

**Universidad Nacional Autónoma de México**

---

**From the Selected Works of Roberto Rodríguez-Gómez**

---

2015

# Contexto del desarrollo de la educación superior en América Latina

Roberto Rodríguez-Gómez, *Universidad Nacional Autónoma de México*



Available at: [https://works.bepress.com/roberto\\_rodriguez/46/](https://works.bepress.com/roberto_rodriguez/46/)

## CONTEXTO DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

Roberto Rodríguez Gómez-Guerra<sup>31</sup>

El periodo que se abre con los primeros años ochenta y comprende las últimas dos décadas del siglo pasado y la primera del presente ha sido interpretado por diferentes analistas como una fase de transiciones múltiples. En el plano mundial asistimos a un reordenamiento general del sistema de poder, así como a transformaciones fundamentales en el terreno de la producción material, la cultura y la organización social. El ocaso del bipolarismo como eje de la distribución política mundial, la hegemonía del neoliberalismo económico, la revolución informática y sus efectos en el mundo del trabajo y la cultura, la globalización del intercambio y la interdependencia de los mercados financieros, la emergencia en la escena política de grupos, movimientos y organizaciones alternativos a las formas y dinámicas tradicionales de representación y conflicto son, entre otros, rasgos que dibujan el rostro finisecular.

A través de esta dinámica de cambios, nuevas exigencias y demandas se depositan en los sistemas de educación superior, dado su papel clave tanto en la generación y movilización de conocimientos como en la formación de sujetos con capacidades de desempeño creativo en el nuevo entorno. De las rutas trazadas para la modernización y adecuación de estos sistemas cabe resaltar las siguientes:

- Diversificación de tipos institucionales, funciones y fuentes de financiamiento
- Descentralización y federalización
- Creación de instancias de regulación y coordinación
- Vinculación productiva con el entorno
- Implantación de fórmulas de planeación, evaluación y rendimiento de cuentas
- Actualización de las estructuras, instancias y métodos de operación del gobierno universitario
- Instrumentación de mecanismos de aseguramiento de calidad
- Convergencia y flexibilización curricular
- Modelo de competencias profesionales
- Incorporación de formas de aprendizaje a distancia

En América Latina, el proceso de transición manifiesta rasgos comunes con la dinámica de cambio global, pero también expresiones particulares. Ante todo, las transformaciones económicas se han expresado a través de una serie cíclica de momentos de crisis-recuperación. Visto en una perspectiva de conjunto, el periodo que comprende las últimas décadas del siglo XX se caracteriza tanto por la reforma del Estado como por la

<sup>31</sup> Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, adscrito al Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y miembro del Seminario de Educación Superior. Este escrito fue presentado inicialmente en la Cátedra Manuel Ancízar denominada Educación superior: Debates y desafíos, realizada en la Universidad Nacional de Colombia en 2012.

implantación de programas de ajuste que, con las particularidades de cada caso, han sido adoptados por la totalidad de los países de la región.

No obstante, los principales indicadores distributivos —tales como la evolución del producto y la renta per cápita, las tasas de empleo y desempleo, los índices de concentración y distribución del ingreso y los indicadores de acceso social a satisfactores básicos—, son elocuentes de que el modelo adoptado (una especie de neoliberalismo en el subdesarrollo) ha sido incapaz de dar lugar a una recuperación del crecimiento a la vez sostenida, sustentable y eficaz para resolver las demandas sociales de la población.

En contraposición a esta tendencia, aunque en parte explicada por ella, los Estados latinoamericanos han transitado de regímenes autoritarios a formas de poder civil más o menos democráticas. La refundación del espacio político ha dado lugar a nuevas expresiones y movimientos de la sociedad civil organizada, y ha reactivado la competencia entre partidos con la consiguiente diversificación de fórmulas y ofertas políticas.

La simultaneidad de estas transiciones ha hecho sentir su peso en todos los ámbitos de la sociedad, y por supuesto las instituciones universitarias han resultado afectadas o apoyadas, según las circunstancias, por las opciones de política pública asumidas en cada caso particular. De ahí la importancia que otorgamos a la revisión del desarrollo de las universidades latinoamericanas bajo la luz de las transformaciones experimentadas por las sociedades de la región en este periodo.

## **Las variables del entorno: principales transformaciones económicas y políticas en la región latinoamericana**

En la primera mitad de los ochenta irrumpió la crisis de la deuda externa latinoamericana. El incremento de las tasas de interés sobre el valor del débito, la reducción de los precios de los productos primarios y la retracción de la inversión productiva constelaron un panorama negativo en la dinámica de crecimiento, que gravitaba entonces en torno al acceso al mercado de crédito internacional y sobre la venta de energéticos. Estas circunstancias auspiciaron fenómenos de fuga de capitales, devaluación e inflación, que muy pronto hicieron inviable el modelo macroeconómico gestado en la década anterior, llevando prácticamente a la quiebra a los sectores productivos y financieros vinculados con el exterior y deprimiendo a fondo la economía interna.

