están involucrados en una profunda reflexión sobre el rumbo que debe tomar la educación y sobre los cambios que deben adoptar los sistemas mismos, así como sobre las relaciones particulares de las instituciones educativas con el Estado y la sociedad.

La educación superior latinoamericana no es ajena a esta situación de crisis, más aún, quizá en el contexto de la educación superior internacional, constituye un ámbito ampliamente cuestionado al mismo tiempo que un campo preñado de mitos y de imágenes no siempre apropiadas y veraces.

Un hecho real es que las instituciones de educación superior de la región latinoamericana constituyen un conjunto heterogéneo, en el que se reconocen instituciones de gran prestigio y trascendencia social, de larga y conspicua historia, que hoy en día afrontan cuestionamientos sobre sus fines, utilidad, pertinencia y responsabilidad frente a las sociedades que las sustentan.

En América Latina las dificultades y prioridades para financiar las universidades, las condiciones y prioridades sociales y el desarrollo económico de las correspondientes poblaciones, acrecientan las dudas y agudizan las críticas en torno a estas instituciones educativas. Se exigen respuestas sobre el impacto de la educación superior en el desarrollo de cada país; sobre los grupos de población que se benefician de esta modalidad educativa, sobre a quién o a quiénes privilegia la educación superior; sobre la medida en que las universidades cumplen su misión; sobre sus estructuras y operaciones; sobre la calidad de sus procesos y resultados; sobre el destino y uso de sus recursos financieros; sobre su capacidad para rendir cuentas a la sociedad.

Ciertamente podría decirse que en la actualidad no hay aspecto de los sistemas e instituciones de educación superior en la región que no sea motivo de controversia. Bajo esta perspectiva se derivan en la sociedad, en las organizaciones y en las instituciones múltiples inquietudes que tienen que ver con la búsqueda de respuestas para decidir cómo orientar y coordinar el desarrollo educativo; cómo determinar y anticipar las prioridades nacionales, sectoriales y regionales; cómo ponderar qué tipo de instituciones favorecer; hasta dónde debe darse la participación gubernamental; cómo y bajo qué criterios debe darse la intervención de los sectores sociales; qué cambiar en las instituciones; cómo asegurar la calidad de sus acciones; cómo cuidar la eficacia y eficiencia en su gestión.

Estos signos de preocupación, de crisis y de búsqueda centrados en la educación superior de América Latina, lejos de desalentar el análisis y estudio de la misma, muestran un terreno fértil, plagado de oportunidades y rico en instituciones con decisión y compromiso para transformarse.

Bajo estas consideraciones entre 1992 y 1993 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) entablaron pláticas con motivo de los análisis que entonces estaba realizando el BID sobre la misión, estructura y operación de la Universidad Nacional Autónoma de México, institución que gestionaba un crédito ante el Banco para fortalecer la formación de recursos humanos en ciencia y tecnología. El BID y la UDUAL consideraron que era necesario trascender en las reflexiones sobre las instituciones de educación

superior de América Latina, es decir lograr algo más que una revisión de sus tendencias actuales, problemas y aspiraciones futuras.

Con esta visión, decidieron organizar un Seminario para discutir abierta y críticamente cuatro temas fundamentales de la agenda contemporánea de la educación superior de Latinoamérica el contexto actual de estas instituciones; las condiciones y problemas de su gobernabilidad; los retos que afrontan en términos de financiamiento, y un tema álgido pero que obligadamente debía discutirse, el problema de la calidad de la educación superior de la región.

Así, visión general de la educación superior en América Latina, gobernabilidad, financiamiento y calidad se convirtieron en los ejes de una discusión que buscaba comprender cabalmente la situación de estas instituciones en voz de sus rectores, para conjuntamente ir preludiando recomendaciones que permitieran definir y establecer políticas, programas y acciones concretos dirigidos al desarrollo y mejoramiento de las instituciones de educación superior de América Latina

Para este propósito, el BID y la UDUAL decidieron invitar por un lado a un grupo de especialistas que pudieran ofrecer un análisis crítico sobre cada uno de los temas planteados. A su vez, para que éstos fuesen objeto de un examen por quienes tienen en sus manos la tarea de tomar decisiones acerca del rumbo de la educación superior de la región, fueron invitados 13 rectores de universidades líderes en América Latina. Representantes de las universidades de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Uruguay y Venezuela se dieron cita en este Seminario que tuvo lugar en Washington en el mes de noviembre de 1994.

Las reflexiones y discusiones que se sostuvieron durante el Seminario, permitieron establecer algunas conclusiones importantes para la región. Primero, se hizo patente la necesidad de conocer más amplia, profunda y objetivamente la geografía de las instituciones de educación superior que hoy existen en América Latina, esto es, precisar sus misiones, estructuras, características funcionales, relaciones con la sociedad, procesos y programas académicos, problemas y oportunidades específicos de cada una. Fue claro, en este punto, el reclamo de los rectores participantes para distinguir a las verdaderas universidades de instituciones que distan, sin duda, de contribuir al desarrollo del conocimiento y a formar hombres y mujeres críticos con plena capacidad para transformar su entorno.

En otro tenor, el Seminario mostró con claridad los problemas de la gobernabilidad y las diferencias que en esta materia existen entre instituciones públicas y privadas. El análisis del tema obligó a identificar los nexos y diferencias que existen entre la autonomía y la gobernabilidad, y en el cruce de estos dos conceptos, la responsabilidad que deben asumir las comunidades académicas para participar con inteligencia y compromiso en el cumplimiento de las metas que la sociedad ha fijado a sus instituciones, así como para dar cuentas a la sociedad de sus acciones.

Con toda su crudeza, se manifestó que uno de los problemas esenciales de las instituciones de educación superior en América Latina hoy en día lo constituye la cuestión del financiamiento y la condición que obliga a encontrar nuevos esquemas, programas o criterios que permitan equilibrar la participación del Estado y la sociedad en esta tarea, sin duda, crucial para el desarrollo y soberanía de las sociedades de la región. El tema por su naturaleza despertó las controversias más candentes y permitió enfrentar posiciones que plantean criterios antagónicos sobre el financiamiento público y privado de la educación superior. No obstante la polémica establecida,

un punto quedó claro a todos los participantes, la educación superior en América Latina aún requiere de un financiamiento amplio y a su vez, requiere la aplicación de criterios de largo plazo

Por lo que se refiere al tema de la calidad, la cuestión fue revisada de manera crítica. Nadie por supuesto objetó el reclamo que la sociedad hace para que las universidades de América Latina sean instituciones de alta calidad. Sin embargo, sí se discutió el problema de la concepción de la calidad, los criterios para valorarla, los procedimientos para determinar qué instituciones son o no de calidad, así como los vínculos que existen entre los procesos de evaluación y acreditación.

Muchos son los elementos de reflexión y de crítica que en cada uno de los temas dejó ver la discusión entre los rectores que participaron en el Seminario, y también diversas líneas de solución y de desarrollo se deslizaron a lo largo de las intervenciones. Es necesario notar tanto la crudeza de las críticas como el carácter práctico de las recomendaciones que se hicieron. Su valor reside en que éstas han sido planteadas por quienes día a día conducen el destino de instituciones líderes en la región

El presente documento muestra la versión final de los trabajos preparados como introducción a cada uno de los temas del Seminario. Los trabajos fueron reelaborados por los autores después de la reunión y atienden por tanto a los comentarios de los rectores expresados en ella.

Además, y con objeto de rescatar aunque sea sólo en parte la discusión y puntos de vista ahí manifestados, a continuación de cada tema se presenta un resumen de la discusión y una versión editada de las intervenciones preparadas ambas por los compiladores.

El libro cierra con dos ensayos de los organizadores, Nancy Birdsall del BID y José Sarukhán de la UDUAL, basados en las ponencias realizadas en el Seminario.

La recopilación y publicación de los trabajos presentados y de las opiniones emitidas ha sido posible gracias al apoyo de Román Mayorga, Cecilia Bacigalupo, Israel Acosta, Graciela Testa, Ana Filonov, y Lara Goldmark, por el Banco Interamericano de Desarrollo y de Edna Barba, Virginia González, Laura Rojo, Elías Viguera y Abel Virgen por la Unión de Universidades de América Latina.

*Salvador Malo
Samuel Morley*

A DONDE VA LA EDUCACION SUPERIOR EN LATINOAMERICA

OBJETIVOS DEL SEMINARIO

Enrique Iglesias

Comenzaré por decir que el Banco Interamericano ha tenido siempre como gran distinción el ser considerado el Banco de la Universidad. Esta denominación la puso uno de sus anteriores presidentes; fue Felipe Herrera, universitario convencido, quien al inicio de su gestión quiso caracterizar una de sus metas: estar al servicio de la universidad de América Latina. Quizá al hacerlo tuvo en mente lo que sentimos aquéllos que recibimos todo de la universidad en América Latina. El creía en apoyar el funcionamiento universitario

Cuando uno mira desde aquí, desde los países industrializados, a la universidad de América Latina, no se percibe su labor: Esta institución ha ido más allá que cualquier institución que genera y disemina los conocimientos; ha sido la escuela magnífica en donde se reprodujeron los grandes debates, conflictos y luchas nacionales, ligadas desde su origen mismo a la formación de la ciudadanía. Bastaría recordar lo que ha sido la universidad en el sur de América. En Argentina, Chile, Centroamérica y en mi propio país, la universidad vivió las profundas tensiones que conmovieron a la región. La reciente muerte de los jesuitas en la Universidad del Salvador es una demostración de lo que fue en su momento una universidad inmersa en los conflictos sociales, actora y víctima de los mismos. Esta función, social y política, de la universidad no cuenta con el apoyo de todas las partes, ya que ha sido y sigue siendo motivo de discusión.

La universidad aparece en América Latina casi antes que la escuela y, para bien o para mal, ha formado parte del ser latinoamericano. Por eso, cuando uno examina el tema no puede divorciarlo de la presencia especial de la universidad en nuestro medio y que quizá no se haya dado con igual intensidad en otras partes del mundo.

Felipe Herrera, conociendo el sentido profundo de la universidad en Latinoamérica, quiso vincular al Banco, desde su origen, con la tradición universitaria. El Banco ha colaborado con más de cien universidades, muchas de ellas las grandes universidades latinoamericanas; ha asignado a través de los tiempos, más de setecientos millones de dólares de manera directa y otros mil millones vía contribuciones en el área de ciencia y tecnología. Cuando uno mira el gasto universitario total de los países latinoamericanos, hay que estar de acuerdo en que ello es muy poco, pero para muchas de las instituciones el apoyo del Banco representó una inversión muy importante.

Los temas de este seminario -calidad, financiamiento y gobernabilidad- son tres de las preguntas que tenemos que responder en esta casa. La idea fue recoger en este Seminario la experiencia, la sabiduría y el buen criterio de todos sus participantes, para estimularnos y al mismo tiempo adentrarnos en el debate que se está gestando sobre estos temas y, en especial, en el tema de financiamiento, de particular relevancia para el Banco.

Aunque ciertamente el tema de la calidad es fundamental, al respecto surge la pregunta sobre el tipo de universidad, sobre el tipo de proyecto de sociedad que queremos tener. Es claro que los proyectos de sociedad están cambiando en forma violenta, dinámica e incluso imprevisible, a un ritmo que a todos sorprende y por el cual los hechos se adelantan a las ideas para interpretarlos.

Estamos viviendo momentos de confusión y perplejidad crecientes, en los cuales es aún más relevante preguntarnos cuál es la calidad del aporte universitario para el proyecto de sociedad al que se dirige hoy América Latina.

Leíamos en estos días, aquí en Washington, unos artículos muy penetrantes de Peter Raquer. Hablaba de la importancia del conocimiento, de cómo es y va a ser el gran motor de la humanidad en los años venideros; y que la humanidad más que distribuirse en ricos y pobres, en norte y sur, se dividirá en los que tienen conocimiento y los que no lo tienen. Tenemos que incorporar este hecho a nuestra manera de pensar, y asociado a él viene el tema de calidad. El profesor Levy, en su ponencia para este Seminario dice que tendría poco sentido hablar del financiamiento y de la gestión universitaria, si no lo hacemos en referencia a la calidad.

América Latina se está abriendo al exterior, está privilegiando la competitividad como forma de apuntalar su crecimiento. Hay una enorme demanda para que nuestras sociedades se modernicen, con toda la ambivalencia que pueda tener esta expresión. Aparece entonces la preocupación sobre lo que debemos hacer para lograr la calidad universitaria que responda a ese modelo de sociedad. Este es un asunto que no puede ser reducido a un sólo factor ya que comprende una gran cantidad de elementos: desde la formación de los profesores hasta las calificaciones estudiantiles, desde el tema de los métodos de trabajo hasta la curricula universitaria, desde la biblioteca hasta los laboratorios, desde el tema de los valores y la convivencia dentro de la familia universitaria hasta las relaciones de familia con el resto de la sociedad. Todo eso es, de alguna manera, parte del esquema que engloba la calidad.

Tendremos que concentrar nuestra atención en discutir los componentes del panorama existente en cuanto a la calidad, el financiamiento y el aprovechamiento de los recursos. Para el Banco, no se trata de simples transferencias financieras, se trata de canalizar dinero para apoyar proyectos eficaces.

La prensa estadounidense publicó que el costo directo por estudiante en este país va de veinte a cuarenta mil dólares por cabeza, y aumenta a treinta y tres mil o sesenta y dos mil dólares cuando se trata de instituciones con investigación o de universidades técnicas, y cuando se suman los costos de la investigación y los servicios llega casi a los cien mil dólares por estudiante.

En la universidad de mi país y en la mayoría de las de ustedes, gastamos aproximadamente mil quinientos dólares por estudiante. Podemos entonces percatarnos de la distancia abismal que hay en materia de asignación de recursos para la educación universitaria. Hay que considerar también la distancia existente entre la calidad de aquellas universidades y las nuestras; si la analizamos encontraremos grandes diferencias. Existen, asimismo, una cantidad de subsidios indirectos que están operando, entre ellos el subsidio del cuerpo docente; pero no se puede ignorar que hay una distancia descomunal entre los recursos que se requieren para el funcionamiento eficiente y moderno del aparato universitario en América Latina y los que se tienen.

Sería absolutamente inaceptable no reconocer que si América Latina quiere tener un modelo de desarrollo distinto al que tuvo tradicionalmente -no ser materia prima barata y mano de obra miserable-, tenemos que hacer un gran esfuerzo en toda la educación: la preescolar, la básica, la secundaria y la universitaria. Es un problema general al cual tenemos que hacer frente y por ello aquí se discutirán hoy los límites del financiamiento que debe asumir la sociedad frente a aquéllos que debe asumir el individuo.

Una de las cuestiones más importantes para el siglo XXI será ver qué hacemos con las demandas de formación que preceden al individuo antes de entrar al mercado de trabajo y con las demandas de aquéllos que salen del sistema, es decir, cómo conciliar la equidad en la distribución de los recursos entre los jóvenes y los viejos. Este tema es ahora “el gran dolor de cabeza” para varios de nuestros países en América Latina: es el debate sobre la equidad en la distribución del gasto en los ámbitos social e individual.

También es necesario el examen de un problema que se cuestiona cada vez más: la mejor aplicación de los recursos escasos y el mayor coeficiente de rentabilidad de la inversión. Es el asunto de dónde aplicar los pocos recursos, si en los niños preescolares o en la formación de ingenieros y doctores. Si bien estoy simplificando, hay un problema serio de asignación de los recursos de la sociedad frente a las demandas crecientes de todos los sectores y no sólo del sector de educación, sino del de salud, el de urbanización, el del medio ambiente y otros. Cómo hacer para lograr una cierta equidad: cuánto corresponde a la sociedad, cuánto corresponde al individuo, cuánto del aporte de la enseñanza es un bien privado, cuánto es un bien público.

De todo lo que he mencionado pueden surgir grandes debates y eso es, precisamente, lo que deseamos: oír a los rectores y que nos oigan también a nosotros y a todas las personas que tienen una posición sobre este tema. Encontremos nuevos modos para abordar el financiamiento. Este Banco ha reconocido formas creativas para ello, que van desde la venta de servicios hasta los fondos concursables. Por ejemplo, el Banco ha abierto líneas de crédito para que las empresas compren servicios a la universidad.

Hay una gran dinámica en cuanto a lo que pueden ser las nuevas formas de financiamiento, pero a partir de la idea de que no existe ningún tipo de gasto que no deba ser evaluado en función de su eficiencia. Esto es una realidad, lo otro sería un acto de grave inequidad con la sociedad y con el futuro de ésta.

El tercer tema abierto para el debate es el del gobierno universitario. El rector Brovetto conoce bien lo que ha sido esa discusión a través de los años, lo que fue en la época de las juventudes universitarias que salimos de nuestra casa a luchar por la autonomía universitaria, que entendíamos esencial, propia de la naturaleza de nuestra sociedad. Gran y viejo debate que se mira desde distintas perspectivas. El componente ideológico del pasado, vinculado a la historia de las universidades, ha creado un problema general en la comprensión de la democracia; ésta no implica únicamente la masificación de la universidad, sino la participación efectiva, que permita un gobierno inteligente del aparato universitario. ¿Cómo hacer para lograr que ese gobierno no pierda la capacidad de rendir cuentas frente a la sociedad?

El Banco que ha sido “el Banco de la Universidad” tiene que pensar en estos temas y tiene que ver cómo mejorar la eficiencia del financiamiento del sistema educativo, con vistas a equilibrar y a permitir el acceso de todos a la universidad.

Aunque estos temas se convierten muchas veces en tabú por todo lo que los rodea, lo pasional y lo ideológico, nos queda siempre un punto: seguir ayudando a la universidad en la mejor forma posible. He ahí los temas a tratar.



**VISION GENERAL DE LA
EDUCACION SUPERIOR EN
LATINOAMERICA**

LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS EN CONTEXTO

Simón Schwartzman

La “universidad latinoamericana” es un conjunto complejo y contradictorio de instituciones grandes y pequeñas, públicas y privadas, de grado y de posgrado, de mejor o menor calidad, de investigación y de enseñanza, y con niveles muy distintos de eficiencia en el uso de sus recursos. Estas instituciones¹ empezaron a ser introducidas en América Latina junto con las primeras administraciones coloniales españolas, y ganaron nuevo impulso con los movimientos de independencia a principios del siglo XIX. Transformaciones profundas ocurrieron a partir del “Movimiento de la Reforma” del inicio del siglo XX y en las últimas décadas estas instituciones fueron nuevamente transformadas por un proceso intenso de expansión y masificación.

Mucho se ha hecho en los últimos años para conocer mejor esa realidad variada y proponer soluciones para los problemas más generales de calidad, equidad y eficiencia, propuestas que van desde alteraciones en los sistemas de financiamiento gubernamental y recuperación de costos, hasta la introducción de mecanismos gerenciales más eficientes, pasando por diferentes proyectos de evaluación a nivel nacional, sectorial e institucional.

La diversidad de la educación superior en Latinoamérica es tal, que cabe plantearse si el concepto mismo de “universidad latinoamericana” tiene algún sentido útil. ¿Qué puede haber de común entre, por ejemplo, la Escuela Paulista de Medicina de São Paulo, la Universidad de San Marcos en Lima y un pequeño instituto tecnológico en Valparaíso? Los recursos, los objetivos, el público, los profesionales y las culturas de estas instituciones son tan distintos que muy poco de lo que se puede decir y proponer para una hace sentido para las demás; sin embargo, hay muchas cosas comunes. En todas partes y a través del tiempo, las instituciones universitarias latinoamericanas trataron de cumplir un mismo conjunto de funciones básicas y adoptaron formatos institucionales también parecidos. En este proceso, tuvieron que convivir con tensiones y contradicciones semejantes, así como encontrar soluciones, o por lo menos respuestas para sus problemas. Entender estas funciones, formatos y tensiones, y la pluralidad de soluciones y respuestas que han suscitado, es el punto de partida básico para cualquier política consecuente hacia el sector.

Las universidades latinoamericanas fueron creadas primero por la Iglesia y, más tarde, por los nuevos estados independientes con el objetivo de formar sus cuadros dirigentes y establecer puentes de conocimiento entre colonias y, tiempo después, entre países de la región y la cultura filosófica, científica y técnica que existía y se desarrollaba en Europa. Estas funciones básicas, buscadas por las autoridades cuando requieren poner recursos humanos y financieros en la creación de instituciones educacionales, tienen como contrapartida el interés de las personas que trabajan en dichas instituciones como profesores y empleados, o que pasan por ellas como estudiantes. Para los primeros las instituciones universitarias son un empleo, un modo de vida; para los estudiantes, ellas funcionan como un mecanismo de consolidación de su posición en la sociedad, o de acceso a nuevas posiciones en términos de prestigio, reconocimiento profesional y rentas. Estas funciones son universales y valen tanto hoy como en el inicio de la colonización española, en América Latina como en otras partes del mundo, sin embargo sus manifestaciones en cada caso pueden ser muy distintas, como a continuación se muestra.

1.- Funciones de Formación

Los nuevos estados nacionales establecidos en Latinoamérica a partir del siglo XIX trataron de crear instituciones que pudieran formar personas capacitadas para administrar la burocracia pública, comandar las fuerzas armadas, cuidar de la salud pública y hacerse cargo de la construcción de carreteras, puertos y ferrocarriles. De ahí el énfasis puesto en la formación profesional en los campos de derecho, artes militares, medicina e ingeniería, y la preocupación por los aspectos prácticos de estas profesiones. De ahí también la idea de que al Estado tocaría no solamente la función de organizar y mantener las instituciones de educación superior, sino también controlar en detalle su funcionamiento, y reconocer y validar los títulos obtenidos en las diversas instituciones.

Aún más que los nuevos estados nacionales, la Iglesia se preocupó siempre por la formación de cuadros para su propia institución, y también por la formación de educadores para todos los grupos y clases sociales, que fue tradicionalmente su papel en la región. América Latina tiene una historia compleja de amor y odio en las relaciones Iglesia-Estado y, en muchas ocasiones en el pasado, sus papeles se sumaron o entraron en conflicto. Sin embargo, es posible decir que la Iglesia siempre se preocupó mucho más por la formación general, cultural y de valores de educación, que por los aspectos técnicos y profesionales. Esta dimensión de formación general que va desde la primeras letras hasta el estudio de la historia, la literatura, la filosofía y los conceptos científicos fundamentales, tardó mucho en entrar en la pauta de las preocupaciones de los gobiernos, que siempre se preocuparon mucho más por la formación de los cuadros técnicos superiores.

Pero la formación de cuadros, tanto de tipo técnico y profesional como de tipo cultural y humanístico, no es solamente una preocupación de la Iglesia y de los gobiernos, sino también de muchos otros sectores de la sociedad. Es aquí donde las diferencias profundas entre América Latina y los países europeos, así como los Estados Unidos, se hacen más evidentes. Aunque hayan existido grandes diferencias entre distintos países, en Europa las transformaciones y el crecimiento de los sistemas de educación superior formaron parte de un proceso de ensanchamiento del mercado de trabajo que fue mucho más allá de los límites de lo que los gobiernos y las religiones organizadas podrían coordinar. Las principales características de este proceso fueron:

- 3 El crecimiento de la economía de mercado, con la industrialización y la ampliación progresiva del sector de servicios, hecha de forma sobre todo privada.
- 3 La expansión de los sistemas educacionales en todos los niveles, creando una fuerte demanda de maestros y educadores
- 3 La consolidación de la medicina, el derecho y, en algunos países, la ingeniería², como profesiones liberales autorreguladas.
- 3 El crecimiento mismo del Estado, que con su transformación en agente proveedor de servicios de educación, salud y seguridad aumentó su demanda de empleados con educación más avanzada.

Así, aunque los estados hayan aumentado su tamaño y diversificado sus funciones, la formación de cuadros dejó de ser una tarea de interés exclusivo o predominante de los gobiernos y pasó a ser de interés para sectores cada vez más grandes de la sociedad. La educación dejó de ser un simple instrumento de reproducción de estructuras fijas de poder y autoridad, y pasó a jugar un papel cada vez más significativo como mecanismo de movilidad social. En la misma medida, el papel de control y regulación de las instituciones y de los procesos de educación superior por parte de los gobiernos se redujo, abriendo más espacios a mecanismos de autonomía y autocontrol, o de control de la sociedad o de las necesidades del mercado³.

Estas transformaciones también ocurrieron en Latinoamérica, pero en proporción mucho menor. La economía no creció ni se modernizó en las mismas proporciones, mientras que el sector público siguió creciendo hasta los límites de los recursos disponibles, aún a costa de procesos inflacionarios recurrentes. Por esto, la participación de sectores organizados de la sociedad en la provisión y control de los sistemas educacionales, se mantuvo baja. La movilidad social proporcionada por la educación se sostuvo, básicamente, por el aumento del número de empleos públicos para los educados. Asimismo, las profesiones se afirmaron no tanto por una demanda creciente de servicios especializados por parte de la sociedad y de los mercados, sino sobre todo por regulaciones y monopolios establecidos por fuerza de ley.

2.- Contenidos

Los contenidos impartidos por los cursos y programas de las instituciones modernas de educación superior son tan variados como los distintos grupos que son atendidos por estas instituciones o que, de alguna forma, se vinculan a ellas. Una lista actualizada de las funciones de formación de la educación superior contemporánea debiera incluir por lo menos las actividades de formación de investigadores; formación de élites dirigentes para el gobierno y grandes instituciones; formación de profesionales tradicionales (medicina, derecho, ingeniería, etc.); formación de técnicos especializados de tercer nivel; formación continuada, complementaria o supletoria de diversos niveles, y formación de maestros para la educación básica y secundaria.

a. Investigación científica.-

La idea de que las tareas de formación de las instituciones de educación superior estén centradas en la investigación científica podría quizá ser justificada desde el punto de vista normativo (en el sentido de que “debería” ser así), pero no corresponde a la realidad de los hechos. La gran mayoría de las instituciones de educación superior en el mundo, incluyendo los Estados Unidos y Europa Occidental, no son productoras de conocimiento, sino transmisoras de conocimientos generados en otras partes. En los Estados Unidos, la actividad de investigación está concentrada en un número limitado de “research universities”, mientras que la gran mayoría de los “colleges” se limitan a tareas educacionales en sí. La situación es aún más marcada en Francia, donde existe una división institucional tajante entre las universidades y las “Grandes Écoles”, por una parte, y el “Centre National de la Recherche Scientifique” y los laboratorios gubernamentales por otra, que es donde las actividades de investigación científica se concentran con pocas excepciones. En América Latina también la regla general es que la investigación científica se quede concentrada en sólo algunas instituciones y departamentos no necesariamente universitarios. En Japón, la industria lleva a cabo casi la totalidad de la investigación científica y técnica, la cual generalmente no pasa por las universidades.

Es fácil entender la razón de la pequeña participación de la investigación científica en las instituciones de educación superior, si miramos la lista de funciones educativas que deben llevar a cabo. Para ninguna de estas funciones la investigación científica tiene un papel directamente relevante y necesario⁴. La introducción de la investigación científica en las universidades en las que esto ocurrió (en Alemania a principios del siglo XIX, y mucho más frecuentemente en los Estados Unidos a partir de este siglo), se debió a un esfuerzo de las propias universidades en aumentar, en un proceso competitivo con las demás, su prestigio, su autonomía y su legitimidad ante la sociedad. En casi todos los casos, los resultados de la investigación científica universitaria son utilizados sobre todo para definir las jerarquías de prestigio y autoridad dentro de las universidades mismas, y es bastante reciente la noción de que el científico, de la misma manera que el médico y el abogado, es un profesional que el mercado de trabajo necesita. Las "Graduate Schools" norteamericanas, que llevaron más adelante esta noción, terminaron por hacer de la formación de investigadores una carrera distinta a la de formación para las demás profesiones.

b Formación de élites dirigentes

La comparación entre los sistemas educacionales de distintos países muestra que la formación de élites dirigentes tiene mucho más que ver con la selectividad y el prestigio asociado a algunas instituciones educativas, que con los contenidos específicos de determinados cursos. En Francia, los cuadros dirigentes pasan por la "École Nationale de Administration" o por la "École Polytechnique", en donde adquieren conocimientos sobre ingeniería. En Estados Unidos, la selección se hace en las escuelas de administración o de gobierno de Harvard, Stanford y algunas otras universidades. En Inglaterra, los cursos de humanidades de Oxford y Cambridge tienen una función similar. En América Latina, la formación de élites se ha dado sobre todo en algunas facultades de derecho, ingeniería, y más recientemente en algunos casos en economía. Además de la selectividad, estos cursos cuentan con estudiantes bien seleccionados y socialmente conectados, y con la proximidad de sus profesores, autoridades y exalumnos de los principales centros de decisión e influencia de sus países.

La función de estos centros no es solamente la de formar un número limitado de personas, sino también de establecer un modelo de calidad y excelencia que pueda servir como referencia para otras instituciones. En Brasil, el Instituto Tecnológico de la Aeronáutica en São José Dos Campos fue por muchos años el modelo de formación de ingenieros de alto nivel para todo el país, y el curso de posgrado en economía de la Fundación Getúlio Vargas en Río de Janeiro también jugó un papel semejante en su campo.

Aunque la selectividad ocurra casi naturalmente en todas las sociedades, existen algunos problemas específicos que necesitan especial atención en el contexto de la educación superior. El primero es la cuestión de la equidad: no se trata de eliminar o reducir el prestigio y la importancia de los centros de excelencia, sino de garantizar que el acceso de estudiantes a estos cursos no esté condicionado por factores como la clase social, renta o relaciones personales y de familia. Este problema puede reducirse por medio de sistemas adecuados de selección por mérito. El segundo es evitar que estos centros se aislen y pierdan su competencia intelectual. Menos importante que el contenido específico de la educación en los centros de excelencia es la calidad y el nivel con que esta educación se imparte. La experiencia y las comparaciones internacionales muestran que la investigación científica no parece ser necesariamente un ingrediente central de esa calidad. Un clima de intensa curiosidad intelectual, la plena participación de estudiantes y profesores en la

institución, y contactos permanentes con los centros de investigación científica, por una parte, y los centros de formulación y decisión de políticas gubernamentales y empresariales, por otra, parecen ser indispensables. Instituciones aisladas, que en un primer momento pueden parecer la solución para evitar los problemas institucionales, políticos y financieros de las grandes universidades, pueden llevar a negativas situaciones de aislamiento y endogenia.

c. Formación profesional

La lengua inglesa hace una distinción entre “learned professions” y especializaciones y profesiones de tipo técnico, que es difícil de traducir al castellano o al portugués. “Learned professions” son las profesiones tradicionales como el derecho y la medicina (y la ingeniería en la tradición francesa), mientras que las demás presentan una amplia variación, que va desde el periodismo y la biblioteconomía, hasta profesiones como el procesamiento de datos y la contabilidad.

La diferencia no es solamente de antigüedad. Lo que caracteriza a las profesiones clásicas desde el punto de vista de su contenido, es que no se agotan en un conjunto predefinido de habilidades, sino que dependen de una formación general y cultural amplia, impartida por los propios profesionales, que viene asociada a un proceso generalmente bien controlado de entrada, permanencia y salida, de miembros de la profesión. Las profesiones clásicas retienen, pues, muchas de las características de las antiguas corporaciones de oficios que controlaban la creación, transmisión y aplicación de sus conocimientos, así como su mercado de trabajo. Se practicaban típicamente de dos maneras, muchas veces simultáneamente: como profesión liberal, ejercida de forma privada, en un mercado controlado por reglas explícitas o convencionales de acceso, ética profesional y de costos; y como profesión dentro del Estado, como los miembros de las carreras jurídicas en los estados modernos, quienes reproducen mecanismos de autorregulación y control en muchos aspectos similares a los que se suelen utilizar en la actividad privada.

La formación en las profesiones clásicas es el contenido preferido de las instituciones de educación superior en Latinoamérica, al punto de haber una superposición casi total en la percepción del público, entre los conceptos de “universidad” y “facultad”, que es la expresión tomada del francés para caracterizar instituciones que tienen la facultad de otorgar títulos profesionales de validez legal. La preferencia por este tipo de formación se explica tanto históricamente como, más recientemente, por el hecho de que ahí están concentrados los mayores beneficios de renta y prestigio asociados a la educación superior. El suceso de la formación profesional es tal que otras actividades de nivel medio muchas veces tratan de copiar las características institucionales de las profesiones clásicas, como los programas académicos de cuatro o cinco años, la creación de consejos profesionales y la aprobación de legislación de protección a los derechos profesionales de los diplomados.

La educación para las profesiones tradicionales obedece a una lógica compleja, que incluye desde la transmisión de conocimientos específicos hasta la socialización de los estudiantes en las prácticas profesionales de su campo. Los contenidos exigidos a los estudiantes tienen que ver, no solamente con lo que tendrán que hacer en la práctica profesional, sino también con el proceso selectivo para ingresar a la universidad, o el que ocurre a lo largo de los cursos. Para estas profesiones, es muy difícil distinguir entre el control de calidad y el control del mercado de trabajo ejercido por las corporaciones profesionales y las instituciones gubernamentales sobre las cuales ejercen influencia.

d. Educación general

La idea de que la educación superior tiene un papel importante de educación general, no especializada, es totalmente ajena a la tradición latinoamericana, en contraste a lo que ocurre en los Estados Unidos, en donde el sistema de “colleges” se orienta precisamente para este objetivo. Lo que ha ocurrido es que, como en Europa, el entendimiento en Latinoamérica siempre fue que la educación general se hace a nivel secundario, mientras que las instituciones de nivel superior imparten formación profesional especializada.

El modelo europeo era compatible con un sistema de educación superior restrictivo y elitizado, pero no es adecuado a la educación superior de masas típica de las sociedades modernas. Había antes una concepción más o menos definida de lo que sería el contenido de la educación general a ser impartida por la escuela secundaria -una combinación de conocimientos humanísticos, filosóficos, literarios y científicos- que debería dar al estudiante la capacidad de orientarse después a una actividad especializada, sin perder la visión del conjunto y los valores centrales de su cultura. Esta combinación peculiar de contenidos no tendría como dejar de reflejar los valores y actitudes de una pequeña élite cultural y social, lo que se hizo evidente con la democratización del acceso a la educación secundaria. En los Estados Unidos, la cuestión del “contenido central” de la formación que los estudiantes deberían recibir en los “colleges” es objeto de intensa pelea ideológica, que divide las instituciones educativas según la raza, religión y clase social. Más allá de estas disputas, lo que llama la atención sobre todo en América Latina, es la ausencia del sentido de este tipo de educación para la gran mayoría de los estudiantes. No solamente desaparecieron el latín y la filosofía de los cursos secundarios, sino que los cursos de geografía, historia, literatura y ciencias suelen enseñarse de manera totalmente superficial, burocrática y ritualizada, con poca o ninguna relación con la vida real de los estudiantes.

Por supuesto que esta ausencia de contenidos es, en parte, una cuestión de la mejor o peor calidad de los maestros y de los instrumentos pedagógicos de que disponen. Pero, con muy pocas excepciones, los mejores cursos secundarios funcionan solamente como preparación para las carreras profesionales que los estudiantes seguirán, y sobre todo como entrenamiento para las grandes maratones que son los exámenes de ingreso a los cursos universitarios de mayor prestigio, y casi nunca cursos de educación general en sí.

Si la escuela secundaria no consigue cumplir los antiguos ideales de la educación general, ¿qué podría esperarse de la educación superior? El punto fundamental es que el mercado de trabajo para profesionales especializados tiene sus límites, pero sigue habiendo una gran demanda, posiblemente creciente, para personas dotadas de habilidades y competencias generales, y capacitadas para, si es necesario, adquirir conocimientos muy específicos que no tendrían que ser enseñados en las universidades. Por una parte existen muchas actividades que requieren sobre todo la competencia en el uso de la lengua escrita y hablada, la capacidad de relacionarse de manera adecuada con otras personas, y de comprender el entorno social y cultural en el cual uno vive; son competencias que se adquieren por el estudio de las lenguas, de la historia y de las ciencias sociales modernas. Otras, al contrario, son tan especializadas que requieren un entrenamiento en el trabajo (“on the job”), dentro de las empresas y organizaciones, pero requieren una capacidad previa de aprendizaje, dada por el entrenamiento general en el uso de conceptos matemáticos, estadísticos y de computación.

Esto significa que en la medida en que las demandas por educación aumentan, aumenta también la necesidad de educación general, no de los contenidos de las escuelas secundarias tradicionales, sino de unos mucho más renovados y diversificados de lo que se suponía en el pasado. La pretensión

que todavía existe en América Latina, de dar a todos los estudiantes que ingresan a educación superior una formación especializada y una credencial equivalente a la de las profesiones tradicionales, es totalmente imposible de cumplir. Mientras tanto, muchas de las carreras que hoy concentran números muy grandes de estudiantes, como la administración, el derecho y las ciencias sociales, funcionan de hecho como cursos de formación general, aunque no se reconozcan como tal.

e. Formación técnica especializada

En el pasado, la formación técnica especializada se entendía sobre todo como una alternativa de nivel medio a los programas secundarios más académicos que conducían a las universidades. La idea era proporcionar a los jóvenes algún tipo de habilidad técnica que les permitiera encontrar trabajo sin tener que entrar en los cursos de nivel superior. Había un contenido de clase casi inevitable en estos cursos, que formaban obreros especializados, o en el mejor de los casos, “white collar workers” de nivel medio, sin posibilidad de acceso a las profesiones más prestigiosas y buscadas por los hijos de familias de clase media y alta. Algunos de estos cursos, como los programas impartidos por los servicios de aprendizaje industrial y comercial en Brasil (SESI y SENAI), eran sin embargo de muy buena calidad, y las condiciones profesionales de sus egresados eran mejores que las de quienes seguían las carreras universitarias menos privilegiadas.

En muchos países en la actualidad, la formación técnica especializada es impartida a nivel post-secundario, en institutos de tecnología o centros de formación profesional de corta duración. Esta transferencia del nivel secundario se debe en buena parte, a que hay cada vez menos empleos técnicos de nivel medio y a que la mayoría de los estudiantes no quiere entrar en una línea de estudios que les cierra el paso para los cursos de nivel superior. Por otro lado, los cursos técnicos de nivel post-secundario representan una alternativa para los estudiantes que no tienen condiciones o motivación para seguir los programas más difíciles y de ingreso más competitivo de las profesiones tradicionales, o de las nuevas carreras de corte científico.

Esta transferencia no se hace sin problemas. A nivel de la educación secundaria, los cursos de formación general que conducen a las profesiones universitarias siguen siendo limitados a un número de estudiantes. Diversos países europeos han buscado alternativas para los que no siguen este camino, como por ejemplo con las *Fachhochschulen e Gesamthochschulen* en Alemania. Para los que no van a presentar los exámenes de admisión de las universidades (el *Abitur* en Alemania, el *Baccalaureat* en Francia, los cursos *A-Level* en Inglaterra), se ofrecen programas especializados para estudiantes de 16 ó 17 años, ubicándose de esta forma entre el nivel secundario y el superior, en términos cronológicos. Cuando los cursos técnicos se ubican claramente en el nivel post-secundario, hay siempre una presión de estudiantes y profesores por buscar equivalencia con los cursos universitarios establecidos, ya sea por la ampliación del número de años, o por la obtención del status universitario para las instituciones. Fue lo que ocurrió recientemente con los institutos de tecnología de Inglaterra, y su unificación con el sistema de educación superior.

La experiencia de los países europeos muestra, primero, que no es posible ni deseable eliminar las diferencias de formación que existen a nivel de los estudios secundarios y superiores, aunque sea posible o necesario eliminar o reducir las diferencias de clase que suelen estar asociadas a ellas. También, muestran que no es posible mantener los diferentes tipos y niveles de educación compartimentalizados en sistemas educacionales aislados y sin comunicación. El Estado de California, que mantiene un sistema de educación superior público con tres niveles claramente

diferenciados (la Universidad de California, una institución de investigación científica; las universidades estatales, para la formación profesional, y los *community colleges*, para la formación técnica especializada y la educación general) posee también un complejo sistema de transferencias de estudiantes entre los tres sistemas, que hace que las diferencias entre los niveles puedan ser preservadas.

Algunos países de América Latina, como Chile, han creado sistemas significativos de educación técnica post-secundaria, mientras que otros como Brasil han avanzado muy poco en este sentido. La tendencia más general ha sido la de una falsa democratización que transforma a todos los cursos post-secundarios en universitarios, y que resulta en la práctica en niveles de discriminación y desigualdad de oportunidades mucho mayores de los que se buscó evitar. Cursos de dos o tres años de duración pasan a ser de cuatro o cinco, muchas personas son eliminadas del sistema educacional antes de poder completarlos, y a los títulos que reciben al final, les faltan tanto los contenidos técnicos especializados como el status de las carreras tradicionales.

f. Educación continuada

Es muy significativo que, al relatar su experiencia como Rector de la Universidad de Harvard Derek Bok hablara de sus funciones de educación continuada y de formación de dirigentes empresariales, y no de la investigación científica y formación especializada de alto nivel, en donde Harvard ocupa un lugar sin par en el mundo⁵. En Harvard, como en otras universidades, la educación regular -orientada hacia los jóvenes de 18 a 20 y tantos años que egresan de la escuela secundaria- ocupa un lugar cada vez menor con relación al gran número de personas que buscan algún tipo de formación adicional, dentro o fuera de los cursos regulares.

La forma convencional de atender esta demanda en América Latina ha sido a través de programas de extensión o cursos de especialización que no están sujetos a los controles formales que existen para las carreras regulares. La gran variedad y flexibilidad de estas actividades, que pueden ir de cursos extensivos de algunos días a programas de especialización de un año o más, hace que casi no existan datos sobre su verdadera dimensión. No hay duda, sin embargo, de que ellos ocupan una parte importante de las actividades de casi todas las universidades de la región, siendo además una de las pocas áreas de actuación en que las instituciones tienen libertad para seguir de cerca las demandas del mercado, además de cobrar aranceles, aunque la educación formal es gratuita.

Más allá de esta gran variedad de cursos extracurriculares, la educación continuada ocurre de forma oculta, pero en gran escala, en el gran número de personas que entran en las carreras regulares pero que no completan sus programas de estudio. No es raro, en América Latina encontrarse programas de cursos de letras, ciencias sociales o administración, se los cuales se gradúan menos de la mitad de los estudiantes que se aceptan cada año. Este hecho ha sido interpretado como una señal de ineficiencia de los programas y una pérdida de tiempo para los estudiantes que se frustran en su intención de terminar la carrera. Una manera de interpretar este hecho es que muchos de los estudiantes que abandonan los cursos no son jóvenes recién egresados de las escuelas secundarias, sino adultos que ya trabajan y que entran a la universidad para completar su educación, muchos de ellos con otros cursos superiores ya terminados. Para estos grupos, atender clases por algunos semestres puede significar un acrecentamiento significativo de conocimientos, más que el certificado al final de cuatro o cinco años, aunque esto no sea siempre explicitado.

Por no reconocer este hecho, las instituciones de educación superior siguen ofreciendo a miles de personas programas de cursos inadecuados, que resultan en índices extraordinariamente altos de ineficiencia asociados a la distribución de un estigma de fracaso a personas que, en programas más apropiados a sus necesidades e intereses, podrían salir con una sensación de haber logrado sus objetivos de mejorar su educación

g. Formación de maestros

La formación de maestros para la educación básica y secundaria fue siempre una de las principales funciones de las universidades, creando además los espacios para las actividades de estudio, investigación y elaboración de conocimientos en las disciplinas más académicas. En Brasil, las “Facultades de Filosofía, Ciencias y Letras”, creadas por legislación copiada de Italia en 1931 y que existen hasta el día de hoy, fueron ideadas precisamente como lugares de formación de maestros y de programas de investigación, lo que de hecho ocurrió en cierta medida en las dos principales universidades del país, la de São Paulo y la de Río de Janeiro. Otros países crearon facultades de ciencias u otras instituciones, con fines similares.

Aunque esta convergencia entre la formación de maestros y la actividad de investigación y de docencia pudiera haber existido en el pasado, la tendencia en las últimas décadas ha sido de una divergencia cada vez mayor. Con la ampliación de la educación superior y el deterioro de la educación media, el status profesional y el nivel de ingresos de los maestros se vieron reducidos, mientras que la actividad de investigación y producción de conocimientos se hizo cada vez más especializada.

La condición indispensable para que este problema pueda ser tratado con alguna posibilidad de éxito, es que la profesión de maestro recupere algo del prestigio y del nivel de pago que tuvo, supuestamente, en el pasado. Mejorar los sueldos es lo más sencillo, ya que depende solamente de la decisión política sobre prioridades del gasto público⁶. Mucho más difícil es recuperar la valorización de la profesión del maestro en la jerarquía de prestigio entre las profesiones de nivel superior en la sociedad. La educación superior atrae casi inevitablemente a las personas con más vocación para la enseñanza, y aunque los sueldos de los maestros sean mantenidos en niveles bastante satisfactorios, no lograrán jamás competir con los ingresos provenientes de las carreras universitarias de mayor demanda.

El resultado de esta situación es que las instituciones que tratan de hacer al mismo tiempo la formación de maestros y la formación de investigadores, terminan optando por una de los dos actividades. En la mejores universidades públicas brasileñas, el sistema de incentivos asociado a la titulación académica y a la investigación, tornó totalmente marginal el trabajo de formación de maestros en las antiguas facultades de filosofía y en los departamentos académicos especializados que crecieron a partir de ellos. La formación de maestros quedó restringida a instituciones que no tienen condiciones de hacer investigación y contratar personas con títulos académicos más altos y que son frecuentadas sobre todo por personas que no han logrado acceso a las carreras e instituciones más prestigiosas. Esta combinación no tendría cómo dar buenos resultados.

La opción hecha por algunos países como Argentina, fue la de organizar un sistema diferenciado y propio para la formación de maestros, que no es parte del sistema universitario en sí. Una solución parecida consiste en hacer de la formación de maestros una actividad propia y especializada a partir de la pedagogía. Esta diferenciación hace sentido para la formación de maestros del nivel

preescolar y los primeros años de la educación básica, cuando predominan los aspectos pedagógicos sobre los de contenido. Más adelante sin embargo, sobre todo para el nivel secundario, la formación separada para el maestro puede significar pérdidas muy serias en su preparación sustantiva y, consecuentemente, también en la formación de sus estudiantes.

No hay solución fácil para esta cuestión, que es de importancia central para todos los países. La principal dificultad parece estar en seguir considerando el ingreso a la profesión de maestro como una decisión que las personas deben tomar de por vida, y que las condena necesariamente a una posición social y económica poco satisfactoria. Una alternativa sería aceptar que para muchas personas, ésta puede ser una actividad gratificante y estimulante por algún tiempo, hasta que existan otras oportunidades más adelante. En la práctica, esto significaría estimular a que los cursos de física, matemáticas, historia, economía y lenguas que se imparten en las escuelas secundarias, fueran dados por estudiantes avanzados o profesionales que están iniciando su carrera, sin la exigencia de una licencia profesional específica, pero con algunos requisitos mínimos. Actualmente, no hay datos sobre el tiempo de permanencia de los maestros en sus profesiones, y es bastante probable que esta profesión ya sea de hecho una actividad temporal para un gran número de personas. Una apertura explícita del mercado de trabajo educacional a profesionales de trabajo de todas las áreas (como ocurre, en realidad, a nivel de la educación superior), no eliminaría la necesidad de una formación especializada para la enseñanza de los primeros años, como tampoco para el trabajo especializado de investigación sobre metodologías de enseñanza y preparación de materiales educativos para las disciplinas específicas.

3.- Expansión⁷

La manera por la cual los países trataron de atender a estas distintas funciones no puede ser disociada del gran proceso de expansión por el que pasó la educación superior latinoamericana, que se transformó en pocas décadas de un sistema de élite en uno de educación de masas.

Los sistemas de educación superior en América Latina experimentaron una vertiginosa expansión entre la década de los cincuenta y la crisis económica de los años ochenta. Dicha expansión fue un fenómeno universal que colocó a varios países de América Latina en niveles equivalentes a los de Europa y Asia. La expansión obedeció a un proceso más general de crecimiento poblacional, urbanización, expansión de los estratos medios de la sociedad y la mayor participación de mujeres en la fuerza de trabajo y en la educación. La población de América Latina pasó de 155 millones en 1950 a 352 millones en 1980⁸. Si suponemos que el grupo de edad correspondiente al alumnado de educación superior se sitúa en torno del 10% de la población, estamos en realidad hablando de 15 millones de estudiantes en 1950 y 35.2 millones treinta años después.

De hecho, las tasas de matrícula en educación superior son superiores al 10% que es, en realidad, un valor mínimo. En cuanto al volumen de matrículas, la región pasó de cerca de 270 mil alumnos a más de 7 millones, lo que elevó la tasa regional bruta de escolaridad de nivel superior de menos de 2% en 1950 a alrededor del 18% en 1990 (cuadro 1). La red física de educación superior, a su vez, aumentó de cerca de 75 instituciones, la mayoría de carácter universitario y financiadas con recursos públicos, a aproximadamente 3.690 instituciones, de las cuales menos de 700 son de carácter universitario y más de la mitad son privadas con autofinanciación.

**CUADRO 1 MATRICULAS Y TASAS BRUTAS DE
ESCOLARIZACION SUPERIOR ***

	1950		1990	
	Matriculas	TBES	Matriculas	TBES
Argentina	82,531	5.2	1,077,212	39.9
Brasil	51,100	1.0	1,540,000	11.3
Colombia	10,632	1.0	474,787	14.2
Chile	9,528	1.7	255,358	20.6
México	35,240	1.5	1,310,835	14.0

*TBES Porcentaje de escolarización en relación a la población en edad escolar

El ritmo de expansión varió, llegando inclusive a mostrar períodos de fuerte contracción de las matrículas, como fueron los casos de Chile (25%) y de Argentina (20%) durante el auge de las dictaduras militares. En los demás países, la expansión se aceleró en la década de los setenta, siendo que en Argentina, Chile y Brasil el proceso comenzó en la década de los sesenta. En México, la expansión continuó en los años ochenta, cuando se agotó la capacidad de financiamiento del crecimiento de la red pública y se inició la expansión de la red particular. En Argentina y Chile, la expansión se retomó en la década de los ochenta, con la “normalización” instituida por el presidente Raúl Alfonsín en Argentina y con la reforma educacional iniciada en 1980 en Chile y retomada bajo nuevos términos por el gobierno civil. En Brasil, el número de estudiantes de nivel superior se estabiliza a partir de 1979. En Colombia la expansión también pierde ímpetu a partir de mediados de los años ochenta.

En general, es más fácil crear puestos en escuelas superiores (principalmente cuando la calidad no es la principal consideración) que oportunidades de trabajo y renta en el sistema ocupacional. Como pasan muchos años entre el momento en que un estudiante decide ingresar a una universidad y el momento en el que debe entrar al mercado laboral, la educación superior se expandió con más velocidad que la capacidad de absorción del sistema ocupacional, por lo menos en los niveles esperados. De ahí las frustraciones reflejadas en las altas tasas de abandono de muchas carreras, a pesar de que se hayan mantenido las ventajas comparativas entre quien ha cursado algunos estudios superiores en relación a quien no lo ha hecho.

La expansión de las matrículas en la enseñanza superior se dio sin que se hubiesen implementado reformas que garantizaran la calidad de la formación ofrecida. En Argentina, la expansión fue absorbida por la Universidad de Buenos Aires, donde la principal innovación, a mediados de la década de los ochenta, fue la creación de un ciclo básico común a todas las carreras, que funcionó como un mecanismo interno de selección para los niveles posteriores. En Brasil, las universidades públicas crecieron relativamente poco, abriendo espacio para la educación privada, y son conocidas las altas tasas de deserción en las carreras de ciencias naturales y sociales, que llegan con frecuencia a más del 50%. En México, cerca del 60% de los alumnos jamás completan los cuatro años de carrera y apenas 20% cumplen todos los requisitos para la licenciatura. El mercado de trabajo, sin embargo, recompensa a quienes entran a la universidad.

La expansión hizo que las universidades latinoamericanas dejaran de ser exclusivamente masculinas, e incorporaran un número bastante significativo de mujeres, que llegaron a 50% o más de las matrículas en varios países. Las desigualdades, sin embargo, permanecieron en la distribución de los géneros entre las diferentes áreas de conocimiento. Las carreras técnicas como la ingeniería continúan aún siendo predominantemente masculinas, mientras que la educación y las ciencias sociales tienen el predominio femenino. Estas diferencias están reduciéndose en muchos de los casos, con el gran número de mujeres que entran a las profesiones de salud, inclusive médicas, y también en carreras de administración y derecho. En México, en 1988, el 40.6% de la matrícula era femenina, variando entre el 14.5% en el área de agricultura y 19.6% en el área tecnológica, hasta el 59% en las humanidades y 53% en el área médica⁹. En Argentina, el porcentaje de mujeres en la educación superior pasó de 35% a 53% entre el inicio de los años sesenta y 1986, con fuerte concentración en las instituciones no universitarias, que son en general escuelas de formación para el magisterio (78%)¹⁰. En Brasil, en 1991, el 52.3% de las matrículas universitarias eran femeninas.

Aunque la expansión de la educación superior dio oportunidades a grupos sociales que antes no tenían acceso a ella, existe una fuerte correlación entre el ingreso, y sobre todo la profesión y la educación de la familia, y las oportunidades educacionales de los hijos. Datos de la década de los ochenta muestran que en América Latina las personas que trabajaban en el campo están tres veces menos representadas en la educación superior que en la población, mientras que aquellas personas en actividades letradas (“*white collar*”) están representadas tres veces más. Esta proporción es semejante a la de África francófona y contrasta con los países de la OCDE, donde las proporciones son, respectivamente 0.9 y 1.6%¹¹. En Brasil, 78.6% de los estudiantes de nivel superior son blancos, contra sólo 1.4% de raza negra¹².

Más aún, el ingreso y la educación de la familia son fuertes determinantes de la oportunidad de acceso a la educación superior de calidad. En Brasil, los mejores y más valorizados cursos están generalmente en universidades públicas, que requieren exámenes de ingreso accesibles solamente a estudiantes que tuvieron una educación secundaria de calidad, generalmente privada. En otros países como México y Argentina, la educación de calidad se da generalmente en instituciones privadas, cuyos precios son inaccesibles para personas de menos recursos.

4.- Diversificación: en lo público y lo privado

Si las demandas por educación superior crecieron de forma semejante en todos los países, las respuestas obedecieron a patrones distintos. En Argentina y en México, las universidades públicas crecieron para acomodar a las nuevas demandas, llegando a incorporar centenas de millares de estudiantes en las universidades nacionales que se transformaron en las mayores del mundo en número de matrículas. En Brasil, Colombia y Chile, los sistemas públicos crecieron poco, abriendo espacio para el sector privado y también para el surgimiento de nuevas instituciones públicas de educación superior fuera de las capitales (cuadro 2).

**CUADRO 2 EVOLUCION DE LAS MATRICULAS
EN ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS**

País	Años	Total de las matrículas	Tasa de crecimiento	Matrículas instit	% matrículas privadas sobre el total
Argentina	1970	274,634	100	47,673	17%
	1982	550,556	200	120,101	22%
	1991	1,077,212	393	159,475	15%
Brasil	1970	430,473	100	236,760	55%
	1980	1,345,000	312	852,000	63%
	1989	1,570,860	365	943,276	60%
Chile	1970	76,979	100	26,229	34%
	1980	118,978	155	43,769	37%
	1990	249,482	324	130,817	52%
Colombia	1970	85,560	100	38,942	46%
	1981	306,269	358	180,635	59%
	1989	474,787	555	271,351	57%
México	1970	118,011	100	27,276	15%
	1981	785,419	418	118,999	15%
	1990	1,078,190	573	187,124	17%

FUENTE: Brunner, 1994, diversos cuadros.

Aunque, en el pasado, una parte significativa de la educación superior privada haya sido organizada por la Iglesia Católica, hoy día la educación en instituciones religiosas es de pequeña importancia. Los sistemas privados de educación se expandieron en las últimas décadas siguiendo dos líneas principales. Donde el sistema público no creció o creció poco, y el ingreso a las universidades gubernamentales quedó condicionado a mecanismos selectivos, la educación privada se expandió para atender a los estudiantes excluidos. La preparación secundaria de estos estudiantes es generalmente peor que la de los que asisten a universidades públicas. Además, cuentan con pocos recursos para pagar por su educación. Dadas estas condiciones, las universidades privadas ofrecen una educación en el mejor de los casos simplificada, tanto en su contenido como en su pedagogía. La mayoría de los estudiantes de estas instituciones tienen que trabajar y por ese motivo los cursos tienden a ser ofrecidos en la noche, y las exigencias deben ser ajustadas al tiempo limitado de los estudiantes.

En el otro extremo, donde las universidades públicas se expandieron, su calidad y prestigio frecuentemente decayeron y la politización de sus actividades cotidianas perjudicó aún más su desempeño. En estas situaciones, la educación privada vino a sustituir a la educación pública de calidad. En estos casos, el nivel de educación secundaria de los estudiantes es más alto y cuentan con los recursos necesarios para pagar y exigir una mayor calidad. Las instituciones privadas que atienden a estos estudiantes tienden a huir de las áreas académicas más tradicionales, como la medicina, donde el costo de las instalaciones básicas y de la investigación, son demasiado elevados, y le dan preferencia a áreas como administración y economía. Estas incursionan también en las áreas tecnológicas, donde la posibilidad de conseguir apoyo del sector empresarial es más significativa.

En ningún país, el sistema privado de educación se restringe sólo a uno de estos extremos. En Brasil, a pesar de que la mayor parte de la educación privada es del primer tipo, existen instituciones privadas de prestigio y calidad, como la Universidad Católica de Río de Janeiro, la Universidad Mackenzie (ingeniería) y la Fundación Getulio Vargas (administración de empresas) en São Paulo. Algunas universidades privadas mantienen una identidad religiosa, en algunos casos protestante; otras se orientan hacia las comunidades locales, con la participación de empresarios y organizaciones de varios tipos en cuanto a su constitución. Existe también, aunque la legislación de muchos países no lo permita, un segmento creciente de instituciones que se organizan explícitamente como empresas para la venta de servicios educacionales.

5.- Diferenciación de formatos y misiones

Además de las diferencias de control y acceso, las instituciones de educación superior en América Latina presentan también una gran variedad de formatos institucionales que dependen de los recursos humanos y financieros de que disponen, y del tipo de alumnos. El cuadro 3 muestra un panorama de diferentes posibilidades y el cuadro 4 da algunos datos cuantitativos cuyo significado más preciso varía, de país a país.

Cuadro 3: Dimensiones de diferenciación de las instituciones de educación

En cuanto al control político-administrativo	<i>públicas o privadas</i> que pueden dividirse en religiosas, comunitarias, empresariales, y otras.
En cuanto a la complejidad vertical	<i>Complejas</i> , con cursos de pregrado, posgrado y actividades de investigación; y <i>simples</i> , solamente con cursos de pregrado
En cuanto a la complejidad horizontal	<i>completas</i> , cubriendo las principales carreras y áreas de conocimiento, o <i>especializadas</i> en un número limitado.
En cuanto al tamaño	<i>mega-universidades</i> , con cerca de cien mil o más alumnos; <i>grandes</i> , con decenas de miles de alumnos; y <i>minúsculas</i> , con algunas centenas
En cuanto al nivel de los cursos	cursos de <i>pregrado convencionales</i> ; cursos <i>post-secundarios especializados</i> de dos o tres años; cursos de <i>formación de profesores</i> para la educación básica y secundaria.

Cuadro 4.- Instituciones de Educación Superior en América Latina por tipo.

	Públicas		Privadas		Total		
	Universidad	Otra	Universidad	Otra	Públicas	Privadas	N
Argentina	37	749	40	460	61.1%	38.9%	1286
Brasil (1990)	55	167	40	656	21.1%	75.9%	918
Colombia	47	25	90	81	29.7%	70.3%	243
Chile (1993)	25	0	44	218	8.7%	91.3%	287
México (1993)	46	126	55	203	40.0%	60.0%	430

Si la expansión de la matrícula universitaria y la diferencia de los públicos e instituciones lleva a una complejidad cada vez mayor, existen por otro lado depresiones constantes para que estas diferencias, percibidas como jerarquías de status entre personas e instituciones, sean ignoradas o minimizadas. En Brasil, para que una institución pueda ser considerada “universitaria”, necesita ofrecer cursos o carreras en las áreas de ciencias exactas, biomédicas y en ciencias humanas y sociales (es el llamado “requisito de universidad de campo”), así como contar con capacidad de investigación. Aunque las demás instituciones sólo tengan el status de “escuelas”, sus estudiantes son “universitarios”, así como sus diplomas, que tienen igual validez sean o no emitidos por instituciones legalmente reconocidas, universitarias o no¹³. Cursos técnicos de corta duración, aún cuando hayan sido concebidos inicialmente como no universitarios, como el caso de las escuelas técnicas federales, buscan equiparar sus títulos y programas a los universitarios, e intentos de crear carreras de formación de profesores de corta duración encuentran una fuerte oposición entre los propios educadores, a pesar de la gran carencia de profesores en la educación básica y secundaria brasileña. En México, los institutos de formación de profesores también fueron promovidos al status universitario, y los institutos tecnológicos ya fueron creados con carreras y diplomas equivalentes a los universitarios. Pero desde 1990 están creándose universidades tecnológicas de carácter local con carreras de corta duración, cuyos resultados aún no son posibles de medir.

El sistema universitario chileno es el que ha experimentado los mayores cambios, pasando de un perfil unitario de educación superior universitaria a un perfil diferenciado de educación post-secundaria. Las universidades continúan siendo responsables de las profesiones más estructuradas, de la formación científica y de una buena parte de la actividad de investigación, aunque pasaron por un redimensionamiento de su papel. Para controlar el problema del gigantismo (que Argentina y México enfrentan hoy en día), las grandes universidades con varios recintos (“campus”) fueron desmembradas. La expansión del sector privado, especialmente en las nuevas modalidades de educación post-secundaria, llevó el sector universitario a una posición de minoría numérica, aún cuando concentre casi el 50% de las matrículas. La reforma de 1980 instituyó un sistema piramidal donde las universidades y el diploma de licenciatura ocupan la cima, mientras que los institutos profesionales, con carreras de hasta cuatro años y diplomas que no equivalen a una licenciatura, ocupan la posición intermedia, encontrándose en la base los Centros de Formación Técnica con cursos vocacionales de dos años de duración y diplomas técnicos. Los resultados han sido moderados en función de problemas de calidad y de poca atracción ejercida por las alternativas de carácter no universitario. En 1989, de un total de cerca de 333.000 estudiantes en el sistema, 156.300 (53%) estaban en el nivel universitario¹⁴.

En Colombia, el sistema ofrece tres tipos de credenciales y varias modalidades de formación post-secundaria, inclusive de tipo universidad abierta. Entre tanto, la distribución de las matrículas continúa muy concentrada en el segmento universitario. En la base del sistema están las instituciones profesionales intermediarias (60 en total, siendo 51 privadas) que ofrecen experiencia práctica para funciones como contadores, vendedores, actividades empresariales de pequeño porte, etc., dando un certificado profesional técnico intermedio. En la posición intermedia están los institutos de tecnología que dan formación más especializada y el título de Tecnólogo o Tecnólogo Especialista. En la cima están las universidades y los títulos de licenciatura. Hay todavía una diferencia entre “universidades” (71 en total, de las cuales 41 son privadas) e “instituciones universitarias” (60 en total, siendo el resto privadas)¹⁵.

Datos de 1985 sobre la distribución de las matrículas muestran la concentración de la demanda en el nivel universitario: 319.532 alumnos en las 131 instituciones universitarias, contra 71.958 en las 95 instituciones no universitarias. En Argentina, el sector no universitario numéricamente más relevante es el de formación de profesores, de composición mayoritariamente femenina. Este sector incluye también las escuelas militares, academia de policía y escuelas de enfermería, todas estas consideradas en Brasil como de nivel superior universitario.

6.- Diferenciación de los actores: Profesores y Funcionarios

Hablamos ya de la gran diferenciación que existe entre los estudiantes postsecundarios de hoy comparados a los de hace algunas décadas. Además de los muchachos jóvenes de clase media, hay muchas más mujeres, personas de más edad, y originarias de estratos sociales mucho más heterogéneos. La expansión en el número de estudiantes tendría que reflejarse en una expansión similar en el número de profesores. Sin embargo, esto no ha sido así. Los datos de México, por ejemplo, muestran que la proporción de estudiantes por profesor pasó de 7.2 en 1960 a 9.66 en 1992. Dada la extraordinaria expansión en el número de las matrículas, es sorprendente que la proporción de maestros a alumnos no sea aún mayor.

