

# **Universidad**

## **Siglo XXI**



Europa y América Latina

REGULACIÓN Y  
FINANCIAMIENTO

## DOCUMENTOS COLUMBUS SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA

---

2

CINDA es una institución académica internacional, integrada por importantes universidades de América Latina y Europa, cuyo propósito fundamental es desarrollar proyectos conjuntos sobre gestión universitaria para enfrentar problemas prioritarios del desarrollo económico y social.

Columbus es un programa de cooperación entre universidades europeas y latinoamericanas para el desarrollo institucional, creado en 1987 por iniciativa de la Asociación de Universidades Europeas (CRE) y la Asociación de Universidades Latinoamericanas (AULA).

La serie "Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria" incluye documentos, informes y estudios de caso que resultan de las actividades de Columbus. La serie procura difundir experiencias valiosas entre directivos y administradores universitarios así como entre

especialistas en el tema. Ofrece al lector un panorama sobre el actual estado del arte y presenta recomendaciones para el desarrollo de políticas de innovación en áreas claves de la gestión institucional. Esta publicación cuenta con el generoso apoyo de la Comisión Europea. Las opiniones que en ella se exponen reflejan la visión de los autores, por lo tanto no representan en ningún caso la opinión oficial de la Comisión.

La distribución de los "Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria" es gratuita.

Los pedidos deben ser dirigidos a:

Programa Columbus  
1, rue Miollis  
75732 Paris Cedex 15  
Francia  
Fax (33-1) 45668034  
columbus@unesco.org

## CONTENIDO

---

Introducción, <i>Iván Lavados y Daniel Samoilovich</i>	5
<hr/>	
PARTE 1 <b>Europa</b> , <i>Josep M. Bricall</i>	7
<hr/>	
PARTE 2 <b>América Latina</b> , <i>José Joaquín Brunner</i>	35
<hr/>	
PARTE 3 <b>Anexo</b>	71
<hr/>	
Josep M. Bricall comenta...	72
<hr/>	
José Joaquín Brunner comenta...	75
<hr/>	



# Introducción

---

El lector tiene en sus manos el primer documento de la serie Cinda-Columbus, dedicado a las políticas de educación superior relacionadas con la regulación y el financiamiento en Europa y América Latina.

Cinda y Columbus son dos asociaciones de trayectoria reconocida por su apoyo al desarrollo de las instituciones de educación superior y de la cooperación internacional. La coincidencia de objetivos hizo que interactuaran en diversas ocasiones. Pero fue sólo en 1998, alentados por nuestro común amigo, el Prof. Julio Feroso, que los responsables de ambas secretarías nos decidiéramos a emprender actividades conjuntas, aprovechando lo mejor de la experiencia de nuestras asociaciones, dentro del marco del Foro Cinda-Columbus.

Nuestro objetivo consiste en desarrollar una plataforma común de intercambio y colaboración para el análisis y la formulación de propuestas de políticas públicas e institucionales en el ámbito de la educación superior, en temas claves para la transformación de dichos sistemas. Con esto, nos hemos propuesto ofrecer pistas de transformación y anticipación de las evoluciones futuras de los sistemas educativos.

La metodología del Foro incluye la identificación de temas en función de su interés para ambas regiones, a pesar de las dimensiones distintas que adquieren de uno y otro lado del Atlántico.

Para este Foro y sobre la base de los informes presentados por cada uno de los expertos, el grupo de trabajo se reunió en dos ocasiones. En base a los materiales elaborados durante este proceso, los coordinadores prepararon dos artículos de síntesis sobre las tendencias en los sistemas de regulación y financiamiento en América Latina y Europa. Teniendo en cuenta el diferente énfasis y la distinta estructura de ambas contribuciones, hemos pedido a los coordinadores un comentario sobre el trabajo de su *alter-ego* y una reflexión final sobre su propio trabajo desde la perspectiva sugerida por la contribución del colega.

Los trabajos que sirvieron de base a la preparación de este documento pueden ser consultados por el lector interesado, en la página web de Columbus.

Esperamos ofrecer como resultado de este proceso un documento que vaya más allá de los informes genéricos y que ayude a desmistificar los temas tratados desde una perspectiva diferente. Hemos querido, al mismo tiempo, dar testimonio de los cambios, apoyar los procesos de innovación y anticipar algunas evoluciones. Anticipar escenarios, como diría Ray Bradbury, no siempre es predecir sino a veces prevenir. En todo caso, ha sido para todos un ejercicio estimulante de observación, comparación, reconocimiento e interacción.

Pero más allá del texto trasciende la experiencia de colaboración entre dos instituciones que se respetan mutuamente, y que han creado la oportunidad de llegar a algo, juntas. Para este primer Foro, hemos tenido la fortuna de convocar a un grupo de expertos calificados y de poder trabajar bajo la dirección de Josep M. Bricall y José Joaquín Brunner. A todos ellos, nuestro especial agradecimiento. Sin el apoyo de la Comisión Europea esta iniciativa no hubiera sido posible. Vaya para esta institución y muy particularmente, para aquéllos que integran la dirección para América Latina, nuestro más sincero agradecimiento.

*Iván Lavados*

*Daniel Samoilovich*

PARTE 1

# **Europa**



*Josep M. Bricall*

Las universidades, en ambos continentes, participan de un mismo origen que se remonta a nueve siglos con la fundación de la Universidad de Bolonia. A partir de entonces, las universidades se cuentan entre las instituciones más antiguas de Europa, compartida esta antigüedad por un número reducido de instituciones.

No obstante, las cosas son algo más complicadas por cuanto la universidad ha sufrido cambios trascendentales en su historia, en la medida que se ha adaptado a las realidades de su entorno y de su tiempo, entorno y tiempo que ella misma ha contribuido a transformar. Precisamente el prestigio y la importancia que en cada período han tenido las universidades, dependen en gran medida de su capacidad para digerir o acaso propiciar y entender los cambios, con independencia y a veces con la oposición considerable de quienes entonces detentaban la titularidad de las universidades (ya se tratase de autoridades reales, locales o eclesiásticas, de corporaciones de profesores o de los responsables de los colegios integrantes de la universidad, etc.).

En realidad, las universidades, tal como las concebimos hoy en día, tienen una historia relativamente reciente, que no alcanza a dos siglos de historia. La ruptura que para el mundo de la cultura supuso el Renacimiento y la difusión de la imprenta, no fue totalmente asimilado por las universidades que se precipitaron en un período de decadencia al no sincronizar con la nueva situación. Por lo general es un período en el que la creación de nuevas universidades se explica en gran parte por los conflictos derivados de la oposición entre la Reforma y la Contra-Reforma. En aquellos países en que el poder real resolvió el problema religioso desde arriba (Castilla, Inglaterra), el número de universidades apenas si aumentó.

Los trabajos efectuados por encargo de la Comisión Europea para diagnosticar la situación de las universidades y la política pública en Europa y América Latina, han proporcionado datos útiles a los responsables de las universidades y de la política educativa de estos países.

## **Una nueva fase en la historia de la universidad**

Los acontecimientos de la Revolución Francesa y la Revolución Industrial abrieron un nuevo y decisivo período en la historia continental, y sus efectos se hicieron sentir pesadamente en el campo de la educación. Además conviene recordar que los cambios científicos operados durante el período inmediata-

mente anterior, afectaron sensiblemente el significado y los métodos de las ciencias experimentales. Los cambios influyeron sobre el conjunto del sistema educativo de tres maneras:

- los gobiernos consideraron que el acceso a la cultura y al ejercicio de los deberes ciudadanos requería de un conocimiento elemental de ciertos saberes y técnicas que pasaban en primer lugar por una formación, que debía ser obligatoria.
- la formación para los oficios manuales propios del artesanado se efectuaba satisfactoriamente en los mismos talleres o en los gremios. El sistema artesanal desconocía la división del trabajo y la sofisticada maquinaria actual. La nueva formación impuesta por la industria necesitaba, en cambio, de métodos especializados de formación que en la mayoría de los casos, desbordaban la capacidad de formación de los lugares de trabajo.
- el desarrollo científico se basaba en métodos de contrastación, como garantía de rigor. Por tanto, ninguna autoridad podía imponer desde arriba consignas determinadas al desarrollo y al progreso científico, que debía ser transmitido de esta manera a las generaciones futuras.

La incorporación de estas características al mundo de la enseñanza había de alterar profundamente el tamaño y la naturaleza de las instituciones de enseñanza que por lo menos debieron cobijar:

- unidades educativas adecuadas para impartir la enseñanza obligatoria;
- centros de formación llamada profesional, de preparación para tareas de trabajo manual o de organización para el mundo de la producción para el mercado.
- centros donde la investigación científica de nuevo tipo (basada en el laboratorio) se produjera simultáneamente a la enseñanza. Ello supuso el establecimiento de universidades técnicas por un lado, o la incorporación de centros y facultades de experimentación -añadidas al resto de los estudios que tradicionalmente realizaban las universidades-, donde junto a la formación de carácter científico, se preparaba para el ejercicio de las llamadas profesiones liberales.

En el marco de esta estructura, las universidades recibieron su configuración definitiva en las reformas de Napoleón en Francia y de W. von Humboldt en Prusia.

Estas reformas influyeron decisivamente pero de manera muy distinta sobre

los nuevos modelos de universidad en Europa. El papel confiado a la universidad en el campo de la investigación no es el mismo en la visión de Humboldt que en la de Napoleón. Tampoco las universidades tenían la misma estructura como organismos del Estado. En la versión alemana, las universidades, sometidas a los gobiernos de los diferentes estados del Imperio, gozaban de una personalidad propia confiada a la representación de los profesores; en el caso francés el conjunto del sistema superior de educación dependía del Ministerio de Educación que de esta manera organizaba directamente la vida de las facultades dispersas en todo el territorio nacional; no fue hasta la Ley Faure de 1969 que se crearon universidades, en sentido pleno.

Pero los dos estadistas apuntaron a un mismo objetivo como era el establecimiento de un sistema nacional de promoción por el mérito, que asegurase el funcionamiento eficaz del Estado, de la sociedad y de su economía. Con ello, las universidades perdieron el carácter de entidades de alcance universal, tal como se pretendiera en la concesión del carácter de *Studium Generale* por los papas medievales.

10

La tradición anglosajona ha sido distinta. En el Reino Unido, la regulación universitaria se halla configurada en la carta fundacional de cada universidad. El Estado ha otorgado siempre a las universidades recursos financieros a cambio de reconocerles el derecho a la creación del conocimiento y su difusión, para la formación. La universidad británica ha sido concebida tradicionalmente como una corporación de docentes, cuya organización y gobierno son determinados por la propia carta fundacional, que concreta la formación del consejo de gobierno y la designación del rector (*vice-chancellor*). Sin embargo, la adaptación de las universidades inglesas a la ruptura de comienzos del siglo pasado no fue inmediata. Las universidades escocesas tuvieron una participación decidida en los comienzos de la Revolución Industrial, en cambio no fue hasta muy avanzado el siglo que las universidades de Londres y de Durham rompieron el monopolio de los colegios de Oxford y de Cambridge. Las nuevas universidades, creadas ya en este siglo, no tomaron el modelo organizativo de las viejas universidades inglesas sino que adoptaron la concepción alemana.

Dentro de esta tradición -ya antes de la Guerra de Secesión-, los Estados Unidos aceptaron el esquema básico de las universidades alemanas y a su vez diversificaron la vida universitaria acercándola a la actividad económica hasta el punto de promover algunas actividades que en Europa correspondían a los gobiernos, como en el caso de la prestación de servicios agrícolas.

Tras la segunda guerra europea, la aceleración del crecimiento económico y

la adopción de políticas derivadas del estado de bienestar, habían de afectar de manera considerable la vida de nuestras instituciones. A principios de la década de los sesenta, las universidades registraron un crecimiento vertiginoso del número de estudiantes, hasta el punto de comprometer las estructuras diseñadas a principios del pasado siglo. El ejemplo de Bélgica puede ser tomado como paradigmático. En 1955 el número de estudiantes universitarios era de 22500 y en 1970, la cifra alcanzó casi los 70000. En términos relativos, el aumento fue de un 33% entre 1955 y 1960, a partir de cuya fecha se aceleró hasta conseguir un incremento de un 139% en la década de los sesenta. En los setenta la tasa de aumento se redujo a un 33% de nuevo, para disminuir progresivamente hasta la actual situación de estancamiento de los valores absolutos.

Pero el aumento del número de estudiantes no ha sido únicamente el resultado de una evolución de carácter espontáneo. Ciertamente la sofisticación de los medios de producción, la complejidad de las tareas, la necesidad de innovar en las empresas y las mismas exigencias de una mayor eficiencia en la técnica y en la organización, actuaron como estímulo para que los jóvenes iniciaran estudios superiores. Ello se veía facilitado por una concepción de toda la enseñanza -y por tanto de la universidad- como un servicio público gratuito que los gobiernos podían financiar sin dificultades, dada la regular y rápida expansión de la economía hasta el final de la década de los sesenta, en tanto que crecía el número de familias que podían permitirse la formación terciaria de sus miembros.

En ocasiones, los responsables de la acción de gobierno se apercibieron de la necesidad de ensanchar las bases universitarias de la población mediante una política universitaria activa. A ello obedece el informe Robbins para las universidades británicas que marcó definitivamente el paso hacia un sistema de educación superior no elitista para el Reino Unido.

En resumen, los niveles de formación de la población no han cesado de aumentar: en 1913 y como promedio, en los grandes países desarrollados, los años de formación eran aproximadamente de 6-7 años, alcanzando los 12 años al final de los ochenta. El aumento se ha concentrado particularmente en la educación secundaria y en la educación superior; esta última ha aumentado ocho veces en el conjunto de dichos países entre aquellos años.

La difícil situación universitaria ante estos insospechados crecimientos, encorsetados en estructuras fuertemente jerarquizadas y rígidamente organizadas, desembocó en los sucesos que a partir de 1969 trataron de flexibilizar y democratizar la vida universitaria. En toda Europa se iniciaron una serie de

reformas que no acometieron la necesaria y ya inaplazable puesta a punto y renovación.

A mediados de los setenta la estructura bisecular de la universidad es ostensiblemente incapaz de adaptarse seriamente a la nueva situación. Este es el ámbito específico de esta contribución porque, durante este período, las universidades y los gobiernos del continente inician, en ocasiones de manera algo improvisada, una serie de reformas y diseñan cierto número de tendencias que comienzan a ser sistematizadas.

Están, en primer lugar, las demandas de la economía en una sociedad que basa el progreso económico y social en la competencia. El trabajo rutinario y no cualificado disminuye proporcionalmente en nuestras sociedades, mientras adquiere más importancia el trabajo de mayor cualificación. Se revisa entonces el sistema de organización del trabajo y se redefinen los factores individuales, se valora particularmente la capacidad de innovación ligada al desempeño de la actividad profesional. El nuevo tipo de demanda va acompañado de ciertos requerimientos particulares como la capacidad de aprender a aprender, el espíritu de iniciativa y de creatividad, la flexibilidad, etc. Se trata, en su conjunto, de una serie de exigencias que en el pasado no habían estado vinculadas a la formación universitaria. Diversos estudios han demostrado que los titulares de diplomas de enseñanza superior pueden llegar a recibir unos ingresos superiores en un 11%, incluso un 14%, respecto al resto de la población que carece de titulación superior.

12

Por su lado, el cambio técnico se convierte en el mecanismo más importante para aumentar la productividad del trabajo y asegurar la presencia de la actividad productiva en el mercado. Se calcula que el tipo de rendimiento imputable a actividades de investigación y desarrollo duplica el tipo correspondiente al capital tangible, aun prescindiendo de los efectos de carácter externo que no inciden en la propia empresa.

Pero nos encontramos aquí con el mismo fenómeno que antes hemos apreciado: el desigual crecimiento de las economías desarrolladas hace que lo que en algunas sociedades es espontáneo, en otras es objetivo preferente de política económica, de manera que estas mismas tendencias se refuerzan desde el gobierno para conseguir una mayor competitividad de una economía o para promover una política de capacidad de generación de nuevos empleos laborales a la población. Para ello la aportación de la universidad resulta imprescindible, porque la innovación y la capacidad de creación requieren de la investigación, aunque ésta no se realice de manera prolongada. El puro aprendizaje con-

duce al conformismo, que se halla en el extremo opuesto de lo que piden las demandas contemporáneas.

La universidad puede desempeñar un papel importante en relación con su entorno social y cultural: contribuye, junto con otros organismos, a la solución de algunos problemas sociales y culturales. Ello significa que la universidad no se adapta pasivamente a la evolución de nuestras sociedades sino que, en diálogo con los demás grupos sociales es capaz de iniciar un proceso de cambio en relación con su entorno. Los caminos de esta acción descansan en el estudio de problemas y en la sugerencia de propuestas, en el intercambio de información, en su contribución a la movilización social y en el compromiso de realizar cometidos específicos.

No es sencillo pilotar esta institución compleja, ligada a tradiciones venerables -sin embargo recientes-, lenta en sincronizar sus movimientos con los de la sociedad de la que forma parte. Por esto, la difícil toma de decisiones y el carácter conservador de parte de sus miembros, han presionado durante estos años -en que han abundado los problemas de financiación- para postular la eficacia como primer requisito de la renovación, seguida de la necesaria comprensión del mercado como regulador de la vida económica de nuestros días. Es necesario controlar las relaciones con él, no sea que ignorándolo, se termine por aceptar finalmente sus imperativos.

Esto implica revisar el concepto mismo de lo que es la universidad. A partir de la concepción de Humboldt, la universidad ha sido concebida como una institución de enseñanza superior que combina la investigación con la docencia. Así ha sido definida en la *Magna Charta Universitatum* promulgada en Bolonia en 1989, como conclusión del IX centenario de la fundación de aquella universidad. Sin embargo la diversidad de funciones efectuadas actualmente por la universidad en el seno de las instituciones de enseñanza superior obliga, a efectos no únicamente teóricos, a reformular esta concepción para conservar lo que parece específico de la universidad.

Probablemente la unidad entre investigación y docencia tiene dos caracteres importantes que determinan la identidad actual de la universidad. En primer lugar, la necesaria renovación de los saberes que parece asegurar la incorporación de la investigación en el conjunto de la actividad educativa; en segundo lugar la unidad de todas las disciplinas con independencia y por encima de demarcaciones administrativas, como garantía de continuidad de la actividad investigadora en las zonas de confluencia y como origen de nuevos saberes, a ser difundidos por la enseñanza superior.

## Datos sobre sistemas universitarios

Las etapas de la formación reglada en Europa han seguido un esquema de carácter tradicional que la divide en enseñanza primaria, secundaria y terciaria o superior. Sin embargo esta estructura tradicional no toma en consideración dos fenómenos que son particularmente relevantes para el tema que nos ocupa.

En primer lugar, el carácter obligatorio de la enseñanza ha ido desplazándose hacia años cada vez superiores en la vida de las personas hasta desbordar la enseñanza primaria y abarcar los primeros años de lo que habitualmente ha sido considerado como propio de la enseñanza secundaria. De esta manera, la enseñanza secundaria en su última parte corresponde a una formación no obligatoria. Igualmente, la enseñanza terciaria o superior propiamente dicha puede realizarse en centros universitarios pero también en centros no universitarios, donde predomina el contenido profesional o de *vocational training* y anula la exigencia de actividad investigadora.

El cuadro 1 aporta datos interesantes que permiten calibrar la situación de cada uno de los países que estudiamos, en relación con la media los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los Estados Unidos. Respecto al porcentaje de la población activa (entre 25 y 64 años) que ha alcanzado un nivel de secundaria no obligatoria, los Estados Unidos superan ampliamente la media de la OCDE, seguidos en segundo lugar por Alemania. Francia y el Reino Unido superan la media, y no la alcanzan por muy poco los Países Bajos -que compensan por exhibir un elevado porcentaje de población con estudios superiores, cercana a la de Alemania- quedando lejos de este promedio los países del sur de entre los que destaca Italia, con una cifra sensiblemente superior a la de España y Portugal.

En cuanto a la proporción de personas que cuentan con titulación superior, los países centro-europeos muestran porcentajes más o menos parecidos, con una proporción similar entre titulaciones libradas por el sector universitario y por el sector no universitario. La relación cae también en los países meridionales donde, sin embargo, España destaca entre los demás. Con la excepción de un país como Portugal, la enseñanza superior se confunde en estos últimos con la universitaria.

