

LA REESTRUCTURACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN: ¿HACIA UN MODELO HETERÓNOMO?*

DANIEL SCHUGURENSKY**

EL CONTEXTO DEL CAMBIO UNIVERSITARIO

Antecedentes

Cualquier intento por examinar en unas cuantas páginas las tendencias internacionales en la educación superior implica, inevitablemente, un alto grado de generalización y de simplificación. Un análisis global de este tipo no puede cubrir las significativas diferencias en los modelos de desarrollo nacional, en la historia y la organización de cada sistema de educación superior nacional, así como entre las instituciones individuales y dentro de ellas. Puede, sin embargo, describir algunas tendencias universales y discutir las en términos del contexto del sistema mundial.¹ Entre los procesos más importantes de nivel mundial que están afectando la educación superior en las postrimerías del siglo XX están: la globalización de la economía, la disminución del estado benefactor y la mercantilización de la cultura.² Desde la crisis financiera de los setenta, y particularmente desde la caída del muro de Berlín en 1989, se ha dado un profundo cambio del keynesianismo al neoliberalismo, y con ello

* Traducción de Armando Alcántara Santuario.

** Profesor del Ontario Institute for Studies on Education (OISE), Universidad de Toronto, Canadá.

¹ Los análisis de los sistemas mundiales (world-systems) se enfocan al estudio de las dinámicas nacionales dentro del contexto de las interacciones globales. Algunos conceptos clave dentro de este enfoque son: neocolonialismo, dependencia económica y cultural, centro-periferia, convergencia y divergencia, poder y dominación, y transacciones internacionales. Véanse Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, Nueva York, Academic Press, 1974; *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, y Robert Arnove, "Comparative Education and World-Systems Analysis", en P. Altbach, R. Arnove y G. Kelly (comps.), *Comparative Education*, Nueva York, MacMillan, 1982.

² La mercantilización de la cultura se refiere al proceso por el cual los bienes culturales comienzan a ser producidos en forma de mercancías, y las instituciones culturales no son ya las principales agencias encargadas de legitimar las inequitativas relaciones sociales de producción, convirtiéndose también en empresas económicas por derecho propio. Al mercantilizarse los bienes culturales, la universidad, que una vez fue percibida al servicio de una función básica del estado, con la finalidad de responder a los derechos de los ciudadanos a la educación, se convierte en una fábrica cultural en la que los derechos individuales se ven reemplazados por inversiones privadas y los "valores de uso" se transforman en "valores de cambio". Véanse R. Pannu, D. Schugurensky y D. Plum, "From the Autonomous to the Reactive University, Global Restructuring and the Re-forming of Higher Education", en L. Erwin y D. MacLennan (comps.) *Sociology of Education in Canada: Critical Perspectives on Theory, Research and Practice*, Canadá, Copp Clark Lingman Ltd., 1994.

una ola de privatización y una presencia cada vez mayor de la dinámica del mercado en los intercambios sociales.

La repercusión de estos procesos en la universidad se refleja en nuevos discursos y prácticas que hacen hincapié en el valor del dinero, la responsabilidad social, la planeación, las opciones para elegir, el análisis costo-eficiencia, la administración sana, la distribución de recursos, los costos unitarios, los indicadores de desempeño y la selectividad. La inamovilidad de los puestos académicos está siendo atacada, y las disciplinas deben probar su valor mediante su contribución a la economía. La crisis fiscal del estado y sus resultantes recortes presupuestales han generado una gran confianza en las estrategias de ahorro o reducción de costos y en las fuentes privadas de ingresos. Esto ha permitido, entre otras cosas, la desregulación de las condiciones de trabajo, restricciones en la matrícula, crecimiento de instituciones privadas, actividades empresariales del profesorado, ligas con el sector de negocios y cuotas de los usuarios. Estos procesos afectan a muchos otros, como si fuera una reacción en cadena. Los cambios en el origen de los ingresos universitarios (por ejemplo, altas colegiaturas y más servicios a la industria) pueden tener serias implicaciones en el acceso y en la autonomía. A su vez, el acceso limitado puede provocar una reducción en la diversidad étnica de los estudiantes y la proliferación de instituciones de segunda clase, generándose dos, tres o más niveles dentro del sistema. Asimismo, una reducción en la autonomía probablemente podría repercutir significativamente en el gobierno universitario, el currículum y las prioridades de investigación.

La mayoría de estos cambios son expresiones, en general, de la gran influencia del mercado y del gobierno en los asuntos universitarios. Sobre todo en términos de sus efectos a largo plazo, probablemente la tendencia mundial más significativa durante los noventa sea la drástica reestructuración de los sistemas de educación superior. En esencia, en el centro del proceso de reestructuración está la redefinición de la relación entre la universidad, el estado y el mercado, y una drástica disminución de la autonomía institucional. Aunque los simpatizantes y los detractores de la actual reestructuración de la educación superior pueden estar en desacuerdo en una gran cantidad de temas, la mayoría de ellos estaría de acuerdo en que tal proceso alterará no sólo el modo histórico de operar de la universidad, sino también su propósito social.

Lo que es sorprendente acerca de la actual reestructuración de la educación superior es no sólo el alcance sin precedentes y lo profundo de los cambios que están teniendo lugar, sino también la similitud de las transformaciones que están ocurriendo en una gran variedad de naciones con diferentes características sociales, políticas, históricas y económicas. Aunque el ritmo y el dinamismo de estos cambios varían de acuerdo con las condiciones históricas específicas y con la formación social de cada país, cualquier revisión de las recientes iniciativas de política llevadas a cabo por los gobiernos en el mundo muestra que a la dirección del cambio le sigue una trayectoria inequívocamente semejante. En todos los continentes un gran número de planes gubernamentales, reformas constitucionales, actas legislativas, regula-

ciones y recomendaciones están impulsando el acercamiento de las universidades a las demandas del estado y del mercado. Esto tiene serias consecuencias para el financiamiento y la misión de la educación superior y, consecuentemente, para el grado de autonomía de que disfrutaban las instituciones individuales para definir proactivamente su agenda.

La reestructuración en cuestión (conocida también como reposicionamiento, reingeniería, cambio de curso, reducción, ajuste, etc.) es más una respuesta que una auténtica reforma. Si bien ambas involucran un cambio, la reforma es activa y por elección, mientras que la respuesta se da en forma reactiva y por necesidad.³ En la mayoría de los casos la reestructuración universitaria no surge de una deliberación democrática entre los distintos actores, sino por presiones externas que emanan de procesos socioeconómicos y políticos, como la globalización económica, el desmantelamiento del estado benefactor y la cada vez mayor comercialización del conocimiento. La reestructuración que con frecuencia se ha realizado a pesar de la considerable oposición de la comunidad académica refleja el poder creciente de las fuerzas políticas y económicas internacionales y locales para influir en las políticas de educación superior.

La era de la globalización

Las cambiantes funciones de las universidades a finales del siglo XX no pueden aislarse del surgimiento de la economía postindustrial, en la cual la productividad descansa fundamentalmente en la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la administración, más que en la cantidad de capital o de trabajo. Esta situación es particularmente clara en los países avanzados, en donde la nueva economía se basa cada vez más en las actividades que tienen que ver con el procesamiento de la información. La nueva economía también está abandonando los principios del *fordismo*, basados en la producción masiva estandarizada, y se está moviendo hacia un modelo más flexible, adecuado a las necesidades del consumidor y "justo a tiempo", conocido como *toyotismo*. Más importante aún, la nueva economía es global: los procesos de producción, los mercados, el capital, la administración, las telecomunicaciones y la tecnología sobrepasan las fronteras nacionales. Aunque los estados nacionales son todavía centros importantes de poder, las economías locales están ahora más integradas al tiempo real de la economía global y son cada vez más dependientes de ella.