Como en el caso de los estudiantes, el aumento en el número de profesores significó también una apertura de oportunidades profesionales para nuevos grupos sociales. En Brasil, cerca del 40% de los profesores son mujeres, un dato importante si pensamos que, hasta la década del sesenta, eran muy pocas las mujeres que seguían carreras universitarias. Un tercio de los profesores vienen de familias cuyos padres tenían educación superior, mientras que los padres del otro tercio llegaron como máximo al cuarto año de escuela primaria. Los datos de México son bastante parecidos. De los profesores entrevistados por la Carnegie Foundation, un 42.3% tenía padres con educación secundaria o menos, y casi el 50% de los padres de profesores en instituciones privadas y más del 70% de los padres de profesores en instituciones públicas, no tenían educación superior. En México, la mayoría de los profesores de origen social más bajo enseñan en universidades e institutos tecnológicos públicos, mientras que los de origen social más alto suelen orientarse a las instituciones privadas.

En Brasil, las diferencias por sexo corresponden en parte a la diferencia de edad y de status. Más del 80% de los profesores titulares de mayor edad son hombres, contra 60% de los asociados, y 55% de los asistentes, que son de menor edad¹⁶. En la muestra, las mujeres no solamente son más jóvenes que los hombres, sino que inician su actividad académica casi dos años antes. Las mujeres tienden a permanecer, predominantemente, en el nivel de maestría (mientras que el doctorado tiene un fuerte predominio de hombres), y además se dedican proporcionalmente más al trabajo a tiempo completo que los hombres, pero ganan significativamente menos que los hombres. En términos de áreas de conocimiento, las mujeres se concentran fuertemente en el área de humanidades y de educación, mientras que los profesores de ingeniería son generalmente hombres¹⁷.

Más allá de los números, a partir de los años sesenta y setenta se dio inicio a la creación de una profesión que aún no existía en América Latina, la de profesor universitario. Antiguamente, la educación universitaria era realizada normalmente por profesionales cuya principal fuente de ingresos y, a su vez principal identidad social, era la actividad en sus escritorios, consultorios y firmas. Los nuevos profesores universitarios tienen en la enseñanza su principal ocupación, y muchas veces no llegan a ejercer actividades profesionales fuera del mundo académico. Brasil, México y Chile presentan niveles de profesionalización bastante altos en sus universidades

públicas, mientras que en otros países los bajos sueldos de los profesores en las universidades públicas han limitado este proceso.

Esta emergente profesión académica está lejos, sin embargo, de constituirse en un grupo homogéneo o de llegar a alcanzar un patrón único de organización, actitudes y comportamiento profesional. La masificación de la educación superior hizo que se ampliara el rol del profesor tradicional de las escuelas, incluyendo por lo menos tres tipos diferentes de profesionales¹⁸. El primero, minoritario pero encarnando el ideal de una universidad reformada y progresista, es el profesor investigador y científico, intelectualmente bien formado, generador de conocimientos nuevos y capacitado para transmitir a los estudiantes el secreto del conocimiento creador, independiente y crítico. Para este grupo, la identidad profesional pasa por sus áreas de capacitación y especialización, sobre todo por la identificación con una ética de trabajo basada en la capacidad individual y en la libertad de elección de sus clases, investigación y reflexión, un estilo que se conoce precisamente como “académico”. Aún cuando trabaje en grandes organizaciones universitarias y dependa de recursos públicos para sus actividades, el académico da más valor a su pertenencia a la actividad científica que a la institución en que trabaja. Aunque esto dependa evidentemente del tiempo posee frecuentemente un sentido profundo de misión, que se manifiesta en el trabajo institucional, en la actuación política, en el trabajo como escritor, o en el compromiso con grandes causas de interés social.

El segundo grupo, más grande que el anterior, está formado por los profesores universitarios que consiguen un lugar estable y a tiempo completo en una universidad pública, pero que no tiene las condiciones de formación y desempeño profesional del primer grupo. Es posible imaginar que sus valores y su ideología de trabajo sean los académicos, pero su práctica inevitablemente será diferente. Aunque poseedor de un diploma universitario, su subsistencia y su identidad profesional no pasa por el trabajo en su área de especialización, ni tampoco por la actuación como intelectual o investigador individual y autónomo, sino que es un miembro de la institución o categoría a que pertenece, del grupo de iguales con quien convive día a día y con los cuales comparte problemas, sucesos y principalmente la rutina diaria. Es este sector el que forma la base de la sindicalización de los profesores universitarios, un fenómeno también nuevo en América Latina, y que trae a las instituciones educacionales una dinámica totalmente nueva y ajena a lo que ocurría en el pasado, y todavía ocurre en la mayoría de los países.

El tercer grupo es el profesor tradicional de tiempo parcial, dedicado sobre todo a su profesión fuera de la universidad. El modelo es el médico o abogado que tiene su consultorio u oficina privados, y dedica algunas horas por semana a enseñar a los estudiantes los contenidos y valores de su profesión. El trabajo profesional externo de esos profesores es esencial para la calidad de los cursos que dictan, aunque sea una calidad distinta de la de los profesores investigadores¹⁹. A este grupo más tradicional se añade un gran número de profesores en tiempo parcial que se dedican ya sea a enseñar en varias instituciones para completar sus rendimientos, o a dar clases como actividad marginal y complementaria a otros intereses profesionales.

Además de estudiantes y profesores, existe un tercer actor de importancia creciente en las universidades latinoamericanas que son los empleados administrativos. Las universidades latinoamericanas no se organizan, como en los Estados Unidos, con un fuerte cuerpo administrativo y gerencial con poderes superiores a los de los propios profesores, sino en la tradición europea en que todos los poderes son concentrados en órganos académicos colegiados. En el pasado, estos cuerpos colegiados eran formados exclusivamente por profesores titulares o catedráticos. El movimiento de la Reforma de Córdoba propuso el gobierno tripartito, con poderes

iguales para representantes de profesores, alumnos y ex-alumnos en el gobierno de las universidades. En general los exalumnos no asumieron este papel y fueron siendo substituidos, en los años más recientes, por representantes de los empleados administrativos, que aunque sin las funciones más especializadas de las universidades norteamericanas, comenzaron a aumentar en número en las últimas décadas en las universidades públicas de toda la región.

El crecimiento del personal administrativo de las universidades es en parte una consecuencia de la ampliación y masificación del sistema como un todo, más también un resultado específico del crecimiento de las universidades públicas como sector de las burocracias gubernamentales. En Brasil, las universidades federales tienen 1.9 empleados por profesor, y 4.25 alumnos por empleado, mientras que las instituciones privadas tienen 0.74 empleados por profesor, y 34.8 alumnos por empleado.

Es imposible decir, solamente por estos números, si la cantidad de empleados administrativos de las universidades públicas es excesiva. Los hospitales universitarios que prestan servicios a la población en general son el principal empleador de personal auxiliar y administrativo en la mayoría de las instituciones públicas brasileñas. De cualquier forma, los empleados administrativos organizados en sindicatos afiliados a la Central Unica de Trabajadores son una presencia nueva e importante en las universidades brasileñas. En muchas de ellas, estos participan con un tercio de los votos en los cuerpos colegiados y en elecciones para rectores y han sido decisivos en muchos casos.

7.- El futuro: las direcciones del cambio

Este texto tuvo como principal objetivo explicitar las fuerzas que actúan sobre los sistemas de educación superior en América Latina, tanto externas -las funciones que tienen que jugar, las expectativas de los distintos grupos sociales en relación a sus productos-, como internas -los diferentes grupos profesionales que participan de su actividad cotidiana, los diferentes formatos organizacionales e institucionales que pueden asumir. Faltaron por lo menos dos aspectos importantes para completar el cuadro, que están tratados en otras partes: los mecanismos de financiamiento y los flujos de recursos que pasan por las instituciones, y los mecanismos institucionales por los cuales las instituciones son administradas. Como conclusión, es necesario señalar cuales son las vías principales más probables, y también más deseables, de desarrollo de los sistemas de educación superior en la región en el futuro próximo.

a.) Los sistemas de educación superior continuarán creciendo. Aunque el primer movimiento de expansión haya cumplido su ciclo, con la incorporación de las mujeres y de personas de más edad, la expansión misma de la educación básica y secundaria debe llevar a una gran expansión de los sistemas de educación superior, principalmente en Brasil y otros países donde el acceso a la educación secundaria es todavía muy limitado, próximo del 10% del grupo de edad de referencia.

b.) El proceso de diferenciación debe seguir ampliándose, a pesar de las presiones en el sentido contrario. No hay ninguna señal de que los sistemas nacionales de educación superior van a convergir en un modelo único, sea el de la universidad de investigación, sea el de las facultades profesionales tradicionales. No es tampoco deseable que haya una convergencia, dada la pluralidad de formatos, misiones y recursos de que disponen las instituciones educacionales. La tendencia debe ser en el sentido de que las diferencias que hoy ya existen sean explicitadas y reconocidas.

para que las distintas funciones de la educación superior puedan ser tratadas de forma apropiada para cada cual.

c.) El factor dinámico de los cambios futuros no será dado por el componente de investigación de los sistemas universitarios, sino por los nuevos formatos de vinculación entre las instituciones y las oportunidades del mercado de trabajo. Aunque la existencia de grupos de investigación y de programas de posgrado en los distintos países sea necesaria, estos seguirán limitados a un número reducido de departamentos e instituciones, y no podrán servir como modelo para todo el conjunto.

d.) Los recursos públicos para la educación superior no seguirán creciendo en la misma proporción que el número de estudiantes. Aunque este tema no haya sido discutido aquí, es clara la tendencia de los gobiernos de poner énfasis en la educación básica y secundaria, y hacer que los cursos de nivel superior procuren pagar sus gastos con recetas propias, de pagos de los alumnos, de la venta de servicios o de recursos de investigación. No se espera que los gobiernos corten de forma brusca sus gastos en educación superior, pero tampoco van a aumentarlos de forma significativa en el futuro previsible. Este cambio significará también una oportunidad de mayor apertura y sensibilidad de las instituciones de educación superior hacia las demandas e intereses de la sociedad.

e.) Hay muy pocas oportunidades de reformas profundas de los sistemas de educación superior en América Latina, tal como se han intentado en los períodos de gobierno militar en varios países. La razón obvia es que las reformas amplias traen también la oposición de muchos grupos organizados, y tienen dificultades de pasar intactas por los procedimientos de aprobación típicos de los regímenes políticos democráticos. Esto no es del todo malo, porque casi siempre las reformas amplias suelen traer puntos de vista unilaterales, que terminarán por no ser implementados como se suponía al principio.

f.) Los intentos en el sentido de evaluar de manera sistemática el uso de los recursos y la calidad de los productos de las instituciones de educación superior deberán ser intensificados. Los formatos de estas evaluaciones deberán cambiar mucho, pero en la medida en que la educación superior se torne más importante, aumentarán las presiones por tener información más adecuada sobre costos y resultados.

g.) Las instituciones de educación superior deberán aumentar progresivamente su capacidad empresarial para responder a los desafíos de un ambiente mucho más diverso y menos subsidiado que en el pasado, lo que significará necesariamente una mayor concentración de poderes y responsabilidades en las autoridades universitarias centrales.

h.) El papel de las agencias internacionales en la financiación de la educación superior deberá también ir cambiando. En lugar de programas sistémicos, la tendencia será identificar proyectos específicos, orientados hacia la atención más adecuada de las distintas funciones y los distintos grupos afectados por la educación superior y por la búsqueda de nuevas formas de actuación.

Si estas tendencias se confirmaran, el resultado debe ser un sistema de educación superior mucho más eficiente, complejo, rico de alternativas y de ideas que el que tenemos hoy y también mucho más relevante para las necesidades sociales y económicas de la región



NOTAS

¹ En América Latina se habla casi indistintamente de "universidad" y de "educación superior" en sentido más amplio, lo que ocurre también en este texto, por simplicidad de estilo. Sin embargo, se hacen precisiones conceptuales cuando es necesario.

² América Latina sigue la tradición francesa de considerar la ingeniería como una "learned profession" similar a la medicina y el derecho. En Alemania y en la tradición anglo-sajona, en contraste la ingeniería no tiene el mismo *status*, y muchas veces ni siquiera es admitida en las universidades, quedando restringida a los politécnicos y escuelas especializadas.

³ En Europa, en general, el crecimiento del "welfare state" permitió que los sistemas educacionales permanecieran públicos, y al mismo tiempo se ampliaron para absorber las demandas por educación y formación profesional originadas de distintos sectores de la sociedad y de la economía, aunque con intensidades distintas -con Francia en un extremo, posiblemente, e Inglaterra en el otro. En los Estados Unidos el crecimiento de la demanda social por educación superior llevó desde un primer momento a la expansión de la educación privada.

⁴ Cabe aquí una pequeña aclaración sobre lo que se entiende por "investigación científica". No hay duda que cualquier actividad educativa requiere que el maestro no sea un simple repetidor de cosas que poco entiende, sino que estudie y se mantenga actualizado en sus conocimientos. Este trabajo permanente de estudio y profundización de conocimientos personales es distinto, sin embargo, de lo que se entiende hoy día como una actividad de investigación científica profesional, que supone trabajar con las técnicas y metodologías más avanzadas y participar directa y personalmente de los medios científicos especializados.

⁵ Derek Bok, 1986.

⁶ No se trata, por supuesto, de subestimar la importancia del problema del nivel de ingresos de los maestros, sino, simplemente, de llamar la atención al hecho de que este problema es parte de una cuestión mayor, que es la posición de la profesión de maestro en la sociedad.

⁷ Las secciones que siguen utilizan extensamente partes de S. Schwartzman, *América Latina: Universidad en Transición*, en publicación por el Departamento de Asuntos Educativos de la Organización de los Estados Americanos.

⁸ Balán 1993a.

⁹ Ibarrola, 1992.

¹⁰ Balán, 1992a.

¹¹ Mingat y Tan, 1986, citado por Winkler, 1990.

¹² IBGE, 1993.

¹³ La diferencia es importante, sin embargo, para las instituciones, universidades privadas pueden crear nuevos cursos sin autorización del gobierno, y universidades públicas reciben, además, recursos para estructuras administrativas más complejas. De ahí el movimiento de creación de nuevas universidades sobre todo privadas, por la fusión de escuelas aisladas preexistentes.

¹⁴ E. Schiefelbein, 1992, p 133

¹⁵ Alvares y Alvares, 1992, p. 154.

¹⁶ Estos datos son del *Estudio Internacional Comparado sobre la Profesión Académica*, realizado en 1991 bajo la coordinación de la Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (Altbach 1995). En América Latina, el estudio fue realizado en Brasil, Chile y México. Los datos no son estrictamente comparables por diferencias en los criterios de muestreo. En general, hay una tendencia en sobrerrepresentar las instituciones de mejor calidad en cada país. Para México, ver Antón Gil, 1994.

¹⁷ Las ciencias sociales aparecen en el estudio como menos femeninas de lo que generalmente se supone. Esto se explica por el hecho de que las ciencias sociales están definidas en el sentido estricto (sociología, ciencia política, antropología), con la historia entrando bajo la categoría de humanidades y las demás áreas sociales teniendo una clasificación por separado.

¹⁸ Esta tipología fue desarrollada a partir de los datos del estudio de la Carnegie Foundation. Va, para Brasil, Schwartzman y Balbachevsky, 1995, y para México Gil Antón, 1994.

¹⁹ Muchas universidades, en el área médica sobre todo, han tratado de traer esta actividad profesional hacia las instituciones, a través de la creación de hospitales universitarios y la apertura de espacios para el ejercicio de la práctica privada en asociación con la enseñanza profesional.

Referencias Bibliográficas

- Altbach, Philip G., ed. *The International Academic Profession: Portraits from 14 Countries*. Princeton, NJ: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1995
- Alvares, B, e Alvares, A 1992. "Colombia" En Clark y Neave, vol. 1 151-158
- Balán, Jorge. 1992a. "Argentina" En Clark y Neave, vol. 1, 19-29
- Balán, Jorge. 1993a. "Introduction" *Higher Education (Special Issue on Higher Education in Latin America)*, 25, 1, 45-60, 1-8.
- Bok, Derek. 1986. *Higher Learning*. Cambridge, MA: Harvard.
- Clark, Burton R. y Guy Neave, eds. 1992. *The Encyclopedia of Higher Education*. London: Pergamon Press
- Gil, Manuel Antón, ed. 1994 *Los rasgos de la diversidad - un estudio sobre los académicos mexicanos* México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gil, Manuel Antón, ed. 1994. *Académicos: un botón de muestra*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ibarrola, M. de. 1992. "México". En Clark y Neave, vol. 1, 462 - 473.
- IBGE. 1993. *Anuário Estatístico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Schiefelbem, E. 1992 "Chile" En Clark y Neave, vol 1, 130 - 137.
- Schwartzman, S. *América Latina: Universidad en Transición*, ha ser publicado por el Departamento de Asuntos Educativos de la Organización de los Estados Americanos.
- Schwartzman y Balbachevsky. 1995. "The Academic Profession in Brazil". En Altbach.
- Winkler, Donald R. 1990. *Higher education in Latin America: Issues of Efficiency and Equity*. Washington, D.C.: World Bank Discussion Paper, 77.

Resumen de la Discusión

*Salvador Malo
Samuel Morley*

Como primer punto del Seminario y para centrar los temas fundamentales del mismo - gobernabilidad, financiamiento y calidad-, se presentó una visión general de la situación actual de la educación superior latinoamericana

Simón Schwartzman introdujo diversos elementos de contextualización para subrayar la necesidad de comprender la cultura particular de cada institución de educación superior en América Latina.

Schwartzman definió a las universidades latinoamericanas como una realidad heterogénea, esto es, como “...un conjunto complejo y contradictorio de instituciones grandes y chicas, públicas y privadas, de grado y de pregrado, de mayor o menor calidad, de investigación y de enseñanza, y con grados muy distintos de eficiencia en el uso de sus recursos”.

En este sentido, precisó que “los recursos, los objetivos, el público, los profesionales y las culturas de estas instituciones son tan distintos, que muy poco de lo que se puede decir y proponer para una hace sentido para las demás, sin embargo hay muchas cosas comunes”.

Jaime Lavados afirmó que entre la década de los ochenta y la de los noventa el sistema de educación superior latinoamericano sufrió una fisura producto de la teoría económica aplicada en la región. Según él, la enorme heterogeneidad de las instituciones de educación superior latinoamericanas y la disminución creciente de recursos son fenómenos que han resultado de las concepciones económicas aplicadas, es decir, de una política de mercado cuyos fenómenos no se han comprendido apropiadamente.

Shubcroff afirmó que en América Latina se está asistiendo a un proceso por el cual la transformación sustantiva de los modelos técnico-económicos -en los cuales se definen las relaciones sociales-, hace que el conocimiento se convierta en un factor estratégico, incluso ésta pareciera ser la meta más importante del proceso productivo. Ello daría la oportunidad de que los países de América Latina sean competitivos y estén en condiciones de brindar una mejor calidad de vida a la mayoría de su población.

Schwartzman señaló que a través del tiempo las instituciones de educación superior en América Latina, además de adoptar formas institucionales parecidas, intentaron cumplir objetivos básicos similares. Durante este proceso convivieron tensiones y contradicciones similares en las instituciones, asimismo, sus intentos por hallar soluciones a sus problemas fueron análogos. Destacó que el conocimiento sobre este proceso histórico de tensiones, contradicciones y soluciones, es esencial para cualquier tipo de política que se defina para la región.

Ante esto, José Sarukhán subrayó la importancia de contar con políticas nacionales para la educación superior, verdaderos “proyectos de nación”. Indicó que en América Latina se carece de una política real para la educación superior, y que de ello se desprende una buena cantidad de los problemas que afectan a la instituciones de educación superior de la región. Citó como ejemplo que en México, el Gobierno no ha aplicado una política directa de evaluación de la planeación y asignación presupuestal ligada de manera directa con la evaluación. Reiteró que debe haber un proyecto de Nación en el cuál la educación superior sea llamada a jugar un papel en el desarrollo

de la sociedad, para que al mismo tiempo se tenga una noción clara de lo que queremos de las universidades y de las otras instituciones de educación superior.

Schwartzman mencionó la necesidad de ubicar a las universidades de América Latina en el contexto histórico, subrayó que la Iglesia intervino de manera importante en la creación de las universidades latinoamericanas, y posteriormente fue el estado quien se encargó de crearlas para formar a sus cuadros dirigentes.

Sobre la expansión que sufrieron las universidades latinoamericanas, Schwartzman argumentó que este fenómeno obedeció, entre otros factores, al crecimiento de la población, a la urbanización, a la mayor participación de las mujeres en el trabajo y la educación. La población latinoamericana pasó de 155 millones en 1950 a 325 millones en 1980.

En este tenor, Schwartzman agregó que se acentuó el carácter profesional, técnico y especializado de las profesiones en las universidades en América Latina, ya que con la expansión de las oportunidades educacionales, el ensanchamiento de los estratos medios y la atenuación de las ilusiones tecnocráticas, vino una segunda etapa en la afirmación de los derechos y privilegios de las profesiones, por el cual éstas pasaron a atraer a grandes números de inmigrantes y a otras personas que buscaban la educación superior como un canal privilegiado de movilidad social.

Schwartzman destacó que es necesario conocer la influencia de los esquemas franceses en las universidades de América Latina para comprender mejor su desarrollo, ya que a pesar de la presencia económica internacional más significativa de Inglaterra, dichos esquemas fueron copiados varias veces por las jóvenes naciones en formación en Latinoamérica. Una explicación posible de la preferencia por el modelo francés pudo haber sido su asociación a un estado nacional de nuevo estilo, fuerte y sustentando en el uso de la técnica y la razón.

El proceso de masificación fue otro de los subtemas desarrollado por Schwartzman. Indicó que en la segunda mitad del siglo XX los sistemas universitarios se masificaron, provocando que las universidades antiguas, que atendían a algunos centenares de alumnos destinados al clero, a las profesiones liberales clásicas, al gobierno y a la comunidad científica, con profesores reclutados en las profesiones liberales y un número muy limitado de empleados, pasaran a atender a decenas de miles de estudiantes, con la utilización de estructuras organizacionales complejas y grandes números de empleados y profesores profesionalizados. Esto evidentemente creó un gran contraste con los esquemas previos, ya que las clases que antes no podían acceder a la educación superior inundaron las universidades, transformándolas en un sistema de educación de masas y no de élite.

Cox subrayó que existe una necesidad imperante de reorganizar los esquemas nacionales de educación superior de Latinoamérica, promover esquemas de autorregulación, redefinir relaciones con el estado, pugnar por una mayor responsabilidad pública y mayor respuesta a demandas sociales, además de adoptar diversas formas de evaluación suficientemente sensibles.

Al referirse a la profesionalización docente, Schwartzman destacó que en las universidades modernas y muy especialmente en las universidades públicas, los profesores pasan a formar una nueva profesión, distinta de las profesiones liberales y de las comunidades científicas de las distintas disciplinas y áreas de conocimiento. El especialista agregó que por toda la América Latina las universidades públicas ganaron gran autonomía de gestión interna, y la pérdida relativa del contenido técnico y profesional de la enseñanza que impartían fue compensada por el aumento de su papel de formación y socialización anticipada de líderes políticos de sus países.

Los rectores reaccionaron destacando la importancia de diferenciar los conceptos “instituciones de educación superior” y “universidades”, en virtud de que en la región latinoamericana han sido estas segundas, es decir, las universidades las que han jugado un papel definitivo en la constitución y desarrollo de los países.

Sobre esta cuestión, Jorge Brovetto enfatizó que las universidades en América Latina han sido las instituciones que han apoyado la creación de conciencia, la transformación social y la producción de conocimiento.

Schwartzman manifestó que el fracaso de los movimientos revolucionarios de base estudiantil en América Latina resultó en una situación de anómia bastante generalizada, acentuada por el hecho de que las universidades masificadas no proporcionaban las habilidades que permitieran a los jóvenes una ubicación más adecuada en el mercado de trabajo. Esto ocurre, en parte, porque las universidades no generalizaron los valores y las competencias profesionales específicas para toda su estructura; y en parte por que no siempre el mercado de trabajo puede acomodar las aspiraciones crecientes de los jóvenes que ingresan en las universidades.

Asimismo, apuntó que una consecuencia de la masificación fue la profesionalización creciente de las universidades, tanto por la creación de un gran cuerpo de empleados administrativos, como por la creación de un nuevo actor social que prácticamente no existía antes de los años sesenta, o sea, el profesor universitario organizado como una nueva profesión.

El especialista subrayó que en América Latina, una pequeña parte de estos nuevos profesionales adoptaron el modelo institucional y cultural de las profesiones académicas y científicas, y de esta manera trataron de impulsar la transformación de las antiguas universidades orientadas hacia las profesiones tradicionales en universidades centradas en la investigación científica. Pero la gran mayoría de estos nuevos profesionales se transformaron en un sector más del servicio público de sus países, y adquirieron los valores y comportamientos típicos de los empleados públicos en la región, incluyendo la organización sindical y el énfasis en los procesos igualitarios y participativos de gobierno.

Cox precisó de manera crítica que en la actualidad los sistemas de educación superior funcionan sin conducción y, a su vez, su coordinación se dificulta debido a una rígida malla de elementos políticos, burocráticos y corporativos que producen una operación con calidad heterogénea, con altos niveles de inequidad e ineficiencia en un contexto global escasamente estimulante para la innovación y la flexibilización de las instituciones.

Al respecto, Schwartzman expresó que la amplitud de los servicios educacionales que se venden en América Latina es grande, va desde los cursos de baja calidad para estudiantes poco capacitados y de pocos recursos, hasta cursos especializados para altos ejecutivos, programas de posgrado altamente especializados y consultorías en proyectos de investigación científica y tecnológica.

Finalmente, señaló que los debates y cuestionamientos sobre la educación superior en América Latina difícilmente toman en cuenta las diferencias de cultura institucional entre estudiantes, profesores, investigadores y profesionales, que coexisten dentro de cada país y con mucha frecuencia dentro de cada institución. La gran mayoría de las propuestas de reforma consisten en tomar un determinado modelo como el único posible y deseable, y tratar de imponerlo sobre los demás.

Oscar Shuberoff opino al respecto que no se puede hablar del diseño de un sistema para la educación superior, de una filosofía de gobierno o para el financiamiento o de definición de niveles de calidad en la universidad, si no se hace en relación con los objetivos que la sociedad persigue”.

Cristian Cox, por su parte, subrayó la importancia de partir de datos sociológicos e históricos de las instituciones de educación superior, a fin de que “las políticas de reforma” puedan prosperar y se refirió a cuatro ejes para el cambio de las instituciones de educación superior en la región latinoamericana:

- a. Diversificación estructural de los sistemas
- b. Desarrollo del sector privado en la educación superior
- c. Diversificación del financiamiento
- d. Nuevo contrato entre el sistema de educación superior, el estado y la sociedad.

Al término de esta primera discusión, los participantes concluyeron que para análisis y desarrollo de políticas para la educación superior latinoamericana hay la necesidad de reconocer la heterogeneidad de las universidades de la región; tener un conocimiento más amplio y profundo sobre sus procesos de educación superior; y tener objetivos claros sobre su desarrollo futuro.

Los participantes del Seminario aceptaron que en América Latina se está asistiendo a un proceso en el que la transformación sustantiva de los modelos técnico-económicos y el valor del conocimiento están adquiriendo un valor estratégico.

Así, de la polémica sostenida en esta primera etapa los rectores coincidieron en admitir la heterogeneidad de los sistemas de educación superior latinoamericanos; ponderar el valor y significados sociales de las universidades públicas de América Latina; externalizar su preocupación sobre el modelo económico que se desplaza a lo largo de toda la región, particularmente por sus consecuencias en el quehacer educativo; reconocer la necesidad de contar con un proyecto de nación para definir políticas públicas para la educación superior, y realizar esfuerzos para contar con un conocimiento más amplio y profundo de la educación superior en América Latina, distinguiendo el carácter de las instituciones, su diferencia en misiones y programas, así como su impacto en la sociedad.

TESTIMONIOS

Cristián Cox

- a) Ninguna política sobre educación superior tiene alguna plausibilidad, si no parte de datos sociológicos y de la historia de la inmensa diversidad de las instituciones de educación superior en la región.
- a) Sólo mediante una profunda reforma de los sistemas de educación superior podrá responderse a los nuevos requerimientos de las sociedades. A este efecto, proponemos cuatro ejes de cambio. es decir, focos generativos que si no son abordados y de alguna manera resueltos por la política de educación superior de los países de la región, no será factible resolver la actual situación de las instituciones que imparten este nivel de estudios. Los cuatro grandes ejes son los siguientes:
 - a) La diversificación estructural de los sistemas;
 - b) El desarrollo del sector privado en la educación superior y los temas relacionados con incentivos y control de calidad;
 - c) La definición de estrategias en las modalidades de financiamiento; y
 - d) El establecimiento de un nuevo contrato entre el sistema de educación superior, el Estado y la sociedad.
- a) Sobre el primer eje podemos decir que debe incentivarse una efectiva diversificación de los estudios superiores, creando una arquitectura institucional de distintos niveles con instituciones no universitarias de calidad, capaces de adaptarse a las cambiantes demandas de la economía y el mercado de trabajo. Asimismo, cabría favorecer el desarrollo de distintos tipos de instituciones sin esperar que todas ellas sigan un mismo patrón. o aspiren a combinar funciones de docencia y de investigación; además, los países necesitan preocuparse por el desarrollo de sus universidades más complejas, que aunque son unas pocas concentran una proporción significativa de la capacidad de la investigación científica y tecnológica nacional.
- a) Por lo que se refiere al segundo eje, el punto central a señalar es que cualesquiera que sean los mecanismos que se empleen para lograr un desarrollo con el sector privado, se requiere que dichos mecanismos regulen la calidad académica de las distribuciones que garantizan la fe pública investida en los diplomas que confieren.
- a) Sobre el financiamiento, la mayoría de los estudios y de las propuestas de reforma formulados durante los últimos años, concuerdan en la importancia decisiva que para el futuro de los sistemas de educación superior posee dicho renglón dentro de estas instituciones. En este punto, las políticas declaradas por los gobiernos tienden a producir una diversificación de las fuentes de ingreso. Los gobiernos hoy en día esperan que las instituciones generen sus propios recursos, sea mediante el cobro de aranceles, la venta de servicios o una más activa participación en diversos mercados.
- a) El cuarto de los ejes de cambio se refiere a la coordinación de los sistemas, las relaciones entre gobiernos nacionales y sistemas de educación superior. En este sentido, lo que se propone es el establecimiento de un nuevo contrato social entre las instituciones y el estado, mediante un profundo reajuste de los elementos que constituyen la modalidad de conducción y coordinación de los sistemas, ya que en la actualidad la mayoría de los gobiernos carecen de políticas para el sistema; ni siquiera existen los ministerios correspondientes, la capacidad para implementar medidas, monitorear su aplicación y evaluar su resultado.

- 3 Los sistemas de educación superior tienden a funcionar sin conducción ni orientación, mientras que su coordinación está entrabada por una tupida y rígida malla de componente político, burocrático y corporativo. Todo ello, combinado con elementos de un mercado desregulado en el caso del sector privado, produce en conjunto un funcionamiento de calidad altamente heterogénea, dualista, con pronunciados niveles de inequidad e ineficiencia, dentro de un contexto global escasamente estimulante para la innovación y la flexibilización de las instituciones.
- 3 En la actualidad es necesario reorganizar desde sus bases los esquemas nacionales de conducción y coordinación de la educación superior, enfatizando la autonomía de gestión de las instituciones y los elementos de autorregulación de los sistemas, al mismo tiempo que se redefinen sus relaciones con el estado en torno a los ejes de responsabilidad pública, la evaluación, información y una mayor disposición a las demandas de la sociedad.
- 3 Los sistemas de educación superior debieran adaptarse gradualmente al uso de diversas formas de evolución internas, combinando y equilibrando el recurso a la evaluación por pares, aplicación de indicadores de desempeño y la autoevaluación institucional, con participación de sus académicos. Por otro lado, las instituciones educativas deberían de introducir mecanismos de evaluación externa, adoptando procedimientos de acreditación en el caso de las entidades privadas, y sustituyendo los actuales mecanismos de asignaciones automáticas, por otros más sensibles al desempeño académico.

Salvador Malo

- 3 Se está hablando fundamentalmente de tres aspectos: uno sobre la misión, los objetivos y los programas de las instituciones; otro sobre la parte operativa de las instituciones, la eficacia de los resultados, qué tan capaces son de producir los resultados que se han establecido inicialmente; y por último el que se refiere a la eficiencia del uso de los recursos, qué tan hábiles son para generar recursos adicionales, o para usar los que tienen por parte de la sociedad que las sustenta de una manera adecuada. La dificultad fundamental está en cómo hacer una categorización de las instituciones, para tratar de establecer cuáles son esos tipos de incentivos que deben crear nuestras distintas sociedades.
- 3 ¿Qué es lo que cada uno de los países requiere en cuanto a licenciatura, en cuanto a las distintas áreas? ¿Qué tipo de profesionales? ¿Para qué los queremos? ¿Para las áreas de las profesiones liberales, o para las académicas? ¿Los queremos para una cuestión de administración de negocios o fundamentalmente para que entren a la docencia hacia los otros niveles educativos? Sólo cuando tenemos ese tipo de claridad, sólo cuando sabemos como nación lo que queremos, es cuando podemos empezar a evaluar si nuestras instituciones están cumpliendo ese tipo de funciones o no; es sólo cuando tenemos esa claridad que podemos entonces decir que una institución es más eficaz o no para el cumplimiento de sus objetivos.
- 3 Las políticas que se sigan en los países latinoamericanos deben de partir de políticas graduales, incrementales, que partan de una situación real y que se comparta con todos y cada uno de los factores de los sistemas educativos, la responsabilidad común que tenemos todos en la situación actual del estado de cosas, deben de ir en una forma gradual, modificando los patrones de conducta de las instituciones, dando evidentemente todas las opciones posibles, una vez que se definen los objetivos nacionales.

Jaime Lavados

- 3 No veo suficientemente destacado en el trabajo de Simón Schwartzman el hecho de que el sistema universitario latinoamericano sufrió una fisura importante en la década del ochenta, y principios del noventa, como resultado inesperado de la aplicación de una nueva política económica, esta es una situación que no nos mantiene, por decir así, en el mismo curso de la sociología en que nos movíamos previamente. Esta brusca baja del aporte fiscal, cuando hay una aparición de nuevas sociedades, introduce elementos que quiebran un poco la sensación de una evolución unitaria, de alguna manera homogénea.
- 3 Llama la atención la enorme heterogeneidad que cada vez se hace mayor por la aparición de irregularidades y la disminución de recursos, además la consecuencia de la aparición de las heterogeneidades es un cambio en los puntos de vista de la evaluación para las universidades, es imposible evaluar con los mismos indicadores a instituciones que son tan distintas.
- 3 Un problema es que el resultado inesperado de la aplicación de la nueva política económica sobre el sistema de educación superior no se ha estudiado bien, lo que tenemos es una cierta visión del impacto de las ideologías y de los trastornos sociales en América Latina, cuando, en realidad se trata de los efectos de la aplicación de una política económica. En mi opinión, la política de mercado que la mayor parte de los países está aplicando genera algunos resultados que no han sido comprendidos apropiadamente.

Jorge Brovetto

- 3 Se están confundiendo los conceptos de educación superior e institución de educación superior, con el de universidad; el sistema educativo tiene en el nivel post-secundario toda una amplia gama de instituciones que pueden llamarse de educación superior o de nivel terciario, que no es lo mismo que universidades en América Latina, donde éstas han jugado un papel fundamental, en el aspecto, ya no sólo de valores, sino de creación de conocimientos.
- 3 Estos cuatro ejes hacia dónde están orientados, hacia lograr una mayor calidad, equidad, eficiencia del sistema, entendido éste desde lo que es una universidad hasta lo que es alguna institución de educación terciaria, que en algunos casos por la desregulación de nuestra América Latina, son casi lo que podrían llamarse universidades de “garage”.
- 3 Hay que pensar en el papel que cumple la real educación superior en América Latina, es decir la que crea conciencia, que transforma, que estudia las inequidades y que en definitiva crea conocimiento.

Simón Muñoz

- 3 La evaluación tiene que hacerse en función de objetivos. Las universidades, por lo menos de los países latinoamericanos, tienen fijadas misiones muy importantes, en cuanto a contribuir a los objetivos nacionales, por consiguiente tiene que ser muy distinta la evaluación si los objetivos son unos, a que si son otros. En consecuencia, uno de los aspectos que hasta ahora está casi

ausente y que se ha tratado de desarrollar, es la profundización del diálogo entre el estado y las universidades, las que tienen más impacto en cada país, sobre los objetivos nacionales.

- 3 El objetivo de lo que es la universidad, no ha participado, no ha adquirido compromiso. Entonces, un organismo como el Banco Interamericano de Desarrollo, así como otros organismos internacionales pueden ayudar mucho a la realización de procesos en América Latina, tendientes a ampliar el ámbito del diálogo cuando se discutan las políticas económicas y a incluir en ese escenario a las universidades nacionales, por lo menos a las que tienen mayor impacto en el país.

Antonio Saavedra

- 3 Es evidente que existe un problema entre las recomendaciones del Banco Mundial y la realidad de la educación superior en América Latina, diversificada y compleja en cuanto al tamaño y calidad. El Banco Mundial regionaliza y al hacerlo crea conflictos entre los gobiernos y sus universidades, ya que los primeros tratan de cumplir al pie de la letra las sugerencias del Banco sin analizar la realidad.
- 3 Los problemas sobre financiamiento, empiezan cuando los gobiernos evidentemente quieren intervenir en las universidades, problema sumamente complejo, de tal manera que en este momento es importante analizar los puntos y recomendaciones del Banco Mundial, que están referidos en los cuatro ejes de los que ha hablado Cristian Cox y que desde luego como universidades demos una respuesta fundada en el diálogo.
- 3 El papel del estado y la autonomía universitaria son dos cosas que también deben analizarse. La acreditación que evidentemente es un mecanismo que hoy en día no solamente estamos buscando cómo hacerla, sino que es una obligación de las universidades y el financiamiento que en realidad, en las recomendaciones del Banco Mundial se traduce en la matrícula universitaria, que es el problema más conflictivo en casi todas las universidades de América Latina. En ese sentido se deben analizar los puntos que comprende la recomendación del Banco Mundial sobre la educación superior y entre todos encontrar un camino de solución que pueda evitar el conflicto entre gobierno y universidad.

José Sarukhán

- 3 Los gobiernos de los países latinoamericanos en general carecen de una política frente al sistema de educación superior, esto es un punto que mientras no cambie y no haya una política explícita de los gobiernos respecto al desarrollo de la educación superior de los países, se tendrá un sistema muy poco asible, poco agradable, y por lo tanto habría confusión y dificultades para ir resolviendo los problemas que le afectan.
- 3 Con relación a los señalamientos de Schwartzman sobre el rumbo de las universidades creo que sí debe haber un proyecto de nación generado por los componentes de la sociedad. Los países que tienen un proyecto claro de nación son los que han avanzado. En un proyecto de nación la educación superior juega un papel fundamental.

- 3 La universidad requiere de diferentes formas de evaluación, pero el parámetro para evaluar debe ser: existe planeación de cada institución para saber a dónde quiere ir, tiene metas claras en este sentido; los recursos que están dados para ello cumplen con las metas; se requieren más recursos. Este ciclo de planeación, presupuestación y evaluación debe estar puesto en forma muy individual con esta flexibilidad y con esta sofisticación de que se hablaba, quizá para poder fusionar, pero también debe ser muy severa y al mismo tiempo muy generosa, severa si no se cumple, generosa si se cumple, porque se está yendo en el camino, esto es muchísimo más complicado que decir lo del aumento para todas las universidades, no importa que están haciendo el 10%, es una forma muy sencilla de salir de un problema de toda índole desde administrativo hasta político, confrontado con decir esta universidad sí debe tener recursos, esta no los debe tener, lo cual confronta obviamente las situaciones políticas que muy pocos políticos quieran encarar, y esto ya no es tanto problema de las instituciones como del sistema general, ellos están coordinando a la educación superior, entonces son las metas propias de cada institución, con sus peculiaridades, con sus genialidades, con su misión, las que han sido parámetros determinantes del apoyo y el desarrollo de las mismas.

Oscar Shuberoff

- 3 No puede hablarse en términos de diseño de un sistema para la educación superior, de una filosofía para el gobierno o para el financiamiento o para la definición de niveles de calidad en la universidad, si no se hace en relación con los objetivos que la sociedad persigue, es decir, tenemos que tener claros los modelos de referencia: el tipo de sociedad que queremos construir, el tipo de función que queremos asignar en esa sociedad al estado para partir de premisas, simplificar y enfocar la discusión hacia nuestras diferencias en torno al diseño de las políticas universitarias.
- 3 Las consecuencias de los cambios son realmente importantes y se producen de manera turbulenta en el mundo, con mayor intensidad en América Latina. Se está convirtiendo en estratégico el valor del conocimiento y de la educación en la producción mundial, en consecuencia es un momento en que este conocimiento pareciera ser el contenido más importante del proceso productivo. En los países de la región las posibilidades de formar los recursos humanos y de generar ese conocimiento que es estratégico y que se vincula a la posibilidad de competitividad de los países para que estén en condiciones de dar la mejor calidad de vida a la mayoría, por ejemplo si este fuera el modelo de sociedad al que apuntamos, entonces pareciera que este desafío se le plantea a las universidades en el mismo momento en general en América Latina.
- 3 Sigue vigente la necesidad de garantizar la más amplia democratización del acceso al conocimiento de mayor calidad, el engaño está en el acceso democratizado al conocimiento de segunda, dirigido a la gente de segunda, ha sido en muchos casos el paliativo que se ha encontrado a la demanda social por educación.
- 3 Tenemos un diseño de las estructuras educativas y en particular de la educación superior en nuestra América Latina, cuando los requerimientos de la competitividad han cambiado y se suele abusar de la necesidad de cambiar la universidad, de transformarla, en rigor hay una necesidad de cambio consistente en adaptarla al conjunto de la sociedad en la que está inserta y sujetarla a las grandes modificaciones que se producen en el mundo, se tiene la necesidad de adaptarla al cumplimiento de los objetivos estratégicos que debiera fijarse cada nación.

3 Disiento, de la afirmación de que otro eje para una transformación positiva del sistema educativo es el desarrollo del sector privado. De ningún modo se debe pensar que el incremento necesario de la oferta de educación superior va a ser cubierto con la oferta del sector privado.

GOBERNABILIDAD

LA REINENCION DE LA UNIVERSIDAD: LOS CONFLICTOS Y DILEMAS DE LA GOBERNABILIDAD EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Orlando Albornoz

1.- La universidad y el tema de la "crisis"¹

Es un lugar común en América Latina y el Caribe el afirmar que la educación se halla en "crisis". Si se pudiese leer el diario de mayor circulación nacional en cada país de la región, el mismo día, se adquiriría la impresión, probablemente, de cómo la educación superior es el sector en donde esa supuesta crisis se manifiesta en forma más aguda y casi se la señala como un obstáculo para el desarrollo bajo condiciones de incertidumbre, como es el caso de la región. Del mismo modo, esa supuesta crisis ha generado un conjunto de análisis, que son distintos a los que se percibían hace apenas una o dos décadas. Tengo la impresión de que en ese lapso se ha pasado del análisis de los actores de la dinámica de la educación superior al análisis mismo del papel de la institución en la función del desarrollo. En algún momento, los que nos ocupamos de ese sector del aparato escolar, nos dedicamos al análisis del movimiento estudiantil, por ejemplo, en otro momento, al tema de la necesaria reforma de la modernización institucional. Pero la supuesta reciente crisis de la educación superior latinoamericana nos conduce a creer, en la última década del siglo, que los problemas esenciales corresponden a la necesidad de replantear las relaciones entre el estado y la institución, caso en el cual se responde a nuevas realidades en la manifestación práctica de la educación superior.

Dos cuestiones surgen de inmediato en el contexto del análisis: una, la tendencia a un espacio mayor ocupado en la educación superior por instituciones no universitarias y otra que acepta conceptos inéditos en la región que pueden conceptualizarse dentro de la noción de privatización, en cuanto al surgimiento y afianzamiento de instituciones privadas financiadas por el sector privado, así como la aceptación por parte del estado del argumento según el cual el antiguo patrón de la no imposición de matrícula queda pospuesto en el debate y se acepta, al menos en principio, que los aranceles de matrícula, entre otros elementos, son indispensables para la necesaria recaudación de fondos.

Estas ideas acerca de una nueva universidad latinoamericana se ven reflejadas en la literatura reciente sobre el tema². De acuerdo a las mismas, se han establecido nuevas relaciones entre el estado y la universidad, que permiten hablar de una reinención de la universidad, en tanto el antiguo patrón ha quedado superado no obstante continúe vigente el trato autoritario, de intentos de control, como ocurre en el caso cubano o de nuevo el antiguo intento gubernamental por controlar a las universidades, como en el caso del Perú, recientemente. Es decir, el eje de la gobernabilidad se ha trasladado de la consideración en cuanto al manejo interno de la universidad, a la gobernabilidad de la misma vis a vis el estado y no solamente este ente como el mismo mercado, caso en el cual la universidad surge como un actor más en la dinámica interinstitucional. Es decir, la universidad en la región ha devenido en una institución mucho más compleja, si se quiere, pues ya no solamente debe apuntar a las delicadas relaciones con el estado, sino que tiene que prestar atención a las relaciones con el mercado, no solamente al mercado laboral, sino del mismo modo al mercado productivo, en el área de los servicios y de la misma producción de bienes. En este orden de ideas surge el tema que parece definir la actual temática acerca de la educación superior en la región, cual es el tema de la eficiencia, tanto en el manejo interno de la institución, como en las relaciones de la universidad con el estado y con el mercado. Brunner habla de un nuevo "contrato

social" entre las universidades y el estado, que incluye dos ejes de reestructuración y redefinición de las relaciones entre el estado y la educación superior:

1. Por un lado, busca sustituir un cuerpo de relaciones basado casi exclusivamente en el débil poder de control administrativo del estado por una nueva relación que podría caracterizarse, antes que todo, por una relación de evaluación.
2. Por otro lado, busca sustituir la relación basada en el compromiso estatal de proporcionar aportes automáticos de recursos a las instituciones por una relación más diferenciada y compleja donde las instituciones diversifican sus fuentes de ingreso y el estado maneja las suyas en función de objetivos y metas convenidos³.

El "discurso" de la educación superior en la región, entonces, entra en nuevos terrenos en los cuales los antiguos conceptos quedan subordinados a un nuevo lenguaje, en donde abundan los conceptos del nuevo "managerialism". Esto es, conceptos provenientes de la gerencia moderna, tales como, entre otros:

eficiencia, efectividad, rendimiento, desempeño, calidad, acreditación, análisis de costo, productividad, competencia, financiamiento múltiple, competitividad, relaciones con el mercado, evaluación y solvencia.

Es decir, todo un nuevo discurso ideológico que sustenta, esencialmente, la reinención de la universidad, conjunto de conceptos al cual se añade este de la gobernabilidad de la institución, que se refiere a ese nuevo patrón de relaciones de la institución con la sociedad abierta y del manejo interno de la institución. Esta es una reinención que no necesariamente responde a una ansiedad por la liberación política de hace años, que no está planteada en los momentos contemporáneos, sino en todo caso es una cuestión de acceder a nuevas formas de control de la institución.

Cabe advertir, por fuerza de necesidad, que la adopción de una "nueva" idea de institución de educación superior incluye no sólo universidades, sino toda una gama de otras maneras de manejar el problema de la escolaridad post-secundaria. En esencia, una universidad se dedica al problema del aprendizaje, no del entrenamiento; del conocimiento, no de la transferencia de destrezas y habilidades. Las universidades no son corporaciones, ni empresas, ni oportunidades de inversión, excepto en la visión mercantilista de la misma, por supuesto. Es decir, una universidad es un servicio intelectual que no es necesariamente rentable, financieramente hablando, no obstante se halle sujeta al control público, pero tal como veremos de inmediato ese control público de ordinario se trata de ejercer en relación a la universidad pública, no sobre la universidad privada. El "anti-mercantilismo" en relación a la universidad nos lleva a considerar que el "gerencialismo" es una propuesta ajena, posiblemente, al verdadero sentido institucional de una universidad, lo cual no quiere decir, en modo alguno, que la misma se mantenga ajena a toda posibilidad de control, académico y administrativo, pero hay un factor de riesgo en la búsqueda del saber que no es tangible y en consecuencia no es posible que se halle sujeto a contabilidad. Robert Welch sintetiza este punto de vista crítico, cuando expresa que:

"The university manager produces nothing: he (or she) does not teach, or research: they manage those who perform these two activities with often little or no understanding of what they involve, nor of how deeply they are interrelated. Not only that, their job is to make academic staff (the workers) accountable to the system they (the managers)

implement, and they do this increasingly by devolving most administrative tasks to those who already do all the teaching and research, and they then measure efficiency as well"⁴.

En todo caso la nueva visión acerca de la universidad y de la educación superior tiene que aceptar que la nueva postura institucional ha sido incorporada en la práctica intelectual de la institución en la región y a la misma es menester adaptarse, al parecer. En el sentido del presente documento, hay una nueva gobernabilidad, que proviene del hecho que aquí analizaremos, de nuevos actores, de nuevos criterios y, probablemente, de una internacionalización de la universidad en la región, que hace que la misma enfrente problemas a un tenor global mundial, más allá de las proporciones que pudieran llamarse típicamente latinoamericanas⁵.

Es oportuno destacar, por otra parte, que el discurso oculto acerca de la educación superior latinoamericana hace suponer que las universidades que necesitan adaptarse a estos nuevos estándares son las universidades públicas, porque por definición el sector privado acata y aplica todo el conjunto de conceptos ya señalados. Este es un argumento cuestionable, especialmente porque las universidades de la región, en términos de las variables público-privado y calidad, generan una tabla como la siguiente, que no obstante su sencillez, nos permite observar la necesidad de discriminar las nociones de calidad y tipo de institución, por alta y baja calidad.

Tabla 1. Relación de calidad institucional por tipo de universidad, pública y privada, tendente a la élite o a la masa

	Alta Calidad	Baja Calidad
Universidad privada	élite	masa
Universidad pública	élite	masa

En el caso venezolano, por ejemplo, la universidad más diversificada es la Universidad Central de Venezuela, la cual tiene mayor cobertura académica, tanto en las áreas de estudio como en sus niveles. Sin embargo, es una institución desigual en calidad, con lagunas de excelencia y zonas de mediocridad académicas. La universidad carece de competencia en ciertas áreas, como las de la salud, unas en las cuales no participa el sector privado ni las universidades pequeñas del sector público. Los casos de mediocridad se deben generalmente a que debe atender a la masificación de ciertas actividades, de presión masiva. Pudiéramos denominar a esta universidad de calidad mixta, alta-baja, pues atiende tanto a los dos sectores de presión, élite-masa. El sector privado atiende élite y crea instituciones de alto prestigio, como la Universidad Metropolitana, mientras que otras atienden casi exclusivamente las demandas del sector masa, como es el caso de la Universidad Santa María, de muy bajo prestigio y manejada casi como un ejemplo típico del "proprietary school" en los Estados Unidos de América. Más aún, añadido el tipo de universidad como la Universidad Simón Bolívar, que financiada por el sector público, de hecho opera en la práctica como una universidad privada.

Ahora bien, podemos ya entonces plantear el tema de la gobernabilidad en términos de la concentración o desconcentración del poder en la universidad latinoamericana y en base al

diagrama anterior. Si la idea de gobernabilidad está basada en la de participación, entonces en donde exista una comunidad académica y una inteligencia en donde el poder es un concepto horizontal, las oportunidades de la gobernabilidad aumentan, entendiendo que en este caso gobernabilidad no es ni factibilidad ni viabilidad, que son conceptos distintos, más bien de orden administrativo. Por lo contrario, en donde el poder tiende a concentrarse y a visualizarse en ordenaciones verticales, a menudo asumiendo posturas de orden personal e individual estableciéndose jerarquias e incluso autocracias académicas, entonces disminuyen las posibilidades de la gobernabilidad⁶.

Es en este complejo diagrama, ejemplificado para el caso venezolano, como debe verse, a mi juicio, el tema de la gobernabilidad hacia el interior de la institución. En el caso de la universidad pública autónoma, la gobernabilidad es alta, si bien las formas de gobierno sean difíciles de manejar y relativamente caóticas, habida cuenta de la dispersión del poder. En la universidad privada, el gobierno es relativamente sencillo porque, a diferencia de la dispersión del sector público, se centraliza casi en forma de gobierno personal, ya que en este tipo de universidad la gobernabilidad es baja debido a que se elude la participación, eliminándose la organización de los actores tradicionales, estudiantes y personal académico. Ello no quiere decir que el gobierno unipersonal conduzca a una mayor gobernabilidad, ya que de hecho más bien ello provoca formas autoritarias de comportamiento institucional, caso en el cual las en apariencia eficientes universidades privadas de la región a menudo ocultan formas eficientes de gobierno y formas de administración relativamente sanas y de buena rentabilidad del capital invertido, pero con una baja gobernabilidad atendiendo a los argumentos empleados en este documento. Es obvio añadir, entonces, que en la resolución política del tipo del régimen cubano de Fidel Castro, por ejemplo, la universidad carece de gobernabilidad o al menos se halla en situación limitada. Ello se debe a la ausencia de un mercado como tal y la existencia de un estado centralizado y jerarquizado. En consecuencia, la gobernabilidad pareciera función no sólo de la participación, sino de una distribución horizontal del poder y de la posibilidad de una pluralidad de actores institucionales.

Naturalmente, existen variaciones perceptibles en el manejo de las instituciones de educación superior. En este sentido y siguiendo el caso venezolano, sería posible hablar de los siguientes tipos de instituciones de educación superior, cada una de las cuales recibe y proporciona un tratamiento distinto a la cuestión del control institucional:

1. Universidades autónomas
2. Universidades gubernamentales
3. Universidades privadas

Este simple esquema nos permite apreciar, nuevamente, que no existe la universidad en la región, sino los modelos universitarios que se generan en los distintos países y, dentro de ellos, diversos tipos de universidad, cada uno de los cuales supone unas características operativas y conceptuales apropiadas, entre ellas su gobernabilidad, su gobierno, su administración y de hecho su propia función institucional. En el caso venezolano, la universidad autónoma tiene niveles de gobernabilidad sumamente amplia, habida cuenta de que la institución es gobernada democráticamente con participación de los diversos actores, lo que hace difícil el gobierno y control al interior de la misma, ciertamente. En la práctica y en el caso de la universidad más importante del país, la Universidad Central de Venezuela, la unidad eje de operación es la facultad, no obstante la existencia de un consejo universitario que controla a la institución, pero como cada una de las once facultades tiene un gobierno electo por la comunidad, entonces la clientela no es posible o susceptible de control central. Es decir, el gobierno es improbable, pero la gobernabilidad

umenta, en tanto aumenta la propia participación. En cuanto a los actores en sí de la dinámica académica de esta institución, es posible que hayan ocurrido cambios en el predominio de los mismos, ahora los docentes, antes los estudiantes, pero en todo caso ambos actores participan en esa dinámica.

En las universidades privadas de Venezuela, por lo contrario, el gobierno es centralizado y la gobernabilidad se hace más tenue, por varias razones, entre ellas que la comunidad académica como tal no existe, sino que se crea en forma circunstancial, pues se compone de docentes que de ordinario tienen otras actividades y los estudiantes son en una buena proporción estudiantes que trabajan durante el día y asisten a la universidad solamente en horario nocturno. Es decir, ni unos ni otros tienen ni tiempo ni disposición como para formar una comunidad, ya que se reduce la participación y de hecho la actividad esencial es el aula, único lugar de encuentro entre los diversos actores, que se reducen a una función que pudiéramos denominar estrictamente de oficio, pero no académica. Pero cabe discriminar más el juicio y, en este caso, aventurar criterios de opinión. Esto es, la universidad privada venezolana es de varios subtipos: aquella de orden confesional, como la Universidad Católica, no obstante que en el caso venezolano la raigambre religiosa es menor que la de otros países católicos de la región y en consecuencia dicha universidad es más secular, si así puede decirse de una institución cuya fundamentación es confesional. En este caso, las relaciones de gobierno son centralizadas y con el estado son relaciones protegidas por el inmenso prestigio de la Iglesia y ello es independiente del contenido ideológico que asuma el estado, porque la Iglesia opera políticas de relación de largo alcance con el estado y maneja muy bien la coyuntura política, sin embargo, para aumentar su influencia en momentos oportunos, como acontece en los momentos del segundo gobierno del Presidente Rafael Caldera, un líder social-cristiano.

El segundo subtipo corresponde a la universidad con predominio de su estrategia orientada al negocio académico, caso en el cual colocamos a la Universidad Santa María, una institución sumamente abierta en cuanto a las opciones que ofrece a la demanda académica profesional de los sectores laborales, pero cuya orientación académica deja el lugar de privilegio al problema del negocio en sí. Es una institución que en el espectro norteamericano calificaría de "proprietary school", como mencionamos anteriormente. En este caso, el gobierno es aún mucho más centralizado y la gobernabilidad no existe como concepto. Caso semejante ocurre en la Universidad José María Vargas, para citar otro ejemplo de una universidad privada urbana, que sí capta más bien estudiantes diurnos y de joven edad, residiendo aún con sus padres, y que se orienta igualmente al gobierno unipersonal de sus propietarios. En este caso, el gobierno es personal familiar y la gobernabilidad como concepto y praxis simplemente no se plantea, porque por definición la participación de los actores está negada. No se interesan en las relaciones con el estado y este carece de mecanismos de supervisión y evaluación, caso en el cual estas universidades operan con verdadera autonomía funcional, a diferencia de la universidad pública, que se halla constantemente bajo el escrutinio de la opinión pública que ignora como operan estas universidades-empresas, como las citadas en este caso.

Un tercer subtipo es la universidad privada vinculada al aparato empresarial, de la cual el prototipo venezolano es la Universidad Metropolitana y un segundo ejemplo es la Universidad Tecnológica del Centro (UNITEC), ubicada en Valencia, la segunda ciudad industrial del centro del país después de Caracas. Estas instituciones se hallan separadas del contexto social del país, pues reclutan a sus estudiantes entre las reducidas capas de mayores ingresos de la población, grupos sociales que mantienen una continua homogeneidad étnica; cursan estudios solamente en las carreras de innovación, especialmente computación y gerencia; se manejan dentro del discurso ideológico de la selección del talento y de la competitividad; mantienen formas de gobierno

sumamente centralizadas dentro de la universidad, pero tiene suficiente flexibilidad en sus relaciones externas, pues del mismo modo establecen relaciones tanto con el estado como con el mercado. Más aún, como no tienen problemas electorales para designar sus autoridades, pueden mantener una continuidad administrativa que a la larga les resulta sumamente útil para un funcionamiento eficiente. Son instituciones que se organizan ideológicamente hacia el espectro convencional, no obstante a menudo se denominen como instituciones de "innovación", porque, por una parte, promueven estudios en nuevas carreras vinculadas a las necesidades de las capas empresariales del sector privado, así como, por la otra, participan como actores en el mercado de servicios ofreciendo dos cosas sumamente atractivas para el mercado, cual es la noción de experticia tecnocrática, esto es neutra ideológicamente hablando, como la de estabilidad institucional, ya que en estas universidades no ocurren las distracciones e interrupciones que a veces afectan la marcha normal de las instituciones del sector público⁷.

La universidad gubernamental, para hablar del tercer subtipo, corresponde al género de instituciones que son controladas por el propio gobierno nacional a través del Ministerio de Educación. En el caso venezolano, la mención de este tercer tipo de universidad nos permite acotar las dificultades en la gerencia de las mismas por parte del estado. Las universidades venezolanas son controladas por un organismo centralizado denominado Consejo Nacional de Universidades, presidido por el Ministro de Educación, pero, al mismo tiempo, este Ministerio tiene una Dirección General Sectorial de Educación Superior que controla a las instituciones públicas no autónomas y no universitarias, esto es, que no asisten al Consejo Nacional de Universidades. Las universidades gubernamentales han sido tradicionalmente controladas con criterios clientelistas por el gobierno central y de hecho las distintas administraciones gubernamentales a nivel nacional han dejado impresa su huella clientelar en estas universidades.

Es dentro de un esquema como el descrito que deben verse las funciones de los distintos actores. Es decir, en las universidades autónomas hay participación y sentido de comunidad. Ambos ejes disminuyen su funcionalidad a medida que la universidad pasa de la gran universidad pública autónoma a la universidad privada, en el otro extremo del continuo, caso en el cual ello ocurre con cuestiones como la gobernabilidad, del mismo modo que con el gobierno, variables que operan en forma inversamente proporcional, pues a mayor gobierno menor gobernabilidad y viceversa.

2.- Los mecanismos de readaptación de la universidad

Derek Bok ha escrito que los extranjeros usualmente han admirado de su país, entre otras cosas, sus universidades, así como su cultura popular, su cine, su tecnología militar y su predominio en algunos campos del deporte⁸. En el caso de las universidades, esto es cierto en los países de América Latina y el Caribe. Nada es más atractivo para un nacional de estos países que la acreditación académica en una institución de educación superior norteamericana, incluso a nivel de "college" (pregrado universitario) y de hecho sin que importe mucho la calidad o prestigio de la institución en cuestión, ya que es suficiente la sanción cultural en el plano escolar-educativo de la metrópoli y el consecuente manejo del idioma inglés, la "*lingua franca*" contemporánea. Esta situación es parte del síndrome de la negación que se tiene en la región acerca de sus universidades, que generan a menudo desconfianza acerca de su calidad, acerca de cómo manejan sus fondos y de cómo ejercen los principios de la gobernabilidad y de su administración. Ciertamente, como dice el propio Bok: "Las universidades son víctimas de mucha exageración y distorsión". En el caso de América Latina y el Caribe, quizás, lo que ocurre es que existen enormes y exageradas expectativas acerca del papel de la universidad, caso en el cual se ha creado una mitología acerca

de su funcionamiento, ejemplo de lo cual, para citar solamente una línea de argumentación, es que la universidad pública autónoma es de baja calidad y que la universidad privada es lo contrario. Del mismo modo, prevalece un mito según el cual las carreras universitarias aseguran un puesto en el mercado laboral, esto es, que hay una relación directa entre título universitario y empleo. Y así sucesivamente, existe una serie de mitos que enturbian la posibilidad no sólo de captar la realidad académica de la región tal como es, sino que de hecho son mitos que se convierten en obstáculos para el cambio y la reinención de la universidad, especialmente cuestiones como la supuesta gratuidad de la universidad para los estudiantes, así como la homogeneidad de los profesores, cuestiones estas que abordaremos en este documento, al menos en forma parcial⁹.

En cuanto a la región de América Latina y el Caribe, muchas personas hemos mantenido a lo largo de los años que no es posible hablar de América Latina y el Caribe como de una región homogénea. De hecho, quizás sea posible decir que no hay ninguna región que lo sea y que entonces permita discutir sus instituciones en forma tal que se crucen las fronteras nacionales. En efecto, difícilmente es aceptable para los africanos hablar de la universidad africana, o para los distintos países del Asia de la universidad asiática, y así sucesivamente, como del mismo modo no hay una universidad europea e incluso norteamericana, si bien en cada caso haya elementos comunes, según los modelos universitarios de donde haya surgido o desde donde hayan sido transferidas¹⁰. Todo lo contrario, tal como veremos en este documento, América Latina y el Caribe ofrecen la posibilidad de hablar más bien de un complejo y complicado mosaico de instituciones de origen heterogéneo, una verdadera balcanización de la institución. Por ello, para discutir en el caso del presente documento el tema de la gobernabilidad de la universidad en la región, emplearemos un marco analítico en donde comenzamos por descartar que no podemos hablar de un tipo homogéneo de institución, sino más bien de una pluralidad institucional con cuestiones en común, ciertamente, pero con profundas diferencias, habida cuenta de la existencia de diversos modelos de universidad, los cuales desbordan la consideración tradicional de la universidad de origen hispánico o de origen lusitano. En este sentido, me permito recordar lo que escribió Darcy Ribeiro en los años sesenta, cuando afirmó que: "I would like to be provocative at the outset. As everyone knows, there is not such a thing as a genuinely Latin American university, just as there is no Latin America, in the sense of a homogeneous social and cultural unit. There is, however, a common basis sufficient to justify our speaking, in general terms, of one and the other. Perhaps not so much for what they are today, as for the common challenges they have to face, and their common struggle to develop, which may bring them into uniformity"¹¹.