La tasa neta de matriculación en la enseñanza superior, en las cohortes de edad 18-21 años y 22-25 años, tanto en enseñanza universitaria como en enseñanza no universitaria, difiere entre los países que estamos examinando, tal como muestra el cuadro 2.

*Cuadro 1*

Porcentajes de los distintos niveles de estudios no obligatorios de la población activa (1995)

<b>Países</b>	<b>Secundaria no obligatoria</b>	<b>Superior no univ.</b>	<b>Superior univ.</b>	<b>Total superior</b>
<i>Estados Unidos</i>	53	25	8	33
<i>Francia</i>	50	11	8	19
<i>Alemania</i>	61	13	10	23
<i>Italia</i>	27	—	—	8
<i>Países Bajos</i>	39	—	—	22
<i>España</i>	12	12	4	16
<i>Portugal</i>	9	7	4	11
<i>OCDE</i>	40	13	9	22

*Cuadro 2*

Tasa neta de matriculación en la enseñanza superior de personas entre 18-21 años y 22-25 años (1995)

15

<b>Países</b>	<b>18-21 años</b>	<b>22-25 años</b>
<i>Estados Unidos</i>	34.7	20.7
<i>Francia</i>	34.2	17.7
<i>Alemania</i>	10.6	17
<i>Italia</i>	nd.	nd.
<i>España</i>	25.6	17.5
<i>Países Bajos</i>	23.2	18.7
<i>Portugal</i>	17.9	15.7
<i>Reino Unido</i>	25.8	9.3
<i>OCDE</i>	21.1	15.5

La elevada cifra de matriculación en la enseñanza superior de los países estudiados ha sido consecuencia en muchos casos de la aceleración de estos últimos años. Este fenómeno es fruto de una serie de circunstancias demográficas (por

ejemplo, el fin de las dictaduras en España y Portugal coincidió con la entrada de las cohortes de población procedentes de los años de elevadas tasas de crecimiento), de los efectos de la política social y, muy singularmente, de una acción decidida de los gobiernos para estimular el acceso a la enseñanza superior con el claro propósito de impulsar la innovación y el crecimiento económico. Un ejemplo sería la decisión británica de poner fin al carácter elitista que configuraba su enseñanza universitaria. La publicación en 1963 del informe Robbins, marcó el cambio de rumbo al abrir el sistema universitario a todos los grupos sociales. Se consiguieron resultados gracias a la utilización de estructuras no universitarias como los *Polytechnics*, que dependían de los poderes locales.

Como consecuencia de este crecimiento, ha subido el gasto del sector público destinado a la educación superior. Con todo, el aumento de estudiantes ha sido tan espectacular que el mayor gasto no ha bastado para detener un empeoramiento del gasto por estudiantes. Por ejemplo, en el Reino Unido, en los últimos veinte años, el número de estudiantes de la enseñanza superior ha más que doblado; aunque la financiación pública ha crecido en términos reales en un 45% -manteniéndose el porcentaje del gasto público en la educación superior respecto del producto interior bruto-, ha disminuído la financiación pública por estudiante en un 40%.

16

El cuadro 3 recoge el total del gasto público y privado (procedente especialmente de los derechos de inscripción) en relación al producto interior bruto (PIB) y respecto al número de estudiantes. El porcentaje de gasto en educación superior en el PIB de los Estados Unidos y los Países Bajos supera el esfuerzo medio de los países de la OCDE. En la zona intermedia hallamos el resto de los países centro-europeos y España; por debajo del promedio de la OCDE están Portugal e Italia.

Si se compara la cantidad destinada de gasto con el número de estudiantes, se comprueba la situación privilegiada de los Estados Unidos, ya que los Países Bajos -el país mejor situado en Europa- superan ligeramente la mitad del gasto americano por estudiante, siendo ligeramente inferior a la cuantía del Japón. Es similar al de Alemania; la situación española es un caso extremo en el conjunto de la región estudiada. Pero, además, la contribución del sector público en España es la más baja de entre los estados europeos, con la excepción del Reino Unido, y es inferior al promedio de la OCDE.

Finalmente, el cuadro 4 (véase p.18) expresa cómo contribuyen en dicha financiación los distintos niveles de gobierno. Naturalmente, su cuantía varía según la estructura de la Administración.

Cuadro 3

Gasto en educación superior respecto al PIB, gasto por estudiante y contribución pública a este gasto (1994)

Países	gasto en educ. sup. respecto al PIB (%)	gasto por estudiante en educación superior (en \$)	proporción de la financiación pública (%)
<i>Estados Unidos</i>	2.6	15510	48.4
<i>Francia</i>	1.3	6010	83.4
<i>Alemania</i>	1.1	8380	90.4
<i>Japón</i>	1.1	8880	46.4
<i>Italia</i>	0.9	4850	88.8
<i>España</i>	1.2	4030	78.1
<i>Países Bajos</i>	2.1	8540	98.0
<i>Portugal</i>	1.0	6161	100
<i>Reino Unido</i>	1.5	7600	67.0
<i>OCDE</i>	1.8	9820	80.0

17

Son estados centralizados Francia, el Reino Unido, Portugal e Italia. En términos educativos, los poderes locales disponen de facultades importantes en el Reino Unido y parcialmente en Italia. Se da una excepción en Portugal por la existencia de un régimen particular para las Azores.

En los países centralizados, la acción de las instancias locales o territoriales suelen limitarse a ejercer acciones complementarias de carácter social y económico, en relación a la gestión del territorio o a la política de fomento de iniciativas locales (ayudas sociales, bolsas de estudios, residencias, zonas de carácter universitario, etc.).

Estados de carácter descentralizado en política universitaria entre los países examinados, son España y a Alemania. En el caso de Alemania, el régimen universitario depende de las regiones (*länder*). Algunas de ellas han llegado a establecer sistemas universitarios de una cierta originalidad como es el caso de Baja Sajonia, donde las relaciones entre universidades y gobierno han tomado el modelo de pilotaje a distancia (*steering at a distance*) parecido al de los Países Bajos. En Baja Sajonia se ha extendido el grado de autonomía de las universidades, a las que se valora por los resultados de su gestión. En términos pareci-

dos, Baviera ha organizado fórmulas más flexibles de colaboración entre la administración, las empresas y las universidades, en un proceso de estímulo del espectacular desarrollo económico logrado en este territorio.

En el caso de España, el proceso de transferencia de las universidades a las regiones (comunidades autónomas), se ha desarrollado en términos parecidos al alemán, sin que en cambio abunden políticas decididas y originales en los gobiernos regionales, que suelen limitarse a repetir a pequeña escala lo que ya venía realizándose por la Administración Central. En realidad, quedan en manos de la administración central únicamente las bases reguladoras del régimen jurídico de las universidades y el desarrollo de ciertas políticas de interés general. De la administración regional depende la creación y el control de la vida ordinaria de las universidades, en un contexto de incremento sensible de la autonomía universitaria según las disposiciones de la Ley de 1983, llamada de Reforma Universitaria.

Hay que añadir que la tendencia al aumento de la autonomía universitaria que parece darse en todas partes, ha conllevado la devolución de una parte de las funciones a las universidades. Paralelamente, junto a los organismos ministeriales ha aumentado el peso de órganos asociativos de las universidades, como método para acercar las instancias ministeriales a la vida cotidiana de nuestras instituciones.

La distribución de competencias sobre educación superior e investigación se refleja en el nivel de financiación pública de las distintas instancias de gobierno, tal y como expone el cuadro 4 para cada uno de los países examinados.

#### Cuadro 4

Proporción del gasto público en la educación superior por niveles de gobierno (1994)

Países	Central	Intermedio	Local	Total
<i>Estados Unidos</i>	25	75	—	100
<i>Francia</i>	92	5	3	100
<i>Alemania</i>	7	92	1	100
<i>Italia</i>	87	11	2	100
<i>España</i>	49	50	1	100
<i>Países Bajos</i>	98	—	2	100
<i>Reino Unido</i>	65	—	35	100

## Cambios cuantitativos y cualitativos

En los apartados anteriores nos hemos referido a la situación de transición que viven las universidades de veinte años a esta parte. Asistimos probablemente a una crisis que afecta incluso los pilares fundamentales de la concepción de la universidad moderna.

La demanda creciente y diversificada que se dirige a las universidades se ha asimilado hasta este momento más en términos cuantitativos que en términos de auténticas transformaciones estructurales. La adaptación de las diferentes clases de demanda se ha efectuado a través de los tradicionales métodos de oferta de sus servicios, sin grandes concesiones a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

La adaptación cualitativa se produce de una manera lenta, acuciada la universidad por inaplazables exigencias financieras y sin atreverse a abordar una renovación a fondo de sus sistemas de gobierno y de administración. Sin que ello suponga una valoración positiva de los resultados de algunas de las reformas introducidas en sus gobiernos, merecen especial atención las reformas de algunas universidades británicas y neerlandesas, si bien las primeras discurrían por una tradición algo distinta del modelo propio del continente.

En definitiva, un sistema de toma de decisiones lento y profundamente conservador y en ciertos casos un procedimiento corporativo y burocrático de gestión llevado a cabo por personal no preparado para ello, explican la lentitud cuando no la oposición al cambio.

Pero las nuevas exigencias no se limitan a una mayor demanda. También se extienden a un nuevo tipo de producción de los servicios de docencia y de investigación.

La adaptación a las nuevas tecnologías de la información y comunicación no se produce a los ritmos deseados. En un reciente informe elaborado por la CRE (Asociación de Universidades Europeas) y publicado el pasado mes de abril, se constata que el desarrollo de estas tecnologías crea ciertamente un desafío a nuestras instituciones pero al mismo tiempo les abre nuevas oportunidades. El citado informe analiza seguidamente cómo varían las expectativas del estudiante y la misma estructura de la demografía europea. Además, la aparición de nuevas formas de trabajo y de organización empresarial hace desvanecer las fronteras habituales entre el mundo de la universidad, el de la industria, el del estudio, el de la investigación y el del trabajo. No es extraño pues que las nuevas demandas sean de estudios *part-time*, en que el estudiante puede

seguir el estudio paralelamente a su actividad profesional, donde ambos se complementan con posibles interrupciones del estudio.

Asimismo la necesidad de formación acompaña a la persona a lo largo de toda su vida activa e incluso al alcanzar el retiro laboral. La obtención y renovación de los conocimientos en una sociedad mutante no termina con los años de estudio reglado. La formación recibida entonces no es capaz de prever el desarrollo futuro de la ciencia y la tecnología, pero sí prepara a los estudiantes para el cambio, mediante el aprendizaje de cómo renovar los conocimientos y las técnicas.

Ante esta situación, las universidades se encuentran insertas en un nuevo espacio de la educación superior, donde también han penetrado las relaciones de mercado y donde la pérdida del monopolio de la educación superior no afecta tan sólo a las universidades, sino a cualquier institución sin fines de lucro, por cuanto la difusión de los conocimientos y de las técnicas puede ser relativamente rentable hasta cierto punto, y dentro de determinados límites.

En este contexto, la universidad tiene la oportunidad de utilizar la nueva tecnología para enriquecer, más que sustituir, los objetivos de la educación. Sin duda es el profesor el núcleo de esta mutación pedagógica, pasando de ser el transmisor de conocimientos a ser el mediador en el proceso de aprendizaje. La tecnología permite plantear de manera distinta el tema de la calidad y permite mantener la masificación estudiantil en los niveles de excelencia requeridos socialmente. De esta manera es posible orientar el papel del profesor hacia otras esferas, donde su esfuerzo y su dedicación son imprescindibles -como en el contacto, la orientación y la consulta.

Aunque las universidades europeas son plenamente conscientes del significado y alcance de esta nueva oportunidad, el antes citado informe de la CRE advierte:

*"Entre los estudiantes y los profesores hay una evaluación insuficientemente sistemática de sus necesidades respecto a la utilización de la nueva tecnología en la educación. A su vez, en tanto que hay conciencia de las oportunidades que ofrece acometer la innovación transdisciplinar, en la práctica se hace difícil iniciar un proceso que descubra cierta tensión entre las nuevas tendencias de los métodos didácticos y las disciplinas tradicionales. Puede decirse que la institucionalización de los procesos de aprendizaje basados en la tecnología, es todavía débil en los ciclos de formación de los establecimientos de enseñanza superior y manifiestamente, se da un conflicto entre la cultura propia de la empresa y la cultura tradicional de los departamentos."*

Ciertamente, la afluencia de nuevos estudiantes sorprendió a la universidad y a los responsables de la política universitaria. Fue más fácil atender los aumentos de dicha demanda conceptualmente que establecer una estructura real capaz de dar respuesta a la nueva situación. También es verdad que esta necesaria reestructuración de la vida universitaria sólo podía manifestarse en una segunda fase, cuando se comenzó a calibrar la importancia de los cambios de orden cualitativo que suponía el aumento de los efectivos estudiantiles. Esta ulterior comprobación es lo que ocurre desde hace veinte años.

Por tanto se improvisó la acogida de nuevos estudiantes a la universidad y se acudió a paliativos que recordaban insistentemente la necesidad de reformas profundas en la concepción de la universidad moderna. A continuación apuntaremos algunas de estas prácticas generadoras a su vez de nuevos problemas.

Tradicionalmente, las constituciones públicas de los países consagran el acceso a la enseñanza superior como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos que se encuentren en situación y edad adecuadas. Sin embargo la declaración de dicho principio se encuentra obstaculizado por la imposibilidad de acoger el número de estudiantes que cumplen las condiciones de acceso; de ahí la forma más o menos encubierta de resolver la situación a través de la limitación reglamentaria de tal derecho. En Alemania, la imposibilidad de acoger a todos los estudiantes -cuya demanda de plazas ha llegado a doblar el número de plazas disponibles- ha obligado a negar el acceso directo según los resultados del *Abitur*. La fijación del *numerus fixus* en ciertas disciplinas se practica en los Países Bajos. El interés en estimular el acceso rápido a la enseñanza superior en los países del sur de Europa ha obligado en ocasiones a contener el flujo de entrada, para no comprometer seriamente la calidad de la formación, como ocurrió en Portugal en 1996.

Consecuencia de dicha masificación ha sido la sobredimensión de los primeros cursos y de los primeros ciclos, que a manera de embudo frenan el acceso a ciclos o cursos superiores con plazas limitadas, donde las cifras representan la mitad de las plazas de primer ciclo en algunas universidades francesas. En otros casos, esta aglomeración precipita soluciones aún peores, como es el caso de la duración excesiva de los estudios, expresión de la baja eficiencia del sistema o de las pocas posibilidades de preparación o de adaptación de los cursos: así, en España, la duración de las carreras que deberían conducir al grado (licenciatura) en cuatro o cinco años se alarga excesivamente a siete o más cursos lectivos. Otra alternativa conduce al elevado porcentaje de *dropping out* en países, como en Italia, donde los estudiantes carecen de opciones sufi-

cientemente válidas, y de vías distintas para acreditar debidamente los estudios ya efectuados.

Sin embargo, el desajuste respecto al número de estudiantes afecta a todos los órdenes de la vida universitaria. Las previsiones -y por tanto, las provisiones- para que los alumnos puedan hacer frente a los costos derivados del estudio, tanto aquellos de carácter directo como los imputables a la propia vida estudiantil, han sido escasas e insuficientes, hipotecando el acceso real y libre a los estudios, así como paralizando la movilidad universitaria: este aspecto es preocupante en los estados meridionales.

Además, el desajuste se manifiesta en la política de fondos distribuidos a la universidad para atender los gastos de inversión de las universidades. La gravedad del tema en España dio lugar a que el Consejo de Universidades redactase un Informe sobre la Financiación de las mismas, que desgraciadamente no dio origen a medidas concretas por parte de las administraciones educativas.

Tampoco la creación de nuevas universidades ha obedecido -particularmente en estos estados- a criterios racionales de asignación de establecimientos universitarios y de localización de los correspondientes estudios. En el caso español, la proliferación y dispersión de centros y de universidades parece responder a apetencias de carácter político territorial. En Italia, se da una desigualdad en la distribución de instituciones de enseñanza superior entre el norte y el sur: la concentración septentrional de centros contrasta con la escasez meridional. En Portugal, existe un sector privado de universidades que contribuyó en gran medida a calmar la afluencia de efectivos que arrasó en la década de los ochenta.

Debemos agregar un par de aspectos complementarios. El primero concierne a los diplomas otorgados por las universidades al final de los estudios, y el segundo afecta a la misma concepción y organización del sistema de enseñanza superior.

El primer aspecto se refiere a la dificultad de las instituciones académicas en hacer corresponder los diplomas o certificaciones a realidades tan distintas como el nivel y la clase de estudios, la acreditación académica y, en ocasiones, la acreditación profesional. Si en algunos casos es de difícil justificación la inexistencia de títulos intermedios ante el elevado número de abandonos, en otros casos la excesiva longitud de los estudios universitarios o en general de la enseñanza superior, es de una evidencia escandalosa. Por ejemplo en Alemania, se están replanteando actualmente la reducción de los estudios ya incluso por motivos económicos. En Francia, la atención concedida a los diferentes requere-

rimientos de la vida universitaria y del tercer ciclo en general, ha proliferado las titulaciones y los diplomas. Esta situación provocaría una comprensión y adaptación difíciles en el supuesto deseable de la armonización de políticas universitarias en el seno de la Unión Europea. El reciente Informe Attali sobre el estado de la educación superior francesa propone tres niveles de estudios: un primer grado de licenciatura, *licence* (en tres años), un segundo grado, alternativo, de *maîtrise* (2 años adicionales) y el doctorado (8 años tras la enseñanza secundaria).

El segundo tema responde a la configuración del sistema nacional de enseñanza superior. Con la excepción clásica de Italia y España, en el resto de los países estudiados existe un sistema dual de educación, en el que junto a la enseñanza universitaria existe un poderoso sector no universitario de educación, que imparte estudios de una intención profesional más acentuada. La combinación de ambos sistemas -donde el sector universitario se identifica por participar del sistema nacional de investigación y por disfrutar del monopolio en la concesión del grado de doctor-, no ha sido siempre clara y terminante.

En Alemania, 138 *Fachhochschulen* acogen el 24% de los estudiantes y constituyen la culminación de una rica tradición en la formación secundaria profesional. Parecido al caso alemán, en los Países Bajos hay 70 instituciones de enseñanza superior profesional no universitaria (HBO, *Hogere Beroeps Onderwijs*), consecuencia de la reforma drástica de 1983, que concentró a las entidades de menor talla en grandes establecimientos. Las HBO incorporan el 57% de los estudiantes.

En Francia, coexisten junto a las universidades las *Grandes écoles*, de preparación sobre todo para la Administración Pública y dependientes a veces de ministerios que no son el de educación. Pero el sector propiamente no universitario está constituido por los *Instituts universitaires de technologie* (IUT) y los *Instituts professionnels universitaires* integrados en las universidades pero gozando de un régimen propio, con selección previa de estudiantes y estudios de dos años de marcada preparación profesional para el mercado de trabajo. Portugal es el único país, entre los meridionales, con un sistema dual en la enseñanza terciaria.

A partir del año académico 1998-99 comenzó el funcionamiento experimental en Italia del sistema de formación post-secundaria FIS (*Formazione Integrata Superiore*), desarrollado en los institutos de secundaria con cierta supervisión de las universidades y la participación de los poderes territoriales. Los cursos se llaman IFTS (*Istruzione e Formazione Tecnica Superiore*).

Sin embargo, la demarcación entre ambos componentes de la educación superior no está clara. Así, en el Reino Unido, el sistema dual representado esencialmente por los *Polytechnics* en el sector no universitario, quebró cuando en 1989 y 1992 se equipararon los politécnicos a las universidades en lo que respecta a la investigación y a la colación de títulos universitarios. El sector no universitario ha quedado reducido a *Colleges* no integrados en las universidades. En Francia, los IUT aspiran a una mayor autonomía dentro del sistema de la educación y en Alemania abundan los intentos de equiparar ambos sectores.

Sin lugar a dudas, las respuestas dadas por el sistema no se adaptan a la demanda. Ejemplos concretos serían Italia y España, donde se intenta que los estudios del sector no universitario -que suponen carreras más cortas que conducen a un título específicamente denominado "diploma"- se consoliden en el seno de las universidades. Sin embargo la rigidez de la oferta más que la de la demanda hace que finalmente, sólo un reducido número de estudiantes se decida por este tipo de carreras universitarias, sobre todo por la menor consideración que reciben por parte de la misma institución universitaria, cuando probablemente su método de formación se adaptaría mejor a las necesidades de la economía y de la sociedad en general.