Aunque el factor que precipitó la crisis económica de la década del ochenta fue el repentino cambio de condiciones en que se movilizaba el sector financiero, es claro que esta expresó también el agotamiento de los esquemas de crecimiento seguidos en los países de la región, y particularmente su desfase con los cambios estructurales que estaban teniendo lugar en las economías desarrolladas.

En estas condiciones, los programas de desarrollo nacionales se orientaron al enfrentamiento de la crisis vía la recuperación de la estabilidad de la balanza de pagos. El combate de la crisis se inició con planes de choque heterodoxos, pero su fugaz eficacia llevó a la adopción de pautas indicadas por el Fondo Monetario Internacional a través de programas de ajuste estructural, hoy conocidos como de “primera generación”. De inmediato se impusieron restricciones a la inversión pública, racionalización del empleo burocrático y del gasto social, y la implantación de mayores controles fiscales, a la vez que se proponía redefinir las políticas arancelarias favoreciendo la apertura comercial.

En entornos autoritarios, la adopción de estas medidas (que implicaban el recorte o cancelación de presupuestos para programas de salud, educación, vivienda, etc., la eliminación de subsidios directos a las empresas y la venta de paraestatales) ocasionó un fuerte desgaste en la de por sí débil legitimidad de los gobiernos de facto, de manera que la crisis revirtió contra los regímenes militares que hegemonizaban el poder en el Cono Sur latinoamericano y en otras zonas del continente. Así, las dictaduras en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile cedieron el paso a gobiernos de transición, abriendo la posibilidad de participación política a formaciones partidistas y dando lugar a la renovación del pacto constitucional. Al mismo tiempo, en la región centroamericana se impulsó una tendencia de pacificación que culminó con el retorno de los civiles al gobierno.

Incluso en los países latinoamericanos que habían escapado de la oleada militar de la década del setenta, como México, Colombia o Costa Rica, los efectos políticos de la crisis se tradujeron en el relevo de las fórmulas corporativistas y patrimonialistas tradicionales y su sustitución por equipos tecnócratas identificados con el programa neoliberal. A primera vista, el caso mexicano aparece como *sui generis* en esta transición, porque a pesar de haberse resentido con severidad el embate de la crisis y, asimismo, de verse confrontadas las opciones políticas dominantes y cuestionada la legitimidad del Estado en el espacio público, el partido gobernante logró hacer prevalecer su hegemonía hasta el año 2000.

Desde luego que la crisis económica no fue el único factor que gravitó en la nueva configuración del escenario político latinoamericano: no puede dejarse de lado el peso de la recomposición global de fuerzas estructurada en la posguerra fría. El respaldo que las potencias occidentales brindaban a las dictaduras latinoamericanas fue perdiendo presencia en términos económicos y políticos, con lo cual los militares de la región fueron progresivamente orillados al aislamiento internacional.

De hecho, a pesar de haber aplicado con docilidad los programas del FMI, los gobiernos autoritarios fueron incapaces de concretar los pactos sociales requeridos para romper el *impasse* de la crisis. Tanto los sectores empresariales como las clases medias y los sectores populares manifestaron su oposición a los programas de ajuste a través de variadas formas de resistencia. Pero lo decisivo en el desgaste de la gobernabilidad autoritaria fue la ausencia de espacios de negociación política a través de los cuales poder establecer compromisos activos entre los actores; de esta manera, un estado de anomia política precedió y acompañó la crisis del autoritarismo latinoamericano.

La década del noventa fue el escenario en que se desplegarían a cabalidad las estrategias de cambio estructural, de manera tal que el panorama económico y político latinoamericano de este periodo puede ser descrito por un lado en función de la generalización regional de políticas de corte neoliberal, pero por otro por un cierto desencanto sobre la efectividad de estas fórmulas. Así, si en la primera mitad de este decenio los síntomas de recuperación macroeconómica alentaron expectativas de estabilización económica y política, en la segunda mitad se hizo manifiesta la vulnerabilidad de la estrategia adoptada ante las turbulencias del mercado financiero internacional.

En este contexto, las preferencias electorales tendieron a variar: de favorecer a las propuestas “modernizadoras”, hacia el voto en pro de ofertas centristas, generalmente de tipo social-demócrata, o bien hacia formaciones de corte autoritario-populista.

En efecto, entre 1990 y 1994, las economías latinoamericanas tomadas en conjunto observaron una tendencia de crecimiento del orden de 3,4% anual, con un pico de 5% en el último año. En esta pauta de recuperación incidió determinantemente la inversión extranjera en los mercados de valores, aunque también jugaron un papel importante las políticas de austeridad adoptadas. Nuevos créditos comenzaron a fluir a la región, aunque condicionados por la aplicación de los programas de ajuste estructural de “segunda generación”.

En algunos casos, entre los que sobresale el chileno, la recuperación hizo posible el reposicionamiento de los sectores productivos orientándolos a la exportación de básicos y algunas manufacturas; en otros, las políticas de privatización de las empresas y sectores en manos del Estado trajeron consigo una reactivación de los flujos de circulante, y de ahí la promoción del mercado interno. La aplicación de medidas estrictas para la estabilización de la inflación, la balanza de pagos y la paridad cambiaria contribuyó a volver atractiva la zona para la inversión extranjera en las bolsas de valores; asimismo, la liberalización arancelaria, y en general de las regulaciones sobre la inversión directa, auspició el ingreso de firmas internacionales en los mercados locales (bajo la forma de maquiladoras, filiales, alianzas, franquicias, etc.), con efectos positivos, si bien discretos, en el mercado de trabajo no especializado.