La globalización, una dinámica que tiene ramificaciones económicas, sociales y culturales implica la intensificación de los flujos transnacionales de

³ Para Cerych y Sabatier, una "reforma" puede considerarse como un proceso planeado e intencional que consiste en un conjunto de valores compartidos por una comunidad determinada, en tanto que una "respuesta" es algo que debe hacerse en reacción a una situación (L. Cerych y P. Sabatier, *Great Expectations and Mixed Performances: The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*, París, Trenham Books, 1986).

información, mercancías y capital alrededor del mundo (erosionando las barreras técnicas, políticas o legales), el desarrollo de nuevos bloques comerciales y el fortalecimiento tanto de organismos internacionales como de potencias militares.⁴ La globalización no es un proceso neutral en el que todos se benefician equitativamente. La economía globalizada está controlada por una élite transnacional integrada por los países del grupo G-7 (las siete naciones más desarrolladas del mundo), las instituciones financieras internacionales, las organizaciones supranacionales y las corporaciones multinacionales (CMN). Actualmente, 600 de estas últimas controlan el 25% de la economía mundial y el 80% del comercio del mundo; y muy pocos países pueden escapar de la influencia internacional de Wall Street, del Banco Mundial y de Hollywood en los procesos financieros, políticos y culturales. Las élites de los países en desarrollo también disfrutaban de los beneficios de la globalización al crear un Primer Mundo dentro del Tercer Mundo. Las desigualdades entre las naciones y dentro de ellas aumentan, y con esas desigualdades los altos niveles de polarización social y económica.⁵

La brecha financiera entre los países más industrializados y las naciones en desarrollo está siendo exacerbada por una creciente brecha tecnológica. En una sociedad basada cada vez más en el conocimiento, la proporción promedio de investigadores por cada millón de habitantes en los países desarrollados alcanza a 850, mientras que en países en vías de desarrollo es apenas de 127, y el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) empleado en investigación y desarrollo (I+D) es de 1.78 y 0.48% respectivamente.⁶ El ensanchamiento de la brecha está empujando a varios países del Tercer al Cuarto Mundo, una categoría que incluye aquellas economías depauperadas que, mientras se ven marginadas por el sistema mundial, cambian de una posición estructural de explotación a una de irrelevancia.⁷ En términos ge-

⁴ David Held, "Democracy, the Nation-State and the Global System", *Economy and Society* 20, núm. 2, mayo de 1992, pp. 38-72.

⁵ Durante las tres últimas décadas, la proporción del ingreso que comparte el 20% más rico con respecto al del 20% más pobre se ha duplicado, pasando de 30 a 1 hasta 61 a 1. El 20% más pobre ha visto disminuir sus ingresos globales del 2.3 al 1.4% durante los últimos 30 años. La pobreza en el nivel mundial ha aumentado casi tan rápido como la población del mundo. El Banco Mundial ha estimado recientemente que 1 300 millones de personas sobreviven con menos de un dólar diario, y el número de personas con ingresos menores a 750 dólares al año, un poco más de dos dólares al día, es cercano a los 3 300 millones, es decir, el 60% de la humanidad. Aunque entre 1960 y 1993 el ingreso global total se incrementó seis veces hasta llegar a 23 billones de dólares y el ingreso per cápita promedio mundial se triplicó, tres quintas partes de la humanidad viven todavía en la pobreza. Hoy en día, las fortunas combinadas de los 358 hombres más ricos del mundo exceden los ingresos anuales combinados de países que cuentan con casi la mitad (45%) de la población mundial. Véase *United Nations Development Project Report*, Nueva York, UNDP, 1996.

⁶ José J. Brunner, *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1990.

⁷ Manuel Castells, "The Informational Economy and the New International Division of Labor", en Carnoy et al., *The New Global Economy in the Information Age*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1993. Véase también Daniel Schugurensky,

nerales, a mayor capital concentrado en menos manos –y a mayor movilidad–, menor será el poder soberano de los estados, organizaciones laborales y grupos comunitarios para influir en la política y para evitar el descenso del nivel en las condiciones de trabajo.⁸

El estado neoliberal

Paralelamente a la globalización tiene lugar la reducción del “estado benefactor”, el cual está siendo remplazado por un “estado neoliberal” que contribuye a la promoción de la competencia económica internacional mediante recortes en los gastos sociales, desregulación económica, disminución de impuestos al capital, privatización y flexibilidad laboral.⁹ Este nuevo tipo de estado abandona su papel como agente económico directo (productor de bienes y servicios) y como regulador de la vida económica (salarios mínimos, precios máximos al público, proteccionismo, subsidios, etc.), convirtiéndose en cambio en un agente subsidiario, cuya función principal es garantizar un ambiente económico y social adecuado para la acumulación de capital. Dicho estado deja también de cumplir con su compromiso del suministro universal de servicios públicos, como salud y educación, y reduce su participación en áreas tales como vivienda, seguridad social, salubridad, pensiones, transporte y cuidado del medio ambiente, las cuales se encuentran cada vez más reguladas por la di-

“Forward the Past? Globalization, Neoliberalism, and Adult Education”, en *Questions of Formation. Issues in the Education of Adults*, vol. VII, núm. 15, 1997.

⁸ De acuerdo con datos del Banco Mundial, las ventas de las afiliadas de las corporaciones multinacionales actualmente exceden el monto total de las exportaciones mundiales. Dichas corporaciones también están creando sus propios sistemas de educación y capacitación, los que incluyen instituciones de educación postsecundaria de alto costo y bien equipadas.

⁹ El estado benefactor se refiere a la intervención que realiza el estado capitalista en forma de políticas sociales, programas, estándares y regulaciones, con el fin de reducir el conflicto entre las clases y brindar las condiciones para la reproducción a largo plazo del modo de producción capitalista. El estado benefactor interviene en cinco áreas principales de la reproducción social: a) reproducción física de la clase trabajadora (proporcionando cuidados de la salud para todos, vivienda subsidiada, así como prestaciones sociales para las madres y los niños, tales como cuidado infantil subsidiado, manutención infantil o familiar, cupones de comida, etc.); b) formación de las nuevas generaciones para el mercado de trabajo mediante la provisión de ciertas habilidades y actitudes (ofreciendo educación básica universal y gratuita, institutos tecnológicos y vocacionales, etc.); c) provisión de una oferta adecuada de empleos y de condiciones laborales (mediante transporte público subsidiado, regulaciones sobre salarios mínimos, duración de las jornadas laborales, trabajo infantil, edad para el retiro, capacitación, seguro para lesiones, inmigración, etc.); d) suministro de un marco institucional para el conflicto entre las clases (derechos de contratación y negociación colectivos, reconocimiento de sindicatos, estándares mínimos de empleo, salud y seguridad, etc.), y e) ofrecimiento de ingresos para la vida “improductiva” y posproductiva (seguro de desempleo, pensiones para la tercera edad, etc.). Véase Gary Teeple, *Globalization and the Decline of Social Reform*, Toronto, Garamond Press, 1995, y Claus Offe, “The German Welfare State: Principles, Performances, and Prospects after Unification,” Paper, presentado en el Annual Colloquium Series: The End of the Nation State?, Los Ángeles, UCLA, 1997.

námicas del mercado. Esta retirada de las áreas de acción, que se acompaña de incentivos al capital por medio de la reducción de impuestos y de la “flexibilización laboral”, se considera como un cambio del bienestar social al bienestar corporativo. Para el ciudadano común, el desmantelamiento del estado benefactor trae como resultado mayores índices de desempleo, menores salarios, menor seguridad laboral, reducción en las oportunidades de acceso a la atención de la salud de calidad y menores oportunidades de lograr la movilidad social a través de la educación pública.