24

La universidad ha tomado progresivamente conciencia de la necesaria diversificación de sus actividades de enseñanza e investigación:

- de enseñanza, para adaptarla a las necesidades de tiempo parcial, formación continua, exigencias profesionales y *curricula* abreviados; para combinar adecuadamente las actividades presenciales y no presenciales de los estudiantes aprovechando las oportunidades ofrecidas por la tecnología actual;
- de investigación, porque la aplicación frecuentemente inmediata de sus resultados, le empuja a buscar la colaboración y la alianza del resto de los sectores investigadores de la sociedad;
- además, la universidad ha realizado actividades fundamentales de carácter comunitario en colaboración con instituciones culturales, sanitarias y sociales, pero también ha alimentado la racionalización y la crítica de las mismas relaciones sociales.

Por tanto, las universidades elaboran planes de carácter estratégico programando sus actividades a largo plazo, tanto para diversificar lo que realizan en su seno como para orientar a la institución hacia campos específicos donde tiene y puede desarrollar oportunidades competitivas. Pero ello supone una nueva manera de organizar el gobierno y la administración de la universidad.

## **Administración y gestión de las universidades**

La situación de cambio que viven las universidades corresponde con el cambio profundo y acelerado que se está dando en nuestras sociedades. La adaptación a esta situación no puede improvisarse pero, lo que es peor, es de difícil previsión.

La regulación más o menos detallada (según los países) del sistema universitario y de su organización, no puede ser ya confiado a los correspondientes ministerios para que, de manera administrativa y jerarquizada, regulen la vida de las instituciones de enseñanza superior. La capacidad de respuesta a las condiciones cambiantes de la sociedad, así como la diversificación y especialización de las universidades, requiere de una visión no uniformadora del conjunto del sistema universitario y aconseja confiar a las universidades, la posibilidad de elaborar opciones estratégicas que definan el carácter peculiar de una institución, y la regulación y organización adecuadas para afrontar la diversificación de sus actuaciones.

Ello significa que la descentralización de las decisiones es una condición necesaria para aumentar la eficiencia del sistema universitario y del propio establecimiento. Por esto asistimos a un doble proceso.

25

Por una parte, se da en todas partes un aumento de la autonomía universitaria; esto es especialmente visible y nuevo en el continente, donde tanto el sistema alemán como el francés, si bien habían concebido modalidades de administración distintas, no dejaban un espacio muy generoso para el ejercicio de la autonomía universitaria. Singularmente en los países de Europa meridional, donde el peso del modelo napoleónico ha sido abrumador, se ha abierto el espacio de la autonomía, particularmente en España, pero también en Portugal, y con una clara voluntad de consolidarla en Italia.

Pero, por otra parte, la descentralización no supone un aumento de los aspectos corporativos de la universidad, porque lo que se pretende es aumentar la eficacia del sistema y por tanto los gobiernos nacionales tienen una especial sensibilidad en evitar aquello que desvíe de la eficacia y celeridad en la toma de decisiones. De esta manera, se tiende a rectificar el sistema asambleario de decisión, que había sido introducido en la década de los setenta y que perpetró una demarcación tajante entre las decisiones de gobierno y las decisiones de gestión. Lo significativo es que estas reformas acentuaron repetidamente los aspectos corporativos de nuestras instituciones. De donde la razonable exigencia de aumentar la calidad de las decisiones y de su implementación, lo que

sugiere la preparación y adecuación del personal de dirección, gestión y administración de cada establecimiento.

Por tanto, las reformas que se introducen parecen apuntar hacia ciertas medidas, en orden a instaurar un nuevo modelo de relaciones en el seno de la universidad. Por ejemplo citemos:

- una mayor complementariedad y acaso coincidencia entre la toma de decisiones y el sistema de gobierno de cada entidad, y la gestión y ejecución de las medidas;
- una delimitación clara de la responsabilidad de cada órgano en la toma de decisiones;
- una estructura distinta del sistema de gobierno de cada establecimiento, precisando la dependencia de los órganos particulares sobre el órgano central de la universidad;
- una mayor coherencia y comunicación entre los diferentes niveles de gobierno;
- la identificación de en quién recaen las decisiones que deben mantener y mejorar la calidad de la institución;
- la preocupación de que la investigación desarrollada en la universidad no suponga una disminución en la necesaria impartición de una docencia de calidad, que constituye la demanda prioritaria dirigida a las instituciones de enseñanza superior;
- la corrección de posibles desvíos por el hecho de que las decisiones son tomadas únicamente por académicos, cuyos métodos, preocupaciones, prioridades y valoración de los resultados, no tienen por qué reflejar las necesidades del conjunto de la sociedad;
- una preferencia por órganos de composición reducida o de carácter unipersonal, dando a los órganos colectivos de carácter representativo un carácter fundamentalmente consultivo, retirándoles las competencias decisorias.

Por todo ello ocurre que las preocupaciones de los gobiernos por la mejora en la eficacia del sistema educativo han supuesto ciertamente una expansión en la flexibilidad y en la autonomía. Pero precisamente, en las universidades anglosajonas, esta misma solicitud ha significado una mayor intensidad en la actuación de los poderes públicos en las instituciones, con lo cual las dos tradiciones -insular y continental en términos geográficos- se han aproximado.

Por tanto, la tendencia que se da en las universidades a adaptarse paulatinamente a las circunstancias de su entorno y a afrontar las necesidades que le

dirige la sociedad les conduce -o les ha de conducir- a la formulación de sus opciones estratégicas para especializarse y para diversificar sus actividades. En este caso, los gobiernos van a poner las condiciones o van a crear el marco legal que les determine o facilite la correspondiente decisión.

Asimismo la estructura de los órganos de gobierno aumenta recientemente la proporción de personas o de representación procedente del exterior de la comunidad universitaria.

También han sufrido profundas variaciones el contenido y el alcance de la política universitaria.

Ante todo, el ámbito tradicional de la política universitaria se ha visto desbordado. El territorio nacional deja de ser el terreno obvio de la vida de nuestras instituciones. En el interior de las fronteras, todas o una parte de las universidades se sienten relativamente responsables de los acontecimientos particulares que ocurren en su entorno más cercano. Algunas universidades han sido creadas en el Reino Unido, los Países Bajos y Francia para promover y desarrollar ciertas regiones o ciertas áreas de concentración urbana, tanto en cuanto concierne al desarrollo económico como al desenvolvimiento social y cultural.

Pero por otro lado, esta rectificación del territorio propio del sistema universitario ofrece una nueva tendencia al desbordamiento por encima de las fronteras nacionales: la globalización de la economía, la movilidad que conlleva, el progreso científico y su necesaria difusión para aplicaciones también inmediatas, el proceso imparable de constitución de regiones supranacionales que, en nuestro caso, impulsa la Unión Europea con programas de éxito indiscutible entre los universitarios, etc., son aspectos de una nueva realidad que se abre paso decididamente, y en que la validez y significado de las titulaciones universitarias adquirirán otra naturaleza, y ante lo cual los gobiernos no serán indiferentes.

La rectificación de la política universitaria de los gobiernos nacionales presenta elementos de confusión por derivar de dos procesos en sentido contrario.

El primero de estos procesos se manifiesta por el desplazamiento de los gobiernos en el ejercicio de su función ordenadora, *ex ante* del sistema universitario, como consecuencia del aumento de autonomía del establecimiento. En paralelo y de manera complementaria, se ha ampliado sin condiciones el porcentaje de transferencias de fondos públicos que ingresan en las universidades y que éstas pueden asignar libremente según previsiones presupuestarias (que ellas mismas han determinado).

Junto a este proceso ocurre otro de signo opuesto. En efecto, la importancia

estratégica que reviste la formación en nuestros días, hace que los gobiernos establezcan ciertas prioridades en las políticas de educación y de investigación, y que instrumenten los métodos que conducen al logro de unas y otras. De esta manera se establecen nuevas líneas de intervención que afectan a las universidades, al condicionar normalmente la financiación *target-oriented* de las mismas.

Añadamos dos novedades en el sistema de intervención. La renuncia por parte de los gobiernos al método de la reglamentación, no supone despreocupación, sino opción por un método de mayor eficacia, con lo cual se descartan intervenciones *ex ante* de carácter reglamentario, y se procede a comprobar *ex post* los resultados obtenidos.

La segunda novedad de la política universitaria ha consagrado la difusión creciente de los mecanismos de evaluación de los establecimientos universitarios, organizando sistemas de verificación de la calidad de la enseñanza y de la investigación. Los países pioneros en esta línea han sido Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. Según sus modelos, la mayoría de los estados han ensayado su introducción.

Los mecanismos de evaluación presentan algunas características y evidentemente algunas diferencias en distintos casos:

28

- En general, el proceso de evaluación depende de la organización nacional de las universidades en colaboración con el correspondiente departamento ministerial. El mayor peso de una u otra parte depende de cada modelo.
- En algunos casos, la evaluación tiene efectos presupuestarios para la universidad en lo que concierne a la participación pública en la financiación. Pero por el momento, éste no es el caso general.
- La evaluación es un proceso largo que suele desarrollarse en tres fases: una primera evaluación interna en cada universidad, un segundo paso en que intervienen evaluadores externos. Dichos evaluadores pueden ser tan sólo pares o colegas (*peer review*) o pueden participar en la comisión externa personas de fuera de la universidad. Finalmente, un último paso consiste en considerar los efectos sancionadores, correctores, presupuestarios y de información de la evaluación.
- El objeto de una evaluación puede ser un establecimiento o una disciplina en diversos establecimientos nacionales. Puede afectar a la investigación, a la enseñanza o a ambos.
- Junto a la evaluación de las actividades universitarias -investigación y enseñanza- se puede proceder a la evaluación institucional de una universidad en el sentido de analizar su organización, la toma de decisiones. Este tipo

de evaluación está menos extendido y ha sido precisamente el tipo de evaluación a la que se someten voluntariamente algunas universidades de acuerdo con un programa organizado por la Asociación de Universidades Europeas (CRE).

La experiencia de los Países Bajos ilustra claramente el proceso de reformas y muestra el sucesivo tanteo del gobierno para finalmente estructurar un sistema distinto de organización de la enseñanza superior.

La reforma de la ley de 1970 introdujo un espíritu más democrático a un sistema corporativo clásico, sometido a reglamentaciones administrativas. La nueva ley aumentó el peso de los consejos representativos en detrimento de los comités ejecutivos u órganos unipersonales, separando la decisión de la ejecución y la administración. Los poderes de los profesores numerarios fueron trasladados a los departamentos y a las facultades. Los sucesivos niveles universitarios recibieron una estructura similar.

En el ámbito central de la universidad, el órgano superior era un consejo universitario representativo, cuyo brazo ejecutivo era el *board* de tres personas, cuyo presidente era nombrado por el gobierno, y del que formaba parte el rector propuesto por los decanos.

El modelo entró en crisis en la década de los ochenta: progresivamente se opta por un modelo *managerial* caracterizado por una mayor eficacia y un mayor acercamiento a las exigencias del mercado. En 1985, el Parlamento confirmó un "Informe Ministerial sobre Autonomía y Calidad en la Educación Superior". El documento clasificó las distintas disciplinas en las que cada universidad debía más o menos especializarse y promovió la concentración de establecimientos, en detrimento de los de menor tamaño. Introdujo el concepto de calidad y el de la planificación plurianual del sistema, que debía coordinar los planes de cada establecimiento con los del gobierno.

En 1987, se establece el mecanismo de planificación de la educación superior en el que el gobierno define sus funciones así como las pautas para un "pilotaje a distancia" (*steering at a distance*), efectuado en estrecha colaboración con la Asociación de Universidades Holandesas (VSNU). Se establece la Alta Inspección de la Educación Superior para comprobar la puesta en práctica de lo planeado y se consolida la evaluación disciplinar.

Posteriormente, la ley de 1993 sobre educación superior e investigación consolida la autonomía de las universidades, reduce la duración de los estudios, introduce el Registro Central de los Programas de Educación Superior -que

influirá sobre la financiación atribuida a los establecimientos-, consagra la antes citada Inspección e introduce un nuevo modelo de financiación en tres canales.

La ley de 1997 sobre estructura de los órganos de gobierno de las universidades, reduce a funciones meramente consultivas los consejos representativos; éste es el caso del consejo de universidad, al que se le retiran las funciones presupuestarias y donde la representación de los diferentes sectores de la vida universitaria puede efectuarse de forma divisa o indivisa.

El órgano superior central es un consejo de administración (*supervisory board*) de cinco personas nombradas y responsables ante el ministro, que debe tomar las grandes opciones estratégicas y presupuestarias de la universidad. Es además el árbitro en los conflictos entre órganos de la universidad. La función ejecutiva sigue en manos del *board* de tres personas, del que forma parte el rector y cuyos miembros son nombrados por el consejo de administración. El rector responde ante el consejo de administración. Los decanos responden ante el rector y son nombrados por el consejo de administración, sin que deban formar parte preceptivamente de la institución.

A pesar de su radicalidad, la reforma no ha tenido una oposición significativa y su aceptación ha sido general en el mundo de la educación superior neerlandesa. Esto se puede explicar por la lenta preparación que se llevó a cabo desde el gobierno pero también por la colaboración entre gobierno y universidades en el proceso. También se arguye que en la práctica, las previsiones legales han dejado resquicios por donde han penetrado anteriores tradiciones.

Un caso de colaboración estrecha entre los rectores y las universidades se halla en Portugal. La ley de 1988 consagró la autonomía universitaria completando la ley de dos años antes sobre el sistema educativo de Portugal. Según estas disposiciones, corresponden al gobierno la programación general de la enseñanza, su financiación, la fijación de tasas, la regulación del personal académico de los centros públicos y la aprobación de centros. Corresponden a las universidades la elaboración de sus normas internas y la aprobación de sus presupuestos, la creación y cancelación de cursos, la designación de los cargos académicos y la contratación de su personal no académico.

Una zona de confluencia de ambas administraciones es la relativa a la coordinación del sistema y a su inspección y control. Para ello, los ministerios deben contar con la colaboración del Consejo de Rectores de las Universidades Portuguesas, por lo cual sus funciones consultivas han tomado un peso político considerable en la elaboración y puesta en práctica de las políticas educativas. Simultáneamente, el Consejo de Coordinación de los Institutos Politéc-

nicos Públicos, realiza la misma función en lo que respecta a la enseñanza superior no universitaria. El Consejo para la Cooperación de la Enseñanza Superior y la Empresa fue creado con la finalidad de preparar las bases generales de cooperación entre la enseñanza superior y el sector productivo.

Para proceder a la evaluación de universidades y politécnicos, se creó una Fundación de las Universidades Portuguesas que representa a las universidades públicas y católicas, y cuya naturaleza es parapública aunque relativamente independiente del Estado. En su cometido pueden participar otras instituciones públicas y privadas. Realiza su labor a través del Consejo Nacional de Evaluación.

## **Financiación del sistema de educación superior**

Durante los últimos veinte años, las universidades han padecido serias dificultades de financiación. Una serie de circunstancias permiten hacernos cargo de la gravedad de la situación.

- El crecimiento del número de estudiantes se ha sucedido a ritmos frenéticos, comprometiendo seriamente el gasto por estudiante y la calidad de la enseñanza. Sólo recientemente parece haberse estancado su crecimiento en ciertos países.
- El difícil crecimiento de los recursos destinados a la educación superior y a la investigación. En efecto, la renta ha crecido más lentamente y de forma irregular, dada la presión fiscal, con lo cual los ingresos del Estado han seguido la misma suerte, a menos de contraer otras partidas -que también tienen sus beneficiarios- o de elevar la presión fiscal. La elevación de la presión tributaria es difícil por el valor ya alcanzado y porque precisamente para estimular el crecimiento, los gobiernos han sido más temerosos en gravar las rentas de capital.
- Por su propia naturaleza -servicios de carácter personal-, los costos de las universidades tienen una elevada rigidez y difícilmente pueden sustituirse. La adecuada utilización de nuevas técnicas exige unos gastos considerables de inversión.
- La afluencia de nuevos estudiantes no es para cursar los mismos tipos de *curricula* del pasado, como antes se ha indicado. Sin embargo, la rigidez de la estructura universitaria ha seguido ofreciendo los esquemas tradicionales (frecuentemente de duración excesiva).

- La gratuidad de los servicios de docencia hace difícil y problemática la introducción de los derechos de inscripción, sobre todo ahora que acuden a la universidad estudiantes provenientes de familias que en el pasado no tenían acceso a ella.
- Las políticas de contención de déficits públicos y de prohibición de sistemas de financiación de dichos déficits por procedimientos monetarios, impiden desviarse de la dependencia de los ingresos realmente recaudados.
- La colaboración de las universidades con el sector productivo es relativamente escasa, no hay tampoco fundaciones suficientemente poderosas y la participación de los antiguos alumnos en la financiación de las universidades es muy débil.

Por lo que respecta a la financiación de la oferta de servicios educativos, los gobiernos tradicionalmente han distinguido aquellas aportaciones destinadas a la financiación de la docencia, de aquellas aportaciones que contribuyen a la financiación de la investigación.

En el Reino Unido, un Consejo para la Financiación de la Enseñanza Superior distribuye los fondos recibidos del presupuesto entre los correspondientes a investigación y los correspondientes a enseñanza; luego éstos llegan a las universidades y demás instituciones de enseñanza superior según ciertos parámetros y según la calidad de la investigación efectuada. Para la investigación otros consejos oficiales cooperan en los fondos que reciben las universidades.

En Francia la investigación discurre por canales distintos. En Italia se determina la cooperación entre el sector privado y la propia universidad en los fondos que a ella le llegan para investigación de interés nacional.

En España y otros países, la financiación de la investigación es por concurso entre proyectos dentro de las líneas establecidas por la Administración. Sin embargo, este canal público de financiación que constituye el grueso de las aportaciones que recibe la universidad, ha visto durante estos años algunas modificaciones.

En primer lugar las cifras alcanzadas son lo suficientemente importantes como para que se hagan sentir los efectos de las políticas de evaluación a las que se ha aludido en la anterior sección. Sin embargo, por el momento los gobiernos no han concedido demasiado peso a dichos resultados. En cambio, han sido notorias las reformas introducidas para asegurar la transparencia y la racionalidad de los criterios establecidos en la determinación de las subvenciones a cada establecimiento, que en el pasado utilizaban la relación directa entre cada

uno de ellos y la correspondiente administración -el *land* en Alemania o la comunidad autónoma en España- y la aplicación de incrementos rutinarios a partir de la cifra del ejercicio anterior. En el caso de España, el Consejo de Universidades presentó una serie interesante de propuestas que no se han llevado a la práctica, en parte por coincidir con el proceso de transferencias a los gobiernos de las comunidades autónomas, que son competentes a su vez para establecer su propio sistema de distribución.

En la mayoría de los casos, se toma en consideración el número de estudiantes o de disciplinas; para estimular la eficiencia del sistema se suele limitar el período máximo de estudio de los alumnos en la universidad o la financiación se modula según el número de graduados.

Una segunda novedad ha sido la generalización de fondos que proporcionan a los establecimientos posibilidades de adaptarse a las situaciones medias o estándares de referencia o proponer actuaciones a largo plazo para mejorar la calidad o para acometer ciertas actuaciones estratégicas en las que los gobiernos quieren colaborar de manera particular. Es el caso de los *margin funds* británicos destinados a afrontar el coste de más estudiantes o de modos especiales de formación, de los *non-consolidated funds* para financiar adaptaciones de infraestructura, los contratos-programas de las universidades portuguesas, francesas, y de algunas universidades españolas, la financiación de la inversión estratégica en el llamado primer canal del sistema holandés, el sistema portugués de indicadores de referencia, la financiación niveladora en Italia, etc.

Como se ha indicado anteriormente, en todas partes se ha prescindido de condiciones en la financiación recibida, justamente para que las universidades puedan signar ellas mismas los fondos recibidos. Normalmente, en la asignación de fondos, se distingue entre la financiación de gastos ordinarios y gastos de inversión. La universidad italiana ha hecho un esfuerzo importante para aumentar el peso de la inversión en el gasto de las universidades. En este campo, la financiación en algunos casos se halla repartida entre las instancias federales y las instancias territoriales; por ejemplo, en Alemania, la financiación de nuevas construcciones se reparte entre el *land*, que es la administración educativa competente y el gobierno federal, que también participa sustancialmente en los gastos que derivan de servicios a los estudiantes.