Dicho lo anterior, un argumento estrictamente defensivo, ciertamente podemos proseguir, entonces, diciendo que las instituciones, tanto a nivel micro como a nivel macro, tienen a menudo la necesidad de reinventarse, porque de una u otra manera presentan desequilibrios en relación a las demandas que de las mismas hacen quienes las integran. Tal es el caso de la universidad a finales del siglo XX, al menos en los países del supuestamente llamado tercer mundo. El Banco Mundial, esa institución de la cual Philip Altbach ha escrito recientemente que "... the World Bank is a bit like the Roman Catholic Church -if one believes in basic principles of doctrine, then all else logically follows"¹², ha publicado un reciente informe que afirma que la educación superior en Gran Bretaña y otros países europeos es ineficiente y cara y no sirve de pauta para los países en desarrollo¹³. En todo caso, el reporte del Banco Mundial destaca una crisis universal de la educación superior y permite la formulación de una política mediante la cual esta institución proporcionará fondos solamente cuando los proyectos en cuestión aumentan la eficacia y mejoran la relación de costo-beneficio¹⁴.

Naturalmente, intentar aplicar medidas de este género no solamente supondría reinventar a la universidad, sino también someterla a una tensión institucional que difícilmente soportaría, puesto que la mitología latinoamericana acerca de la universidad incluye lo sagrado sobre lo profano, entendiendo por sagrado en este caso el mantener a la universidad autónoma, al menos, dentro de los límites de la ilimitada, si se me permite el vocablo.

3.- Las complejidades de la universidad en la región

La universidad en América Latina y el Caribe genera un mapa institucional sumamente diverso y ello impide cualquier generalización. De hecho, es menester no solamente distinguir entre distintos tipos y modelos de universidad, sino entre la escolaridad de nivel universitario y aquella de nivel post-secundario que incluye pero excede a la universidad. Tal vez una manera de visualizar a la universidad en la región es por la vía del contraste. Por ejemplo, no existe en la región el tipo de institución como las universidades del Ivy League estadounidense o el Oxbridge británico, no obstante que comienzan a surgir en la región instituciones de altísimo prestigio, tales como la Universidad de Campinas (Brasil) o el Instituto Tecnológico de Monterrey, para dar dos ejemplos que no son, en modo alguno, excluyentes de otras instituciones como la UNAM y otras universidades relevantes¹⁵. Pero especialmente, la universidad en la región es un modelo de transferencia, esto es, modelos universitarios que no han sido generados en el "inbreeding" institucional, sino en la transferencia colonial. En todo caso, si se desea generalizar acerca de la universidad en la región podría decirse que la misma es esencialmente una institución nacional, en tanto sus miembros, tanto estudiantes como profesores, son de ordinario nacionales de cada país y que de hecho no hay una movilidad institucional abierta que permita el intercambio de un país al otro de los mencionados miembros de las universidades. En otras palabras, la universidad en la región no es internacional en términos de sus miembros, excepto cuando los profesores han efectuado sus estudios de posgrado en universidades internacionales, preferiblemente europeas o norteamericanas. Es decir, en la universidad de la región, el diseño curricular no incluye la adquisición de créditos sino exclusivamente en el país en donde estudian y, en la práctica, casi únicamente en la misma institución donde se cursan los estudios¹⁶.

Obviamente, de acuerdo con cada modelo de universidad y de educación, en general, operan los criterios de gobierno, autoridad y gobernabilidad. De hecho, el esquema organizacional y el papel que dentro de dicha organización desempeñan sus diversos actores y participantes varía con cada modelo, incluyendo la tradición histórica en cada caso. No me propongo extenderme en el análisis de estos modelos en este documento, pero baste indicarlos para percibir que, por una parte, la suposición de una universidad en la región es irrelevante. Es, igualmente, inoperante tratar de comparar estos modelos, como ocurre con el intento de comparar una universidad tradicional, como la universidad argentina surgida a principios de siglo en medio de enormes tensiones y conflictos, como fue el caso de la Universidad de Córdoba en 1920, con una universidad neocolonial, si se me permite el término, como la Universidad de Puerto Rico¹⁷, que surge de un estricto modelo de transferencia. El mapa de la gobernabilidad institucional universitaria en la región pasa por ejes sumamente complejos, porque es menester examinar los distintos modelos de universidad existentes en la región¹⁸.

En estos casos la situación es sumamente compleja porque las formas de gobierno, autoridad, legitimidad y gobernabilidad, según cada modelo, operan en correspondencia con la evolución histórica que haya sufrido cada modelo, así como con la situación política nacional y las mismas influencias internacionales que afecten dicho país. Ciertamente, podemos hablar de una forma de

gobierno académico autoritario en Cuba, del mismo modo que su gobierno a nivel nacional es igualmente autoritario. En el caso venezolano, la crisis de la gobernabilidad opera a nivel nacional y en la práctica a nivel de la universidad, como veremos más adelante. La cuestión es, sin embargo, que el análisis de la gobernabilidad debe hacerse según opera cada uno de los modelos históricos de transferencia: el hispánico-norteamericano-soviético-cubano, en Cuba; el norteamericano en Puerto Rico, el hispánico en la mayor parte de los países de la región; el portugués en Brasil; el francés en las islas del Caribe francés; el británico en países como Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago; el holandés en las islas que alguna vez fueron colonias de ese país. Otras divisiones típicas son entre universidad pública y privada y, dentro de cada tipo, las distintas versiones, como la universidad católica, por ejemplo, advirtiendo que en el mapa escolar superior de la región no existen universidades organizadas según las líneas étnicas, como en el caso de los Estados Unidos, en donde hay universidades para personas del sexo femenino, otras para distintas religiones, otras para distintos grupos étnicos y así sucesivamente. No obstante, en Estados Unidos el tema de la gobernabilidad universitaria está resuelto, probablemente, por la existencia de una opinión pública bien evolucionada que sirve de control externo a la dinámica interna del poder en las distintas instituciones. Naturalmente, y si está asociada directamente con la noción de democracia, la gobernabilidad como tal se plantea cuando no existe, porque de otro modo se da por descontada¹⁹.

4.- El tema de la reinención de la universidad

La reinención de la universidad en la región parece pasar por el eje de ser una transformación de la institución hacia una universidad más eficiente que opere bajo un modelo gerencial distinto al que ha prevalecido hasta ahora. Ciertamente es una tendencia internacional, habida cuenta de las transformaciones radicales en el entorno de la productividad en los últimos años, hecho estimulado, obviamente, por los cambios políticos de esa última década a nivel mundial, incluyendo, por supuesto, el "démise" del mundo soviético, lo cual eliminó del juego de las grandes potencias a uno de sus principales participantes. Sería quizás probable añadir que al tema de la eficiencia y de la calidad, en términos gerenciales, el antiguo sueño populista de la educación superior popular ha dejado espacio para una concepción mucho más focalizada, en este caso hacia la promoción del talento. Es decir, la universidad de la región debe aceptar las reglas de la competitividad y directamente generar una élite dirigente, más que servir de mecanismo de compensación social, como quizás fue la universidad en las últimas décadas, no sin advertir que instituciones que obedecen a este predicamento son aún de las más importantes en la región. Son éstas las universidades que aún sustentan su papel como instrumentos en "la lucha contra el subdesarrollo", mediante el entrenamiento adecuado de los "recursos humanos" propicios para esta "lucha". Darcy Ribeiro así lo planteaba en su libro sobre *La universidad latinoamericana* (1971), cuando expresaba que él mismo había sido escrito para contribuir al "debate que hoy se ventila en todo el mundo sobre el papel de la universidad en la civilización emergente y sobre su lugar en la lucha contra el subdesarrollo"²⁰. En efecto, añadía Ribeiro que: "Es de señalar, no obstante, que los conflictos activos del primer orden de tensiones (procurar mantener el *statu quo*) permiten a la universidad ejercer, por lo menos, el papel de última institución oficial donde el pueblo y la nación pueden proponerse un proyecto propio de desarrollo autónomo y autosostenido, ya que todas las demás han sido o vienen siendo ganadas por la modernización refleja, la integración continental, la industrialización recolonizadora. El segundo orden de tensiones (la revolución), en cuanto a reacción contra el avasallamiento, no constituye nunca una elección de los universitarios. Es una circunstancia en la que se puede encontrar cualquier universidad cuando la crisis de la estructura de poder ya no le permite garantizar a los universitarios el derecho a la protesta. En estas circunstancias, la lucha se tramará en las condiciones que le sean impuestas a los universitarios, y

la verdadera universidad estará otra vez, fuera de su casa, con los que buscan los caminos de la revolución necesaria"²¹.

Por supuesto, la revolución necesaria es otra a mediados de la última década del siglo XX. Incluso sería posible rescatar la tesis de la convergencia de los sistemas, tal como planteaban Brzezinski y Huntington, caso en el cual los sistemas universitarios del mundo tienden a plantearse objetivos comunes que se acercan a una nueva revolución que influye en forma determinante en la reinvencción de la misma, así como en su gobernabilidad²². Ahora bien, el tema mismo de la reinvencción de la universidad es una necesidad contemporánea en términos de su gobernabilidad interpretada como eficiencia. Esta es una tesis que proviene del campo gerencial y en ese sentido pudieramos citar el libro por David Osborne y Ted Gaebler, *La reinvencción del gobierno. la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, el cual resume con exactitud la nueva postura acerca del manejo del gobierno, en general. En este orden de ideas, es interesante comentar las posturas de Bok y de Reich, el primero acerca de la universidad, el segundo acerca del gobierno en sí. Cabe apuntar, antes de elaborar a partir de estos trabajos, que la reinvencción en sí de la universidad, ha sido un tema recurrente en la región, al menos en la parte luso-hispánica. Dicha reinvencción forma parte de la mitología de la universidad en esta parte del mundo, como acontece con la más conocida reforma universitaria en la región, la de Córdoba, en Argentina. De hecho es frecuente hallar en la literatura acerca de la universidad en la región esta idea del cambio y de su necesidad. Casillas *et al* han expresado, por ejemplo, que: "Si alguna afirmación general puede proponerse y tener sentido al referirnos a las universidades mexicanas, es que se han transformado vertiginosa y profundamente en los últimos veinticinco años. Un proceso de transformación, en rigor, no es una simple sumatoria de cambios, sino un entramado complejo que anuda el cambio y la permanencia, que entreteje la novedad y la persistencia y que no nos entrega con facilidad las claves de su organización"²³.

Es criterio de muchos especialistas en educación que en la región abunda la retórica y se carece de datos empíricos acerca del comportamiento institucional de la universidad. De hecho, el discurso retórico en educación es una tendencia generalizada en la política internacional y, a menudo, la misma ha servido de plataforma de propaganda política, como ocurrió en África con el caso de Krumah, de Sukarno en Indonesia y del propio Castro en Cuba, para mencionar los ejemplos clásicos. No hay discurso de un candidato a un cargo político que no prometa reformas en educación, no obstante sean éstas las más improbables de llevar a cabo a corto plazo. Dentro de esa retórica, un lugar común es la mención sistemática de la necesidad del cambio y de la transformación educativa y en especial de la universidad, especie de estandarte de esta parte de la actividad social que es la educación. Ese es el sentido, sin embargo, de la propuesta de reinventar la universidad en la región. Esto es, readaptarla a las necesidades de la sociedad del futuro, en tanto las instituciones pueden de hecho cambiar según presiones del pasado que se actualizan en los momentos denominados críticos, o bien en función del futuro, lo que significa la posibilidad y capacidad de las instituciones para adelantarse a los cambios y ajustarse a esas necesidades del futuro.

Osborne y Gaebler se refieren a una dinámica que a mi juicio tiene validez hipotética para el caso de la universidad en la región, cual es enfatizar el papel del espíritu empresarial en el sector público, como del mismo modo es probable que sea útil una mayor participación del sector público en las instituciones del sector privado, en búsqueda de un necesario equilibrio, especialmente en el caso de instituciones de interés público, como la educación superior. Osborne y Gaebler emplean una frase para señalar el proceso de esa dinámica, cual es "limpiar de crustáceos el barco del estado". En este sentido, afirman que: "La primera tarea consiste en eliminar el lastre constituido

por la gran acumulación de reglas, regulaciones y actividades inútiles". La consecuencia como objetivo es la desregulación, esto es, la desburocratización. Vale decir, los gobiernos y en este caso las universidades públicas, se han convertido en espacios excesivamente regulados, burocratizados y supuestamente ineficientes. Burocracia, en este contexto, significa simplemente la subdivisión de tareas en empleados, *ergo*, burocracia es simplemente un número excesivo de funcionarios que, precisamente, exceden el número que es menester para ejecutar las tareas que son necesarias. La solución es evidente, la desburocratización que es en esencia el "gerencialismo", una forma de gobierno dirigida por tecnócratas²⁴. Osborne y Gaebler proponen la privatización como estrategia para el mejoramiento de la eficiencia del sector público caso en el cual se propone la doctrina del mercado como mecanismo autorregulador de las funciones. Esta propuesta supone que el mercado puede operar en forma eficiente por su propia naturaleza y que el sector público, por lo contrario, adolece de tales defectos que hacen costosa e ineficiente su operación. Dicen así, en ese sentido: "Los mecanismos del mercado tienen muchas ventajas sobre los mecanismos administrativos (del sector público)...los mercados están descentralizados; son competitivos; dan responsabilidad a los consumidores sobre sus elecciones y vinculan directamente los recursos con los resultados"²⁵. La visión político-partidista de la gobernabilidad se vincula a la noción de participación en un sentido populista. A ese respecto, el Presidente del Partido Social-Cristiano venezolano, Hilarion Cardozo, ha escrito que: "Desde hace unos cuantos años se ha venido hablando de la existencia de una crisis de gobernabilidad en los sistemas democráticos, porque la democracia no es sólo la posibilidad de elegir gobernantes de acuerdo con la Constitución Nacional y las leyes; sino la permanente participación del pueblo, no sólo para acceder a los bienes y servicios producidos por la sociedad, sino también para poder decidir sobre las determinaciones que lo afectan"²⁶.

Retornando a la cuestión acerca del mercado y la gobernabilidad, es oportuno citar a Kolderie, quien ha planteado cómo el sector público también posee sus mercados y que deben tratarse como tales²⁷. La educación es un mercado público, en tanto un sistema. Kolderie concuerda con la idea de que los sistemas educativos mejoran cuando se crean los incentivos adecuados²⁸. Se deriva de ello que las instituciones públicas, tales como las universidades, tienden a burocratizarse y hacerse progresivamente más ineficientes, caso en el cual llega un momento en el que es menester reinventarlas. Pero esto es más fácil decirlo que hacerlo, por el enorme costo político que ello implicaría. Son esos puntos sensibles que ningún gobierno se atreve a plantear en cuanto a cambios drásticos, como ocurre, por ejemplo, con la gratuidad de la educación superior pública en Venezuela, en donde una acción del gobierno en este sentido provocaría disturbios públicos graves, como del mismo modo los puede provocar el aumento del precio del combustible, sobre todo en un país petrolero en donde la población tiene la esperanza de que el combustible tenga un precio bajo y se rechaza cualquier aumento del mismo en forma violenta y enérgica. La reinención de la universidad, entonces, se halla estrechamente asociada a la posibilidad de la gobernabilidad en un sentido democrático, porque si no se aceptan los cambios posibles, plantear la gobernabilidad es probablemente inútil²⁹.

Un cambio contemporáneo en el plano de la reinención de la universidad es lo que Reich denomina la transformación de la era del "management" a la era del capital humano, caso en el cual la universidad tiene que reorientar sus objetivos³⁰. La necesidad de una gerencia efectiva es válida como objetivo en la universidad. Es decir, la sana administración de los recursos es un objetivo a ser alcanzado en muchas instituciones de la región, algunas de ellas públicas y privadas, sujetas a los indeseables patrones de la corrupción académica³¹. Lo que interesa sobremanera de los planteamientos efectuados tanto por Reich como por Bok, es que aluden a una transformación de los mercados laborales, a los cuales tienen que ajustarse las universidades. Es decir, ya parece haber terminado la era de la economía de los empleos y de las instituciones académicas de las

carreras. En la medida en que el mercado se transforma, de las organizaciones administrativas a las de los recursos del tipo de capital humano, las universidades tienen que hacerse eco de esos cambios y los objetivos organizacionales tienen que cambiar³².

La educación superior en los países industrializados, como se sabe, ha procedido a modificar sus esquemas organizacionales según las transformaciones de los aparatos de producción. La educación superior norteamericana, por ejemplo, ha respondido a las necesidades meritocráticas propias de su aparato productivo, tanto en la producción de conocimiento como de recursos humanos, y de la aplicación de los principios científicos de la gerencia, a la administración de sus instituciones educativas. En general, estas instituciones norteamericanas se han comportado en forma análoga a los cambios en el comportamiento industrial y de negocios en general. Así como la industria y las empresas en ese país se han asociado e integrado sus capitales, las instituciones educativas a nivel superior han hecho lo propio y han subdividido sus servicios para prestar su experiencia en la forma más conveniente a los fines y objetivos de los usuarios, reales y potenciales. En este sentido, el éxito de la academia norteamericana ha venido a ser análogo al nivel de orden y control gerencial propio de la empresa. Sin embargo, las necesidades actuales del mercado de producción y del mercado laboral exceden estos diseños de aprendizaje excesivamente controlados. Los recursos humanos no pueden ser entrenados para desenvolverse en ambientes de colaboración, innovación y flexibilidad, en instituciones académicas que son lo contrario, esto es, burocratizadas, entendiéndose por ello instituciones educativas estandarizadas y que premian la rutina y la simple búsqueda de credenciales como un objetivo en sí mismo. Naturalmente, el valor de la educación como tal excede sus dimensiones económicas. El saber y el conocimiento no pueden medirse ni justificarse en términos instrumentales. Pero ocurre que en el relativo desfase histórico de las universidades de América Latina y el Caribe, pareciera que aún las instituciones más exitosas de la región abordan su papel en términos de diseños organizacionales que corresponden a esquemas superados en los países industrializados, pero que, obviamente, tienen su correspondencia con el nivel de desarrollo de los mercados de producción y laborales de la región. Sin embargo, habiendo advertido de la improbabilidad de la generalización, quizás la universidad latinoamericana se halle en estos momentos en un esquema organizacional que, precisamente, exija que la misma sea reinventada, pero esto es un voluntarismo que cabe en este documento solamente en función de la gobernabilidad. Es reinventada porque a menudo su esquema organizacional ni siquiera corresponde con la actual organización del mercado de producción y del mercado laboral. Esto es, la universidad latinoamericana, al menos en algunos casos, ni siquiera es análoga a la empresa, como que opera en una especie de limbo, ese estado en donde las cosas son pero no existen³³.

Es muy probable que el debate acerca de la universidad en la región pase por el eje de lo que Reich llama un falso dilema entre el mercado y el estado, entre descentralización del aparato productivo y de las instituciones y las decisiones centralizadas y entre la cultura de los negocios y la cultura cívica. Lo que acontece en el mundo contemporáneo es que la formación de capital financiero es de menor importancia que la formación de capital humano y las universidades deben asociarse a esta concepción, según lo que plantea Reich, mientras que se deduce de sus argumentos que la universidad latinoamericana está formando recursos humanos, más que capital de este tipo. Ahora bien, es interesante el argumento según el cual el entrenamiento de los individuos para que adquieran capital humano debe ser financiado por el sector social. Interpreto este argumento, en tanto las instituciones educativas de nivel superior prestan un servicio a la nación y en función de la necesidad de producir capital humano y trascender las necesidades de recursos humanos, las mismas deben operar en función del proyecto nacional de sociedad, independientemente del necesario pluralismo institucional de la educación superior. Vale afirmar que, en la era de la

formación y entrenamiento de los recursos humanos, éstos podían ser formados en instituciones separadas unas de otras, atendiendo cada una de las mismas a porciones específicas del mercado laboral y de producción, pero en la era de la generación de capital humano la situación cambia sustancialmente. Caso en el cual, las unidades académicas públicas o privadas tienen que seguir los lineamientos que este impone, lo cual a su vez crea enormes problemas para la verdadera autonomía del conocimiento, puesto que si es el mercado el instrumento que impone las condiciones de la producción de saber, se produciría entonces un proceso de descapitalización en cuanto a esa autonomía referida. Esto es, entramos de momento en forma tangencial a la antigua disputa en relación al papel de la universidad de financiamiento privado y aquella de financiamiento público e incluso mixto, ya que el sector privado y el sector público tienen ambas orientaciones distintas, sin duda alguna, en cuanto a que el sector privado tiene un mayor nivel de compromiso con las fuerzas nada invisibles del mercado, así como la universidad pública tiende por su propia naturaleza a distanciarse del mercado, lo cual tiene, en cada caso, sus efectos positivos y negativos.

Pero los cambios que son menester se enfrentan a las posiciones ideológicas que a su vez reflejan intereses económicos y de grupos en particular. El enfrentamiento entre el sector privado y el sector público es, precisamente, una de las cuestiones que es menester superar, porque así lo exige la era de la producción de capital humano. Por ello, el cambio pasa por el eje de la colaboración y no del conflicto innecesario. En este sentido es que debe verse la cuestión de la reinención de la universidad, una institución dirigida hacia el entrenamiento de recursos humanos o una institución dedicada a crear las condiciones para la formación de capital humano. En algunos países de la región, las instituciones, sin embargo, se ven con lentes tales que las hacen aparecer como rígidas e inflexibles en los momentos en los cuales es menester operar hacia nuevas formas de comportamiento organizacional³⁴. Una vez más, sin embargo, los obstáculos son enormes, porque los mecanismos de "preservación histórica" atentan contra cualquier cambio, pues se aposentan con una rigidez extraordinaria, como acontece, como veremos, con el caso del gremialismo de los docentes de la educación superior, uno de los obstáculos básicos para la gobernabilidad de la universidad.

En cuanto a las propuestas de Bok acerca de la universidad norteamericana, hallo sumamente interesante interpretarlas a la luz de la situación en la región en este necesario proceso de reinventar la universidad³⁵. Lo que hallo útil y necesario es la discusión acerca de si la universidad de la región debe continuar aceptando el imperio de las carreras y sus correspondientes facultades o escuelas o departamentos, como quiera que se denomine a las unidades operativas en el plano académico, o abrirse más bien a corresponder a los nuevos mecanismos del mercado, en donde los empleos obedecen más bien a entrenamiento en el empleo en sí, así como el hecho de que los empleos del mercado moderno cambian con tal velocidad que el problema del entrenamiento no es dotar al estudiante con un tipo de saber, como de la capacidad de reentrenarse continuamente, pues al menos en las sociedades modernas ya no hay ocupación de por vida, sino sucesivos empleos para cada uno de los cuales quien los desempeña, debe poder adquirir rápidamente las destrezas del caso. Bok analiza la educación superior en los términos tradicionales, observando que Estados Unidos posee el sistema de educación superior más avanzado del mundo, abierto a todos, lo suficientemente diverso como para acomodarse a las necesidades de un enorme cuerpo estudiantil, y capaz de ofrecer becas y préstamos subsidiados para beneficio de millones de estudiantes cada año. Sin embargo, también dice que el sistema de educación superior ha sufrido pérdidas durante la última década y es importante revertir esta tendencia³⁶. Sin necesidad de entrar en comparaciones que son de momento innecesarias, quizás la universidad en la región deba ser reinventada para que de ese modo pueda satisfacer esos requerimientos mínimos que le permitan alejarse de los patrones académicos tradicionales y acercarse al papel que señala Bok para su país,

no obstante que, en al menos algunos países, no existen los recursos financieros para poder intentar estos cambios necesarios, uno de ellos la discusión profunda que es menester acerca de su gobernabilidad, sobre lo cual hablaremos a continuación.

5.- El tema de la gobernabilidad

El análisis de la universidad desde la perspectiva de la gobernabilidad es sumamente reciente y no existen muchos materiales que enfoquen la institución académica desde este punto de vista³⁷. En los últimos años, quizás, haya sido la cuestión de la calidad y excelencia de la universidad, además de su financiamiento, los temas críticos, así como en la década de los sesenta el tema que sobresalía en la literatura acerca de la universidad era el del movimiento estudiantil. Por cierto, al hablar de los temas actuales de la universidad en la región, no podemos menos que señalar el tema de la evaluación, tanto institucional como de sus actores, especialmente de los profesores y la vinculación entre la universidad y el aparato productivo.

El tema de la gobernabilidad está relacionado con la cuestión del poder político interno, pero en sus asociaciones con el mundo externo. Hay una cuestión básica en este sentido y en la relación entre poder y gobernabilidad. Esto es, ¿es la gobernabilidad de la universidad una cuestión que debe verse como un problema al interior de la misma o es, por lo contrario, una derivada de cómo se enfoque dicha proposición en la sociedad abierta? Naturalmente, tal como expresa Gianfranco Pasquino: "La gobernabilidad y la ingobernabilidad no son fenómenos acabados, sino procesos en curso, relaciones complejas entre los componentes de un sistema político", caso en el cual la gobernabilidad es, en primer lugar, un proceso, y en segundo lugar un fenómeno que se da en la sociedad abierta, más que al nivel de instituciones específicas.

Es oportuno, entonces, examinar una definición del concepto de gobernabilidad, para tener una plataforma analítica: "La gobernabilidad -expresa Marta Sosa- es el desarrollo político sustentable de la democracia, como la expresión civilizatoria más alta y creciente del hábitat y de la virtualidad de calidad de vida, socialmente creada y apropiable por una mayoría tan extensa como sea posible en cada caso y realidad"³⁸. En relación a la universidad, el tema de la gobernabilidad se plantea en forma dubitativa, especialmente en referencia a casos como el venezolano, como veremos más adelante en este documento. Jean Leca ha escrito que: "El término gobernabilidad hace referencia a la propensión (o a la posibilidad) de ser gobernados, es decir, a la adopción de comportamientos conformes a las reglas del buen gobierno...una sociedad gobernable es una sociedad cuyo gobierno dispone de un mínimo de efectividad. La gobernabilidad puede ser vista también como la calidad de una sociedad en la que el gobierno dispone de un mínimo de legitimidad...la tercera implicación del término gobernabilidad, una implicación lejana pero evidente: la conformidad con la justicia"³⁹. Ardigó se refiere más bien a la noción de participación, que interpreta como "...la actividad del ciudadano privado, por sí o en asociación, que intencionadamente influye desde afuera la conducta del centro de decisiones...". Ni Leca ni Ardigó se refieren al plano académico, pero en este orden de ideas interpretaría que la gobernabilidad es aquella actividad, en el mundo académico, que permite la participación y la capacidad de influir en las decisiones, caso en el cual la única posibilidad de gobernabilidad y de su expresión ocurre y acontece en las universidades autónomas. Es decir, la autonomía es esencial para la academia como lo es para la gobernabilidad, en tanto ésta pueda expresarse⁴⁰, del mismo modo que es esencialmente negada, como posibilidad, a medida que las formas de gobierno universitario se hacen más autoritarias. Esto acontece en la universidad privada, al menos en aquéllas en donde el gobierno impide la participación, habida cuenta de su organización vertical, rígida y, a menudo, personal o familiar.

En el plano estrictamente de la ciencia política, la gobernabilidad es entendida en relación a la legitimidad. En este sentido, Dahrendorf expresa que: "Se empieza a hablar de "gobernabilidad" cuando aparecen situaciones en que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada"⁴¹. Arbós y Giner asocian gobernabilidad más bien con eficacia. De este modo, dicen que: "La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"⁴². En el sentido opuesto, la ingobernabilidad aparece cuando sociedades o instituciones no aceptan criterios de funcionamiento según expectativas comunes. De hecho, se dice a menudo que las grandes universidades de la región son "ingobernables" cuando no se les puede controlar, conceptualmente o de hecho⁴³.

La gobernabilidad está asociada a la democracia, ya que desarrollo político y democracia es, necesariamente, participación en la toma de decisiones que afecte la dinámica institucional⁴⁴. En un sentido global, la universidad, institución sede de una dinámica del poder, como toda otra institución, ha ido evolucionando de una institución estrictamente dedicada al cultivo del saber, a una institución que interviene y participa directamente en los asuntos mundanos⁴⁵. Naturalmente, la noción de participación es sumamente relativa y a menudo, no obstante se la promueve, se impide su operatividad. Ocurre con la noción de participación lo que acontece con el proceso de descentralización, que a menudo se la promueve y se hace todo lo posible para impedirla. En el caso de la gobernabilidad y el principio básico de la participación, cabe decir que hay una serie de obstáculos en la universidad para favorecer ese proceso. En este sentido, quizás no exista otro obstáculo mayor, a mi juicio, que la enorme influencia del profesorado en la toma de decisiones de la universidad, así como la ausencia de representatividad del gobierno universitario que niega la necesaria gobernabilidad. En el primer caso, ha habido una transferencia de la problemática política de la universidad, de los estudiantes a los profesores, en tanto movimiento. En el caso de los estudiantes, la necesidad virtual era la revolución, en el caso de los profesores el gremialismo. En el segundo caso de la representatividad, hay dos cuestiones a examinar: una, el hecho de que las universidades públicas no tienen representación en sus unidades de gobierno de la sociedad abierta; la segunda, que en las universidades privadas se carece de la noción de responsabilidad pública y se manejan como entes empresariales que persiguen sus propios fines. Es decir, la universidad niega su gobernabilidad cuando se cierra dentro de sí y, por lo contrario, la única manera de abordar esa gobernabilidad es abrirse a las exigencias de la sociedad, especialmente a través de la rendición de cuentas⁴⁶. Cabe añadir que, posiblemente, dar cuentas sea un proceso social, más que institucional. Ello permitiría la pregunta, que quizás no tenga una respuesta inmediata, acerca de si es posible rendir cuentas a nivel institucional en sociedades en donde el criterio de dar cuentas no es un patrón cultural⁴⁷.

Para analizar el tema de la gobernabilidad, podemos tomar dos vías: 1) El clima organizacional de tipos de universidad, en el contexto venezolano, y 2) El papel de los docentes en dicho sistema de educación superior. En ambos casos, se examina cómo opera en abstracto la gobernabilidad tanto en el sector privado como en el público.

El clima organizacional de la universidad autónoma venezolana tiene un estrecho contacto con la realidad política de la sociedad abierta. Cuando el paradigma de la izquierda venezolana era el marxismo en todas sus formas, desde el marxismo stalinista hasta lo que pudiera llamarse el marxismo abierto, si esa licencia es permitida en la consideración de una posición doctrinaria

cualquiera, pues la universidad autónoma venezolana era marxista en todos sus aspectos, al menos la universidad pública⁴⁸. A partir de 1990, por otra parte, la sociedad política y civil venezolana se plantea la descentralización del poder y en ese caso la vida académica sigue ese patrón que denominan democratización. La descentralización comenzó a operar en el país a partir de la elección directa de gobernadores y alcaldes, así como de los órganos legislativos ordinarios, a nivel nacional y regional. En consecuencia, en Venezuela el poder ha sido diluido con el propósito de aumentar la gobernabilidad por vía de la participación. Qué efectos positivos o negativos haya tenido este proceso es aún muy temprano para decirlo, pues es un proceso que apenas anda por su primer quinquenio, pero existen severas dudas de que la descentralización haya aumentado la gobernabilidad, mientras que parece obvio que ha aumentado la burocratización de la función pública, así como los niveles de corrupción administrativa, según informaciones oficiales.

Ese mismo principio se ha aplicado en la educación superior. El mismo se denomina, como mencionábamos, la democratización de la educación superior. El mecanismo para proceder al mismo es mediante la elección de prácticamente todos los cargos académicos. Deseo destacar el caso de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), la cual procedió en 1993 a elegir los siguientes representantes y directivos, cuya mención hago en este documento para discutir, o al menos proponer, una reflexión acerca de si el mecanismo mencionado aumenta la gobernabilidad o la burocracia académica. El ejemplo de la UPEL es de interés porque es una de las universidades venezolanas que opera según el criterio del multi-campus, una cuasi verdadera "multiversity", en el sentido de Kerr⁴⁹. No quiero señalar, en modo alguno, que el mecanismo de designar representantes y autoridades sea más eficiente desde el punto de vista de la gobernabilidad, pero tengo la impresión de que la democratización es simplemente un medio para oscurecer la participación y la gobernabilidad, y para aumentar, por otra parte, una excesiva burocratización e incluso la indeseable corrupción en las instituciones de educación superior, advirtiendo que en la educación superior venezolana opera el mecanismo rígido de la homologación de los sueldos y salarios, lo cual es un típico mecanismo perverso, en tanto preserva situaciones que colindan con la racionalidad que debe gobernar en instituciones tales como la universidad.

En la citada universidad se eligieron las siguientes posiciones, en 1993: 1) Representantes profesoraes y estudiantiles ante el Consejo Superior; 2) Representantes de profesores y estudiantes ante el Consejo Universitario; 3) Representantes de profesores y estudiantes ante sus respectivos consejos directivos; 4) Representantes de profesores y estudiantes ante sus respectivos consejos académicos; 5) Director, Subdirector de Docencia, Subdirector de Investigación y Postgrado, Subdirector de Extensión y Secretario del Instituto Pedagógico de Caracas; 6) Director y Secretario del Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio; 7) Subdirector de Docencia del Instituto Pedagógico Rural "Gervasio Rubio"; 8) Subdirectores de Investigación y Postgrado de los institutos pedagógicos de Barquisimeto, Rural "El Mácaro", "Rafael Alberto Escobar Lara", de Maracay, de Miranda "José Manuel Siso Martínez" y del Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio; 9) Subdirectores de Extensión de los Institutos Pedagógicos de Maturín y de Miranda; 10) Jefes de Departamento del Instituto Pedagógico Rural "El Mácaro": ciencias sociales y comunicación, ciencia y tecnología, integración de la experiencia docente, pedagogía; 11) Jefes de Departamento del Instituto de Miranda: ciencias sociales y práctica profesional; 12) Jefes de Departamento del Instituto Pedagógico Rural "Gervasio Rubio": matemática y ciencia básica, educación física, deportes y recreación, pedagogía y práctica profesional, lengua, literatura y expresión artística, ciencias sociales, agroindustrial; y, 13) Miembros de la Comisión Electoral Central y de las Comisiones Electorales Institucionales. En otras elecciones fueron debidamente electos el resto de las autoridades, de modo que esta compleja Universidad Pedagógica, con varias instituciones y sedes en prácticamente todo el país, es un archipiélago académico en donde ya.

curiosamente, no influyen tanto los partidos políticos, como la burocracia que se reproduce a sí misma, especialmente en esta área del poder institucional. Luego, en junio de 1995, en la misma UPEL se eligieron los cargos de director, sub-director, sub-director de investigación y postgrado, sub-director de extensión y secretaria, en cada una de las ocho unidades de la universidad. Luego en cada departamento, que es la unidad del gobierno académico, se eligieron sus directivos y así sucesivamente. En este caso, la gobernabilidad institucional se transfiere al arbitrio individual, ya que el elegido tiene responsabilidad ante su elector, más que frente a su institución, si bien esta afirmación es solamente hipotética.

Esta subdivisión del poder al infinito opera en una cultura académica en donde el docente, el profesor, es un genérico generalizado que es responsable, prácticamente, sólo ante sí y representado más allá de sí mismo a través del gremio, esto es, carece de existencia, excepto a través de los dos únicos elementos de cohesión institucional de la universidad autónoma venezolana: la nómina de pago y el gremio. Estos elementos de cohesión, sea menester decirlo, han sustituido en la academia venezolana al papel tradicional de los partidos políticos, alrededor de los cuales se cohesionaba, no sólo la universidad, sino el país entero⁵⁰. Todo ello pervierte la noción de la posible gobernabilidad de la universidad y de la educación superior venezolana⁵¹. En la universidad autónoma venezolana, el docente lo es de por vida y una vez que ingresa, a través de mecanismos relativamente bien organizados en el plano jurídico, pero corrompidos en la práctica, egresa solamente por vía de la jubilación, produciéndose sus ascensos académicos en forma tal que todo ese proceso es un trámite burocrático y previsible. Ese profesor, entonces, es electo, de hecho, y no puede perder su substancia, excepto con la referida jubilación y de ordinario atiende exigencias que por su relativo liviano peso le permiten disponer de su tiempo para otras tareas, esto es, que la dedicación académica es relativamente de una soportable liviandad. Dicho docente, que es llamado profesor en forma genérica, como en la calle es llamado doctor por razón social que no académica, no es supervisado ni evaluado nunca en su vida académica que puede durar un cuarto de siglo. Como en una sociedad corporativa este profesor tiene un empleo, en el sentido de Herzberg, sumamente regimentado, de modo tal que no puede trabajar sino un número de horas semanales, con lapsos de vacaciones rigurosamente establecidos. Pero nada de ello ocurre como consecuencia de una negociación personal, sino por mandato del famoso gremio, cuyos dirigentes luchan permanentemente por la buena salud económica de los docentes, quienes reciben aumentos progresivos de sueldos y salarios, sin que los mismos guarden ninguna relación con el rendimiento académico en sí.

Ese es el sentido del gremialismo en la universidad venezolana, un obstáculo para la gobernabilidad, cuya evolución como principio no solamente se ve obstaculizada por este mencionado agrupamiento que hace desaparecer al individuo para captarlo como miembro de un sindicato, como del mismo modo, el hecho de que la sociedad civil no tiene representación en la universidad autónoma venezolana, excepto por vía de la representación burocrática del despacho de educación, que designa representantes en los órganos de gobierno académico en mínima proporción al volumen que en el nombre de la autonomía se cierra sobre sí misma, "a mirarse el ombligo", para decirlo en las palabras del psiquiatra David Cooper, en su libro *The Death of the Family* (1971). En Venezuela, el gobierno universitario en las universidades autónomas es electo de acuerdo al principio de la democracia y del co-gobierno, si bien los estudiantes han disminuido considerablemente su importancia en la última década en comparación con el movimiento de los docentes, quienes son hoy por hoy los verdaderos gobernantes de la universidad autónoma en Venezuela. La evolución de la gobernabilidad exigiría, obviamente, la redistribución del gobierno académico, de modo que distintos grupos de la sociedad civil pudiesen participar en ese proceso,

especialmente el sector empresarial, el movimiento sindical obrero e incluso los académicos, vía las academias que existen en el país.

Pero el punto que deseo enfatizar en este documento es el papel del profesor, sin entrar en esta oportunidad en consideraciones empíricas acerca de su perfil⁵². La hipótesis que se maneja, en este orden de ideas, es que cada profesor es en la academia venezolana una esencia absoluta sin correspondencia con obligaciones excepto las de orden burocrático y que ello impide el desarrollo de la gobernabilidad como principio político. El profesor, ciertamente, pertenece a una institución, pero a partir de allí su esquema organizacional de referencia se va diluyendo de la universidad a la facultad, a la escuela, a la cátedra, al aula o sección específica de la cual se ocupa. Su sueldo y salario no tiene nada que ver con su rendimiento personal, sino que está prefijado por el gremio. Sus condiciones de trabajo siguen la modalidad que el mismo gremio establezca con el patrón, en este caso la institución, no obstante que el proceso de homologación ha sido de hecho nacionalizado en el país. Hoy por hoy no existen diferencias entre los docentes universitarios que poseen programas de doctorado o aquellos que lo trabajan en instituciones con carreras de tres años de duración, instituciones públicas dependientes del gobierno nacional, en donde el modelo docente se impone en su totalidad y en donde, no obstante que no tienen ninguna obligación o expectativa de producción de saber, devengan los mismos honorarios como docente, a nivel nacional, con independencia de la disciplina o región del país en donde se halle la institución⁵³. Esto es, los docentes en la educación superior venezolana son homogéneos y el principio se ha extendido a todo el sistema educativo-escolar, hasta el punto de que una de las políticas del estado venezolano en la materia es que todos los docentes a nivel nacional tengan sueldos y salarios homologados, lo cual significa cerrarse a la noción de competitividad y rendimiento diferencial individual según aptitudes.

Del mismo modo, la forma de gobierno conspira contra la gobernabilidad, tanto de la universidad pública autónoma, como aquella pública gubernamental y finalmente la que opera con financiamiento del sector privado. Veamos: en primer lugar el gobierno, en sí, no tiene por qué ser eficiente, sino ser la consecuencia de una resolución del poder en el sector universitario autónomo y gubernamental. El gobierno en la universidad autónoma es el autogobierno, en tanto todas las decisiones son tomadas por cuerpos colegiados en donde no existe representación de los diversos sectores de la sociedad, de modo que el tema de la gobernabilidad como concepto sea quizás una "pasión inútil", como decía Sartre de la vida. En las universidades que denomino gubernamentales, que carecen de autonomía y son controladas directamente por el Ministerio de Educación, las formas de gobierno y los patrones de autoridad, así como el principio y proceso de la gobernabilidad, están sujetos a las negociaciones internas del poder político nacional. Finalmente, el sector privado de la educación superior no se plantea problemas de estos géneros. El gobierno es unipersonal, la autoridad es absoluta y la gobernabilidad no existe. Todo relativamente sencillo, si se quiere. Pero, del mismo modo como no es posible generalizar acerca del comportamiento institucional del sector público, el sector financiado por los intereses privados varía considerablemente de un tipo de institución a otra. En Venezuela existe el sector privado de la "proprietary school", en donde una persona maneja toda la institución con criterio personal o familiar, pero también existe la institución cuyos fines son distintos, ya más orientados a satisfacer funciones más ideológicas, si se quiere, como son aquellas instituciones organizadas para satisfacer la demanda del sector empresarial, en donde la cohesión ya no es la nómina de pago, sino la producción de ingresos por la vía de la prestación de servicios al mismo sector que los financia o asimilando los intereses del sector público asociados a los mismos⁵⁴. Plantear en estas instituciones la gobernabilidad no cabe como tal, porque la participación se halla restringida⁵⁵.

6.- Nuevas dimensiones de la gobernabilidad: autonomía, evaluación y rendición de cuentas en la universidad

Es evidente que el tema de la gobernabilidad está asociado con el de la autonomía y con tendencias recientes en relación al estado evaluativo, como la rendición de cuentas. Ya al final de este documento es oportuno casi abandonar la imposibilidad de añadir ningún argumento en relación a estas cuestiones. El tema de la autonomía es crítico en las universidades que por su naturaleza jurídica son autónomas, así como por el hecho de que la evaluación es de ordinario rechazada por estas universidades, excepto la que efectúe cada institución, las cuales son excesivamente convencionales, por supuesto⁵⁶. Hablar de autonomía en países cuyas universidades llamadas autónomas reciben prácticamente todo su presupuesto del estado, y están organizadas alrededor de intereses creados que pugnan por mantenerlos antes que cambiarlos, es relativamente simple retórica. Negar la necesidad de medir el rendimiento institucional e individual en situaciones de escasos recursos es simplemente refugiarse en el olvido. Tengo la muy personal impresión de que las universidades autónomas deberían de luchar por transformarse, aumentando las posibilidades de la gobernabilidad académica si incorporasen voluntariamente la sociedad civil a sus órganos de gobierno, si eliminasen los mitos perversos de la supuesta "gratuidad" de la enseñanza, si evaluaran a los docentes eliminando anualmente a aquellos de baja productividad y rendimiento y reclutando otros capaces y competentes, si pudiesen adoptar medidas de sociedad industrial moderna, y así sucesivamente. Pero estas características del pasado se mantendrán, porque cumplen una función útil para la sociedad y los miembros de la comunidad. Sin embargo, es menester añadir que una nueva versión de la gobernabilidad, interna y externa, tiene que ver con lo que Brunner ha denominado el estado evaluativo en materia de educación superior.

Uno de los temas que he tratado de desarrollar en este documento es como la atomización en la distribución del poder universitario permite que la cohesión institucional se diluya en todas las funciones que son sometidas a procesos de elección, caso en el cual la legitimidad de la universidad no versa o descansa en la característica esencial del ser académico, esto es, el saber en sí, sino en el ejercicio del poder. Del mismo modo la democratización de la universidad es confundida en un mensaje populista, según el cual la participación en esos procesos electorales es equivalente a la construcción de la gobernabilidad. Al omitirse el saber como la esencia de la universidad, los procesos relativos a la calidad de la misma aparecen en un segundo plano, no obstante que en algunas universidades la búsqueda de la excelencia sea primordial. La calidad académica, entendida como rendimiento y desempeño, tiene que ser medible y comparable para que posea sentido intrínseco. Por ello, es indispensable la evaluación del funcionamiento operativo institucional así como la medición estricta de los procesos conducentes a la rendición de cuentas. Brunner, en este sentido, argumenta "...que un estado más activo en el plano de la evaluación de la educación superior pudiera volver más sensibles a las propias instituciones, y volverse más consciente él mismo, de la necesidad de elevar la calidad y el rendimiento de la enseñanza superior" En este sentido, Federico Mayor ha argumentado, a su vez, que la universidad no es diferente de otros actores sociales: debe demostrar que juega un papel social importante y que cumple su cometido eficientemente.⁵⁷

Es decir, la gobernabilidad de la universidad se asocia actualmente a una nueva flexibilidad, a una nueva concepción del papel de sus actores, especialmente del personal docente y de investigación. Es decir, en el sentido tradicional, si así pudiéramos decirlo, la gobernabilidad era una cuestión "autonómica" decidida estrictamente en el interior de la institución, según los patrones supuestamente esenciales de la universidad latinoamericana; la gobernabilidad era una función

interna, pero hoy en día la institución tiene que salir al espacio abierto, a cotejarse y a entrar en la fase intensa de internacionalización⁵⁸, que no permite la operación de universidades ajenas al flujo internacional del saber, mecanismos estimulados por las tecnologías de la información, que precisamente facilitan en forma extraordinaria esa internacionalización del saber. Es una nueva manera de ver a la gobernabilidad, en la medida en que este concepto vinculado a la administración y participación de los actores en el proceso de toma de decisiones, se transforma gracias a las lecciones aprendidas de la experiencia, para decirlo en los términos del trabajo efectuado en este sentido por el Banco Mundial⁵⁹.

Sin embargo, hay una tendencia importante en la región, al parecer, contraria a la internacionalización, que pudiéramos llamar provincianismo y que incluso está ligada a mecanismos de corrupción académica, todo lo cual atenta contra la gobernabilidad de la universidad, al escapar la misma del control y supervisión que son menester. Es lo que acontece por ejemplo, con los llamados estudios de postgrado. En el caso venezolano, por ejemplo, según informaciones fidedignas proporcionadas por el Consejo Nacional de Universidades, el 80% de los mismos carece de acreditación y en la práctica muchos de ellos son postgrados sin ninguna credibilidad académica. Esto es, no poseen planta física o académica pero, por otra parte, atienden una demanda real generada por mecanismos efectivos de la dinámica institucional⁶⁰. Por otra parte, el reciente e importante desarrollo tecnológico en el manejo de la información va a obligar a reconceptualizar la gobernabilidad universitaria, porque el control aludido será cada vez menos posible, ya que cada unidad del sistema puede "escapar" de cualquier forma de control gracias a la individualización de su actividad académica, que lo vincula a la internacionalización, sin que necesariamente la institución pueda percatarse de ello⁶¹.

7.- ¿Reinención de la universidad o readaptación de la educación superior de América Latina y el Caribe a las nuevas realidades contemporáneas?

En estas cuestiones relativas a la vinculación entre instituciones y estructura social cabe aceptar que la relación entre una y otras guarda está en equilibrio. Esto es, las instituciones influyen a la sociedad para que la misma cambie en una determinada dirección; en otros casos, la sociedad sugiere los cambios que han de sufrir las instituciones. En el caso de la universidad en la región, la noción que he empleado en este documento, de reinventar la universidad, es sólo una metáfora, ya que la universidad en América Latina es "inventada" a cada momento. Efectivamente, cada vez que se abre una nueva universidad en la región, aproximadamente unas 25 al año, para citar una cifra de crecimiento basada en el número actual de universidades registradas por la UDUAL, sus creadores suelen hablar de que dicha institución será de "innovación" y a menudo se habla de "nuevo modelo", cuando en verdad las instituciones están llamadas a cumplir las funciones que les destinaron los diseños sociales⁶².

En este sentido, más que reinventar a la universidad esta es readaptada permanentemente a las nuevas realidades, cuando ello no ocurre las instituciones pierden flexibilidad y por ende calidad y pertinencia. No obstante, entonces, el importante papel que aún desempeñan en la región lo que pudiéramos denominar las grandes universidades latinoamericanas, entendiendo por ello las universidades con niveles de estudios doctorales y postdoctorales, las readaptaciones institucionales quizás sugieran la creación de nuevas instituciones, más pequeñas y más especializadas que las creadas en el pasado. En este caso, podrán desempeñarse mejor, atendiendo las necesidades de eso que estamos llamando en abstracto las nuevas realidades. Probablemente las instituciones que se adapten a las nuevas realidades atiendan en forma más efectiva las demandas

de los necesarios complejos cognitivos, que van más allá de la existencia de instituciones aisladas e individualizadas, para integrar recursos y lograr un mayor nivel de gobernabilidad, en tanto dispersen el poder en forma horizontal y que, al mismo tiempo, puedan establecer redes de contacto fructífero con el estado y el mercado. La universidad contemporánea vive bajo la ansiedad y obsesión por la calidad y este concepto maneja ahora a las relaciones entre los diversos actores. Por esa razón, el problema de la gobernabilidad de la universidad debe verse en función de esa reinención de la institución, esa readaptación necesaria a la noción de calidad⁶³

8.- Conclusión

Pero no hay final feliz en estas cuestiones de la universidad, porque esa idea de final feliz supone, engañosamente, que la película termina y que no sabemos más nada del destino de los personajes, pero en cambio la universidad es uno de esos continuos de la sociedad y no hay final sino procesos. Por ello, este documento en sí es sumamente incompleto, pero cabe apuntar dos o tres cuestiones, antes de finalizar el mismo. ¿Cuán autónoma será la universidad latinoamericana en el futuro? Mejor dicho, ¿es la autonomía una necesidad institucional frente a nuevas realidades del "managerialism" que demanda un nuevo papel de la institución vis a vis tanto el estado como el mercado? ¿Será el eje de la eficiencia el nuevo síndrome que afectará a las universidades en la región en los próximos años y será necesario que las universidades se reinventen y se adapten a esos nuevos síndromes o podrán acaso luchar contra la corriente y tratar de preservar sus antiguas características? ¿Aceptan estas preguntas algún grado aceptable de confiabilidad conceptual si se las trata de generalizar? En verdad hay tantas diferenciaciones que hacen impreciso el juicio. Está el caso cubano, por ejemplo, en donde la universidad se halla bajo el control del gobierno central y en donde, en consecuencia la autonomía es vaga y difusa, exactamente el caso contrario al venezolano, en donde la autonomía de algunas universidades, como ocurre en el caso de las universidades privadas ligadas al sector empresarial es casi absoluta, definiendo por sí mismas su función y papel en la sociedad.

Por otro lado, la gobernabilidad interna de la universidad tiene que enfrentar, como posibilidad, el centralismo casi personalista de algunas universidades privadas o la dispersión del sentido de comunidad, en las grandes universidades públicas, especialmente cuando el poder se fragmenta en formas de caudillismos académicos que llegan al absurdo del concepto de la "permanencia"⁶⁴, que mal entendido hace que el docente sea una abstracción en relación a los deberes y pertenencia de una comunidad. Tengo la impresión de que la gobernabilidad se va a mantener en los niveles actuales, porque los distintos tipos de universidades al parecer tienen baja capacidad de adaptación a nuevas formas de institución, excepto las universidades líderes de la región, tanto públicas como privadas, atentas como están a los cambios de la sociedad y a la necesidad de reinventar a la universidad en función de esa macro clientela que es la sociedad. Las universidades privadas vinculadas al sector empresarial han obtenido un equilibrio satisfactorio de sus intereses, e incluso han logrado ganancias. En este sentido, pareciera posible decir que a mayor gobernabilidad de la universidad, interna y externa, mayores posibilidades de cambio, adaptación y reinención. Con toda propiedad se ha formulado la pregunta sobre si en vez de reinventar la universidad no sería menester reinventar las políticas gubernamentales. Quizás la dialéctica de la cuestión se apoye en el hecho de que, precisamente, las políticas gubernamentales han ido cambiando y con ellas las propias políticas universitarias. De este modo la gobernabilidad, planteada como una necesidad institucional, opera con éxito en aquellas instituciones que son capaces de adaptarse a las nuevas realidades, esas políticas gubernamentales que son inventadas y reinventadas continuamente, pero

preservando los rasgos esenciales que la definen, su independencia intelectual, su capacidad crítica su autonomía, en una palabra.

Mi propia percepción de cómo aumentar la gobernabilidad de la universidad latinoamericana y de cómo extender su influencia, a fin de que pueda manejar con destreza las presiones tanto del estado como del mercado, es siguiendo el espíritu de lo que en su momento expresó Juan Gómez Millas, el entonces Ministro de Educación Pública y antiguo Rector de la Universidad de Chile, en la oportunidad de una mesa redonda organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y que tuvo lugar en Asunción, Paraguay, en 1965.

“Para lograr estos fines, las universidades deben trabajar en conjunto para hallar soluciones a los problemas que atañen a varios países... Así, la universidad latinoamericana pronto restablecerá la tradición universitaria europea y occidental bajo la cual la educación superior se adquiere asistiendo a varias universidades, y la ciencia pura y aplicada alcanza áreas y problemas más allá de los definidos por los límites nacionales en la formación de científicos y profesores.

Treinta años después, las palabras de Gómez Millas cobran un nuevo significado en esta ocasión en relación a la gobernabilidad de la universidad latinoamericana, que pasa por el eje de la integración, vertical y horizontal, nacional y regional, vinculando esas asociaciones a las organizaciones y programas internacionales que puedan contribuir con los objetivos propuestos⁶⁵. Mientras las instituciones se dirijan hacia sus propios objetivos quebrantarán las posibilidades de la gobernabilidad, de modo que en el proceso de formulación de políticas educativas, a nivel regional, los organismos internacionales de financiamiento deberían de dirigirse a crear estas redes interinstitucionales, sin favorecer a uno u otro tipo de universidad o incluso de institución dentro del espectro cada vez más variado de la educación superior, pero dirigiéndose en forma consistente a esta búsqueda de la universalidad dentro de la variedad.

Si los sistemas nacionales de educación superior fracasan en organizar este esfuerzo de integración y cooperación, las instituciones diluirán su impacto, excepto al nivel de sus propias estrechas comunidades. Por ello, reitero mi criterio: no es en el financiamiento, ni en la defensa de la autonomía ni de los derechos supuestos o reales de los diversos actores, ni en planta física en sí misma que puede mejorarse la institución de la educación superior latinoamericana, sino en la dirección del esfuerzo señalado, para lo cual hoy existen los recursos tecnológicos competentes para una tarea de una envergadura tal que no era posible imaginar en los momentos en los cuales se efectuó la reunión del Paraguay ya citada, reunión que hace 30 años acogió una serie de argumentos avalando la posición de Gómez Millas, expresados por un conjunto de hombres eminentes en el acontecer educativo, tales como, entre otros, Philip H. Coombs, entonces Director del International Institute for Educational Planning, de la UNESCO; Ramón de Zubiria, entonces Rector de la Universidad de los Andes, en Bogotá y, especialmente, el entonces Director de la UNESCO, René Maheu. Si todo esto fuese posible entonces quizás, eventualmente, podamos acercarnos a la existencia de una universidad latinoamericana, más cercana del ideal mundial de universidad, y en consecuencia más alejada de las barreras idiomáticas, étnicas y de la diversidad que a veces en vez de favorecer entorpece la universalidad que es menester.

NOTAS

Me he beneficiado, para la elaboración de este documento, de las conversaciones sostenidas sobre el tema con el politólogo Dr. Aníbal Romero, de la Universidad Simón Bolívar, de Caracas; con el profesor Oscar Abdala, de la Universidad Metropolitana y de la Universidad Católica Andrés Bello, así como con el Ing. Rector de la Universidad Tecnológica del Centro, Valencia, Venezuela, César Peña Vigas. Del mismo modo, me complace agradecer la colaboración de la Lic. Denys Cartaya, de la Universidad Central de Venezuela y de mi asistente Lic. Teresa Villalobos. Naturalmente, soy el único responsable por el contenido del presente documento. Entre la primera y segunda versión he tenido oportunidad de conversar informalmente con autoridades universitarias de la región, algunas de cuyas sugerencias han sido incorporadas en esta segunda versión del documento, terminada en julio de 1995, habiéndose finalizado la primera versión en noviembre de 1994. Debo agradecer, del mismo modo, las observaciones elaboradas a la primera versión, por Samuel Morley, del Banco Interamericano de Desarrollo, y Salvador Malo, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Véase, especialmente, la presentación que hace José Joaquín Brunner, "Estado y educación superior en América Latina", en el libro compilado por Guy Neave y Frans A. Van Vught, *Prometeo encadenado* (Barcelona, España: Editorial Gedisa, 1994, de la edición original en inglés de Pergamon Press, 1991, Prometheus Bound. *The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*). Mi libro "The Latin American University Facing the 21st Century" puede ofrecer algunas adiciones a las ideas de Brunner (New Delhi, India: Wiley Eastern Limited, 1994). Me permito señalar un par de ejemplos del enfoque tradicional acerca de la universidad latinoamericana, en tanto el tipo de problemáticas abordado era otro, completamente distinto, lo que he llamado el antiguo discurso. Me refiero al capítulo escrito por James F. Tierney, "Higher Education in Latin America in an Era of Change", en *Universities Facing the Future*, editado por W. Roy Niblett y R. Freeman Butts (London, England: Evans Brothers, 1972, para el Instituto de Educación de la Universidad de Londres y el Teachers College de Columbia University). En el mismo libro el capítulo escrito por David Carneiro sobre "The University in Brazil: Expansions and the Problem of Modernization", este último concepto, el de modernización, que para los años sesenta y setenta era el *issue* fundamental de la sociedad y universidad latinoamericana. Personalmente hallo que el libro escrito por dos profesores universitarios venezolanos, Héctor Silva Michelena y Heinz Rudolf Sonntag, *Universidad, dependencia y revolución* (México: Fondo de Cultura Económica, 1970), refleja, mejor que ningún otro, el papel de la universidad como un mecanismo de gestión revolucionaria. 25 años después el discurso es el opuesto, ciertamente. Incluso me permito citar, con carácter estrictamente ilustrativo, la dedicatoria de aquel entonces influyente libro: "Dedicamos este libro a nuestros compañeros estudiantes de las escuelas de sociología y antropología de la Universidad Central de Venezuela por su valiente compromiso y lucha en pro de la revolución universitaria". Es decir, era la época del populismo universitario latinoamericano, cuando la institución era vista como un instrumento de acceso al poder político.

³ Brunner, *op. cit.* p. 25.

⁴ Robert Welch, "Rise of the Managerial Cadre", *The Times Higher*, June 16, 1995.

⁵ En una reunión internacional en la Universidad de St Andrews, en Escocia, escuché en una oportunidad (12-14 de septiembre de 1991) la expresión más coherente de este nuevo discurso, según el cual se tendrían que ejercer presiones en los países en desarrollo para desregular y privatizar, para alcanzar el desarrollo económico.

⁶ En este caso empleo los conceptos expresados por Robert Putnam en su libro *Making Democracy Work* (1993).

⁷ Las universidades privadas de este subtipo son administradas con criterios estrictamente jerárquicos y las mismas no estimulan la creación de sindicatos de docentes o de organizaciones estudiantiles. En estos casos se lleva la cuestión de la eficiencia al absurdo. Para un análisis de esta tendencia véase por Raymond

E. Callahan su libro *Education and the Cult of Efficiency* (Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 1962). Por supuesto, del mismo modo, estas instituciones emplean la afiliación ideológica de modo tal que se niega toda disidencia o conflicto. En la práctica, cuando las he visitado en Venezuela y en otros países de la región, es fácil observar que estas universidades tratan de funcionar como empresas, con su gerencia, sus líneas de "producción" y así sucesivamente.

⁸ Véase por Derek Bok su artículo "Una paradoja en la educación", en *Facetas*, No. 2, 1993.

⁹ Personalmente hallo fascinante la retórica acerca de la universidad, en América Latina y el Caribe. Basta abrir cualquier diario de la región, como señalábamos al inicio de este documento, para encontrar, casi con certeza, un ejemplo circunstancial de este aserto. Un breve ejemplo lo tomo de un artículo de prensa publicado por el Rector de la Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela): "La universidad es una institución histórica en proceso permanente de legitimación, es un proyecto cultural y científico y con una responsabilidad política importante: que tengamos conciencia de ello es fundamental porque solamente de la autoconciencia puede surgir la lucidez necesaria para pensar y la voluntad requerida para actuar; hoy más que nunca, nos sentimos orgullosos de ser universitarios", *El Nacional*, 6 de octubre de 1994, p. 4. Ese populismo universitario es parte del antiguo discurso acerca de la universidad, no solamente en la región. En Italia, por ejemplo, es común esta retórica académica.

¹⁰ Naturalmente, incluso a nivel mundial hay elementos comunes entre dos universidades cualesquiera que sea el país en donde operan, por el simple hecho de ser instituciones con funciones universales, pero lo que caracteriza a ésta y cualquier otra institución es, precisamente, la diversidad de la misma, trátese de la familia, de la universidad o del Estado. Uno de los casos más interesantes, por la diversidad que ofrece, es la universidad del Caribe, como veremos en este documento, del mismo modo como el caso norteamericano, por las diferencias notables que existen en los casi cuatro mil *colleges* que existen en los Estados Unidos de América, en donde la diversidad sigue líneas étnicas, religiosas, de género, de tendencias ideológicas y de posturas élite-masa, para mencionar algunas de esas líneas de diferenciación. Es oportuno señalar, que cuando se habla en la región de la universidad, se alude a la misma como si existiese un modelo latinoamericano de universidad. El propio Darcy Ribeiro, citado en este documento como un autor con una postura contraria a ese criterio, afirmó en una ocasión, sin embargo, que existía un modelo de tal tipo: "La experiencia más profunda de transformación del sistema educacional en América Latina, está siendo llevada a la práctica en Cuba. En el campo de la organización universitaria el nuevo plan cubano se mantiene más fiel al modelo latinoamericano de universidad que al soviético...", p. 167, obra citada más adelante en este documento. A un profesor o estudiante de cualquiera de las universidades caribeñas que no son de origen hispánico, le sonará muy extraño esta existencia de un modelo latinoamericano, especialmente, por ejemplo, a miembros de la comunidad académica de Jamaica, Trinidad y Tobago o Guyana, tres países en donde el modelo de universidad es de origen británico, para solamente mencionar un ejemplo, naturalmente. Incluso resulta interesante señalar aquí, de manera incidental, que Ribeiro veía, al hablar de la universidad cubana, que una de "las grandes innovaciones de la universidad cubana en el ámbito latinoamericano son...su integración en el esfuerzo nacional para la implantación del socialismo, que se expresa en la formación ideológica impartida a todos los estudiantes a través del estudio de la realidad nacional y de la teoría marxista", p. 168. Me permito agregar que el supuesto "modelo cubano" de educación es el ideal, aún, para muchos educadores. Datos recientes de una encuesta nacional que recogí en Venezuela, con pequeñas muestras en Costa Rica, Colombia y República Dominicana, señalan que los docentes de estos países, del sector público y del nivel básico, manifiestan que la educación cubana es la mejor de América Latina y el Caribe, mientras que creen que la educación en cada uno de sus países es de la menor calidad posible. Una pre-encuesta aplicada en Trinidad y Tobago, por cierto, muestra lo contrario, esto es, la creencia de que la escolaridad en esa isla del Caribe es excelente y no manifiestan mayor interés por el caso cubano.

¹¹ "Universities and Social Development", en Seymour Martin Lipset y Aldo Solari, *Elites in Latin America* (New York: Oxford University Press, 1967), p. 343. Me permito añadir que, precisamente, Luis Scherz García iniciaba su propio capítulo en este libro, "Relations Between Public and Private

Universities", afirmando que en el análisis se le presta especial atención a Chile y es casi un patrón en la región el que cada quien escribe acerca de América Latina y el Caribe, aludiendo a su experiencia nacional. Este autor no escapa a esa tendencia y de hecho su documento es una interpretación latinoamericana desde la perspectiva de cómo acontece y ocurre la gobernabilidad especialmente en un país de la región, que es tanto o menos representativo que cualquier otro, no obstante que calificamos nuestro juicio a partir de la teoría de los modelos de universidad que empleamos en este documento.

¹² "The Miracle that Wasn't", *The Japan Times*, June 7, 1994, a review of *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. The World Bank, Oxford University Press, 1993.

¹³ *Higher Education. The Lessons of Experience*, 1994.