La transición del estado benefactor al estado neoliberal ha implicado no sólo cambios estructurales sino también ideológicos. Los crecientes déficit públicos y el reducido crecimiento económico ofrecen un suelo fértil para el cultivo de la ideología conservadora. Fortalecida principalmente por la comunidad empresarial, esta ideología atribuye los problemas económicos al excesivo gasto público y a una burocracia estatal demasiado grande, y por ello exige drásticos recortes al financiamiento de las universidades. La visión progresista y optimista que relacionaba la inversión en educación con el crecimiento económico y la democratización de la sociedad se vio remplazada por una perspectiva mucho más inflexible basada en la suposición de que el sector privado es el que crea la riqueza, mientras que el gasto público basado en altos impuestos alimenta la inflación y desalienta a los empresarios.¹⁰ En los países en desarrollo, al mismo tiempo que el papel redistributivo del estado se redujo y los intercambios sociales fueron regidos cada vez más por el mercado, los gobiernos altamente endeudados fueron presionados por las agencias financieras a poner en práctica programas de austeridad con el fin de poder ser elegibles para préstamos de emergencia. Estos programas de “ajuste estructural” recomendaban la liberalización de importaciones, la eliminación de subsidios, el pago de derechos de los usuarios de los servicios públicos, los recortes en los gastos gubernamentales y la privatización de las empresas públicas. Las propuestas de privatización, generalmente defendidas porque promueven eficiencia, equidad y descentralización de la toma de decisiones, por lo común han dado como resultado la pérdida del acceso de grandes sectores de la población a los servicios que alguna vez fueron considerados como un derecho inalienable. Junto con la privatización, tanto la producción del conocimiento como su diseminación están siendo mercantilizadas en forma creciente, cambiando la forma en que el mismo es creado y distribuido. Mientras que las tareas culturales y científicas se convierten en actividades lucrativas en vez de ser improductivas, los intercambios se ven regulados por las leyes de la oferta y la demanda, los bienes culturales se transforman en productos comerciales, el público se redefine como clientela, las instituciones educativas se vuelven proveedores y los estudiantes se convierten en clientes.

Las universidades públicas no han sido inmunes a este nuevo clima. En tanto que durante el periodo del estado benefactor las universidades se consideraron como una inversión pública vital, en la época del estado neoliberal

¹⁰ Offe, “The German Welfare State”, *op. cit.*

fueron vistas como una parte sustancial del problema económico.¹¹ Los objetivos de accesibilidad, crítica social, desarrollo cultural y autonomía institucional están siendo subordinados por las "tres R" (recesión, racionalización y restricción) de la crisis económica, agravada todavía más en muchas naciones en desarrollo por el pago de la deuda externa. Puesto que la disminución del financiamiento estatal a las universidades públicas ha sido en muchos casos muy evidente, una cantidad considerable de estudiantes y profesores tienden a igualar la actual crisis universitaria con una crisis financiera. Sin embargo, aunque los recortes presupuestales constituyen un problema serio, sólo representan un elemento del actual proceso de reestructuración. En otras palabras, la reestructuración no es tanto seguir haciendo lo mismo con menos recursos, sino más bien hacer cosas diferentes de maneras distintas.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS NOVENTA: PRINCIPALES TENDENCIAS

Las tendencias hacia la convergencia y los impulsos para la reestructuración universitaria

Cerca ya del fin de siglo, los avances tecnológicos están fomentando innovaciones sin precedentes en la transmisión de información, lo cual repercute mucho en la cantidad y velocidad de la producción del conocimiento. Los sistemas de educación superior profundizan su camino hacia la diversificación institucional, la regionalización, la capacitación profesional y la privatización; asimismo, las actividades profesionales se ven afectadas cada vez más por las presiones gubernamentales y la dinámica del mercado.

La tendencia hacia la convergencia de los sistemas de educación superior, si bien no es un fenómeno nuevo, se ha intensificado en los últimos años. Philip Altbach, uno de los pioneros en el campo de la educación superior comparada, ha sugerido que dicha convergencia tiene como punto focal al modelo norteamericano. Por diversas razones, el sistema de Estados Unidos ha constituido un paradigma para la educación superior, cuando menos desde el primer periodo de la posguerra. En palabras de Altbach, "no hay duda de que planificadores de la educación superior y algunos otros más, ven a Estados Unidos como el modelo más relevante para el desarrollo académico de sus respectivos países".¹²

¹¹ Paul Axelrod, "Service or captivity? Business-university Relations in the Twentieth Century", en W. Neilson y C. Gaffield (comps.), *Universities in Crisis: A Medieval Institution in the Twenty-first Century*, Montreal, The Institute of Research on Public Policy, 1986.

¹² Philip Altbach, *Comparative Higher Education: Research Trends and Bibliography*, Londres, Mansell, 1979, p. 28. Véase también Philip Altbach, "Patterns in Higher Education Development: Toward the Year 2000", en R. Arnove, P. Altbach y Gail Kelly (comps.), *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, Nueva York, SUNY Press, 1992.

En Europa, por ejemplo, Guy Neave¹³ refiere cómo el consenso neokeynesiano ha sido remplazado por un conservadurismo de derecha, y cómo estas nuevas fuerzas están presionando a muchos países europeos a seguir el modelo americano de sistema universitario. En América Latina los esfuerzos por moldear el sistema de universidades de acuerdo con el patrón norteamericano pueden rastrearse al menos en el Informe Atcon de los sesenta, el cual ha sido revivido en los documentos elaborados por agencias tales como el Banco Mundial. La convergencia hacia el modelo norteamericano se puede observar en la reducción del papel del estado en la educación superior y en la expansión del sector privado, en la diversificación institucional y en la descentralización administrativa del sistema, así como en la incorporación de la dinámica del mercado en aspectos tales como la competencia entre instituciones por fondos y estudiantes, las asociaciones entre universidades y empresas o la introducción de cuotas a los usuarios de las instituciones públicas. También puede observarse en la creciente falta de claridad entre lo público y lo privado, mediante un cambio en el financiamiento hacia un modelo híbrido en el que las universidades públicas pueden recibir fondos privados y la universidades privadas reciben fondos públicos.

La convergencia no significa que todos los sistemas de educación superior se conviertan en uno solo, sino más bien que son gobernados en forma creciente por presiones, procedimientos y patrones organizacionales similares. Así por ejemplo, en tanto continúa la crisis fiscal del estado, las universidades de todo el mundo se ven afectadas por profundas restricciones financieras. Los recortes presupuestales han obligado a las universidades públicas a reducir costos a través de una gran cantidad de medios y a buscar fuentes privadas de ingresos. Esto ha acrecentado los vínculos universidad-empresa en la enseñanza y en la investigación, e impulsado a las instituciones a depender más de actividades para conseguir donaciones privadas y a aumentar (o imponer si es que antes no existían) las cuotas de inscripciones y colegiaturas. De la misma forma, en medio de las restricciones financieras, las presiones por aumentar el acceso no se satisfacen con la expansión de las universidades, sino con el crecimiento de otras instituciones de nivel terciario que ofrecen programas más cortos y son menos costosas.