Pero la financiación pública no puede agotar las necesidades de financiación de las universidades y demás instituciones de enseñanza superior. En los debates actuales aparecen dos temas en particular: la colaboración del sector productivo por una parte, y la participación de los usuarios de la universidad -

singularmente diferentes clases de estudiantes- en los costes de la educación, de otra.

Ambas cuestiones se hallan íntimamente relacionadas. Si las actividades de las universidades y demás entidades, además de ser de interés general, permiten un lucro para el individuo (dan la posibilidad de obtener un puesto de trabajo adecuado y representan los futuros ingresos) pero también para el sector productivo (gracias a la investigación aplicada), es hasta cierto punto lógico que unos y otros participen en su financiación.

La aportación del sector productivo es todavía insuficiente y no participa sino parcialmente en la financiación de los costos generales de funcionamiento de la universidad, incluso en los países de Europa central. Sin embargo, en todas partes el incremento de dichos fondos muestra la creciente aportación de las instituciones al desarrollo económico de diversos países.

Un punto bastante más delicado es el de la participación de los estudiantes. La introducción de derechos de inscripción ha supuesto dificultades importantes en todas partes y ha producido un malestar importante entre los estudiantes que además perciben el descenso del gasto por estudiante. Sin embargo, todos los gobiernos han terminado postulando su intervención. No obstante, su importe oscila de insignificancia -como en Francia- o nulidad -como en Alemania- hasta cifras más considerables, como las que se han aplicado recientemente en el Reino Unido. No obstante, en este país se prevé una graduación del importe proporcional a la renta de las familias. En Italia, dentro de ciertas limitaciones, son las universidades las que deciden el importe; en España el acuerdo lo toman las administraciones regionales, dentro de un abanico determinado por el Consejo de Universidades (concretamente su Comisión de Planificación, organismo encargado de coordinar el conjunto de las administraciones públicas educativas). En España aunque el importe no es muy elevado, representa un porcentaje importante del coste educativo.

La financiación de la demanda se asegura mediante las becas para los estudios y las subvenciones que el estudiante recibe para los gastos imputables a la vida de estudiante. Su cifra es manifiestamente insuficiente, sobre todo en los países del sur, y en ocasiones el procedimiento es francamente poco equitativo. La discusión actual está en la posibilidad de que una parte significativa de esta financiación pueda ser financiada bajo la forma de préstamos, de manera que el beneficiario devuelva el importe en el caso de que las rentas percibidas en el transcurso del ejercicio profesional así lo permitan.

---

PARTE 2

## **América Latina**



*José Joaquín Brunner*

35

**D**urante la década de los noventa, la educación superior de América Latina exhibe un incipiente movimiento de cambio a nivel de sistemas nacionales, producto de políticas impulsadas por los respectivos gobiernos. ¿Qué buscan éstas? Básicamente, producir algunas redefiniciones y nuevos arreglos en torno a los ejes de coordinación y autoridad de los sistemas nacionales, con la esperanza de que éstos, a su vez, se diversifiquen y den lugar a transformaciones a nivel de las instituciones, ya sea en términos del gobierno institucional y/o de la calidad, eficiencia, pertinencia y equidad de sus funciones.

Basado en un análisis de esas políticas gubernamentales, el presente informe se propone caracterizar conceptualmente los movimientos que aquéllas provocan a nivel de sistemas; las nuevas condiciones que se crean para la operación de las instituciones y los probables efectos que sobre el cambio de éstas, pueden tener dichas políticas.

## **La emergente preocupación de los gobiernos**

36

Si hay algo que identifica al discurso oficial en la arena de la educación superior latinoamericana durante los noventa, es una renovada fe en la importancia estratégica de ésta en el desarrollo de los países de cara a la sociedad global de la información y la emergente economía basada en el conocimiento. Simultáneamente, se da la difundida sensación de que los sistemas de educación superior se encuentran fuera de control y se mueven bajo la presión de fuerzas más o menos ciegas. De allí que el ánimo predominante en este ámbito sea de incertidumbre. Como bien concluye un informe regional, "no son pocas las preguntas cuyas respuestas pendientes delimitan una expectativa preocupante, al mismo tiempo que rica en posibilidades. ¿Cuáles son las capacidades reales de las instituciones de educación superior para afrontar la exigencia global de los cambios requeridos?, ¿de qué manera deben ser éstos realizados?, ¿con qué recursos? pero sobre todo, ¿con qué liderazgos?".<sup>1</sup>

Los gobiernos de la región, tras un período de relativa inactividad frente a la educación superior -o de un tratamiento puramente reactivo y defensivo de sus problemas- parecieran estar ahora a la búsqueda de ese liderazgo. Una forma menos optimista de expresar lo mismo es decir que durante los años noventa dichos gobiernos no han podido eludir las consecuencias del discurso oficial -es decir, que la educación superior funciona mal pero tiene una importancia estratégica- ni han podido, tampoco, dejar de actuar frente a esa difundida sen-

sación de descontrol. En consecuencia, se han visto forzados no sólo a cambiar de actitud, pero también a actuar. Los motivos de este cambio pueden ser identificados sin dificultad.

En primer lugar, la "década perdida" de los ochenta, al obligar a una reducción del gasto fiscal destinado a la educación superior -o, en el mejor de los casos, a mantenerlo constante- puso de relieve la necesidad de que los gobiernos aseguren en este sector el uso más eficiente posible de los recursos.<sup>2</sup> Lo anterior se vio luego reforzado cuando cambió el ciclo económico, haciendo posible un aumento gradual de dicho gasto durante los años noventa, lo que permitió a los gobiernos impulsar, como contraparte del mayor gasto, políticas orientadas a exigir también una mayor responsabilidad de parte las instituciones de educación superior. De hecho, el gasto público promedio por alumno de educación superior creció en América Latina y el Caribe, entre 1985 y 1995, de US\$548 a US\$937, situándose este último año a la par con el gasto de los países desarrollados medido como porcentaje del PIB per cápita (alrededor de un 25%).<sup>3</sup>

En segundo lugar, la región descubrió a mediados de los ochenta, el hecho de que sus sistemas de educación superior cruzaban el umbral a partir del cual su servicio puede considerarse como masivo conforme a los estándares internacionales (cuadro 1). Los gobiernos han de enfrentar nuevos problemas de financiamiento de la enseñanza superior, de equidad en el acceso a la misma, de calidad de los procesos formativos, de eficiencia interna de las instituciones y de su relación con el mercado laboral. De hecho, en 1995 se registra un número superior a los 8 millones de estudiantes en América Latina y el Caribe. Tres países poseen mega-sistemas con más de un millón de estudiantes (Brasil, Argentina y México) y uno (Perú), se acerca a ese tipo de sistema.

### Cuadro 1

Tasa bruta de escolarización superior

	1980			1985			1990			1995		
	MF	M	F									
A. Latina y el Caribe	13,8	15,6	12,0	15,8	17,4	14,2	17,1	17,9	16,2	17,3	17,6	17,0

Fuente: UNESCO, *World Statistical Outlook on Higher Education 1980-1995*

En tercer lugar, los gobiernos han debido hacerse cargo del hecho de que confrontan ahora sistemas crecientemente diferenciados en su base institucional, los cuales se han expandido por medio de un aumento incontrolado del número de instituciones universitarias y otras instituciones de enseñanza superior, especialmente de carácter privado. Tan sólo la proliferación de instituciones de diverso tipo, y el desafío que ésta representa para la integración de los sistemas y su gobernabilidad, empuja a los gobiernos a actuar.

En efecto, se estima que en 1995 existían en América Latina y el Caribe aproximadamente 5500 instituciones en este sector, de las que un 15% son universidades y el resto instituciones no-universitarias de educación superior. Algo más de la mitad del total son instituciones privadas, las cuales matriculan entre un 40% y un 65% del total de estudiantes de enseñanza superior en Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, El Salvador y Paraguay y alrededor de un tercio del alumnado en Nicaragua, Perú y Venezuela.

Entre tanto, en Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Argentina, al menos uno de cada cinco matriculados cursa sus estudios en el sector privado de su respectivo país.<sup>4</sup> Paradójicamente, la "privatización" de la educación superior, al igual que la proliferación institucional, se convierten en un aliado para una acción más decidida de la autoridad pública.

38

En cuarto lugar, los gobiernos se hallan enfrentados a las consecuencias de su propio discurso el cual, a su vez, encuentra amplio eco entre los grupos dirigentes de la sociedad civil. Este discurso subraya la importancia estratégica de la educación en todos los niveles -y en especial de la educación superior, de la ciencia y la tecnología y de las infraestructuras de información y conocimiento- para promover el crecimiento económico, mantener y aumentar la competitividad de las economías nacionales y acceder a la sociedad global basada en el uso del conocimiento y las tecnologías.

En todas esas dimensiones, sin embargo, América Latina y el Caribe muestran aún rezagos que obligan a los gobiernos de este continente a preocuparse de manera creciente de sus sistemas de educación superior y a adoptar una actitud más activa frente a ellos. Así, según se observa en el cuadro 2, mientras nuestra región representa un 8,5% de la población mundial, su participación en varios indicadores de capacidad e inversiones estratégicas para la competitividad a nivel regional es decreciente a medida que aumentan las exigencias de conocimiento envueltas.

## Cuadro 2

Participación mundial decreciente de América Latina en actividades con crecientes exigencias de valor agregado de conocimiento (1995)

América Latina	% sobre total mundial
Población	8,5
PIB	6,4 (1997)
Gasto público en educación	5,5
Exportación de mercancías	4,9
Ingenieros y científicos en I & D	3,7
Exportación de servicios	3,6
Exportación de manufacturas	2,8
Participación en el mercado de tecnologías de información	2,0
Gasto público en I & D	1,9
Autores científicos	1,6
Autores científicos en ciencias de la ingeniería y tecnologías	1,0
Host de Internet	1,0 (1997)
Patentes registradas en USA	0,2 (1993)

Fuentes: OCDE, *Towards a Global Information Society*, 1997; UNESCO, *Statistical Yearbook 1997*; UNESCO, *World Education Report 1997*; UNESCO, *World Science Report 1997*; UNESCO, *World Communication Report 1997*; UNESCO, *World Education Report 1998*; World Bank, *World Development Indicators 1998*

En quinto lugar, durante los años noventa se ha incrementado la presión de los organismos internacionales de mayor prestigio y peso en el campo de la educación -como la UNESCO y el Banco Mundial- sobre la opinión pública especializada, en orden a remarcar la responsabilidad de los gobiernos de cara a sus sistemas de educación superior, convocándolos a una acción más decidida para:

- asegurar la calidad de este servicio,
- distribuir más amplia y equitativamente las oportunidades de formación superior,
- estrechar los vínculos con el desarrollo nacional y regional y con el sector productivo,

- elevar la pertinencia de los programas docentes y la investigación,
- invertir más en este nivel de la enseñanza y en las actividades de investigación y desarrollo,
- buscar nuevas formas de financiar la educación superior incluyendo, en el caso de las propuestas del Banco Mundial, la recuperación de costos de parte de los usuarios.<sup>5</sup>

Todo ese movimiento de opinión pública especializada culmina en los documentos preparatorios y conclusivos del Congreso Mundial de Educación Superior (1998) organizado por la UNESCO, al cual también el Banco Mundial aportó sus puntos de vista.<sup>6</sup> Por su lado, este último organismo ha publicado recientemente un documento en el cual resume su postura y recomendaciones para la educación latinoamericana a fines de la década, incluyendo propuestas de cambio y mejoramiento para la enseñanza superior.<sup>7</sup>

En suma, la complejidad alcanzada por los sistemas nacionales de educación superior, su masividad, su creciente sector privado orientado hacia el mercado, su relevancia para el desarrollo de los países, y sus rezagos para abordar los desafíos de la competitividad proveniente de una emergente sociedad global de la información y una economía basada en el conocimiento, han terminado por empujar a los gobiernos a asumir una actitud más definida frente a dichos sistemas y a buscar nuevas políticas para conducir su expansión y proporcionar un contexto que estimule el cambio a nivel institucional. En la misma dirección inciden los planteamientos de la UNESCO y del Banco Mundial, elaborados a lo largo de la presente década.

40

## **Principales movimientos a nivel de sistemas nacionales: marco conceptual**

Un registro de las principales innovaciones de política en el campo de la educación superior latinoamericana durante la década de los noventa, debe incluir:

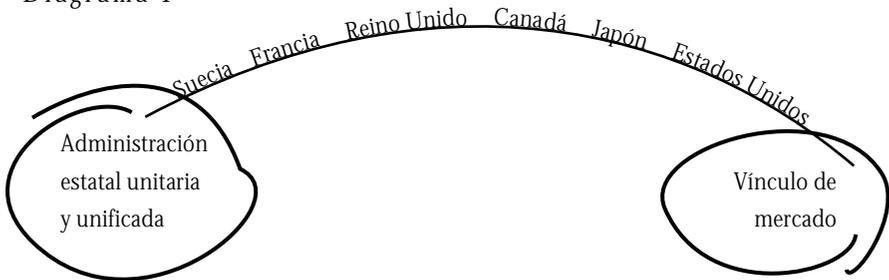
- leyes marco para los sistemas,
- estímulos otorgados (por decisión u omisión) para el desarrollo de instituciones privadas,
- la puesta en marcha de procesos de acreditación institucional y/o de programas académicos,

- la creación de nuevas instancias de coordinación del sector,
- la experimentación con nuevas formas de financiamiento para las instituciones públicas
- la implementación de sistemas de información universitaria, sea a nivel central y/o de las instituciones
- la promoción de los programas de post-grado y su evaluación.<sup>8</sup>

La pregunta que entonces se impone es acerca de los cambios a nivel sistémico que generan esas políticas, si uno se atiene a las dinámicas estructurales que ellas están llamadas a provocar. La respuesta puede resumirse así: consideradas globalmente, esas políticas persiguen redefinir y generar nuevos arreglos en torno a los ejes de coordinación y autoridad de los sistemas nacionales de educación superior. Expliquemos brevemente el marco conceptual dentro del cual se formula esta hipótesis.

El eje de coordinación representa las modalidades de organización empleadas para integrar los sistemas nacionales de educación superior. Así, si consideramos una continuidad, se encuentran en un extremo modalidades de organización apretadas, cerradas, que mantienen estrechamente unidas a las partes del sistema y, en el otro extremo, modalidades sueltas, abiertas, que sólo las vinculan débilmente. "El extremo apretado es un contexto unitario en el cual todas las unidades son parte de una estructura formal inclusiva y poseen objetivos comunes. Si uno se desplaza a lo largo de la continuidad, alejándose de ese extremo, encontramos un contexto federativo en que las unidades poseen diferentes objetivos pero mantienen algún tipo de vínculo formal para propósitos compartidos. Más allá a lo largo de esta línea hay un espacio coalicionista en el cual la diferenciación de objetivos es tan dominante que sólo existe una colaboración informal o cuasi-formal entre las partes integrantes del sistema. Al llegar al otro extremo hay un contexto de 'opción social', en el cual no existen objetivos inclusivos, y las decisiones son adoptadas independientemente por organizaciones autónomas".<sup>9</sup> Luego, puede decirse que en los extremos de dicha continuidad se ubican, en un caso, la modalidad estatal de coordinación y, en el otro, la modalidad de mercado.<sup>10</sup> A su vez, cada una de ellas determina distintos tipos de contexto, diferentes formas de vinculación entre las instituciones integrantes del sistema, y también maneras típicamente diferentes de comportamiento de éstas. Clark empleó en su momento esta continuidad para identificar la posición, a lo largo de ella, de varios sistemas nacionales de educación superior.

Diagrama 1



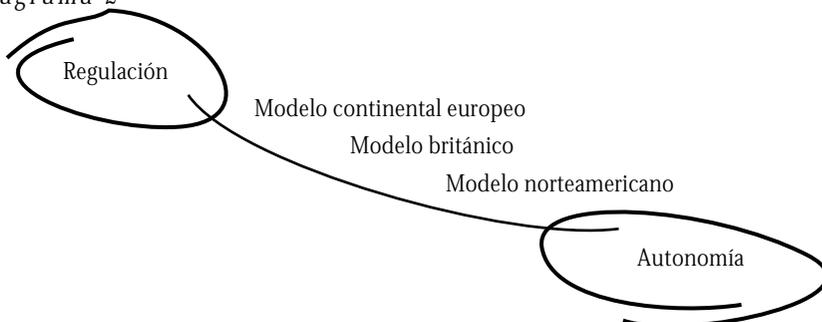
Por su parte, el eje de autoridad puede representarse también como una continuidad que da cuenta de los grados y formas de intervención gubernamentales a nivel del sistema. En un polo, el de la regulación, se sitúa el modo más intenso de intervención, la cual puede adoptar modalidades preferentemente políticas, legales o burocráticas, encaminadas a orientar y dirigir minuciosamente y al detalle a un sistema y sus partes. En el otro polo, el de la autonomía, el sistema y sus partes o unidades actúan con entera discrecionalidad, y en ausencia de una intervención significativa de la autoridad, pudiendo decidir por su cuenta o con sólo un mínimo de regulaciones. Los extremos representan naturalmente situaciones puras (o ideal-típicas).

Sin embargo, como muestra la literatura internacional comparada, los sistemas nacionales varían según su posición a lo largo de esta continuidad, como ocurre con su ubicación a lo largo del eje de coordinación. Así por ejemplo, Burton Clark, en su estudio sobre organizaciones académicas del mundo desarrollado, distingue tres modelos básicos de intervención de la autoridad a nivel sistémico, que llama respectivamente:

- el modelo continental (europeo), más cercano al polo interventor,
- el modelo británico -ubicado hacia la mitad de la continuidad- con una fuerte autonomía de las universidades y escasa intervención política o burocrática desde arriba la cual, sin embargo, mantiene todavía un relativo grado de presencia,
- el modelo norteamericano, donde prácticamente no existe una autoridad a nivel nacional, de alcance sistémico, que intervenga para regular a las distintas partes.<sup>11</sup>

Simplificadamente, este segundo eje puede representarse entonces de la siguiente forma, introduciendo los ejemplos de Clark.

Diagrama 2

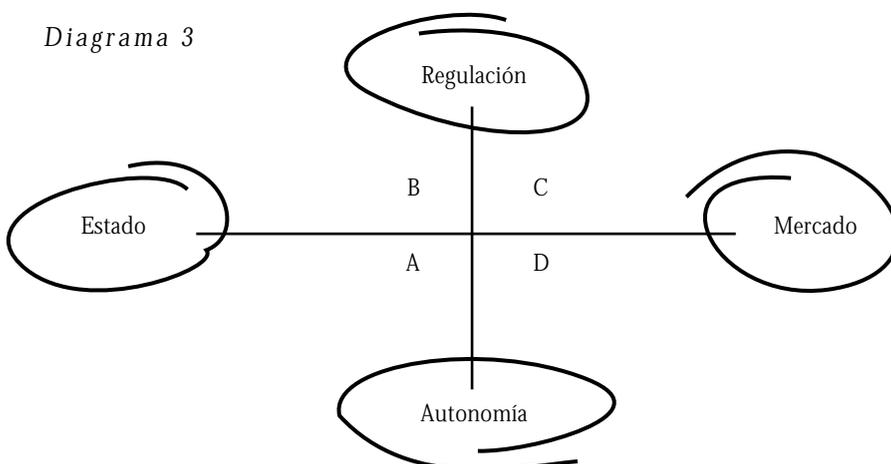


### Principales movimientos a nivel de sistemas nacionales: el caso latinoamericano

Ahora bien, como señalamos anteriormente, nuestra hipótesis sugiere que durante los años noventa, las políticas gubernamentales han buscado en América Latina producir redefiniciones y nuevos arreglos en torno a ambos ejes estructurantes de los sistemas de educación superior. Para analizar los efectos de dichas políticas, necesitamos ver cómo se combinan ambos ejes y a qué desplazamientos sistémicos ellas dan lugar.

En efecto, en el mundo real ambos ejes estructurantes (de coordinación y autoridad) se cruzan entre sí originando, por así decir, algunos tipos básicos de organización de los sistemas de educación superior, los cuales resultan ser más complejos de lo que permite apreciar la consideración separada, unidimensional, de ambos ejes. Esquemáticamente, dicha complejidad puede mostrarse a través del siguiente dispositivo gráfico.