¹⁴ "Bankrupt", THES, June 17, 1994. En dicho reporte Lucy Hodges informa desde Washington que "Jamil Salmi, the Moroccan author of the report, and his team of nine consulted with higher education leaders in the industrial and developmg world. They met with considerable hostility and expect more criticism because they are challenging so many sacred cows". Es en este sentido que empleo el vocablo de **ilimitidad** en este trabajo, ya que en las universidades de la región, como veremos, se otorga prioridad a otros elementos, más que a la eficiencia y a la noción de costo-beneficio, al menos, por supuesto, en las universidades autónomas, las más importantes por su volumen, en América Latina y el Caribe.

¹⁵ Naturalmente, el fenómeno del Oxbridge es más de índole social que de tipo estrictamente educativo, por así decirlo. En esas dos universidades de Inglaterra desde el siglo pasado se entrena la élite que ha venido gobernando el ahora decadente Imperio en una forma diríamos, sin paralelo en el mundo. Ciertamente en el caso norteamericano puede hablarse del papel preponderante de los egresados de cualquiera de las ocho universidades del Ivy League, pero estas universidades tienen competencia en las universidades que como Stanford, MIT, Berkeley, Chicago o Duke, también tienen una importante representación en la capa dirigente profesional de ese país. Lo mismo ocurre en Francia en cuanto a esta distribución regional de las universidades y de su impacto en las capas dirigentes, pues las instituciones de mayor prestigio, incluyendo las 26 escuelas normales, están distribuidas en todo el país. En Japón, tanto Tokio como Kioto son instituciones de enorme importancia, pero están lejos de mantener un monopolio parecido al que tienen en Inglaterra las universidades del Oxbridge. En América Latina y el Caribe, el mapa de prestigio se ha movido considerablemente en los últimos años, ya que nuevas instituciones, especialmente financiadas por el sector privado, participan agresivamente en la recomposición de las capas profesionales dirigentes. Para el caso de las citadas universidades británicas, véase por Walter Ellis su libro *The Oxbridge Conspiracy* (London: Michael Joseph, 1994).

¹⁶ En verdad este esfuerzo es propio de las universidades europeas o norteamericanas, en donde incluso instituciones pequeñas o nuevas procuran abrir departamentos de estudios internacionales. Como se sabe, este es un mecanismo interesante mediante el cual las universidades metropolitanas reclutan talento, proveniente de los países del tercer mundo, no obstante los problemas de discriminación hacia estudiantes africanos, tanto de origen negro como árabe, por ejemplo, especialmente en las universidades alemanas, en donde algunos estudiantes asisten armados a sus instalaciones, hecho del cual se ha hecho eco la prensa de ese país.

¹⁷ Es interesante observar que en muy escasas oportunidades los universitarios de Puerto Rico son invitados a reuniones académicas de la región, excepto quizás, cuando las mismas se refieren al Caribe, porque de otro modo son ignorados, en este contexto.

¹⁸ Tan arraigada se halla en la literatura acerca de la universidad la existencia de la misma en la región, que uno de los expertos más reconocidos acerca de la universidad, José Joaquín Brunner, se expresa acerca del movimiento de Córdoba diciendo que: "El movimiento de Córdoba (iniciado en 1981) representó seguramente un giro en la historia de las universidades del continente". Véase el trabajo escrito por José



Joaquín Brunner, "Gobierno universitario: elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional", en el libro editado por Cristian Cox, *Formas de gobierno de la educación superior nuevas perspectivas* (Santiago, Chile: Foro de la Educación Superior-FLACSO, 1990), p. 36. Este es un buen ejemplo de esa generalización a la cual hemos aludido, porque, precisamente, el movimiento de Córdoba, esencial como es para la conceptualización de una universidad "latinoamericana" tuvo escaso o ningún impacto en modelos universitarios como el británico, por ejemplo.

¹⁹ Para un análisis de estos modelos de universidad en la región véanse mis libros *Education and Society in Latin America* (London: Macmillan, 1993) y *The Latin American University Facing the 21st Century* (New Delhi: Wiley Eastern Limited, 1994).

²⁰ (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1971), p. 9.

²¹ *Idem.*, p. 29.

²² Véase el libro por Zbigniew Brzezinski y Samuel Huntington, *Political Power: USA/URSS, Similarities and Contrasts, Convergence or Evolution* (New York: The Viking Press, 1964). Es la misma tesis que posteriormente utilizó Alex Inkeles en relación a la convergencia de los sistemas educacionales. La tesis avanzada por los politólogos norteamericanos alude a una lucha por el poder. En el caso de la universidad en la región, al menos en la parte luso-hispánica, esa lucha por el poder se ha librado entre los sectores tendientes a la privatización y quienes apelan al papel del Estado, pero en esencia se reduce al papel de las nuevas realidades internacionales de los procesos de producción y consumo, caso en el cual la revolución necesaria no se ha producido dentro de las instituciones universitarias, sino que la convergencia se ha generado desde afuera hacia adentro de las universidades, esto es, desde el mercado abierto hacia la universidad cerrada, para decirlo en términos metafóricos. Como referencia estrictamente incidental, cabe señalar que Brzezinski y Huntington fueron proféticos, al menos cuando escribieron que si bien los sistemas capitalistas y socialistas ambos pretendían una forma de convergencia de los sistemas, al final prevalecería el sistema democrático occidental, ya que: "Although probably there will be more economic planning and social ownership in the West, the theory sees the Communist Party and its monopoly of power as the real victims of the historical process: both will fade away", p. 419. En un sentido general, entonces, se pudiera decir que la universidad en la región pasa por eje de esa desaparición de la opción socialista (comunista) y que las mismas convergen alrededor de la opción democrática. Por lo cual resulta extraordinariamente importante para el análisis de la gobernabilidad el caso de la universidad cubana a finales de 1994.

²³ Véase por Miguel Ángel Casillas, Manuel Gil Antón, Rocío Grediaga y Lilia Pérez Franco, su artículo "Mitos y paradojas del trabajo académico", en *Universidad Futura*, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco, Vol. 1, Número 1, Noviembre 1988-Febrero 1989, México. Casillas *et al* enfatizan, por cierto, el concepto de restaurar a la universidad, más que reinventarla, pero el sentido es el mismo. Escotet habla de reflexionar a la universidad y Avalos, refiriéndose al CONICIT venezolano, habla de repensar a la casa de la ciencia. Y así sucesivamente, la noción de cambio es permanente en la literatura de la región acerca de la universidad. Véase el libro por Miguel Ángel Escotet *Tendencias, misiones y políticas de la universidad* (Managua, Nicaragua: Editorial Centroamericana, 1993). Las ideas de Ignacio Avalos han sido expresadas en artículos de prensa, en *El Diario de Caracas*, en 1994, cuando fue designado Presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

²⁴ Para un análisis de las relaciones entre burocracia y tecnocracia véase el libro por Manuel García Pelayo, *Burocracia y tecnocracia* (Madrid: Alianza, 1974).

²⁵ Véase la obra citada por David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Barcelona, España: Paidós, 1992), p. 388.

²⁶ "Gobernabilidad y crisis de los sistemas políticos", *El Universal*, Caracas, 19 de junio de 1995.

⁷ Véase el libro por Ted Kolderie (Editor), *An Equitable and Competitive Public Sector* (Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, 1984), especialmente pp. 29-37. Como anotación cabe indicarse que el Humphrey Institute es una institución liberal y bien avanzado en sus planteamientos.

⁸ En el caso de la educación superior venezolana he argumentado, desde hace más de una década, en estimular la heterologación y deprimir la homologación de los sueldos y salarios del personal docente. Como veremos en este documento, los docentes de la educación superior venezolana reciben sus honorarios mediante el procedimiento de pagar el mismo valor por servicios distintos. Los gremios docentes han sido sumamente celosos en este tipo de cuestión y en la práctica han logrado en Venezuela la aspiración tradicional japonesa del empleo de por vida. Desde 1990, sin embargo, se están aplicando mecanismos que estimulan la competencia y en consecuencia la heterologación, como es el Programa de Promoción del Investigador (PPI), una fundación pública organizada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas. Para 1996 es probable que se dé inicio a un programa análogo que premiará la labor docente, el Programa de Promoción Docente (PPD). Los mecanismos de estímulos a la investigación se han hecho comunes en la región. Sobre este tema se efectuó en Caracas una reunión, "El rol de la ciencia en tiempos de crisis: mecanismos de estímulo a la actividad científica en América", los días 21 a 23 de junio de 1995. Se presentaron trabajos sobre Perú (Amaro Zavaleta García), Colombia (Eduardo Posada), Chile (Jorge Babul), México (Salvador Malo), Brasil (José Fernando Pérez) y Venezuela (Lourdes Yero).

⁹ Para fines de 1995, oportunidad de la segunda redacción de este documento, es innecesario comentar la profunda crisis financiera y económica venezolana, con la quiebra de su sistema financiero, de su principal línea aérea nacional, del enjuiciamiento de dos de sus ex-presidentes, de una ausencia de autoridad en la vida cotidiana, caso en el cual tendrían que tomarse medidas urgentes para reparar la situación, incluyendo la eliminación de la gratuidad de los estudios superiores, puesto que se da el caso de que todos los estudiantes de los liceos del sector privado pagan altas tasas por sus estudios de educación secundaria, para luego prácticamente copar algunas carreras universitarias accesibles solamente en las universidades autónomas, como medicina, por ejemplo, estudios por los cuales no cancelan costo de matrícula. Un comentario al paso acerca de Venezuela lo trae *Newsweek* (October 10, 1994), en donde se lee que con excepción de algunas economías pequeñas y mal administradas -por ejemplo, Venezuela, Irán y gran parte de los países de África- el nivel de vida ha aumentado y la inflación está bajo control.

¹⁰ Véase el libro por Robert B. Reich, *The Next American Frontier* (New York: Times Book, 1983), especialmente la Parte IV, "The Era of Human Capital".

¹¹ A pesar de que se habla mucho de la corrupción administrativa en los países de América Latina y se da gran publicidad al comportamiento evidentemente corrupto de incluso algunos presidentes de países de la región, se hallan escasas referencias en la literatura acerca de la corrupción académica. No se trata de un tema tabú, sino simplemente de algo cuya existencia no es reconocida. En el caso venezolano, el nivel de corrupción que alcanzó hace pocos años una universidad privada llegó a los extremos de que lo que acontecía en esa institución se publicaba no en los llamados espacios educativos de la prensa nacional, sino en las llamadas páginas amarillas. En el caso de las universidades autónomas venezolanas la experiencia parece indicar la existencia de redes de influencia apoyadas en criterios de clientelismo político, de favoritismo, del famoso compadrazgo y otras formas del trato que se apoya en relaciones de solidaridad personal más que institucional. Es interesante señalar que no he hallado sino referencias tangenciales a esta cuestión de la corrupción académica en la literatura universitaria en el área, hecho en sí que ocupa espacio interesante en las publicaciones especializadas que se publican en Estados Unidos y en Europa.

¹² Para ejemplificar el papel del "gerencialismo" en la educación superior, puede verse el libro de Francis E. Rourke y Glenn E. Brooks, *The Managerial Revolution in Higher Education* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1966). Rourke y Glenn enfatizan en el mismo inicio de su libro que las universidades son

la fuente de la innovación intelectual y científica pero, paradójicamente, el personal universitario se niega a aceptar cambios en la administración de las universidades. La parte central de este documento precisamente, aludirá a la ingobernabilidad de la universidad autónoma, al menos en el caso venezolano porque el personal docente de la misma, así como de todo el país, se niega a aceptar cambios en la forma de negociación contractual entre la institución y su personal. Especialmente, como ya en 1966 apuntaban los autores de este libro, se oponen a toda idea de medición y eventualmente de rendir cuentas en ambos casos de la actividad académica.

³³ Un simple ejemplo de ello es el caso de la universidad más importante de Venezuela, la Universidad Central de Venezuela, la más importante del país por su tradición histórica, su patrimonio, su volumen en producción de egresados en las más diversas ramas del saber y en la producción de conocimiento. Sin embargo, esta universidad cierra su Biblioteca Central, del 1 de agosto al 10 de septiembre. Es decir funciona con un horario de subsidio y no de producción.

³⁴ Uno de los aspectos en los cuales he hecho mucho énfasis es en el uso del tiempo, en la educación superior, al menos en el caso venezolano. Como el modelo empleado en la educación superior de este país ha asumido en todas sus partes aquel de formación de recursos humanos, éstos siguen estudios con una noción de tiempo preindustrial, esto es, con un rendimiento horas-año sumamente bajo, alrededor del 50% por ciento del tiempo total disponible, al menos en las carreras de menor rendimiento. Si se asume el modelo de formación de capital a través de las instituciones de educación superior, este volumen debería ser igual al total disponible de horas-año.

³⁵ Véase el libro por Derek Bok, *The Cost of Talent, How Executives and Professionals Are Paid and How It Affects America* (New York: The Free Press, 1993). Al margen de los comentarios que se hacen en el documento en sí, es oportuno mencionar los argumentos de Bok en cuanto a los emolumentos del mercado académico y del mercado abierto, relacionándolo a su vez con el factor riesgo. En esta oportunidad, vamos a hacer juicios críticos acerca de la homologación como un mecanismo de pago por servicio a los docentes de la educación superior, pero enfatizando que la respuesta necesaria, la heterologación brindaría la oportunidad de distribuir los sueldos y salarios según la escala equivalente de talento y de producción, de docencia y de saber, más que por los cargos funcionales ocupados. Un ejemplo reciente en el caso venezolano puede ilustrar la situación. Un profesor venezolano en la categoría más elevada de sueldo, gana el equivalente a unos 1.000 dólares mensuales, pero un funcionario del Banco Central, por ejemplo, se ha jubilado recientemente con una pensión cuyo monto es de casi 5.000 dólares, con un factor de riesgo semejante para ambos empleos, bajo el entendido de que el factor de riesgo en la burocracia estatal es muy pequeño, en comparación con el mercado abierto, en donde los riesgos son mayores, obviamente. El salario mínimo en Venezuela, dicho sea de paso, es de unos 50 dólares al mes.

³⁶ *Op. cit.* p. 282.

³⁷ El tema de la gobernabilidad es reciente, incluso, en la literatura de la ciencia política. En una reunión efectuada en Caracas los días 13 y 14 de junio de 1995, el tema fue abordado en estricta relación con la posibilidad del gobierno democrático y la gobernabilidad planteada como una forma **eficiente** de la democracia como sistema político, porque de otro modo la situación quedaría al amparo de las soluciones autoritarias. En este sentido Ricardo Combellas expresó en esa oportunidad que: "La ingobernabilidad tiene mucho que ver en la región con un rasgo presente también en otras latitudes: la pérdida de confianza en la clase política. Además, la pérdida de confianza en la clase política se asocia al descreimiento de la gente en una élite que se siente alejada y hasta divorciada de las necesidades colectivas, a lo que se une el gravísimo morbo de la corrupción, que corroe impunemente y sin misericordia las instituciones, de tal forma que se alimenta vivamente el desencanto democrático, y sus secuelas de apatía y desinterés. estímulo del siempre acechante peligro de las salidas autoritarias" (Caracas, *El Universal*, 18 de junio de 1995). Sin que me haga solidario del contenido de las palabras escritas por el Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela, podría argumentarse que lo dicho por Combellas se aplica por extensión a muchas de las universidades en la región, al menos en el caso venezolano, para

no generalizar. Es interesante señalar, quizás, como en el caso venezolano, el organismo rector de la educación superior, al menos de las universidades, el Consejo Nacional de Universidades, que preside el Ministro de Educación, ha perdido casi toda capacidad de supervisar la conducta institucional de las mismas, las cuales, de hecho, actúan en forma dispersa y sin guardar uniformidad alguna. Combellas añade, por cierto, en el artículo de prensa citado, que "El estudio de la gobernabilidad democrática ha pasado a ser el tema culminante de la ciencia política de la actualidad, en la medida en que se conjuga en su seno un conjunto de dimensiones y variables, alusivas a la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales a las demandas y aspiraciones que surgen de la sociedad civil" En este sentido el concepto no ha interesado a quienes se ocupan de la educación superior en la región, dedicados a temas tales como la calidad, eficiencia, evaluación, rendimiento, financiamiento y temas similares. La gobernabilidad, en sí misma, es un tema que, como hemos insistido a lo largo del presente documento, se halla ausente de la literatura acerca de la universidad. Me permito, por ejemplo, insistir en ello aludiendo a reportes de gobiernos, como es el caso del *Higher Education in Stages*, un reporte elaborado para el gobierno de Holanda, por el Netherlands Scientific Council for Government Policy (The Hague, 1995). En el mismo se puede leer un párrafo crítico para la argumentación del presente trabajo, en tanto la gobernabilidad proviene de la cohesión de conceptos y normas que regulen la vida institucional de las universidades: "El proceso de democratización de los años sesenta y setenta no afectó a la profesión académica, la cual continúa operando bajo sus propias reglas. Para mantener altos niveles de profesionalismo dentro del sistema es necesaria una administración independiente y autónoma, al igual que objetivos claros y estables. Esta filosofía, que está siendo adoptada por la sociedad en general, lleva consecuencias inevitables tanto para la relación entre el gobierno y las instituciones de educación, como para los arreglos internos de las instituciones mismas" (p. 16-17). La gobernabilidad, entonces, consiste en determinar estos objetivos, los cuales, a menudo, se han hecho difusos en la educación superior latinoamericana.

³⁸ Véase esta definición en el capítulo dedicado a "Posibilidades para la gobernabilidad democrática en Venezuela", en el libro por Joaquín Marta Sosa, *Pacios cerrados, puertas abiertas, cambios, democracia y partidos políticos en Venezuela, 1988, 1933* (Caracas: Monte Avila Editores Latinoamericana, 1994), pp. 117-136. El vocablo gobernabilidad es relativamente nuevo, como se sabe. Es curioso, por ejemplo, que dicho vocablo no aparece en el *Dictionary of Politics*, de David Robertson (London: Penguin, 1993) o en el *A Dictionary of Political Thought*, de Roger Scruton (London: Pan Books, varias ediciones desde la original de 1982, actualizada en 1993).

³⁹ Véase el ensayo escrito por Jean Leca "Sobre la gobernabilidad", en el libro *¿Es gobernable la democracia?*. (Caracas: Monte Avila Editores, 1993), con trabajos de Jean Leca, L. Beack, A. Ardigó, A. Pavan, L. Sabourtin, J. Vandamme, E. Palma y H. Wilson. Prefacio por Guillermo Yépez Boscán. Cabe decir que en términos de mi experiencia, el concepto de gobernabilidad es un concepto "italiano". El libro citado fue publicado originalmente en italiano por el Instituto Jacques Maritain (*La democrazia oltre la crisi di governabilità*), en 1982. Ese mismo año se publica la edición revisada del libro clásico sobre el tema, escrito por Achille Ardigó, *Crisi di governabilità e mondi vitali* (Bologna, Italia: Capelli, 1982, primera edición de 1980). Ardigó amplió sus reflexiones en *Per una sociologia oltre il post-moderno* (Roma: Editori Laterza, 1988).

⁴⁰ En castellano pueden verse dos publicaciones recientes acerca del tema de la gobernabilidad, sin alusión, por cierto, al plano académico: *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, (La Paz, Bolivia: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992, edición coordinada por René Antonio Mayorga) y el tema central de la revista *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre de 1993, dedicado "La gobernabilidad, ¿sueño de la democracia?".

⁴¹ Ralph Dahrendorf, "Effectiveness and Legitimacy: On the Governability of Democracies", *Political Quarterly*, Vol LI No. 4, pp. 393-410.

⁴² Véase el libro por Xavier Arbós y Salvador Giner *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial* (Barcelona, España: Siglo XXI de España Editores S.A., 1993).

⁴³ Específicamente, sobre el tema de la ingobernabilidad véase el ensayo por Germán Pérez Fernández del Castillo "La ingobernabilidad, ¿una hipótesis que se autoconfirma?", (México: Miguel Angel Porrúa, 1994). En Venezuela se comenta, a menudo, que la educación, a través del Ministerio de Educación, es "ingobernable". Así expresaba el primer Ministro de Educación del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, en 1989, y así se expresa el primer Ministro de Educación del segundo gobierno de Rafael Caldera, quien ha dicho recientemente que el Ministerio a su cargo es un "monstruo de mil cabezas". Estas últimas declaraciones en el diario *El Universal*, 14 de junio de 1995. Me hallo tentado a comentar en esta nota que en Venezuela el actual gobierno acata en forma acritica la tesis según la cual la inversión en educación debe dirigirse preferiblemente a la educación básica y debe disminuirse o reorientarse. En efecto, la aparente disparidad en la proporción que se utiliza en la educación post-secundaria en Venezuela, en relación a la educación básica, puede conducir a esta falsa conclusión, aquella de favorecer la básica en vez de la superior. En este orden de ideas véase el Informe del Banco Mundial "Priorities and Strategies for Education, a World Bank Review", 1995. Interesante el análisis del caso rumano, que se hace en este Informe. Para el caso rumano véase en el *The Times Higher*, June 2 1995, el trabajo sobre "A Romanian Renaissance", cuyas analogías con algunos países latinoamericanos es interesante.

⁴⁴ La conceptualización inicial en este sentido en la obra clásica sobre el tema por M. Crozier, S.P. Huntington y J. Watanuki, *The Crisis of Democracy* (New York: New York University Press, 1975). Encuentro una versión interesante del concepto de gobernabilidad en una obra igualmente clásica de la literatura política venezolana, el libro por Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo democrático, el hombre de las ideas detrás de la dictadura de Juan Vicente Gómez (1907-1935)*. La primera edición de esta obra es de 1919. Un libro de interés es otra obra escrita por Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración*, publicada en 1930, que de manera interesante plantea el tema de la gobernabilidad en las condiciones de una larga dictadura como la de Gómez.

⁴⁵ Obsérvese que, por ejemplo, el libro por John Henry Cardinal Newman, *The Idea of a University*, uno de los documentos clásicos acerca del concepto de universidad, no tiene ninguna referencia a la cuestión del poder político intra-institucional, ni mucho menos acerca de la administración de la misma. Para Newman la universidad era, llana y simplemente, "...un lugar donde impartir conocimientos universales". Es decir, la búsqueda del saber, solamente, per se, cuando hoy en día la universidad es una institución efectivamente pública, cuya principal responsabilidad es producir saber a un costo que pueda ser manejado públicamente y a cuyo efecto cooperen tanto el sector estatal como el privado y que sea una institución que responda mediante evaluación institucional y de sus actores a esa responsabilidad social.

⁴⁶ Habré de reiterar que este documento se refiere en forma abstracta a América Latina y el Caribe, pero en forma concreta a la experiencia venezolana, que es la única que el autor maneja con relativa comodidad.

⁴⁷ Sobre este punto véase el libro editado por Anthony G. Hopwood y Peter Miller, *Accounting as Social and Institutional Practice* (New York: Cambridge University Press, 1995). Como una referencia banal tomo la siguiente: una cerveza brasilera que ha sido introducida en Venezuela recientemente, ha empleado un "slogan" comercial según el cual "Quien la prueba la aprueba", que es una expresión evaluativa en una cultura en donde la idea del "test" y de aprobación no existen. Investigaciones posteriores han demostrado que el público apreciaba más bien un "slogan" referido a "Si la pruebas te gustará" (Subrayado mío). Esto es, en esta sociedad es el gusto el criterio que decide, no la evaluación. Dije que este era un ejemplo banal, pero quizás envuelva una profunda característica del mundo académico venezolano, el rechazo a toda forma de evaluación institucional e individual. De allí, probablemente la tentación por el poder de la academia en este país de la región, entre otras cosas porque el poder no acepta evaluación externa, sino que se define a si mismo.

⁴⁸ La historia del marxismo en Venezuela, como quizás en otros países, es una cuestión sumamente delicada y debe ser examinada de ese modo, pero las exageraciones en el caso venezolano llegaron a extremos interesantes. En alguna oportunidad se dijo, por ejemplo, que un determinado libro era prueba inequívoca de que había surgido una "arqueología marxista" al referirse un distinguido intelectual venezolano ya fallecido, al libro escrito por dos eminentes arqueólogos venezolanos. Del mismo modo, en otra oportunidad, recuerdo personalmente la airada expresión de una joven estudiante que pregonaba su afiliación partidista y que declaraba en la prensa nacional que no tenía una opinión acerca del uso de la mimifalda "porque no había recibido la línea del partido". En un tono más adecuado, véase mi libro *Recursos humanos en educación* (Caracas: Monte Avila Editores, tercera edición, 1990), en donde examino el papel del marxismo en la formación de los recursos humanos en Venezuela, bajo los años del marxismo furibundo que azotó cual vendaval el clima académico de la universidad autónoma venezolana, como del mismo modo se generó un antimarxismo extremo, en las universidades privadas del país. Cosas de la dialéctica, se supone.

⁴⁹ La UPEL no es la única universidad multi-campus. De hecho la universidad con mayor número de instalaciones en el país es la Universidad Nacional Abierta, seguida por la Universidad Simón Rodríguez.

⁵⁰ La universidad autónoma venezolana obedeció durante años, probablemente entre 1958 y 1985, el *dictum* de los partidos políticos y cada uno de ellos tenía una especie de oficina universitaria, en donde se designaban las distintas postulaciones de éstos a cada posición universitaria, influyendo en la selección de los docentes, el ingreso de los estudiantes y todas las otras prácticas universitarias. Incluso algunas universidades estaban especialmente relacionadas con uno u otro partido político. Es bastante improbable que se llegue a rector de una universidad autónoma venezolana, por ejemplo, sin el consabido proceso de negociación política y si bien los méritos han sido un factor, de ordinario ha contado más el "peso" político, así como las alianzas que pudieran hacerse. En una universidad autónoma de provincia, en Venezuela, se dio el caso de una elección de rector que fue decidida por una curiosa "legión extranjera", compuesta por docentes que se hallaban en el exterior, bien cursando estudios o en lapsos sabáticos, quienes fueron traídos al país, con gastos pagados por el comando de campaña correspondiente, a fin de que depositaran su voto en las elecciones en cuestión. Este capítulo de la vida política de la universidad venezolana pertenece a la más creativa picaresca hispana y obviamente no tiene cabida en un documento serio como el presente, pero es digno de este breve comentario. En modo alguno, el mismo descalifica a los meritísimos académicos que han sido electos rectores de algunas universidades autónomas en Venezuela, por supuesto, pero en algunos otros casos, las calificaciones académicas de quienes han sido electos rectores han sido circunstanciales y de hecho hay una carrera burocrática dirigida al poder en la academia venezolana, tanto pública como privada.

⁵¹ Hago análogo lo que acontece con la gobernabilidad en la universidad venezolana, con la definición que da Okakura Kazuko, en *El libro del té*, del concepto de traducción: "Una traducción es siempre, como el revés de un bordado. Allí están, ciertamente, todos los hilos, pero no la sutilidad del color y del dibujo". La gobernabilidad está allí en la universidad venezolana, pero sin la referida sutilidad; todo lo contrario, se halla desvanecida y soterrada en los perversos mecanismos propios de una academia concentrada no en el saber, como en el poder, Newman dixit.

⁵² Tengo en proceso, actualmente, el análisis de unos datos acerca de la profesión académica y la producción de saber que son sumamente reveladores de una comunidad que no solamente no tiene otra existencia que la cohesión vía sus honorarios y de sus gremios, sino que es bastante exigua en su producción de saber, pues sigue en todos sus términos una cultura docente de reproducción más que de producción de saber. Estos datos van a ser comparados con aquellos de una investigación internacional sobre el tema, investigación en la cual participaron tres países de la región (Brasil, Chile y México). La conclusión más importante, hallazgo comparable a otros de la literatura sobre el tema, señalan que una pequeña porción de la comunidad produce la totalidad de lo que reporta como producción académica. Una información errática, por ejemplo, me permite señalar que de los casi 50.000 miembros de la comunidad

académica venezolana a nivel de educación superior no llegan a 2.000 los que han podido ingresar al PPI, no obstante que el dato es relativamente falso, porque no todos han aplicado para hacerlo.

⁵³ Una situación de sumo interés he hallado en la ciudad de San Fernando de Apure, en cuyo Estado Apure he estado haciendo trabajo de campo en un proyecto de mejoramiento de la educación. Pues bien, en una ciudad de menos de 200.000 habitantes, en donde no hay una sala de cine, en donde no hay bibliotecas públicas de calidad, en donde la vida cultural, en otras palabras, grato como es su entorno popular, es débil, operan seis instituciones de educación superior, cuyos docentes devengan exactamente lo mismo que los docentes que viven en la ciudad de Caracas y que operan bajo otras condiciones, tanto de costo como de exigencia de competitividad intelectual. Cabe preguntarse, ¿cuál es el sentido del principio y concepto de la gobernabilidad en estas circunstancias que pudieran denominarse de atraso, de hecho en una de las regiones más atrasadas del país? Del mismo modo, es interesante señalar cómo las posibilidades de cambiar este crecimiento de las "villas miserias académicas" o de la "marginalidad académica", es casi nulo en una sociedad en donde, en términos globales, la gobernabilidad se diluye, paralelamente con las posibilidades del gobierno para imponer autoridad y disciplina. Un ejemplo semejante de esta situación lo he hallado en el Estado Nueva Esparta.

⁵⁴ En Venezuela, el sector privado del tipo del "proprietary school", se organiza alrededor de lo que denominan "complejos educativos", caracterizados por poseer unidades dedicadas a cada uno de los niveles, desde el preescolar hasta el cuarto nivel, generando, naturalmente, un círculo de clientela, a lo largo de todo el proceso. Del mismo modo, se caracterizan por tener sedes en distintos lugares del país, produciendo enseñanza con criterios de mercadeo y comercializando los créditos escolares con el mismo criterio.

⁵⁵ Un rector colombiano de una universidad privada de Bogotá, que prefiere mantener su anonimato, me hizo la observación de cómo veía una parte importante de su gestión como dirigente el mantener su institución en la menor visibilidad política posible. Para él, la función básica de la universidad que dirigía, era la de producir recursos mediante la venta de servicios y en ese caso los profesores e investigadores comprometidos en esos proyectos devengarían un mayor sueldo, porque los ingresos se distribuían proporcionalmente para la institución y los miembros de la comunidad participante en esos proyectos. Esto alude ya, directamente, a la rentabilidad del conocimiento, comercializado sin ataduras de ninguna índole. Esta postura permite una serie de reflexiones importantes para la cuestión de la gobernabilidad, porque si la institución vale por su vinculación con el entorno, esto es, el mercado, su autonomía queda evidentemente vulnerada y es esta última lo que garantiza, según los argumentos de este documento, la mencionada gobernabilidad.

⁵⁶ En el mes de octubre de 1994, la Universidad de Oriente (Cumaná, Venezuela) publicó en la prensa nacional una página completa con los resultados de una "Jornada de Evaluación", efectuada por la propia institución, caso en el cual los resultados son asépticos y neutros completamente, sin aludir a ningún problema que necesitase una acción contraria a los intereses existentes en dicha universidad. Algunas de las propuestas de estas Jornadas son realmente bizantinas como, por ejemplo, la siguiente: "Propender a que el docente universitario, en cualquiera de los tres niveles en los cuales se desempeñe cumpla el triple rol (docente-investigador-extensión) tratando de llegar a un equilibrio". O bien este otro, "La evaluación de los aprendizajes, así como las técnicas e instrumentos a utilizar, deben planificarse en función de los objetivos y contenidos programáticos".

⁵⁷ Véase el discurso leído por Federico Mayor en la Inauguración de la Conferencia Internacional sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, Sinai, Rumania, Mayo de 1992, reproducido en *Higher Education Policy*, Vol 5, No. 4, 1992.

⁵⁸ Sobre el tema de la internacionalización de la universidad véase por Marijk van der Wende y Kees Kouwenaar su trabajo "In Search for Quality: the International Comparison of Higher Education Programmes for Purposes of Internationaliation", en *Higher Education Policy*, Vol. 6, No. 3, 1993. En

América Latina y el Caribe se están haciendo esfuerzos en este sentido, pero sumamente tímidos y más bien esfuerzos que son reacciones a iniciativas tomadas por los organismos internacionales. En todo caso estos esfuerzos se hacen en el sentido vertical, haciéndose caso omiso de las vinculaciones entre las áreas sur-sur.

⁵⁹ Véase el informe elaborado por el Banco Mundial, *Higher Education: The Lessons of Experience* (1994). Sobre el mismo informe, es interesante una entrevista efectuada al coordinador de dicho estudio, Iamíl Salmi, en *The Times Higher*, September 16, 1994

⁶⁰ Me refiero a "postgrados" que se organizan en una ciudad cualquiera, por pequeña que sea, y en los que grupos de 15 a 20 posibles estudiantes, que se reúnen y reciben el apoyo de estos centros que contratan personal académico a destajo y que dictan las lecciones en locales alquilados en escuelas públicas o privadas durante los fines de semana, ya que la totalidad de los estudiantes son trabajadores a tiempo completo que aspiran obtener una acreditación académica para su ascenso burocrático. Un ejemplo elegido al azar es aquel referido a la creación en 1991 de un "Centro de Investigaciones Psiquiátricas, Psicológicas y Sexológicas", que según la autorización debía, primero, hacer investigación, y segundo tener sede en Caracas. Pues bien, este centro no hace investigaciones, sino que concede diplomas académicos según los cursos que dicta, y en vez de tener sede en Caracas se multiplica por todo el país, según existan grupos de potenciales estudiantes que hagan rentable abrir una cierta actividad. Este caso permite comprobar que no hay ni supervisión ni evaluación de estos programas

⁶¹ Una analogía quizás interesante es lo que ocurre con el papel de los gobiernos y el efecto de la expansión de las grandes corporaciones. Véase, por ejemplo, un reciente informe especial de *Newsweek* (Junio 26 de 1995, "Does Government Matter?"), en donde se plantea que "Al disminuir la importancia del gobierno son las empresas multinacionales las que unen al mundo". En este sentido, en la medida en que la expansión de las comunicaciones se individualiza, la gobernabilidad concebida en relación a una cohesión institucional tal como la conocemos evidentemente se transforma.

⁶² El estimado señalado de unas 25 nuevas universidades creadas anualmente en la región es estrictamente arbitrario. Simplemente he tomado la tasa de incremento de instituciones de la educación superior norteamericana, un 5%, y la he aplicado al número aproximado de 500 universidades que hay en la región. Sin embargo, en Estados Unidos ocurre un proceso de rotación, entendiéndolo por ello que al mismo tiempo que se abren se cierran instituciones, mientras que en América Latina y el Caribe probablemente se cierran mucho menos que aquellas que se abren.

⁶³ Naturalmente, la cuestión es definir qué es calidad académica. Ton Vroeijstijn, un consultor de la Asociación Holandesa de Universidades, expresó en su libro *Improvement and Accountability: Navigating between Scylla and Charybdis* que "Todos sabemos lo que significa sentir amor, pero somos incapaces de definirlo" Quiere decir esto que la calidad es como el amor, indefinible. Probablemente podamos definir la calidad por omisión, pero en todo caso hay todo un conjunto de técnicas para determinar calidad académica. John Stoddart, por ejemplo, el presidente del Higher Education Quality Council de Gran Bretaña, ha expresado que "en última instancia, la calidad (académica) depende del nivel profesional" (*The Times Higher*, May 12, 1995).

⁶⁴ Uso la noción de la permanencia en sentido figurado. Lo que acontece en la universidad pública venezolana, de hecho en toda la educación superior pública en este país, es que el docente o investigador que logra acceder al empleo universitario tiene empleo de por vida y, si se me permite la imagen, empleo más allá de la vida, porque el sueldo y sus beneficios pasan del docente o investigador, una vez que fallece, a sus herederos más cercanos, la esposa y/o los hijos hasta que los últimos cumplan mayoría de edad o la primera contraiga nuevas nupcias. La función del docente/investigador es regulada por los convenios laborales que negocian los sindicatos de profesores, sumamente combativos para mantener sus derechos o sus privilegios, como se los quiera llamar, porque en todo caso los sueldos, salarios y emolumentos no tienen mucho que ver con el rendimiento académico y de hecho esta situación origina los

numerosos casos de corrupción académica que he observado a lo largo de casi cuarenta años, porque obviamente si un profesor es retrasado en su carrera académica por falta de rendimiento sufren sus ingresos, caso en el cual las distintas exigencias de orden académico son prácticamente obviadas. Esta situación impone tanto la praxis del gobierno, como la propia emergencia de una gobernabilidad.

⁶⁵ A título estrictamente anecdótico y personal y que demuestra la relativa insularidad de la universidad en la región es el resultado de un discreto ejercicio que conduje en la región y especialmente en Venezuela. Envié por fax un listado de tres preguntas a 7 rectores de universidades de la región, ninguna de las cuales había asistido a la primera reunión de esta convocatoria del BID-UDUAL. Dí un mes de plazo para recibir las respuestas y no me llegó ninguna. Naturalmente, ello no es significativo y probablemente solamente indique que no tengo eso que llaman "capacidad de convocatoria" o bien que en cada caso había asuntos apremiantes que atender que impidieron responder. En el caso venezolano, gracias a la colaboración de la Lic María Eugenia Morales, se envió el mismo listado a las universidades venezolanas y se recibieron solamente dos respuestas, una de las cuales, por cierto, sumamente sesuda y empleada en este documento, no obstante que se me pidió la confidencialidad del caso, la cual debo respetar.

Resumen de la Discusión

*Samuel Morley
Salvador Malo*

La discusión sobre el tema se concentró en dos aspectos fuertemente asociados, uno el de la gestión interna de la universidad -sustentada en las acciones de sus administradores- y otro, la relación entre la universidad y el estado, es decir, la autonomía universitaria. La gobernabilidad definida estrictamente puede entenderse como la capacidad de la universidad para administrarse y lograr sus metas, lo que en opinión de José Sarukhán significa mejorar la calidad académica. Sin embargo, tal definición deja de lado la cuestión esencial sobre quién define las metas que la universidad debe tratar de alcanzar. De esta manera, si se entiende la gobernabilidad en sentido amplio, podría definirse como la capacidad de una universidad de administrarse y controlarse para alcanzar las metas que la sociedad le ha fijado.

Sin duda la cuestión de la autonomía universitaria está íntimamente vinculada a este sentido amplio de la gobernabilidad. Por ello, los participantes defendieron el principio de la autonomía universitaria como libertad irrestricta, opuesta a cualquier intervencionismo, asumiendo que es una condición necesaria para que las universidades logren su misión.

Guillermo Páramo afirmó que la autonomía dada a la universidad es el resultado del reconocimiento que la sociedad le hace como depositaria del saber. En otras palabras, significa que la universidad es la institución que la cultura construyó para depositar en ella la sabiduría, retener a los sabios y formarlos. En ese sentido, la sociedad se abstiene de intervenir para decir cómo generar la sabiduría, deja esta cuestión en manos de los sabios y por ello hace que la universidad sea autónoma para que reflexione sobre sí misma y decida su rumbo.

Luis Garita también señaló que la autonomía es una condición para cumplir una misión de calidad académica, para desarrollar un ambiente de calidad en la investigación, y de libertad de creación, afirmó que es la capacidad que debe tener la universidad para cumplir con su misión.

De acuerdo con Oscar Shuberoff, en el pasado las universidades tradicionalmente se autoadministraron para proteger un espacio político e intelectual en la sociedad donde fuera posible crear el conocimiento objetivo y desafiar el status quo. Así, esto podría parecer inconsistente con la definición de gobernabilidad que implica algún grado de control.

Los rectores insistieron en que las universidades tienen que estar libres de interferencias externas para cumplir su misión fundamental que es la creación y enseñanza del conocimiento. Reconocieron que si las universidades se ven beneficiadas con esta clase de autonomía, deben asumir entonces un compromiso para autoregularse más efectivamente que en el pasado. Si bien la autoregulación tiene diversas facetas, una condición esencial en todas es la solvencia o responsabilidad social (“accountability”). En este sentido, el cambio para la sociedad y para el administrador universitario reside en desarrollar un sistema que recompense el buen desempeño y penalice el malo. Esto significa que debe establecerse una ética de la evaluación y de la solvencia en la comunidad universitaria.

Gerardo Arango opinó que la solvencia (“accountability”) no se reduce sólo a la oficina que da cuentas al estado, la solvencia implica dar cuentas al país.

En cualquier sistema de gobierno autoregulado, son esenciales las evaluaciones objetivas del desempeño, en las cuales el desempeño se define en términos de la enseñanza, la investigación y la gestión de la universidad.

Simón Muñoz consideró que la autonomía no podía entenderse como un rechazo a la evaluación. Por el contrario, la evaluación es un elemento fundamental para la credibilidad, para la legitimidad y, por consiguiente, para reforzar el derecho -con base en esa legitimidad y credibilidad- para autogobernarse.

La evaluación es entonces esencial en cualquier sistema de solvencia ("accountability"). Sin embargo, existen varios aspectos difíciles en la administración de un sistema de tal propósito. Primero, quién evalúa, y segundo qué efectos tiene la evaluación. Estas son cuestiones difíciles en cualquier clase de sistema universitario, sea público o privado.

Los ministerios de educación y los administradores universitarios no cuentan con la capacidad técnica para evaluar la calidad de la investigación, la docencia y la oferta de cursos. Aún más, como lo advierte Daniel Levy, si las instituciones son heterogéneas, y si sus metas y condiciones son diferentes, entonces no pueden juzgarse con el mismo conjunto de criterios. Algunas instituciones de educación superior tienen como meta expandir la cobertura del sistema educativo, ofreciendo títulos a bajo costo; otras, en cambio, se interesan principalmente por la producción de conocimientos. Entonces, no es posible calificarlas con un mismo patrón.

En este Seminario los rectores representaron a las universidades más importantes del sistema de educación superior de América Latina, en virtud de lo cual Julio Rubio argumentó que para lograr una regulación adecuada existe otro polo de atención que es el de las oligarquías académicas, es decir, grupos de académicos, de profesores, de investigadores, -disciplinarios o interdisciplinarios- compartiendo un objetivo común. Advirtió que si se piensa en la necesidad que la universidad cumpla sus objetivos, que genere conocimientos, que los transmita o que los aplique; la forma de cumplir todos estos aspectos está condicionada por la presencia de esas oligarquías. La presencia de esas oligarquías en las instituciones de educación superior establece la condición para tener una fuerza motora institucional para el desarrollo académico: constituyen la plataforma de una mayor gobernabilidad.

Julio Rubio continuó afirmando que el rasgo principal que se espera de una oligarquía académica es el reconocimiento de su calidad por parte de sus pares, de su liderazgo académico y de su dedicación a la vida académica dentro de la universidad. Dadas estas características, las oligarquías académicas constituyen los grupos a los que debe otorgárseles el poder y deben ser reconocidos tanto interna como externamente. El mismo Rubio añadió que debe construirse un conjunto articulado de políticas que permita a estos grupos sentirse reconocidos dentro de la institución, al mismo tiempo que contar con los recursos necesarios para desarrollar su actividad.

Uno podría extender el argumento de la oligarquía académica más allá de los grupos, para justificar que las universidades líderes deberían jugar un rol más significativo en la definición de estándares así como en la promoción del liderazgo académico para toda la comunidad universitaria. Flavio Fava se refirió a esta idea poniéndola en sus términos exactos cuando propuso que podrían organizarse unas diez universidades de buena calidad, integrando un "pool" de universidades de referencia para el resto de las instituciones, lo cual no significaría que las instituciones tendrían que ser iguales, sino que el grupo de referencia serviría para indicar cómo se procede, jugaría sólo un rol paradigmático.

La condición opuesta a la élite se ve en la tendencia a tratar a todas las universidades de la misma manera, como si fuesen homogéneas. La mayoría de los rectores se quejó de esta tendencia. Con ello quisieron decir que no existe suficiente reconocimiento y apoyo para las universidades que sostienen las cargas fundamentales de investigación original en la región, o que están tratando de conservar y desarrollar los cuerpos académicos de más alta calidad.

Los ministerios nacionales de educación no están dispuestos a reconocer que la generación de conocimientos tiene un costo más alto que la simple enseñanza de éstos. Simón Muñoz, al respecto, señaló que uno de los enemigos fundamentales de la credibilidad, la calidad y la eficiencia, y en su caso de la autonomía, es la tendencia a la homologación, es decir, exigir a los gobiernos que traten y prioricen de igual manera a todas las universidades e instituciones de educación superior. Ante ello, quienes estamos al frente de las instituciones tenemos que promover un proceso de heterologación que permita clasificar a las instituciones de acuerdo con su productividad y rendimiento.

Si se quiere que un sistema de evaluación incida en el desempeño y en la calidad de las instituciones, éste tiene que incidir a la vez en los incentivos y las recompensas. En la actualidad esto es poco frecuente. En las universidades, los salarios tienden a determinarse más por los tabuladores nacionales y por el criterio de antigüedad en el servicio que por el desempeño mostrado por los académicos. En casi todas las universidades estatales, no existe aún suficiente reflexión de las diferencias de calidad reflejadas en los presupuestos. En Brasil, según lo dicho por Paulo Alcántara, existe un tabulador nacional para los académicos adscritos a las universidades federales. Sin embargo, debido a las amplias diferencias en el costo de la vida entre las regiones y a las condiciones de alta competencia en el mercado de trabajo para personal técnicamente calificado en el sur, las universidades han experimentado dificultades para retener a su planta académica mejor calificada.

Si finalmente las universidades deben tener una mayor autonomía, el análisis más amplio que determine la capacidad de las instituciones para cumplir la meta de elevar la calidad de sus acciones de docencia e investigación al costo que la sociedad esté dispuesta a pagar, dependerá de una compleja interacción de incentivos y de evaluaciones objetivas que simule las acciones del mercado, en el sentido de que las mayores recompensas se otorgan a quienes cumplen mejor los objetivos. Ni en América Latina ni en ningún otro lugar se ha puesto en marcha un sistema semejante.

Los gobiernos no reconocen ni recompensan suficientemente el desempeño de las universidades. Tal y como lo indican Simón Muñoz y Paulo Alcántara, existe la tendencia a tratar a las universidades como si fuesen iguales y a tener tabuladores para los académicos, que no comprenden esquemas para recompensarlos por su mérito.

Hasta que no se establezca un sistema de evaluación satisfactorio, y hasta que sus resultados no se reflejen en recompensas o estímulos para las instituciones o los individuos con más alto nivel de desempeño, las universidades tendrán escasas probabilidades de modificar su comportamiento.

Desde el punto de vista externo, la renuencia de los gobiernos a vincular los presupuestos universitarios al desempeño o a la calidad reduce el efecto de la evaluación. Internamente, las asociaciones de académicos y la poca flexibilidad de los sistemas burocráticos, dificultan las

acciones para recompensar el desempeño o controlar la calidad de la oferta educativa. (Ver las opiniones de Alcántara sobre la oferta de cursos).

Sobre este punto, Gerardo Arango argumenta que la dificultad está en el sindicalismo y en la tendencia a la inamovilidad, así como en la resistencia al cambio de muchos de los elementos de una universidad. Por otro lado, señala que en muchas universidades latinoamericanas también está el problema de la concepción de la carrera académica, o la existencia de la carrera académica concebida desde una visión que busca asegurar el trabajo y no asegurar la calidad de la educación.

Flavio Fava añadió que uno de los mayores problemas de la gobernabilidad de las universidades actuales, por lo menos en Brasil, lo es el gremialismo o sindicalismo que en universidades que han sido fuertes ha comprometido seriamente la calidad de la enseñanza, de la investigación y de la prestación de servicios. Las universidades que han podido resistirse a las presiones sindicales y que han mantenido su jerarquía académica, su disciplina y su compromiso con el saber, son las que han sostenido el desarrollo del país.

Cualquier intento que se haga por poner en práctica un sistema de salarios basado en el desempeño, encontrará fuerte oposición por parte de las asociaciones de profesores. Éstas se inclinan por un tratamiento igualitario en virtud de que esto reduce la competencia entre facultades y escuelas por presupuestos gubernamentales limitados. A su vez, apelan al sentido de equidad de los políticos, tanto para lo que se refiere a las disciplinas como a las regiones.

Otro problema que enfrentan los rectores, particularmente los de universidades públicas, es el de los estudiantes organizados y militantes. Jaime Lavados, rector de la Universidad de Chile, comentó que los estudiantes al saberse en una universidad pública asumen que deben militar y mostrar una participación activa, de tal suerte que los rectores se encuentran entre la espada y la pared, esto es, entre un gobierno y una sociedad cada vez más neoliberales y grupos de estudiantes, académicos y trabajadores de la universidad que no son neoliberales y que consideran que la educación debe ser gratuita y que existen derechos para participar en el gobierno de la universidad.

Abelardo Villegas agregó que a menudo la participación del estudiantado es política, es decir, se puede relacionar la participación de los estudiantes con sus preferencias por un partido político. Señaló que en su experiencia en México, pudo ver cómo a sus estudiantes representativos el sindicato "les pasaba línea".

Sin embargo, a juzgar por los comentarios de los rectores el activismo de los estudiantes no parece tan problemático para el gobierno de la universidad, como el trato con las asociaciones de académicos o el trato con el gobierno mismo. De hecho, Oscar Shuberoff señaló que advertía en muchas de las intervenciones una alusión al peso exagerado de los sindicatos en el gobierno de las universidades, esta situación afirmó no puede ser compartida para el caso de su país, Argentina, o el caso de Uruguay.

¿Qué puede hacer el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -si hay algo que pueda hacer- para mejorar el sistema de gobierno en las instituciones de educación superior de la región? Flavio Fava, dando continuidad a su idea de que las universidades líderes deben servir como paradigmas, además de tomar el liderazgo en la definición de políticas para las universidades de la región, argumentó que el BID debe apoyar fuertemente a las 10 ó 15 mejores universidades de Latinoamérica a través de mecanismos de inversión correctos con resultados claros

Gerardo Arango hizo un llamado a los bancos internacionales para que apoyen las reformas de las universidades líderes. Julio Rubio opinó que el BID y el resto de los organismos que otorgan financiamientos deberían apoyar a las escuelas de educación, de manera que pueda darse una expansión en la formación de académicos de alta calidad que formarán las oligarquías académicas del futuro. Oscar Shuberoff, preocupado por el manejo interno y por la administración, solicitó apoyo técnico para la adopción de sistemas administrativos y procesos de reforma universitaria.

TESTIMONIOS

Rollin Kent

- 3 Existen diversos problemas en relación con la gestión de las universidades: el gremialismo docente y no docente, que se ha convertido en factor de inmovilismo; la organización académica tradicional generalmente en el binomio "facultad-carrera", que tiende a reproducir tal y como esta organizada la enseñanza profesional poco flexible y en ocasiones caduca, el déficit de legitimidad en las formas de gobierno, que produce el conflicto en torno a la definición de las reglas del juego las cuales están siempre en continua discusión, hay una cultura académica de tipo corporativo, los directivos institucionales en ocasiones carecen de incentivos para ser eficientes, lo que trae como consecuencia que en algunas instituciones no se produzca conocimiento, sino que escasamente se reproduzca
- 3 Los problemas de gestión son un punto estratégico si se habla en términos reales de mejorar la enseñanza, de evaluar, de rendir cuentas, de poner en marcha procesos de mejoramiento integral de las instituciones. El desdén por los problemas de gestión ha sido fomentado en parte por la manera en que las universidades públicas se han relacionado con los gobiernos, concretamente con los subsidios gubernamentales que se han realizado en forma relativamente incondicional.
- 3 El pacto implícito entre las universidades y los gobiernos ha permitido que las primeras operen durante mucho tiempo sin tener que dar explicación alguna de su manejo interno, incluso generando un discurso en el que rendir cuentas implicaría una contradicción con el precepto de la "autonomía". Este pacto ha desterrado toda inquietud acerca del manejo de los fondos, de la eficiencia, de la eficacia, de la relevancia social del trabajo universitario.
- 3 La gestión académica en las universidades ha sido en muchas ocasiones rutinaria, pragmática, de escasa academicidad y orientación en el cumplimiento de metas de mediano y largo plazo. Los procesos de decisión en el nivel de facultad o departamento tradicionalmente han tenido una fuerte dosis de casuismo y se encuentran influidos por los intereses de grupos de presión local, por lo que muchas veces uno encuentra que el director de una facultad o una escuela está buscando el equilibrio entre los procesos políticos de su carrera, mientras que, al mismo tiempo, trata de desarrollar planes académicos con pésimos resultados.
- 3 Por lo que se refiere a la gestión laboral, generalmente el sistema de méritos al desempeño académico individual o de programa no ha sido una regla en las universidades de la región; la contratación, promoción y remoción del personal se han visto fuertemente influenciados por los sindicatos o por los sistemas de influencia política en cada establecimiento, lo que trae como consecuencia que los mercados académicos sean cerrados sobre sí mismos, ceñidos a las propias instituciones donde la mayor parte de las decisiones están dominadas por los intereses de clientela, de presión de grupos o de la búsqueda de la estabilidad política de la institución.
- 3 Más que reinventar la universidad deberían reinventarse las políticas gubernamentales, experimentar con la evaluación, buscando maneras de adaptarla a diferentes tipos de instituciones; poner a prueba el financiamiento condicionado y selectivo, ya que una parte del problema de gestión universitaria es la relación que se ha tenido con el financiamiento gubernamental y con las demás políticas del gobierno.

Flavio Fava

- 3 La cuestión de la gobernabilidad es un problema internacional, no exclusivo de América Latina.
- 3 En los sistemas universitarios brasileños percibo que el autocratismo, la dictadura universitaria, no es el mejor sistema para dirigirla, sin embargo, la democracia absoluta es la muerte para la universidad, pues, no obstante que el concepto de la democracia total es muy importante para las naciones y para la vida de la población, tiene una cierta limitación en cuestiones de mérito, como la universidad, como en la tripulación de un avión, o como en la dirección de un hospital. Así uno de los mayores problemas de la gobernabilidad en las universidades actuales, por lo menos en Brasil, es el gremialismo, el corporativismo de los sindicatos.
- 3 Se habla de la universidad con una visión empresarial vinculada al modelo externo de las empresas; no creemos que este sea el mejor camino para la enseñanza, para la prestación de servicios. Es cierto que la administración de la universidad tiene que contar con métodos más modernos, más próximos del sistema empresarial privado, pero en términos de universidad, en donde está el espacio de la intelectualidad, de la cultura humanística y artística, de la formación de la ciudadanía, por lo cual no se puede convertir en prestadora de servicios de intereses exclusivamente externos de la empresa.
- 3 La gobernabilidad implica un compromiso con el saber, la cautela con la empresa -pero es necesaria su interface-, con la austeridad, con la administración y el mantenimiento de la jerarquía. Es fundamentalmente, llevar, divulgar y utilizar el saber de una forma muy profesional.

Luis Garita

- 3 En América Latina se habla, y con justa razón, de los defectos que tienen la universidad, pero pocas veces de logros de los procesos de transformación que han tenido éxito y que en alguna medida pueden ser paradigma, orientación de cómo se pueden lograr transformaciones importantes en la sociedad y en la universidad.
- 3 En cuanto al gobierno propiamente interno de las universidades, el elemento fundamental consiste en que tengan una capacidad de transformación de adaptación de modelos, de métodos, de procedimientos y experiencias de otros sectores que puedan ser útiles, pero sin perder de vista el objetivo fundamental que este tipo de instituciones deben tener: la calidad académica.
- 3 Los gobiernos y los sistemas políticos de la región tienen serias limitaciones que hacen que las universidades muchas veces estén obligadas a cumplir con un rol excesivo que va mucho más allá de su papel en el sistema político, en la crítica, en la transformación de la sociedad, porque los partidos políticos no garantizan la participación democrática que deberían, en un sistema democrático, así que obligan o distraen, en muchas ocasiones, a las universidades para hacer un esfuerzo en esa línea.
- 3 Es importante construir vínculos institucionalizados, propios del sistema democrático, que permitan un seguimiento de la relación de la universidad con el sistema político, con el gobierno, con el sistema democrático.

- 3 La universidad requiere de una evaluación nacional e internacional, es un ejercicio propio de su gestión autónoma interna y externa: rendir cuentas no sólo en lo financiero, sino en el uso eficiente para lograr los objetivos inmediatos de la sociedad. La universidad no debe perder nunca su objetivo: tener una gran impronta humanista en la sociedad, ser el centro desde el cual la sociedad puede formarse a sí misma para afrontar el futuro.

Guillermo Páramo

- 3 La autonomía es el resultado del reconocimiento que la sociedad hace a la universidad por ser la depositaria del saber. La comunidad universitaria debe ser la depositaria de la autonomía y en ese sentido debe ser la autoridad universitaria, una autoridad que esté asociada con la autonomía del saber. Cabe aclarar esta situación ya que las instituciones de la región se han negado la autonomía del saber, confundiéndola simplemente con la democracia participativa de carácter político.
- 3 Debo señalar que el concepto de autonomía tiene un corolario respecto con lo que es la universidad: la autonomía no puede ser enajenada en la figura de nadie en particular, tiene que estar en donde está el saber y éste se encuentra en la comunidad universitaria, particularmente en el profesorado. Las universidades del mundo son básicamente lo que son sus profesores.

Abelardo Villegas

- 3 El problema de la universidad puede ser abordado desde dos puntos de vista, el primero es el sociológico: qué relación tiene la universidad con la sociedad, con las fuentes de financiamiento, con la empresa y con el gobierno. El segundo es el que se refiere a la relación que tiene con las necesidades del conocimiento y de la cultura, eso es determinante de su actividad, ya que muchas instituciones educativas han sido factores importantes para fijar la imagen de la nacionalidad y de la identidad cultural de su país; en ese sentido la universidad tiene que confrontarse con la identidad cultural.

Gerardo Arango

- 3 La universidad debe recuperar una de sus notas esenciales que es la corporatividad en busca del saber para la creación del saber, para la conservación y comunicación de ese saber y para su utilización; sin embargo desde el punto de vista académico hay factores que impiden gravemente la gobernabilidad en las instituciones de educación superior. En la universidad privada indudablemente existe el problema del autoritarismo; por el lado de las públicas la dificultad está en el sindicalismo y la tendencia a la inmovilidad y la resistencia al cambio de muchos de los elementos.
- 3 Uno de los problemas graves de gobernabilidad en las universidades es el de la formación de profesores; otro es el de la carrera académica, o la existencia de carreras académicas concebidas desde una visión de aseguramiento del trabajo, que no de la calidad de la educación.

- 3 La gran tradición latinoamericana no es meramente de rendimiento económico, sino que es la creación de la nacionalidad; ha sido en el crisol de la Universidad donde realmente se han ido formando muchísimas cosas que no son fácilmente ponderables en una generación.

Paulo Alcântara

- 3 Hablar de gobernabilidad implica la eficacia en el trabajo, lo cual tiene dos consecuencias: en primer lugar el establecimiento de un compromiso entre la universidad y el gobierno para que las políticas públicas permitan una clara participación a este tipo de instituciones educativas por otro lado un compromiso de la universidad con el sector productivo.
- 3 Otro punto fundamental es el referido a la diversidad de las características de cada institución que muchas veces son atendidas con un tratamiento igual en todas las gestiones; resultado de ello es que el salario de los profesores acaba por ser el mismo para todos en todas partes a pesar de la diversidad regional, cancelando cualquier posibilidad de competitividad y eficiencia por lo tanto las relaciones entre la universidad y el gobierno deben de ser sensiblemente modificadas. Deben establecerse principios de competitividad entre las universidades, esta situación es fundamental para una adecuada gobernabilidad.

Simón Muñoz

- 3 La gobernabilidad como lo señaló Orlando Albornoz debe entenderse como la posibilidad de que las decisiones puedan convertirse en hechos prácticos, entonces está muy ligada a aspectos de gran importancia para la universidad como la credibilidad, la legitimidad y la acreditación. En ese sentido es importante delimitar y definir bien los alcances de la autonomía, la cual de ninguna manera puede entenderse como un rechazo de la evaluación, ésta es un elemento fundamental para la credibilidad, para la legitimidad, y por consiguiente para reforzar el derecho de autogobernarse.
- 3 Uno de los enemigos de la credibilidad es la tendencia a la homologación, es decir, exigirle a los gobiernos que traten y prioricen de manera igual a todas las instituciones de educación superior es el principal enemigo de la autonomía, la calidad y la eficiencia. Se tiene que promover un proceso de heterologación que permita clasificar a las universidades de acuerdo a su productividad y rendimiento, por consiguiente el mecanismo por el cual se acredite y se evalúe es también importante; en ese sentido hay mecanismos y jerarquías naturales para la evaluación que tienen autoridad académica y gerencial para hacerlo.

Julio Rubio

- 3 El estado puede constituir una posibilidad de crear un entorno de regulación adecuada para las instituciones de educación superior, pero existen otros polos importantes para lograr esto. Uno es el mercado, y el otro son las oligarquías académicas, grupos disciplinarios e interdisciplinarios de profesores e investigadores que comparten un objetivo en común. En la medida en que se pueda contar con el mayor número de ellas se podrá responder con calidad, eficiencia y eficacia a los objetivos planteados.

Las oligarquías académicas dan la base para tener una fuerza motora institucional para su desarrollo, son elementos sobre los cuales es posible construir una mayor gobernabilidad, permiten una mayor planeación universitaria de tipo participativo, estratégico, son la base para definir un rumbo institucional, son también referencias básicas para definir las carreras académicas en las diferentes disciplinas.

Una gran política debe ser consolidar las oligarquías académicas, ampliar su número y buscar los mecanismos necesarios para construir otras nuevas. En esta política se puede fincar de forma definitiva un mecanismo de fortalecimiento institucional debido a las características de dichos grupos: un alto compromiso institucional, una habilitación académica importante, se encuentran siempre involucrados en otras redes que les permiten tener un intercambio académico permanente; estar sujetos a una evaluación entre pares, de tal manera que van ir mejorando y confrontando su actividad académica con la de otros grupos. Todo esto debe ir articulado con políticas que permitan que estos grupos se sientan reconocidos. Se requiere además de una política sostenida de formación de profesores, reconociéndola como una acción prioritaria, además de una política de inversión para el fortalecimiento de las instituciones de educación superior de la región.

José Sarukhán

La gobernabilidad debe ser entendida como el logro de los fines académicos de una institución, particularmente el logro de la mejora académica. Si una universidad no tiene los mecanismos y los órganos para ello, no va a tener una gobernabilidad adecuada; esto es lo que se tendría que definir y buscar dentro de la idea de gobernabilidad, porque esta, en esencia misma significa mantener a las instituciones con su carácter y finalidad muy bien definidos.

La gobernabilidad es la capacidad de organizarse para mejorar, automejorarse académicamente quizá usando estándares externos, sujetándose a evaluaciones como todas las universidades. Si uno analiza la gobernabilidad, entendida así, encontramos que en el área latinoamericana sólo tenemos un pequeño número de instituciones que funcionan de esa forma, y la pregunta es si queremos quedarnos con ese pequeño grupo, sin duda no; lo que necesitamos es multiplicarlas. ¿Cómo lo hacemos?.

Jaime Lavados

Ya hemos visto que la universidad como tal no existe, sino que hay en su concepción una heterogeneidad gigantesca. La noción de gobernabilidad nos lleva a lo mismo, ¿cómo podemos homogeneizar un pensamiento sobre la gobernabilidad, cuando las instituciones son tan distintas entre sí? Y, además, cuando ni siquiera tenemos claro el concepto de gobernabilidad.

Oscar Shuberoff

Estamos hablando de distintos significados del concepto de gobernabilidad, estamos casi enzarzados en una discusión semántica y en esto estoy de acuerdo con lo que decía José Sarukhán, me parece que estamos usando el concepto de gobernabilidad simplemente como

pretexto para exponer nuestros puntos de vista acerca de cómo debiera ser la estructura de una universidad.

- a Si reducimos el concepto de gobernabilidad a la pretensión de considerar que se trata de encontrar los mejores modos de hacer efectiva la gestión de gobierno universitaria para la obtención de los objetivos académicos planteados, entonces el aporte que podemos hacer no está en el nivel del diseño institucional de los sistemas de gobierno, sino en la tecnología de la gestión.
- a Hay un fuerte déficit en las regulaciones, que hacen que la universidad pública tenga dificultades para establecer mecanismos de utilización de los recursos humanos que tengan que ver con sus necesidades y no con la búsqueda de satisfacción, de compromiso con las entidades gremiales y el gobierno, en las que la universidad en general en nuestros países no ha sido parte.
- a Podría recomendarse que el Banco Interamericano de Desarrollo prestara asistencia a los sistemas universitarios para su transformación administrativa en términos de instalación de mecanismos adecuados para la gestión académica, de investigación, y puramente administrativa.

Orlando Albornoz

- a Quisiera aclarar sobre la gobernabilidad algunas cuestiones. Una cosa son los objetivos de las instituciones y otra distinta sus procesos. La gobernabilidad se refiere a los procesos.