No obstante, y a partir de la devaluación del peso mexicano en 1994, una nueva racha de inestabilidad acotó las posibilidades de recuperación. En la segunda mitad del decenio, sucesivas crisis de corto plazo han exhibido la volatilidad del capital financiero y su inviabilidad como motor del desarrollo económico de la región. Las recientes crisis financieras en Brasil y Ecuador, ambas en 1999, no hacen sino ratificar esta tendencia. Entre 1995 y 1999, el comportamiento del PIB manifestó una tendencia de recuperación-recaída, en forma tal que el indicador de crecimiento del producto volvió a alcanzar una cifra pico en 1997 (5,4% de crecimiento respecto al año anterior), para terminar en un crecimiento cero en el año 1999.

Asimismo, en el curso de la década del noventa, una nueva generación de reformas neoliberales, menos agresivas que los planes de choque, pero con pretensiones de

mayor cobertura en ámbitos como el laboral, el educativo, la producción y los servicios, comenzó a tomar el lugar de los programas de ajuste seguidos en la década anterior. Como se indicara desde el Banco Mundial, “la elevación de las tasas de ahorro interno, el estímulo a la inversión privada en infraestructura, la reforma de los códigos laborales y de los sistemas educativos, y la desregulación y desburocratización de los gobiernos regionales están ahora al tope de la lista de prioridades”.

En el ámbito del empleo, las pautas de desarrollo seguidas en la década del noventa se tradujeron en una contracción relativa de la ocupación en los sectores primario y secundario, mientras que el terciario continuó recogiendo la demanda laboral emergente. Este panorama, de crecimiento económico del producto sin un crecimiento correlativo del empleo, tendió a compensarse por efecto de una leve mejoría de la productividad laboral media, aunque como saldo final de la relación entre el indicador de crecimiento del producto (del orden de 3,7% anual en la década) y el de la tasa de ocupación (2% anual, cifra inferior al crecimiento demográfico de la PEA regional en los noventa) se derivó en una significativa pérdida de la elasticidad empleo-producto.

Frente a los efectos de las crisis que genera la globalización de los circuitos financieros, los gobiernos latinoamericanos optaron por articular estructuras de cooperación intrarregionales. En el curso de la década, la actividad en este campo fue especialmente notable; sin embargo, la década finalizó con indicadores recesivos en el renglón de comercio intrarregional.

Al finalizar la década del noventa, parecía claro que la estrategia de desarrollo adoptada mostraba rigideces para resolver en forma satisfactoria los problemas económicos y sociales de las naciones latinoamericanas. Por el contrario, se estaba generado un mayor desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades sociales: a pesar de los intentos de recuperación, los indicadores distributivos manifestaban una mayor concentración de la riqueza en el segmento económico superior. De la misma manera, la estructura del empleo prevaleciente expresaba la incapacidad de estas políticas económicas para generar nuevos puestos, al grado que en la mayor parte de los países de la región menos del 50% de la PEA contaba con trabajo asalariado y, como consecuencia, con escaso o nulo acceso a los servicios de provisión social en manos del Estado o de la iniciativa privada.

Bajo estas condiciones, no resulta extraño que en la segunda mitad de la década del noventa, en prácticamente todos los países de la región latinoamericana, las oposiciones resultaron vencedoras. Nuevas formaciones políticas, particularmente de centro-derecha (aunque generalmente con ofertas políticas neodesarrollistas), convencieron al electorado esgrimiendo críticas contra el modelo neoliberal, y postulando al mismo tiempo correcciones para atacar la pobreza, redistribuir los ingresos y emprender un camino hacia el desarrollo sostenible. En la práctica, sin embargo, demostraron escasa eficacia para remontar los efectos sociales del periodo de ajuste estructural.



El flujo migratorio sur-norte se acrecentó año con año debido a la marginación de una creciente proporción de la población latinoamericana, muchos de ellos jóvenes sin posibilidades para lograr una inserción real en el sistema de oportunidades sociales. Este proceso, así como el escalamiento de fenómenos como el narcotráfico, la violencia rural y urbana o las expresiones de protesta de diversos grupos sociales, que fueron también manifestaciones típicas y generalizadas de los años noventa, difícilmente podían interpretarse al margen de las tendencias de polarización y exclusión generadas por el neoliberalismo latinoamericano.