Diagrama 3



Dicho brevemente, en el cuadrante (A) se ubican aquellos sistemas nacionales organizados sobre la base de contextos de coordinación provistos por el Estado, pero donde las partes o unidades integrantes, aunque mantienen un grado relativamente alto de cohesión de propósitos, se hallan sujetas a un bajo grado de autoridad, gozando de una fuerte autonomía corporativa dentro de un contexto relativamente homogéneo. En términos de evolución histórica, los sistemas republicanos de educación superior de los países de América Latina se ubicaban, hasta mediados del presente siglo, precisamente en este cuadrante (A), dentro de un contexto de homogeneidad estatal pero donde las instituciones universitarias actuaban con amplia autonomía, asegurada por la ley y por el financiamiento (sin ataduras) provisto por el Estado. Las universidades apenas competían entre sí, fijaban sus propias políticas de desarrollo, regulaban el acceso de los alumnos, determinaban su organización académica interna, estructuraban la carrera docente en el marco de un estatuto especial de funcionarios públicos, y gozaban de autonomía administrativa para el manejo de los recursos asignados por medio del presupuesto nacional. No eran responsables más que frente a sí mismas y el tipo de control de autoridad se limitaba a ejercicios formales de control de legalidad de las decisiones.

44

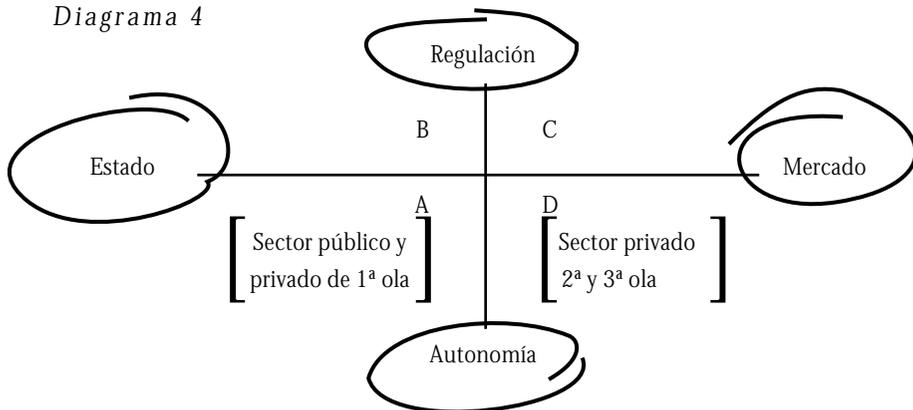
Incluso en aquellos países donde tempranamente se constituyen universidades privadas (generalmente confesionales), éstas se desarrollan imitando el modelo de la universidad republicana, reduciéndose con ello la (potencial) diferenciación público/privada. Como ha mostrado Levy<sup>12</sup>, las universidades católicas establecidas durante la segunda mitad del siglo pasado y la primera del presente -privadas de la primera ola- comparten rasgos fundamentales con las universidades públicas y no alteran, por lo mismo, el carácter relativamente unitario de los respectivos sistemas nacionales. Aún con estas incrustaciones, éstos permanecen anclados en el cuadrante (A), incluso si las universidades católicas no reciben financiamiento del Estado, como ocurría a menudo.

Solamente con la aparición de las universidades privadas de élite (de segunda ola) y, sobre todo, con la proliferación de instituciones privadas de absorción de demanda o de mercado (de tercera ola), se introduce en varios sistemas nacionales, especialmente a partir de los años ochenta, un nuevo sector localizado en el cuadrante (D), más cercano por ende al polo de coordinación provisto por opciones e intercambios de mercado, y donde las instituciones se hallan dotadas, a la vez, de amplia autonomía, en la misma medida que el Estado interviene escasamente para regular el naciente sector.

En breve, la posición original de los sistemas de educación superior latino-

americanos -hasta los cambios de política a partir de los años noventa- puede representarse, esquemáticamente, como muestra el siguiente diagrama:

Diagrama 4

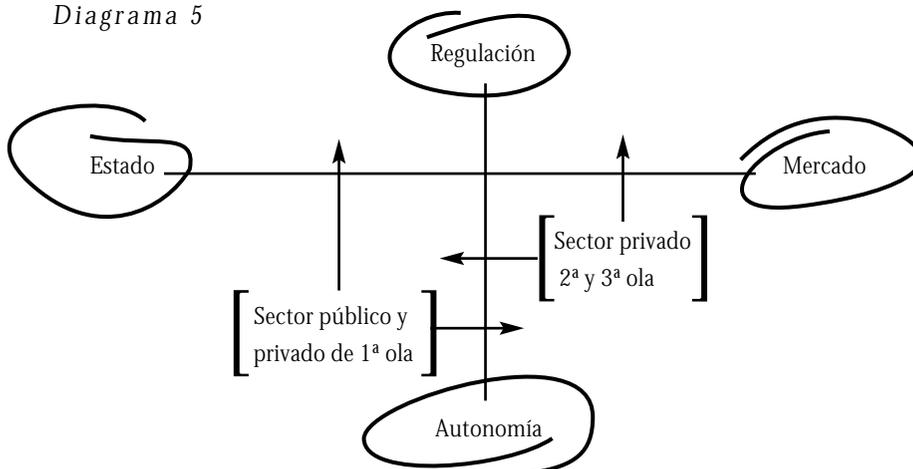


Entre tanto, ¿en qué han consistido las innovaciones de política de la presente década y qué trayectorias de cambio se empiezan a observar?

Los nuevos arreglos y las redefiniciones pueden resumirse, esencialmente, en dos series de movimientos paralelos. Por un lado, se ha pretendido desplazar el sector público "hacia arriba" en el eje de la regulación y simultáneamente, en varios casos, "hacia la derecha" a lo largo del eje de autoridad; por otro lado, se ha buscado empujar "hacia arriba" al sector privado, aumentando con ello la presión regulatoria y, a la vez, correrlo "hacia la izquierda", de manera de introducir elementos de intervención estatal en la regulación de su funcionamiento. El resultado puede representarse gráficamente de la siguiente manera:

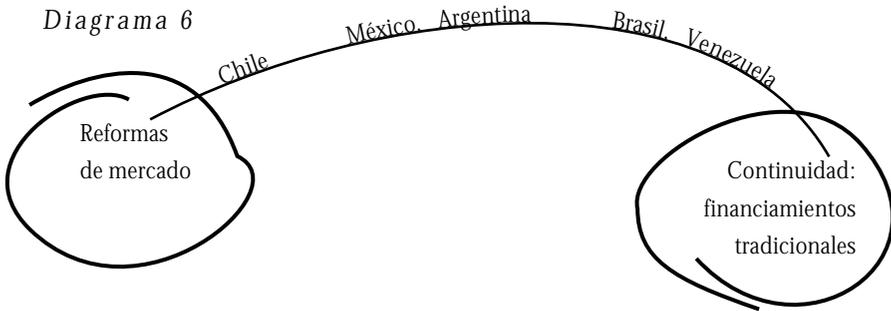
45

Diagrama 5

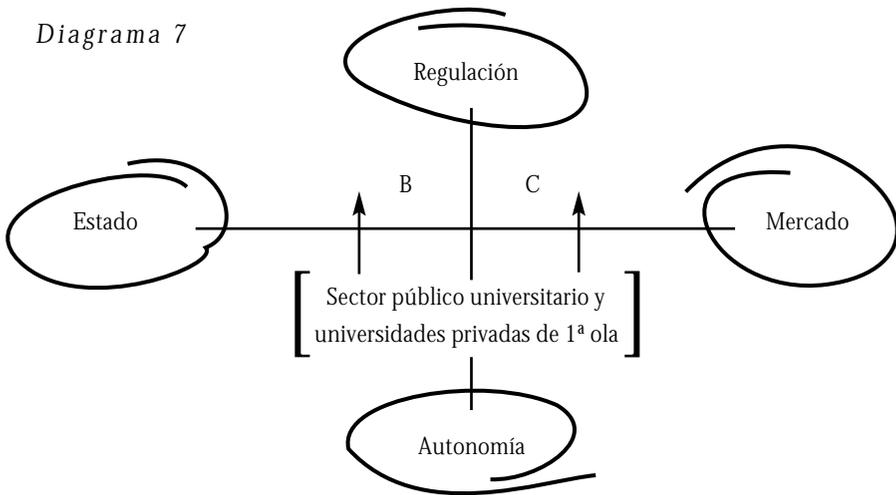


El desplazamiento del sector público hacia la derecha a lo largo del eje de coordinación constituye, genéricamente, un movimiento de las instituciones públicas hacia contextos más competitivos y, por tanto, de menor homogeneidad estatal. El instrumento de política para producir dicho desplazamiento ha sido, en el caso de América Latina, un cambio en las modalidades de asignación de los recursos fiscales, de manera de incentivar, en general, una diversificación de las fuentes de financiamiento institucional y, en cualquier caso, de vincular montos (variables) de la asignación pública a concursos de proyectos. Con este propósito se establecen habitualmente fondos concursables que, habiendo sido creados más tempranamente para el financiamiento de la investigación, se han extendido ahora, también, a la docencia y al propio desarrollo institucional. Es ilustrativo el caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEUC) establecido en Argentina en 1995 con recursos provenientes del Tesoro Nacional y un préstamo del Banco Mundial. Dicho Fondo fue concebido oficialmente como "un instrumento de política universitaria que busca el equilibrio entre el planeamiento estratégico y el mercado académico, es decir, entre el establecimiento de prioridades y objetivos de desarrollo, y la asignación de recursos a través de un mecanismo concursable de proyectos".<sup>13</sup> Asimismo, se ha constatado que en México, durante los años noventa "hay mayor presencia del mercado, visible claramente en la política financiera y en la creciente competencia entre instituciones públicas y privadas".<sup>14</sup> Conocido por paradigmático, es el caso chileno, donde el alcance de las modificaciones introducidas durante los años ochenta en el sistema de educación superior, dio por resultado, en los noventa, un acentuado cambio en el comportamiento de las universidades públicas, las cuales en promedio sólo obtienen un 48% de sus ingresos por concepto de financiamiento fiscal asegurado por el Tesoro Público. El resto se reparte entre recursos obtenidos competitivamente (22,4%), recursos provenientes del cobro de aranceles y el crédito estudiantil (17,2%) y recursos para la investigación obtenidos a través de fondos concursables (12,3%).<sup>15</sup> Instrumentos similares están siendo empleados en México.

Considerando este tipo de factores, Rollin Kent ha sugerido que, "si comparamos los países que han realizado cambios en sus políticas de educación superior desde la perspectiva de la implantación de reformas de mercado, podríamos imaginar una continuidad con Chile en un extremo, y Venezuela en el otro".



Efectivamente, dentro de nuestro diagrama base, el caso chileno ilustra el desplazamiento más radical del sector de universidades tradicionales (públicas), el cual pasa a ser determinado parcialmente por las dinámicas típicas del cuadrante (D) y en condiciones, como veremos de inmediato, de ser "empujado" hacia los cuadrantes (B) y (C) para ser sujeto a un nuevo régimen de regulaciones evaluativas que se halla en fase de aplicación experimental.<sup>16</sup>



En general, el movimiento ascendente de las instituciones públicas en torno al eje de autoridad, ha sido promovido en la región mediante políticas de evaluación y acreditación de instituciones y programas (tanto de pre-grado como de post-grado), procedimientos que, junto con el de mantener la autonomía corporativa de las universidades, las sujetan sin embargo al control de los pares académicos constituídos en instancia pública de verificación.

Nuevamente, el caso argentino puede aquí servir de ilustración. "A través de

la Ley de Educación Superior, sancionada en 1995, se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU), que es un organismo descentralizado, autárquico e independiente, conformado por distinguidas personalidades del quehacer universitario y científico, elegidos mediante un procedimiento que garantiza su independencia de criterio, y que se encuentra en pleno funcionamiento desde 1996. Esta Comisión tiene a su cargo la evaluación institucional de todas las universidades argentinas, que complementa las autoevaluaciones que las universidades realizan, la acreditación de los estudios de post-grado y carreras reguladas, así como la formulación de recomendaciones sobre los proyectos de nuevas instituciones universitarias".<sup>17</sup>

También el caso de México es expresivo de este mismo movimiento. Allí, la Comisión Nacional de la Educación Superior (CONAEVA) fue instalada formalmente en noviembre de 1989. Durante sus primeros años, dicho organismo articuló un proceso nacional de evaluación de la educación superior mexicana, y propuso criterios de calidad para funciones y tareas del sistema. Pero, además, a partir de él "se articularon las actividades de estímulos y becas al personal académico, de autoevaluación de las instituciones, la evaluación de proyectos a través del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), de evaluación de programas por parte de los Comités de la Educación Superior (CIEES), y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior",<sup>18</sup> organismos todos cuya experiencia ha sido analizada como parte de una nueva modalidad de coordinación del sector superior de la enseñanza en México.<sup>19</sup>

Bajo el mismo lema de asegurar la calidad de la educación superior, otros países de la región -como Colombia, Costa Rica y Uruguay, y más recientemente Chile- han establecido instancias y puesto en marcha procesos similares que en otros casos, como sucede en Brasil, suelen adquirir una modalidad distinta. En este último caso, consiste en un examen al cual deben someterse los alumnos egresantes de las universidades públicas y privadas de distintas carreras, para así medir su logro e informar públicamente sobre la calidad de los programas ofrecidos. En suma, la evaluación y acreditación de programas e instituciones constituyen un típico mecanismo de regulación "a distancia" de las entidades de educación superior (también llamado a veces de "control remoto") en la literatura internacional<sup>20</sup> que, a la vez, refuerza la presencia de la autoridad pública en este sector y la conformación gradual de un contexto más competitivo, al estimular una carrera de reputaciones institucionales.

En cuanto al sector institucional privado, particularmente de universidades

privadas de la tercera ola o de absorción de demandas, éste está siendo objeto de políticas que buscan, simultáneamente, empujarlo hacia la izquierda a lo largo del eje de coordinación y hacia arriba en torno al eje de autoridad.

En este caso, los argumentos para extender el radio de las políticas gubernamentales hacia el cuadrante (D) y para empujar a las instituciones privadas hacia arriba, hacia el cuadrante (C), son bien conocidos. Pueden resumirse así: el mercado de la educación superior privada presenta fallas y limitaciones de información, la mano invisible no garantiza automáticamente ni la solidez ni la calidad de las instituciones, los usuarios deben ser protegidos como los demás consumidores, la educación superior constituye un servicio o bien público cuya producción privada debe ser sujeta a reglas que aseguren su calidad, las instituciones privadas carecen de incentivos para operar como organismos sin fines de lucro y pueden fácilmente desviar ingresos hacia operaciones lucrativas (por ejemplo, mediante sociedades de inversión y sociedades inmobiliarias), etc.

El propósito perseguido es también evidente. Se trata, por un lado, de aminsonar los efectos de las fuerzas del mercado y, por el otro, de aumentar la intervención reguladora de la autoridad pública en este sector. Ambos movimientos convergen hacia el establecimiento de reglas, procedimientos y/o prácticas más restrictivas para la autorización y el licenciamiento de nuevas universidades privadas, y hacia la extensión de los procesos de evaluación y acreditación de manera de incluir también a estas instituciones dentro de un nuevo concepto de regulación.

Ambos movimientos nacen como reacción frente al extremo *laissez-faire* que ha caracterizado a los gobiernos latinoamericanos frente a la proliferación de instituciones privadas, cualquiera haya sido el signo ideológico de esos gobiernos. Según muestran las estadísticas regionales, sólo durante la década de los ochenta se crearon en América Latina tantas universidades privadas (148) como en los cien años anteriores.<sup>21</sup> Más intenso aún ha sido el proceso de creación de instituciones privadas no-universitarias de enseñanza superior. ¿Cómo explicar ese extremo *laissez-faire*?

La explicación es simple. Los gobiernos de la región optaron por facilitar al máximo el establecimiento de instituciones privadas como una manera de canalizar y absorber la demanda de estudios superiores sin costo para el Estado. Es natural que dicho *trade off* se haya acentuado durante los años ochenta, precisamente cuando los gobiernos debieron hacer frente a severas restricciones de financiamiento y muchas veces no estuvieron en condiciones, siquiera, de mantener el nivel real de las asignaciones destinadas a las universidades públi-

cas. Por su parte, los privados aprovecharon sin demora la oportunidad que se les ofrecía de ingresar en un mercado desregulado, por ende con bajas exigencias de entrada, motivados ya bien por ideales formativos o por la legítima expectativa de generar ganancias, o por una combinación de ambas.

Al contrario, durante los años noventa se ha producido una reacción en sentido contrario. Ahora las políticas gubernamentales buscan regular el mercado de la educación superior privada, introducir barreras de entrada o volverlas más exigentes, hacer más transparente la información para los usuarios y, en general, intervenir a distancia -mediante procedimientos de acreditación, evaluación o examinación- y resguardar así la calidad de los estudios impartidos y la fe pública depositada en los certificados expedidos por las instituciones privadas. En distintos grados y bajo diversas modalidades, los casos de El Salvador, Chile, Brasil, Colombia y Uruguay ilustran bien este punto. Vale la pena detenerse un momento en la situación de Chile.

Al amparo de una normativa extremadamente liberal, se establecieron allí en un período no superior a 15 años más de 40 universidades privadas y cerca de 250 instituciones privadas no-universitarias (institutos profesionales y centros de formación técnica), que en la actualidad atienden a uno de cada dos estudiantes de educación superior. Esto facilitó un rápido crecimiento del número total de estudiantes, que aumentó en casi 3,2 veces entre 1980 y 1997, elevando ese último año la tasa bruta de escolarización superior a un 28%. Al mismo tiempo, el gasto privado en educación superior (tanto en las instituciones privadas como en las públicas) ha llegado a ser más del doble del gasto fiscal, medido como proporción del PIB. Según señala Alfonso Muga, "la agregación de recursos públicos y privados ha permitido aumentar el gasto total en educación superior, mientras que el Estado ha podido concentrar sus esfuerzos en subsidiar el fomento de la educación básica y media en las que el gasto público ha crecido a tasas notoriamente mayores a las del nivel de enseñanza superior".<sup>22</sup>

He aquí pues, un claro ejemplo del *trade off* al que nos referíamos. El Estado ha inducido, mediante políticas liberales de "dejar hacer", una respuesta privada al problema público de demanda de estudios superiores, tolerando a cambio la aparición de una oferta de calidad discutible.

Con todo, durante los últimos años ha aumentado también en Chile la presión para tornar más exigentes los procedimientos de autorización, supervisión y licenciamiento de nuevas universidades privadas -las cuales, hasta alcanzar la plena autonomía, se encuentran bajo un régimen especial de regulación a cargo

del Consejo Superior de Educación, organismo público de carácter autónomo al mismo tiempo que el gobierno ha manifestado su voluntad de instaurar un procedimiento nacional de acreditación de programas de pre-grado que cubriría por igual a las universidades públicas (que reciben aporte fiscal directo) y a las instituciones privadas (universidades e institutos profesionales) que hayan obtenido su plena autonomía (y que no reciben aporte fiscal directo).

En suma, la marea pareciera estar cambiando. A una década de generoso *laissez-faire* ha sucedido otra en que, una vez ya establecido regionalmente un sector privado de enseñanza superior, se manifiestan ahora los primeros signos de reacción. Por un lado, se busca integrar a dicho sector dentro de los respectivos sistemas nacionales y, por el otro, convertirlo en objeto de políticas gubernamentales.

## **Efectos macro de las políticas implementadas**

El nuevo cuadro que se presenta en la escena de la educación superior latinoamericana -que resumidamente puede llamarse de "más Estado y más mercado" según los sectores de que se trate- opera pues, según acabamos de ver, mediante una combinación de políticas en torno a los ejes de coordinación y autoridad de los sistemas. Se sustenta en la idea de que, al cambiar los contextos dentro de los cuales operan los sistemas, éstos evolucionarán hacia ciertos objetivos al cambiar el comportamiento de las instituciones para adaptarse a los nuevos contextos.

Dicho en pocas palabras: el movimiento hacia el polo del mercado a lo largo del eje de coordinación debería producir una mayor diversidad en el sistema y aumentar en general la pertinencia de las actividades que desarrollan las instituciones. Lo que se busca, por tanto, es alejarse de una homogeneidad que entrabaría la capacidad de adaptación a demandas cambiantes y así evitar los riesgos de la irrelevancia. Por su parte, el movimiento hacia el polo de la regulación a lo largo del eje de autoridad, debería asegurar una mejor calidad en el sistema y aumentar en general el grado de responsabilidad (*accountability*) de las instituciones. Lo que se busca, en consecuencia, es alejarse de las fallas del *laissez-faire* y de las limitaciones de una autonomía corporativizada que frenarían el desarrollo de la educación superior y evitar así el riesgo de la obsolescencia. La pregunta es hasta dónde esos objetivos están siendo alcanzados por las políticas empleadas.