El alcance y la profundidad de la reestructuración universitaria alrededor del mundo, con la adopción de ideologías y políticas similares en tan diferentes escenarios, no puede ser atribuida simplemente al surgimiento espontáneo de desafecto masivo hacia la educación superior. La reestructuración no es tampoco un proceso impersonal o inevitable, sino el producto de un doble fenómeno de consenso y coerción realizado por actores sociales concretos. Por un lado, la existencia de procesos simultáneos en una amplia gama de países refleja una respuesta común a problemas comunes. De algún modo, la rees-

¹³ Guy Neave, "On the Cultivation of Quality, Efficiency, and Enterprise: An Overview of Recent Higher Education in Western Europe", *European Journal of Education* 29, núms. 1 y 2, 1990, pp. 7-22.

tructuración de la educación superior resulta de un análisis técnico y de sus consecuentes recomendaciones, el cual fluye de país en país (generalmente de los altamente industrializados a los que están en vías de desarrollo) en un proceso de difusión cultural a través de redes de expertos que prestan y piden prestado aquello que perciben como las alternativas más sensatas. Este proceso es hecho generalmente por partes, y funciona en escenarios tales como los efectos de demostración, conferencias, debates, literatura especializada y programas de estudio en el extranjero. Por otro lado, la reestructuración es parte esencial de un esfuerzo consciente de poderosos grupos interesados en adaptar a la universidad —y a la educación en general— al nuevo paradigma económico. Este esfuerzo está siendo organizado mediante arreglos institucionales a través de los cuales los representantes empresariales y del gobierno presionan a las instituciones académicas a redefinir sus prioridades y adoptar nuevos principios operativos. Puesto de manera diferente, la convergencia de los sistemas de educación superior está relacionada con dos factores interconectados: una más amplia consolidación de las comunidades epistémicas internacionales, y la influencia de las organizaciones nacionales e internacionales en el establecimiento de la política de educación superior. Los dos factores se interconectan debido a que las comunidades epistémicas mencionadas reflejan con frecuencia los puntos de vista de las agencias internacionales.

Las comunidades epistémicas son redes de intelectuales que generan definiciones más o menos consensuadas de problemas, así como de soluciones, a través de una variedad de campos disciplinarios. Aunque las élites académicas continúan intercambiando sus ideas mediante las formas tradicionales (conferencias, seminarios, revistas, programas de estudio en el extranjero, etc.), la proliferación de directorios profesionales, grupos de interés, teleconferencias, coloquios vía internet y la universalización del inglés como lengua franca entre los llamados analistas simbólicos ha acelerado considerablemente la circulación de los discursos científicos. Las comunidades epistémicas encargadas de desarrollar políticas universitarias en diferentes países tienden a compartir las mismas premisas básicas y supuestos acerca de los principales problemas que enfrenta la universidad contemporánea, así como los mejores medios para resolverlos. Una vez que dicho marco de referencia se desarrolla y consolida, es difícil imaginar otras alternativas.

El papel de las fundaciones internacionales y de las instituciones financieras en la política de la educación superior es también un elemento importante a tener en cuenta para entender la dirección de los sistemas universitarios, particularmente en los países en desarrollo. Dichas organizaciones tienen un gran poder de coerción sobre las naciones que necesitan financiamiento, y tal poder se ejerce no sólo mediante condicionamientos al acceso al crédito (políticas de ajuste estructural basadas en recortes presupuestales y reformas favorables al mercado), sino también a través del establecimiento de agendas, recolección e interpretación de datos, talleres y conferencias, recomendaciones y consultorías, etc. Destaca entre esta red lo que Samoff denomina “el

complejo intelectual y financiero de la ayuda externa”, compuesto por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, que han contado con los medios para concentrar investigación, recursos financieros y formulación de políticas bajo el mismo techo.¹⁴ En los países desarrollados, el papel de estas organizaciones internacionales es llevado a cabo por un grupo de centros de investigación altamente especializados, comités mixtos gobierno-industria y foros de empresarios-educación superior que por lo común avanzan hacia una agenda favorable a las corporaciones.¹⁵ Esta agenda promueve la expansión de la educación superior privada, la diversificación de las instituciones de tercer nivel (incluyendo universidades, institutos tecnológicos, educación a distancia, colegios comunitarios, carreras cortas, etc.), la diversificación de fuentes de ingreso, la transferencia de recursos de la educación superior a la educación básica y la vinculación del financiamiento gubernamental a indicadores de rendimiento.¹⁶

El proceso de convergencia mundial entre los sistemas de educación superior está siendo apoyado también por un proceso de convergencia regional, que tiene lugar al integrarse los estados nacionales en comunidades económicas y bloques comerciales regionales, tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común Sudamericano (Mercosur), la Unión Europea (UE), la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) o la Comunidad Económica Africana (CEA). Estos mercados comunes, con sus requisitos políticos, legales, económicos y culturales, y su necesidad de lograr la armonía regional, crean nuevas demandas a las universidades. Por ejemplo, los acuerdos sobre la movilidad laboral conducen a un reconocimiento más estricto de los títulos y diplomas, así como de la transferencia de equivalencias, lo cual a su vez influye en la homogeneización de los currícula y la estandarización de las experiencias educativas, particularmente en lo que se refiere a los programas profesionales. Al mismo tiempo, la consolidación de estas comunidades regionales ha impulsado una ola de cooperación institucional, proyectos conjuntos y programas de intercambio de académicos y de estudiantes.

Es pertinente reiterar que a pesar de que los grupos empresariales, los organismos donantes y los acreedores se han convertido en potencias hegemónicas que influyen en la política educativa; de que los bloques regionales se consolidan rápidamente, y de que las comunidades epistémicas se han vuelto más homogéneas, las medidas de reestructuración no están siendo

¹⁴ Joel Samoff, “The Intellectual/Financial Complex of Foreign Aid”, *Review of African Political Economy* 53, marzo de 1992.

¹⁵ Para una extensión de este argumento, véase Daniel Schugurensky, *Global Economic Restructuring and University Change: The Case of Universidad de Buenos Aires*, tesis doctoral, Edmonton, Universidad de Alberta, 1994. Véase también Robert Arnove (comp.), *Philanthropy and Cultural Imperialism: The Foundations at Home and Abroad*, Boston, G. K. Hall, 1980; Bloomington, Indiana University Press, 1982.

¹⁶ Banco Mundial, *Higher Education: The Lessons of Experience*, Washington, The World Bank, 1994.

aplicadas en forma consistente en cada país. Aunque la mayoría de los sistemas de educación superior se mueven en una dirección muy semejante, la transición está llena de adaptaciones, rechazos parciales y conflictos. Las características de cada formación nacional, con su propia historia, conflictos y tradiciones educativas hacen que se negocien constantemente, o se resisten a llevar a cabo, las recomendaciones de política provenientes de los centros de decisión. Además, los procesos de reestructuración también están sujetos a las características particulares de cada institución.

Idioma, ciencia y dependencia: tendiendo hacia la divergencia

El proceso de convergencia se complementa, paradójicamente, por un proceso de divergencia. La economía global conduce a la convergencia al sujetar a todas las sociedades a las mismas presiones, pero sin embargo fortalece la divergencia al asignar diferentes papeles a las diversas sociedades dentro de una división internacional del trabajo estratificada. En este sentido, la globalización no es un proceso inclusivo. A la vez que un número relativamente pequeño de analistas simbólicos¹⁷ es capaz de interactuar de manera más fluida en redes cerradas, un gran contingente de académicos y estudiantes de los países pobres tienen una alta probabilidad de quedar marginados de dicha interacción. Si estos últimos viven en países en desarrollo donde no se habla inglés, el proceso de marginación se complica aún más, puesto que los traductores tienen dificultades para mantenerse al ritmo del creciente número de volúmenes publicados cada año. Para cuando una obra es traducida y publicada, ya ha sido superada por nuevas obras que vuelven obsoleto el material original.