FINANCIAMIENTO

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA

Ernesto Schiefelbein



Los profundos cambios sociales de la última década han modificado la educación superior y sus modalidades de financiamiento, lo que hace necesario revisar los criterios para orientar adecuadamente las modalidades futuras de asignación de recursos. Entre los cambios sociales es posible destacar: la notable expansión de la cobertura del nivel superior; la diversificación de instituciones que realizan investigación; los cambios en el rol del estado y, finalmente, la creciente importancia del conocimiento para el desarrollo y las condiciones de empleo.

Estos cambios sociales están modificando tanto la generación del conocimiento y los tipos de instituciones en que las nuevas generaciones se apropian del conocimiento, como la magnitud de los recursos que la sociedad destina a la educación superior y sus fuentes y mecanismos. Estas modificaciones obligan a revisar críticamente los principales criterios usados para focalizar el financiamiento a la educación y a la investigación, en especial el rol del esfuerzo privado, y a definir los correspondientes mecanismos. Esta revisión incluye, en especial, analizar los subsidios teniendo en cuenta que sólo ingresa a la educación superior una de cada cinco personas, y que gran parte de los que ingresan provienen de familias situadas por encima del promedio nacional de la distribución socioeconómica.

Si bien cada país debe llevar a cabo su propio análisis, los antecedentes disponibles indican que la región tiene que incrementar los recursos que dedica a la educación, ciencia y tecnología. Cada país debe evaluar adecuadamente la situación inicial, a la luz de criterios pertinentes, para definir una estrategia coherente, que genere un grado de consenso social suficiente como para ponerla en práctica, a fin de lograr una educación superior que responda a sus necesidades de desarrollo. Sin embargo, los antecedentes que se examinan en la última sección sugieren que la región debería elevar en un 2% a un 4% del producto interno bruto (PIB), los recursos destinados a educación, ciencia y tecnología—la mitad de este aumento debería dirigirse a la educación superior. Asimismo, la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento y la evaluación de los que están en operación deben continuar, a fin de maximizar los resultados que la sociedad obtiene de los recursos (públicos y privados) destinados a la educación superior:

1.- Cambios sociales que afectan la educación superior y su financiamiento

Cuatro cambios sociales afectan la educación superior y su financiamiento. La masificación y la diversificación de la educación superior, la disminución en la creciente importancia del conocimiento para el desarrollo y el empleo y la disminución en la inversión directa del estado generan mayor presión por recursos adicionales, por eficiencia en su uso y por su focalización entre formación e investigación.

Para ilustrar la magnitud del impacto de estos cambios basta caracterizar el cambio del rol de la universidad en la región en las últimas tres décadas. La capacidad de generar conocimiento ya no se concentra en las tradicionales facultades profesionales de la Universidad. Ha pasado, en gran medida, a los programas de formación doctoral y a los centros especializados de investigación. Estos programas y centros, sea que estén en la universidad o fuera de ella, constituye un cuarto

nivel educacional que funciona con creciente independencia del tercer nivel que le diera origen. Sin embargo, operan dentro de una red de complejas vinculaciones, especialmente con el gobierno y la industria. Es importante, entonces, examinar tanto la forma en que los cambios de la sociedad han afectado la educación superior y, por ende, su financiamiento, como sus tendencias en el futuro próximo.

a. *La notable expansión de la cobertura del nivel superior ha masificado el sistema y modificado sus objetivos.*

Existe un sistema masivo de educación superior en América Latina con un millón de académicos que atienden cerca de ocho millones de estudiantes a través de modalidades cada vez más diferenciadas. En la actualidad, la matrícula en cursos post secundarios equivale a un 21% de la población de 18-22 años, mientras que en 1960 equivalía a sólo un 4% de ese grupo de edad (alcanza a 26% si la tasa bruta se calcula con respecto al grupo de 18-21 años de edad). Esto significa que ahora los intereses de los alumnos son más heterogéneos, las dimensiones son burocráticas y operan las presiones sindicales (Schwartzman, 1993)

TABLA 1. ESTIMACION DE LAS MATRICULAS Y DE LAS TASAS DE ESCOLARIZACION
(En miles de personas y porcentajes)

Nivel de Educación	1960	1970	1980	1990	1992	Tasa de Crecimiento Anual Promedio		
						1960-70	1970-80	1980-92
Educación Pre-escolar								
Número de alumnos	983	1728	4739	10663	11244	5.8	10.6	7.5
Tasa de atención (a)	2.4	3.3	7.8	16.7	17.4			
Educación Primaria								
Número de alumnos	26.653		65327	75689	77168	5.7	3.4	1.4
Tasas netas de escolarización de la población de 6-11 años (b)	57.7	71.0	82.9	87.1	87.5			
Tasa bruta de escolarización (c)	72.7	90.7	104.5	106.7	106.3			
Educación Secundaria								
Número de alumnos	4085	8107	16967	22376	23155			
Tasa neta de escolarización de la población de 12-17 años (b)	35.3	49.8	62.9	66.2	68.0	7.1	7.7	2.6
Tasa bruta de escolarización (c)	14.6	25.5	45.3	52.6	53.2			
Educación Superior								
Número de alumnos	573	1640	4889	7413	7924			
Tasa neta de escolarización de la población de 18-22 años (b)	6.2	12.6	26.1	29.1	27.5	11.1	11.5	4.1
Tasa bruta de escolarización (c)	3.6	7.6	16.4	20.6	21.4			

Fuente: UNESCO. Statistical Yearbook 1994. Paris, 1994; -1978/79; CELADE.

(a) Grupo de 0-5 años de edad

- (b) Alumnos en la edad (que cursan cualquier grado de cualquier nivel) como porcentaje de la población de ese grupo de edad. Estimación en función de las tasas de 18-23 años.
- (c) Matrícula total del nivel en porcentaje de la población del grupo de 18-22 años. Estimación con base en información de la fuente.

La rápida expansión de la educación superior se ha producido sin el financiamiento público adecuado, por lo que ha sido difícil mantener los estándares apropiados en las universidades públicas. Esto ha reducido los niveles de calidad y, en conjunto con la falta de un sistema adecuado de recuperación de costos y de ayuda a los alumnos necesitados, ha hecho que el sistema tienda a servir, fundamentalmente, a alumnos de familias ricas y de la clase media (Inter-American Dialogue, 1993).

La falta de financiamiento adecuado se refleja, entre otras cosas, en la falta de calificación de los académicos, en salarios poco estimulantes y en la concentración de los mejores académicos en el cuarto nivel. Sólo un 20% tiene formación de nivel doctoral (Boyer et al, 1994; Schiefelbein y Apablaza, 1993). No hay recursos para formar docentes en el extranjero, como se hizo en los años sesenta mejorando así las calificaciones del personal existente. Tampoco es posible incrementar los salarios para atraer personal calificado, dado el impacto financiero del gran número de docentes y la dificultad de ajustarlos de acuerdo a su idoneidad. Esto hace que el personal más calificado se concentre gradualmente en los centros de investigación y programas de graduados de mayor prestigio del país y que un buen número emigre a países más desarrollados.

La masificación también obliga a trasladar el control desde el proceso, que al ser masivo es demasiado heterogéneo, hasta el producto (el alumno y el graduado). El control del producto es ahora el mecanismo adecuado para aproximar la educación superior a las prioridades nacionales (Neave, 1988). Veremos, más adelante, que el cambio desde un estado benefactor a un estado subsidiario también implica un incremento del rol evaluador del estado y el uso de modalidades competitivas de asignación de fondos.

Esta tendencia a la masificación aumentará a medida que continúe el avance económico. Los países más desarrollados ofrecen educación superior a más de dos tercios de su población, mientras que en América Latina y el Caribe sólo el 27.5% del grupo de 18 a 22 años está escolarizado (véase Tabla 1). Asimismo, las tendencias observadas en las condiciones de empleo apuntan cada vez más a la masificación de la educación superior. Los errores en el desempeño de cada empleo tienden a tener cada vez mayor impacto en las ganancias de las empresas, esto exige más responsabilidad lo cual implica que las empresas reclutan cada vez con mayor edad de ingreso y mayor formación (CEPAL-UNESCO, 1992, p79). Por otra parte, el aumento constante de 1 a 2% por año en los niveles de productividad obliga a los jóvenes a prepararse para ingresar en buenas condiciones al mercado de trabajo.

La masificación tiene, además, un gran impacto sobre los tipos de instituciones que ofrecen educación superior y sobre el momento y la manera de generar nuevos conocimientos, aspectos que se examinan a continuación.

b. La gradual diversificación de instituciones que ofrecen formación en educación superior está asociada a nuevos actores.

La mayor cobertura ha estado estrechamente asociada a una ampliación de la variedad de las instituciones que ofrecen educación superior y ha contribuido a que la tradicional función universitaria de generar nuevos conocimientos se postergue, en la realidad, hasta el cuarto nivel. Por cada universidad existen ahora cuatro o más instituciones de enseñanza post-secundaria no universitaria (Tabla 2). La masificación -junto con la explosión del conocimiento, la tradicional formación en carreras profesionales y las características del mercado de empleo- ha limitado la posibilidad de formar alumnos universitarios (de pregrado o tercer nivel) con capacidad de generar nuevos conocimientos y ha llevado a transmitir, fundamentalmente, el conocimiento aceptado. Solo en el nivel de estudios graduados es posible hacer ahora investigación y, por ende, formar a los nuevos académicos universitarios. Pero esta actividad requiere una colaboración más estrecha con la industria y el gobierno, lo que mantiene una continua presión por continuar diferenciando institucionalmente a ambos niveles e integrando nuevos actores.

**TABLA 2. INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR
SEGUN NIVEL Y SECTOR.**

País	Año	Universidades		Institutos no universitarios	
		Oficiales	Privadas	Oficiales	Privados
Argentina	1993	37	40	749	460
Bolivia	1991	9	12 (a)	---	---
Brasil	1990	55	40	167	656
Colombia	1991	47	90	25	81
Costa Rica	1992	4	4	---	---
Cuba	1989	4	0	44	0
Chile	1993	25	44	0	218
Ecuador	1991	18	12	48	38 (b)
El Salvador	1988	1	31	13	16
Guatemala	1989	1	3	---	---
Haití	1990	1	0	3	6
Honduras	1989	1	3	---	---
México	1993	46	55	126	203
Nicaragua	1991	6	4	2	1
Panamá	1989	2	2	2	---
Paraguay	1989	1	1	3	2
Perú	1990	27	19	---	---
R. Dominicana	1985	1	24	---	---
Uruguay	1988	1	1	0	1
Venezuela	1988	16	12	35	28
Total		303	397	1215	1710

Fuente: José Joaquín Brunner, coordinador, "Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas políticos y debates en el umbral del año 2000. Proyecto de políticas comparadas de educación superior". (1994).

- (a) Siete de ellas con subvención estatal.
 (b) Nueve de ellas con subvención estatal.
 (c) Existen 10 instituciones no universitarias, sin que exista sector de pertenencia.
 No se incluyen en la suma.

La diversificación ha aumentado tanto por la mayor variedad de la demanda de nuevos grupos que se incorporan a la educación superior, como por la diversidad de formación que la sociedad exige ofrecer y por la necesidad de realizar nuevas actividades de investigación. En efecto, se trata ahora

de dar formación a más de un quinto de la población de 18 a 22 años, y los nuevos alumnos disponen de recursos familiares decrecientes, ingresan a un rango más amplio de ocupaciones, al mismo tiempo que hay la necesidad de formar en el país a los docentes universitarios que antes se formaban en el extranjero. En algunos países la tarea se acerca a un tercio de la población de la edad correspondiente.

TABLA 3. MATRICULA Y TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACION SUPERIOR, AÑOS 1950 Y 1990

	Año 1950		Año 1990	
	Matricula	TBES	Matricula	TBES
Argentina	82 531	5.2	1.077.212 (a)	39.9
Bolivia	5.022	2.0	128.800	20.6
Brasil	51.100	1.0	1.540.080	11.3
Colombia	10.632	1.0	474.787 (b)	14.2
Costa Rica	1539	2.0	74.681	26.3
Cuba	20.971	4.2	242.434	20.8
Chile	9.528	1.7	255.358	20.6
Ecuador	4.122	1.5	206.541	19.1
El Salvador	1.199	0.6	78.211	17.6
Guatemala	2.372	0.8	51.860 (c)	15.2
Haiti	874	0.3	6.288 (d)	1.0
Honduras	818	0.6	44.849 (b)	8.3
México	35.240	1.5	1.310.835	14.0
Nicaragua	560	0.6	30.733	9.3
Panamá	1.519	2.2	52.735	20.9
Paraguay	1.692	1.4	32.884	8.1
Perú	16.082	2.4	743.569	33.1
R. Dominicana	2.267	1.1	123.748 (d)	19.0
Uruguay	11.722	6.0	71.612	30.1
Venezuela	6.901	1.7	550.030	26.6
Total	26.691	3.0	7.097.247	21.5

Fuente: José Joaquín Brunner, coordinador. "Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000. Proyecto de políticas comparadas en educación superior", (1994).

Nota: La edad de referencia es la que corresponde al grupo de edad de los cinco años siguientes a la terminación del nivel de educación secundaria. Se indica los países cuyos datos corresponden a otros años: (a) Año 1991; (b) Año 1989; (c) Año 1986; (d) Año 1985.

Se ha ampliado el número de ocupaciones para las cuales ahora se requiere formación de nivel superior, aunque no necesariamente universitaria. Contadores, profesores de educación primaria, enfermeras, técnicos de laboratorio, procesadores de computación y muchas otras ocupaciones han pasado desde una formación en el nivel medio, hace cincuenta años, a ser formados ahora en el nivel superior. Son muchos los casos en los que el mercado de empleo ha incorporado mayores responsabilidades en los puestos de trabajo, lo que obliga a crear constantemente nuevas actividades de formación en el nivel superior. La aceleración del cambio tecnológico permite suponer que también repercutirá en mayor diversificación (CEPAL-UNESCO, 1992).

Estas nuevas necesidades de formación se reflejan en la ampliación de carreras en las universidades, pero también en la creación de nuevas modalidades de formación superior tales como institutos politécnicos, tecnológicos, industriales o pedagógicos, colegios para bachilleres de dos a cuatro años, colegios o academias profesionales y centros de formación técnica. (La tabla 2

ilustra esta diversificación ya que en los años cincuenta la educación superior casi coincidía con la universitaria.)

El rol más activo del conocimiento en el desarrollo económico y la mayor capacidad de apropiación de inventos mediante patentes ha estimulado, a su vez, la multiplicación de centros de investigación no universitarios tanto estatales como privados, donde se incluyen en muchos casos organizaciones no gubernamentales y consultores. Una parte importante de la investigación científica y tecnológica se lleva a cabo ahora en instituciones privadas ó publicas, no universitarias, tales como: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA), la Fundación Bariloche, la Fundación Campomar o FLACSO en Argentina; la Fundación Chile, Centro de Investigación Minera y Metalúrgica (CIMM), el Centro de Investigaciones Agrícolas o FLACSO en Chile, el Centro de Investigaciones de Agricultura Tropical (CIAT), el Centro Nacional de Investigaciones del Café (CENICAFE), el Centro Nacional de Investigaciones de la Caña (CENICANÑA), el Centro Regional de Población, la Federación para el Desarrollo (FEDESARROLLO) y el Instituto SER en Colombia, el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), el Centro de Investigación del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Colegio de México y el CINVESTAV de México; el Instituto Venezolano de Investigación Científica (IVIC) y el Instituto Tecnológico Venezolano del Petróleo (INTEVEP) en Venezuela.

El número de centros de investigación tiende a crecer en la región y a aumentar las vinculaciones con programas de posgrado. Además de crecer el número de centros en áreas especializadas, también aumenta la frecuencia con que realizan investigaciones avanzadas los institutos de fomento, agencias especializadas de las fuerzas armadas, observatorios astronómicos, centros de rastreo de satélites y organismos internacionales.

c. La creciente importancia del conocimiento en el desarrollo canaliza nuevos recursos y demandas.

Existe consenso entre los principales especialistas de la administración de empresas, los analistas del futuro y los economistas que la educación contribuye tanto a través de la productividad individual como a través del conocimiento acumulado al éxito de las personas y las empresas, así como al avance de la sociedad y al desarrollo económico (Banco Mundial, 1991). Tanto P. Drucker, como K. Ohmae y M. Porter asignan especial importancia al rol de la educación, el entrenamiento y la innovación en el éxito de las empresas (CEPAL-UNESCO, 1992 p98). A. Toffler, T. Gaudin, J. Naisbitt, R. Reich y el Club de Roma destacan el especial rol del conocimiento en el desarrollo de la sociedad al momento de ingresar al siglo veintiuno (CEPAL-UNESCO), 1992 p106). La acumulación de capital humano, específicamente el conocimiento, facilita el desarrollo de nuevas tecnologías y es una fuente de crecimiento interno sostenible (Banco Mundial, 1994).

Todo esto ha generado una preocupación por la ineficiencia de la universidad que ahora es compartida por sectores más amplios que ven asociada su suerte a la de la universidad. Existe ansiedad en la sociedad por los resultados de la educación y la ciencia (Schwartzman, 1993). Esto ha llevado, en muchos países, a estimular la ciencia mediante una sana competencia por proyectos en vez de impulsar apoyando a funcionarios universitarios de tiempo completo que investigan de acuerdo a su decisión personal.

En la medida en que el conocimiento se refiere al desarrollo tecnológico, participan en el diseño de las correspondientes políticas nacionales tanto los organismos de desarrollo industrial e instituciones de fomento económico, como los institutos especializados y, eventualmente, las asociaciones de empresarios. Los mecanismos de financiamiento tienen que asegurar la adecuada coordinación entre los diversos actores. También cabe esperar que se amplíe el rol del conocimiento en la sociedad, y exista una mayor participación de actores no estatales, también será necesario prever la necesidad de integrar un número creciente de actores en las decisiones de financiar la ciencia y la tecnología de cada país.

d. Los cambios en el rol del estado exigen mayor participación privada e información adecuada para tomar decisiones.

El estado ha dejado de ser el benefactor que provee todos los servicios de educación e investigación. Este rol continúa reduciéndose, al mismo tiempo que se estimula a otros actores para que contribuyan a atender la mayor demanda por educación. Sin embargo, el estado sigue siendo responsable de que el país cuente con los recursos humanos y el conocimiento necesarios para alcanzar los niveles de competitividad internacional y que se logre una mayor equidad social y un adecuado medio ambiente (World Economic Forum, 1994; Levy, 1992). Esta responsabilidad exige asegurar la formación oportuna mediante el esfuerzo y logros de cada uno de los que ofrecen los servicios correspondientes, al mismo tiempo que asegurar un acceso equitativo gracias a los correspondientes préstamos y becas (Ramírez 1991, Albrecht y Ziderman, 1991).

El consenso que ahora existe, respecto del rol subsidiario del estado, genera presiones para que el gobierno deje de financiar la educación universitaria (aunque financie la investigación y extensión universitarias), pero continúe promoviendo la equidad mediante programas de becas que estimulen la demanda (Schwartzman, 1993).

Si bien es probable y conveniente que los gobiernos mantengan el financiamiento, al menos parcialmente, de las universidades creadas por el estado, gran parte de la ampliación de la oferta de la educación superior parecería realizarse mediante incentivos a la actividad privada. Esto implica que el estado deberá incentivar el eficiente uso de los actuales recursos de la universidad, legislar sobre donaciones y privilegios tributarios en función de objetivos específicos y estimular sistemas de administración tan flexibles como los de la empresa privada (Banco Mundial, 1994b).

Los efectos de los cuatro cambios sociales comentados en esta sección han producido un impacto en la evolución del financiamiento de la educación superior que se comenta en la siguiente sección.

2.- Evolución observada en las modalidades de financiamiento de la educación.

Ha habido un gran cambio en las modalidades de financiamiento de la educación con respecto a la situación de hace quince años. Se ha logrado transferir parte del costo a los estudiantes y sus familias, respondiendo al diagnóstico realizado a fines de los años setenta cuando se señalaba que no era posible ni deseable “seguir aumentando el gasto público en educación superior” (Boeninger, 1978). Hoy se considera ineficiente e inequitativa la gratitud absoluta de la enseñanza, se hacen esfuerzos por cobrar tarifas realistas por todo tipo de servicios y actividades de extensión y se incentiva la realización de proyectos de investigación en forma conjunta con las empresas privadas. En muchos casos se cobra derechos de exámenes y de matrícula o cuotas voluntarias, a veces a

cambio de asignar parte de esos ingresos a bienestar estudiantil o becas. Los servicios de alimentación que solían ser gratuitos han dejado de ser subsidiados o lo son en un grado considerablemente menor (Arregui y Melgar, 1993).

De esta manera se ha superado la tradicional confrontación de las dos modalidades extremas que existían anteriormente. Por un lado está la educación superior gratuita para todos, que se financia con ingresos generales de la nación a los que contribuyen cada uno de los que pagan impuestos. Esta modalidad maximiza la rentabilidad privada de estudiar en la universidad y se transfieren recursos a un grupo que suele tener un mayor nivel socioeconómico que el del conjunto de contribuyentes. En el otro extremo está quien asiste a la universidad y paga por el servicio, lo que minimiza la rentabilidad privada y lleva a diferenciar el servicio ofrecido, segmentando el mercado y limitando el ingreso de los que no tienen recursos suficientes. De hecho, los países buscan combinaciones de modalidades que maximicen los aspectos positivos de ambos enfoques. Es importante recordar que los rectores que participaron en la reunión organizada por el BID en Noviembre de 1994 señalaron que si bien el estado tenía una responsabilidad importante en el financiamiento de las universidades, no era su única fuente.

Además de comentar el gran incremento en la recaudación de los derechos de matrícula, conviene analizar las demás modalidades de financiamiento con fondos públicos o privados, ya sea que se otorguen a través de fondos del presupuesto anual o mediante créditos o donaciones internacionales. Las estimaciones para el caso de Chile permiten ilustrar los esfuerzos por obtener ingresos de diversas fuentes (ver tabla 4). En el resto de esta sección se analizan siete fuentes principales de ingresos: derechos de matrícula; aporte fiscal directo; ayuda a los estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos; aporte fiscal en función de logros o servicios específicos; fondos públicos concursables mediante proyectos; venta de bienes y servicios y cooperación internacional. Se espera que el análisis de tendencias y criterios pertinentes facilite la selección de la combinación de tipos de fuentes más adecuada a cada país.

**TABLA 4. TIPOS Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO
PARA LA EDUCACION UNIVERSITARIA DE CHILE.**
(en % del total de recursos)

TIPOS	FUENTES				TOTAL
	Fiscal	Empresa	Familia	Externa	
Derechos de matrícula	6%		16%		22%
Aporte fiscal global	26%				26%
Ayuda a alumnos necesitados	3%		1%		4%
Aporte fiscal para logros dados	4%	3%	1%	1%	9%
Fondo público cursado por proyectos	12%	1%		1%	14%
Venta de bienes y servicios	3%	8%	8%	1%	20%
Asistencia técnica y cooperación	2%	2%		1%	5%
TOTAL	56%	14%	26%	4%	100%

Fuente: Ministerio de Educación, estimaciones para el año 1994.

- a. *Ha aumentado la recaudación de derechos de matrícula, se expandió la educación privada y se han creado mecanismos de ahorro para educar a los hijos.*

En la mayor parte de los países, la expansión de la formación universitaria se ha realizado, en gran medida, con financiamiento del sector privado a través de los derechos de matrícula, sea para expansión de las universidades públicas o para la creación de nuevas instituciones privadas. Conviene destacar, sin embargo, que en varios países los sistemas de becas públicas financian los derechos de matrícula que pagan los alumnos de niveles socioeconómicos más pobres.

El impacto de los pagos por matrícula a veces se subestima. Dado que las universidades reciben fondos para investigación, administran hospitales (que tienen un costo muy alto) y llevan a cabo proyectos de desarrollo, el costo de la docencia, propiamente tal, puede alcanzar a la mitad o dos tercios del costo total. Es decir, una contribución del 15% por pago de matrículas (en el total de los recursos de la universidad) puede equivaler al 30% del costo de la docencia. En todo caso es imposible, con los niveles de ingreso per cápita de los países de la región, financiar todo el costo de docencia (Schwartzman, 1995 p.80)

Hoy en día la mitad, o más, de la educación superior de varios países, entre ellos Brasil, Colombia, Chile, Perú y República Dominicana (Brunner, 1993 p101), se ofrece por instituciones privadas que atienden a los que pueden pagar los derechos de matrícula (ver tabla 5). En Brasil la educación privada aumentó del 45% en 1960 al 60% en 1990 (Paul y Wolff 1992). En Perú, la educación privada subió de un 11% en 1960 hasta un 34% en 1990 (Arregui y Melgar, 1993).

TABLA 5. PROPORCION DEL ALUMNADO DE EDUCACION SUPERIOR QUE ASISTE A INSTITUCIONES PRIVADAS.

Países	Porcentaje en sector privado	
	1970	Cerca 1990
Argentina	17%	15.0%
Brasil	55%	58.7%
Colombia	46%	60.4%
Chile	34%	54.1%
Costa Rica	8%	16.0%
Ecuador	21%	29.0%
México	15%	17.4%
Panamá	6%	10.4%
Paraguay	25%	40.0%
Perú	22%	32.7%
Venezuela	11%	16.8%
Promedio ponderado	35%	39.0%

Fuentes: UNESCO, Statistical Yearbook, 1980-1993;
CEPAL-UNESCO, 1992 p. 196; World Bank, 1994b p. 35.

Es necesario adecuar constantemente los niveles en que se fijan los derechos de matrícula al contexto en que se opera (Winkler, 1988). Existe una gran variabilidad en esos niveles y en las diversas otras fuentes de financiamiento, así como en la calidad de los graduados. La mayor parte de los recursos de las universidades privadas provienen de las pensiones de estudio (derechos de matrícula), donaciones o retornos de inversiones o servicios. En general, el costo de la educación privada es menor, pero hay gran variabilidad. En el caso de Brasil, el costo por alumno de una universidad privada puede ser 10 veces menor que el de una pública (Paul y Wolff, 1992). Es difícil, en cambio, poder estimar los niveles relativos de calidad para establecer relaciones de eficiencia en términos de calidad.

El aporte de las familias podría elevarse gracias a sistemas de ahorro como los que se han implantado en Colombia y Chile. El ahorro educativo tiene una gran potencialidad. Si bien ICETEX ya lo planteó en 1975, los textos de ley en Colombia y Chile son más recientes. Los títulos de ahorro prometen al ahorrador que se cancelarán ciertos niveles de gastos de colegiaturas, textos y demás gastos académicos del joven beneficiario del ahorro. En Colombia la primera emisión de US\$8 millones se lanzó al mercado en 1990 y 10 meses después se había colocado el 73% (Reyes 1993).

- b. *Los aportes fiscales directos (financiados por impuestos que pagan todos los contribuyentes) han crecido a menor velocidad que el resto del financiamiento de la educación superior.*

Los aportes fiscales directos (sumas globales que se entregan a las universidades) han crecido a menor velocidad que el financiamiento total de la educación superior y en algunos países se han reducido en su monto absoluto (Winkler, 1988 p115). Esto se debe tanto al incremento de los derechos de matrícula, especialmente por el crecimiento de las instituciones privadas (Tabla 5), como al mayor crecimiento del resto de las fuentes de financiamiento que se comentan a continuación.

Parte del menor crecimiento del financiamiento público de la educación parece provenir de la incidencia del sistema de impuestos (Reimers, 1993). Basta recordar que los países de América Latina gastan en educación un 17% del gasto público, cifra similar a la de los países más desarrollados (16 al 17%), pero que la proporción del PIB que dedican a la educación es bastante menor (4 vs 6% como se observa en la Tabla 6). La menor proporción del PIB que capta el sector público podría estar relacionada con la alta desigualdad en la distribución de los ingresos que caracteriza a la región. Sea cual sea la causa, parece necesario buscar otras fuentes de financiamiento mientras no crezca la base del sistema tributario. Conviene recordar que América Latina fue la región que tuvo un menor crecimiento de los gastos en educación (0.6 vs 2.9% en términos reales) en el período 1980-1988, a pesar de mantener en 1989 los niveles más bajos (US\$648 vs 3.079) de gastos por alumno de educación superior (Reimers 1993 p38).

TABLA 6. GASTOS PUBLICOS EN EL SECTOR EDUCACION.

Regiones	Gastos per cápita (dólares de 1990)		% del PIB	
	1975	1988	1975	1988
América Latina y el Caribe	93	98	3.6%	4.4%
Países industrializados	763	1006	5.8%	5.7%

Fuente: CEPAL-UNESCO, 1992, Tabla VII-1 p. 194.

Los gastos públicos destinados a la educación superior han variado mucho, mientras que los derechos de matrícula en las instituciones privadas son más constantes (Schwartzman, 1995 p.78). En Perú entre 1970 y 1990 los gastos públicos por alumno se redujeron de \$1.455 a 262 (en dólares de 1990) y los cambios fueron aún mayores al nivel de cada universidad (Arregui y Melgar, 1993). Se observa gran variedad de tendencias de cambio de los gastos públicos por alumno en otros países (Winkler, 1988 p116). En cambio, los derechos anuales de matrícula en las universidades privadas de mayor prestigio tienden a acercarse al PIB per cápita del país y por ende a superar, en la mayoría de los países, el costo medio por alumno expresado en PIB per cápita (Tabla 7).

TABLA 7. GASTO EN EDUCACION SUPERIOR EN RELACION AL GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y AL INGRESO. AÑOS 1980 Y 1990.

País	Gasto en educación superior como porcentaje del Gasto Público en Educación		Gasto corriente por alumno universitario como múltiplo del PIB	
	1980	1990	1980	1990
Argentina	22.7	46.7	0.40	
Bolivia	17.1	23.2	0.48	0.35
Brasil	18.9	25.6	0.59	1.10
Colombia	24.1	20.6	0.41	0.36
Costa Rica	26.1	35.8	0.76	0.65
Cuba	6.9	14.4	0.28	0.37
Chile	33.2	21.6	1.11	0.29
Ecuador	15.6	13.6	0.25	0.19
El Salvador	14.2		1.39	
Guatemala	18.4	19.7 (a)	0.41	
Guyana	12.6	17.8 (b)	3.15	6.36 (b)
Haití	9.6	9.1	1.30	1.44
Honduras	19.3	20.7	0.81	1.03
México	12.1	16.5		
Nicaragua	10.5	20.9 (c)	0.23	1.26 (b)
Panamá	13.4	21.3	0.31	0.52
Paraguay		22.0		0.32
Peru	23.0	27.0 (d)	0.05	0.03 (b)
Rep. Dominicana	23.9	20.8 (e)	0.36	0.14 (b)
Suriname	7.4	8.8	0.73	0.71
Uruguay	16.1	22.6	0.26	0.28
Venezuela	39.2	30.7	0.71	0.49 (b)
Total	19.7	26.2	0.50	0.59

Fuente: UNESCO World Education Report, 1993, 1991; UNESCO Statistical Yearbook, 1994. Brunner (1994); Post (1991); Winkler (1990)

(a) Año 1982; (b) Año 1988; (c) Año 1989; (d) Año 1987; (e) Año 1985

En 1988, los países de América Latina dedicaron un 20% de los gastos en educación a la educación superior, mientras que en Estados Unidos y Canadá esta cifra llegó al 34% (Reimers, 1993 p53). En los últimos 15 años se observan tanto incrementos como reducciones en esas proporciones. En esta década las más altas proporciones se observan en Bolivia, donde en 1992 se ha llegado a destinar a la educación superior un 31% de los recursos públicos para educación, pero a mediados de los años ochenta se alcanzaron proporciones más altas, por ejemplo un 41% en Costa Rica y un 43% en Venezuela (Winkler 1999 p 114).

También se tiende a reducir el aporte fiscal a través de impuestos asignados para uso especial (" earmarked"), que a veces dependen de la zona en que funcionan las universidades. Si bien durante los años sesenta y setenta se aprobaron leyes para que la educación superior recibiera las recaudaciones de ciertos impuestos con destino específico, las modernas técnicas de presupuesto tienden a eliminarlas para facilitar la política fiscal del país. Por ejemplo, en Perú se aprobó en 1991 un fondo con ese tipo de impuestos y se suprimió al año siguiente como parte de una reforma tributaria (Arregui y Melgar, 1993) y en Chile se suprimió la llamada "ley del cobre" que estimulaba la investigación.

Como una alternativa al pago de derechos de matrícula se han ensayado, sin éxito, impuestos especiales a los ingresos de los profesionales universitarios, es decir, lograr que los graduados universitarios entreguen una contribución anual obligatoria. Un proyecto de ley presentado al Congreso chileno en 1969 no fue aprobado. A fines del gobierno de Belaunde y según previsto en la ley universitaria de 1983, se estableció en Perú un Fondo de Ayuda del Profesional a las Universidades, el cual no dio resultados (Arregui y Melgar 1993).

c. Han aumentado los aportes indirectos mediante créditos o becas para estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos.

Ha existido un incremento considerable de los fondos de créditos y becas para los estudiantes, que en el caso de América Latina han significado un aporte importante a la expansión de la educación superior privada (Winkler 1988). Estos fondos tienen un doble efecto en la medida que contribuyen a financiar las universidades (a través de los derechos de matrícula) y posibilitan los estudios universitarios para los jóvenes de sectores más pobres. También conviene recordar que los fondos pueden ser entregados tanto a las instituciones (que los asignan entre sus alumnos) como directamente a los jóvenes mediante un concurso nacional.

Hacia 1990, dieciocho países de América Latina y el Caribe tenían programas de crédito educativo y los mayores operaban en Brasil y Colombia que son los que tienen, además, los más importantes sistemas privados de educación superior de la región (Winkler, 1988). La ayuda a los estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos constituye usualmente el equivalente a los derechos de matrícula y, en un menor número de casos, una contribución a los gastos de subsistencia y vivienda. Se entrega como becas (que el estudiante no tiene que devolver) o mediante crédito fiscal para alumnos universitarios (que puede incluir algún subsidio en el interés o en el reajuste por inflación). Los fondos para crédito pueden consistir en aportes nuevos cada año o en una mezcla de nuevos aportes y recuperación de créditos anteriores. Cuando lo hace cada universidad, se generan incentivos para cobrar con eficiencia las deudas de los que se beneficiaron previamente con el crédito estudiantil.

En algunos casos es difícil distinguir entre becas y créditos. Por ejemplo, en el caso de Brasil entre los años 1976 y 1983 se dio un subsidio equivalente al 88% del crédito debido a la diferencia entre la tasa de inflación y los intereses cobrados. En el caso de ICETEX en Colombia, los subsidios alcanzaron a 62% y en Jamaica a 60% (Albrecht y Ziderman, 1991). Durante ese período, ICETEX ha dependido de fuentes externas para financiar el 80% de su presupuesto anual.

Por otra parte, los alumnos de niveles más pobres temen recibir crédito cuando deben pagar en moneda de valor constante. Su temor es razonable ya que su nivel económico previo suele reducir sus ingresos futuros y tienen mayores niveles de desempleo. Se ha iniciado con éxito la puesta en práctica de mecanismos que limitan los cobros a un porcentaje fijo de los ingresos futuros y a un plazo máximo que permite programar el desarrollo personal y familiar de manera razonable, estos mecanismos ligan los subsidios eventuales (probablemente entre 25 a 40% cuando se calcula con tasas de interés real de 1 y 0% respectivamente) a los que tienen mayores problemas económicos. Sin embargo, es todavía prematuro evaluar las experiencias que se han realizado en Australia y Suecia y la que se inicia en Chile (Albrecht y Ziderman, 1991). En estos tres países, la recuperación se limita a 3, 4 y 5% del ingreso futuro respectivamente. Otros países como Estados Unidos, Japón y Dinamarca han ensayado el cobro de intereses diferenciales de acuerdo al nivel socioeconómico del alumno.

El costo de la administración de los sistemas de crédito debe tenerse en cuenta al tomar decisiones sobre financiamiento, pero este es un factor que no siempre se considera. En Brasil se operaba a través de un banco que cobraba entre un 2 y 3% del monto del crédito (Albrecht y Ziderman, 1991). En 1983 los gastos administrativos de ICETEX absorbieron un 23% del monto total de créditos concedidos a los alumnos (Schiefelbein, 1987).

d. Aumentan los casos en que se da aporte fiscal en función de logros o servicios específicos.

Existe interés por ofrecer aportes fiscales en función de logros o servicios específicos para que se cumplan los objetivos del gobierno de la mejor manera posible. Si bien son pocos los ejemplos concretos en el financiamiento de la educación superior, hay más ejemplos en el financiamiento de proyectos de investigación (que se comentan en el siguiente numeral).

Un ejemplo ilustrativo es el caso del Aporte Fiscal Indirecto de Chile que incentiva la calidad y permite atraer a los mejores alumnos. Consiste en ofrecer un monto atractivo por matricular a cada uno de los 20.000 alumnos con los mejores puntajes en la Prueba de Aptitud Académica (PAA). La experiencia ha sido positiva (Jofre y Sancho, 1991), pero tiende a mantener la situación inicial de prestigio de las universidades, más que a lograr un aumento real de la calidad de la enseñanza universitaria (Lehmann 1993). Se ha iniciado en 1994 la discusión para ofrecer un segundo aporte fiscal indirecto, esta vez por matricular a los dos mejores alumnos que se gradúan de cada curso final de secundaria. Experiencias realizadas en una universidad muestran que, aunque obtengan bajos puntajes en la PAA, los mejores alumnos de un curso logran un buen rendimiento en el primer año de la universidad, similar al de los alumnos que ingresaron por estar en el decil más alto de la PAA (Grez et al, 1993).

Es posible incluir en este tipo de financiamiento a las donaciones privadas que la legislación estimula cuando se cumplen ciertos requisitos. Varios países permiten que se deduzca de los impuestos a pagar (o que se rebaje de la utilidad en función de la cual se calculan los impuestos)

las cantidades que se donen con fines que el estado considera convenientes: entregar fondos cuyos intereses permitan operar programas permanentes de la universidad, construir instalaciones, realizar proyectos de investigación, dar becas a alumnos necesitados, traer especialistas del extranjero o contratar a especialistas nacionales para realizar cursos de alto nivel. Si bien los montos son todavía relativamente pequeños, existe una tendencia a continuar estimulando estas donaciones.

En todo caso, todavía no existen países que entreguen aportes por alumno atendido en profesiones que el gobierno considere necesario impulsar, ni hay mecanismos que aseguren el acceso al mercado de capitales para financiar la expansión de la educación superior (suponiendo que sea rentable con los ingresos de las instituciones o de los correspondientes proyectos, incluso considerando los subsidios).

e. Crecen con rapidez los fondos públicos concursables mediante proyectos.

En los últimos veinte años han aumentado los fondos públicos concursables mediante proyectos, tanto para el desarrollo de programas de formación como para realizar investigación científica y tecnológica. Estos fondos complementan el apoyo institucional que se da a la investigación —mediante menores cargas de enseñanza a los académicos y diversos tipos de infraestructura y servicios— y estimulan el desarrollo de los programas de posgrado. Gran parte de los créditos para ciencia y tecnología aprobados por el BID se han asignado mediante concurso de proyectos. Es importante notar el rápido incremento observado en el periodo 1988-93 (Tabla 8).

TABLA 8. PRESTAMOS DEL BID PARA CIENCIA Y TECNOLOGIA (US\$ MILLONES)

Subsector	Préstamos		Costo total	
	1962-87	1988-93	1962-87	1988-93
Educación Superior	631.4	56.0	1204.3	80.0
Ciencia y Tecnología	422.9	615.1	912.8	1121.5
Investigación Agrícola	648.8		1327.9	

Fuente: BID, 1989 p. 2 y tabulaciones a diciembre de 1993.

El éxito de estos fondos depende, fundamentalmente, de disponer de adecuados mecanismos de evaluación (Jofre y Sancho, 1991; Winkler, 1987). Convendría evaluar la experiencia acumulada en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela en cuanto al financiamiento de concursos de proyectos de investigación.

Conviene señalar que se ha criticado el no reembolso de los gastos generales en que incurren las universidades para operar los proyectos y la variabilidad de los montos disponibles (Winkler, 1987). Falta, además, coordinar estos fondos concursables con, por ejemplo, las becas para alumnos de programas de doctorado y con los proyectos de desarrollo de esos programas para lograr la mayor rentabilidad de esos esfuerzos.

f. Ha aumentado la recaudación por venta de bienes y servicios.

A medida que se han reducido sus recursos públicos, las universidades han realizado esfuerzos para maximizar sus ingresos por venta de bienes y servicios. Existen numerosos problemas para fijar precios adecuados (Jiménez, 1987), pero se observan importantes avances, uno de los cuales corresponde a los derechos de matrícula comentados más arriba. Además de los derechos de matrícula o pensiones de estudio las universidades suelen incluir como ingresos propios los servicios de extensión, atención en hospitales universitarios, capacitación y actualización profesional, cobros por asesoría y consultoría, hospedaje y alimentación, librerías y otras ventas de bienes y servicios, donaciones y rentas de la propiedad. Si bien la teoría económica sugiere que los precios se deberían fijar de acuerdo al costo marginal de proporcionar los servicios, muchos precios todavía suelen quedar por debajo de ese nivel (Winkler, 1988).

Existe variabilidad en los ingresos propios tanto entre países como dentro de cada país (Levy, 1986). Cuando se eliminan los derechos de matrícula, su rango va desde un 3% hasta un 29% (Arregui y Melgar, 1993, Arriagada, 1989 p56). Los ingresos propios de las universidades públicas alcanzan en Perú al 7%, pero con amplias variaciones interinstitucionales que van desde un 3% hasta un 16% (Arregui y Melgar, 1993). Parte de la variabilidad surge del rol innovador de las universidades. Estas suelen empezar ofreciendo servicios relacionados con la introducción de nuevas tecnologías, pero son eventualmente desplazadas por empresas comerciales, salvo cuando se requieren instalaciones costosas que se usan marginalmente en la prestación de servicios. Ha ocurrido esto en servicios de laboratorios, en producción de semillas genéticas, introducción de nuevos productos, preparación de programas de computación, en asesoría económica y en servicios médicos.

Si bien los académicos parecen realizar bastantes actividades de servicios, las recaudaciones parecen estar subestimadas. Más de dos tercios de los académicos declaran realizar servicios como parte de su trabajo en la universidad (Brasil 72%, Chile 78%, México 69%). Sin embargo, los que realizan esas actividades sólo reciben remuneración por una parte del tiempo que emplean (Brasil 54%, Chile 27%, México 38%). A pesar del esfuerzo que representan estas cifras, existe poca evaluación de estas actividades (Boyer et al, 1994).

Las cifras de ingresos propios, sin embargo, tienden a subestimar el esfuerzo de las instituciones. Los académicos que los generan desean autonomía y eluden informar sobre estas actividades. Por otro lado, existe un justificado temor de que los ministerios de hacienda reduzcan los aportes públicos si se detecta un fuerte incremento de los recursos propios (Arregui y Melgar, 1993).

g. La cooperación internacional ha disminuido en su magnitud pero aumenta en impacto.

Si bien existe un renovado interés de las agencias multilaterales por financiar proyectos de desarrollo institucional, especialmente en relación a programas de investigación y formación de nivel doctoral (Tabla 8), la cooperación internacional no reembolsable ha disminuido (Alvarez y Buttedahl, 1991). Sin embargo, hay nuevos mecanismos, como la conversión de deuda internacional, que pueden dar un nuevo impulso a este tipo de financiamiento (Strong 1993).

La cooperación internacional jugó un rol clave en las décadas de los sesenta y setenta tanto a través de subvenciones como de becas asignadas directamente para el estudio en el extranjero. Gran parte de la actual elite docente de la región (el 10 al 20% que tienen doctorados) se formó en esos años. Conviene destacar el papel que han tenido en esta cooperación las fundaciones Ford y Rockefeller, así como la Comisión Fulbright, USAID, IDRC-CIDA, la Organización de Estados Americanos, y países como España, Francia, Alemania y Bélgica (González, 1993).

La cooperación internacional mantiene, sin embargo, un rol importante de anticipación de tendencias y como catalizadora del esfuerzo nacional. Es importante realizar esfuerzos por mantener, al menos, niveles críticos de cooperación internacional que faciliten el intercambio de información y de experimentación de nuevas alternativas. Afortunadamente, es posible usar algunos nuevos mecanismos.

La devaluación de la deuda de los países de América Latina ha incentivado las donaciones para educación de una manera novedosa. El punto de partida es una donación que permite comprar deuda de un país en un pequeño porcentaje de su valor original (por ejemplo 15 centavos por cada dólar de deuda). En el país es posible cambiar la deuda por bonos de estabilización, a la mitad de su valor nominal (50 centavos por cada dólar), que se venden con un cierto descuento (por ejemplo al 85% de su valor). Este mecanismo permite multiplicar por tres el valor de una donación. Si el que realiza la donación es una universidad extranjera a la cual van becados del país, es posible demostrar que se recupera el valor de su donación original (Strong, 1993).

3.- Criterios para orientar adecuadamente los cambios del financiamiento.

El conjunto de cambios sociales, comentados en la primera parte de este informe, implica también una mayor exigencia en cuanto a la pertinencia, equidad y eficiencia de la actividad universitaria. Por lo tanto, es necesario evaluarla no sólo en términos del prestigio, seriedad o tradiciones que sustentan su autonomía, sino también en términos de los niveles de calidad, rendimiento e impacto social, tanto de corto como de largo plazo. Esta necesidad se refleja en un incremento de la presión que la sociedad ejerce sobre las universidades para ajustar su actividad a las prioridades nacionales (Neave, 1988).

Tres criterios para asignar el financiamiento, y para su posterior evaluación, siguen siendo hoy día tan válidos como hace quince años: eficiencia externa, equidad y eficiencia interna (Boeninger 1978 p 419). Pero ahora se pueden precisar a la luz de las investigaciones y experiencias que se han llevado a cabo en este período y complementar con dos adicionales: el equilibrio entre pre y posgrado y el adecuado desarrollo en el tiempo. Estos cinco criterios se influyen mutuamente, lo que obliga a extremar el cuidado al aplicarlos en situaciones concretas.

a. Objetivos generales del financiamiento que enmarcan los cinco criterios específicos.

El financiamiento debe armonizar objetivos conflictivos de desarrollo y de redistribución de capacidades. Pero, en la medida de lo posible, cada solución debe garantizar la autonomía efectiva, el acceso equitativo al conocimiento, la calidad de la enseñanza e investigación y el uso eficiente de los recursos tanto de corto como de largo plazo. Cualquiera que sea la modalidad concreta en que se exprese el esquema de financiamiento, siempre quedarán afectados los intereses de una multiplicidad de actores sociales tales como: autoridades de gobierno, estudiantes y sus familias,

contribuyentes, profesores y demás empleados de las universidades, colegios profesionales, intelectuales, partidos políticos, iglesias y medios de comunicación.

Las decisiones sobre financiamiento afectan una gran cantidad de actores e intereses y, por lo tanto, conviene que estén respaldadas por el mayor consenso social posible. Al asignar los recursos generales de la sociedad se definen tanto los objetivos y prioridades entre los diversos niveles y tipos de educación y de investigación, como las modalidades concretas de financiamiento que alteran objetivos individuales y sociales, tanto económicos como no económicos. Es por esto que conviene tomar en cuenta que los productos de la universidad son tanto bienes privados como públicos, es decir, hay que armonizar lo que obtiene cada persona con lo que requiere la sociedad (Schwartzman, 1993 p. 85).

b. Aumentar la inversión en educación superior e investigación.

Los antecedentes disponibles señalan que se deben duplicar los actuales niveles de financiamiento. Tanto el análisis de la creciente contribución del conocimiento al desarrollo, comentado en la primera sección, como los cálculos de las tasas de retorno a la inversión en educación superior y las evaluaciones del *World Competitiveness Report* coinciden en que América Latina debe incrementar el financiamiento de la educación superior y la investigación, asignándoles más fondos de acuerdo a las altas y positivas tasas de retorno social estimadas para la región. Se estima que el retorno social de la inversión en educación superior alcanza un promedio de 12.3% (bastante más alto que el 10% usado como criterio habitual para aprobar un proyecto desde el punto de vista de rentabilidad económica). Este porcentaje sería aún más alto si se tomara en cuenta el impacto de la educación en el crecimiento y la productividad; en la reducción de las tasa de natalidad; en mejoras en los niveles de salud y longevidad; en la mejor información de la comunidad; en la adaptación al cambio; en la preservación del medio ambiente y, en definitiva, en una mejor calidad de vida de la comunidad (Banco Mundial, 1994a; Psacharopoulos, 1990; Winkler, 1988 p. 33).

Es cierto que las tasas de retorno de la educación superior son algo menores que las correspondientes para la educación primaria y secundaria (17.9 y 12.8% respectivamente); pero son lo suficientemente altas como para concluir que la sociedad tiene que asignar mayores recursos a esas actividades (y no proponer que se transfieran fondos internamente de un nivel a otro del mismo sector). En todo caso, conviene llevar a cabo estimaciones de las tasas de retorno para los estudios de nivel doctoral, aun cuando precisamente en esos casos tengan mayor impacto las externalidades comentadas más arriba y sea necesario tomar en cuenta los salarios que obtienen los que emigran.

Dos antecedentes adicionales permiten constatar una subinversión que se intuía como riesgo en 1978 (Boenninger, 1978 p. 432). Las tasas de inversión se han mantenido relativamente constantes en los últimos veinte años (lo que hace sospechar que son tasas medias más que marginales). Finalmente, en 1988, los países desarrollados como Estados Unidos y Canadá dedicaban a educación tres puntos porcentuales (6.95 vs 3.69%) más del PIB que América Latina (Reimers, 1993).

El financiamiento de la investigación, por su parte, al menos debe duplicar sus niveles para alcanzar el 1% del PIB que recomiendan los diversos estudios realizados en la región (Winkler, 1988). Este objetivo, enunciado a fines de los años setenta, sigue siendo válido a pesar del transcurso de los años (Boenninger, 1978).

Estas conclusiones también quedan en evidencia cuando se observa que los seis países de América Latina incluidos en el *World Competitiveness Report* quedan, entre 41 países, en la mitad de inferior desarrollo, especialmente en los índices de “Ciencia y Tecnología” y “Personas” (World Economic Forum, 1994). Para los países que desean elevar su nivel de competitividad mundial, esto es una advertencia de que las universidades no tienen, necesariamente, que ser rentables, pero que tienen que guardar armonía con los grandes objetivos nacionales (Palacios 1990).

Cuando se habla de asignaciones de recursos conviene recordar que el aprobar partidas presupuestarias no significa, necesariamente, que ellas se ejecuten. Muchas partidas presupuestarias no se ejecutan porque no existe decisión de las autoridades o porque se oponen los funcionarios permanentes de la administración. Las diferencias entre lo aprobado en la ley de presupuesto y lo ejecutado suelen llegar hasta un 10%, o más. Desde luego, ese problema no existe en el financiamiento con fuentes privadas.

c. Mejorar la equidad y la eficiencia tanto en el acceso como en la contribución al esfuerzo.

Hay que continuar reduciendo la distribución regresiva de los subsidios a la educación superior mediante sistemas adecuados de cobros de matrículas y becas, oportunidades para compensar la mala preparación previa e información suficiente para tomar decisiones racionales.

La distribución regresiva resultó de ofrecer educación superior gratuita cuando los diversos estratos sociales tenían un desigual acceso a ella (Bowman et al, 1986). Gran parte de los alumnos universitarios provienen de familias que quedan por encima del promedio nacional de la distribución socioeconómica. El estudio realizado en Colombia a mediados de los años setenta estimaba que el 60% del subsidio a la educación superior era aprovechado por el quintil con más altos ingresos (Selowsky, 1977). Estudios realizados más tarde en Brasil y Chile llegaron a conclusiones similares. La situación ha llegado en algunos países al absurdo de estimular a las familias a invertir en educación secundaria privada de excelencia para que sus hijos tengan acceso a una educación superior gratuita, mientras que los alumnos de escuelas públicas gratuitas de menor calidad sólo podían ingresar a la educación superior privada paga (Schiefelbein, 1987). El cobro de aranceles de matrícula combinado con créditos y becas para los más necesitados ha reducido substancialmente estos problemas.

El costo de la educación debe ser compartido por el individuo que se educa y la sociedad (Boenninger, 1978 p. 421). En aquellos casos en que el estudiante no tiene recursos, es necesario ofrecer combinaciones adecuadas de crédito y becas (Winkler, 1988 p. 101). Conviene tener presente que si las becas se otorgan a los alumnos con mejores antecedentes académicos se estará beneficiando, probablemente, a los que provienen de niveles socioeconómicos más altos, puesto que han logrado mejores rendimientos en cada uno de los niveles anteriores (Lockheed y Verspoor, 1992).

Hay que eliminar las restricciones económicas para que puedan estudiar los jóvenes que son capaces. Una manera de compensar el bajo nivel académico, causado por la mala calidad de la enseñanza del nivel medio, consiste en subsidiar la matrícula de los mejores alumnos de cada uno de los últimos cursos del nivel medio que no logran alcanzar un puntaje suficiente en las pruebas de ingreso a la universidad. Experiencias muestran que, durante el primer año de universidad, esos

alumnos logran rendimientos iguales, o superiores, a los de alumnos que obtuvieron altos puntajes en las pruebas de admisión (Grez et al, 1993).

Para obtener un mayor financiamiento privado no basta con reducir los fondos públicos, puesto que, si no es posible obtener fondos alternativos, se suele reducir la calidad de la enseñanza. Hay que evitar educación barata “de segunda” para pobres ya que se generaría una mayor desigualdad en el largo plazo con la consiguiente desintegración social (Boenninger, 1978 p. 426). Pero una mayor oferta privada también genera reacciones sociales. El estimular la incorporación de un mayor número de instituciones privadas implica reducir el poder de las organizaciones sindicales nacionales (de profesores y funcionarios) y de los organismos públicos que asignan los fondos presupuestarios (Schwartzman, 1993 p. 85).

Una mejor información sobre las alternativas que tiene el joven que desea ingresar a la educación superior favorece tanto la equidad como la eficiencia. Son los jóvenes de menores ingresos los que tienen mayor dificultad para tomar decisiones adecuadas (Jofre y Sancho, 1993 p. 121). Una demanda canalizada hacia las instituciones más eficientes, a su vez, estimula una oferta más adecuada. Es conveniente que exista información transparente sobre la calidad de los académicos, equipamiento disponible, duración real de los estudios según nivel social de los alumnos, datos sobre empleo de los graduados y costos de los estudios (Boenninger, 1978 p. 424).

d. Estimular la máxima eficiencia compatible con una adecuada autonomía.

El financiamiento de la educación superior debe estimular la continua comparación de los resultados de su actividad con los costos y tiempo que irroga, tanto a las instituciones, los académicos y autoridades como a los afectados por la operación de este nivel. Realizar este autoanálisis es una obligación ineludible asociada al derecho de ejercer una autonomía académica, pero lamentablemente no se cumple en un gran número de casos. Esto explica las frecuentes críticas a la eficiencia de la educación superior que se formulan en la mayor parte de los países de la región.

Una limitación para incrementar la eficiencia radica en que la docencia e investigación universitaria son desempeñadas de manera integrada y, en buena medida, por los mismos individuos (Boenninger, 1978 p. 426). Pero suponer que se estimula la investigación gracias al tiempo libre de los docentes contratados de tiempo completo es un mito en la medida que sólo uno de cada cinco académicos (Brasil 22%; Chile 17%; México 8%) tiene entrenamiento de posgrado (Boyer et al. 1994; Schiefelbein, 1994; Winkler, 1988). Esto sugiere la necesidad de separar, hasta donde sea posible, la asignación de fondos a la docencia de los que corresponden a la investigación.

En muchas universidades públicas, una amenaza de ineficiencia surge de la estabilidad que aseguran, no sólo a sus académicos más destacados (*tenured*), sino que a casi todos sus empleados, sea cual sea el resultado de su trabajo. La rigidez en la gestión que genera esa estabilidad se ve estimulada cuando el financiamiento público consiste en aportes globales a la universidad que esta asigna internamente. En estos casos es importante reducir los aportes globales a los indispensables para asegurar una inversión adecuada en educación que compense la subinversión que genera el depender exclusivamente de ingresos propios a través del mercado, ya que estos ignoran las economías externas y beneficios sociales no económicos (Jofre y Sancho, 1993 p. 122; Winkler, 1988; Boenninger, 1978). Un financiamiento mediante aportes globales lleva a cortar fondos para investigación, bibliotecas o laboratorios cuando hay contracción del financiamiento. Una

alternativa, que complementa mecanismos de mercado, son los fondos para investigar que se asignan mediante competencias entre proyectos y, así, estimulan la eficiencia en vez de la adhesión política.

Una amenaza de ineficiencia que enfrentan muchas universidades privadas surge de las imperfecciones propias del mercado educacional. El esperar que con su matrícula los alumnos seleccionen las universidades más eficientes implica suponer que el mercado sólo retribuye los conocimientos de las personas, pero no hay duda que la educación es también un mecanismo de selección de personas y, en ese caso, los alumnos buscarían instituciones que acrediten conocimientos con el mínimo de condiciones adicionales al pago de la matrícula (Schwartzman, 1993 p. 85). En todo caso, si se seleccionan por el impacto de los conocimientos en el mercado, es probable que se torne más difícil enseñar cursos de contenido cultural o los que no prometan un retorno económico inmediato (OECD, 1989). Esto obliga a operar mecanismos de acreditación de las instituciones o a complementar los recursos del mercado con otros tipos de financiamiento (Jofre y Sancho, 1993, p. 125).

Además de los mecanismos financieros, en muchos casos es necesario mejorar la gestión y la tecnología de la enseñanza. Por ejemplo, puede ser necesario asegurar que sea el investigador quien administre los fondos y no el superior jerárquico (Reimers, 1991). También puede ser necesario adecuar las normas legales para que las universidades públicas puedan remunerar adecuadamente al personal de mayor nivel académico, especialmente los que logran un reconocimiento internacional, y realizar contratos con otras instituciones y empresas.

e. *Asignar prioridades adecuadas para el nivel de pregrado y el de posgrado, si es posible mediante consenso social.*

Es urgente reflexionar sobre las necesidades de cada país en cuanto a los profesionales (pregrado o tercer nivel) e investigadores (posgrado o cuarto nivel), a fin de asignar las prioridades adecuadas y definir (si es posible mediante un consenso social) la estrategia de modernización de las universidades. El financiamiento debe asegurar la mejor implementación posible de la estrategia. Por ejemplo, el creciente rol del conocimiento en el desarrollo, examinado en la sección inicial, implica que hay que dar atención especial al posgrado. Además, si se observa que las universidades sólo entregan en el pregrado “paquetes de información” que se tornan obsoletos en un corto plazo —cuando el país requiere una capacidad de continuar aprendiendo y adaptando los conocimientos—, será necesario asegurar una mejor calidad de los académicos de ese nivel. En ese caso, habrá de financiar programas en el “cuarto nivel” para elevar la formación de los profesores del tercer nivel y aumentar, así, la proporción de académicos capaces de elevar, eventualmente, la calidad de la formación ofrecida en pregrado (Bruner, 1993).

Una tarea prioritaria para estimular la investigación consiste en asegurar que los académicos y científicos nacionales de alto nivel trabajen en el país. Al tener acceso a niveles internacionales de salarios (aspecto a tener en cuenta en el cálculo de las tasas de retorno), este grupo puede emigrar fácilmente. Sin embargo, estos investigadores constituyen ahora un grupo muy pequeño (un 10% del total de los profesores universitarios) y es factible que cada país encuentre maneras de ofrecerles niveles adecuados de salarios que los retengan en el país (por ejemplo, equivalentes a un 50 a 70% del salario que podrían obtener afuera). Esto puede requerir nuevas formas de organización que eviten la presión sindical de elevar los salarios de todo el personal académico del pregrado como, por ejemplo, la creación de centros interuniversitarios o consorcios de

investigación. El nivel masivo alcanzado por la educación superior de América Latina impediría financiar niveles adecuados de remuneraciones para todo el pregrado. En este sentido, separar el financiamiento del pre y posgrado puede ser una estrategia adecuada para muchos países.

Es necesario que el financiamiento ofrezca un marco estimulante para el desarrollo de las instituciones de posgrado. Los recursos de cooperación internacional para formar los académicos de América Latina están disminuyendo o, al menos, es difícil que aumenten. Afortunadamente, en casi todos los países ya existe una base de recursos humanos que permite formar las nuevas generaciones (Alvarez y Buttedahl, 1991).

f. Prioridades en cuanto al momento en que se atienden los problemas urgentes e importantes.

Al optar entre problemas urgentes e importantes, el principal dilema surge al decidir entre responder a las demandas de expansión o financiar mejor lo que ya existe. Son decisiones que implican juicios subjetivos y que tienen que ser resueltas en cada país. Una vez que el país decide a qué le va a dar prioridad, es posible encontrar las fórmulas adecuadas para poner en práctica esas decisiones.

En la medida en que el sector privado pueda responder a las demandas de expansión en las condiciones comentadas anteriormente, el sector público podría, a su vez, enfrentar en mejores condiciones el desafío de alcanzar una mejor calidad en los programas ya existentes. Esto es especialmente válido en la generación de conocimiento científico básico, no susceptible de apropiación individual, cuya existencia queda a disposición de todos, en carácter de bien público y que no es “consumido” por el uso (Boeninger, 1978 p. 417).

La creación de incentivos para que el mercado de capitales responda a las necesidades del sector educación permitiría facilitar la respuesta que puede dar el sector privado. Por ejemplo, ya existen experiencias positivas en que el estado garantizó préstamos internacionales a instituciones privadas, los que fueron amortizados posteriormente por esas instituciones.

g. Seleccionar o diseñar los mecanismos adecuados para poner en práctica la estrategia de financiamiento adoptada.

Los mecanismos de asignación del presupuesto público deben generar incentivos suficientemente atractivos, pero respetuosos de la autonomía académica, para alcanzar así los objetivos definidos (o deseados) para la educación superior. Se sabe que entregar sumas globales sólo permite mantener la situación previa, por lo que es necesario diseñar sistemas más complejos, aunque no sea posible asegurar soluciones mecánicas. Hay buenos sistemas universitarios con distintos tipos de financiamiento: público, privado y mixto (a través de donaciones). Sin embargo, cada combinación de mecanismos tiene sus incentivos, por lo que cada país tendrá que buscar su combinación más adecuada (Schwartzman, 1993).

Hay que evaluar cada uno de los mecanismos potenciales de acuerdo a la experiencia disponible. Por ejemplo, se sabe que los intentos de estabilizar el financiamiento no han tenido éxito. En Guatemala, no se destinó a educación el porcentaje del PIB establecido en la Constitución

Tampoco fue efectivo el porcentaje del gasto público establecido en la ley universitaria de 1983 en Perú. En cambio, cabe esperar que la estabilidad social o el consenso nacional sobre la política educativa facilitará el acercarse a ese ideal de estabilidad.

Cada objetivo definido para el sistema debe analizarse a la luz del posible impacto de cada tipo de financiamiento. Es decir, conviene comparar el efecto en cada objetivo, por ejemplo, de entregar fondos globales (*lump sum*) con recursos por prestaciones específicas de servicios (por ejemplo, pagos por alumnos atendidos en determinados tipos de carreras); pagos de acuerdo al nivel de los candidatos que logre matricular (por ejemplo, los mejores alumnos en un examen nacional de ingreso o los primeros alumnos de cada curso del último grado de secundaria); recursos asignados mediante concurso de proyectos evaluados objetivamente, o los montos de préstamos o becas concedidos a los alumnos que desean postular a la universidad.

En cada caso es necesario ajustar el mecanismo a la situación específica. Por ejemplo, si se elige asignar los recursos en función de los alumnos atendidos por tipos de carreras, puede ser necesario colocar límites a los montos totales que se otorguen, a los que reciban cada institución y a los que se puede lograr en cada tipo de carrera (ya que los costos por alumno tienen grandes variaciones entre las diversas carreras).

Ciertos mecanismos pueden exigir mejoras en la gestión de las instituciones e incluso modificaciones legales. Por ejemplo, la ley de 1993 permitió que las universidades peruanas usaran sus recursos propios en forma flexible, lo cual estimuló la mayor generación de recursos propios (González, 1993). Un proyecto similar fue presentado al Congreso de Chile en 1995. En otros casos podría ser necesario proporcionar asistencia especializada. Por ejemplo, puede ser oportuno ayudar a las universidades para que obtengan contribuciones del sector privado, ya que es una fuente de financiamiento que no ha sido explorada suficientemente en la región (Reimers, 1991)

4. Niveles, modalidades y mecanismos de financiamiento que sería conveniente impulsar.

El diseño de un adecuado sistema de financiamiento implica coherencia y consenso. Hay que articular una estrategia coherente para el sistema nacional de educación superior de cada país, que resulte de un consenso tan amplio como sea posible, en relación a calidad, rendimiento académico, eficiencia, equidad, distribución geográfica, sostenedores o promotores, acreditación y crecimiento (Bruner 1993 p. 104).