En la primera década de este siglo se habrían de manifestar a plenitud las contradicciones económicas y sociales de la opción neoliberal gestadas en los últimos decenios del siglo pasado. A nivel regional, la década presenta de nuevo oscilaciones en la pauta de crecimiento del producto interno, aunque una tendencia general de recuperación. Lo más importante, no obstante, es que el ritmo de crecimiento regional fue uno de los más bajos a nivel mundial, a excepción de África. Esto quiere decir que se ampliaron sistemáticamente las brechas entre los países de mayor y menor desarrollo tanto en términos del crecimiento del producto como en otros aspectos, por ejemplo en capacidades para la generación de tecnologías, transformación de los sectores productivos y posibilidades de inserción competitiva en los circuitos abiertos por la globalización de los mercados. La opción de liberalización comercial asumida primero por países como México y Chile generó algunas ventajas para la reactivación económica, pero también nuevas condiciones de segmentación y polarización social. Así, temas como la agudización estructural de la pobreza, la marginación de segmentos crecientes de las poblaciones urbanas y rurales y la imposibilidad de renovar condiciones de inserción adecuada para las nuevas generaciones tuvieron clara presencia en la escena latinoamericana contemporánea.

En la primera década del siglo XXI, cuando la región parecía estabilizarse y alcanzar un crecimiento sostenido, una nueva crisis financiera mundial, surgida en 2008, provocó una disminución general del PIB regional. Nuevamente, este descalabro mundial no afectó a todos por igual, mientras que México presentó un decrecimiento de -6,7% del PIB, siendo el país más afectado de la región; en Brasil la economía decreció menos de un punto porcentual, por lo que fue uno de los países menos afectados. Para 2010, Brasil logró una tasa de crecimiento de 7,5% del PIB, mientras que México solo alcanzó un crecimiento de 5,5% del PIB.

Políticamente, la primera década de este siglo abrió oportunidades para la presencia de formaciones de izquierda o centro izquierda en el gobierno de varios países: Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua, por un lado; Chile, Brasil, Uruguay y Argentina, por otro.

Cualquier balance económico y político latinoamericano de la primera década de este siglo se obliga a subrayar la gestación de nuevas expresiones de movilización social contra los efectos nocivos de la pauta de desarrollo regional dibujada. En este marco, no es en absoluto casual que en 2011 los movimientos estudiantiles en Chile, Colombia, Puerto Rico y República Dominicana, por citar solo los más visibles de ese año, presenten como rasgo común la inconformidad de la nueva generación con las políticas públicas de educación superior impulsadas por regímenes de condición tecnocrática.

## **La universidad en transición: reestructuración del sistema, instrumentos de cambio y nueva agenda**

En las circunstancias que han sido apuntadas, las universidades latinoamericanas se vieron sujetas al accionar de fuerzas y demandas contrapuestas. Por un lado, la crisis económica y los subsiguientes programas de ajuste coartaron las posibilidades de un financiamiento público extensivo, pero por otro lado la restauración democrática abrió espacio para la recuperación de las instituciones universitarias por parte de las comunidades académicas, al mismo tiempo que suscitó nuevas expectativas sociales hacia las mismas; en particular, en aquellos casos en que el régimen autoritario respectivo había golpeado con rudeza al sector universitario.

De esta manera, en Argentina y Uruguay, la ampliación de la matrícula de educación superior fue considerada como prioridad en la oferta política de los nuevos gobiernos (encabezados por Alfonsín y Sanguinetti, respectivamente), y a través de medidas de acceso irrestricto en muy corto plazo, la cifra de estudiantes se multiplicó hasta alcanzar niveles sin precedente. En el caso de Argentina se pasó de una matrícula de medio millón de estudiantes en 1983 a más de un millón al final de la década, y en Uruguay de 30 mil a 90 mil alumnos en el mismo periodo, con lo cual se llegó a proporciones de cobertura de la demanda potencial similares a las de los países europeos, es decir, en torno al 40%. En este mismo esquema cabe citar el caso de Bolivia, que entre 1982 y 1990 pasó de una matrícula de 60 mil a más de 100 mil inscritos.

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

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

Así, aun cuando los procesos de crisis económica y transición democrática alcanzaron perfiles regionales, los datos diferenciales de crecimiento de la matrícula superior en los ochenta hablan de una cierta heterogeneidad en las estrategias para el desarrollo de la enseñanza universitaria, no obstante lo cual algunos rasgos se dibujan como pautas de convergencia, en particular aquellos que atañen a la gestión del sistema como tal.

Durante la década del ochenta, y en mayor medida en la década subsiguiente, la contracción económica general, así como las pautas neoliberales que ordenaron el enfrentamiento de la crisis, repercutieron en los sistemas de enseñanza superior, dando lugar a una serie de tendencias disruptivas del casi monopolio que el Estado ejercía sobre la oferta universitaria.