Las inquietudes acerca de ser dependientes del inglés como el principal idioma de las comunicaciones científicas no se limitan a la marginación. Mientras que el ser excluido de las comunicaciones en inglés se considera preocupante, el uso excesivo del mismo es visto como igualmente peligroso. Además de los temas generales del neocolonialismo y del imperialismo cultural, en algunas naciones (tales como los países árabes o Filipinas), se han planteado inquietudes específicas con respecto al idioma más adecuado para la enseñanza en el nivel universitario. Tales preocupaciones no se refieren sólo a la pedagogía, los libros de texto y el dominio de los estudiantes y profesores del idioma inglés, sino también acerca de un potencial impacto de tales prácticas en detrimento de la preservación de los idiomas locales. Dicha inquietud no es exclusiva de las naciones pobres. En Francia, por ejemplo, las reservas al uso de internet se plantearon con base en la preservación del idioma y cultura locales. En Holanda, el asunto de la desaparición potencial del holandés como el idioma nacional y su posible remplazo por el inglés, llevó al ministro de

¹⁷ Acerca del concepto de analista simbólico, véase Robert B. Reich, *The Work of Nations (Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism)*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1991 [T.].

Educación y Ciencia a expresar ante la prensa nacional su fuerte compromiso para trabajar por “una floreciente cultura holandesa y, en consecuencia, por la sobrevivencia del holandés como lengua de enseñanza en las escuelas, el gobierno y las cortes de justicia”; mientras, reconocía que este esfuerzo no sería una tarea fácil de realizar, puesto que “la internacionalización de la educación superior y la investigación hace indispensable el uso de otros idiomas además del holandés”.¹⁸

Para las universidades de los países en desarrollo, la situación acerca de los idiomas es el síntoma de un asunto más profundo: con pocas excepciones, la producción y distribución del conocimiento está concentrada todavía en los países centrales. Ciertamente, los países periféricos son básicamente consumidores de conocimiento, particularmente en las áreas de la ciencia y la tecnología. El conocimiento que se produce en América Latina, por ejemplo, representa menos del 3% de la producción científica mundial, lo cual no es sorprendente dada su baja inversión en investigación y desarrollo (I+D): el gasto público en I+D de todos los países latinoamericanos juntos equivale a los gastos en ese rubro de un par de corporaciones multinacionales.¹⁹ En dos de los países más avanzados de la región, en términos de producción científica (Brasil y México), los gastos en I+D como porcentaje del PIB son del 0.4 y 0.3 respectivamente, una proporción sumamente baja cuando se la compara con el 3.0 invertido por Japón y el 3.5 por Suecia. Estas diferencias en la asignación de recursos se ven reflejadas en la masa crítica de investigadores. En México y Brasil existen, respectivamente, sólo 95 y 165 científicos e ingenieros por millón de habitantes, mientras que en Suecia hay 3 714 y en Japón 5 677.

La situación latinoamericana no es diferente de la de otras regiones en desarrollo. Para tomar dos ejemplos de África: Nigeria asigna a I+D sólo el 0.1% del PIB, y la República Centro Africana el 0.2%, con 15 y 55 científicos por millón de habitantes, respectivamente. En Asia, Tailandia destina a I+D 0.2% del PIB, China el 0.6% y la India 0.8%, con 73 537 y 151 científicos por millón de habitantes, respectivamente.²⁰ En contraste, en los países desarrollados la asignación de recursos para I+D está generalmente por encima del 2.5% del PIB, y el número de científicos e ingenieros por millón de habitantes es aproximadamente de 3 000.

El modelo actual de desarrollo llevado a cabo en la mayor parte de los países en desarrollo, altamente dependientes del capital y de la tecnología foráneos, no ofrece las condiciones más propicias para la producción y apli-

¹⁸ Ministerio de Educación y Ciencia de los Países Bajos, Información sobre Educación, núm. 0-02-F, febrero de 1992, cit. por Zaghoul Morsy en “Introduction”, en Zaghoul Morsy y Philip Altbach (comps.), *Higher Education in International Perspective*, París, UNESCO, 1993.

¹⁹ Mario Albornoz, “Editorial”, *Redes: Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, vol. 2, núm. 3, abril de 1995. Véase también Jeffrey Puryear, “Education in Latin America: Problems and Challenges”, Nueva York, Council on Foreign Relations, Working Group on Educational Reform, 1996.

²⁰ Véase UNESCO 1996 *Statistical Yearbook*, París, UNESCO, 1997.

cación del conocimiento producido localmente. La dependencia científica generalmente se agrava a causa de que los sistemas de educación superior se enfocan más a la docencia y no ponen suficiente atención a la investigación. En muchos de esos países, a pesar de los esfuerzos actuales para incrementar la proporción de personal académico de tiempo completo, la mayor parte de los profesores todavía tienen dedicación de tiempo parcial o por horas, lo cual en muchos casos limita las posibilidades de impulsar una masa crítica de investigadores. Además, dentro de las actividades académicas el acento se pone en una gran proporción en la formación profesional de estudiantes de pregrado, en detrimento de los programas multidisciplinarios y de la educación de posgrado. Esta orientación profesionalizante ofrece poco espacio para un currículum flexible. Los estudiantes se especializan en su disciplina desde el primer año de sus carreras profesionales, y en términos generales no se forman con las herramientas de investigación y las habilidades interdisciplinarias que se requerirán en los programas de posgrado o en el muy cambiante mercado laboral. Aunque en los últimos años se han expandido los programas de posgrado y los multidisciplinarios, la experiencia de la mayoría de los estudiantes continúa estando confinada todavía a los estrechos límites de sus disciplinas profesionales.

Además de lo expuesto, también el continuo empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida en los países en desarrollo —asociado a la escasez de oportunidades de empleo pertinente para los egresados de la universidad—, el bajo número de instalaciones adecuadas para la investigación y las pobres condiciones de trabajo de los científicos contribuyen a que continúen las transferencias de capital humano a los países desarrollados (“fuga de cerebros”), lo cual a su vez agrava el ciclo de dependencia tecnológica y científica.

Las nuevas tecnologías de la comunicación

Otra de las tendencias más grandes en la actualidad es la impresionante difusión de las tecnologías de la comunicación. Los avances tecnológicos van de la mano con el aumento de los bienes culturales electrónicos “a domicilio” (televisión por cable, internet, videos, productos instructivos, etc.), con el predominio de las mega industrias culturales en la producción y la distribución de bienes culturales en escala global (Disney, por ejemplo) y con una condensación tiempo-espacio de la interacción humana. El rápido desarrollo de las nuevas tecnologías interactivas está propiciando cambios cuantitativos y cualitativos en la enseñanza superior, muy especialmente en términos del aprendizaje individual y en los programas de educación a distancia. Estos programas no sólo van en aumento, sino que están siendo reconceptualizados, desde aquellos por correspondencia o cursos televisados unidireccionales hasta un modelo mucho más sofisticado de interacción inmediata entre instructores y estudiantes, particularmente por medio del uso de internet. El creciente número de “cursos virtuales” es probable que cambie el modo

de operar de las universidades tradicionales, y que conduzca a la creación de “universidades virtuales” en las que los estudiantes puedan obtener un grado académico mediante internet sin haber puesto un pie en un campus universitario. El área de la educación a distancia que se espera tenga el mayor índice de crecimiento en los años venideros es la de los cursos asincrónicos (a cualquier hora-en cualquier lugar), ofrecidos no sólo por videos interactivos, sino también por medio de *software* que pueda ser usado por estudiantes en su tiempo y lugar preferidos. Este modelo emergente de “aprendizaje flexible” está recibiendo una atención especial por parte de los gobiernos, debido a que promete tres metas que generalmente no se encuentran juntas: una disminución en los costos, un mejoramiento de la calidad y un acceso creciente a la enseñanza.