La estrategia debe ser realista ya que sólo es posible cambiar las tendencias históricas con el apoyo que proporciona el grado de consenso nacional en que se sustente (Ministerio de Educación, 1994). Si bien ha existido un avance considerable, como se destacó en la sección 3, el hecho de que se mantengan varias de las prioridades de los años sesenta —tales como ampliar y democratizar el acceso a las instituciones, continuar ampliando el sistema, y asegurar una vinculación efectiva con las necesidades sociales— indica que se debe continuar avanzando. Y el realismo comienza por estimar los límites de los recursos que se pueden canalizar a la educación, ciencia y tecnología.

El actual consenso mundial sobre la necesidad de incrementar la calidad de la educación permitiría elevar en un 2 a 3% del PIB los recursos para el total del sector educación en la medida que se pueda asegurar el logro de esa mayor calidad que exige el desarrollo. También deberían crecer los recursos para investigación de un 1 a 2% del PIB, parte de los cuales se canalizarían a las mejores

universidades. Por ejemplo, es posible incrementar en 1.3% del PIB el gasto público en educación si se alcanzan los niveles de los países desarrollados (4.4 vs 5.7% según CEPAL-UNESCO, 1992 p. 194) y cerca de un 1.2 a 2.0% con esfuerzo privado para cerrar la brecha en cuanto al gasto total en educación (3.7 vs 6.9% según Reimers, 1993 p. 41). En cuanto al gasto en ciencia y tecnología, América Latina no alcanza al 1% del PIB, lo que queda muy por debajo del esfuerzo de Estados Unidos (2.8%), Japón y Alemania (2.9%) o Suecia (3.1%), indicando la necesidad de mejorar esa actividad (Winkler, 1988; Latapi, 1994).

Por su parte, la educación superior debe captar una parte creciente de esos mayores recursos a medida que se universalizan los dos primeros niveles. Hoy en día el 95% de los alumnos de América Latina tiene acceso a la educación primaria, cerca del 50% ingresa a secundaria y casi el 25% continua con estudios de nivel superior (UNESCO, 1992 p. 16), aunque las tasas de escolarización para el grupo de edad de cada nivel sean algo más bajas debido a la deserción gradual. A medida que se incremente la proporción de alumnos en el nivel superior, los recursos para este nivel tendrán que aumentar y eventualmente superar el 30% del gasto total en educación, aunque no se consideren las diferencias en el costo por alumno. A una conclusión similar se llega al comparar los porcentajes del gasto público dedicado a la educación superior en 1988 en América Latina y en los dos países de América del Norte (20.3 vs 34.3% según Reimers, 1993 p. 53).

El punto de partida para determinar un financiamiento adecuado es el análisis objetivo de la situación inicial y la búsqueda de estrategias para mejorarla. Por ejemplo, un sistema muy burocratizado tendrá mucho que ganar al hacer que parte del financiamiento sea competitivo o en función de una acreditación académica por pares. En cambio, sistemas con fuerte dependencia de los aportes privados pueden lograr una mayor autonomía efectiva y responder a las necesidades sociales al contar con elementos de financiamiento público o sistemas de acreditación. Es más raro encontrar modelos extremos de financiamiento basado en patrimonios (como la Universidad de Monterrey en México o la UTESM en Chile), pero en esos casos el financiamiento público o ciertos elementos de competitividad pueden permitir atender los intereses más generales de la sociedad (Schwartzman, 1993 p. 88; Boenninger, 1978 p. 425). Sin embargo, siempre habrá diferencias en el tipo de financiamiento de las instituciones que realizan investigaciones y las que atiendan a la masa de alumnos que buscan alguna calificación profesional. Por ejemplo, el financiamiento de universidades o centros de formación doctoral tendrá que descansar más en fondos públicos, en la medida que los investigadores no puedan recuperar en futuros ingresos los costos de su formación.

Hay una necesidad de formar una opinión pública favorable y estrategias de financiamiento que impulsen una educación superior más eficiente, más equitativa y pertinente. Para lograrlo, hay que informar a la opinión pública internacional y nacional sobre tres temas interrelacionados, en la medida que se estime posible alcanzar un eventual consenso. Primero, la necesidad de crear una oferta privada de servicios de enseñanza superior relativamente desregulada (Brunner, 1993). Segundo, la conveniencia de cobrar derechos de matrícula (al mismo tiempo que se da ayuda económica a quienes la necesiten), ya que de otra manera la educación superior se transforma en un problema político sin una salida realista (Reimers, 1991; Boenninger, 1978 p. 429). Tercero, la exigencia de estimar (y difundir) el efecto sobre la equidad de los subsidios, explícitos e implícitos, que genera el sistema de educación superior.

De manera permanente, como en todo proceso de cambio social, hay que continuar buscando nuevos mecanismos de financiamiento y, al mismo tiempo, estudiar los que están en operación evaluándolos con los criterios comentados en la sección anterior. Por ejemplo, es posible

experimentar con la generación de ingresos adicionales por medio del uso de espacios o equipamiento durante aquella parte del tiempo que permanecen desocupados. En 1994 se aprobaron en Chile proyectos presentados por universidades que deseaban ofrecer, a cualquiera que lo demandara, matrículas en cursos que tienen menos alumnos inscritos que las vacantes disponibles (especialmente en cursos de tipo profesional del tercero al quinto año). Estos alumnos especiales, a los cuales no se les exige requisitos previos, obtienen certificación por el curso aprobado sin que con ello la universidad se comprometa a darles continuidad o la oportunidad de completar una carrera. Si bien es prematuro evaluar esta experiencia es posible estudiar proyectos similares que han llevado a cabo muchas universidades para atender una demanda existente y aumentar sus ingresos al ofrecer carreras o cursos en horario vespertino.

Aunque conviene estudiar y evaluar todos los mecanismos que están en operación, se sugiere examinar los resultados de, al menos, cuatro nuevos mecanismos de financiamiento: ahorro para estudios futuros; uso de la deuda devaluada; exenciones tributarias a las empresas que dan aportes para educación, y fondos exclusivos para investigación en el "cuarto nivel". Parece prematuro, todavía, evaluar la experiencia del ahorro para estudios futuros (Reyes, 1993), pero es posible hacerlo con las primeras experiencias de uso de deuda internacional devaluada (Strong, 1993). Además, es oportuno examinar las experiencias de legislación que permite donar recursos para actividades de investigación y desarrollo, ya que tienden a generalizarse y a aumentar los recursos que canalizan (Sunkel y Lavados, 1991). La masificación del tercer nivel hace que sea urgente estudiar los efectos del financiamiento para el cuarto nivel cuando se logra separarlo del financiamiento del tercer nivel (Martins, 1991). Finalmente, a pesar de existir numerosos estudios, se debe examinar periódicamente la nueva evidencia que se acumule sobre las ventajas y desventajas de financiar la educación superior a través de becas o de crédito educativo (Ramirez, 1991, Winkler, 1988; Albrecht y Ziderman, 1991).

Referencias

- D. Albrecht y A. Ziderman, *Deferred Cost Recovery for Higher Education*. Washington, D.C.: World Bank, 1991.
- D. Albercht y A. Ziderman, *Financing Higher Education in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank Discussion Paper 137, 1992.
- B. Alvarez y P. Buttedahl, *Ciencia, educación superior y desarrollo en América Latina*. Bogotá: IDRC-CIID, 1991.
- P. Arregui y E. Melgar, *Financiamiento de las universidades públicas en el Perú*, Notas para el debate No. 8, GRADE, 1993.
- P. Arriagada, *Financiamiento de la educación en Chile 1960-1988*. Santiago: FLACSO, 1989.
- BID *Aportes del BID al desarrollo científico y tecnológico de América Latina y el Caribe 1961-1988*. Washington, D.C.: Marzo 1989.
- B. Boeninger, Políticas alternativas de financiamiento de la educación superior, en *El problema del financiamiento de la educación en América Latina*. Washington, D.C.: BID, 1978.
- E. Boyer, P. Altbach y M. J. Whitelow, *The Academic Profession. An International Perspective*. Princeton: The Carnegie Foundation, 1994.
- M. J. Bowman, B. Millot y E. Schiefelbein, *The Political Economy of Public Support of Higher Education*. Washington, D.C.: The World Bank, Education and Training Department, June 1986.
- J.J. Brunner, *Algunos criterios para la evaluación de la educación superior y la investigación*, Notas para el debate No. 8, GRANDE, 1993a.
- J.J. Brunner, La reforma de 1980, diez años después, en *Foro de la Educación Superior, Informe de la Educación Superior 1993*. Santiago: CPU, 1993b.
- CEAPL-UNESCO, *Education and Knowledge. Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago: United Nations, 1992.
- R. Drysdale, *Higher Education in Latin America. Problems, Policies and Institutional Changes*. Washington, D.C.: The World Bank, Abril 1987.
- J. González, *Asignación de recursos públicos para la educación superior universitaria, Perú 1960-1990*, Notas para el debate No. 8, GRADE, 1993.
- N. Grez, J. Cazenava, M. González, F. J. Gil-Llambias, *Una propuesta al proceso de selección a las universidades chilenas*, CPU, Documento de trabajo No. 7, Junio 1993.

- Inter-American Dialogue, *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas* Washington, D.C.: Inter-American Dialogue, April 1993
- E. Jiménez, *Pricing Policy in the Social Sectors*, John Hopkins University Press, 1987.
- G. Jofre y A. Sancho, Sector Educación Superior, en C. Larroulet, *Soluciones privadas a problemas públicos*. Santiago. Instituto Libertad y Desarrollo, 1991.
- P. Latapi, Asimetrías educativas ante el tratado de Libre Comercio, en *Boletín Proyecto Principal de Educación*, No. 34. Santiago: OREALC, 1994.
- C. Lehmann, Financiamiento de la educación superior en Chile, en *Foro de la Educación Superior*, Informe de la Educación Superior 1993. Santiago: CPU, 1993.
- D. Levy, *Higher Education and the State in Latin America*, University of Chicago Press, 1986.
- D. Levy, *Towards State Supervision? Changing Patterns of Governance in Mexican Higher Education*. Washington, D.C.: World Bank, Education and Social Policy Department, 1992.
- Lockheed, M. y A. Verspoor. *Improving Primary Education in Developing Countries*. New York: University Press, 1991.
- R. Martins. Evaluación de Programas de Post-grado, modelos y prácticas, en B. Alvarez y P. Buttedahl (eds), *Ciencia, Educación Superior y desarrollo en América Latina* Bogotá: IDRC-CIID, 1991.
- Ministerio de Educación, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21*. Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre modernización de la educación chilena designado por S.E. el Presidente de la República. Santiago: septiembre 1994.
- Neave, G., *On the Cultivation of Quality Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988*, European Journal of Education, vol. 23, No. 1-2-1988.
- OECD, *Changing Patterns of Finance in Higher Education*. Country study: England, OECD Educational Monographs. Paris, 1989
- Palacios, M, *Calidad, eficiencia y equidad en la educación superior colombiana*. Bogotá: ICFES, 1990.
- J. J. Paul y L. Wilff, *The Economics of Higher Education in Brazil*, A view from LATHER No. 30. Washington, D.C.: The World Bank, August 1992.
- G. Paulston, *The Massification of Higher Education in Cuba, 1975-1986*, University of Pittsburgh, June 1989.
- G. Psacharopoulos, *Priorities in the Financing of Education*, International Journal of Educational Development, 10 (2/3), 1990.

- G Psacharopoulos. *Higher Education in Developing Countries: The Scenario of the Future*, *Higher Education*, 21 (1), 1991.
- E. Ramirez, Presente y futuro de las becas y otros apoyos financieros para la educación superior, en B. Alvarez y P. Buttedahl (eds), *Ciencia, educación superior y desarrollo en América Latina*. Bogotá: IDRC-CIID, 1991.
- F Reimers, *The Crisis of Higher Education in Latin America*, NORRAG News, No. 11, CESO, 1991.
- F Reimers, Education Finance in Latin America: Perils and Opportunities, en J. Puryear y J. J. Brunner (eds), *Education, Equity and Economic Competitiveness in the Americas*. Washington, D.C.: OAS, 1993.
- V. Reyes, El ahorro educativo: Una alternativa para la educación del futuro, en APICE, *El crédito educativo y la excelencia académica*. Bogotá: 1993.
- E. Schiefelbein, *Education Costs and Financing Policies in Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank, Report No. EDT60, February 1987.
- E. Schiefelbein, *Six Issues on the Chilean Academic Profession*. Princeton: Carnegie Foundation, 1994.
- E. Schiefelbein y V. Apablaza, La actividad universitaria en Chile: Opinión de la profesión académica en noviembre de 1991. Santiago: UNESCO-CPU, 1993.
- S. Schwartzman, *América Latina: Universidades em Transicao*. Washington, D.C.: Departamento de Assuntos Educacionais da Organizacao dos Estados Americanos, Abril de 1995.
- S. Schwartzman, *Estado y mercado en el financiamiento de la educación superior*, Notas para el debate No. 8, GRADE, 1993.
- M. Scelowsky, *The Distribution of Public Services across Income Groups: A Case Study of Colombia*, Working paper. Washington, D.C.: The World Bank, 1976.
- N. Strong, La conversión de deuda internacional en educación, en APICE, *El crédito educativo y la excelencia académica*. Bogotá: 1993.
- O. Sunkel e Y. Lavados, Tendencias en la formación de investigadores, en B. Alvarez y P. Buttedahl (eds), *Ciencia, Educación Superior y Desarrollo en América Latina*. Bogotá: IDRC-CIID, 1991.
- J. C. Tedesco, *El rol del Estado en la educación*. Santiago: OREALC, 1988.
- UNESCO, *The State of Education in Latin America and the Caribbean*. 1980-1989. Santiago: OREALC, 1992.

D. Winkler, *Efficiency and Equity in Latin American Higher Education*. Washington, D.C.: The World Bank, June 1988.

World Bank, *World Development Report: The Challenge of Development*, Oxford University Press, 1991.

World Bank, *Priorities and Strategies for Education*. Washington, D.C.: 1994a.

World Bank, *Higher Education. The Lessons of Experience*. Washington, D.C.: 1994b.

World Economic Forum, *The World Competitiveness Report 1994*, 14th edition. Lausanne, Suiza 1994.

Resumen de la Discusión

*Samuel Morley
Salvador Malo*

En América Latina, gran parte de la educación postsecundaria históricamente ha sido financiada por el estado. Sin embargo, en años recientes, la confluencia del incremento en la demanda de servicios educativos, la elevada presión sobre los costos de los presupuestos públicos y el consenso social de que el financiamiento de la educación pública debe dedicarse para ampliar la educación básica y secundaria, ha provocado que el financiamiento sea el tema central al que se enfrenta todo el sistema de educación postsecundario. Esta compleja combinación de presiones ha propiciado la rápida proliferación de las universidades privadas, el alza en los costos de recuperación del sector público y una baja en la calidad de muchas universidades públicas.

En el Seminario los participantes coincidieron en que el financiamiento para la educación superior debe incrementarse. El origen de los fondos, el aporte de los estudiantes y la aplicación de los recursos, fueron los principales temas de una discusión acalorada. Las cuestiones que se debatieron fueron: ¿debe el estado ser el responsable del financiamiento de la educación? Si no es así, ¿cómo podría distribuirse la responsabilidad entre los distintos sectores de la sociedad? Podrían parafrasearse estas preguntas revisando qué tanta responsabilidad debe asumir la participación pública en la educación superior, y qué proporción de los costos de educación de las instituciones públicas deben pagar sus estudiantes.

La mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo en que el estado tiene una responsabilidad importante en el financiamiento de la educación superior, no obstante, también estuvieron de acuerdo en que el estado no puede ser la única fuente de financiamiento. Solamente Oscar Shuberoff insistió en que el estado está absolutamente obligado a cubrir el ciento por ciento de los costos de la educación superior, porque la educación, lo mismo que la seguridad, es un bien público. Objetó las intervenciones que sugirieron que los estudiantes deberían cubrir una parte del costo de su educación. Aquí pues hay dos cuestiones. Primero, ¿cuál es la externalidad o bien público que genera la formación del estudiante, adicional al beneficio privado que el estudiante obtiene por su formación? Segundo, ¿existe equidad o justicia respecto de quién se beneficia con el subsidio y quién debe pagar el costo?

Como Nancy Birdsall lo sugiere en su ensayo en esta obra, el argumento del economista es que el estudiante debe estar dispuesto a pagar, y debe pagar por los beneficios que recibe por salarios altos como resultado de su formación superior. Por la misma razón, si otros se benefician de la formación de los individuos, entonces, en palabras de Oscar Shuberoff, se ha creado una externalidad o un bien público, por lo que resulta razonable que la sociedad pague, en forma de subsidio, parte del costo de la matrícula.

Nadie está realmente capacitado para medir con exactitud el monto o la cantidad de las externalidades o de los bienes públicos que genera la educación superior. Por lo tanto, existe un desacuerdo generalizado sobre la proporción del costo total de la universidad pública que la sociedad debería cubrir.

Hablando por muchos rectores, José Sarukhán afirmó que los beneficios que las universidades líderes generan en las sociedades se manifiestan en forma de bienes intangibles, como el liderazgo intelectual, la definición y construcción de la cultura nacional, la investigación básica, la

capacitación de líderes, bienes todos que no pueden medirse con la precisión suficiente para calcularlos en términos de la relación costo-beneficio a la que aluden los economistas.

El mismo Sarukhán señaló que otro estereotipo es la cuestión del estado que ha dejado de ser el benefactor. “¿El benefactor de quién? ¿Para qué sirve la educación superior en nuestros países? ¿Es benefactor el estado cuando está preparando ingenieros, médicos, arquitectos, abogados que hacen que el país funcione? ¿No se está beneficiando el estado a sí mismo? Diría en todo caso, si hay esta concepción de benefactor en el sentido de preparar a alguien para que haga dinero, es decir para que gane como profesional, que en parte está siendo cubierto ya por el pago de esas personas en muchas instituciones privadas que pueden cumplir esa función, aún así me vuelvo a preguntar ¿qué quiere decir eso de estado benefactor? ¿En qué concepción económica cabe este concepto de benefactor? En mi concepción no tiene sentido, porque entiendo que la finalidad central de la educación superior es preparar a la gente responsable del desarrollo de cada país”

En tanto que algunos se opusieron a la idea general de cobrar cuotas a los estudiantes por los beneficios privados que reciben de la educación universitaria, varios rectores señalaron que resulta muy difícil aplicar esta concepción en la práctica. Una universidad, a diferencia de una escuela comercial, no puede operar con los ingresos que recibe por las cuotas que cobra a sus estudiantes. Las universidades generalmente podrían cobrar el costo real de la capacitación que proporcionan en diversos campos como la ingeniería, la medicina, el derecho, o la administración de empresas, es decir, en campos en que están proporcionando entrenamiento para profesiones que generan ingresos altos.

Sin embargo, en las humanidades y en las ciencias sociales las universidades están proporcionando a los estudiantes una formación general que no está directamente vinculada con su desempeño en el trabajo. Por lo tanto, si las universidades se ven forzadas a sustentar su operación en las cuotas de los estudiantes, tendrían que extender sus facultades de medicina e ingeniería y reducir aquellas de humanidades. Una educación universitaria implica mucho más de lo que ofrece un centro o escuela de capacitación. Los líderes del mañana estarán entre aquellos que están recibiendo una educación amplia.

De acuerdo con Jaime Lavados, “se produce una segmentación entre la función interna de la universidad y entre las universidades, porque por cierto ¿cómo abordamos el problema de las unidades que no han transitado en el mercado? ¿Cómo desarrollamos humanidades? ¿Cómo desarrollamos filosofía? ¿Cómo desarrollamos biología celular? ¿Cómo desarrollamos una serie de actividades que no son objeto de transacción en el mercado? A lo mejor alguien nos contratará en el futuro y se empezarán a producir desbalances internos que la teoría económica tampoco ha medido. ¿Cómo hacemos transferencias internas desde áreas que pueden tener ingresos, como la ingeniería, la agronomía, la medicina, hacia la filosofía? No es fácil, se generan espacios políticos internos que hacen muy complicado que una universidad llegue a ser muy rica en ciertas áreas. La universidad que yo dirijo por ejemplo, en el área de ingeniería industrial es probablemente la principal consultora que hay en Chile. Yo afronto problemas muy severos para financiar el área de filosofía, si uno mira como se hace en Estados Unidos, en Inglaterra, en Japón, en Francia, se descubre que sí saben como hacerlo, que sí hay medidas económicas para hacerlo”.

Otro problema que se genera con el enfoque que propone sustentar la operación de las universidades con las cuotas y aportaciones de los estudiantes, tiene que ver con el riesgo e incertidumbre en que queda el financiamiento de la investigación básica y la falta de recursos para hacer inversiones de largo plazo. Jaime Lavados describe bien este problema cuando señala que

“no hay recursos de inversión de largo plazo. Ninguno de los mecanismos que han sido diseñados aseguran la inversión de largo plazo y cuando uno quiere desarrollar nuevas líneas de largo plazo, ocho o diez años, ¿cómo montamos desde cero biotecnología con un concurso que se evalúa todos los años, con un nivel de ingreso de estudiantes que un año participan y el otro no? No es posible, no tenemos recursos, que si tienen los norteamericanos, que si tienen los ingleses, los franceses y los que inventaron la teoría de libre mercado. Nosotros no los tenemos, en ninguno de nuestros países se está manejando ningún conocimiento con los volúmenes suficientes de recursos a largo plazo”.

Guillermo Páramo habló de la naturaleza de largo plazo de la creación del conocimiento, y de por qué la universidad no puede simplemente contemplarse como una empresa del sector público que genera utilidades. Señaló que se tiene que pensar en un tiempo crítico diferente y hacer las cosas para el momento, y eso supone inversión, una inversión que no es pura rentabilidad: “La universidad afortunada o desafortunadamente se inventó, entre otras cosas, para reflexionar sobre las cosas con muchísimo cuidado, quizá no sea tan buena como una empresa para responder a la dinámica del mercado, quizá nosotros no tengamos la capacidad de competir con empresas que están diseñadas para aumentar sus ganancias. Claro que hay que competir, hay que procurar conseguir ingresos, es un deber de la universidad buscar financiarse y evitar que toda su carga caiga sobre la sociedad, pero, además hay que pensar que la sociedad construyó esa universidad para hacer algo más. Estoy completamente de acuerdo en que la inversión en la universidad es estratégica, una inversión que por eso es en buena parte intangible. Y en eso no somos distintos de las demás universidades del mundo”.

Para acrecentar la presión que afronta la universidad debe considerarse la expansión del conocimiento, particularmente en la ciencia y la tecnología que a nivel mundial es muy rápida, y la apertura de los mercados a la competencia internacional que ha sido muy pronunciada. En virtud de ello las universidades líderes de la región tendrán que hacer inversiones masivas, si no desean quedarse a la zaga. De lo contrario, las industrias de la región y su clase trabajadora se verán relegadas a un status de segunda clase.

Jorge Brovetto enfatizó este punto cuando señaló que el motor del progreso económico lo constituyen la innovación tecnológica y los incrementos en la productividad humana, y es justamente en estas áreas, en las que los países en desarrollo se están quedando rezagados como resultado de los rápidos avances del mundo industrializado. Las brechas tecnológicas entre el norte y el sur han sido ensanchadas en los últimos tres decenios. Tales brechas se autoreforzan: la concentración del conocimiento en los países industrializados significa que los nuevos avances también tienden a ocurrir así. Por lo tanto, los países en desarrollo deben trascender las preocupaciones básicas de la supervivencia humana, e invertir fuertemente en todos los niveles de la formación de capital humano. A menos que adquieran un mayor control sobre la industria del conocimiento en proceso de expansión, permanecerán rezagados en la producción de bajo valor agregado.

La mayoría de los participantes, aún a pesar de no estar de acuerdo exactamente en la proporción del costo de la educación superior que debe ser subsidiada por el estado, aceptaron que la universidad necesita diversificar sus fuentes de financiamiento, de tal suerte que se reduzca la carga neta del sistema universitario público sobre la sociedad.

Principalmente esto tiene que implicar el cobro de servicios universitarios adicionales a los servicios de educación (docencia). Debe considerarse que la regla del economista de cobrar al

beneficiario, implica más que el costo de la matrícula. Como lo señala Simón Muñoz, las universidades públicas realizan investigación que beneficia al sector privado y forman profesionales que benefician a las empresas privadas; por lo tanto, utilizando la lógica del economista de cobrar al beneficiario, las empresas privadas son las que deberían pagar parte del costo de tales actividades. A su vez, sugirió alternativas de financiamiento como por ejemplo, el establecimiento de fundaciones como la que se formó en la Universidad Central de Venezuela (Fundación UCV) que apoya al sistema de empresas universitarias, obteniendo utilidades que se reflejan en la universidad.

Regresando a la cuestión del financiamiento, existe un problema severo para la educación superior que resulta de la combinación de tres factores, a saber: el incremento agudo en la demanda; el incremento en el costo de operación de las universidades, y la presión sobre el estado para que dedique más presupuesto para educación a los servicios de educación básica y secundaria. La situación era distinta hace cuarenta años, cuando las universidades eran costosas, aunque el tamaño relativo del estudiantado era pequeño, y la sociedad tenía capacidad para soportar un subsidio generoso. Sin embargo, durante los últimos veinte años, el peso diferencial en favor de los egresados de educación superior se ha incrementado notablemente en la mayoría de los países, debido al incremento en la producción intensiva de tecnología, así como a factores que se comprenden menos, como por ejemplo el ciclo de ajuste. Cualquiera que sea la causa, el resultado se ha traducido en la explosión de la demanda de capacitación universitaria por parte de la sociedad.

En muchos países, debido a presiones financieras, las universidades públicas no han sido capaces de satisfacer la demanda creciente de servicios, y la consecuencia ha sido la rápida proliferación de instituciones privadas de educación superior, algunas de alta calidad, y muchas que no son mejores que una fábrica de diplomas. En las instituciones privadas los estudiantes pagan un porcentaje alto del costo de su educación, a diferencia del que se paga en las universidades públicas. El resultado de estas tendencias, y ya se da en el caso de todo el sistema de educación superior, ha habido un incremento importante en el costo que cubre el sector privado. En términos de la distinción entre bienes públicos y privados que se hizo con anterioridad, los beneficiarios (estudiantes), ahora están cubriendo una parte mucho mayor del costo total de su educación que aquella que solían cubrir. En parte esto obedece a que el costo de la matrícula se ha incrementado en las universidades públicas y a que una mayor proporción de estudiantes hoy asiste a instituciones privadas.

Podría pensarse que estas tendencias podrían reducir el significado del subsidio que reciben los estudiantes en las universidades públicas, ya que este subsidio hoy en día es una fracción pequeña del costo total de la educación superior, respecto de lo que antes solía ser. Pero ello no parece ser el caso por dos razones. Primero, desde el punto de vista vertical está la cuestión de la equidad. ¿Por qué el sector público debe subsidiar la educación superior de unos cuantos favorecidos, cuando no tiene la capacidad o el interés de proporcionar una educación básica y secundaria digna para todos? Segundo, existe una perspectiva horizontal de la equidad. Los estudiantes que no pueden acceder a las universidades públicas subsidiadas se ven forzados a asistir a instituciones privadas costosas. En virtud de que esas instituciones privadas no sólo tienen altos costos, sino que a menudo su calidad es cuestionable, es perfectamente comprensible que los estudiantes y sus familias cuestionen por qué otros sí cuentan con subsidio mientras que ellos tienen que pagar el costo completo de la educación.

Diversos estudios han mostrado que los subsidios para la educación superior no sólo son injustos sino también regresivos. Esto se debe a que la mayoría de los estudiantes de las universidades

públicas provienen de familias de clase media y alta, y estas familias son las que envían a sus hijos a la universidad y son también las que les han proporcionado una buena educación secundaria. Esto les da un margen de ventaja en la competencia por un número limitado de vacantes en las universidades públicas.

José Sarukhán fue el único rector que objetó este argumento. Señaló que en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) dos de cada tres estudiantes son la primera generación de estudiantes universitarios en sus familias. Esta es una cuestión de facto. Si la distribución del subsidio es más equitativa que la distribución del ingreso en la sociedad, podría decirse que los subsidios son ligeramente progresivos, aún cuando la mayor parte se destinen a la clase media y alta. Pero sean o no regresivos, todavía será un punto de controversia el que una minoría de estudiantes obtenga esos subsidios, mientras que otros con calificaciones aparentemente iguales, no.

Podría parecer que el dilema de la equidad podría solucionarse siguiendo la propuesta de Oscar Shuberoff de extender el sistema público lo suficiente como para ofrecer educación universitaria gratuita a todos los que cumplieren con los requisitos de ingreso. Pero esto es falso por una razón práctica. La mayoría de las familias de la clase trabajadora no envían a sus hijos a la universidad. El problema no es meramente de racionalización sino también de autoselección.

En tanto que los subsidios públicos tienden a ser regresivos, cobrar cuotas completas resultaría altamente gravoso para los pobres. Mientras que los hijos de familias de clase media y alta pueden financiar su educación por sí mismos, los hijos de familias pobres renunciarán incluso a la posibilidad de continuar en la escuela. De esta manera, si uno intenta incrementar las cuotas de las universidades públicas, la propuesta tiene que ir acompañada de la constitución de algún fondo amplio de crédito estudiantil. Para el caso de las universidades públicas este fondo podría provenir directamente del Estado. Las universidades privadas, en cambio, tienen un doble reto al incrementar las colegiaturas ya que tienen que cubrir los costos de los servicios de educación pero también el costo de las becas para estudiantes de escasos recursos. En este sentido, Juan de Dios Vial señaló que una política universitaria razonable comprendería un aumento más de lo estrictamente necesario de las cuotas por matrícula, con el fin de que una parte significativa del incremento sea destinada a cubrir becas de matrícula. Una universidad que eleva substancialmente sus cuotas y dedica una gran parte de ese aumento a becas de matrícula está haciendo dos trabajos, por un lado el de fomentar, aumentar e impulsar la contribución del sector privado a la educación superior, y por otro, ir fomentando una manera de equidad de parte de los que tienen más hacia los que tienen menos.

Un argumento que se esgrimió en contra del incremento de las cuotas de los estudiantes es que ello podría provocar un disturbio político en las instituciones públicas. En México, según Rolhn Kent, este no sería el caso. Kent comentó que le sorprendió mucho que el gobierno que ahora está terminando su mandato comenzó a insistir hace cinco años, aproximadamente, en que las universidades públicas aumentaran sus cuotas, a pesar de un conflicto severo que se dio en la UNAM y que acaparó la atención de la prensa y del público en general. “Me sorprendió ver que en la mayoría de las universidades públicas en México se aumentaran en diverso grado las cuotas cobradas a los estudiantes sin mayor conflicto político. Repito, me sorprendió la ausencia de ese conflicto y lo que veo ahí es una aceptación, digamos a nivel social, en aquellas familias que envían a sus hijos a las universidades públicas, que sabemos que son generalmente de clase media, clase media baja, existió una aceptación de que la aportación privada al gasto educativo es algo positivo.”

Sería interesante conocer cuál ha sido la experiencia de los rectores de los sistemas públicos de otros países. Quizá lo que ha estado ocurriendo es que la participación cada vez mayor de los estudiantes en el segmento privado de la educación superior y el desembolso más grande sobre la educación universitaria ha provocado que gradualmente la sociedad acepte que es razonable que el beneficiario haga una contribución mayor.

La equidad vertical es la otra razón por la cual los presupuestos de las universidades públicas están bajo presión y por la que el sector privado tendrá una probabilidad mayor de absorber una amplia proporción de los costos totales. En Washington actualmente se acepta de manera general que la tasa de retorno para la educación básica sea mayor que para la educación universitaria. A partir de esto podría suponerse que los fondos públicos deberían invertirse en los segmentos básico y secundario del sistema educativo en lugar del segmento universitario. Este ha sido el mensaje de los expertos en educación del Banco Mundial y de otros lugares. Baste revisar el documento sobre estrategia educativa de este organismo. El mensaje se refuerza con un documento reciente de Juan Luis Londoño que comparó el desarrollo de los sistemas educativos en América Latina y Asia del Este. El perfil de estos sistemas guardaba similitudes en 1950, pero durante los siguientes 40 años, los países del Este de Asia invirtieron sus fondos públicos en la educación básica y secundaria, logrando prácticamente una cobertura total hasta el nivel secundario. América Latina, en cambio, adoptó el camino contrario. Invirtió en educación superior, dejando que se debilitara la educación básica y secundaria. Como resultado de lo anterior, la mayor parte de los países de la región todavía están lejos de alcanzar la meta de producir cohortes de estudiantes con educación básica, no se hable pues de la secundaria. En este contexto, están debatiéndose las prioridades en el gasto para el sector educativo.

No hubo un debate particular sobre esta cuestión de las prioridades o sobre la equidad vertical. La mayoría de los rectores defendió la importancia y papel de sus universidades, así como el beneficio social de lo que están haciendo. Muchos eran dudosos de los cálculos presentados por los economistas sobre las tasas de retorno. Además, como lo señaló Román Mayorga, no hay razón por la cual el gasto universitario tenga que estar a expensas del gasto destinado a la educación básica o secundaria. En la teoría del gasto público uno debería movilizar los fondos de áreas marginadas del sector público hacia áreas con tasas de retorno más altas. Pero aún cuando la tasa de retorno de la universidad sea más baja que aquella de la educación básica, resulta más alta que la tasa social de deducción, y seguramente más alta que otras actividades gubernamentales. La respuesta no es retirar los recursos de las universidades y aplicarlos a las escuelas básicas y secundarias, la respuesta más bien tiene que ver con un mayor cuidado de las actividades marginales del sector público para utilizar los fondos de éstas en la mejora de la educación básica y secundaria.

TESTIMONIOS

Donald Winkler

- 3 El financiamiento privado de la enseñanza superior ha aumentado enormemente en los países de América Latina y del Caribe, debido principalmente al crecimiento de las universidades privadas.
- 3 El financiamiento estatal de las universidades es una forma regresiva de distribución que favorece a los grupos de ingresos más elevados.
- 3 Si es transparente, el financiamiento público de la investigación científica, estimulando competencia y calidad en la investigación, puede servir como modelo para las universidades. En contraste, la mayor parte del financiamiento público otorgado a las instituciones de educación superior no es tan transparente, ni tampoco proporciona incentivos para eficiencia y calidad.
- 3 El gobierno debe continuar jugando un papel importante en el financiamiento de aquellas actividades que rindan beneficios sociales en comparación con los privados. Dicho financiamiento no sería proporcionado en cantidades adecuadas bajo un esquema solamente privado. El gobierno debe asegurar la disponibilidad de financiamiento para inversiones en capital humano. Los prestamistas del sector privado consideran que la concesión de préstamos para este fin es arriesgada debido a la falta de garantías reales. El gobierno puede velar por esos riesgos y aunque nuestras experiencias con los créditos educacionales han sido bastante contradictorias, esto nos señala algunas innovaciones prometedoras que podemos encontrar ahora en el mundo. El gobierno debe tratar de cumplir con estos objetivos al menor costo posible. Debe ajustar sus propios gastos, lo cual implica el uso de ayuda financiera específica en lugar de matrículas nulas o reducidas, e incentivar la eficiencia en la producción de dichas actividades.
- 3 Algunas reformas políticas en materia de financiamiento de educación superior son: otorgar becas estatales a estudiantes de bajos ingresos con base en sus necesidades económicas, y que éstas sean válidas en las universidades públicas y privadas; otra política es la de incentivar la competencia para alumnos sobresalientes, proporcionándoles becas por mérito que incluyan los gastos de matrícula y subsistencia, y que sean válidas en todas las universidades tanto públicas como privadas; mientras que una tercera propuesta es financiar los programas de crédito educacional para atender la matrícula vinculando los reembolsos del mismo al mejoramiento de la capacidad regional de recaudación. Ya que en varios países ha mejorado mucho la capacidad de recaudar los impuestos sobre la renta, parece factible ahora adaptar este tipo de políticas, las cuales se han puesto en práctica en países como Australia.
- 3 Deben establecerse fórmulas transparentes para financiar la enseñanza en las universidades públicas, incluyendo incentivos para la eficiencia y recuperación de costos, y a las universidades cuyos alumnos se gradúen a tiempo. También se deben proporcionar incentivos a la calidad de la enseñanza, premiando a las facultades o departamentos académicos que pongan en práctica métodos de enseñanza y programas de estudio innovadores y que reciban calificaciones sobresalientes en evaluaciones. Con esto podría crearse una situación equitativa para las universidades públicas y privadas, asegurando su acceso a los préstamos que requieran para mejorar su infraestructura.

- 3 Las políticas de implementación de reformas de financiamiento de educación superior van a variar según el país, pero puede ser que este sea un momento propicio para reformas, ya que el crecimiento económico en la región y los ingresos públicos están en ascenso, asimismo se espera que el financiamiento público de la enseñanza superior crezca y puede ser que no sea tan difícil canalizar alguna parte de este aumento en nuevas modalidades de financiamiento.

Oscar Schuberoff

- 3 América Latina debe incrementar el financiamiento de la educación superior y de la investigación.
- 3 Del diagnóstico se desprenden generalizaciones que no siempre son válidas para todos los países de la región y pareciera, a partir de un supuesto uniformizante de las instituciones universitarias, que a pesar de las diferencias en el diagnóstico, estamos de acuerdo con el autor en que la región se caracteriza por una alta desigualdad de la distribución de los ingresos. Esta compleja situación debe ser considerada como uno de los más importantes desafíos en términos de diferencia entre la voluntad política de financiamiento y las nuevas necesidades de recursos que plantean los nuevos escenarios.
- 3 No podemos estar de acuerdo en la separación de los financiamientos entre los niveles de la educación superior. El cuarto nivel es parte de la actividad universitaria y ésta, si no se realiza en el marco de su vinculación estrecha con la actividad de investigación, no sirve, y si no obtenemos a los mejores docentes que son los mejores investigadores trabajando en los primeros años del nivel de grado, entonces la formación de grado es la que no va a ser de nivel. Será para ciudadanos de segunda, como parece sugerirse en algunas propuestas.
- 3 No estamos tampoco de acuerdo con la idea de que deba promoverse una oferta privada de servicios de educación superior relativamente desregulada, para atender la porción de la demanda por estudios superiores que el estado deja sin atender. Nos parece que el sector privado tiene una función dentro del aparato educativo que debe ser cumplida en la medida en que aporta recursos adicionales para esta actividad, pero que de ninguna manera puede compararse con la universidad pública, que es claramente una herramienta de las políticas educativas del estado, que es parte de la política social que debiera estar a su cargo. Por lo tanto, tampoco estamos de acuerdo con la propuesta del cobro de derechos de matrícula con ayuda económica para quienes lo necesiten, ni con la utilización de algún otro mecanismo que termine significando poner el costo de la educación a cargo de aquellos que queremos accedan a los estudios superiores. Entre otras cuestiones, valdría la pena computar en qué medida estos recursos que podrían allegarse a partir del pago de matrículas resultarían sustantivos para modificar la situación económico-financiera del sistema universitario en buena parte de los países de la región, en términos del pago de una matrícula que sea soportable, por lo menos para el 70 u 80% de los estudiantes, porque si no nos encontraríamos con que el estado tendría la obligación de becar a un proporción del orden del 70% de los estudiantes, con lo cual probablemente estaríamos incorporando un costo adicional y no un recurso adicional al sistema, por lo menos en términos de las estadísticas.
- 3 El problema del financiamiento de la educación superior debe tener en cuenta, en primer término, las características específicas del país; en segundo, la índole de las instituciones universitarias, reconociendo su diversidad; en tercer lugar, la responsabilidad del estado en

garantizar las condiciones para el desarrollo de la actividad universitaria con niveles adecuados de calidad, luego la importancia del conocimiento para incrementar los niveles de competitividad de los países; y por fin, la necesidad de revisar las políticas y los criterios de asignación de recursos públicos para hacer efectivo el punto precedente.

- 3 Es responsabilidad del estado el sostenimiento de la educación superior y de la investigación científica y tecnológica, lo cual no significa que no se realicen otras actividades que sí generan recursos. Los recursos deberán originarse como consecuencia de la realización de actividades que la universidad debe realizar como parte de su función porque es parte de la universidad transferir conocimientos bajo las diversas formas que solemos hacerlo, por que esta es política de nuestras universidades pero no a los efectos de juntar recursos, en todo caso los que se suelen obtener por estas vías sirven fundamentalmente para potenciar la capacidad de transferencia para volver a transferir, pero de ninguna manera para financiar el funcionamiento normal de la universidad, lo que hacen los estudios de grado.

Simón Muñoz

- 3 La discusión sobre financiamiento no puede circunscribirse únicamente a fuentes de recursos, sino que debe abarcar la aplicación que se haga de ellos. Existe un conjunto de ineficiencias en el uso de los recursos y del financiamiento interno de las instituciones públicas de educación superior que deben ser corregidas, lo que entronca este tema con el del gobierno y la administración universitaria; la relación con los gremios; el rendimiento estudiantil, del personal académico y administrativo; así como con el uso más que eficiente de su planta física.
- 3 Sobre financiamiento entre las universidades y el estado, las crisis recurrentes evidencian la necesidad de un cambio en las relaciones entre ambos, que se exprese en un convencimiento entre las grandes universidades y los gobiernos con proyección a mediano y largo plazo sobre metas y objetivos por recursos que el estado aporte con base en la evaluación de su utilización aplicada a las metas convenidas y a los logros obtenidos.
- 3 El financiamiento estatal debe reflejar la heterogeneidad del mundo institucional de la educación superior, ya que no todas las universidades son iguales en cuanto a rendimiento, organización y estructura. Debe tomarse en cuenta también la diferencia en la cobertura, el desarrollo de sus programas básicos, así como sus distinciones en desempeño y efectividad.
- 3 Un nuevo enfoque en las relaciones entre universidad y estado no debe limitarse al financiamiento, debe cubrir otras áreas. Es necesario estimular y desarrollar las capacidades de las propias instituciones para obtener recursos adicionales, contratos públicos y privados, ventas de servicios, financiamiento a proyectos específicos, donaciones etc. De hecho, esta ha sido una tendencia creciente aunque los montos por este concepto siguen siendo bajos en promedio. Esta iniciativa, aunque importante, debe ser realizada de tal manera que no se desvirtúen las funciones fundamentales de las instituciones de educación superior. No sería lógico que una parte creciente de la actividad de los académicos y los directores de las universidades se dedique a ver como generar dinero, en lugar de preocuparse por generar conocimiento y capital humano altamente calificado para la dirección, la tecnología y la gerencia.

- 3 Por otra parte, es necesario explorar otras fuentes complementarias del financiamiento del gasto universitario, además del aporte eficaz directo para integrar una política global y mixta de financiamiento. Una de esas fuentes es el aporte eficaz indirecto con destino específico hacia las universidades por sectores de la sociedad, que derivan un beneficio lucrativo privado y gratuito proveniente de la actividad universitaria y que a su vez son fundamentalmente dos: la primera. profesionales egresados de las universidades quienes aplican la formación adquirida gratuitamente en las universidades públicas para obtener ganancias privadas; la segunda. empresas privadas y públicas que utilizan personal calificado formado en las universidades públicas sin haber hecho inversión en su formación, de gran interés como mecanismo de estímulo al rendimiento académico dentro de esta visión en docencia e investigación, en la asignación de recursos en función de proyectos de desarrollo con renovación de los mismos de acuerdo al rendimiento y las metas alcanzadas.
- 3 En un proyecto de Ley de Financiamiento de la Educación Superior elaborado por una comisión del Consejo Nacional de Universidades en Venezuela, se plantea un esquema de financiamiento con dos vertientes (1) aporte fiscal directo del Estado a través del presupuesto estatal ordinario, para cubrir los gastos básicos de funcionamiento, 2. Aporte fiscal indirecto, por medio de un fondo de financiamiento de la educación superior para financiar programas de desarrollo académico de docencia de investigación o de extensión, con base en proyectos presentados con renovación o no en función de la supervisión del cumplimiento y desarrollo de los objetivos del proyecto. El fondo se constituiría con aportes patrimoniales iniciales del estado, conseguidos en un periodo de cinco años con aportes patrimoniales que tenga una base suficiente para que se libere y con fondos obtenidos de los egresados, así como de empresas privadas y públicas.

Jaime Lavados

- 3 Nuestros países han adoptado una cierta política económica y cierto nivel de desarrollo, pero la verdad es que no se ha explorado con precisión qué pasa con ella a nivel de educación superior y de investigación científica.
- 3 No hay recursos de inversión a largo plazo. Ninguno de los mecanismos que han sido diseñados asegura este tipo de inversiones, lo que produce una segmentación entre la función interna de la universidad y entre las universidades. Hay una serie de actividades que no son rentables en el mercado.
- 3 Estamos sometidos a políticas que no tienen una base teórica suficiente. No se ha desarrollado el instrumental conveniente para decir cómo opera el mercado en la universidad.

José Sarukhán

- 3 Me preocupan diversos planteamientos teóricos y factuales del trabajo de Ernesto Schiefelbein, que sugieren una realidad latinoamericana que no existe. Cuando se refiere a que un 30% de la población entre diecinueve y veintitantos años está en educación superior, no sé a que país se refiere porque en el caso de México eso no ocurre. La cuestión del efecto regresivo del subsidio creo que tampoco es válida en el caso de México, en el cual dos de cada tres alumnos que entran a la licenciatura son la primera generación en su familia que va a la universidad. ¿Tiene eso algo de elitista?

- 3 Tampoco estoy de acuerdo en la afirmación que hace Schiefelbein de que una cantidad creciente de la investigación ya no se hace en las universidades públicas, al respecto quisiera saber en dónde se está realizando. En México, la mayor parte de la investigación científica se produce precisamente en las universidades públicas.
- 3 Cuando se llega a la conclusión de que existe ineficiencia en las universidades, creo que esto no nos ayuda si no cualificamos en qué consiste ésta, porque si hay ineficiencia en las universidades, en las públicas y en las privadas, lo que tenemos que hacer es determinar en qué consiste esa ineficiencia y no simplemente en establecerla como un hecho
- 3 Por otro lado, la idea que se expresa sobre la existencia de un consenso con el estado, quisiera saber con quién se hace ese consenso. Creo que parte de los problemas que tenemos que discutir tienen que ver con lo que Jaime Lavados mencionó sobre la concepción que tenemos de la función de nuestras instituciones, sobre si deben tener fines sociales o fines privados. Yo al menos, no puedo entender la educación superior en nuestros países de otra manera que no sea vinculada con fines absolutamente sociales.
- 3 Debe haber diversificación en los recursos que las universidades requieren para su operación; debe haber además diversas formas de financiamiento para la operación de sus actividades de manera que esta concepción del rédito social o de la inversión en educación superior *versus* otros tipos de educación, que manejada como se ha hecho quizá con otras intenciones, tiene el efecto en nuestros países, de transferir recursos o disminuir los de la educación superior quizá hacia la educación primaria, o a otras cosas. Es decir, el resultado final de esa concepción, es que el estado tiene que empezar a retirar su apoyo cuando en realidad éste todavía es extremadamente limitado en el desarrollo de la educación superior en general, particularmente de la educación pública.
- 3 Nuestros conceptos de rentabilidad social y de inversión de la educación superior son débiles. Este es un punto que en sí mismo tendría que implicar una discusión porque está en el corazón de la argumentación de algunos organismos internacionales, como por ejemplo el Banco Mundial.
- 3 Voy a usar un símil que me es conocido, respecto de la dificultad que había para hablar del valor de la conservación de los ecosistemas. A quienes estudiamos estos temas nos parecía muy claro que la única razón que había para conservarlos no residía en determinar qué tanta madera o qué tantos productos podían sacarse de ellos, sino en una serie de valores intangibles, como por ejemplo, la capacidad de captación de acuíferos por estos sistemas; la conservación de la fertilidad de los suelos; o la capacidad de captación de carbón de la atmósfera para reducir las concentraciones de carbón en la atmósfera producidas por otros procesos, esto es, un conjunto de factores intangibles que ahora los economistas están empezando a descubrir que son importantes, porque ya tenemos una noción clara del efecto que pueden jugar. También los economistas deberían descubrir esos otros elementos intangibles de la educación que para mí son perfectamente tangibles como rector de una universidad y que tienen que ver con los valores profundos de la educación superior que no creo que se puedan medir en una forma cruda.
- 3 Se puede incrementar el apoyo a las universidades por medio de las cuotas o de las matrículas. Por ahí pueden ir algunas de estas vías, de hecho, como diría alguien que fuese a confesarse, no solamente lo hago de pensamiento si lo hice de obra, y si alguna de estas cosas no han resultado

no ha sido por la falta de interés de la universidad, sino por una serie de condicionantes políticos y sociales del país que también fuerzan a muchas universidades, particularmente a las públicas, a poder o no poder hacer ciertas cosas que también creo que tenemos que entender muy claramente si queremos realmente incidir en soluciones y en propuestas mucho más concretas en esta dirección.

- 3 No creo que haya una polarización sobre si queremos una situación totalmente dependiente del estado, o una de recursos no estatales. Yo creo que debe haber una mezcla, ya se ha dicho muy claramente, que debe incluir una gran cantidad de fuentes de financiamiento de diversa naturaleza que desde luego no distorsionen la misión y el objetivo de la universidad.
- 3 De esta reunión podrían derivarse propuestas concretas de cómo aumentar los fondos, e incluso ideas para el Banco Interamericano de Desarrollo, de cómo puede ayudar a incrementar la capacidad de algunas instituciones para aplicar y ampliar estas fuentes de financiamiento sin que sean únicamente de índole social o federal.

Mario Ojeda

- 3 En América Latina la necesidad de superar los niveles actuales de desarrollo hace necesario mejorar la oferta educativa cuantitativa y cualitativamente, ya que la competencia internacional convierte a esta tarea en urgente.
- 3 El Banco Interamericano de Desarrollo podría jugar un papel dinámico y ayudar a las instituciones de educación superior mexicanas en materia de infraestructura y de formación de recursos humanos calificados para poder competir en un pie de igualdad, o algo más cercano que de igualdad, frente al Tratado de Libre Comercio.

Luis Garita

- 3 La educación en América Latina requiere un gran esfuerzo en todos los niveles. Yo reitero la necesidad de mirar la educación como un sistema que no se puede fraccionar.
- 3 En nuestro continente y en la región latinoamericana, específicamente, se requiere así, por un lado, un esfuerzo para mantener la calidad de las universidades que están en los grados más avanzados, un esfuerzo para hacer avanzar más universidades y también para fortalecer procesos de interacción. Entonces un enfoque crucial es que fraccionar la educación preescolar de la universitaria y la primaria de la secundaria o de la universitaria sería perjudicial para la región, provocaría un estancamiento total.

Juan de Dios Vial

- 3 Una política universitaria razonable comprendería un aumento importante de los aranceles de matrícula, con el fin de que una parte gruesa de dicho aumento sea destinado a becas de matrícula. Al llevar a cabo estas políticas, la universidad realiza dos trabajos, por un lado el de fomentar, aumentar e impulsar la contribución del sector privado a la educación superior, y por el otro, ir fomentando en realidad una manera de promoción directa de la equidad, de parte de

los que tienen más hacia los que tienen menos.

- 3 Las dos políticas mencionadas tienen que ir juntas. Un aumento hasta el máximo posible de los recursos públicos destinados a las universidades, divididos a su vez en recursos institucionales para asegurar la existencia de universidades complejas que sirvan de puntos de referencia y de recursos concursables, insistiendo en la necesidad de que sean utilizados para proyectos de largo plazo que fomenten la inversión en la investigación; y por otro lado entonces, una inversión más fuerte que la actual por parte del sector privado, a través de los aranceles de matrícula o de becas institucionales del sector privado, y que una parte gruesa de los aumentos de la serie de matrícula pueda ser destinada a becas para individuos de menores recursos para permitirles el estudio en la universidad.

Rollin Kent

- 3 La diversificación de los ingresos de las universidades públicas es un beneficio no solamente financiero, sino en términos de la capacidad de maniobra que tiene una institución frente a su principal financiador que va a ser siempre el estado. Es decir que la diversificación de financiamientos puede ser un punto que fortalezca la autonomía también.

Román Mayorga

- 3 Por una parte, se ha analizado que la base teórica sobre las decisiones públicas para el financiamiento de la educación superior en el mejor de los casos es incompleta y muchas de las veces pobre, y además, los datos que se dan sobre la realidad de las universidades latinoamericanas son completamente erróneos. Por otra parte, se compara la rentabilidad de la educación superior con la de otros sectores con la misma lógica con que se integran las recomendaciones políticas. Antes de hacer recomendaciones, habría que eliminar gastos de actividades o asignaciones en donde la rentabilidad es negativa o que son menores que en la educación superior.
- 3 Debería aclararse teóricamente la naturaleza pública que tienen ciertas actividades, reconociendo honestamente que algunas de ellas (como la educación), también tienen naturaleza privada. En esta medida, la sociedad tiene derecho a requerir del que se enriquece, que le devuelva un poco de aquello que le ha permitido crear dicha riqueza. Si esto se hiciera podría avanzarse bastante en recomendaciones normativas.

Jorge Brovetto

- 3 Las instituciones de educación superior necesitan apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, que ha sido y pretende ser el banco de las universidades, para poder cumplir su papel en el desarrollo nacional y en la justicia social.
- 3 Es absolutamente inaceptable para cualquier latinoamericano que todavía exista pobreza y que existan niveles de no acceso a la educación, la vivienda, la salud y la alimentación. Ello señala algunas pautas e indicadores de las diferencias en los últimos 30 años en relación con el número

de ingenieros y de científicos, la inversión en la ciencia y la tecnología, y el número de estudiantes en la educación superior.

- 3 Se viven cambios muy importantes y no son ajenos, ya que hay rectores que son promotores de estos cambios en sus países ¿A dónde se quiere ir con estos cambios? Muchos de ellos no van a tener ningún sentido si no se adoptan políticas mucho más claras de apoyo del gobierno y de la sociedad.

Carlos Pallán

- 3 Se habla de la posibilidad de que el Banco Interamericano de Desarrollo pueda crear un grupo de referencia que le permita ensayar algunas políticas concretas de inversión en las universidades latinoamericanas, y realizar estudios para poder llevar más adelante algunos proyectos para América en algo que pudiera ser, con las limitaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, una especie de fondos compensatorios para las universidades, para que puedan competir en condiciones de mayor igualdad.

Ernesto Schiefelbein

- 3 El debate se centró en lo fundamental, hay un cambio del rol del estado ¿En qué consiste? ¿Cuáles son los nuevos papeles que le corresponde hacer? ¿Por qué es un proceso de cambio? Hay que responder cuál es el rol de la educación superior en la sociedad, y no siempre aceptar que la educación superior no tiene recursos, el problema es como se inserta en la sociedad y analizar cómo ésta le entrega recursos a la educación superior para que cumpla sus fines. Es evidente que si existe consenso sobre el rol del estado, no puede ser que financie todo, no puede ser solamente que todo sea privado, sino que es un punto intermedio y el problema está en dónde y cuáles son sus características.

CALIDAD

LA CALIDAD EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA LATINA: *Vino Viejo en Botellas Nuevas*

Daniel C. Levy

1.- Énfasis en la Calidad

La calidad es el objetivo primordial de la reforma en la educación superior en América Latina. El financiamiento y la gobernabilidad, los otros dos puntos importantes de este proyecto BID-UDUAL, son principalmente medios para lograr el fin de mejorar la calidad.

La preocupación por la calidad tiene eco a nivel internacional. Un funcionario del Banco Mundial escribe que la crisis de la educación superior en el Tercer Mundo "es fundamentalmente una crisis de calidad" (Verspoor 1993: 60). Después de décadas de preocupación por el crecimiento, Europa, Asia y los Estados Unidos ahora concentran su atención en la calidad en todos los niveles del sistema educativo. La presión que ejercen las tecnologías cambiantes y la cada vez mayor competencia económica internacional contribuyen a dar un sentido de urgencia, particularmente para las regiones que se quedaron atrás. Tal es el caso de América Latina.

Al igual que muchos temas que se ponen al frente de la agenda de la reforma, la calidad no es un asunto tan nuevo como muchos entusiastas se imaginan. Pero hay varios puntos que son especiales en la actualidad, y tomados en su conjunto, constituyen lo que uno podría considerar, sin intención de trivializar, el enfoque de moda o predominante de la calidad:

- 3 La calidad debe ser un objetivo más explícito que nunca, y las discusiones que lo excluyen corren el riesgo de ser marginales. En tanto que muchas reformas previas que enfatizaron otros objetivos (por ejemplo, la expansión) asumieron implícitamente que la mejor calidad sería un subproducto, el enfoque de moda rechaza significativamente dicha creencia, y por tanto considera la necesidad de hacer de la calidad misma una prioridad de las políticas, a menudo la prioridad principal.
- 3 La calidad tampoco crece en forma natural a partir de los insumos o procesos utilizados hasta la fecha (e identificados a continuación), tales como la autonomía universitaria. Por el contrario, la calidad se ha deteriorado o, por lo menos, se encuentra en un nivel inaceptablemente bajo.
- 3 Por lo tanto, se necesita una nueva política para mejorar la calidad (Neave 1988: 8).
- 3 La calidad debe abarcar una responsabilidad hacia los intereses externos de la universidad, yendo más allá del simple descubrimiento y transmisión de conocimientos (van Vught 1993: 71).
- 3 La clave para lograr la mejora es la medición y evaluación de la calidad en formas objetivas, bien definidas, sistemáticas, profesionales y progresivas, que cubran programas, instituciones y sistemas, así como individuos (Schwartzman 1993a: 29; Brunner 1992: 1).
- 3 También es muy importante la política que utiliza el presupuesto público fundamentalmente como un instrumento para promover la calidad.

Lo que hace que esta agenda sea tan importante es su promoción cada vez mayor mediante un conjunto poderoso de actores, entre los que se incluyen organismos internacionales, reformadores de gobiernos nacionales y consultores en el área de educación superior. Sin embargo, este documento muestra cierto escepticismo. Rechaza la imagen "de moda" de que América Latina parte de un pasado de fracasos y que ahora debe aplicar la nueva solución, por considerarla exagerada y engañosa. Presentando una postura contraria a los estereotipos negativos sobre la calidad de la educación superior de la región, nuestro diagnóstico encuentra una realidad definitivamente mixta, con mejoras sustanciales que resultan de intentos previos por elevar la calidad. Por otra parte, este documento considera que hay algunos problemas importantes respecto a cómo, en forma muy restrictiva, esa agenda define y logra la calidad, es este desacuerdo el que constituye las secciones más controvertidas del presente estudio. No obstante, las cuestiones de grado son de suma importancia. Gran parte de lo que se encuentra en la agenda no se había enfatizado lo suficiente. Ahora, se le da más importancia que la necesaria, pero este énfasis exagerado se queda gran parte en la teoría y la intención; la implementación queda muy atrás de no sólo los ambiciosos objetivos de la agenda, sino también de las variantes más moderadas y flexibles de la posición de moda que representaría los avances esperados.

Este documento concuerda en que la calidad actual es demasiado baja, en realidad tremendamente baja, y que las ideas de moda en cuanto a su mejoramiento conllevan muchas recomendaciones. Por lo tanto, exige una combinación de sendas antiguas y modernas que conduzcan hacia la calidad: vino añejo y botellas nuevas (más que vino añejo en botellas nuevas, ya que la última frase lleva una connotación de menosprecio).

El tema se desarrolla en dos partes principales: un diagnóstico de la calidad real y un análisis de las fuerzas que mejoran la calidad. Ambas partes, al igual que el proyecto del que forma parte el presente documento, ponen énfasis en las universidades sobre el resto de la educación superior.

2.- Parte I: Diagnóstico de la calidad

En esta sección se afirma que una definición o identificación razonable de la calidad es mucho más compleja que lo que sugiere el movimiento actual. Luego se refiere a los indicadores convencionales, que transmiten una imagen deprimente y muy difundida en la actualidad. Sin embargo, después sigue una perspectiva mucho más positiva sobre el logro, incluyéndose resultados del último intento a nivel regional para mejorar la calidad. Esta perspectiva conduce al estudio de la enorme variación de la calidad que encontramos dentro y entre las universidades.

a. Definición

Una analogía común sostiene que la calidad es similar a la belleza: aunque no podemos definirla con facilidad, compartimos un entendimiento común de que existe y cuando la vemos, la reconocemos. La analogía debe alertarnos sobre un peligro: los juicios sobre la belleza son variables, se basan en criterios diferentes, son influenciados por tendencias pasajeras, además de ser subjetivos y perjudiciales. Esto se convierte en un problema especial cuando creemos que nuestros juicios constituyen evaluaciones objetivas de un fenómeno singular.

Es cierto que muchos intentos actuales por definir la calidad la encuentran multidimensional y compleja. Pero aún así tienden a tratarla como una cualidad agregada, una cualidad que puede medirse en una escala compuesta, x tiene más o menos, o la misma cantidad de calidad que y. Por lo tanto, existe una definición objetiva que establece y pondera los diversos componentes de la calidad.¹

En América Latina, la creencia que predomina, no sólo entre quienes apoyan la agenda de moda, es que es posible lograr una definición objetivamente sólida y orientadora de la calidad, y que, por lo tanto, esta debe ser buscada y muy respetada en términos de la política nacional.² Esta inclinación se traduce a menudo en una preocupación por definir "la universidad". Las universidades supuestamente tienen calidad académica. Generalmente, los criterios en cuanto a lo que es una universidad incluyen varias aseveraciones imprecisas, pero también, más concretamente, enfatizan funciones avanzadas (por ejemplo, cursos para graduados), y muchas veces la idea de que esa institución ofrece diferentes disciplinas (por ejemplo, por lo menos tres facultades). Históricamente, la idea era básicamente establecer las reglas para que una institución llegara a ser una universidad y después asumir que cualquier institución que obtuviera el título de universidad era de calidad y que no requería ningún control externo continuo de la calidad. Hoy en día, se cree más en la evaluación ex-post de la calidad. Tal como sucedió en Uruguay, Costa Rica y Chile, se han originado duros debates por la legislación respaldada por universidades públicas ya bien establecidas, la cual excluía a instituciones privadas que aspiraban a gozar del mismo status.³

Normalmente, el factor operante en la definición de calidad es lo que llamamos "calidad académica convencional" (CAC; una medida de calidad académica), elaborada en base a componentes tales como acreditaciones del personal y publicaciones en revistas reconocidas. Tal definición refleja la tendencia de los académicos a definir la calidad como la educación más elevada según los estándares internacionales vigentes (Moodie 1986: 7). El concepto de CAC no es erróneo o inútil. Se utiliza en algunas partes de esta presentación, en parte porque se analiza la forma en que la calidad comúnmente se identifica y se trata de lograr, y también porque la CAC es la definición a la que se recurre explícita y, en especial, implícitamente con mayor frecuencia en las discusiones académicas, y en parte porque la CAC en realidad refleja un concepto del estándar académico tradicional, un concepto de lo que supuestamente debería ser la calidad en su máxima expresión. El punto aquí es no descartar la CAC, sino reconocer sus limitaciones.

Más allá de esta calidad académica existen otras cosas que se esperan de la educación superior, algunas de las cuales se asocian apropiadamente con la calidad. Las expectativas incluyen la promoción del desarrollo económico, de la equidad, de la tolerancia, de la democracia, del pensamiento crítico y de la estabilidad política. Aquellos que razonablemente considerarían muchas de estas expectativas como algo totalmente ajeno a la calidad, deben reconocer que algunas instituciones de "calidad inferior" son "mejores" que algunas de calidad superior.

Mientras tanto, otros observadores incluyen otros factores en su definición de calidad. Las referencias contemporáneas a la calidad a menudo citan factores tales como los empleos que obtienen los egresados. Varios participantes de la conferencia BID-UDUAL que se llevó a cabo en noviembre de 1994, consideran que la equidad es parte de su definición de calidad. Otros hablan de la pertinencia, y otros hasta defienden factores adicionales. Pero no se llega al consenso, ni siquiera entre rectores de universidades públicas. Algunos, por ejemplo, insisten en que la equidad no es un componente de la calidad. Es muy frecuente omitir factores que otros incluyen en su definición de calidad, lo cual no significa un rechazo del concepto mismo. No existe una lista de factores sobre la cual se esté de acuerdo.