Las dificultades para sostener el ritmo de crecimiento que exigía la demanda se enfrentaron a través de la liberalización del mercado de los estudios superiores, al permitir a la iniciativa privada ampliar su participación en el sector. Este fenómeno ocurrió en forma concomitante a los procesos de especialización y diversificación en curso dentro de los sistemas de enseñanza superior, de modo tal que:

- a. En algunos casos, la especialización ocurrió por medio del fortalecimiento de determinados grupos de carreras o áreas dentro de las propias universidades o vía la creación de establecimientos con una oferta educativa precisa. A través de esta pauta de desarrollo, los sistemas educativos superiores tendieron a diferenciarse internamente a través de su oferta disciplinaria: escuelas de ingeniería y tecnologías; institutos superiores de enseñanza normal, establecimientos especializados en disciplinas de la salud, escuelas superiores de comercio, administración y negocios, e incluso por rama de actividad profesional específica: escuelas superiores de enfermería, de informática, de negocios, de artes aplicadas, entre otras.
- b. Del mismo modo, algunos establecimientos universitarios privados tendieron a especializar su oferta (o fueron creados a tal efecto) bajo la forma de escuelas de élite en el doble sentido de la expresión: con enseñanza de calidad y adecuada a los requerimientos del sector moderno de la economía, y como un hábitat social propicio para la toma de contactos útiles en el futuro profesional.
- c. Asimismo se afianzó el denominado sector “no universitario”, esto es, el conglomerado de escuelas superiores orientadas a satisfacer la demanda que las universidades públicas no estaban en condiciones de absorber (por problemas de cupo) o que no podían solventar los costos del segmento privado elitista. Durante los años ochenta y noventa proliferaron estos establecimientos con mínima supervisión y evaluación de parte de las instancias educativas gubernamentales.

Además de la reestructuración derivada de los procesos de diversificación, especialización y segmentación social de las universidades, una de las transformaciones más distintivas del periodo tuvo lugar en el plano de la cultura organizacional, cuyo rasgo central está representado por el pasaje de las formas convencionales de planeación por objetivos hacia fórmulas de programación fundadas en evaluaciones ex-post.

Paulatinamente, la cultura de la evaluación se fue adueñando del espacio en que opera la gestión de las universidades. En la década del noventa, los procesos de evaluación llegarían a desempeñar un papel de primer orden en la promoción de niveles de desempeño y productividad, considerados como deseables, y se aplicarían tanto a los establecimientos como a las distintas comunidades que conducen la vida universitaria y participan en ella. La evaluación cobró este sentido al ser vinculada con los procesos de asignación presupuestal en sus varios niveles: asignación de fondos para las instituciones, los proyectos y programas, las becas, incentivos y salarios, entre otros.

A través de una reforma de gran alcance, la educación superior chilena marcó pauta en el camino que seguirían posteriormente los sistemas universitarios de la región latinoamericana. La reforma de 1981, en pleno régimen de Pinochet, tuvo como pivote la diversificación y diferenciación de las entidades de enseñanza postsecundaria (universidades, institutos profesionales y centros de capacitación), la apertura de posibilidades para que la empresa privada ofreciera opciones de enseñanza superior y en general el acotamiento de la participación del Estado en el financiamiento de las instituciones públicas. Al final de la década, y como efecto de estas medidas, la mitad de la matrícula total se concentraba en establecimientos privados.

La diferenciación intrasistémica, acentuada por el proceso de privatización, se desarrolló gradualmente a todo lo largo de la década, primero en Brasil y Chile y después en Venezuela y Colombia, y al final de la década se manifestó como una pauta dominante, que en los noventa sería adoptada por la mayor parte de los países de la región.

No obstante que la liberalización de la oferta representó una significativa posibilidad para que los sistemas pudieran dar respuesta a las crecientes demandas de la juventud latinoamericana, pronto se comenzaron a advertir problemas de saturación, credencialismo y sobre todo deficiencias en la calidad de la educación, por lo cual el tema del control de calidad (supervisión de establecimientos, rendimiento de cuentas, acreditación de egresados, entre otros) surgirá con toda insistencia desde el inicio de los años noventa.

En el plano de la relación entre oferta y demanda universitaria, la tendencia que se dibuja en los años ochenta corresponde a una mayor concentración en torno a las carreras asociadas al sector de los servicios y sobre las profesiones típicas del empleo asalariado. En contraposición, se advierte una tendencia negativa en el desarrollo de la matrícula de las profesiones liberales y las carreras de ciencia básica y ciencias sociales. En el área de carreras tecnológicas la pauta es muy similar: las preferencias se orientan hacia las áreas de tecnología “suave” (sobre todo ingeniería electrónica e informática) en desmedro de las tecnologías “duras” (civil, mecánica, eléctrica, etc.), y del mismo modo se abren paso planes de estudio en tecnologías de servicio. Este fenómeno sigue de cerca los procesos de cambio del modelo de desarrollo y las transiciones del mercado laboral, en el cual la preeminencia de los servicios, o tercerización económica, denota la significativa pérdida de presencia de los sectores primario e industrial en la estructura del producto.

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



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

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

En la definición de una nueva agenda de cambios, la presencia de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y, más recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha jugado un papel sin duda relevante. Más allá de los efectos objetivos que estén registrándose por efecto de la aplicación de las recomendaciones de estos organismos, los cuales, dicho sea de paso, es necesario evaluar en sus dimensiones y alcances reales, parece apuntarse un nuevo patrón de convergencia de modelos de desarrollo universitario, que se significa por procesos como:

- el apuntalamiento del sector de formación tecnológica superior,
- la vinculación de las instituciones de enseñanza superior con empresas y gobierno,
- la participación cada vez más reducida del Estado en el patrocinio de las universidades públicas,
- la generalización de procesos de evaluación y rendición de cuentas,
- cambios normativos en el ámbito de la educación superior en cada realidad nacional.