Las nuevas tecnologías de la comunicación también están afectando el modo en que los académicos interactúan entre sí. Mientras se difunden cada vez más el correo electrónico, los grupos que reciben noticias electrónicamente, los grupos de discusión, las conferencias virtuales y las páginas electrónicas (*web pages*), los académicos pueden elegir a sus interlocutores en cualquier lugar del mundo sin tener que restringirse a aquellos que se encuentran en su mismo espacio institucional. Una de las consecuencias de esta dinámica es el desgaste del concepto de que la universidad es una institución cohesiva que puede delinear un perímetro preciso alrededor de su capital intelectual.²¹ Con las nuevas tecnologías y el incremento de la interacción virtual, las comunidades académicas y los diálogos colegiados estarán cada vez menos restringidos por la situación geográfica. Las fronteras físicas de la universidad, ya de por sí debilitadas por las disposiciones institucionales que construyen redes de relaciones externas a su alrededor,²² se vuelven más permeables aún. Al mismo tiempo, la brecha entre la gran lealtad que tienen los académicos a sus disciplinas y la relativamente poca lealtad a sus instituciones, es probable que se ensanche aún más.²³

Una vez más, debe tenerse en mente que si bien las nuevas tecnologías de la comunicación, como internet, poseen un potencial democratizador e incluyente, también pueden contribuir a la marginación de estudiantes, profesores e instituciones con menores recursos. En una época en que el rápido acceso a la información es vital para la realización del trabajo académico, el

²¹ Véase *The Economist*, 4 de octubre de 1997.

²² En muchas universidades existen nuevos centros de investigación con una débil afiliación a la institución. Algunos de estos centros operan con un alto grado de autonomía, no tienen personal permanente ni tienen adscripciones a departamentos universitarios. Con este tipo de disposiciones, la lealtad institucional de los académicos es débil y su compromiso con la docencia es casi inexistente.

²³ En un estudio comparado reciente, Altbach y otros encontraron que, en orden prioritario, los académicos mantienen la adhesión más fuerte a su disciplina, después a sus departamentos y por último a sus instituciones, a pesar de la relativamente baja movilidad de profesores e investigadores entre instituciones (Philip Altbach *et al.*, *The International Academic Profession. Portraits of Fourteen Countries*, Nueva York, The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1996).

acceso restringido o nulo a las tecnologías computacionales actualizadas puede tener un efecto negativo en la realización oportuna y exitosa de la investigación y en la impartición de cursos.

Los recortes presupuestales

Al reducirse el estado benefactor, las universidades padecieron, de muy diversas formas, importantes recortes al presupuesto. El impacto fue particularmente notable cuando el crecimiento de la matrícula no se vio acompañado de los incrementos presupuestales correspondientes. Como resultado de estos recortes, muchas instituciones debieron dedicar cada vez mayores proporciones de sus ingresos al pago de salarios, dejando muy poco para otros propósitos, tales como las inversiones de capital, actividades de investigación y aun el mantenimiento regular y las reparaciones de los equipos. Con menores recursos disponibles, las instituciones de educación superior se vieron forzadas a reducir sus matrículas, a incrementar sus ingresos propios y a reducir costos en sus operaciones cotidianas. Generalmente las reducciones de la matrícula se produjeron al imponer criterios de admisión más selectivos y/o aumentando las cuotas y colegiaturas, dos políticas que han tenido altos costos sociales y políticos. Para aumentar los recursos provenientes de entidades privadas, las instituciones han comenzado a diversificar sus fuentes de ingreso. Además de los aumentos a las cuotas de los estudiantes, las universidades están promoviendo contratos de investigación con el sector empresarial, así como programas autofinanciables, asistencia técnica, oferta de servicios con márgenes de ganancia, contribuciones de ex alumnos y donaciones privadas. Las actividades para conseguir donaciones, tanto en las instituciones públicas como en las privadas, son en la actualidad demasiado importantes, y el éxito comprobado en esta área es un criterio fundamental para la contratación de directivos universitarios. La búsqueda de recursos privados va más allá de los límites nacionales. Algunas universidades compiten fuertemente para ganar subsidios internacionales y donaciones, así como por estudiantes internacionales con altos recursos económicos. La reducción de costos se realiza mediante una variedad de estrategias, que incluyen el recorte selectivo de programas y servicios que no generan ganancias económicas, el remplazo de profesores titulares con altos sueldos por profesores con menores salarios, paquetes de jubilación anticipada, proporciones más altas de alumnos por maestro, cancelaciones de renovaciones mayores de la planta física, cancelación y reducción de suscripciones a revistas y de otros servicios por parte de las bibliotecas,²⁴ reducción en la adquisición de equipos y la contratación externa de ciertos servicios.

²⁴ En el contexto de un financiamiento insuficiente y de los costos crecientes de las revistas académicas, el poder de compra de las bibliotecas ha disminuido drásticamente, aun en las universidades más prestigiosas. En Estados Unidos, entre 1993 y 1997, el costo de los li-

Los recortes no sólo afectan la infraestructura física de las instituciones de educación superior, los procesos de enseñanza y aprendizaje, la frecuencia de la interacción maestro-alumno, la calidad de las actividades de investigación, así como los salarios, las condiciones laborales y la moral, tanto de los académicos como del personal de apoyo, sino que también han provocado cambios importantes en la mentalidad de los administradores y académicos (quienes están teniendo una actitud más empresarial) y han estimulado la aparición de un clima propicio para el establecimiento de nuevas reglas del juego basadas en criterios de costo-eficiencia y en las demandas del mercado.

Estas nuevas reglas de juego no están exentas de conflictos. Los recortes del presupuesto, la intensificación del trabajo académico, los requisitos de ingreso restrictivos y las cuotas, por ejemplo, han provocado la actitud militante de profesores y estudiantes en diversas partes del mundo, particularmente en los países en desarrollo. En 1997 se produjeron protestas estudiantiles, por estos asuntos, en lugares tan distantes entre sí como Nicaragua y Kenya, y en ambos casos los choques entre los estudiantes y la policía tomaron dimensiones violentas. No obstante, a pesar de la resistencia ocasional de los estudiantes, las cuotas por los servicios educativos universitarios están volviéndose parte de la realidad en muchos países, aun en aquellos con una larga tradición de educación superior gratuita. Esto constituye un alejamiento considerable de la situación que prevalecía hace sólo una década, cuando en la mayor parte de las naciones de Europa, África, Asia y América Latina, la posibilidad de cobrar cuotas a los estudiantes que asistían a las universidades públicas era inimaginable. Con el fin de compensar el efecto negativo de las cuotas sobre la equidad y el acceso, algunos países están adoptando actualmente un innovador sistema de pagos diferidos desarrollado en Australia, en el cual los estudiantes pueden pagar después de completar sus estudios, a través del sistema de pago de impuestos.

Es probable que si los recortes no van acompañados de nuevos ingresos se interrumpa la expansión sostenida de la matrícula que se experimentó durante la segunda mitad de este siglo. Las preocupaciones crecientes acerca de un deterioro en la calidad, asociadas con las afirmaciones gubernamentales de que los recursos financieros no pueden continuar creciendo de manera indefinida, pueden traducirse en políticas que limiten la alguna vez esperada transición de los sistemas de educación superior hacia el acceso universal.²⁵

bros aumentó el 3% anual, el de las revistas en general 10%, y el de las revistas científicas casi subió el 15%. De este modo, aun si se mantuviera el nivel de los presupuestos, éstos serían insuficientes, puesto que las universidades, de manera creciente, tienen que gastar más para comprar menos. Con los recortes presupuestales la situación ha empeorado, y la cancelación de suscripciones a algunas revistas parece la única opción.