El argumento de que una coordinación de tipo mercado traería consigo mayor diversidad y pertinencia (sensibilidad a las demandas), constituye uno de los tópicos más recurrentes del discurso oficial de los noventa. Forma parte, en realidad, de un entramado conceptual mucho más amplio según el cual los mercados -y las coordinaciones por ellos producidas- admiten un mayor grado y variedad de ofertas, fomentan la libertad de elegir, estimulan la competencia, aseguran la eficiencia, facilitan la innovación y el aprovechamiento del conocimiento disperso o fragmentado, que existe en un sistema. Al decir de von Hayek, los mercados generan un orden espontáneo donde hay diversidad y opción social. Hay coordinación, por tanto, sin necesidad de contar con órganos públicos que la administren.

Esos mismos supuestos han sido incorporados también, gradualmente, por el discurso oficial y durante los años noventa empiezan a aplicarse, como vimos, en las políticas gubernamentales dirigidas hacia la educación superior. Así, la política deja nacer -o crea y amplía- mercados y, de esa forma, reduce los costos (políticos, administrativos y económicos) de expandir el sistema público, proporcionar coordinación o intervenir en su desarrollo.<sup>23</sup>

52

Como vimos, esta estrategia ha servido para incrementar de manera rápida y profunda la diferenciación -tanto horizontal como vertical- de los sistemas de educación superior, al punto de que algunos se han vuelto irreconocibles. Bajo los ojos del Estado, digamos así, y en parte promovido por éste, se han disuelto los contextos unitarios y relativamente homogéneos que caracterizaron a los sistemas universitarios republicanos, dando paso a un conjunto mucho más vasto y heterogéneo de piezas y partes que, según alegan algunos, ya ni siquiera podrían denominarse como un sistema. En el mejor de los casos, estaríamos ahora frente a un conjunto altamente diferenciado y bajamente integrado de instituciones.

¿Significa esto que hemos alcanzado, también, un grado superior de diversidad en los sistemas? Según la literatura especializada, la diferenciación es el proceso mediante el cual emergen nuevas partes o unidades que sin embargo funcionan de tal forma que mantienen una totalidad relativamente integrada. En cambio, la diversidad representa la variedad de tipos o entidades dentro de un sistema.<sup>24</sup> Luego, diferenciación y diversificación no necesariamente tienen que coincidir, aunque cualquiera de ambos procesos puede amenazar o poner fin a la homogeneidad de un sistema. De hecho, es lo que parece haber estado ocurriendo a lo largo y ancho de la región, casi sin excepción, en todos los sistemas nacionales, de México a Chile, de Brasil a Venezuela.

Los sistemas nacionales han pasado de ser simples y homogéneos a ser complejos y heterogéneos. La escena se ha poblado de numerosas instituciones que, según vimos, superan ya el número de 5000. No cabe duda, por tanto, que ha tenido lugar un acentuado proceso de diferenciación. Quizá por eso mismo, el análisis de dicho proceso ha asumido un papel clave en la interpretación de las transformaciones ocurridas durante las últimas dos décadas en la educación superior latinoamericana.<sup>25</sup> Sin embargo, la diversidad no parece haber aumentado proporcionalmente con el número de instituciones. Esta afirmación debe matizarse sin embargo.

Por de pronto, hay nuevos tipos o clases de instituciones, habitualmente en la dimensión vertical de la diferenciación. Como sea que se denominen, existen ahora instituciones de educación superior más directamente vinculadas a los mercados laborales que entregan formación cuasi-profesional y técnica, sin perjuicio de que frecuentemente las mismas universidades incursionen también en estos ámbitos. Como constata un informe del BID, "en décadas recientes, la educación superior ha asumido funciones de capacitación técnica y desarrollo, siguiendo la tendencia a llevar al nivel post-secundario una gran parte de la capacitación y de la educación normalista, que antes se ofrecía a un nivel inferior, y a satisfacer la necesidad de capacitación que antes se producía en el trabajo".<sup>26</sup> Allí, en la base de la diferenciación vertical, se ha producido por tanto un movimiento de diversificación, incluso si se admite, como señala el mismo informe del BID, que "muchos programas e instituciones técnicas procuran obtener los beneficios de una paridad política oficial y de un tratamiento paralelo con las universidades, y el sistema demuestra tener escasa capacidad para entender y diseñar políticas adecuadas para esta mayor diferenciación entre instituciones de educación superior, así como también dentro de las mismas".

En el extremo superior de la diferenciación vertical se han multiplicado asimismo, sin mayor concierto ni planificación, los programas (más que las instituciones) de post-grado, especialmente a nivel de post-título y maestría.<sup>27</sup> También aquí, en consecuencia se ha producido mayor variedad y no sólo diferenciación. Por lo mismo, resulta paradójico constatar la escasez relativa de estudios referidos a ambos extremos de la diferenciación vertical, los cuales ofrecen, precisamente, los dos espacios donde la multiplicación de ofertas -de instituciones y programas, respectivamente- pareciera haber estado produciendo una auténtica diversificación.

Distinto es el caso de las universidades donde la diferenciación institucio-

nal no parece haber dado por resultado un salto cualitativo en cuanto a diversidad. Dos factores han contribuido a limitar la diversificación.

En primer lugar, la creación de nuevas universidades públicas tiende habitualmente a reproducir el modelo de la universidad republicana, sólo que a escala más pequeña y con modificaciones menores que frecuentemente vienen dadas por el entorno regional en que se establecen las nuevas instituciones. Digamos así: el peso homogeneizador del cuadrante (A) se impone sobre cualquier tendencia hacia la diversificación, sobre todo teniendo en consideración que, dentro de la modalidad estatal de coordinación del sector público universitario, la ley de bronce es "la similitud de provisión y condiciones [...] para así garantizar la igualdad de oportunidades para los individuos, por un lado, y asegurar, por el otro, que la competencia por puestos de trabajo en el servicio público sea puesta ella también sobre un pie de equidad".<sup>28</sup>

En segundo lugar, las universidades privadas de segunda y tercera ola, fuente potencial de diversificación del sistema al nacer ellas dentro de un contexto de suyo diferente (cuadrante D), sin embargo se ven forzadas a imitar y replicar el modelo de la universidad republicana tanto por la fuerza de los mecanismos de autorización, supervisión y licenciamiento como, más importante, por la propia competencia (por estudiante y reputación) con las instituciones del sector público. Además, en el caso de las nuevas universidades privadas, hay razones económicas y político-culturales que inducen adicionalmente a esa forma de diferenciación sin diversificación. Económicas, por cuanto las fuerzas del mercado impulsan a estas instituciones a concentrarse en el nicho de carreras de mayor prestigio y rentabilidad, y de menores costos de producción, fenómenos ampliamente descritos en la literatura comparada. Político-culturales, en tanto, porque las nuevas universidades privadas deben buscar, ante todo, legitimarse en un medio relativamente hostil y dominado por el paradigma de la universidad republicana, lo que las lleva, por necesidad, a adoptar comportamientos imitativos.

Luego, la competencia no siempre lleva ni desemboca en la diversidad. A veces, como ocurre aquí, empuja hacia la homogeneidad. A lo anterior, contribuye asimismo el hecho de que una parte del cuerpo docente de las nuevas instituciones privadas, se halla compuesto por profesores que han sido formados (y muchas veces trabajan) en las universidades públicas, en tanto que sus alumnos -salvo en el caso de las universidades privadas de élite (de segunda ola)-, habitualmente acceden a la educación superior en condiciones de menor selectividad académica, lo que impide el desarrollo de programas innovativos de alta

exigencia académica. De hecho, puede estimarse que la diferenciación programática interna (y, a veces, incluso la diversificación programática) es más alta en las universidades públicas que en las privadas, lo cual se explica por la mayor disponibilidad de profesores de jornada completa, de alumnos más competitivos y por el financiamiento garantizado.

Por su parte, el argumento según el cual los cambios inducidos por las políticas gubernamentales en torno al eje de autoridad deberían asegurar mayor calidad en los sistemas, y aumentar en general el grado de responsabilidad (*accountability*) de las instituciones, parece resultar válido aunque sólo parcialmente.

Partiendo de lo más simple. No ha sido fácil incorporar a las universidades públicas en un sistema más estimulante de regulaciones de tipo aseguramiento de la calidad, aunque -como vimos- en algunos países se han puesto en marcha procesos que se encaminan en esa dirección. El principal obstáculo pareciera ser el tradicional concepto de autonomía corporativa que prevalece hasta hoy en las universidades republicanas, el cual se contrapone, en la práctica, a la difusión de una ética evaluativa como ha estado imponiéndose en Europa<sup>29</sup> y que forma la base de cualquier movimiento hacia una mayor responsabilidad social de las instituciones académicas (*accountability*).

55

Las instituciones privadas, por su parte, aunque han debido aceptar políticas que se alejan del extremo *laissez-faire* del pasado reciente, se hallan en condiciones de resistir exitosamente a una mayor ingerencia de la autoridad pública, bajo el argumento según el cual el Estado las fuerza prácticamente a financiarse por su cuenta, en el mercado. Por tanto, no se les puede imponer regulaciones excesivas que coarten o inhiban su capacidad de actuar en él.

En suma, la acentuada diferenciación de sistemas de educación superior latinoamericanos ha dado hasta aquí una diversificación tan sólo parcial en el sentido vertical, pero no parece estar dando los mismos frutos en la dimensión de la diferenciación horizontal público/privada.

Lo anterior puede deberse al hecho de que las políticas regulatorias de los noventa han sido insuficientes, no habiendo podido echar mano al *mix* de instrumentos más adecuado y potencialmente más eficaz, es decir, la combinación de modalidades de coordinación basadas en mayores incentivos a la competencia, con formas de regulación dotadas, ellas también, de efectos económicos. El resultado ha sido un híbrido donde las instituciones, tanto públicas como privadas, pueden operar con cierta flexibilidad en el mercado pero donde, a la vez, la universidad republicana conserva su amplia autonomía corporativa

y su financiamiento garantizado por el Estado (lo que limita su *accountability*). La universidad privada, por su parte, responde exclusivamente ante un mercado con graves fallas de información, en ausencia de mecanismos bien asentados de acreditación y evaluación.

Otra manera de considerar estas limitaciones es bajo la óptica de las debilidades que entrañan procesos de regulación restringidos a la calidad, sin una preocupación equivalente por la eficiencia y pertinencia de las funciones intelectuales. La idea de que tales objetivos de eficiencia y pertinencia podrían resultar automáticamente de una mayor exposición del sistema a los estímulos de la competencia, pasa por alto tanto las fallas como las imperfecciones del mercado de la educación superior.<sup>30</sup> Adicionalmente, revela la ausencia de un adecuado marco para abordar las tareas que corresponden al Estado en el ámbito de la educación superior.

Efectivamente, resulta iluso pensar que el mercado -y no sólo por las limitadas condiciones en que opera en la educación superior latinoamericana- podría por sí solo mejorar drásticamente el rendimiento de las instituciones públicas, sin que éstas hubieran de abandonar un modelo de organización y gobierno que permaneciera anclado en las antiguas formas burocráticas. Tampoco el mercado asegura automáticamente una mayor pertinencia de las funciones de conocimiento, cuya complejidad y múltiples mediaciones las vuelven refractarias al simple juego de la demanda y la oferta.

Por su parte, las políticas gubernamentales (incluso con todas sus limitaciones) parecen haber sido más innovativas cuando se dirigen hacia la coordinación y regulación del sistema, que cuando deben abocarse a modernizar el propio aparato de gobierno encargado de estudiar, diseñar, decidir e implementar políticas de educación superior, ya sea a nivel central (ministerial), ya sea a nivel descentralizado estadual, provincial o municipal. Un sistema de universidades republicanas nunca necesitó, ni miró tampoco con buenos ojos, el surgimiento de un aparato nacional de políticas para la educación superior. Más bien, las fórmulas ideales de relación de las universidades republicanas con el Estado dentro del cuadrante (A) fueron aquéllas del tipo presupuesto fijado constitucionalmente como un porcentaje del PIB a ser distribuido entre las universidades del país (Costa Rica) o una relación directa de la universidad pública con el Parlamento para negociar el presupuesto anual (Uruguay). Por el contrario, las modalidades contemporáneas de "control remoto" de las instituciones de educación superior (regulaciones que inciden sobre instituciones situadas hacia el centro de la continuidad de coordinación entre el Estado y el

mercado), suponen un aparato sofisticado de formulación, adopción e implementación de políticas y de seguimiento y evaluación de sus efectos.<sup>31</sup>

A manera de conclusión, podemos decir entonces que durante la década de los noventa, las políticas gubernamentales destinadas a la educación superior sólo han producido una diversificación parcial de los sistemas nacionales -deteniéndose sus efectos justo a las puertas del segmento que más interesa, el de las universidades-, y no han generado tampoco dinámicas de regulación suficientemente poderosas como para cambiar las modalidades de conducción de la educación superior. El resultado neto es que, por el momento, ellas permanecen en tensión entre las virtudes y fallas del mercado y del Estado, respectivamente.

## **Posibles efectos a nivel institucional**

Finalmente, a partir de las dinámicas descritas hasta aquí, es posible conceptualizar ahora las modalidades de cambio que podrían estar teniendo lugar en la educación superior latinoamericana a nivel de instituciones. Lo anterior exige disponer de un esquema conceptual que combine tanto las dinámicas provocadas desde fuera de los sistemas, habitualmente por medio de políticas que inciden en los ejes de coordinación y autoridad, y aquéllas generadas desde dentro, como producto de la propia dinámica de las disciplinas y decisiones en el interior de las instituciones, para adaptarse a un entorno cambiante.

En América Latina, la tradición de estudios sobre el cambio en la educación superior ha puesto énfasis, principalmente, en las transformaciones inducidas desde fuera por la implementación de políticas públicas. En este caso, el foco de análisis es el sistema nacional en su conjunto. Usualmente, además, esta perspectiva adopta como marco conceptual, abierta o tácitamente, los desplazamientos que ocurren en los ejes estructurantes del sistema, sin avanzar más allá en cuanto a sus efectos sobre y dentro de las instituciones.<sup>32</sup>

Por el contrario, las aproximaciones al cambio originado desde dentro tienen habitualmente como referencia el modelo de universidad de mayor prestigio en los países desarrollados; esto es, las universidades de investigación. Así, por ejemplo, el enfoque empleado por Burton Clark y su escuela<sup>33</sup> procura entender "desde dentro" las transformaciones que ocurren en una universidad considerada como unidad organizacional separada. Para esto, Clark asume que la organización básica del trabajo académico consiste en una matriz que com-

bina disciplinas por un lado, e instituciones por el otro. Los profesores universitarios formarían parte, típicamente, de ambas instancias, cuya combinación daría lugar a diversos tipos de instituciones y sistemas nacionales. Por ejemplo, instituciones con una fuerte tradición de investigación -densamente disciplinarias- serían "pesadas en la base" (*bottom heavy*), con gran actividad en los departamentos y unidades disciplinarias, donde se originaría gran parte del cambio. Mayor intensidad de las actividades en la base significa un mayor involucramiento con las tareas del conocimiento: su producción, configuración y aplicación. Hay, por lo mismo, más oportunidades de innovación en el plano del conocimiento y una fuerte influencia de las comunidades académicas (alta colegialidad). Por el contrario, un mayor peso en las estructuras intermedias y superiores representa una mayor gravitación de la codificación y transmisión del conocimiento, menor colegialidad y más fuerte influencia burocrática en el manejo de los asuntos universitarios.

Conforme a este esquema, el cambio en las organizaciones académicas tendería a adoptar preferentemente las siguientes modalidades:

- Innovación desde la base, introducida por nuevas prácticas de conocimiento que serían típicas de organizaciones *bottom heavy*;
- Innovación por persuasión, dado que el cambio -cuando es iniciado "desde arriba"- debe obtener la anuencia de las comunidades de base. Se negocia entre pares y no hay forma de avanzar sin apoyo, coaliciones y alianzas colegiales;
- Cambio incremental, debido a que no hay forma de imponer transformaciones globales y uniformes, debiendo éstas nacer más bien de la agregación de innovaciones localizadas;
- Cambio que filtra a través de los bordes, puesto que la organización académica se halla sólo flojamente acoplada y es permeable en los bordes, ya sea aquéllos que la conectan con el contexto exterior, o aquéllos que existen dentro de la propia institución. El cambio se difunde a través de esos múltiples puentes;
- Cambio invisible, puesto que el conocimiento es poco asible como producto y menos aún como proceso, particularmente el conocimiento académico avanzado, de común esotérico y arcano. En consecuencia, cambios en los paradigmas disciplinarios, en los estilos de pensar y en la sustancia del conocimiento, modifican la organización "desde dentro" sin que ello pueda ser fácilmente percibido por el observador externo.

El problema con ambos enfoques, el externo y el interno, es que mientras se mantienen separados, sólo proporcionan una visión unidimensional e incompleta del cambio en los sistemas de educación superior. Para superar esa limitación, debemos partir del supuesto que el cambio se origina, simultáneamente, desde dentro y desde fuera del sistema y de las instituciones<sup>34</sup> y que puede incidir ya bien en las funciones de conocimiento o en las de administración, tal como se representa en el siguiente diagrama. De aquí resultan por lo tanto cuatro tipos básicos de cambio en la educación superior.

Cuadro 3

CAMBIOS ORIGINADOS DESDE			
		dentro	fuera
CAMBIOS IMPULSADOS DESDE	<i>el conocimiento</i>	1	4
	<i>la administración</i>	2	3

**Modalidad 1.** Son los cambios que tienen su origen dentro de la institución y que se hallan impulsados por la propia dinámica del trabajo académico. Este cambio puede ser definido según Clark<sup>35</sup> como aquel que se realiza con "cuerpos avanzados de ideas y destrezas relacionadas que comprenden una buena parte de la cultura esotérica de las naciones". El modelo clarkiano del cambio provocado por innovaciones intelectuales originadas sobre la base de la división del trabajo académico en organizaciones *bottom heavy* y generado por nuevas prácticas (con sus rasgos típicos de innovación por persuasión, cambio incremental, cambio que filtra a través de los bordes, cambio invisible), da cuenta de las principales características del cambio involucrado dentro de esta modalidad. Como vimos, es más propio de universidades con una fuerte base disciplinaria y con extensas actividades de investigación, que del tipo de institución universitaria predominante en América Latina.

Con todo, cabe considerar que también en éstas existe un espacio para cambios del tipo Modalidad 1, como sucede cada vez que se introducen nuevos programas o cambios curriculares y se producen los respectivos re-arreglos a nivel de las unidades docentes de base, o cuando se crean nuevos centros e institutos de investigación, o se establecen nuevos niveles de enseñanza dentro

de una institución (programas de ciclo corto, por ejemplo, o programas de post-grado) o se crean instancias para ejercer nuevas funciones de extensión, difusión y relacionamiento con la comunidad, etc.

Asimismo, en aquellas universidades de la región que pueden considerarse más complejas desde el punto de vista de su trabajo con conocimientos, se observa frecuentemente un dinamismo que tiene que ver con el desarrollo de las disciplinas, el surgimiento dentro de ellas de nuevas especializaciones y sub-especializaciones, la incorporación de nuevos paradigmas, el establecimiento de laboratorios avanzados o el contacto con equipos no-nacionales que se hallan en la frontera de una determinada área, etc.

En general, esta forma de cambio supone comunidades académicamente alertas, conectadas a redes de conocimiento fuera de la universidad, con equipos humanos dispuestos a innovar en su campo y dotados de liderazgo intelectual, así como instituciones que permitan y favorezcan el cambio, cuenten con recursos para implementarlo y, en general, se hallen abiertas a responder a los estímulos del entorno, a la manera de las universidades emprendedoras de Clark.<sup>36</sup> Habitualmente, por el contrario, esta modalidad de cambio no puede ser impuesta desde arriba por las instancias administrativas de la universidad ni decretada desde fuera por las autoridades gubernamentales. Es probable que las políticas gubernamentales impulsadas durante los años noventa hayan tenido poco efecto en estimular este tipo de cambios en las instituciones de educación superior, puesto que dependen menos de las formas de coordinación y regulación de los sistemas y sus unidades, que de la vitalidad académica de su personal, de la fuerza de las comunidades disciplinarias, de su vinculación con las fronteras del conocimiento, etc.