En la década de los noventa, la pauta de privatización de la enseñanza superior alcanzó niveles muy notables en toda la región y a un ritmo muy acelerado. En el transcurso de la década, la proporción de estudiantes matriculados en universidades privadas pasó de un 30% a más del 45%, lo que hace suponer que en la frontera de 2000 la proporción de estudiantes en establecimientos privados sea equivalente a la de establecimientos públicos, lo que hará, y de hecho está produciendo, que la región latinoamericana cuente con una de las mayores proporciones de estudiantes universitarios dentro de la opción privada en el mundo. La gran expansión del segmento privado se ha realizado sobre la base de una multitud de pequeños establecimientos que, si bien ofrecen enseñanza de nivel profesional, carecen por regla general de estructuras de posgrado e investigación

## **Debate universitario latinoamericano en la primera década del siglo. Algunos elementos**

En complemento de esta pauta de privatización, las propias entidades públicas se han visto compelidas a diversificar sus fórmulas de financiamiento: cobro de cuotas de admisión y colegiaturas, venta de productos y servicios, vinculación con el aparato productivo, concurrencia sobre financiamientos concursables, entre otras.

A la orden del día está la reforma académica que haga posible la formación permanente y la actualización de los profesionales, así como la renovación de la tercera función académica de la universidad: difusión de la cultura y extensión social de los resultados y productos de la investigación universitaria.

Las universidades públicas, instituciones que se identifican y valoran en vista de su legítima vocación en favor del descubrimiento, la creación y la comunicación de conocimientos sobre la materia, la naturaleza, la sociedad y el ser humano, habrán de jugar un papel decisivo dentro de las transformaciones requeridas para acceder al siglo XXI en condiciones de fortaleza económica, estabilidad social y régimen democrático.

En este sentido, la función de liderazgo académico se convierte en central al apreciar el trascendente papel de la institución en la formación de futuros líderes en los distintos campos y dominios de actividad; en sus posibilidades de generación de conocimientos e innovaciones útiles para la producción y los servicios, así como en su labor de orientación —en términos de transmisión de racionalidad pero también de valores y actitudes— hacia los grandes sectores de la población y el gobierno. Es preciso agregar que, a futuro, la actualización de sus funciones académicas depende, en buena medida, de las relaciones y pactos que pueda establecer la institución con la sociedad en general y con el Estado para allegarse los medios que garanticen el nivel de calidad académica que se busca sostener e incrementar.

La sustentabilidad financiera no es, claro está, un fin en sí mismo, pero es un requisito en el que inevitablemente se fincan las posibilidades de avanzar al ritmo que marca la dinámica del conocimiento y las crecientes exigencias del mercado profesional. De otra forma, se corre el riesgo del estancamiento y, a la postre, de la inviabilidad como vanguardia de los procesos de modernización. Desde su propio movimiento académico, la universidad pública requiere de recursos crecientes para estar a la par de otros centros de estudio en materia de investigación y desarrollo, así como para atender a las innovaciones en el campo de la transmisión de conocimientos.

En el presente, la complejidad del escenario internacional y las también complejas demandas del entorno regional proponen a la universidad pública grandes retos: contribuir a que los países cuenten con las capacidades científicas y tecnológicas suficientes para competir en una economía mundial globalizada; generar los cuadros profesionales y técnicos que la renovación de las estructuras de producción y servicios del país está requiriendo, y participar en el debate sobre temas cruciales para definir las opciones de política económica, de modelo de desarrollo social, de gobierno y participación ciudadana, entre otros.



También toca a la universidad del presente anticipar y apoyar procesos de cambio en aspectos tales como la dinámica poblacional, el empleo, la distribución de los servicios de salud y educación, la impartición de justicia y el respeto a los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural nacional, por citar algunos ejemplos.

Estas exigencias requieren que la universidad cuente con los recursos, instrumentos y espacios que le permitan cambiar y renovarse en forma continua, pero también organizada y sistemáticamente: conservar el rigor, la originalidad y la inteligibilidad en la producción de conocimiento, así como la especialización y capacidad en la formación profesional y ciudadana.

Preservar su misión y cumplir con sus compromisos solo es posible con una vigorosa y fortalecida vida académica, que ofrezca garantía sobre las destrezas y competencias que adquieren sus alumnos y sobre su trabajo de investigación. De esta manera, la universidad tiene que darse una organización que le permita, al mismo tiempo, incorporar los avances científicos y satisfacer las necesidades que implican los procesos de cambio social. En el terreno docente, esta idea se traduce en la obligación universitaria de proporcionar una formación que permita procesos de adaptación permanente a las exigencias que imperan en el mundo del trabajo y acordes con los avances de la ciencia, la tecnología y el pensamiento crítico sobre la sociedad y la cultura. Además, está comprometida en procesos de formación permanente y actualización de su planta académica, así como con la educación continua de sus egresados.