Si esa lista existiera, sería ilusoria, ya que las personas tienen un concepto distinto de lo que son la equidad y la relevancia. Entonces, ¿cuál es el concepto oficial? ¿Qué se puede decir sobre el servicio a distintos grupos de la sociedad y valores que no comparten los demás? ¿Podemos incluir la promoción de sólo cosas "buenas" en la definición de calidad? ¿Lo bueno como lo identifica la mayoría, el estado o los expertos? Parece haber una vaga seguridad de que una discusión democrática a nivel nacional producirá la mejor o más objetiva definición. Pero, ¿existe una definición así? Si así fuera, ¿sería esta la que triunfaría? ¿Las mayorías siempre sostienen esa idea, y siempre tienen éxito? ¿No sería probable que se produzca una serie de compromisos políticos que ambiguamente incorporen nociones conflictivas? De alguna forma, muchos expertos en el área de la evaluación tienen fe en que se si continúa discutiendo y analizando el tema se llegará a una mayor precisión en la definición, lo cual no es probable. Si esto llegara a suceder y se oficializara una definición clara, esta sería una coerción de aquellos que no están de acuerdo con ella⁴

Aun cuando hubiera un consenso sobre qué componentes son importantes para la calidad, eso por sí mismo nos diría poco acerca de lo que hace que una universidad sea mejor. Algunos rectores hablan de un equilibrio entre los componentes, sin embargo todavía no queda claro por qué una universidad que cumple con algunos de los componentes es de mayor calidad que otra que la supera en una actividad dada, mientras que se desempeña en menor grado o no tan bien en otras. El concepto del equilibrio es especialmente inapropiado mientras más nos alejamos de las universidades nacionales individuales hacia sistemas en los que hay una abundancia de instituciones diversas y especializadas.

Frente a tales consideraciones, si se quiere defender el concepto de definición objetiva de la calidad, se debe recurrir otra vez a la CAC. Simplemente se deja de lado una gran cantidad de componentes que son subjetivos, pero también valiosos. Esto deja una perspectiva limitada de lo que es importante, a la vez que podría sacrificar una perspectiva de la calidad en términos de servir a otros. Tampoco existe un entendimiento claro y consensual de calidad académica uniforme, aunque si existen algunas tendencias convencionales.

Alternativamente, la calidad podría ser el logro de los objetivos que cada uno tiene. Pero esto podría conducir a descubrimientos sorprendentes de que algunas instituciones con calidad académica muy débil y objetivos modestos u objetables, superaran a importantes instituciones con altas ambiciones académicas. Un enfoque más razonable (tal como ocurre en el proceso de acreditación en los Estados Unidos), es utilizar una medida mínima de calidad sólo como una pieza de un mecanismo de evaluación más amplio. Más aún, si los diversos actores hacen sus propios juicios en forma independiente, entonces no sería raro que algunos pensarán que una institución con baja CAC débil es en realidad mejor.

Finalmente, cualquiera de los enfoques de la calidad considerados hasta ahora también deberían identificar cuál de los dos planes de acción básicos tomará: nivel puro de rendimiento o el del valor agregado. La mayoría de las discusiones se inclinan hacia el nivel puro (ya sea que midan productos o que recurran a medidas de insumos que supuestamente se relacionan con el producto). No admiten que una institución pequeña o instituto técnico pueda tener mayor calidad que una universidad o que una universidad pueda superar a otra con mayor CAC. Sin embargo, en las instituciones que han sido beneficiadas con insumos superiores, los productos superiores no necesariamente constituyen una contribución positiva.⁵ Cuando se señala la distinción entre niveles puros y valor agregado, y aunque después se descarte en una posterior discusión, generalmente esta

diferencia se entiende y se aprueba, y se la utiliza también en la búsqueda de indicadores de desempeño.

Este breve panorama de las diferencias fundamentales en cuanto a la definición no sugiere lo que los críticos pueden concluir. No se sugiere que no pueda haber una definición de calidad, ni tampoco que una definición deba ser considerada más válida o útil que otra. La idea es no renunciar al debate y análisis de las definiciones, sino evitar pasar por alto sus limitaciones inherentes o exagerar su significado. De hecho, la abundancia de debate y análisis es saludable, en tanto no esté ligada a la búsqueda de un concepto oficial, legislado, de lo que objetivamente es la calidad.

Más bien, las dos conclusiones principales de nuestra discusión se deben establecerse con mayor precisión. Una es la importancia de identificar cuál de las definiciones está en juego. Entre las muchas legítimas posibilidades, no existe una definición objetivamente mejor hacia la cual nos lleve un análisis racional. De hecho, es legítimo cambiar el significado de acuerdo al contexto, aunque sea arbitrario oscilar entre criterios cuando se sostiene que existe una definición objetiva de calidad (especialmente una que culmine en simples puntajes agregados), como lo hacen muchas guías para evaluar la calidad. La otra conclusión es tener cuidado con implicaciones coercitivas y otras de carácter peligroso de toda legislación que imponga una definición sin reconocer las diferentes expresiones de la calidad, las que en su gran medida no son comparables.⁶

b. Enfoques globales

Mediciones Convencionales

Esta sección identifica las herramientas cuantitativas que se emplean comúnmente en el análisis de políticas para evaluar la calidad. Dicho análisis provoca mayor ambigüedad en las áreas en las que no especifica claramente si los insumos y los procesos son parte de la calidad, o si sólo son factores que supuestamente conducen a la calidad, y tampoco se especifica qué es un indicador o un componente de la calidad.

Las mediciones cuantitativas convencionales dan una imagen abrumadoramente negativa de la calidad en las universidades de América Latina, especialmente en las públicas. También fomentan las expectativas de que la evaluación puede basarse en mediciones objetivas. Opuesta, aunque igualmente extrema, es la preferencia de algunos críticos de origen universitario de ignorar o rechazar esta información en su totalidad. Nuestra interpretación es que las mediciones reflejan problemas importantes de la calidad, ya que exageran y prueban poco, no deben constituir un todo, ni tampoco una parte insignificante de un diagnóstico de calidad.

Las mediciones. Probablemente el estudio más extenso de la eficiencia en las universidades de América Latina produce descubrimientos inquietantes sobre muchos de sus índices (Winkler 1990). Con respecto a la eficiencia interna: el uso deficiente del espacio, la baja proporción de estudiantes en relación con los profesores y personal administrativo, menores índices de avance desde la admisión hasta la graduación, altas proporciones de costos no recuperables y gastos de personal en relación a gastos basados en el desempeño y la infraestructura, una falta de planificación y administración en la universidad (por ejemplo, en el control del flujo de estudiantes y las finanzas), y una falta de ayuda gubernamental para las instituciones privadas que producen resultados iguales a costos más bajos. En la eficiencia externa: alto índice de desempleo de los egresados, así como

una participación cada vez mayor en el índice total de desempleo, menores índices de retorno, y menores índices de retorno social, comparados con otros gastos educativos y algunos no educativos.⁷

Problemas. Algunas veces dichas mediciones se manejan en forma incompleta, aún desde el punto puramente numérico. Un ejemplo de esto es ignorar los altos gastos en servicios administrados por la universidad, tales como hospitales. Otro es el uso de la proporción de profesores trabajando a tiempo completo en relación al número total de personal educativo, sin tener en cuenta el porcentaje mucho más alto de cursos impartidos por profesores de tiempo completo, en oposición a la cantidad que lo hace a tiempo parcial.

Más importante aún es que ninguna de las mediciones convencionales es sinónimo de calidad, y pocas son sustitutos confiables. La mayoría de las mediciones cuantitativas miden la eficiencia más que la calidad. Por supuesto, obtener un cierto resultado a bajo costo podría liberar recursos para obtener mayores ganancias.⁸ Pero las mediciones de eficiencia interna seguramente consideran los medios más que los fines, y las mediciones de eficiencia externa se centran en un conjunto limitado de objetivos, la mayoría de los cuales son económicos. Muchos universitarios invertirían completamente algunas mediciones, argumentando que las altas proporciones de recursos financieros, de espacio físico o de recursos educativos por estudiante, sugieren una alta calidad.

Una alternativa a dichos extremos consiste en la combinación inteligente de mediciones, especialmente para explorar si algunos productos altos corresponden a insumos altos. Probablemente la conclusión negativa más amplia que surge de los datos convencionales es que las universidades en América Latina han producido muy pocos resultados académicos y económicos tangibles, a cambio de los recursos que han recibido. Algunas veces un índice lógicamente compensa otro, si la universidad nacional es la "peor" de Chile en cuanto a proporciones de estudiantes/FTE, esto se puede explicar en cierta forma por el primer lugar que ocupa en cuanto al número de proyectos de investigación desarrollados y aprobados (Brunner y Briones 1992: II-37). En resumen, aunque las medidas cuantitativas tienen un gran potencial de que se las distorsione y abuse, también pueden utilizarse con discreción para realizar cuestionamientos y para desarrollar un complejo proceso de diagnóstico.

Pero aunque en algunos casos los números puros son perjudiciales para una evaluación justa de la calidad, no podemos suponer que la verdadera calidad excede lo que las medidas cuantitativas sugieren. Por el contrario, muchas cifras subestiman la profundidad de la crisis de la calidad. Primero, no todas las mediciones numéricas impulsan una perspectiva negativa. Un trabajo pionero que sigue a estudiantes mexicanos a través del curso de sus estudios, encuentra que estos aumentaron sus habilidades de reflexión yendo más allá del aprendizaje de datos (Martínez 1994: 10-11). Segundo, las mediciones no capturan el negativo panorama en cuanto a la falta de exámenes, las alianzas perjudiciales entre estudiantes e instructores que permiten que ambos realicen muy poco esfuerzo, el aprendizaje a base de repetición mecánica, el programa anticuado de estudios y otros males valerosamente diagnosticados por el rector de la UNAM en México hace una década, en un esfuerzo de reforma que se vio truncado por la oposición típica (Ruiz Massieu 1987). Tercero, existen medidas cuantitativas que se centran en la expansión, a menudo exagerada, del nivel de la CAC o del valor agregado. Entre los ejemplos se incluyen el número cada vez mayor de profesores de tiempo completo o con posgrado, y el número mayor de programas de posgrado.



propósito. Fueron alternativas más en el sentido de ser contrapesos políticos o recompensas regionales, o formas para evitar la centralización geográfica y la masificación institucional, etc. Ya sea mediante la fuerza de la ley que exige uniformidad en el sector público, o simplemente por la falta de innovación académica, la mayoría de las instituciones sólo imitaron las estructuras y políticas de sus predecesores nacionales, sin llegar a igualar el alto nivel de los estudiantes, la investigación y de los mejores profesionales del país en cuanto al plantel de profesores (generalmente se trata de los mejores profesionales que sólo enseñan a medio tiempo)

Han surgido otras alternativas públicas fuera del campo universitario. Sin embargo, esta distinción puede ser arbitraria, ya que lo que es un instituto técnico en un país, en otro sería una universidad. Un punto clave es que estas alternativas surgen no tanto para llenar vacíos en la CAC sino más bien para elevar la calidad en diferentes formas (según se reconoce ahora, cuando México y Colombia crean protocolos de evaluación diferenciados por sector). Por ejemplo, la calidad se define no como descubrimiento y transmisión de conocimiento sofisticado para los estudiantes académicamente más avanzados, que como aplicación del conocimiento y su transmisión a estudiantes con orientación al empleo y que provienen de familias menos favorecidas. Bien podría ser que la inclusión de instituciones tecnológicas públicas elevaría la impresión que se tiene sobre la calidad en países como Argentina. En países como México, estas instituciones probablemente presenten menos variaciones en su calidad que las universidades, sin tener los puntos máximos o mínimos de CAC que se asocian con la expansión no regulada.

Universidades privadas. Los fracasos percibidos en las universidades públicas provocaron el crecimiento de las alternativas privadas, aumentando de un 15% de la matrícula total en 1960 y casi un 40% en la actualidad (Levy 1986/1994; Balan 1993a). En la mayoría de los países se produjeron tres movimientos de crecimiento, que en gran parte fueron secuenciales: universidades católicas, seculares de tipo elitista y aquellas de absorción de la demanda. Hasta los detractores tienden ahora a aceptar que hubo ciertas ventajas similares en la calidad producida por los dos primeros movimientos. Aún cuando el tercer movimiento asume el dominio numérico, las instituciones católicas y seculares son notables excepciones a la generalización que se hace sobre la calidad abismal de las universidades latinoamericanas (por ejemplo, algunas universidades católicas en Brasil, INTEC en la República Dominicana y las universidades de los Andes y Javeriana en Colombia).

Las universidades privadas superan ampliamente a sus contrapartes públicas en la mayoría de los indicadores convencionales; esto incluye, para muchas mediciones de eficiencia, hasta las universidades privadas de absorción de la demanda. Muchas instituciones privadas también cumplen con la mayoría de sus propios objetivos, los cuales a menudo se fijan en marcado contraste con los problemas de las universidades públicas. Sus egresados obtienen un porcentaje muy desproporcionado de los mejores empleos en el sector privado y, cada vez más, en el público. Varias universidades católicas, como las principales de Chile y Perú, han conservado un status envidiable durante décadas, junto con las ya venerables líderes seculares, tales como el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM) en México, que ofrecen lo necesario para atraer a estudiantes capaces, a pesar de que sus aranceles son comparativamente más altos.

Más aún, las tendencias favorables fortalecen las ventajas de las universidades privadas. La economía política neoliberal y la creciente participación internacional contribuyen a la legitimidad y la demanda de las instituciones privadas. Algunos países, tales Costa Rica y El Salvador, están alcanzando el nivel de aquellos con grandes matrículas privadas, mientras que otros, como Argentina y Chile, recién empiezan a agregar universidades seculares elitistas a su combinación.

Muchas de las universidades más importantes están aumentando su alcance en cuanto a disciplinas de estudio, programas de posgrado, investigación, plataforma financiera, tamaño y presencia de edificios en lugares múltiples. Menos evidente, pero de vital importancia para su magnitud potencial y su efecto en la calidad promedio del sector y del sistema, es el ascenso a la respetabilidad académica de algunas instituciones de absorción de la demanda.

No obstante, las comparaciones entre instituciones privadas y públicas, a menudo exageran la calidad de las privadas. Esto sucede especialmente con las percepciones comunes, ya que con frecuencia ignoran las limitaciones de la calidad hasta en las instituciones privadas líderes.¹² Generalmente también ignoran a las instituciones que no tienen un gran nombre. Estas tendencias surgen en varios estudios de universidades privadas y públicas en México, mientras que los estudios con datos más amplios corroboran las grandes diferencias en la calidad por subsector (Kent 1993; Levy 1986).

Dejar de lado a las instituciones sin renombre es subestimar la deplorable CAC y la dudosa calidad de la mayoría de las instituciones de absorción de la demanda, incluyendo las técnicas. Brasil probablemente encabeza la lista creciente de países en donde las instituciones privadas exploran las profundidades en las que se han hundido las instituciones públicas (falta de un profesorado bien capacitado o comprometido, instalaciones deficientes, etc.). Más importante aún es que la mayoría de los países cuenta ahora con considerables subsectores que absorben la demanda, y que por lo menos rivalizan con la baja calidad pública. De hecho, es generalmente en estos subsectores en donde la matrícula privada todavía muestra un crecimiento agudo. La gran mayoría de las instituciones privadas son académicamente muy deficientes, aunque como la mayoría son pequeñas, las consecuencias para la calidad sectorial no son tan profundas. Esta baja calidad queda en claro para casi todas las mediciones de la CAC. En términos de valor agregado, algunas instituciones hacen un esfuerzo real, en tanto que otras simplemente aprovechan la enorme demanda insatisfecha de educación superior.¹³

No es raro que muchos de los quieren mantener por lo menos los niveles mínimos de calidad clamen por una reglamentación, haciendo eco de los esfuerzos que se realizaron en décadas pasadas en Brasil y Colombia (Klein y Schwartzman 1993; Lucio y Serrano 1993; 270-71). Tampoco es raro que la CAC varíe mucho más dentro de cada sector, privado y público, que dentro del promedio de los dos.

Centros extrauniversitarios de investigación. El enfoque del proyecto del BID-UDUAL sobre las universidades nos obliga a tratar superficial y rápidamente otro sector que además establece los fundamentos para las afirmaciones generales sobre la baja calidad de la educación superior en América Latina. Prácticamente, cada país tiene un número de centros de investigación que prosperan fuera de las universidades (Levy 1996). Estos centros son en su mayoría privados sin fines de lucro, o públicos (administrados por el gobierno o autónomos), en tanto que algunos se encuentran más en el sector lucrativo o tienen vinculaciones de tipo internacional. Han surgido en parte para hacer lo que las universidades no han logrado tanto en la CAC, como en servicios externos. Los centros privados a menudo producen lo mejor del país en investigación social mientras que los centros públicos lo hacen en el área de la investigación científica y tecnológica, y ambos lo hacen cada vez más para la educación de posgrado. Son muchos los aportes a la democratización política, negocios y organizaciones comunitarias sin fines de lucro.

Pero los centros como El Colegio de México o CEDES de Argentina no son substitutos adecuados para la calidad que se busca en las universidades. Sobre todo, no proporcionan educación de

pregrado Muchos también sufren limitaciones severas en relación con aspectos como los siguientes: vinculación investigación-enseñanza, capacitación de la profesión académica del futuro, investigación disciplinaria básica, amplia diversidad en personal y perspectivas, libertad académica, etc. De especial preocupación es la forma en la que se roban calidad a las universidades, o por lo menos atraen el personal, fondos, funciones y el prestigio que podrían tener de otra forma, puesto que el personal que acudió a estos centros por necesidad, cuando los militares ejercían represión sobre las universidades, ahora se quedan más por elección propia. Una cuestión clave para la política respecto a la universidad misma, es qué hacer con estos centros. Dejando de lado otras razones de política, ¿se beneficiarían las universidades si los centros fueran dejados de lado en forma definitiva, de modo tal que las universidades pudieran volver a tener el talento, recursos, funciones y prestigio, o si los centros se utilizan mucho, para que las universidades obtuvieran incentivos para reformarse y competir? ¿Qué institución podría manejar mejor qué tipo de funciones, y en qué forma se decidiría? ¿Qué tipo de cooperación se promovería entre centros y universidades respecto a la investigación, y la educación de posgrado y pregrado?¹⁴

Intrauniversidad

Centros de investigación. Algunos de los logros citados también han sido alcanzados por los centros de investigación dentro de las universidades. Estas son alternativas adicionales para las distintas facultades dentro de las universidades. Representan un esfuerzo por superar una débil tradición de investigación. Si las universidades a menudo han representado el 80 ó 90% de la investigación de su país, ese esfuerzo total generalmente representa sólo alrededor del 0.5% del PNB, comparado con los porcentajes del primer mundo que son probablemente cuatro veces mayor; otros enfatizan que las universidades de América Latina han producido poco, aun en comparación con sus gastos.

Muchos centros universitarios sobrepasan en CAC a las facultades. Los datos sobre la acreditación del personal, tiempo dedicado y productividad ilustran este punto en la UNAM de México, especialmente en el área de ciencias (UNAM 1984). Lugares como la Universidad Nacional de Colombia y la USP de Brasil también se jactan de tener institutos importantes. Por otra parte, surgen aquí muchas de las limitaciones y concesiones relacionadas con los centros independientes, especialmente el menor contacto con los estudiantes de pregrado. Asimismo, lo inadecuado de los centros universitarios como alternativas de las facultades se hace más dramático por la proliferación misma de los centros fuera de la universidad, algunas veces desprendidos directamente de los centros universitarios. En resumen, tanto los centros universitarios como los extrauniversitarios desarrollan investigación mucho más allá de lo que generalmente se encuentra en el grueso de las facultades, pero esto no significa que América Latina imite el modelo de CAC de Estados Unidos, con una amplia integración entre la investigación y la educación de posgrado y pregrado.

Programas de posgrado Consecuentemente, la CAC es débil respecto a la educación de posgrado, más débil que para la investigación. Por decirlo de otra forma, los programas de posgrado no proporcionan un eje principal de variación dentro de las universidades. Por una parte, los números totales siguen siendo pequeños, aproximadamente 150.000, comparado con casi siete millones en el nivel de licenciatura, y la cifra podría disminuir a menos de 40.000 fuera de Brasil y México. Por otra razón, el crecimiento rápido total surge no de los programas de licenciatura de alta calidad sino de la falta de ellos. Tal es el caso, por ejemplo, con el aumento que se produjo en 1971-89 en Colombia, pasando de 129 a 616 programas de posgrado (Caro 1993: 21). La mayoría de los estudiantes graduados de América Latina están en "especializaciones" que sólo agregan algo a sus

programas previos o tratan de compensar sus deficiencias para el mercado de trabajo. Aún a nivel de maestría, muchos profesores carecen de grados de doctorado, y algunas veces hasta de grados de maestría. Fuera de Brasil y México existen muy pocos programas de doctorado.

Estos problemas hacen que se ponga especial atención en las honrosas excepciones, a menudo vinculadas con el legado de los proyectos de la reforma. Los programas en el extranjero han sido muy importantes, los cuales obtuvieron también financiamiento sustancial de organismos nacionales especiales, como sucedió en Venezuela. La mejor infraestructura nacional prospera sin lugar a dudas en Brasil, gracias a la saludable combinación de fondos gubernamentales, evaluación e incentivos, así como de la participación, y por supuesto, de la producción de buenos estudiantes en programas de licenciatura en las buenas universidades. El futuro de la educación de posgrado es muy importante para el futuro de la calidad en las universidades de América Latina.¹⁵

Disciplinas Un eje de la calidad que prevalece mucho más a la fecha, se relaciona con las disciplinas de estudio. Ciertamente la medicina y las ciencias puras se limitan más cuidadosamente a los estudiantes bien preparados. Estas áreas muestran la tendencia de las universidades públicas a tener bolsones de alta CAC, aún cuando carezcan de la misma a nivel general, siendo estas las disciplinas en que las instituciones privadas rara vez participan. Los datos de Brasil muestran grandes diferencias en el ingreso futuro vinculado con el área de estudio, siendo la ingeniería la que muestra índices superiores de recuperación a nivel regional. Más allá de dichas tendencias, ciertas universidades simplemente se fortalecen en ciertos campos, lo cual es congruente con la idea de que la mayoría de las universidades de la región son en gran parte la suma de sus facultades individuales, más que instituciones coherentes con perfiles uniformes, y en ese sentido sugieren similitudes a la modalidad intrauniversitaria observada entre los programas de posgrado, más que en los de pregrado en los Estados Unidos.

Parte II: Cómo mejorar la calidad

El énfasis del diagnóstico de la Parte I sobre la combinación de los diferentes factores que influyen en la calidad, más que sólo en la mala calidad, nos conduce a iniciar la Parte II identificando las fuerzas para la mejora académica que operan hoy en día. Luego sigue la consideración de las propuestas actuales para mejorar la calidad. El análisis de las fuerzas actuales es más que un ejercicio histórico. Al encontrar resultados favorables y desfavorables de estas fuerzas, y después de formar expectativas serias de lo que se producirá a través de las propuestas de moda para mejorar la calidad, concluimos que la política que conviene actualmente debería combinar enfoques nuevos con otros antiguos que ya dieron resultados, en lugar de reemplazar en forma total los tradicionales por los nuevos.

a. Los motores actuales

La Universidad y el Estado

Una fuerza apreciada para el mejoramiento académico es la autonomía universitaria. La idea central es que las universidades, aunque falibles, saben más sobre la calidad, o por lo menos tienen una perspectiva válida sobre lo que debe constituir parte de la búsqueda de la calidad. La confianza en la universidad tiene sentido, especialmente, en donde otras fuerzas (por ejemplo, el estado, el mercado), son débiles o están más inclinadas a objetivos que no son de calidad. Esta confianza en la autonomía deja al estado en gran medida como suministrador de fondos, el Estado Benefactor o Provisor, ya sea por su buena voluntad o por la presión ejercida por estudiantes y otros actores. Como epitome de este enfoque están las estipulaciones constitucionales tanto para la autonomía como para un porcentaje garantizado del presupuesto nacional: dar a la universidad autónoma los recursos que necesite y confiar en que tratará de lograr la calidad académica.¹⁶

Una alternativa ha sido un estado más directivo. En una posición extrema, los regímenes autoritarios algunas veces han sido bastante intervencionistas, aunque rara vez hacen de la calidad académica una preocupación importante (siendo Brasil, y discutiblemente Chile, las principales excepciones recientes). Sin embargo, más a menudo, el estado no ha llegado a desempeñar su papel: una variante tradicional inspirada en el modelo europeo de relaciones universidad-estado requiere que el estado planifique, con una alta dosis de recomendaciones para todo el sistema, en relación a las estructuras, políticas y estándares correctos para producir calidad. La coordinación planificada fue una propuesta de moda en las conferencias regionales de América Latina en las décadas de la posguerra, pero la retórica excedió a la realidad.

La Reforma Académica

En contraste con la idea de establecer relaciones apropiadas entre universidad y estado y de contar con ellas para lograr la calidad académica, están los esfuerzos esporádicos por reforzar la calidad. El esfuerzo principal fue la reforma académica de la posguerra discutida anteriormente, en referencia a los considerables resultados que produjo. Este esfuerzo estuvo representado por la cooperación entre la asistencia internacional y los innovadores nacionales.

Enfoques. El esfuerzo de la reforma mostró numerosos signos característicos de la actividad filantrópica (Levy, próximo). Éstos incluyeron asociaciones entre donantes y ávidos recipientes orientados hacia el cambio; objetivos selectivos; concentración en actividades innovadoras (por ejemplo, investigación, educación de posgrado y ciencias sobre la capacitación profesional tradicional); esperanza de que los centros de excelencia ya constituidos se convertirían en modelos que influenciaran gran parte del sistema. Aunque la mayoría de estas características ya tenía precedentes (Schwartzman 1991), la reforma no los tenía en cuanto a su alcance.

Al igual que los esfuerzos de hoy en día, los de ayer surgieron de una profunda insatisfacción con el nivel de calidad que prevalecía. No obstante, un contraste importante es que la reforma era marcadamente académica en su contenido. Tenía que ver directamente con la profesionalización académica, becas, estudios de posgrado, nuevas disciplinas, introducción de las disciplinas a las profesiones, mejoramiento de los programas de estudios y pedagogía. En donde se propuso alterar las estructuras, el impulso todavía era principalmente académico, al igual que con los estudios generales y la departamentalización para lograr actividades de docencia e investigación más

amplias y más flexibles. Hasta los cambios estructurales o administrativos más amplios, financiados ampliamente por el BID, tenían fundamentos principalmente académicos: además de la creación de instituciones alternativas, incluían el refuerzo de la estabilidad y de la base de recursos para que la administración central construyera instalaciones y servicios (por ejemplo, bibliotecas, edificios, y servicios para los estudiantes), que fueran congruentes con la liberación del poder que las profesiones tradicionales tenían sobre las facultades.

¿Renacimiento o ayuda? Un renacimiento de muchas iniciativas clásicas de la reforma sería un componente deseable de la estrategia contemporánea para elevar la calidad. Consideremos el papel de la asistencia internacional, especialmente porque tanto las fundaciones como los bancos de desarrollo han mostrado un interés y actividad renovados.

La asistencia decayó precipitadamente a mediados de la década de los setenta. Entre las razones que provocaron esta caída está una convicción, controvertida aquí, de que no funcionó bien. Desafortunadamente, esta disminución coincidiría con sucesos políticos y económicos negativos en América Latina, aunque los países ricos en recursos, como Brasil, Venezuela y México, pudieron seguir construyendo por un tiempo más prolongado. Si se supone que la filantropía y otros tipos de ayuda juegan un papel especial en épocas de necesidad, su retirada fue especialmente triste. Sin embargo, si la asistencia también fluye mejor en donde hay socios ansiosos de reforma, existe una razón especial para un renacimiento hoy en día, dada la orientación de América Latina hacia el cambio en las medidas políticas y económicas en general, y en la educación superior en particular, así como en la apertura a influencias internacionales. Sin abandonar otros objetivos de la educación superior que hayan ganado prominencia, y que sirvan como modelos para el mejoramiento académico universitario, también debe aumentar la ayuda para las universidades.¹⁷

Modelos

Un principio de la reforma y de la mayoría de los otros esfuerzos por crear centros de excelencia académica es que estos centros serían modelos que estimularían mayores logros en cuanto a la calidad. Nuevamente, los resultados que se obtuvieron hasta la fecha son mixtos, no solo negativos: fueron insuficientes para elevar a niveles adecuados la calidad de las instituciones tradicionales, pero significativos en aquellas donde hubo progreso. Los ejemplos positivos son abundantes en todos los países, sectores, instituciones y unidades. Estos logros se dan gracias a la cooperación y competición activas entre las universidades.

Existe una buena razón para esperar que los modelos puedan incrementar ahora su poder como motores para el mejoramiento académico. Sobre todo, tal dinámica es fundamentalmente consistente con las tendencias de modernización tanto dentro como fuera de la educación superior. Estas incluyen énfasis en la calidad misma, competición, diferenciación de la homologación, diversas formas de privatización, e internacionalización. Muchos aspectos sobresalientes de la agenda actual de modernización de la corriente principal de las universidades públicas ya ha penetrado el sistema de educación superior en las principales universidades y centros, principalmente los privados: financiamiento no estatal, financiamiento basado en el desempeño, evaluación, acreditación, capacidad de respuesta directa y responsabilidad frente a intereses externos, administración institucional fuerte y centralizada, y eficiencia comparativa, ya sea interna o externa. Los sistemas que ya tienen líderes académicos importantes deben buscar formas realistas para aumentar la calidad y no formas de inyectarla que sean totalmente nuevas.¹⁸

b. Las Fuerzas de moda

Fundamentos

El enfoque contemporáneo predominante en cuanto a la mejor calidad rechaza marcadamente algunas fuerzas previas que podrían promover la calidad, y más bien ignora a otras. Trata de colocar a las universidades al paso en que se dan las tendencias político-económicas neoliberales (Task Force 1994, Schwartzman 1993b: 41-42). Rechaza el concepto de que la calidad surge en forma natural de la configuración que dominaba las relaciones estado-universidad, o de que crece, también en forma natural, junto con otros objetivos de la educación superior, tal como la expansión.

Sin embargo, una característica notable del enfoque de moda sobre la calidad, y un contraste sorprendente respecto al enfoque de la reforma, es lo poco que trata explícitamente la substancia académica (excepto para medirla y después recompensarla). En su lugar, se concentra directamente en las políticas administrativas y financieras (así como en la evaluación de la sustancia), confiando en que si estas se llegan a comprender, de alguna forma se logrará mejorar la calidad. En este sentido, el enfoque de moda moldea las "botellas", en lugar de fermentar el "vino".¹⁹ Aunque en otros capítulos se tratan con más detalle la gobernabilidad y el financiamiento, aquí se tratará la razón por la cual se espera que las configuraciones propuestas promuevan la calidad.

Gobierno

Para mejorar la calidad académica, se debería cambiar el papel del estado. Muchos dicen que disminuiría en términos de control, pero eso se convierte en un punto de vista discutible sobre cuán a menudo y qué tan ampliamente el estado "intervino fuertemente" en el pasado (Wolff y Albrecht 1992: 1-13; Levy 1994). Un mejor paralelo en relación a Europa reside en la combinación de menores fondos estatales y una mayor evaluación estatal de la calidad de los productos. Quizá la autonomía aumente a medida que el estado financie menos y que imponga menos políticas relacionadas directamente con la substancia académica; o quizá disminuya a medida que las universidades sean responsables, en forma más directa ante el estado y otras fuentes de recursos, por su desempeño académico.

En todo caso, y a pesar de la creencia creciente en los mercados y la competencia, las propuestas de moda no abandonan la convicción de que la calidad puede lograrse mediante la planificación, lo cual generalmente significa planes nacionales legislados y monitoreados por el estado o por un organismo central designado para tal efecto. En la conferencia BID/UDUAL de noviembre de 1994, los rectores (incluyendo los de universidades privadas) coincidieron repetidamente en la necesidad de una estrategia nacional para mejorar la calidad, principio que no perdió atractivo aún cuando la discusión mostró gran desacuerdo sobre cuál debe ser la estrategia. El documento sobre educación superior recientemente emitido por el Banco Mundial es claro al rechazar los enfoques recientes, los cuales ahora se consideran que han marginado excesivamente al estado. El financiamiento básico por medio de un proceso nacional de evaluación sugiere un cierto conjunto planificado y coherente de criterios mantenidos por el estado. De hecho, la mayoría de las propuestas de evaluación o acreditación llegar a ser bastante específicas y establecen un organismo nacional como supervisor. Una respuesta común a la baja calidad en las innumerables instituciones privadas es la regulación. Todo esto se ajusta a la tradición de tratar de legislar el bien en la práctica. Se considera que el gobierno centralizado conducirá a una mejor calidad del sistema.

Sin embargo, si la legislación anterior que fijaba una variedad de factores deseables (por ejemplo, investigación, autonomía, niveles garantizados de financiamiento) a menudo no los ha logrado, uno podría preguntarse por qué tendría que ser diferente con la calidad. Una diferencia importante en perspectiva reside entre aquellos que están convencidos de que dicha legislación por lo menos empuja en la dirección correcta y aquellos que creen que obstaculiza las oportunidades de un progreso más práctico. Más aún, si nuestro análisis de la calidad es correcto, gran parte del progreso se ha logrado fuera de los planes centrales.²¹

El tipo de mayor planificación que sería más consistente con la orientación pluralista de este estudio sería de nivel institucional. Esto sería congruente con la idea de evitar un excesivo control estandarizado a nivel nacional, introduciendo así una nueva dinámica para generar la calidad. La idea de la planificación institucional también es congruente con el concepto de que la mayor autonomía debe ir acompañada de la responsabilidad institucional.

Todo esto aumentaría el papel de la administración de la universidad. Tal como sucede en Europa (Neave y van Vught 1991: 242-44), la administración, las técnicas de negocios, la iniciativa y el liderazgo estable se hacen necesarios para las instituciones que deben competir por sus recursos. Supuestamente la calidad se incrementará a medida que los administradores, en un ambiente evaluado y competitivo, deban atacar las deficiencias. Todo esto se ajusta al énfasis general hacia los servicios públicos de mayor calidad logrados mediante una mejor administración.

Mucha de la lógica detrás del concepto de una administración más fuerte también fue parte de la reforma, aunque allí se vinculó más a la substancia académica y no a las finanzas. Los resultados incluyeron mayores capacidades físicas y de conocimientos, pero probablemente el tamaño mismo de la administración se expandió más que las capacidades, o las capacidades políticas se expandieron más que la habilidad o el compromiso de promover la calidad académica. Los programas para formar administradores como gerentes profesionales se han desarrollado muy lentamente. Más importante aún es que la administración central en las universidades públicas generalmente permanece demasiado débil en relación a las facultades, los profesores, los trabajadores y los estudiantes, sin mencionar las fuerzas externas que incluyen las profesiones y el estado. Un rector dedicado a mejorar la calidad académica a menudo carece del poder institucional para realizar un esfuerzo efectivo.

Financiamiento

El enfoque de moda se centra especialmente en el financiamiento. Critica al estado benefactor porque financia sin tener en cuenta los resultados, otorgando recursos a través de un proceso que sólo en América Latina, es "automático, inercial y no vinculado" (Brunner 1993a: 61). Peor aún al mismo tiempo que los estados otorgan recursos bajo esquemas que ignoran la calidad, también lo hacen en formas que en realidad dañan a la calidad respondiendo a las presiones políticas o numéricas. Criticando de cómo el aporte del estado había aumentado a medida que lo hizo la matrícula, los partidarios del enfoque de moda aceptan la caída del gasto por estudiante que se produjo en los años ochenta como una realidad y hasta una necesidad (mientras que sus opositores la consideran más con o una mala y reversible elección de política).

La propuesta de moda más poderosa para mejorar la calidad es el financiamiento basado en el desempeño a posteriori y evaluado (Brunner 1993b). México ha hecho avances, Chile asigna un porcentaje de sus subsidios de acuerdo con el número de estudiantes sobresalientes que atrae una

universidad, pero Argentina ilustra el poder ampliamente difundido de la resistencia y de la negociación universitaria (Todd y Gago 1990; Levy 1994; Balan 1993b: 167-69).

Sin embargo, contrario a lo que los defensores de esta propuesta creen, la evaluación puede tener consecuencias negativas para la calidad, si se la impulsa como el mecanismo básico de financiamiento. Combinado con la realidad de la disminución de los fondos estatales, podría ser un mecanismo excesivamente coercitivo, arbitrario, y hasta amenazante. Esto podría hacer más difícil instalar una cultura de la autoevaluación -lo cual es crucial para las mejoras reales y sostenidas de la calidad- y sería muy probable que inquietos participantes del proceso buscaran acciones defensivas, posiblemente engañosas.

Pero aun si se tiene tales reservas sobre esta política tan amplia, se puede considerar que varias medidas prudentes juntas pueden ofrecer formas viables para utilizar el financiamiento como una herramienta para la mejora académica. El capítulo de Schiefelbein obviamente proporciona más detalles. En Chile, estas políticas generalmente muy avanzadas reducen el apoyo automático a las universidades públicas, en favor del apoyo basado en el mérito, al cual pueden aspirar tanto las instituciones públicas como las privadas.²²

- 3 El estado elimina la presión sobre sí mismo al retractarse de su compromiso de financiar prácticamente toda la educación superior pública; una vez logrado ese objetivo, puede distribuir el subsidio anual remanente sólo según bases adaptadas moderadamente, incluyendo la confianza en la autonomía universitaria o fórmulas ponderadas de ingresos.
- 3 Esa retracción significa que una proporción mayor de ingreso debe provenir de participantes de la sociedad que estarán utilizando sus propios índices, de mercado y de otro tipo, para determinar los productos universitarios, o de la combinación de calidad académica y relevancia que se ajuste a sus perspectivas e intereses.
- 4 El estado mismo trata de fijar lo que resta o (preferentemente) parte de lo que resta de sus subsidios anuales según índices apropiados y factibles. Muchos son índices de eficiencia (aun cuando sean llamados índices de calidad). Además, las fórmulas que vinculan los fondos a simples indicadores de tamaño pueden dar como resultado una mejora sobre determinantes más arbitrarios y politizados.
- 4 El estado reasigna gran parte de su financiamiento transfiriendo subsidios anuales a fondos especiales que son dirigidos en gran parte hacia la calidad académica, dándole importancia a la CAC. Es común y totalmente apropiado juzgar en términos competitivos de acuerdo a criterios de evaluación específicos. Como lo demuestra Brasil (Klein y Schwartzman 1993), es importante expandirse en actividades tales como investigación, becas de posgrado, suplementos de sueldos, y ciencia y tecnología. Es especialmente atractivo el hecho de que esto es a menudo un financiamiento estatal descentralizado, en el sentido de que las decisiones son tomadas por muchos cuerpos, cada uno de los cuales maneja sus propios fondos.
- 3 O, tal como se vio recientemente en Bolivia y en el ámbito de la investigación en muchos países, el estado "contrata" instituciones, unidades o personas que se comprometen a trabajar en pos de ciertas reformas o niveles de desempeño, ya sea para obtener un mayor subsidio total o una asignación especial de fondos (Neave y van Vught 1991: 244-46).

Evaluación

La evaluación (o evaluación/acreditación) se ha colocado en el primer plano de la agenda de moda para mejorar la calidad. Se la puede definir, medir y recompensar, lo cual la mejorará. Lamentablemente, la evaluación a veces se presenta como la única vía para lograr la calidad. Como señala Teichler (1993: 31), en Europa: "uno se siente casi moralmente forzado a elogiar la evaluación como el medio ideal para erradicar los males de la educación superior" En su lugar, al igual que con los demás aspectos de la propuesta de moda, sería mejor respaldar gran parte de la lógica básica y buscar variantes que sean razonables, factibles y compatibles con otras fuerzas válidas para mejorar la calidad académica.

Implementación En América Latina la implementación de la evaluación es variada. Esta experiencia se asemeja a la de Europa, aunque se produjo en forma más lenta. Chile ha sido líder en la aceptación cultural del concepto básico y Brasil lo ha sido en educación de posgrado. México ha dado pasos importantes, tales como la formación de comités para la autoevaluación y para la defensa de sus presupuestos según criterios dados, en tanto que la función del rector ha sido reforzada debido al nuevo papel de búsqueda de recursos adicionales al presupuesto regular (Kent y De Vries 1994: 22); pero el alcance total de la implementación sigue siendo difusa y a menudo sucede "de manera superficial y rutinaria" para cumplir con los requerimientos impuestos externamente (Martínez 1994: 16). En la mayor parte de los países, el progreso concreto es escaso. Las propuestas de los sistemas nacionales de acreditación no han dado buenos resultados en varios países (por ejemplo, Argentina y Brasil). Todavía no existe paralelo para el nuevo enfoque buscado en la evaluación en los Estados Unidos: cuánto avanzan los estudiantes en conocimientos y habilidades.

El gran cambio para América Latina está en que el concepto de evaluación ahora es parte del diálogo; de hecho, la mayoría de los actores lo respaldan, aunque a menudo en forma imprecisa, poco convincente o contradictoria. Varias de las mejores instituciones privadas (por ejemplo, la Universidad de Los Andes en Colombia) han tratado de lograr acreditación en organismos regionales estadounidenses. Junto con algunas contrapartes públicas, podrían adoptar una modalidad en la que se considere esa acreditación según el programa. Más ampliamente difundidas a través de los países son las evaluaciones especiales para determinar qué profesores merecerían sueldos o fondos para investigación adicionales, tal como ocurre con el aumento de fondos para proyectos de investigación que lo ameriten.

Alcance. El propósito declarado de las propuestas alcanza aspectos ridículamente ambiciosos. En Colombia (Artículo 53), el propósito es que todas las instituciones logren "los más altos niveles de calidad".²³ Esto es semejante al antiguo compromiso de Brasil de que todas las universidades serían instituciones de investigación con profesores con títulos de posgrado; los resultados incluirían una proliferación de malos programas de investigación y de maestría, así como una brecha directa entre la ley y la realidad. Los esfuerzos por llevar a todas las universidades a la cima son mucho menos apropiados que aquellos que enfatizan los incentivos para el mejoramiento.

Los enfoques maximalistas también contemplan la clasificación de instituciones o programas y se inclinan hacia los organismos nacionales que establecen muchos de los criterios que deben utilizar los conjuntos de pares. Esto resulta particularmente peligroso si se cree que la calidad no es un asunto objetivo que se presta a medirse en una dimensión lineal de mayor a menor. En este sentido, Alborno (1993: 6) tiene razón respecto a que las universidades de América Latina no pueden clasificarse de acuerdo a su calidad. De hecho, los criterios tienden hacia la CAC, que

frecuentemente es más apropiada para los programas de posgrado que para los de pregrado (García n.d.), y pasan por alto el valor agregado o lo ponen ad hoc, de modo que los puntajes compuestos reflejan una combinación sin sentido o engañosa de los dos.²⁴ La autonomía, la flexibilidad, la integridad y la calidad misma pueden sufrir a medida que las instituciones tratan de alcanzar los índices fijados, y los "estándares" con frecuencia socavan la "calidad" (Kells 1992: 86, Moodie 1986: 4-5). Además, gran parte de la literatura sobre administración, incluyendo TQM, argumenta, contra lo que se denomina correctamente como conocimiento convencional, que los incentivos financieros no promueven la calidad en las buenas instituciones, sino que es más probable que dañen las relaciones y que inhiban la adopción de riesgos (Kohn 1994). Tampoco queda clara la forma en que el hecho de ocupar los últimos lugares ayude a las instituciones que están luchando por superarse.²⁵

En su lugar, el tipo de estratificación que surge de dicha evaluación es mucho más injusto y lamentable para muchísimas instituciones. Cada institución ocupa un lugar más alto o más bajo que otra. Es mucho más saludable una situación pluralista en la que los diferentes estratos emergen según las evaluaciones de los diferentes actores que operan con sus propios criterios. Tal situación evita la alternativa estereotipada de una clasificación fija basada en una operacionalización nacional de la calidad (o quizá dos, si existe una separada para el sector técnico): una falta de evaluación que deje instituciones sin responsabilidad y sin juicio por su desempeño.

Además, las propuestas más cuidadosas e inteligentes tienden a ser muy extensas y detalladas, por lo menos con respecto a la forma de evaluar la calidad, aunque rara vez sobre la forma en que la promoveran las recompensas (Orozco 1994, Cruz 1994). A primera vista, muchos de los criterios parecen razonables, pero son peligrosamente arbitrarios y potencialmente coercitivos cuando alguien decide lo que es "relevante" o lo que es un servicio para la "sociedad global". Sin embargo, hacer las definiciones más específicas las hará más restrictivas. También es probable que un proceso político democrático continuamente agregará otros criterios. La reciente legislación de Brasil sufrió más de 2,000 enmiendas (Klein y Schwartzman 1993: 32)²⁶. Una vez más, y aun cuando hubiera una "mejor" definición de la calidad y de la forma de medirla, ¿cuál es la probabilidad de que estuviera inmersa en una política oficial?

¿Quién? Los latinoamericanos generalmente conciben los sistemas públicos nacionales más como los arquitectos de la acreditación europeos que los estadounidenses. Aunque prácticamente todos enfatizan la importancia papel del autodidactismo y de la revisión por parte de pares, la orientación nacional y gubernamental podría afectarlo. Todavía no está claro cuánta calidad será necesaria para alcanzar los objetivos fijados por la institución misma.

De hecho, un temor legítimo hacia el gobierno, con sus legados de represión, politización, inestabilidad, burocracia frustrante, o indiferencia general hacia la calidad, es en buena parte lo que impulsa a muchos a abogar por cierta autonomía de un organismo nacional de acreditación con respecto al gobierno. Aún así, la mayoría tiene la convicción de que la sociedad es demasiado débil o que los organismos privados son poco confiables para seguir el ejemplo de Estados Unidos de depender de organismos de acreditación, voluntarios y sin fines de lucro. Muchos también creen que sólo el estado tiene la autoridad para imponer la evaluación en un mundo universitario inexperto y renuente, y que debe hacerlo para cumplir con su responsabilidad en virtud del interés público en la educación superior, la calidad y el desarrollo. Como lo muestra el caso de Colombia, la atención entonces se centra en la composición del organismo nacional de acreditación y de su relación con el gobierno.

Alternativas. En su consideración respecto a la evaluación, al igual que en la de su definición de calidad sobre la que se basaría la evaluación, este estudio ha hecho énfasis en los problemas y peligros. De hecho, la convicción es que el análisis erudito con frecuencia puede dar más pautas respecto a qué no hacer, que respecto a específicamente qué hacer. Donde las propensiones existentes son marcadamente hacia la acción injustificada, dicho análisis es muy importante para la política.

Pero esto no debe implicar un rechazo de la evaluación. Rechazar lo que podría ser un enfoque excesivamente entusiasta, imprudente y, en última medida, contraproducente, no es rechazar el concepto completo. Tampoco se trata de minimizar su importancia para promover la calidad. Contrario a las críticas estereotipadas que se hacen contra aquellos que se oponen a las perspectivas maximalistas y a los actores que se autodefenden y que temen al cambio, hay mucho de cierto en la crítica de moda de los bajos niveles de calidad y en las dinámicas tradicionalmente débiles que la promueven. La educación superior en América Latina necesita una infusión masiva de evaluaciones, indicadores, fórmulas medibles de eficiencia y hasta de diversos componentes y conceptos de calidad.

La mejor alternativa a una falta de evaluación de la calidad no es ni el status quo ni un sistema nacional de evaluación basado en una definición común de calidad, objetiva y que produzca puntajes compuestos o clasificaciones oficiales. La alternativa implica un sistema pluralista en el que los diferentes actores evalúan la calidad (o cualquier concepto que elijan emplear), de acuerdo con sus propias perspectivas e intereses y por medio de los criterios que desarrollen o acepten. Lo que es alta calidad para uno, no lo es necesariamente para otro. Sin embargo, como en cualquier sistema pluralista aceptable, nada impide un acuerdo considerable sobre lo que es la calidad o afirmar que cada concepto tiene igual validez. Aunque el estado central queda restringido en un sistema como este, es una cuestión de grado, y los organismos estatales retienen su derecho como poderosos actores para evaluar, de acuerdo con sus intereses y evaluaciones, como ya se observó con respecto al financiamiento especial por parte de agencias estatales.²⁷ Más aún, el estado puede jugar un papel importante en la promoción de un mercado pluralista efectivo, sobre todo estimulando la recolección y difusión de datos útiles y exactos.

En este contexto se puede considerar el concepto tan anunciado de los indicadores de desempeño. Europa pasó recientemente de su tradición de financiamiento estatal automático para las universidades, que supuestamente representa la calidad, a casi una obsesión por los indicadores de desempeño que garanticen la responsabilidad nacional y que estimulen la calidad. Sin embargo, sucede que mientras dichos indicadores han sido muy útiles para medir la eficiencia en la administración de recursos, han contribuido muy poco a evaluar la calidad académica, mucho menos aún a mejorarla. Problemas de precios altos, manejo político por encima del académico, la difusión de simples números sobre una comprensión contextual de éstos, y la incapacidad para desarrollar índices de valor agregado, han conducido al desencanto y a no continuar el esfuerzo en el área (Jongbloed y Westerheijden 1994: 47-48). No obstante, los indicadores de desempeño resultan mucho más apropiados y factibles cuando la evaluación no es tanto con respecto a estándares nacionales sino a los intereses particulares de las instituciones, especialmente en sistemas que se han diversificado institucionalmente. Aquí reside una clave sobre la forma en que la evaluación de la calidad ha sido una preocupación tan importante dentro del sistema estadounidense, precisamente en donde el alcance de una evaluación nacional oficial está casi ausente.

Aquí se adapta la práctica estadounidense de la acreditación. Va en contra de la visión de un sistema nacional, centrado en el gobierno, que define la calidad y la mide de acuerdo con criterios oficiales que culminan en clasificaciones o en los criterios de calificación que muchas instituciones no llegan a cumplir. En su lugar, se trata de un sistema manejado en forma privada en su mayor parte (con consecuencias para el financiamiento estatal), basado en la revisión por parte de pares de la forma en que una institución funciona con su propia definición de calidad o propósitos, y con sólo dificultades mínimas para el logro de la acreditación. Los indicadores de desempeño pueden utilizarse para comparar instituciones con otras similares, pero se utilizan más para comparar el desempeño real de las instituciones con el desempeño que dicen o desean tener. Ya que tales indicadores son rara vez índices inequívocos de calidad, sirven no tanto para clasificar instituciones, sino como una primera etapa dentro de un proceso continuo en el que la institución tiene una oportunidad de colocar e interpretar los indicadores en contexto para su público interesado.

La acreditación y otras evaluaciones hechas por los actores son esenciales para un sistema de mercado en el que las instituciones individuales deben comprometerse seriamente en la autoevaluación para poder competir, y en la que muchos evaluadores no oficiales toman decisiones cruciales respecto a dónde pueden obtener calidad o valor máximo como estudiantes, profesores, administradores o donantes. La producción y el flujo de información, y el diálogo complejo que produce son esenciales para las evaluaciones informadas, así como para las decisiones respecto a cómo mejorar la calidad. Europa adoptó los indicadores de desempeño en gran medida para tener fuerzas políticas nacionales para responder ante la autoridad central, como una alternativa para una dinámica de mercado más pluralista, y parece haber sufrido por tomar esa orientación (Borden y Bottrill 1994: 10). América Latina debe prestar atención a las lecciones derivadas de esta experiencia.

4.- Vino viejo en botellas nuevas

No existe una gran solución para el problema de la calidad en las universidades de América Latina. Por un lado, gran parte de lo que afecta la calidad está fuera del control de la política misma de la educación superior: el potencial superior de las universidades está gravemente limitado por el número y calidad de los egresados de las escuelas secundarias. Además, la calidad no representa un solo problema, sino muchos, dependiendo de las diversas situaciones y objetivos, tal como la calidad no es una sola cosa, sino muchas. Más aún, su complejidad se ha incrementado mucho a medida que la educación superior se ha diversificado y a medida que los esfuerzos previos por mejorar la calidad han producido resultados que difieren en gran medida según el país, el sector, la institución y la unidad intrauniversitaria.

Las ideas de moda no deben ser descartadas sólo porque padecen de problemas que generalmente caracterizan a las grandes soluciones de su tiempo, pero tampoco llegan a escapar de esos problemas. Además de las ambigüedades, contradicciones, peligros y concesiones ya identificados, otras dificultades indudablemente se revelarían con el tiempo. Sobre todo, las ideas sufren un reclamo excesivo.

También subestiman el valor de esfuerzos previos. La política anterior puede ser criticada por buscar con frecuencia otros objetivos, en lugar de la calidad académica, pero cuando trató de lograr dicha calidad, generalmente obtuvo resultados importantes. Hoy en día, casi nunca se hace

esta observación; sin embargo es difícil oponerse a la misma. Estos resultados deben proporcionar precedentes, modelos, ideas y estímulo para revitalizar los esfuerzos.

El atractivo de las ideas de moda reside en parte en su promesa superficial de lograr la calidad fácilmente (académica y económicamente, aunque no políticamente): Olvidémonos de tratar de resolver los problemas con la parte académica más substancial o de financiar iniciativas nuevas importantes; en su lugar, reconstruyamos políticas y estructuras circundantes, especialmente financieras, y correrá el buen vino. Sin embargo, una revisión de la reforma, el último gran esfuerzo a nivel regional para elevar la calidad, encuentra que pocas de sus ideas académicas son verdaderamente disputadas. ¿Acaso sus propuestas más controvertidas, tales como estudios generales y departamentalización, aún merecen un lugar en la agenda de la calidad? ¿Es que la agenda no tiene errores fatales si no incluye ideas tales como mayor cantidad de becas para estudios de doctorado y para el desarrollo de los académicos? ¿Acaso no está debilitada en tanto las fuentes de financiamiento nacionales e internacionales continúen utilizando en sentido negativo las palabras "universidad" y "desarrollo universitario", o en tanto continúen tomando como rehén a la asistencia financiera a la reforma académica para poder solucionar la recuperación de costos?²⁸

Si se las considera en forma prudente, las ideas de moda tienen sentido, de hecho son reformas cruciales para incrementar las oportunidades de mejorar la calidad. Algunas, como la de reservar algunos fondos nacionales para asignación discrecional, implican decisiones macropolíticas; otras, como el mayor financiamiento privado para investigación contratada, han surgido en su mayoría fuera de un gran plan nacional. Las ideas de moda, llevadas a la práctica con demasiada vehemencia, probablemente afectarían las alternativas prudentes y la calidad misma. Sólo pueden ser parte del rompecabezas.²⁹ Deben unirse a los esfuerzos renovados que se relacionan directamente con la sustancia de la calidad y que ya tienen una historia en el proceso de mejora. Un desafío para quienes elaboran las políticas, al igual que para los académicos, consiste en reflexionar sobre la forma de integrar nuevas fuerzas con aquellas que ya probaron haber mejorado la calidad. Afortunadamente, las dos parecen ser compatibles. Surgen algunas contradicciones directas entre ellas, pero existen muchos elementos que se consideran básicamente comunes.

NOTAS

- ¹ Además, uno puede tratar de separar las definiciones superpuestas de aseguramiento de la calidad, evaluación y control de calidad, que tienen que ver respectivamente con informar, cumplir objetivos y realizar cambios (Kells 1992: 17-18).
- ² Sin embargo, Chile tomó un camino diferente, observando que un debate sobre una definición sería una pérdida de tiempo y no resolvería las profundas diferencias (Brunner 1993a: 105-106).
- ³ Queda claro que muchas instituciones privadas carecen de casi todas las características que convencionalmente se relacionan con lo que es una universidad. Sin embargo, queda menos claro la forma en que se promueve la calidad a través del uso limitado de rótulos o definiciones (que Estados Unidos ha evitado en gran medida en la política oficial). Muchas instituciones públicas (y privadas) identificadas como universidades, también carecen de esas características.
- ⁴ Es muy contradictoria la forma en que simultáneamente algunos articulan y enfatizan la importancia de los valores, y también argumentan que la calidad puede ser definida con objetividad. La deducción lógica es que sus valores son los correctos. El punto aquí no es si sus valores son correctos o equivocados, o si son o no considerados apropiadamente como parte de la calidad, sino que no existe acuerdo sobre la forma para juzgar esto.
- ⁵ Asimismo, el enfoque de nivel puro a menudo se combina con una perspectiva de la calidad como algo singular y objetivo, en tanto que el enfoque de valor agregado se combina más fácilmente con una perspectiva de que los individuos o las instituciones pueden ser buenos de muchas formas.
- ⁶ Mi enfoque para definir la calidad está reñido con las iniciativas de la política tradicional, incluyendo las de América Latina, pero es congruente con lo que descubre la literatura erudita: las definiciones deben determinarse en forma interpretativa y contextual, deben ser multidimensionales y vinculadas a los objetivos de la institución, mientras que debe haber una gran reserva respecto a las evaluaciones jerárquicas comparativas o a las consecuencias financieras (Goedegebuure et al.: 340-44).
- ⁷ Se cubre un terreno muy similar con el insumo común, el proceso, el esquema del resultado para recolectar datos sobre la calidad. En el resumen de Brunner (1992), los insumos incluyen radios entre estudiantes y profesores, y gasto por estudiante, selectividad en la admisión, formación y acreditación de profesores, así como compensación, recursos dedicados a la infraestructura e inversión de capital, bibliotecas y equipos, servicios al estudiante y repetición académica; tal como sugieren los últimos dos puntos, algunos de éstos podrían reclasificarse como proceso o resultado. El proceso incluye administración, estructura y comunicación. Los productos son la adaptación a los estándares en la enseñanza, la investigación y los servicios.
- ⁸ Asimismo, medir la eficiencia ayuda a determinar el valor agregado, pero para tomar un ejemplo importante, la tasa de retorno es una medida dudosa al grado de que la contratación refleja los prejuicios acerca de las instituciones. Los economistas con frecuencia descartan la calidad como un concepto no económico, a diferencia de la eficiencia y la efectividad, ya que tiene definiciones variables de acuerdo con el usuario. Aunque este artículo sí considera la calidad como un concepto educativo, está de acuerdo en que no es algo que se pueda medir. Ver Windham 1988.

⁹ Consideremos el estudio de Winkler (1990), destacado aquí por su excelencia como apoyo empírico para una perspectiva común en el Banco Mundial y otros organismos. Su resumen ejecutivo se centra casi exclusivamente en el desempeño deficiente, hasta que en un párrafo se observan algunas historias exitosas. Pero éstas tienen que ver con innovaciones, en su mayoría respecto a costos, que no son académicos u otros productos verdaderos. Gran parte de la perspectiva de Winkler resulta lógicamente de su mayor atención a la eficiencia y a la equidad, más que a la calidad, pero existe una superposición entre la eficiencia o la calidad, y nada de esto se puede medir en su totalidad sin identificar los resultados amplios de las universidades.

¹⁰ Si los valores de uno lo permitieran, una de las vías más potentes para proteger la calidad promedio sería desacelerar, detener o revertir el crecimiento en la matrícula. El Banco Mundial y otras fuentes prefieren enfatizar la selección cuidadosa de los estudiantes (Ransom, Khoo, Selvaratnam 1993: 24), pero hay poca evidencia que sugiera que se estén seleccionando a candidatos débiles (aunque los mejores sistemas podrían buscar la calidad a través de mejores formas de agrupar a los estudiantes). Sin embargo, la evidencia no sugiere una fuerte relación inversa entre el rápido crecimiento en cifras y en calidad. La ventaja de Brasil sobre muchas de las universidades públicas de la región, así como la estabilidad de la calidad de Chile en la década de los ochenta (Brunner y Briones 1992: II-16), son sólo dos ejemplos dignos de mencionar, yuxtapuestos a la caída en la calidad percibida en la región en general.

¹¹ También introduce una nota de reserva en referencias cada vez mayores en el BID y otras fuentes que comparan en forma negativa la educación de América Latina con la del Este de Asia y que exhortan a la primera a emular a la última (Birdsall y Foster 1994). La idea merece una consideración seria, pero los resultados superiores de Asia en la educación provienen del crecimiento económico y de la estabilidad política, a menudo acompañada de represión, así como de políticas apropiadas de educación. Por otra parte, la política de educación superior en la India ha desafiado directamente a la agenda de moda y ha sido más paralela a la política de América Latina; por ejemplo, el financiamiento se ha dado de acuerdo con la matrícula en lugar de con el desempeño institucional, y ha habido una recuperación limitada de costos, etc.

¹² Además de las cuestiones sobre el valor normativo de lo que buscan las instituciones privadas (por ejemplo, un nicho monetario dentro del status quo), o la forma en que lo buscan (por ejemplo, mediante la jerarquía), existen limitaciones empíricas. La mayoría de las principales universidades privadas asumen pocas funciones, y generalmente pasan por alto las más costosas que están vinculadas con la CAC (por ejemplo, la investigación científica). La mayoría tienen porcentajes muy bajos de profesores de tiempo completo, con frecuencia utilizando a medio tiempo a profesores a quienes se les paga por tiempo completo en universidades públicas, lo que nos hace pensar en el significado de los índices estándar de eficiencia. Más aún, la mayoría de los índices comunes de eficiencia externa o calidad (por ejemplo, salario en el mercado de trabajo, opiniones de los empleadores, acceso a las principales escuelas de posgrado de los Estados Unidos), no dicen poco sobre el valor agregado.

¹³ Aunque ese aumento sugiere que estas instituciones son por lo menos lo suficientemente buenas en los ojos de muchos consumidores, sus elecciones no son buenas: el acceso a instituciones públicas mediocres o la terminación de los estudios.

¹⁴ Ciertamente pertinente para la discusión de las universidades, es la creación de nuevas universidades sobre cierta base establecida de centros, como la nueva universidad jesuita en Chile y la Academia de Humanismo Cristiano, o con la Torcuato Di Tella en Argentina. En tanto que el

punto central es la educación de pregrado en campos comercializables, este es otro aporte donde el sector privado ya ha hecho una contribución importante. El desarrollo podría ser más significativo para la alta CAC donde se pone más atención en el talento investigativo de los centros.

¹⁵ La educación de posgrado debería lograr los más altos niveles de CAC y proporcionar el estímulo necesario para la calidad en la investigación y en la educación de primer nivel. Más aún, ahora es el momento de insistir en políticas que promueven la calidad, antes de que la masificación deteriore ese propósito. Independientemente de lo difícil que es lograr la calidad hoy en día, sería mucho más difícil reformar un sistema grande posteriormente, como se observa en el primer nivel. Los países que ya producen un buen número de buenos egresados de programas de primer nivel, sin importar los niveles promedio de esos programas, deben extender ahora responsablemente los programas de posgrado que ofrecen.

¹⁶ Por todas las objeciones válidas a este enfoque, es alarmante que se le dé tan poco apoyo explícito. Esto se debe en parte al enfoque de moda y en parte a que hasta los rectores universitarios (incluyendo los de las instituciones privadas), a menudo hablan acerca de la forma en que se esfuerzan por cumplir los objetivos establecidos por el gobierno, por la sociedad y por el interés público. Especialmente cuando se trata de calidad académica, debe haber más seguridad de que las universidades individuales deberán decidir en forma autónoma la forma de definirla y lograrla. Aún cuando actúen en gran parte para otros, estas decisiones serían tomadas por ellos, y en forma pluralista, las diferentes universidades podrían servir a distintas definiciones e intereses.

¹⁷ Las universidades públicas en países como Argentina y México están mucho más abiertas a la participación internacional, de lo que lo estaban durante el periodo pico de asistencia financiera. Muchas universidades privadas están tratando ahora de incrementar la extensión de su CAC, para lo cual la ayuda financiera ha sido especialmente apropiada. En tanto los donantes sigan estando dentro de los objetivos no universitarios (por ejemplo, centros de investigación, consejos de ciencia y tecnología, institutos de administración, programas de capacitación separados), por lo menos deben hacerlo con vistas a encontrar formas que ayuden a la universidad en lugar de dañarla. Ford ha estado utilizando sus relativamente limitados recursos en gran parte para ayudar a construir una base de profesionales y becas en la educación superior en América Latina.

¹⁸ Observar el potencial de los modelos no es descartar los problemas de las instituciones más importantes, no es igualar su desempeño con la norma fuera del núcleo universitario público, ni promover la mera copia.

¹⁹ Ver por ejemplo, como un buen informe del Banco Mundial (Wolff y Albrecht 1992) se concentra en asuntos como las finanzas (especialmente la recuperación de costos), incentivos y sectores, más que en asuntos como la profesionalización académica o departamentalización. Por supuesto, existen muchos esfuerzos directos para mejorar la calidad académica, incluyendo muchos que caen fuera de la rúbrica de los grandes planes nacionales, pero no capturan el importante papel que alguna vez cumplieron.