**Modalidad 2:** son aquellos cambios impulsados por la administración universitaria y originados desde dentro de la institución, usualmente relacionados con la gestión académica y del personal, y con el uso de recursos. En décadas pasadas, y de nuevo durante los años ochenta, existió en América Latina un fuerte interés por esta modalidad de cambio en las instituciones de educación superior, asociado en el primer caso al auge de las teorías de planificación y, en el segundo, a los efectos causados por la "década perdida" sobre los ingresos de las universidades.

Como vimos, se manifiesta en la actualidad un renovado interés por hacer más eficiente la administración universitaria, interés que se halla alimentado esta vez por la constante renovación de las prácticas *manageriales* que ocurren

en las empresas y por la amplia difusión de variadas teorías y propuestas que invitan a una re-ingeniería de las organizaciones. Frecuentemente no se repara, sin embargo, en la particular naturaleza de las universidades -su carácter de instituciones que trabajan con conocimiento, su colegialidad, su fragmentación interna, sus rigideces y tradiciones- la cual torna inaplicables muchas de esas teorías o propuestas. Con todo, hay aspectos de la gestión universitaria -la alta gestión, la gestión a nivel intermedio y en las unidades de base- que son críticas para producir situaciones de cambio bajo la Modalidad 2. Entre ellas pueden mencionarse, por ejemplo, la re-definición de la misión institucional en tiempos de acelerado cambio en las circunstancias externas, o para aumentar la competitividad de una institución mediante una formulación más precisa y especializada de sus objetivos; la adopción de modelos de gobierno y administración que hagan posible el surgimiento de lo que Clark llama un "núcleo reforzado" de conducción de las innovaciones a nivel institucional; la elaboración de políticas de personal académico que permitan renovar el plantel, elevar su calidad y crear incentivos para la innovación; la introducción, en el ámbito de las universidades públicas y privadas, de procesos de autoevaluación y de acreditación externa que permitan identificar fortalezas y debilidades de la organización y, en general, mejorar su rendimiento y elevar su reputación, etc.

61

Crucial para estimar la calidad de la conducción institucional en la perspectiva del cambio organizacional es atender a la combinación de destrezas académicas y manageriales de los equipos de administración, su apoyo por parte de la comunidad académica y sus sectores más comprometidos con la innovación, su capacidad de generar recursos discrecionales y llevar a cabo políticas internas de subsidios cruzados en función de una estrategia de desarrollo bien fundamentada, sus conexiones con el entorno externo y el uso que hace de ellas, etc. Las políticas gubernamentales de los noventa -con los desplazamientos provocados por ellas en torno a los ejes de coordinación y autoridad, según vimos- han servido seguramente como aliciente para este tipo de cambio, según se sugiere a continuación.

**Modalidad 3:** son cambios de carácter político-administrativo que tienen su origen fuera de la institución, siendo habitualmente impulsados por la autoridad pública. Según postula la mayoría de los estudiosos contemporáneos, incluyendo a los latinoamericanos, aquí la medida fundamental de cambio es saber hasta dónde las políticas aplicadas modifican o no el contexto de incentivos -y en qué grado o con qué intensidad- dentro del cual operan las institu-

ciones. Se ha sugerido en tal sentido que el instrumento más eficaz al alcance de las autoridades -y dotado de suficiente poder como para afectar el comportamiento de las instituciones individuales- es la forma cómo se asignan los recursos fiscales y la medida en que obliga o estimula a las universidades a diversificar sus fuentes de financiamiento. A partir de la matriz de diversificación de recursos construida por Johnstone,<sup>37</sup> adaptada aquí a la realidad latinoamericana, se puede especular sobre los potenciales efectos que puede tener la adopción de uno más de los siguientes dispositivos de financiamiento.

Dispositivo	Comportamiento de las universidades	
	Públicas	Privadas
Contribuciones fiscales directas, automáticas y con piso garantizado conforme a un patrón histórico calculado en relación a la matrícula (Predominante en América Latina)	Inercia, no hay estímulo para el cambio. Lleva a negociaciones políticas anuales en torno a incrementos adicionales.	No procede.
Contribuciones fiscales mediante fórmulas (Escasa aplicación en América Latina. Se intentó sin éxito en Brasil)	Obliga a competir y optimizar los rendimientos valorizados por la fórmula.	No procede. Pero podría usarse para mejorar la calidad.
Contribuciones fiscales mediante contratos de desempeño (Se ha empezado a usar en ciertos países, Chile)	Obliga a planificar, a especializarse y a la autoevaluación.	No procede. Pero podría usarse para consolidar instituciones y mejorar su calidad.
Contribuciones fiscales mediante fondos de fomento institucional contra proyectos (En uso en Argentina)	Obliga a competir y a adoptar estrategias de proyectos. Útil para mejorar la infraestructura, apoyar la formación de personal académico y mejorar la docencia.	No procede. Pero podría usarse con similares efectos que en el sector público.

<p>Contribuciones fiscales mediante fondos concursables de investigación (Se usan en la mayoría de los países de la región)</p>	<p>Obliga a investigadores e instituciones a competir en términos de calidad y pertinencia.</p>	<p>Lo mismo.</p>
<p>Cobro de derechos de matrícula con esquemas asociados de crédito a estudiantes o de impuestos a graduados (Cobro efectivo en instituciones públicas sólo en Chile. Uso de esquemas de crédito en varios países, empezando por Colombia. No hay cobro vía impuestos)</p>	<p>Fuente adicional de recursos; mayores exigencias por parte de los alumnos; necesidad de conocer los costos de las carreras impartidas; elemento de competencia.</p>	<p>Sin esquemas de crédito asociados aumenta la selectividad, lleva a preferir carreras de bajo costo y segmenta el mercado de consumidores.</p>
<p>Actividades rentables tales como la venta de servicios, consultorías, contratos de investigación y docencia, etc. (La mayoría de las universidades usan este expediente)</p>	<p>Fuente adicional de recursos; estimula a conectarse con el entorno y a competir en base a ofertas pertinentes.</p>	<p>Lo mismo.</p>
<p>Aportes voluntarios de los ex-alumnos</p>	<p>Fuente adicional de recursos; estimula a mantener el vínculo con los egresados y a desarrollar proyectos de interés para captar esos aportes.</p>	<p>Lo mismo.</p>
<p>Donaciones incentivadas desde el punto de vista tributario (Existen en varios países)</p>	<p>Fuente adicional de recursos; obliga a desarrollar conexiones con el sector privado y a competir en base a reputaciones y proyectos.</p>	<p>Lo mismo. Favorece a las universidades privadas de 1ª y 2ª ola.</p>

A la luz de este cuadro, apenas resulta necesario insistir en la potencialidad que tiene para el cambio el hecho de que las universidades tengan acceso a fuentes diversificadas de ingresos y puedan contar con recursos discrecionales, no atados al gasto ordinario y recurrentes de la institución. Sin embargo, cabe anotar que la adopción de solamente uno de estos dispositivos, o de una combinación de ellos que no resulten en montos proporcionalmente significativos dentro del total de ingresos de la universidad, sólo afecta marginalmente al comportamiento de la organización. Es lo que puede haber estado ocurriendo en América latina durante los noventa, con la excepción del caso chileno donde las reformas de mercado han alcanzado mayor profundidad.<sup>38</sup>

**Modalidad 4:** cambios originados desde fuera de la universidad por cambios en el contexto de producción y aplicación del conocimiento que a su vez obligan a las universidades a actuar dinámicamente para mantenerse en la frontera. Es un tema en boga, vistos los acelerados cambios que experimentan estos contextos. Pero son cambios de doble filo.

Por un lado, la generación del conocimiento científico-técnico se está volviendo una actividad menos rígidamente institucionalizada y auto-contenida dentro del espacio académico (de la universidad y las disciplinas); por el otro, las actividades y el personal que usan información y conocimientos como su principal recurso se están ampliando, diversificando y combinando de nuevas e inesperadas maneras. Así, por ejemplo, hoy "se están produciendo tipos importantes de conocimiento, no tanto con la intervención de científicos, tecnólogos o industriales, sino más bien con la de analistas que trabajan con símbolos, conceptos, teorías, modelos, datos producidos por otros en lugares distintos y dando una configuración mediante nuevas combinaciones".<sup>39</sup> El saber, y el saber hacer, se generan ahora en diferentes puntos, la mayoría de las veces dentro de espacios de aplicación y solución de problemas.

De esta forma, las actividades tradicionales académico-disciplinarias se ven desbordadas por nuevas prácticas de conocimiento en que participan, de manera preponderante, identificadores y solucionadores de problemas, coordinadores y arbitadores del conocimiento. El conocimiento ha dejado de ser definido únicamente desde el lado de la oferta. Ha pasado a ser determinado también por la demanda, que lo atrae en diversas direcciones según las dinámicas de los problemas que se trata de identificar, atacar y resolver. Por eso mismo, variados desarrollos del conocimiento tienden a ocurrir actualmente en "áreas grises", de naturaleza transdisciplinaria, cuya enseñanza se presenta bajo

la forma de "repertorios para soluciones de problemas". Asimismo, el *stock* de conocimientos disponible deja de adoptar la forma de "archivos" de diversa naturaleza y adquiere progresivamente la modalidad -y movilidad- de los flujos, lo que viene reforzado por el hecho de que la riqueza global de conocimiento acumulado se duplica actualmente cada cinco años. Esta verdadera explosión tiene su origen, entre otros factores, en la rapidez con la cual dichos flujos conectan entre sí dentro de un denso entramado de redes -muchas veces de maneras no previstas por las disciplinas-, así como en las interconexiones que se establecen entre los analistas simbólicos.

Los cambios en el contexto del conocimiento son una fuente potencial de cambios también para las universidades, provisto que ellas se muevan en la dirección de crear lo que Clark llama una "periferia de desarrollo expandida"<sup>40</sup> esto es, unidades académicas de nuevo tipo situadas en la interfase entre la institución y el contexto externo de nuevas actividades de conocimiento- y que logren estimular en la misma dirección a sus áreas académicas más tradicionales de retaguardia. De hecho, en la región hay ya una variedad de experiencias -más o menos exitosas- de cambios tipo Modalidad 4, tales como la creación de centros de estudios de políticas públicas, de relaciones internacionales, de estudios de áreas geográficas determinadas y del medio ambiente, de creación de parques tecnológicos y prestación de servicios al sector productivo, de transformación de hospitales universitarios de unidades crónicamente deficitarias en unidades rentables, etc. Todos estos cambios se hallan estimulados por las alteraciones producidas en el contexto externo de producción y utilización de conocimientos, frente a los cuales algunas universidades emprendedoras responden con rapidez, adaptándose a las nuevas circunstancias.

65

## **Conclusión**

Nuestro análisis permite concluir que las políticas regionales de educación superior durante los años noventa empiezan a ser formuladas dentro de un nuevo marco conceptual. Éste se adopta principalmente en respuesta a los problemas que en la actualidad enfrenta la educación superior en América Latina. Se adopta, además, por la necesidad de contar con una visión propositiva que acompañe al discurso oficial sobre la importancia estratégica que tiene la educación superior para el desarrollo de los países y la competitividad económica.

La diferenciación experimentada por los sistemas de educación superior, su masificación y las nuevas restricciones fiscales que enfrentan los Estados llevan a buscar, bajo la inspiración de ese marco conceptual, políticas que permitan desplazar el centro de gravedad de la educación superior hacia modalidades más flexibles de organización y provisión, mediante nuevas formas y combinaciones de intervención pública y de coordinación provista por el mercado.

Las bases teóricas y los análisis empíricos para fundamentar dichas políticas han sido provistas, principalmente, por algunos organismos multinacionales, como el Banco Mundial y la UNESCO, por los estudiosos de políticas comparadas de educación superior y por segmentos académicos y tecnocráticos interesados en promover un enfoque alternativo al del neoliberalismo y a la planificación centralizada.

Las políticas adoptadas tienen en común dos rasgos: procuran conducir al sistema hacia un contexto de estímulos competitivos, por un lado y, por el otro, sujetarlo a regulaciones "a distancia", de carácter no-burocráticas, que básicamente pretenden evaluar la calidad y aumentar el grado de responsabilidad pública (*accountability*) de las instituciones. Para estos efectos, los gobiernos empiezan a modificar, gradualmente, los mecanismos empleados para la asignación de recursos a las universidades públicas y echan mano a instrumentos de acreditación de las instituciones.

Sin embargo, hasta aquí las políticas implementadas han sido sólo parcialmente exitosas. En parte esto se debe a su poca profundidad y al hecho de que ellas no aprovechan los potenciales efectos sinérgicos que podrían resultar del empleo combinado de los nuevos instrumentos de financiamiento y de evaluación.

En relación con las unidades del sistema -es decir, de las instituciones de educación superior-, las políticas gubernamentales generan nuevas condiciones de contexto. Para ser precisos: no generan un nuevo contexto, radicalmente distinto de aquél en que se ha desarrollado la educación superior desde los años cincuenta, pero alteran (a veces significativamente) algunas condiciones de éste. Al hacerlo, según vimos, podrían estar induciendo también algunos cambios de comportamiento en las instituciones, por medio de procesos de adaptación a esas nuevas condiciones. Los efectos podrían estar produciéndose ya bien sobre la gestión institucional o sobre las funciones de conocimiento. No se cuenta con suficientes estudios empíricos que permitan hacer afirmaciones taxativas en este plano.

Un balance regional de las políticas de educación superior durante los años noventa es, por tanto, necesariamente ambiguo. Los avances obtenidos en la

adopción de un nuevo marco conceptual para la formulación de políticas más acorde con la realidad constituye sin lugar a dudas un elemento importante, pero el diseño de políticas es todavía insuficiente, su implementación carece de profundidad, sus efectos son relativamente marginales a nivel de sistema, y el impacto es poco conocido a nivel institucional.

## NOTAS

- |   |  |
|---|--|
| <p><b>1</b> García Gaudilla, C., <i>Situación y Principales Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina</i>, Ediciones CRESALC / UNESCO, Caracas, 1996, p. 199.</p> <p><b>2</b> Según el Banco Mundial, en los países de ingreso mediano bajo, entre los que se cuenta la mayoría de los de América Latina y el Caribe, durante los años 80 la matrícula aumentó a una tasa promedio anual de un 6,6% mientras que el gasto público en enseñanza superior disminuyó a un promedio anual de -9,1%. Véase Banco Mundial, <i>La Enseñanza Superior - Las Lecciones Derivadas de la Experiencia</i>, Washington D.C., 1995 (Figura 1,1), p.19. Sobre este tema, véase además: José Joaquín Brunner, "Educación Superior en América Latina durante la Década de los 80 - La Economía Política de los Sistemas", en Kent, R., (comp.), <i>Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina - Estudios Comparativos</i>, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996. Asimismo: Brunner, J.J. (coord.) et al., <i>Educación Superior en América Latina -</i></p> | <p><i>Agenda para el año 2000</i>, Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1995.</p> <p><b>3</b> UNESCO, <i>World Statistical Outlook on Higher Education 1980-1995</i>, UNESCO Publishing, Paris, 1998 (Table 7.2), p. 26.</p> <p><b>4</b> García Gaudilla, C., <i>op.cit.</i>, cuadro 2.8, p. 40.</p> <p><b>5</b> Véase Rollin Kent, "The World Bank and UNESCO on Higher Education", en <i>International Higher Education</i>, No. 4, Spring 1996.</p> <p><b>6</b> Véase la serie de documentos publicados por la UNESCO bajo el título <i>Higher Education in the Twenty-First Century - Vision and Action - World Conference on Higher Education</i>, así como el documento final de dicho congreso. En cuanto al Banco Mundial, véase la trilogía de documentos aportados al Congreso Mundial: Bruce Johnston et al., "Financiamiento y Gestión de la Educación Superior - Informe sobre los Progresos de las Reformas en el Mundo"; Elaine El-Khawaw, "Quality Assurance in Higher Education - Recent</p> |
|---|--|

- Progress - Challenges Ahead", y Michael Gibbons, "Higher Education Relevance in the 21st Century".
- 7 Banco Mundial, *Education and Training in Latin America and the Caribbean*, World Bank Group, Human Development Network, Latin America and the Caribbean, Washington D.C., 1999.
  - 8 García Gaudilla, C., *op.cit.*, caps. 9 al 12, pp. 115-198.
  - 9 Clark, B., *The Higher Education System - Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, Berkeley, 1983, p. 137.
  - 10 Una descripción clásica de estas dos formas de coordinación y sus efectos, se encuentra en Lindblom, C. E., *Politics and Markets - The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, New York, 1977.
  - 11 Clark, B., *op.cit.*, pp. 125-131. Para cualquiera que domine el análisis clarkiano resultará claro que el esquema propuesto en este documento está simplificado, al excluir el vínculo entre las relaciones de autoridad a nivel de sistema y a nivel de instituciones (particularmente, la corporación académica, los administradores universitarios y los *board of trustees*). Asimismo, las nuevas condiciones imperantes en algunos de los sistemas mencionados -como es el caso del Reino Unido, por ejemplo- llevaría a concluir que mientras tanto, se han producido cambios en el "panorama" clarkiano.
  - 12 Levy, D., *Higher Education and the State in Latin America - Private Challenges to Public Dominance*, The University of Chicago Press, Chicago, 1986, especialmente cap.6, pp. 219-291.
  - 13 Véase Carlos Marquis, "Calidad y Financiamiento Universitario - El Caso Argentino", documento presentado en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, 1998, p. 2.
  - 14 Véase Rollin Kent, "Reforma Institucional en Educación Superior y Reforma del Estado en México en la Década de los 90 - Una Trayectoria de Investigación"; documento presentado en el Seminario del Proyecto Comparado de Políticas de Educación Superior en América Latina, 1997, p. 17.
  - 15 Véase José Joaquín Brunner, "From State to Market Coordination - The Chilean Case", en *Higher Education Policy*, Vol. 10, No. 3/4, September/December 1997, especialmente cuadro 10, p. 234.
  - 16 En efecto, a partir de 1999 existe una Comisión Nacional de Acreditación encargada de efectuar procesos experimentales de acreditación de programas profesionales, y de proponer la conformación de un sistema nacional de evaluación durante el curso del año 2000.
  - 17 Delegación argentina ante la Conferencia Mundial de Educación Superior, "La Educación Superior en Argentina - Una Visión Compartida", documento presentado en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, 1998, p. 9.
  - 18 Véase Juan Zorrilla y Eugenio Cetina, "Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en México", en Malo, S. y Velázquez Jiménez, A. (coords.), *La Cali-*

*dad de la Educación Superior en México - Una Comparación Internacional*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México D.F., 1998, p. 146.

- 19** Véase en Malo, S. y Velázquez Jiménez, A. (coords.), *op.cit.*, los artículos de Antonio Gago, Manuel Pérez y Vin Massaro.
- 20** Véase los artículos de John Brennan, Elaine El-Khawas y Christian Thune en Malo, S. y Velázquez Jiménez, A. (coords.), *op.cit.*
- 21** García Gaudilla, C., *op.cit.*, cuadro 2.11, p. 46.
- 22** Véase Alfonso Muga, "Regulación y Financiamiento en Educación Superior en México. Colombia, Chile y Costa Rica", documento preparado para el Foro CINDA-Columbus, 1998, p. 33.
- 23** Evidentemente, esta afirmación no implica que el Estado haya abandonado la gestión de universidades (públicas) o no incurra en costos para su desarrollo y la coordinación del sistema. Hay situaciones en que dicho papel puede incluso haberse acentuado, como en Argentina por ejemplo, sin perjuicio de que allí, como en el resto de América Latina, la tendencia analizada en el texto es la que manifiesta un cambio más significativo.
- 24** Huisman, J., *Differentiation, Diversity and Dependency in Higher Education*, Lemma, Utrecht, 1995.
- 25** Brunner, J.J., *Educación Superior en América Latina - Cambios y Desafíos*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990; Levy, D., *op.cit.*, y García Gaudilla, C., *op.cit.*
- 26** Banco Interamericano de Desarrollo, *La Educación Superior en América Latina y el Caribe - Documento de Estrategia*, BID, Washington D.C., 1997, p. 11.
- 27** García Gaudilla, C., *op.cit.*, cap. 4.
- 28** Véase Guy Neave, "Homogeneization, Integration and Convergence", en Meek, V.L., Goedegebuure, L., Kivinen, O. & Rinne, R. (eds.), *The Mockers and Mocked - Comparative Perspective on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, Pergamon Press, Oxford, 1996, p. 34.
- 29** Véase Guy Neave, "La Educación Superior bajo la Evaluación Estatal" en *Universidad Futura*, Vol. 2, N°5, otoño de 1990.
- 30** Véase Frans A. van Vught, "Combining Planning and the Market - An Analysis of the Government Strategy towards Higher Education in the Netherlands", en *Higher Education Policy*, Vol. 10, No. 3/4, September/December 1997, especialmente pp. 219-223.
- 31** No es extraño que en los círculos académicos especializados de América Latina, no haya existido prácticamente interés por estudiar la evolución de esos aparatos de decisión de políticas. Una excepción es el trabajo de Rollin Kent, "Reforma Institucional en Educación Superior y Reforma del Estado en México en la Década de los 90 - Una Trayectoria de Investigación", *op.cit.*
- 32** Véase por ejemplo José Joaquín Brunner, "Estado y Educación Superior en América Latina", en Neave, G. y Van Vught, F.A. (eds.), *Prometeo Encadenado - Estado y Educación Superior en Europa*, Barcelona,

1992; Brunner, J.J. (coord.) et al., *Educación Superior en América Latina - Agenda para el año 2000*, op.cit. También véase el número de *Higher Education*, Vol. 25, No 1, January 1993, dedicado a América Latina. Una excepción a esta tendencia de los estudios latinoamericanos puede encontrarse en Rollin Kent, "Institutional Reform in Mexican Higher Education - Conflict and Renewal in Three Public Universities", Harvard Graduate School of Education, 1996.