## **Algunos retos estructurales**

En esta sección se examinarán algunos factores de orden estructural que se expresan actualmente en las sociedades latinoamericanas, así como algunas relaciones entre estos factores y los sistemas de educación superior de la región. Por factores estructurales entendemos (en forma indicativa aunque no exhaustiva) aquellos que competen a la estructura y dinámica demográfica, al empleo, a la distribución social del producto y a los indicadores de participación en la escolaridad formal. La consideración de estos aspectos nos ofrece una panorámica sobre las capacidades, posibilidades, límites y retos que enfrentan los países de la región para ofrecer respuesta a la demanda de educación superior del presente y en el futuro inmediato.

### ***La dinámica demográfica y el reto de la cobertura***

Un factor de primera importancia a considerar dentro del elenco de retos estructurales para la educación superior latinoamericana es, sin duda, la dinámica demográfica de la población, en particular del segmento de edad demandante. En América Latina, a diferencia de otras regiones del mundo, el continuo crecimiento de la demanda

demográfica ha representado una presión sostenida sobre los sistemas de enseñanza superior. Países como México o Brasil deben ofrecer más de 100 mil nuevas plazas cada año solo para mantener los niveles de cobertura que han alcanzado, de manera que la atención a la demanda se convierte en un elemento que hace difícil generar y operar variables de mejoramiento cualitativo de los sistemas.

En materia demográfica, el panorama latinoamericano es heterogéneo; no obstante, puede hablarse de un patrón de freno al crecimiento de la población que, como tendencia, ha venido presentándose desde los años setenta. En la actualidad, la tasa de crecimiento poblacional latinoamericana se estima en 1,5% anual.

En varios países comienzan a presentarse tasas de crecimiento inferiores al 1% anual (Cuba, Uruguay). Otros, como Argentina, Brasil y Chile, rondan el promedio de 1,5% anual; Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela están cercanos a un promedio de crecimiento del 2% anual, y el resto sobrepasa esta última proporción.

Este indicador, combinado con el porcentaje de habitantes menores de 15 años, nos aproxima a una definición del reto demográfico futuro para la educación superior en la región.

El caso más favorable es el de aquellos países con tasas de crecimiento discretas y proporciones de población de menores de 15 inferiores al 30% del volumen poblacional total. En estas condiciones se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay. El caso más desfavorable, que implica una todavía alta tasa de crecimiento y proporciones del grupo de menores de 15 años por encima del 40%, corresponde a países como Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. El resto concentra situaciones en las que se combinan una tasa de crecimiento moderada (alrededor de 2%) y una proporción de menores de 15 en el intervalo de 30-40%.

Finalmente, este factor se combina con las capacidades actuales de absorción de la demanda de estudios superiores. Por ejemplo, Argentina, Uruguay, Chile, Cuba, Colombia y Costa Rica cuentan a la vez con condiciones de cobertura bruta de la demanda en torno a 40%, y una expectativa baja de crecimiento del grupo demográfico correspondiente.

Brasil y México enfrentarán el reto demográfico con infraestructuras de cobertura de demanda en torno a 30%, y por lo tanto tendrán que hacer un esfuerzo de crecimiento decididamente superior al del primer grupo de países. En condiciones semejantes se encuentran países como Perú, Venezuela y Ecuador, donde todavía hay una dinámica demográfica importante y sus capacidades de cobertura son intermedias en el contraste regional.



Por último, las naciones centroamericanas y algunos países del Cono Sur (Bolivia, Paraguay) enfrentarán la doble presión de un crecimiento poblacional muy activo contando con infraestructuras de atención a la demanda insuficientemente consolidadas.

### **La dinámica del empleo y el reto de la empleabilidad**

Si se considera que la educación superior tiene como misión central preparar a las generaciones jóvenes para acceder al mundo laboral, la dinámica del empleo representa un aspecto estructural de la mayor importancia en la definición del perfil de la educación superior latinoamericana del siglo XXI. Es de esperarse que en el futuro próximo el mercado laboral tienda a profundizar los procesos en curso de diferenciación y segmentación dentro del sector formal de la economía: por una parte, “analistas simbólicos” que trabajarán en procesos de intermediación estratégica y en la resolución de problemas que requieren procesamiento intelectual de primer nivel, vinculados al mercado global, y, por otra, trabajadores rutinarios en la producción y en los servicios, empleados en firmas, empresas y dentro del sector gubernamental.

Es también probable que la brecha entre las naciones de alto desarrollo tecnológico y los países subsidiarios de tecnología se profundice y que profile sistemas sociales: de exclusión, lo que implica la pauperización de los mercados de trabajo locales; de especialización funcional, lo que supone la especialización de segmentos significativos de la ocupación siguiendo pautas de la división del trabajo emergente, y de dualización, en los que conviven segmentos ocupacionales especializados con segmentos depauperados. En este contexto, es evidente la relevancia de los sistemas de enseñanza superior e investigación científica para la modelación de mejores posibilidades de inserción dentro de los procesos de división internacional del trabajo.