²⁰ Otra propuesta sería robar a las universidades su autoridad común para otorgar grados que autoricen a los sustentantes a practicar su profesión. Los exámenes aplicados por el estado o las profesiones se convertirían en nuevos puntos de filtración para la calidad adecuada, y discutiblemente impondrían presión sobre las universidades para que mejoraran sus programas.

²¹ Quizá la calidad se logre mejor a través de mecanismos descentralizados, pluralistas, que a través de una planificación centralizada, visiblemente coordinada y directa, con objetivos y criterios explícitos (Levy 1990). Las claves para el primer enfoque son la autonomía y administración institucional, la libertad académica, las asociaciones y normas profesionales, la emulación y adaptación, la competencia y el ajuste mutuo y la responsabilidad frente a una variedad de intereses externos sociales, económicos y políticos. De igual forma, parece extraño que los analistas que critican vigorosamente los sistemas estatistas, algunas veces busquen mejorar la calidad sólo a través de políticas públicas explícitas dirigidas hacia la calidad. Por ejemplo, cuando Wolff y Albrecht (1992: 1-14) buscaron el "mejoramiento de la calidad de las instituciones privadas" no encontraron "ninguna", excepto cuando se lanza una acreditación específica o una reforma nacional.

²² Se puede comparar esto con la educación pública primaria y secundaria en los Estados Unidos. La idea de moda también es mejorar la calidad a través de financiamiento basado en el desempeño evaluado pero la idea se enfrenta con muchos problemas; no obstante, allí vemos la forma en que muchas de las alternativas de modernización sugeridas aquí no son viables, ya que el estado tiene total responsabilidad por el subsidio básico.

²³ Se ha escrito que "estar en contra de la superación académica es defender la mediocridad" (Ornelas 1989: 2). De hecho, hay buenas razones para defender la mediocridad cuando la realidad es peor y especialmente cuando la mediocridad se refiere a la CAC en universidades que funcionan bien en términos de los demás criterios válidos y/o en el valor agregado. Siendo realistas, el desarrollo en América Latina y la competitividad internacional requieren excelencia en algunas instituciones y por lo menos buen nivel en muchas. Discutiblemente, muchas aplicaciones supuestamente objetivas de CAC, no sólo no serían adecuadas, sino que serían hasta perjudiciales para el logro de diversos tipos de aceptable nivel académico.

²⁴ Las diferencias de calidad entre las instituciones, que conllevan tanta inquietud normativa, son mucho más ofensivas y perjudiciales cuando se evalúan como estratificación en una sola dimensión deseada. En forma similar, la competencia que tan desesperadamente carecen y necesitan las universidades en América Latina no debe ser competencia en una sola dimensión, en que, por definición, sólo unos cuantos podrán llegar a la cima. En su lugar, las universidades tendrían que ser capaces de competir unas con otras para llegar a ser buenas en algunas cosas que otras no logran.

²⁵ Una respuesta es más financiamiento estatal, pero es difícil reconciliar eso con el fundamento básico de fondos otorgados por el alto desempeño o con una preocupación por la calidad en las instituciones de nivel medio.

²⁶ ¿La acreditación debe ser llevado a cabo por la institución o por el programa? La naturaleza de las universidades de América Latina, basadas en el concepto de facultades y profesiones, hace que el énfasis en el programa sea más factible. Pero ello conlleva riesgos de reforzar tendencias centrífugas que, tal como lo recalcó la reforma, bloquea el progreso hacia la centralización y mejora académica.

²⁷ El estado puede hasta proscribir ciertas actividades, y seguramente se rehusará a financiar otras si las juzga intrascendentes o si considera que se realizan con bajos niveles de calidad, aunque cuando no financia fuertemente a las instituciones privadas, debería resistir la tentación hacia la regulación estricta. Dichas funciones dentro de un sistema pluralista son muy diferentes de la

búsqueda central de una evaluación estandarizada que culmine en puntajes acumulativos para las instituciones individuales.

²⁸ Así, el financiamiento internacional para las actividades de educación superior ha tenido que llegar a través de categorías tales como "ciencia y tecnología", "agricultura", "administración y "desarrollo del sector privado".

²⁹ A pesar de que el mundo mira hacia la universidad norteamericana, especialmente respecto a las ideas de moda. Estados Unidos no tiene un método dominante que lo conduzca hacia la calidad, ciertamente no de financiamiento básico fundamentado en un proceso central de evaluación. Muchos dogmas de la Reforma de América Latina de hecho eran integrales a la forma en que los Estados Unidos trata de lograr la calidad.

Referencias Bibliográficas

- Albornoz, Orlando. 1993. *Education and Society in Latin America*. Oxford: Pergamon.
- Balán, Jorge. 1993a. "Conferencia: La universidad privada en América Latina". In *GRADE*, de. 131-47.
- Balán, Jorge. 1993b. "Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992". In Courard. *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*.: 131-84.
- Birdsall, Nancy and Rebecca Foster. 1994. "Lessons from the East". *Hemisfile* 5, no. 4: 6-7.
- Borden, Victor M.H. and Karen Bottrill. 1994. "Performance Indicators: History, Definitions, and Methods". In Víctor M.H.
- Borden and Trudy Banta, eds. *Using Performance Indicators to Guide Strategic Decision Making*. San Francisco: Jossey Bass. 5-22
- Brunner, José Joaquín. 1992. *Evaluación de la Calidad académica en perspectiva internacional comparada*. FLACSO/Chile working paper. May.
- Brunner, José Joaquín. 1993a. Conferencia: *Financiamiento y evaluación como ejes de la articulación entre universidades y estado*, and *Conversatorio*. In *GRADE*, de.: 59-84, 105-116 passim.
- Brunner, José Joaquín. 1993b. "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato". In Courard, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*.: 45-86.
- Brunner, José Joaquín and Guillermo Briones. 1992. "Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform". In Wolff and Albrecht, *Higher Educational Reform in Chile, Brazil and Venezuela* eds.: II 1-44.
- Brunner, José Joaquín, Hernán Courard, Cristian Cox. 1992. *Estado, mercado y conocimiento Políticas y resultados en la educación superior chilena 1960-1990*. Santiago: Foro de la Educación Superior.
- Caro, Blanca Lilia. 1993. *Autonomía y calidad: Ejes de la reforma de la educación superior en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes and IEPRI, Universidad Nacional.
- Courard, Hernán. 1993. *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Santiago: FLACSO.
- Cruz, Victor. 1994. *Evaluación y acreditación de programas de posgrado: Guía de autoevaluación*. Cali: Universidad Iberoamericana de Posgrado, 2d edition.

- García, José María. n.d. *Criterios para el diseño de un sistema institucional de indicadores de la calidad del posgrado*. México City: Mimeo.
- Goedegebuure, et al. "International Perspectives", in Goedegebuure et al., de. GRADE. De. 1993 "Educación superior en América Latina: políticas comparadas". Lima: GRADE.
- Jongbloed, Ben W.A. and Don Westerheijden. "Performance Indicators and Quality Assessment in European Higher Education". In Victor M.H. Borden and Trudy Banta, eds. *Using Performance Indicators to Guide Strategic Decision Making*. San Francisco: Jossey Bass: 37-50.
- Kells, Herbert. 1992. *Self-Regulation in Higher Education*. London: Jessica Kingsley.
- Kent, Rollin. 1993 "El desarrollo de políticas en educación superior en México 1960 a 1990". In Courard, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. 341-96.
- Kent, Rollin and Wietse De Vries. 1994. "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México". *Universidad Futura* 5, 15.
- Klein, Lucia and Simon Schwartzman. 1993. "Higher Education Policies in Brazil: 1970-90". *Higher Education* 25: 21-34.
- Kohn, Alfie. 1994. "¿Por qué no funcionan los programas de incentivos?". *Universidad Futura* 5, 61-66.
- Levy, Daniel. 1980 *University and Government in Mexico*. New York: Praeger. (Translation, Universidad... México City: Fondo de Cultura Económica, 1987.)
- Levy, Daniel. 1986/1994. *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago. (Translation and update, Educación... México City: UNAM-CESU/PORRUA/FLACSO.)
- Levy, Daniel. 1990. "El gobierno de los sistemas de educación superior: Alternativas a la coordinación central". In Cristian Cox, de. *Formas de gobierno en la educación superior*. Santiago: FLACSO: 269-97.
- Levy, Daniel. 1994. "México: Towards State Supervision?". In Guy Neave and Frans van Vught, eds. *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*. Oxford: Pergamon: 241-63.
- Levy, Daniel. 1996. *Building the Third Sector: Latin America's Private Research and Nonprofit Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Levy, Daniel. Forthcoming. *To Export Progress: U.S. Assistance to Latin American Universities*. In progress.

- Lorey, David. 1993. *The University System and Economic Development in México Since 1929*. Stanford: Stanford University.
- Lucio, Ricardo and Mariana Serrano. 1993. "La educación superior en Colombia: Políticas estatales". In Courard, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. 251-84.
- Martinez, Felipe. 1994. *La calidad de la educación superior mexicana y su evaluación*. Paper given at conference on Cycles and Trends in Mexican University Education, México City, August 4-5.
- Moodie, Graeme. 1986. "Fit for What?" In Moodie, ed., *Standards and Criteria in Higher Education*. Guilford. SRHE & NFER-Nelson. 1-8.
- Neave, Guy. 1988. "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988" *European Journal of Education* 23, no. 1/2 7-23.
- Neave, Guy and Frans van Vught. 1991. "Conclusion" In Neave and van Vught, eds. *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon. 239-56.
- Ornelas, Carlos, 1989 "Introducción" In Manuel Barquín and Carlos Ornelas, eds. *Superación académica*. México City: UNAM. 1-16.
- Orozco Luis Enrique. 1994. *Acreditación institucional y calidad de la educación superior en Colombia*. Mimeo.
- Pallados, Juan Carlos, Juan Prawda, and Eduardo Vélez. 1994. "Primary School Quality in México". *Comparative Education Review* 38, no. 2: 167-80.
- Ransom, Angela, Siew-Mun Khoo, Viswanathan Selvaratnam. 1993. *Improving Higher Education in Developing Countries*. Washington, D.C.: Economic Development Institute/World Bank.
- Ruiz Massieu, Mario. 1987. *El cambio en la universidad*. México: UNAM.
- Schwartzman, Simon. 1991. *A Space for Science: The Development of the Scientific Community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University.
- Schwartzman, Simon. 1993a. "El caso brasileño". In Vessuri, ed., *La evaluación académica*, vol II: 29-36.
- Schwartzman, Simon. 1993b. "Políticas de educación superior en América Latina". In Courard *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. 21-44.
- Task Force on Higher Education. 1994. "Higher Education Amid the Political-Economic Change of the 1990s". *LASA Forum* 25, no. 1: 3.15.

- Teichler, Ulrich. 1993. "Beneficios y peligros de la evaluación". In Vessuri, *La evaluación académica*, vol. I. 28-46.
- Todd, Luis Eugenio and Gago, Antonio. 1990. *Visión de la universidad mexicana*. México City: SEP.
- UNAM (Dirección General de Asuntos del Personal Académico). De 1984. *Diagnóstico del personal académico de la UNAM*. México City: UNAM.
- Van Vught, Frans. 1993. "Evaluación de la calidad de la educación superior". In Vessuri, *La evaluación académica*, vol. II. 65-89.
- Verspoor, Adriaan. 1993. "Improvement and Innovation in Higher Education". In Ransom, Khoo, and Selvaratnam, *Improving Higher Education in Developing Countries*: 57-64.
- Vessuri, Hebe. De. 1993. *La evaluación académica*. Paris: UNESCO, 2 volumes.
- Windham, Douglas. 1988. "Effectiveness Indicators in the Economic Analysis of Educational Activities". *International Journal of Educational Research* 12, no. 6: 575-666.
- Winkler, Donald. 1990. *Higher Educational in Latin America: Issues of Efficiency and Equity*, Washington, D.C.: World Bank Discussion Paper 77.
- Wolff, Laurence and Douglas Albrecht. Eds 1992a. *Higher Educational Reform in Chile, Brazil and Venezuela*. Washington, C.D.: World Bank.
- Wolff, Laurence and Douglas Albrecht. Eds 1992b. "Overview". In Wolff and Albrecht, eds. *Higher Educational Reform in Chile, Brazil and Venezuela*: 1-16.
- World Bank (Latin America Caribbean Regional Office). 1985. *Perú: Higher Education Subsector*. Washington, D.C.: Mimeo.

Resumen de la Discusión

Salvador Malo
Samuel Morley

El problema de la calidad de las universidades se abordó como una cuestión crítica para comprender la dinámica de la educación superior de la región y las determinantes de la evolución de las instituciones educativas latinoamericanas.

Daniel Levy presentó un análisis panorámico sobre la calidad de las instituciones de educación superior latinoamericanas, indicó las diversas tesis y apreciaciones alrededor de este tema, en particular respecto de las universidades públicas; y enfatizó la importancia de reconocer que la calidad es una cuestión que varía en género y grado, y que como parte de las políticas de reforma de los sistemas de educación actuales pueden operarse diversos mecanismos y fórmulas de evaluación para identificarla y promoverla.

Al respecto, los rectores sostuvieron que el tema de la calidad era esencial en la discusión sobre las universidades latinoamericanas y, pese a las dificultades que su definición plantea, asumieron que es un tópico de la política educativa que debe ser discutido para decidir cómo y de qué manera las instituciones pueden definir sus niveles de calidad, y cómo en consecuencia deben orientar sus actividades para promoverla, mejorarla o consolidarla.

Levy destacó que “una analogía común sostiene que la calidad es similar a la belleza: aunque no podemos definirla con facilidad, compartimos un entendimiento común de que existe y cuando la vemos, la reconocemos. La analogía debe alertarnos sobre un peligro: los juicios sobre la belleza son variables, se basan en criterios diversos, coloreados por la moda, subjetivos y perjudiciales. Esto se convierte en un problema especial cuando creemos que nuestros juicios constituyen evaluaciones objetivas de un fenómeno singular”.

Gago, a partir de su experiencia en procesos de evaluación institucional, sostuvo que se debe ser más contundente y definitivo respecto de si la calidad es medible. Afirmó que desde su visión del problema, la calidad sí es susceptible de ser evaluada y sí se pueden establecer amplios parámetros para comparar quién está haciendo lo adecuado y quién no, y contar con bases claras para la toma de decisiones.

Estas apreciaciones introductorias dieron los elementos de discusión que vertebraron el análisis posterior del Seminario. No se perdió de vista que la calidad es un rasgo difícil de apreciar en las instituciones de educación superior, que es necesario tener gran cautela en el modo de definirla, en el proceso e instrumentos para identificarla, y finalmente, en los juicios que se obtienen de las estructuras, procesos, programas, actores y resultados de las instituciones de educación superior.

Para Levy, la calidad se tiende a definir en términos comunes a través de la llamada *calidad académica convencional* (CAC), que se establece a través de patrones formalizados y manejados con cierta uniformidad como, por ejemplo, las credenciales del personal académico o el número de artículos publicados en revistas de reconocido prestigio. Tal visión de la calidad muestra la inclinación de ciertos grupos de profesionales de la educación superior a circunscribir la calidad a estos parámetros, reduciendo con ello una visión que debe ir más allá de parámetros o indicadores estandarizados.

Levy insistió en la necesidad e importancia de no renunciar al análisis y debate de las definiciones de calidad, de evidenciar las limitaciones inherentes de las definiciones convencionales, y de no exagerar el significado de la calidad. Afirmó que desde su óptica no existe una definición objetiva que lleve hacia un análisis racional y que es válido modificar el significado y los criterios según el contexto del que se trate. Pasó de ahí a esbozar una interesante tesis, al sugerir que es necesario reconocer los diferentes significados de la calidad, algunos de los cuales no se pueden comparar.

Algunos de los rectores, entre ellos Flavio Fava y Guillermo Páramo, frente a las dificultades del tema y reconociendo la importancia de determinar la calidad de las instituciones de educación superior latinoamericanas, manejaron la propuesta de integrar un grupo de referencia de universidades latinoamericanas que diese parámetros objetivos para determinar qué es la calidad, cómo se muestra y cómo se consigue.

Frente a los planteamientos expuestos por Levy, Antonio Gago reconoció que había elementos atractivos pero rechazó de manera clara y abierta la ambigüedad expuesta por Levy sobre si la calidad es medible o no. Así, Gago propuso una definición de la calidad de la educación superior con base en cuatro ejes que la articulan: la eficacia, que se refiere al logro de los objetivos, la eficiencia, que hace alusión a el uso óptimo de los recursos, la pertinencia, que se refiere a la congruencia entre objetivos y políticas con las demandas sociales, culturales y económicas; y la trascendencia, que se refiere a la repercusión de los actos de las universidades en otros contextos y a largo plazo. Puntualizó: “Puede haber otros enfoques, pero si a la luz de estos cuatro aspectos se construyen indicadores y se fijan niveles y marcos de referencia, podríamos orientar el quehacer de muchas de las instituciones educativas de la región”.

Los rectores aceptaron el argumento de que la calidad debe medirse para conocer de manera objetiva la magnitud de los esfuerzos que hacen las instituciones de educación superior latinoamericanas, pero agregaron que la calidad debe identificarse de manera particular como la relación que se da entre las acciones y el logro de las misiones institucionales.

Ciertamente Levy generó un marco crítico para el entendimiento de la calidad en la educación superior, no obstante transmitió al mismo tiempo una cierta dosis de escepticismo y vaguedad en torno a ella. Al centrarse en el tema de la calidad de las universidades latinoamericanas, agregó que se ha popularizado una imagen negativa de estas instituciones en particular de las universidades públicas, que deriva fundamentalmente del manejo de “medidas convencionales” de la calidad, muchas de ellas asociadas a la eficiencia interna y externa de las instituciones.

Por ejemplo, en cuanto a la eficiencia interna a menudo se cita “la utilización deficiente del espacio, las bajas proporciones de estudiantes en relación con el profesorado y el personal administrativo, los todavía bajos índices de admisión y el lento avance hasta la graduación, las altas proporciones de costos perdidos y de gastos en personal en relación con gastos basados en el desempeño y la infraestructura disponible, la falta de planeación y la pobre administración de las universidades, y la falta de ayuda gubernamental para las instituciones privadas que producen resultados iguales a costos más bajos”; y en cuanto a la eficiencia externa las mediciones muestran un elevado índice de desempleo de egresados, así como un porcentaje mayor en el desempleo total índices bajos de rendimiento, comparados con otros gastos educativos y no educativos.

Lo anterior, señaló Levy, produce una imagen negativa de las instituciones de educación superior latinoamericanas, porque se tiene la idea de que a cambio de los recursos que se les han otorgado, éstas han producido poco académicamente.

Ante lo expuesto, Jaime Lavados planteó interrogantes importantes sobre la dificultad de uniformar criterios técnicos de evaluación cuando se comparan cosas que no son muy visibles. A este punto asoció cuestionamientos sobre el problema de la calidad en las estructuras de mercado que hoy viven las sociedades latinoamericanas, el problema de mostrarla objetivamente y la relación que ello tiene con el tema de la solvencia, es decir de la responsabilidad pública que las instituciones de educación superior están obligadas a adoptar.

Entre otros puntos destacados por el rector Lavados se pueden citar los siguientes: ¿cómo se mide la calidad con el parámetro de lo social en una estructura de mercado? y ¿cómo se hace para que la calidad tenga una muestra pública? El rector Lavados insistió en estos factores al referir que las universidades latinoamericanas sufrieron una considerable fractura en los años ochenta y principios de la década de los noventa como resultado de la implantación de una nueva política económica.

Afirmó que a través de propaganda y “marketing” algunas universidades de Latinoamérica muestran una calidad inexistente al público, que desvirtúa la información de la calidad real de las universidades.

Lavados subrayó que se tiene que poner atención en los aspectos que tienen que ver con la información pública, con la acreditación, y con la manera en que el público pueda conocer las calidades diferenciales reales.

Otra de los puntos discutidos por Levy se refirió a los enfoques empleados para identificar la calidad. Mencionó que uno de los más ampliamente empleados es el de la *Medición Convencional de la Calidad*, en donde se utilizan herramientas cuantitativas para evaluar la calidad, aunque en dicha medición no se especifica claramente cuáles son los atributos que forman parte de la calidad o son indicadores de la misma:

“Las medidas se manejan en forma incompleta, incluso desde el mero punto de vista de los números. Un ejemplo es ignorar los altos gastos en servicios manejados por la universidad, tales como los hospitales. Otro, es el uso de proporciones de profesorado de tiempo completo/total sin medir el porcentaje mucho más alto de cursos impartidos por profesores de tiempo completo, en oposición a los que imparten los profesores de medio tiempo”.

Otro de los enfoques que se citó es el de las *Evaluaciones Alternativas*, que plantea la búsqueda de objetivos diversos seleccionados o asignados que pueden mostrar mayores logros en la medición de calidad, especialmente para las definiciones que involucran servicio externo.

De acuerdo con el especialista “las evaluaciones razonables de la calidad deben considerar trueques entre objetivos y la CAC que propone un significado más definible pero marcadamente limitado, que difícilmente representa una base sólida para juzgar programas, instituciones o sistemas”.

Sobre el punto, José Sarukhán aseveró que además de diversos criterios como la flexibilidad y severidad que deban aplicarse con base en el cumplimiento de objetivos, la evaluación requiere de varios mecanismos y parámetros individuales.

Rollin Kent, por su parte, expresó que el análisis de la calidad en las instituciones de educación superior no debe verse sólo desde una perspectiva técnica, debe revisarse en su dimensión histórica, así como en las múltiples conexiones que esta cuestión tiene cuando se relaciona la institución de educación superior con el gobierno y con la sociedad.

El Seminario dio lugar a la exposición de puntos de acuerdo entre los rectores de las universidades participantes. En primer lugar, es de destacar que un acuerdo general se cifró en aceptar que la calidad es un tema de particular importancia en las universidades latinoamericanas, especialmente, en el contexto de las estructuras socioeconómicas en que se desenvuelven los países latinoamericanos: conocer la calidad de sus acciones y resultados es vital para reorientar su rumbo.

Sobresalió la preocupación de los rectores en lograr que las instituciones lleven a cabo esfuerzos para establecer criterios que identifiquen su calidad, tomando siempre como punto de partida los objetivos que las instituciones se planteen. En este aspecto algunos de los participantes demandaron apoyo de organismos internacionales para trabajar en esta dirección. Aceptaron, en términos generales, que la calidad no se resuelve a través de contar con un indicador o sistema de indicadores, ya que en virtud de su variada expresión las instituciones deben contar con elementos diferenciados de información sobre su calidad, provenientes de fuentes y mecanismos diversos.

Levy llegó a la conclusión de que no existe una gran solución para resolver el problema de la calidad en las universidades de Latinoamérica; un alto porcentaje de lo que afecta a la calidad se halla fuera del control de la política de educación superior. Por ello propuso que tanto los sistemas actuales de educación superior, como las instituciones mismas deben balancear las tendencias de moda -que buscan la calidad incidiendo en la estructura y operación administrativas de las instituciones-, con las tendencias del pasado que centraron su atención en la búsqueda de la calidad mediante el desarrollo y apoyo de programas y actividades de corte puramente académicos.

Jorge Brovetto reiteró que además de la calidad, por su importancia y significado, no deben perderse de vista y diferenciarse los valores de excelencia, equidad y pertinencia.

De acuerdo con los postulados presentados por Levy para mejorar la calidad, a los viejos enfoques que ponían énfasis en la calidad académica deben unirse los nuevos enfoques que consideran que es en la administración de los recursos, especialmente los financieros, en donde se encuentra la solución para elevar la calidad de las universidades de América Latina. "La política que conviene actualmente debe combinar enfoques nuevos con "viejos, pero buenos", en lugar de reemplazar los tradicionales con los nuevos".

Del análisis que realizaron los rectores nuevamente volvió a destacarse el problema de la heterogeneidad de la educación superior latinoamericana con implicaciones sin lugar a dudas claras y decisivas en la determinación de su calidad.

Las preocupaciones demostradas por estos últimos se vincularon con uno de los puntos expresados por Nancy Birdsall, quien planteó que uno de los problemas que encaran las universidades de la región es el de la información que ellas generan. Al juzgar éste un tópico clave, Birdsall argumentó que la sociedad debe recibir información de las instituciones de educación superior, y

que este aspecto se asocia necesariamente con los procesos de acreditación y evaluación de las mismas.

Si bien en el contexto del análisis de la calidad de la educación superior latinoamericana, el tema de la acreditación no se abordó directamente, sí se hicieron algunos señalamientos al respecto por parte de los participantes. En voz del rector Jaime Lavados se expresó que la inexistencia de mecanismos de acreditación en los sistemas de educación superior latinoamericanos puede producir distorsiones y efectos negativos.

A lo largo de la discusión sostenida sobre el tema y tomando como punto de partida la diversidad y heterogeneidad de las instituciones de educación superior latinoamericanas, los rectores insistieron en la necesidad de realizar esfuerzos importantes para que se conozcan de manera objetiva y real las calidades diferenciales de las instituciones. Admitieron, en este sentido, que ello demanda sistemas de información de las universidades para comunicar públicamente la calidad de sus actividades.

TESTIMONIOS

Antonio Gago

- 3 El tema es muy difícil en sí mismo por la naturaleza del asunto, es complejo hablar de la calidad de distintas instituciones de educación como son las que se involucraron en este tema para América Latina. Uno de los problemas es la diversidad de calidad, de propósitos, de intenciones y de misiones para las instituciones. Es complejo definir la calidad de la educación superior, es un esfuerzo que demanda mucho cuidado para no dejar resquicios con afirmaciones como que no es posible medir la calidad o no es posible cuantificar la calidad. Es bueno tener la llamada de atención sobre la simplificación de las cosas, pero hay que ser más contundentes, más definitivos en cuanto a que la calidad sí es mensurable, evaluable y que se pueden establecer al menos grandes estándares o parámetros para comparar quien está haciendo bien las cosas y quien no y a partir de ahí, tomar decisiones.
- 3 La buena calidad de la educación superior gira en torno a cuatro ejes o cuatro categorías de análisis que son muy familiares. El primer eje es el de la eficacia, entendiendo por eficacia el logro de los objetivos, cualesquiera que estos sean. Hay distintas maneras de alcanzar esos propósitos, pero, en la medida en que para alcanzarlos se haga un uso óptimo de los recursos, habrá eficiencia. La eficiencia, luego, aunque elemental tiene que ser incluida en el concepto de calidad. También para definir la calidad de un programa de una institución es necesario ser pertinentes. La pertinencia es la medida en que esos propósitos, los objetivos de una institución, son congruentes con las políticas, con las directrices, con las demandas que en su entorno la sociedad establece. Finalmente, otro eje sería el de la trascendencia o la medida en que lo que se hace en las instituciones de educación superior tiene repercusión en otros ámbitos y a largo plazo.
- 1 Si bajo estos aspectos se construyen estándares e indicadores, y se fijan niveles y marcos de referencia, se podría orientar el quehacer de muchas instituciones educativas, pero el problema de la educación superior latinoamericana va más allá de lo que se logre en sus instituciones, es decir, hay todavía muchas más instituciones con carencias, con actitudes que no están en el contexto de lo que aquí se ha analizado.

Jorge Brovetto.

- 6 Al analizar la educación superior se suele hablar de calidad y excelencia, sin embargo, existen otros valores, por lo menos podrían revisarse dos más, el de la pertinencia y el de la equidad. Sin embargo, entre estos valores de excelencia, de pertinencia y de equidad, se produce en la universidad un conflicto de valores. Al desarrollar la excelencia, muchas veces se choca con otros valores y se hace necesario buscar equilibrio entre ellos.
- 4 Si se hace un equilibrio entre esas tres cosas, y se pudiera medir esa área, entonces se tendría una medida de la calidad de una institución universitaria para una determinada región, en un determinado momento histórico.
- 4 Es al Banco Interamericano de Desarrollo al que le interesa seguir apoyando a las universidades, pero éstas tienen que decir qué es lo que quieren y hacia dónde van, depende de que esa evaluación sea correcta y honesta; y depende también de cómo es el financiamiento para

la universidad latinoamericana, ésta requiere financiamiento para el desarrollo si se consideran todas sus externalidades, todas estas a las que se ha hecho referencia y se considera otra más, es verdad que la universidad es parte del sistema educativo por lo tanto con un sistema de vasos comunicantes. Es imposible que exista una excelente universidad en un sistema educativo deprimido y es absolutamente imposible que exista una universidad de más nivel en un sistema educativo elevado, por lo tanto es falaz pensar que se pueden separar el sistema educativo entre ciclo básico y educación superior o universidad, todo forma parte de un mismo sistema.

Guillermo Páramo

- 3 El concepto de calidad con toda su vaguedad se puede unir al concepto de universidad con toda su vaguedad, esta definición por instanciación es especialmente útil cuando nos referimos a calidad, porque incluso su nombre parece evocarla, requiere una idea complementaria de paradigma, si algo debe tener calidad es con respecto de un paradigma, no en el sentido de Khun, en el sentido quizás más antiguo, de Platón pudiera ser un ejemplo que se suministra y que con claridad sugiere lo que se quiere decir, y aún cuando no sea satisfecho para ninguna institución en particular, si se pueden encontrar aproximaciones a ese paradigma mostrando un conjunto de instituciones que parecen representarlo.
- 3 La calidad puede ser medida únicamente en algunos aspectos, no en general, pero a la luz de un paradigma si es posible hacerla medible en algunos aspectos. Si se quiere hacer algo por la educación superior en América Latina, debe seleccionarse un grupo de universidades, no con criterios fastidiosos y excluyentes sino a la luz de una primera aproximación que sirva para evaluar las universidades de la región, y proponer un paradigma, si no cualquier institución utilizará ese nombre y los nombres, como el dinero que maneja el Banco Interamericano de Desarrollo, se devalúan y creo que en América Latina, el nombre universidad corre el grave riesgo de devaluarse.
- 3 La universidad debe estar permanentemente volviendo sobre eso que significa calidad, de la misma manera que debe estar reflexionando sobre lo que significa universidad.

Román Mayorga

- 3 Hay que definir la calidad de una manera precisa, no es que necesariamente se va a inventar aquí, es un tema muy serio porque si se hace de eso la gran prioridad o una de las grandes prioridades, se debe saber exactamente de qué se está hablando. Para finalizar, la calidad tiene que definirse en términos de conocimiento y también de resultados que se producen con ese conocimiento. Una universidad de calidad es aquella donde los estudiantes aprenden lo que tienen que aprender, donde los egresados pueden producir en forma socialmente útil y crecer en esa producción a lo largo de su vida, donde se absorben, generan, transmiten, difunden los conocimientos que el país necesita para resolver sus problemas y para satisfacer sus necesidades de todo orden que para todo eso se necesita conocimiento. Calidad tiene una universidad que contribuye a definir un proyecto de nación.

Mario Ojeda.

- 3 Es muy importante la cuestión de la calidad porque muy pronto nuestras instituciones van a quedar expuestas a las normas internacionales. Sin embargo, definir la calidad académica es una tarea muy difícil.
- 3 Aunque creo que hay un gran trecho por recorrer es importante que vayamos pensando en unos criterios, en unos indicadores, que yo llamaría de desempeño de las instituciones para asignarles recursos extraordinarios.

Abelardo Villegas

- 3 Quisiera expresar la idea de que la calidad de las universidades también puede determinarse históricamente. En América Latina las universidades han sido de calidad cuando han resuelto ciertos problemas que están en el ambiente.

Juan de Dios Vial

- 3 Parece que es difícil hacer estimaciones sobre la calidad global de una institución salvo caso muy extremo, por supuesto, lo razonable es pensar que cada universidad tiene múltiples tareas, que esas tareas deben ser formuladas, y conocidas por lo menos dentro de la universidad en forma explícita y frente a cada una de estas tareas en un momento dado se puede formular un juicio de cómo se está haciendo o cómo no se está haciendo entonces no hay un juicio global sino parcial.
- 3 La pertinencia tiene que ser apreciada desde el interior del trabajo universitario teniendo fe en la gente, en los investigadores, hombres y mujeres que normalmente no van a escoger como tema de trabajo si es que pueden, si es que encuentran manera de hacerlo, cosas que no sean pertinentes a su medio social o van a tender más bien a cargarse de ese lado que a trabajar en una forma enteramente aislada como los fanáticos.

Luis Garita

- 3 La calidad académica se puede analizar en dos niveles: uno, el de la búsqueda de un concepto estructurado, medible, y completo; otro convertirlo también en un instrumento susceptible de medición, de aplicación y con efectos prácticos y útiles para corregir el trabajo que se está haciendo, para comparar y consolidar los esfuerzos en ciertas áreas. En ese sentido, los aportes han sido muy útiles, la búsqueda de la excelencia, de la pertinencia y de la equidad, el papel de la transmisión y de la formación en el conocimiento, que es susceptible también de observarse en la medida en que el graduado actúe y se pueda evaluar esa acción.

Flavio Fava

- 3 Me preocupa el que se considere que la educación comprende un bloque único, y que no debe segmentarse en pos de hacer prioridades de inversión.

Rollin Kent

- 3 Debe analizarse el tema de la calidad diferenciada en las universidades latinoamericanas y al mismo tiempo analizar la falta de acciones gubernamentales para poner en marcha estos sistemas de evaluación de la calidad y empezar a fijar ciertas normas para un problema que no es nada más técnico sino que es parte de un movimiento histórico.
- 3 El asunto de la calidad es parte de un movimiento internacional de preocupación por la calidad de las instituciones de la sociedad, no solamente las públicas, las productivas también, este movimiento de calidad un poco es moda, tiene que ver con la creciente importancia del saber y del conocimiento, y por lo tanto con la educación superior.

Jaime Lavados

- 3 La calidad presenta el problema de cómo medirse, desde el punto de vista social en la estructura del mercado. El problema consiste en lo siguiente: si al mismo tiempo de la generalidad que tiene el sistema y de que su financiamiento es muy variable, uno se da cuenta de la importancia que tiene no tanto la calidad real, sino el modo como se muestra. Hay que tener calidad real, el tema central es que cuando existe esta necesidad de concursos, de visión pública respecto a lo que hace una universidad aparece un factor que no está en ninguna parte y hay efectos de propaganda y de “marketing” en el mundo universitario, cuando entra al mercado es inevitable.

**EL FUTURO
DE LA EDUCACION SUPERIOR
EN AMERICA LATINA**

Conclusiones, Acuerdos y Recomendaciones

Nancy Birdsall

La educación superior en América Latina bien puede estar en una encrucijada. En las discusiones ustedes han puesto, naturalmente, el énfasis en los grandes retos a los que se enfrentan como rectores de universidades; por ejemplo: cómo impulsar la calidad cuando los recursos disminuyen. Yo quiero transmitirles indicios de la perspectiva que tenemos que seguir nosotros, como personal del Banco Interamericano de Desarrollo, en torno a esos mismos asuntos.

El desafío que se presenta, ante los funcionarios del Banco, es cómo trabajar con quienes reciben de él recursos, con el fin de cuidar que los fondos públicos se utilicen de la manera más adecuada para el desarrollo de sus países —esto es cierto, no sólo en el caso de la educación superior, sino en general.

Con esto en mente, permítaseme analizar la educación superior, primero desde la perspectiva del economista; después, como observador externo; y, en última instancia, lo que a mi juicio deberá ser el punto de vista de un funcionario del BID, con la incorporación de las realidades económicas y de la perspectiva regional.

Primero, el punto de vista del economista. Los economistas se ocupan de los beneficios del financiamiento público de la educación superior frente a sus costos y de la efectividad contra el costo de ese financiamiento. Éste no es un punto de vista necesaria o exclusivamente en torno a la diferencia entre destinar los recursos a las escuelas primarias o a la educación superior. Ésta es una controversia falsa. Sabemos que la educación superior es absolutamente esencial para construir una nación y para asegurar su desarrollo científico y tecnológico. Sabemos que las universidades —un componente fundamental de la educación superior— deben desempeñar un papel de liderazgo como instituciones centrales de la sociedad en cualquier parte del mundo, incluida América Latina. Sabemos, asimismo, que las universidades pueden ser una fuente de beneficios sociales, no sólo mediante la educación, sino por los servicios que prestan a las comunidades. Y sabemos que el liderazgo intelectual tiene que venir de las universidades. En otras palabras, sabemos que los beneficios del gasto público en educación superior son potencialmente altos en relación a los costos, debido en parte a algunas de sus importantes externalidades positivas; es decir, las retribuciones sociales de la educación superior son potencialmente altas.

En resumen, al comparar costos con beneficios potenciales tiene sentido para los economistas apoyar el fortalecimiento de la educación superior en América Latina y asegurar que se pueda dar de manera continua su financiamiento con fondos públicos.

¿Cuál es la cuestión entonces? La cuestión, en la visión del economista, es cómo concentrar los fondos públicos de la forma más adecuada en la educación superior para maximizar sus beneficios. Los economistas plantean utilizar el financiamiento público en bienes públicos, es decir, en actividades que tienen rendimientos sociales más altos que los beneficios privados. Invertir en esas actividades en las que el sector privado no invertiría lo suficiente porque no puede aprovechar las ganancias en un nivel que compensen su gasto.

Ahora bien, las universidades comprenden diversas actividades, por ejemplo: la formación profesional y de posgrado, investigación, administración de hospitales, sin embargo, existen diferencias en el carácter de bien público que tienen esas actividades. La investigación básica tiene retribuciones sociales altas comparadas con las privadas. Asimismo el liderazgo político que ejerce la universidad en los gobiernos locales y en el desarrollo comunitario conlleva beneficios sociales altos, así como en la capacitación a cargo de los profesionistas de la universidad en áreas como las de salud pública y de tecnología agrícola. En la formación de graduados y posgraduados seguramente existen diferencias en los beneficios sociales, dependiendo de las áreas de trabajo. Así, por ejemplo, la formación de recursos humanos en áreas científicas y de ingeniería en América Latina probablemente genera beneficios sociales más altos que los privados; los mejores científicos que desarrollan una carrera académica no obtienen para sí los beneficios de su formación en términos de un salario alto. En cambio, lo opuesto podría decirse de la formación de abogados.

Así, tiene coherencia para el sector público concentrar el financiamiento de la universidad en ciertas áreas: investigación básica, algunas actividades políticas y de desarrollo social, y en la formación de científicos. En contraste, los recursos públicos pueden generar beneficios sociales bajos en actividades en donde los beneficios privados son altos, tal es el caso de la formación de graduados, en particular en las áreas de administración, derecho e ingeniería, ya que éstas son áreas en las que los graduados pueden recibir salarios altos que no podrían obtener si carecieran de formación universitaria, de tal suerte que obtienen para sí mismos los beneficios de la educación. Por supuesto, es importante señalar que no ocurre lo mismo en el caso de todos los graduados. De manera que, si se es rector de una universidad, probablemente no se perciba tanto dinero como si se llegara a ser director de una empresa industrial. Por ello, la administración pública es probablemente un área en la cual las personas no obtienen todos los beneficios de su educación.

El problema costo-beneficio (las universidades presentan conjuntos integrados de actividades con costos y beneficios sociales y privados distintos), desde el punto de vista del economista, tiende a enfatizar: (a) La importancia de los beneficios sociales que las universidades pueden producir y (b) la posibilidad de que algunos de sus costos puedan ser financiados privadamente. Por ejemplo, sería posible para las universidades emprender algunas actividades privadas que coexistan con la investigación, con el fin de obtener la mayor parte de su costo del sector privado. Ésta es la razón por la cual los economistas insisten en el cobro de colegiaturas —a pesar de que reconocen que algunos estudiantes no tienen los recursos económicos para cubrirlas, por lo que, para atender esta problemática, recomiendan préstamos y becas entre otros mecanismos.

Los economistas también están interesados en la relación costo-efectividad, es decir en asegurar que el dinero público sea bien empleado —por ejemplo: una vez que se adopta la decisión de financiar la investigación médica, o de formar biólogos, los laboratorios deben estar adecuadamente equipados con el menor costo posible y los profesores deben tener grupos que no sean demasiado pequeños como para desperdiciar talentos, etc. La relación costo-efectividad es relevante para asegurar el gran potencial que representa que amplios beneficios sociales de la educación superior se realicen a un costo razonable para quienes pagan impuestos y para la sociedad en general.

Existen “palabras clave” que encierran lecciones para el sector público acerca de cómo puede financiar la educación superior en términos de una relación costo-efectividad. Estas palabras son: competencia, información e incentivos.

a) La competencia. El estado, el sector público, deben y pueden financiar ciertas actividades, pero, en lo posible, ello debe hacerse en un ambiente competitivo. El estado debería buscar formas para financiar la investigación básica tanto en las universidades públicas como en las privadas, puesto que es un bien público. En la competencia por fondos públicos debería darse un uso más eficiente de los fondos, así como un mayor énfasis sobre la calidad y los resultados. De manera similar, el estado puede y debe patrocinar préstamos para estudiantes de pregrado —en instituciones públicas como privadas— con el fin de asegurar un acceso equitativo y competitivo a todos los aspirantes con talento.

b) La información. Los consumidores de los servicios educativos necesitan información sobre la calidad de los servicios que están comprando. El sector público tiene la legítima obligación de informar sistemáticamente a los consumidores acerca de la calidad y de los resultados de las instituciones públicas y privadas, incluyendo a las privadas mediocres. Pues, es necesario señalar que aun los consumidores informados pueden elegir escuelas de bajo costo y baja calidad si éstas proveen más costo-efectividad que alto costo-alta calidad. El consumidor que no puede acceder a una universidad pública de calidad elevada, tal vez piense que es mejor gastar una pequeña cantidad y obtener algo de una universidad privada mediocre. La preocupación del economista y la preocupación de los rectores presentes radica en el hecho de que posiblemente el consumidor esté desperdiciando su dinero. Entonces, el papel del sector público es darles información para así dar también la libertad de elección. Así, las discusiones que aquí se han dado sobre acreditación y evaluación son esenciales para la función pública de proporcionar información a los consumidores.

c) Incentivos. Ustedes también ya han discutido este punto. Si el sector público va a destinar recursos financieros a las universidades públicas y privadas, necesita encontrar la forma apropiada de hacerlo dentro de un marco de incentivos, considerando el concepto como de estándares de desempeño. Hace algunos años ciertos gobiernos del este asiático dieron créditos bajos al sector industrial, política muy criticada por cierto, sin embargo, la polémica fue evitada construyendo los préstamos con condiciones: “solamente obtendrían el crédito quienes lograran las metas de exportación, en caso contrario no tendrían el crédito”. Éste constituyó un incentivo. En forma similar un gobierno latinoamericano podría decir a las universidades: “si recaudan dinero del sector privado, de una empresa local o de colegiaturas reales, les otorgaremos recursos para aplicarlos en lo que deseen”. Si las universidades públicas encuentran caminos para reducir sus costos, su acceso a recursos públicos debería estar garantizado. Deberían, así, tener la capacidad para utilizar el dinero que ahorran.

En términos generales se podría decir que la presupuestación prospectiva de los gobiernos hacia las universidades, sobre la base de reglas predeterminadas, podría establecer incentivos de eficiencia, así como incentivos para las universidades con el objeto de que éstas consigan fuentes alternativas de recursos privados.

La información y la competencia son parte de la fórmula que ayudaría a mejorar la administración de las universidades, aspecto que en este Seminario se ha discutido plenamente. Con incentivos apropiados, habría mayor celeridad y urgencia para lograrlo.

Permítanme abordar el tema desde el segundo punto de vista, como observador externo de la región latinoamericana.

Aquí se ha discutido sobre la equidad y la calidad, dos características ideales de los sistemas universitarios. Hablaré, en primer término acerca de la equidad. La distribución del ingreso es un problema serio en la

mayoría de los países de América Latina, la región tiene las peores cifras del mundo en esta materia, las causas y las consecuencias de la desigualdad en la distribución del ingreso están profundamente enraizadas y se remontan a muchas décadas. En algunos países las condiciones étnicas y raciales agudizan el problema de las diferencias.

En este contexto tenemos que pensar que el sistema de educación superior en América Latina está implantado en un sistema más amplio que es profundamente desigual. No podemos pretender que el sistema de educación superior se encuentra aislado; de hecho, es parte de una gran estructura social y política que históricamente ha sido desigual (injusta). Visto de esta forma, y aunque existen diferencias entre los países, la mayoría de los estudiantes que acceden a la educación superior pública gratuita en América Latina son privilegiados. Sin embargo, en América Latina, el estudiante promedio que llega a la universidad no se siente privilegiado, piensa que tiene el derecho porque la sociedad le ha dicho que merece una educación gratuita, aunque la realidad es que se trata de personas privilegiadas. Debería decirseles, desde el primer día que acceden a la universidad: “tu educación le está costando a los contribuyentes —trabajadores, campesinos, profesionales, padres de familia— cinco o seis mil dólares al año. De manera que eres privilegiado y tienes una responsabilidad frente a la sociedad para retribuirle su apoyo. Así que tienes una responsabilidad si tu familia o tú están en condiciones de contribuir a tu educación”.

El hecho de que las universidades y las escuelas privadas sean mediocres es un síntoma del profundo problema de la desigualdad. Es frecuente que, finalmente, sean los estudiantes provenientes de familias de escasos recursos, de la clase trabajadora, quienes tienen que pagar por una educación mediocre en las universidades privadas. El problema de la desigualdad en una sociedad, vista como un todo, se refleja de manera natural en un acceso desigual a los subsidios públicos para la educación superior. Este plano de inequidad constituye un enorme desafío en América Latina para lograr un acceso equitativo a la educación superior.

El problema de la calidad de las universidades también está inmerso en un terreno más amplio, incluso en las universidades más prestigiadas, algunas de las cuales están representadas por ustedes, y que suponen una alta calidad no es muy claro, ya que debido a los gastos que enfrentan no llegan a ser lo que podrían ser. Ustedes representan a la “crema y nata” de sus sistemas de educación superior, pero aun sus instituciones pueden resultar muy caras, en relación con el dinero público que reciben (esto es verdad, incluso para las universidades privadas de alta calidad representadas aquí, que de hecho son apoyadas con fondos públicos). Fuera de las universidades de mayor prestigio de cada país la calidad disminuye rápidamente.

Por supuesto, ustedes son parte de un sistema más amplio que los construye a través de la legislación laboral, o por la incertidumbre que representa la variación en los presupuestos de un año hacia otro; por los consejos de educación, por el estado y por el gobierno central, entre otros factores, en los que no existe o no se utiliza un marco de competencia, información e incentivos para fomentar la calidad.

Esta es la visión desalentadora del escenario latinoamericano. Pero ahora permítanme ofrecer la visión optimista. En América Latina se ha dado una ola de reformas económicas, simbolizada mediante la palabra “apertura”. Existe un reconocimiento renovado de la necesidad de ser competitivos en una economía global y, en consecuencia, de garantizar que las políticas macroeconómicas, particularmente la disciplina fiscal, apoyen abiertamente los mercados competitivos. Ahora está comenzando una segunda etapa de reformas en América Latina, por ejemplo, la creación e impulso de instituciones que apoyan una economía de mercado: buena educación y sistemas de salud; supervisión bancaria, etc. El sistema universitario será parte de esta

segunda etapa de reformas. Si la región tiene éxito en esta reforma institucional básica, las universidades deberán ser parte, la educación superior deberá necesariamente participar. Aunque queda en duda si la educación superior podrá jugar un papel de líder o solamente será arrastrada por la oleada más grande del cambio

Finalmente, todo esto me lleva a plantearles la perspectiva de un miembro del personal del BID y del papel que esta institución tiene. La función del Banco debe apoyar a los gobiernos y al sector público de la región a definir y operar la mejor política pública posible para la educación superior en su sentido total. En lo que las universidades estén interesadas, queremos apoyarlas para que sean líderes del cambio.

Nuestro reto es encontrar la manera de proporcionar apoyo financiero —necesariamente limitado en relación con las necesidades totales—, en forma tal que contribuya a la modernización y el cambio. Esto demanda reconocer que el sector público no puede pagar toda la cuenta. Ustedes ya han reconocido en sus discusiones que cualquier incremento de los recursos públicos para la educación debe destinarse a la educación básica y secundaria, a fin de incrementar el universo de estudiantes que serán seleccionados para la educación superior. De otra manera la educación superior seguirá trabajando con un pequeño segmento de la sociedad de América Latina.

Pero, ¿cómo puede el Banco Interamericano de Desarrollo apoyar la reforma de la educación superior en un contexto de recursos públicos limitados? Numerosas ideas han surgido a lo largo de las discusiones del Seminario. Podemos apoyar, o más bien, los gobiernos pueden apoyar con nuestro respaldo, programas de crédito y becas que incrementen el universo de estudiantes talentosos que mejoren las condiciones de acceso a la educación de estudiantes de escasos recursos. Podemos apoyar nuevos enfoques para la educación superior, que se vinculen con las comunidades que se encuentran fuera de las ciudades capitales, y modelos no-universitarios de educación secundaria y capacitación que promuevan una gran competencia. Asimismo, podemos apoyar los esfuerzos que ustedes están realizando para desarrollar sistemas de evaluación y acreditación. A través de los gobiernos podemos subsidiar la investigación que se realiza en universidades públicas y privadas, con su alto potencial y sus altos beneficios sociales. Podemos financiar la mejora de los sistemas administrativos y de gestión; subsidiar la calidad de los miembros de la academia universitaria, particularmente en las universidades privadas en las que la administración y la academia tienden a ser menos calificadas.

Para concluir permítanme regresar al punto de partida. Desde la perspectiva del Banco Interamericano de Desarrollo estamos interesados en la política pública sobre la forma de invertir los fondos públicos. Desde luego, se trata de una perspectiva distinta a la de los señores rectores. Sin embargo, veo muchos elementos que coinciden con los puntos que aquí se han expuesto.

Sus discusiones a lo largo de este Seminario han generado numerosas ideas. Trataremos de mantener vínculos con ustedes para profundizar en sus ideas y para lograr su colaboración en los esfuerzos que tenemos que realizar para apoyar el sistema universitario de excelencia que la región necesita y merece.

El futuro de la educación superior en América Latina

José Sarukhán

A riesgo de repetir lo que ya se ha dicho aquí, considero necesario hacer hincapié en la gestación, los objetivos y el propósito de este seminario ya que están íntimamente ligados con su desarrollo y con las conclusiones que apuntan al futuro de la educación superior de nuestros países

Así entonces, como consecuencia de una rica discusión -dada en el marco de las pláticas que sostuvimos con el Banco Interamericano de Desarrollo a raíz del proyecto de apoyo que por intermediación del gobierno mexicano presentara la Universidad Nacional Autónoma de México- surge la acertada idea de llevar a cabo este Seminario. El intercambio de ideas, de visiones y hasta de posibilidades entre el presidente Iglesias, la vicepresidente Birdsall y nosotros, que empezó con aspectos particulares de mi universidad, inevitablemente derivó en consideraciones más amplias sobre la universidad en términos genéricos y, en particular, sobre la universidad latinoamericana.

El interés del Banco por reunir elementos para afinar sus políticas, sus criterios y sus puntos de vista en relación con los apoyos que tradicionalmente ha brindado a la educación superior en América Latina, nos hizo concluir que sería del mayor interés el llevar a cabo una reunión que permitiera adentrarnos conjuntamente en la realidad de la universidad latinoamericana. Con este propósito, pareció adecuado que fuera la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) -la asociación más antigua de instituciones de educación superior en nuestro subcontinente- la que, en colaboración con el BID, organizara la reunión.

Se pensó entonces que sería muy útil reunir a un selecto grupo de rectores que realizara un análisis abierto, honesto y franco del estado de nuestras universidades y del futuro que deseamos para ellas y para nuestros países. Además, nos pareció importante tener una visión amplia de la educación superior, sin restricciones y sin desviaciones, en la cual estuvieran representadas tanto universidades públicas como privadas, tanto de gran tamaño como pequeñas y, desde luego, con una distribución geográfica en el subcontinente latinoamericano que diera cuenta de nuestras similitudes y de nuestras diferencias.

Es muy importante que el Banco Interamericano de Desarrollo tenga una noción muy clara de lo que ocurre -y de lo que sería deseable que ocurriera- en la educación superior latinoamericana. Su influencia y su apoyo son definitivos en tanto significan, en algunos casos, la realización o la cancelación de proyectos que son de trascendencia para el avance y para la modernización de nuestros sistemas de educación superior. A nadie mejor que al Banco le es claro lo que representa, en un momento dado, el costo de oportunidad.

En este breve repaso, preámbulo para exponer algunos puntos de vista en relación con el futuro, me parece necesario hacer explícita la apertura del Banco, su disposición a ser coadyuvante y promotor del cambio, de escucharnos y de entender nuestras realidades, nuestras necesidades y nuestras aspiraciones.

El eje de la discusión

El tema de la educación superior en América Latina es de tal magnitud e intervienen en él tantas variables que, para abordarlo sin perdernos en un mar de reflexiones, es necesario buscar un hilo conductor de la

discusión. Es por ello que el seminario se encauzó alrededor del eje *calidad-gobernabilidad-financiamiento*, tres aspectos de la educación superior que son cruciales para su perfil futuro.

El principal cuestionamiento a las universidades en las últimas décadas de este siglo se ha dado, justamente, en torno a su calidad, a su gobernabilidad y a su financiamiento. Y aunque este reclamo social es mundial, en el caso de la educación superior latinoamericana -y me atrevo a hacer extensiva la afirmación para los países del tercer mundo- esta intimamente relacionado con el crecimiento explosivo que experimentaron en los años setenta las instituciones de este nivel educativo, principalmente las públicas. En efecto, en esos años, en la mayoría de las universidades e institutos de enseñanza superior de la región se observó un crecimiento abrupto de la matrícula, al que siguió uno no tan acelerado pero sí constante.

De acuerdo con los anuarios estadísticos de la UNESCO, la matrícula de educación superior en América Latina pasó de poco más de un millón y medio de alumnos matriculados en 1970 a casi siete millones cien mil en 1990. El porcentaje mundial de personas que recibieron educación superior pasó de 10.2, en 1975, a 12.7 en 1990, en relación con el total de jóvenes del rango de edad correspondiente a este nivel educativo.

Es claro que estos porcentajes mundiales varían de país a país, registrándose el mayor crecimiento en los llamados desarrollados -en los cuales el rango varió de 28.3 a 37.9. En comparación, en los países en vías de desarrollo estos porcentajes, para ese mismo lapso de tiempo, variaron de 4.1 a 6.9. En particular, en América Latina ha habido un cambio en estas cifras -a la alza- significativo, sin embargo, existen diferencias muy notables entre los países que integran esta región geográfica: en Argentina, por ejemplo, mientras la tasa bruta de escolarización en 1950 era de 5.2, cuatro décadas más tarde era de 39.9. En Haití, esta misma tasa era de 0.3 en 1950 y, en tres y media décadas más, sólo creció a 1.0 por ciento.

Es un hecho que el crecimiento abrupto de las principales universidades públicas de la región al que me referí no fue producto de una planeación previa, ni vino aparejado de los recursos humanos y materiales necesarios y tampoco tuvo como consecuencia inmediata una reorganización académica y administrativa que pudiera contender con el cambio de manera articulada. Este crecimiento resolvió un problema coyuntural pero ha quedado claro que a mediano y largo plazo esa decisión generó, a través de los años, otros problemas que han frenado las posibilidades de desarrollo y de modernización de la educación superior en nuestros países. A pesar de que este fenómeno parece haberse detenido -habrá que corroborarlo en unos años más- quizá tanto por la creación de nuevas universidades públicas y privadas como por las variaciones en la demanda debido a condiciones económicas, esta experiencia debe quedar como una lección para el futuro: no siempre la solución inmediata y más barata es la más adecuada.

Lo anterior significa que el esfuerzo que ha de hacerse ahora requiere de un análisis de la situación a través de una lente diferente a la que hemos utilizado en los últimos años. Desde mi punto de vista, hemos estado empeñados en alcanzar el nivel logrado por los sistemas educativos de los países más desarrollados siguiendo sus mismos pasos -pero de manera tardía- en lugar de aprovechar los caminos y los puentes ya tendidos por ellos; esto es, en lugar de destinar recursos para inventar, por ejemplo, un chip, utilicémoslo ya inventado o probado por otros y ganemos tiempo y terreno para, desde ese nuevo peldaño, pasar al siguiente.

Las falacias generalizadas

Antes de entrar a la lectura del futuro, considero que es necesario estar conscientes de las falacias generalizadas que rodean al tema de la educación superior. Una de ellas se refiere a que todas las universidades en América Latina son iguales y que, por lo tanto, si conocemos una, las conocemos todas; o si encontramos soluciones para una, solucionaremos los problemas de todas. Esto es equívoco y también lo es el hacer extensiones del estado de la educación superior de los denominados países en vías de desarrollo, conjunto aún más heterogéneo que el subconjunto de los países latinoamericanos. Quienes así razonan -y peor aún, quienes con base en ello toman decisiones o pretenden que se tomen-, siguen el mismo camino de aquellos que suponen que todos los hombres son iguales o que todos los atardeceres se repiten.

Asimismo, es falaz afirmar que la demagogia y el populismo han llevado a nuestros países a financiar, mediante el subsidio a la educación superior, a los que más tienen en detrimento de los que menos poseen y que no hay una correlación entre la movilidad social y este nivel educativo. Quizá la movilidad social sea restringida o, inclusive, perversa en algunos lugares pero, en otros, hay constancia de que las universidades han jugado y juegan un papel verdaderamente crucial y único. En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, por ejemplo, dos de cada tres estudiantes que ingresan son primera generación en su familia que tienen acceso a estudios superiores.

Finalmente, una falacia más es aquella que plantea que es mejor la educación que tiene un costo directo para los individuos, esto es, aquella por la que los interesados tienen que pagar. En este, como en muchos otros casos, no existen estudios serios que sustenten tal afirmación y, además, hay sobrados contraejemplos que la hacen muy cuestionable.

No son éstas las únicas afirmaciones distorsionadas que han permeado el ambiente pero son ilustrativas del tipo de argumentaciones que, con más frecuencia de la deseable, se utilizan para llegar a conclusiones o, lo que es más grave, para tomar decisiones sustentadas en ocurrencias particulares que difícilmente se aplican a la generalidad.

Sin embargo, por otro lado es claro que sí hay aspectos de marcada coincidencia entre los sistemas de educación superior de los países de América Latina y que algunos de ellos son, inclusive, comunes a todos los países del mundo. Tal es el caso del papel que ha jugado la universidad pública latinoamericana al preservar la cultura, los valores y las tradiciones nacionales erigiendo, así, la identidad propia de cada nación.

El hecho que he querido remarcar con las observaciones anteriores es que, al elaborar el memorándum para el futuro de la educación superior en América Latina, hemos de ser cuidadosos en nuestros juicios para no encaillar la discusión en concepciones preestablecidas que nos podrían llevar a dejar de lado contextos con abundantes matices que nos han de señalar, justamente, la viabilidad de las diferentes alternativas

Memorándum para el futuro de la educación superior en América Latina

La educación ha sido un factor de vital importancia para el desarrollo del ser humano, esto es, el elemento determinante para el progreso de la humanidad. Y si la educación ha jugado un papel fundamental, en el futuro lo será aún más, de cara a lo que ya ha dado en llamarse la revolución del conocimiento.

La población del planeta crece actualmente a razón de noventa y cinco millones de personas por año, y el noventa y cinco por ciento de estos nacimientos ocurren en las zonas más pobres. Se prevé que para el año 2025 la población mundial será de alrededor de ocho mil millones de habitantes y, de éstos, unos mil quinientos millones estarán en el rango de edad entre los 15 y los 24 años. Sin embargo, la distribución no será equitativa, es decir, un mayor porcentaje de estos jóvenes se encontrará en los países menos desarrollados.

El poder demográfico colectivo de Europa, Estados Unidos y Japón tenderá a la baja constantemente y en particular, Europa reducirá su participación en la población mundial a tan sólo el siete por ciento o menos.

Posiblemente una de las conclusiones más sorprendentes surgidas en las postrimerías de este siglo XX, tiene que ver con el hecho de que la humanidad se enfrenta ahora a serios problemas que, a diferencia de siglos anteriores, han dejado de ser locales para convertirse en problemas de orden global. El mundo entero se ve amenazado tanto por el deterioro del medio ambiente como por la extrema pobreza en que se vive, desafortunadamente, en muchas de las regiones del planeta.

Empiezan a surgir problemas graves que rebasan la noción de fronteras entre los países, de tal suerte que el destino de toda la humanidad -y ya no sólo el de un grupo o inclusive el de varios grupos- dependerá de que el conocimiento y las nuevas tecnologías se asimilen y manejen juiciosamente y equitativamente.

Además, se han de ver cambios en las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales de los países, en los ecosistemas naturales, en el medio ambiente, en los hábitos y en las costumbres de los humanos y, en particular, se han de desarrollar innovaciones tecnológicas que a su vez producirán un número mayor de cambios.

Ante este futuro, en el cual el conocimiento será un bien de capital, en el cual se prevé que surgirán nuevas profesiones y que desaparecerán otras, en el cual habrá una mayor competencia y en el cual se registrará un uso sin precedente de la telemática y se dará paso a nuevas formas de aprender y de enseñar, es imperativo que la educación superior latinoamericana, o asiática o europea sea vista -por individuos, por gobiernos, por sociedades, por organismos internacionales, por el BID- como un recurso insustituible para que todos tengamos un mejor mundo. Ésta es, a mi juicio, la nueva visión a la que me refería líneas atrás.

Datos del Banco Mundial revelan que existe una gran similitud entre los porcentajes de la población que recibe enseñanza primaria de los países desarrollados y de aquéllos en vías de serlo; sin embargo, en niveles más altos, y particularmente en la educación superior, las diferencias son verdaderamente notables, lo que ha llevado a inferir que existe una estrecha correlación entre el desarrollo económico y social de las naciones y el nivel promedio de educación de sus habitantes. Los países más avanzados dan acceso al treinta y ocho por ciento de sus jóvenes a la educación superior, mientras que en países pobres este porcentaje es del cinco por ciento.

Es interesante observar la importancia de la educación en los países desarrollados y su vinculación con la economía y con el avance social. Japón y Corea, por ejemplo, son naciones que superaron procesos de estrangulamiento económico y de desgaste social a la par que fueron creando las condiciones para consolidar un sistema educativo y científico con altos estándares de calidad; en ello consistió su éxito. Es este también el caso de los otros países llamados “tigres asiáticos”.

De la mayor importancia es hacer notar que en todos los ejemplos exitosos hay una política educativa -principalmente para la educación superior- aparejada y acorde con el desarrollo económico y social de estos países. En todos los casos, y por encima de las marcadas diferencias culturales, la política de educación superior tiene características comunes.

- ⌘ altos estándares académicos
- ⌘ alta exigencia
- ⌘ maestros competentes, bien pagados y reconocidos socialmente
- ⌘ salidas colaterales atractivas y reconocidas por la sociedad
- ⌘ estrecha relación entre universidades y empleadores
- ⌘ desarrollo de investigación de punta
- ⌘ investigación patrocinada y orientada hacia los grandes problemas nacionales
- ⌘ apoyo de la industria a la investigación aplicada.

La brecha que existe entre los países ricos y los pobres, originada antaño por los recursos naturales y por las condiciones geográficas y climatológicas, se da hoy -y se acentuará más en el futuro- por la posesión del conocimiento (“*know why*”) y de la tecnología (“*know how*”). Por ello, los países más pobres o los que ya están en vías de desarrollo corren el riesgo -lo han corrido siempre- de tratar de resolver los problemas inmediatos sin tener conciencia o presencia del futuro. No han estado en posibilidad de discriminar; siempre han tenido como prioridad combatir las desigualdades y la mala distribución de la riqueza que, paradójicamente, no deja vivir ni a pobres ni a ricos.

El gran reto de los sistemas educativos de los países en vías de desarrollo no es, como algunos creen, volver a inventar la rueda; así nunca estaremos en la primera línea. Estos países, incluyo por supuesto a las naciones de América Latina, deben aspirar, por un lado, en un afán de justicia social y de libertad -que se oponen a la ignorancia- a que sus habitantes, en cada región, o en cada localidad, por remota que se encuentre, tengan acceso a un conocimiento básico y, en paralelo, deben aspirar, en un ejercicio de soberanía y de independencia, a equipararse, en función del desarrollo de la investigación científica y humanística y tecnológico propios, con cualquier país del mundo.

En este punto de mis reflexiones prefiero abstenerme de dar recetas; me detengo para dar curso al análisis colectivo. Sólo una observación más: estoy seguro de que si tenemos claro el objetivo y contamos con la voluntad para llegar a él, lo demás lo iremos encontrando en el camino.