- 33** Clark, B., op.cit., y Burton Clark, "The Organizational Conception", en Clark, B. (ed.), *Perspectives on Higher Education*, University of California Press, Berkeley, 1998.
- 34** Clark avanza en esa dirección en su último estudio referido a las transformaciones en curso en un grupo seleccionado de universidades europeas. Sostiene allí que el cambio puede entenderse como un proceso adaptativo que se da en las instituciones para superar el desbalance generado respecto a las demandas que provienen desde fuera de la organización. Véase Clark, B., *Creating Entrepreneurial*

*Universities - Organizational Pathways of Transformation*, IAU Press-Pergamon, Oxford, 1998.

- 35** Clark, B., *The Higher Education System - Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, Berkeley, 1983, p.11.
- 36** Clark, B., *Creating Entrepreneurial Universities - Organizational Pathways of Transformation*, op. cit.
- 37** Johnstone, B., *Financiamiento y Gestión de la Enseñanza Superior - Informe sobre los Progresos de las Reformas en el Mundo*.
- 38** Es evidente que una medida adoptada aisladamente suele tener escaso impacto, sin embargo en algunos casos, como el del arancelamiento, su adopción sólo puede causar intensos efectos políticos, como muestra la prolongada huelga de la UNAM durante el año 1999.
- 39** Véase Michael Gibbons, "Higher Education Relevance in the 21st Century", op.cit., p. 33.
- 40** Clark, B. *Creating Entrepreneurial Universities - Organizational Pathways of Transformation*, op. cit.

PARTE 3

**Anexo**

~

# J. M. Bricall comenta...

---

## **... la contribución del Prof. Brunner**

El excelente documento preparado por el Prof. J.J. Brunner muestra con precisión los recientes cambios operados en las universidades latinoamericanas. A partir del conocimiento que él posee de la situación y de los informes que se prepararon para el estudio dirigido por Cinda-Columbus, su texto permite hacerse con una idea exacta del punto de partida y de la actual situación de las universidades latinoamericanas.

Dentro del conjunto de universidades que arrancan de la tradición medieval de enseñanza superior -del que sin duda las universidades del continente americano forman parte- se comprueban algunas diferencias notables respecto de lo que está ocurriendo en otras partes, por ejemplo en las universidades europeas.

Algunos aspectos del trabajo del Prof. Brunner que merecerían comentario adicional creo que derivan en gran parte de la adopción del esquema de B. Clark. El esquema efectúa una síntesis interesante para conocer la situación de los diferentes sistemas universitarios; los cambios de situación revelan entonces la evolución de los sistemas universitarios aunque precisamente su nivel de abstracción impide quizá identificar el significado de algunos de los cambios operados, que en su mayor parte obedecen a la variación sobrevinida a las funciones que han de desempeñar dichos sistemas. Por este motivo, las diferentes formas nacionales ofrecen en la actualidad grados importantes de convergencia al quedar afectados por problemas en los que participan a causa de la globalización de la economía, la extensión de la democracia y el reconocimiento de las necesidades colectivas por parte del estado de bienestar. La distinción crucial entre los dos polos de cada eje - regulación versus autonomía y administración versus mercado- podría entonces esconder algunos puntos a mi juicio significativos de los actuales momentos.

Por ejemplo, cuando el autor indica el alcance de las actuales tendencias

dentro del esquema aludido, es posible que ambas tendencias obedezcan a una misma motivación, como sería el establecimiento de prioridades selectivas por parte de los gobiernos, no tanto para asegurar una calidad abstracta o referida al modelo humboldtiano de calidad, sino referida funcionalmente a las nuevas necesidades educativas, e incluso de investigación y desarrollo. En realidad, podríamos pensar que en todas partes hay una improvisación -principalmente por motivos financieros, ante la demanda que acude a las universidades- pero se comprueba que la mano invisible que teóricamente debería asegurar la solidez y la calidad, no basta.

La parte sobre la diferenciación de las instituciones insiste en niveles (*colleges versus* universidades de investigación) más que en funciones distintas, que definirían las diferentes instituciones de enseñanza superior según el carácter del *output* definido en gran parte, desde fuera de la universidad.

El mercado crea un sistema de vasos comunicantes y estimula la consecución de unos resultados. Los medios según los cuales se alcanzan estos resultados no pueden ser generalizados, de ahí la paradójica homogeneización a la que se alude.

Me parece excelente el resumen sobre la situación actual. Solamente se echa a faltar en el análisis de los cambios - desde dentro y desde fuera- una mayor referencia a la realidad latinoamericana. Quizá la distinción es demasiado radical. Pienso que los cambios desde dentro, lo que se refiere a cuestiones académicas, tienden a preferir aproximaciones disciplinares (tanto en investigación como en enseñanza) y a veces la innovación en enseñanza y en I+ D que necesitan nuestras sociedades, se refiere a los cambios que llegan desde fuera, ya sea el mercado o la administración.

73

## **Respecto a mi artículo...**

Algunas ideas:

La idea de que la universidad ha sido siempre "funcional" respecto a su entorno (entorno que en muchas ocasiones es de delimitaciones imprecisas). En caso de no haberse producido esta adaptación, la universidad ha perdido automáticamente su monopolio de la educación superior, con independencia de las prescripciones legales. Tal es el caso de lo que sucedió en Europa a partir del Renacimiento o podría ocurrir ahora (véase la preocupación de las universidades europeas cuando en Berlín, en agosto de 1998, se ocuparon de la

cuestión de las *not so distant competitors* y de una posible situación que podría definirse como de *university at risk*).

Aun permaneciendo desde hace doscientos años un cierto núcleo -conjunción de investigación y educación, multidisciplinarietàad- han ocurrido cambios cualitativos y cuantitativos en la demanda dirigida a las universidades que han obligado no tanto a disminuir la intervención pública de la Administración, sino más bien a una adaptación de sus métodos y de sus fines. El mismo reconocimiento de una mayor y más extensa autonomía para las universidades debe entenderse más como uno de estos procedimientos que como la consagración de una de las tradiciones universitarias. Este carácter instrumental de la autonomía universitaria explicaría el carácter de las recientes reformas -muchas de ellas ambiguas- introducidas por las leyes y los gobiernos en la configuración de los órganos internos de gobierno universitario.

El carácter territorial de los sistemas universitarios organizados por los gobiernos nacionales está en crisis como consecuencia de la globalización y del mercado de trabajo, para el cual operan las universidades, instituciones de educación que antes se limitaban a preparar funcionarios y profesiones liberales.

La crisis de la universidad en Europa desde el punto de vista de la estructura, sucede en 1968. La crisis de fondo -por la demanda, la financiación, las nuevas tecnologías- data de hace 25 años.

# J. J. Brunner comenta...

---

## **... la contribución del Prof Bricall**

Entre los muchos aspectos interesantes del análisis del Prof. Bricall está la noción de que la universidad europea, centro de gravedad de su estudio, ha sido siempre funcional respecto a la sociedad que constituye su entorno y, por ende, que cuando ésta pierde o ve debilitarse su capacidad adaptativa, pone en riesgo su monopolio de la educación superior. Esto es lo que podría estar ocurriendo hoy día; de allí su sugerencia de que la situación actual en el Viejo Continente podría caracterizarse como de *university at risk*.

¿Cómo se configura esa situación de riesgo? El Prof. Bricall responde: "esta situación se corresponde a un cambio profundo y acelerado que ocurre en nuestras sociedades". Desde hace 20 años al menos, o treinta quizá, desde 1968, la universidad europea vivirá en una "situación de transición", en medio de "una crisis que afecta los pilares fundamentales de la propia concepción de la universidad moderna".

Los motivos de esta crisis son conocidos y el Prof. Bricall los resume apretadamente. Por un lado, la universidad ha debido adaptarse a dos fenómenos de orden cuantitativo:

- el acelerado incremento de la cifra de matriculación fruto de fenómenos demográficos, de los efectos de la política social y, muy singularmente, de una acción decidida de los gobiernos para estimular el acceso a la enseñanza superior con el propósito de impulsar la innovación y el crecimiento económico;
- la creciente dificultad de financiamiento de esta empresa masiva que, a pesar del aumento del gasto público, conduce a veces a un empeoramiento del gasto por alumno y ha forzado a las instituciones a buscar nuevas fuentes de recursos.

Por otro lado, la universidad no ha podido responder cualitativamente,

desde el punto de vista estructural, a las consecuencias de esa presión cuantitativa:

- la adaptación a una demanda creciente y diversificada "se ha efectuado a través de los tradicionales métodos de oferta de sus servicios", lo cual ha puesto en tensión los supuestos y procedimientos de acceso universal, ha incrementado la deserción y duración de los estudios (ineficiencia interna), ha llevado a una confusión de los niveles universitario y no-universitario de la oferta y ha conducido a una crisis de los diplomas, que deben cumplir varias funciones al mismo tiempo;
- las exigencias de adaptación en el polo de la producción de los servicios de docencia y de investigación no ha avanzado tampoco de manera suficiente, lo cual se expresa en el hecho de que la universidad no haya podido adaptarse al "nuevo espacio de la educación superior", caracterizado por la rápida renovación del conocimiento, la difusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la penetración de las relaciones de mercado y el desvanecimiento de las fronteras habituales entre la universidad, la industria, el estudio, la investigación y el trabajo;
- por último, se ha mantenido un sistema de toma de decisiones lento y profundamente conservador y en ciertos casos un procedimiento corporativo y burocrático de gestión llevado a cabo por personal no preparado, lo cual explica "la lentitud cuando no la oposición al cambio".

76

Este desbalance entre adaptación forzada a las nuevas realidades cuantitativas de la educación superior, y desadaptación a las exigencias de orden cualitativo en las tres dimensiones de demanda, oferta y gobierno/gestión, sería el factor gatillante de la crisis a la que se refiere el Prof. Bricall. Este diagnóstico está respaldado por otros análisis de la situación de las universidades en los países desarrollados, como el reciente estudio de Burton Clark (1998) sobre universidades que han emprendido un camino exitoso de cambio cualitativo, y los trabajos de Michael Gibbons (1994, 1998) sobre las transformaciones en el modo de producción de conocimiento avanzado, y las dificultades que enfrenta la universidad para adaptarse a esas transformaciones.

Dentro del contexto anteriormente descrito, el Prof. Bricall analiza las políticas gubernamentales respecto de la educación superior, las cuales pueden entenderse como dirigidas a corregir o facilitar la corrección de ese desbalance. Por un lado, "se produce en todas partes un aumento de la autonomía universitaria" y un incremento del "porcentaje de transferencias de fondos públicos

que ingresan en las universidades sin condiciones y que ellas pueden asignar libremente", como condición para aumentar la capacidad de las universidades de responder flexiblemente a las demandas del entorno y de adaptar su oferta y modo de producción. Por otro lado, se observa en varias partes "una mayor intensidad de actuación de los poderes públicos en las instituciones", que por esta vía buscan "comprobar 'ex-post' los resultados conseguidos por los diversos establecimientos" y verificar la calidad de la enseñanza y la investigación. Adicionalmente, las asignaciones de recursos públicos tratan de "asegurar la transparencia y racionalidad de los criterios establecidos en la determinación de las subvenciones a cada establecimiento". Una proporción creciente de éstos se canalizan a través de fondos "que proporcionan a los establecimientos posibilidades de adaptarse a las situaciones medias o estándares de referencia, o proponer actuaciones a largo plazo para mejorar la calidad o para acometer ciertas actuaciones estratégicas en las que los gobiernos quieren colaborar de manera particular".

## **Respecto a mi artículo...**

77

A diferencia del estudio de Bricall, que se centra en la universidad europea y sus avatares de adaptación a un entorno que está mudando rápidamente, mi documento se centra en las políticas gubernamentales de educación superior latinoamericana en un tiempo de fluctuaciones económicas entre la recesión, el estancamiento y la expansión, y de inminente riesgo de un agrandamiento de la brecha de conocimiento en el seno de un mundo globalizado. Estos diferentes puntos de arranque y de enfoque de ambos análisis tienen, a mi juicio, una explicación.

Mientras que la universidad europea, incluso en momentos de crisis de adaptación, conserva un importante grado de dinamismo y permanece en el centro del espacio de la educación superior, en el caso de América Latina, por el contrario, la institución universitaria ha pasado a un segundo plano y el mayor movimiento en ese espacio, por escaso que sea en algunas partes, es provocado ahora por las políticas gubernamentales para el desarrollo de los sistemas de educación superior. El sistema y las preocupaciones de orden sistémico, prevalecen por encima de las instituciones y sus dinámicas internas.

De hecho, sólo por medio de un espejismo creado por el lenguaje se puede sostener la universalidad del concepto de universidad. La universidad europea,

además de asentarse en una tradición, guarda una relación productiva con el conocimiento que en nada se parece a la relación más bien pasiva y refleja que se establece entre la llamada universidad latinoamericana y el saber que ella transmite. Mientras la universidad europea es *bottom heavy* según la nomenclatura de Burton Clark, la universidad latinoamericana es de base liviana y de gestión pesada, en la misma medida que con contadas excepciones, no produce conocimiento sino que gestiona docencia para un número creciente de alumnos.

La expresión más patente de esa diferencia puede observarse en el carácter público de la mayor parte de la educación superior europea versus el carácter crecientemente privado que adopta la empresa docente en la región latinoamericana. El hecho de que a un lado del Atlántico las dinámicas productivas del conocimiento siguen siendo el rasgo definitorio de la vocación institucional, y al otro lado lo sean las dinámicas de certificación que habilitan para el desempeño en el mercado laboral, determinan la diferencia entre el tratamiento de la educación superior y su institucionalidad, como bienes esencialmente públicos y bienes crecientemente privados, respectivamente.

En la práctica, la universidad pública (estatal) latinoamericana es más un fenómeno político que un fenómeno de producción de conocimiento, lo cual explica asimismo su diferente trayectoria a uno y otro lado del Atlántico. Su autonomía ha sido siempre mayor que en Europa, salvo durante los períodos de dictadura, pero se ha tratado de una autonomía corporativa, que la opone al gobierno y la libera de toda necesidad de adaptarse a la sociedad, confiriéndole el poder de erigirse en un centro de actuación político-cultural al servicio de tareas auto-determinadas por la corporación.

El mayor cambio que se observa en la escena latinoamericana de los años 90 es, precisamente, el intento de los gobiernos por "sistematizar" la educación superior; esto es, por generar unas políticas que, recurriendo al mercado y a medios fiscales, provoquen el efecto de reducir el ámbito de la autonomía corporativa de las instituciones públicas al verse sometidas a un grado mayor de competencia y a unas formas más exigentes de financiamiento. Al mismo tiempo, se intenta incorporar a las instituciones privadas en un marco de regulaciones públicas que contrarresten su función pura de mercado.

Todo esto justifica, creo yo, la opción elegida en mi documento de analizar los sistemas antes que las instituciones y las políticas gubernamentales antes que las dinámicas de transformación generadas desde el interior de las universidades. Para eso se requería construir un modelo de análisis, por necesidad dotado de suficiente poder de abstracción, que permitiera entender la dinámica

de las políticas ensayadas por los gobiernos y sus efectos a nivel de los sistemas. Dado el grado de abstracción del análisis, ¿se pierde a cambio en comprensión de la especificidad de las situaciones nacionales? Es probable que así ocurra, pero esas especificidades están bien documentadas en la literatura regional (Carmen García Gaudilla, 1996) y apenas resultaría un aporte marginal el repetir su descripción una vez más. Más bien, lo que cabe preguntarse es si el modelo de análisis empleado arroja resultados a nivel conceptual que sean compatibles con los resultados de esas descripciones específicas a nivel nacional. La pretensión del autor es que, efectivamente, esa compatibilidad existe. Y que el modelo, además, ilumina la comprensión de esas descripciones empíricas.

Aquí, un contraste con el caso europeo que estudia el Prof. Bricall puede ser de interés. En efecto, en el contexto europeo la política universitaria trata de ensanchar la autonomía para facilitar respuestas institucionales más flexibles y adaptativas al entorno, reforzadas mediante regulaciones públicas selectivas y la introducción de nuevos métodos de financiamiento de las instituciones. En el caso de América Latina, con su ancha base de educación superior privada y educación superior pública altamente autónoma en torno a los intereses corporativos de las instituciones, las políticas gubernamentales, por necesidad, han debido enfatizar la intervención, ya bien para mover el centro de gravedad del sistema en torno al eje de coordinación entre los polos del Estado y el mercado, ya bien para desplazarlo a lo largo del eje de autoridad entre los polos de la autonomía y la regulación.

Luego, a diferencia de lo que sucede en Europa, en América Latina se trata de crear regulaciones, antes inexistentes, para desbloquear una autonomía excesivamente corporativizada (en el caso de las universidades estatales) o para ordenar un mercado demasiado autónomo (en el caso de las instituciones privadas). Así, en un juego complejo, mientras se empuja a las universidades estatales hacia la aceptación de ciertas exigencias de mercado o de cuasi-mercado (por ejemplo mediante el uso de los mecanismos de financiamiento, o la mera competencia con las instituciones privadas), se intenta empujar a estas últimas a ingresar en un espacio público regulado, donde el Estado pueda garantizar la fe pública depositada en los certificados educacionales expedidos y garantizar la calidad (mínima) de los estudios que respaldan dichos certificados. Esta mezcla de políticas obedece a la particular conformación de los sistemas de educación superior latinoamericanos que poco tienen en común con los sistemas europeos. En éstos, la universidad pública ocupa casi todo el espacio de la educación superior y busca reformarse para mantener un monopolio de ese espa-

cio. En la región latinoamericana, por el contrario, la universidad estatal hace rato que perdió ese monopolio y actualmente está rodeada, incluso en países pequeños como Uruguay y Costa Rica, de un conjunto variopinto de instituciones privadas de distinto tamaño, complejidad, calidad y grado de desarrollo.

Por último, cabe anotar que el análisis de la educación superior latinoamericana practicado en mi documento no deja fuera, sino que por el contrario incluye un análisis de los posibles efectos que a nivel institucional están produciendo las políticas gubernamentales adoptadas durante los años 90. Se ha propuesto un esquema de varias dimensiones que permite distinguir entre cambios originados desde fuera de la institución o desde dentro de ella, e impulsados ya bien desde el polo del conocimiento o desde el polo de la administración y gestión universitarias. La utilidad de este esquema necesitaría probarse mediante su aplicación a diferentes procesos de cambio en instituciones específicas. Todo hace prever que, como instrumento heurístico, podría iluminar diversas modalidades de cambio que han aparecido en las universidades latinoamericanas, o combinación de ellas, pudiendo aplicarse al análisis y comprensión de diversos fenómenos que están ocurriendo, tales como: diversificación de la oferta de cursos y programas, formación de núcleos dinámicos de investigación conectados al exterior en algunas áreas del conocimiento, reformas *manageriales* dentro de algunas instituciones, adopción de prácticas de autoevaluación y planificación estratégica, generación de nuevas fuentes adicionales de financiamiento, utilización de políticas de subsidios cruzados en el interior de las instituciones, nuevas formas de relacionamiento con el sector productivo y otros.