²⁵ Véase Martin Trow, *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, Berkeley, Carnegie Commission on Higher Education, 1973. En la clasificación de Trow, los sistemas de educación superior se consideran elitistas cuando incluyen menos del 10% del grupo de edad; masivo, cuando la matrícula está por encima del 15%, y universal cuando más del 50% de los jóvenes en edad de hacerlo asiste a alguna institución de educación superior.

Diversificación y privatización

Para hacer frente a las crecientes demandas de acceso en un contexto de restricciones financieras, muchos gobiernos están fomentando la expansión de instituciones no universitarias del tercer nivel.²⁶ Esta diversificación institucional permite a los sistemas de educación superior enfrentar el problema de las nuevas generaciones de egresados del bachillerato, trasladando recursos de las universidades a las instituciones de menor costo, tales como los institutos tecnológicos, las universidades regionales, los colegios comunitarios y los programas de capacitación profesional. Los efectos de esta diversificación institucional están todavía por verse. Por un lado, la proliferación de instituciones no universitarias de tercer nivel ofrece mayores opciones y mayor acceso al sistema. Por el otro, especialmente si los mecanismos adecuados de transferencia no están bien localizados, ello podría llevar a una estratificación más marcada de la educación superior, en la cual la dinámica de restricción al acceso se redefine y enmascara bajo una fachada de democracia y meritocracia. En todo caso, los intentos por diversificar el sistema han sido relativamente exitosos en algunos países (Estados Unidos es un ejemplo claro), pero en otros no. En Inglaterra y Australia, como ejemplos recientes, los politécnicos se negaron a ser tratados como instituciones de segunda clase y, a los pocos años de ejercer presión en ese sentido, obtuvieron el estatus de universidad.

Para reducir todavía más las presiones por un mayor acceso sin incurrir en aumentos presupuestales, muchos gobiernos han permitido, y en algunos casos lo han estimulado, el crecimiento de la educación privada. Un caso ejemplar es Chile, en donde, como resultado del incremento de las instituciones privadas, el gasto público para educación superior se redujo de 171 millones en 1981 a 115 millones de dólares en 1988.²⁷ En la mayoría de los antiguos países socialistas, las universidades privadas, antes prohibidas, actualmente están creciendo con gran dinamismo. Otros países con una larga tradición de monopolio público, como Inglaterra, Alemania, Nueva Zelanda, Australia, China y Uruguay, también han abierto recientemente las puertas al sector privado. En América Latina, la proporción de este sector en la matrícula total creció de un insignificante 7% en 1950 a casi 40% en los años noventa.

El sector privado no solamente absorbe la demanda social de educación superior cuando ésta excede la oferta pública, sino también aumenta la disponibilidad de opciones al brindar diferentes contenidos y (teóricamente) mejor calidad. También reduce los conflictos políticos debido al limitado

²⁶ Se traduce *post-secondary education* como educación de nivel terciario. En este caso, debe entenderse por tercer nivel de educación los estudios realizados después del bachillerato; el nivel secundario equivaldría al bachillerato y el primario a la educación básica [T.].

²⁷ Ernesto Schieffelin, "Chile: Economic Incentives in Higher Education", *Higher Education Policy*, vol. 3, núm. 3, 1990, pp. 21-26. Véase también Ernesto Schieffelin, "The Chilean Academic Profession: Six Policy Issues", en P. Altbach (comp.), *The International Academic Profession: Portraits of Fourteen Countries*, Boston, Boston College Center for International Higher Education, 1996.

activismo político de sus estudiantes. Ciertamente, la demanda de instituciones privadas también proviene de aquellos que rechazan el deterioro de la calidad y la excesiva politización de las universidades públicas, así como de quienes creen que los títulos y diplomas de las instituciones privadas tienen mayor valor en el mercado laboral, y aun de aquellos que fueron rechazados de las instituciones públicas por motivos académicos.²⁸

En los países en desarrollo, donde los mecanismos estrictos de acreditación rara vez están en su lugar, un número reducido de viejas universidades privadas coexiste con las instituciones lucrativas recién creadas para satisfacer la demanda de aquellos que consideran que el aspecto financiero es más valioso que el académico. Estas fábricas de diplomas pocas veces realizan investigación y tienden a invertir casi exclusivamente en programas que son vendibles en el mercado, que requieren de poca infraestructura y tienen rápidas tasas de retorno.²⁹ Por lo tanto, las instituciones privadas tienden a ofrecer programas como Derecho, Administración, Humanidades, Economía, Finanzas, Relaciones Internacionales, Psicología o Computación, en tanto que las disciplinas científicas y tecnológicas rara vez son ofrecidas. Los estándares de calidad de estas últimas instituciones rara vez son regulados por cuerpos académicos, y su profesorado recibe bajos salarios y tiene poca seguridad laboral. Aunque la introducción de la dinámica del mercado en la educación superior promueve la competencia y podría elevar la eficiencia y la calidad, podría también conducir —particularmente en contextos en los que existe un decremento consistente de los presupuestos para las universidades públicas— a una segmentación mayor del sistema, dando como resultado una educación costosa y de alta calidad para las élites y una educación deteriorada y empobrecida para las masas.³⁰

La privatización no sólo se refiere al crecimiento del sector privado en la educación, sino también a la incorporación de elementos privados en las universidades públicas. Esto incluye la ya mencionada diversificación de fuentes de ingreso (cobrando cuotas por enseñanza, investigación y servicios) y la contratación de compañías privadas para la realización de una variedad de servicios que antes eran realizados por el personal de apoyo contratado directamente por la universidad. Esta estrategia, conocida también como "búsqueda de fuentes externas" (*outsourcing*) permite a los administradores reducir simultáneamente los costos y los conflictos laborales. Los servicios que con mayor frecuencia han sido privatizados son generalmente de tipo no académico (librerías, operación de comedores, dormitorios estudiantiles,

²⁸ Daniel Levy, "Recent Trends in the Privatization of Latin American Higher Education: Solidification, Breadth, and Vigor", *Higher Education Policy*, núm. 4, 1993.

²⁹ Robert Arnove, "Neoliberal Education Policies in Latin America", en C. Torres y A. Puiggrós (comps.), *Latin American Education: Comparative Perspectives*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1997.

³⁰ J. Tilak, "Privatization of Higher Education", en Z. Morsy y P. Altbach (comps.), *Higher Education in International Perspective: Toward the 21st Century*, Paris, UNESCO, 1993, pp. 59-71.

computación, impresión, seguridad, intendencia, búsqueda de donaciones privadas, etc.), pero algunas instituciones también están buscando en el exterior en áreas de la enseñanza, tales como el desarrollo de programas educativos y aun cursos con valor curricular.

La introducción de fuentes privadas de ingreso en las universidades públicas, asociada con el incremento directo o indirecto del apoyo financiero del estado a las instituciones privadas, está llevando hacia un sistema híbrido que combina aspectos públicos y privados en todas las instituciones, como en el caso de Estados Unidos. De continuar esta tendencia, es posible que en poco tiempo sea difícil distinguir, cuando menos en términos de financiamiento, una universidad privada de una pública.