Asimismo, parece claro que la dinámica de la globalización está generando y profundizando formas de movilidad de la fuerza de trabajo en todas sus dimensiones y aspectos. Dentro del campo de la educación superior, este proceso tiene implicaciones directas e inmediatas sobre los sistemas de formación: la necesidad de generar un currículo menos rígido, de operar esquemas de formación continua y educación permanente, enseñanza de lenguas y preparación para el mercado global, tanto en competencias específicas como, esto es central, en actitudes y valores.

### **La distribución del ingreso y el reto de la equidad**

Tal como lo ilustra la correlación entre los indicadores educativos y las variables macroeconómicas de desarrollo, a nivel nacional y en el plano regional se observan claros indicios de una relación positiva y directa entre dichos niveles de desarrollo y las capacidades de expansión y despliegue de sistemas de enseñanza superior e investigación científica.

En suma:

a. Son positivas las correlaciones entre la tasa de escolaridad general, las tasas específicas de escolarización y la participación de la fuerza laboral con respecto a la

educación superior: a mayor escolaridad en primaria y secundaria, igualmente mayor cobertura de la educación superior, y a mayores niveles de participación laboral, también mayor cobertura de la enseñanza superior.

b. Por otra parte, son negativas las correlaciones entre la tasa de analfabetismo y la educación superior (a mayor analfabetismo menor cobertura de educación superior); entre la proporción de población rural y la educación superior (a mayor proporción rural menor cobertura de educación superior); y entre la estructura demográfica y la educación superior (mientras mayor el segmento poblacional de menores de 15 años, menor cobertura de educación superior).

c. La correlación entre el índice de Gini (que expresa la concentración de ingresos en una población) y la cobertura de la educación superior es lineal, negativa y altamente significativa, lo que puede interpretarse así: mientras mayores los niveles de concentración de ingresos, menores los niveles de cobertura de la educación superior. Empíricamente, los países con índices de Gini por debajo del promedio regional (y por lo tanto con concentraciones de ingreso menos polarizadas) presentan los mayores niveles de cobertura en educación superior:

### ***Los nuevos retos de productividad y competitividad***

Las causas de la baja productividad que afectan a la región son múltiples y variadas. A través de estudios de la Comisión Económica Para América Latina (Cepal) se ha encontrado evidencia objetiva que señala los altos costos de transporte y logística, la informalidad empresarial y laboral, el bajo acceso al crédito, los regímenes impositivos discriminatorios, y la falta de innovación, como factores fundamentales para explicar el retraso en el crecimiento de la productividad regional. En la práctica, tales factores tienden a imponer una barrera doble, porque se impide que las empresas productivas crezcan en tamaño y que las menos productivas crezcan en productividad.

Aunque es relativamente fácil identificar las trabas al crecimiento de la productividad, el problema central radica, por un lado, en la posibilidad de diseñar un conjunto relativamente coherente de políticas que desencadenen el potencial productivo de los países, regiones y sectores. Por otro, en la opción política de concertar la aplicación práctica de las mismas. Las posibilidades de éxito o fracaso de políticas públicas en este nivel se relacionan, necesariamente, con las capacidades de concertación y articulación de intereses y voluntades de los gobiernos. En regímenes democráticos competitivos, la puesta a punto de una plataforma de desarrollo nacional de largo alcance y largo plazo no es una cuestión trivial aunque de ella depende la opción de transitar hacia el escenario que se ha dado en llamar la era de la productividad.

No sobra decir que a las agendas que acentúan la recuperación del crecimiento económico y los niveles de ocupación vigentes se agregan las mejoras indispensables en el frente social, en especial en lo relacionado con la cobertura de los sistemas públicos de salud y pensiones. Del mismo modo se reconoce como perentoria la importancia de revisar y generar nuevos enfoques sobre las estrategias dirigidas a las pequeñas y medianas



empresas, incluso al emprendimiento individual, que concentran la inmensa mayoría de la actividad productiva en la región.

Ligado al reto de la “productividad” figura el desafío de la competitividad de las economías nacionales en el nuevo entorno global que se abre a partir de la segunda década del siglo XXI. Las decisiones de política pública enfrentan un abanico de posibilidades mucho más complejo —también más riesgoso— de opciones. ¿Cuáles son las mejores vías: la apertura comercial indiscriminada, la participación en bloques de intercambio con países tecnológicamente más desarrollados, la construcción conjunta de bloques y sistemas de alcance regional? Mejor dicho, qué combinación de estrategias abre los mejores escenarios. Sin duda, la respuesta al tema no puede ser única, general ni permanente, sino más bien diversificada, específica y acaso coyuntural.

En el esquema trazado es de la mayor importancia recuperar creativamente el potencial de las universidades y del resto de las instituciones de los sistemas nacionales de educación superior en América Latina, para vincularse, probablemente con nuevos instrumentos, a la deliberación y despliegue de proyectos nacionales de desarrollo. En este punto sobresale no solo el potencial de las funciones universitarias para abrir cauce a opciones referidas a la noción de economía o sociedad del conocimiento, sino, principalmente, a la capacidad de las instituciones para generar recursos humanos, conocimientos y desarrollos tecnológicos en áreas básicas de infraestructura, servicios y gestión.