Vocacionalización

En muchos países, ya sean pobres o ricos, la relación entre la educación superior y los mercados laborales es poco menos que imperfecta. La expansión de la matrícula y la disminución del crecimiento económico han producido cantidades significativas de empleados y subempleados (quienes realizan tareas por debajo de sus capacidades profesionales, o como si fuera una especie de fuga interna de cerebros, en áreas diferentes a aquellas de las cuales egresaron), y un gran aumento del credencialismo (por el cual se requieren mayores grados de escolaridad para realizar esencialmente los mismos tipos de trabajos). Esta situación ha proporcionado un terreno fértil para la vocacionalización de la educación superior. Las presiones para la vocacionalización provienen de estudiantes que se han vuelto más pragmáticos y se enfocan en recompensas materiales y perspectivas de trabajos bien remunerados, de grupos empresariales e industriales que demandan un currículum que responda a las necesidades de los ámbitos laborales, de los gobiernos que demandan una relación más estrecha entre la educación y el desarrollo económico, y de los líderes de opinión (políticos y medios masivos de comunicación principalmente) que acusan a las universidades de irrelevancia y esoterismo.³¹ El crecimiento de los programas vocacionales y profesionales socava la tradición que posee la educación liberal (particularmente el principio de que el conocimiento constituye un fin valioso en sí mismo y el fortalecimiento del pensamiento crítico) y la imagen de la comunidad académica independiente que busca la verdad. Un fuerte acento en la versión restrictiva de la educación vocacional puede resultar contraproducente por las dificultades para pronosticar las necesidades de un mercado laboral en constante cambio. Puede ser contraproducente también para los empleadores y limitar las perspectivas laborales de los estudiantes, en tanto que los egresados de los programas antes mencionados pueden carecer de las necesarias habilidades para resolver problemas así

³¹ Philip Altbach, "Patterns in Higher Education Development: Toward the Year 2000", en R. Arnove, P. Altbach y G. Kelly (comps.), *Emergent Issues in Education* (véase la nota 12).

como de la flexibilidad para adaptarse a situaciones cambiantes y a las nuevas tecnologías típicas de los ámbitos laborales posfordistas.

Cambios en la composición del estudiantado

Con la democratización del acceso ocurrida durante las últimas décadas, la población estudiantil tradicional en la educación superior ha cambiado debido a una creciente participación de las mujeres, los estudiantes de mayor edad y los integrantes de las minorías raciales. En muchas naciones las mujeres representan hoy en día aproximadamente el 50% de la matrícula. Sin embargo, aunque la expansión ha mejorado los niveles de acceso, no ha ocurrido todavía una completa democratización de la educación superior. El sistema aún está estratificado, y se observa que las mujeres y los estudiantes de los grupos étnicos minoritarios están poco representados en los campos de mayor estatus y mejor pagados, y que ambos grupos están sobrerrepresentados en las carreras e instituciones de bajo estatus.

En aquellas instituciones de educación superior que han fijado políticas en contra de la discriminación, el incremento en la representación de grupos desfavorecidos ha sido particularmente notable. Estas políticas progresistas, establecidas en los sesenta y setenta bajo el "principio de compensación y desagravio" (*redress principle*) orientado a mejorar la igualdad de oportunidades y aumentar el acceso y la participación exitosa de los grupos subrepresentados, y a incluir una variedad de programas, tales como los de acción afirmativa, crédito estudiantil subsidiado, subvenciones con base en la necesidad económica y becas. En la actualidad, dentro de un ambiente dominado por el pensamiento conservador, estas políticas están siendo atacadas ideológica y legalmente. Los críticos de dichas políticas argumentan que se ha abusado de la acción afirmativa, que ello ha contribuido al deterioro de los estándares académicos y que se han establecido proporciones injustas en la composición de los alumnos. En algunos casos, como sucedió en California, el ataque a la acción afirmativa ha tenido éxito mediante acciones políticas y legales. Aunque los efectos de la eliminación de las políticas de acción afirmativa no pueden verse todavía, la evidencia disponible indica la existencia de un impacto negativo en la equidad y en el acceso.

La fuerza laboral académica y las presiones para el rendimiento de cuentas (accountability)

La creciente flexibilización del trabajo que se halla en la mayor parte de las áreas de la economía también está presente en las universidades, en las cuales se está llevando a cabo una recomposición de la fuerza de trabajo académica. Esto es particularmente notorio en aquellos países en los que el personal académico ha disfrutado tradicionalmente de estabilidad y buenas con-

diciones de trabajo. En las últimas décadas, la proporción del profesorado de tiempo completo ha disminuido considerablemente, mientras que la proporción de este mismo personal con tiempo parcial o nombramientos temporales (adjuntos, asistentes de docencia e investigación, etc.) se ha incrementado hasta niveles sin precedentes. Al igual que en otros mercados laborales, los trabajadores académicos están siendo reclasificados dentro de un pequeño grupo de trabajadores en el centro (con alta estabilidad laboral y buenas condiciones de trabajo) y un amplio ejército de trabajadores con bajos sueldos, con contratos temporales que están constantemente amenazados por el fantasma de la inseguridad laboral. En la división del trabajo que está emergiendo, los trabajadores con estabilidad en su empleo son probablemente aquellos que cuentan con definitividad y que por ello podrán concentrarse en publicar, coordinar investigaciones y enseñar en los posgrados, en tanto que el contingente de trabajadores sin seguridad en el empleo tendrá mayores probabilidades de dar cursos a alumnos de pregrado y de colaborar en proyectos de investigación de manera temporal.³² Puesto que los trabajadores temporales resultan más baratos y puede ser más sencillo contratarlos y despedirlos, los departamentos pueden ahorrar en costos y ganar flexibilidad para adaptar su oferta a la demanda apoyándose fuertemente en ellos.

Parte integrante de la flexibilización laboral son los ataques lanzados en contra de la definitividad, basados en que su propósito original (la protección de la libertad académica) ha sido distorsionada por la seguridad laboral de los miembros del personal académico. Las presiones para eliminar dicha definitividad han tenido éxito en algunas ocasiones (en Gran Bretaña ya ha sido abolida), pero hasta ahora la comunidad académica ha sido capaz de preservarla o al menos de negociarla (como ha ocurrido recientemente en la Universidad de Minnesota). Sin embargo, a pesar de haberse preservado los códigos de la definitividad, los administradores universitarios mantienen una creciente flexibilidad administrativa para despedir al personal académico con base en las "exigencias financieras" o en las cláusulas de la "redundancia programática".

Los reclamos para eliminar la definitividad, junto con la intensificación de la fuerza laboral académica, forman parte de una presión mayor por parte de los gobiernos para hacer a las universidades más eficientes y administrativamente transparentes. En estos tiempos de restricciones presupuestales, existe un supuesto ampliamente difundido entre los funcionarios estatales en el sentido de que las universidades no son instituciones efectivas en términos de costos, que no responden a las necesidades sociales y que es poco probable que por ellas mismas lleven a cabo reformas serias.

Como resultado de las presiones gubernamentales para una mayor rendición de cuentas (generalmente entendida como la seguridad en la calidad y el

³² En la Universidad de California, Los Ángeles, por ejemplo, el 59% de todos los cursos de pregrado son dictados por profesores interinos. En el departamento de inglés de esa misma universidad la proporción es mayor aún, siendo el 75% interinos y el 25% definitivos.

"valor del servicio que se paga" [*value for money*]), se está dando una gran importancia a la evaluación externa de las actividades universitarias, y con ella ocurre también un rápido incremento en el número de agencias evaluadoras de la calidad alrededor del mundo. En términos generales, la evaluación de la calidad en las instituciones de educación superior está cambiando de un enfoque basado exclusivamente en los insumos (gastos por alumno, grados y diplomas del personal académico, inventarios en las bibliotecas, equipos e instalaciones para investigación, proporciones de maestros por alumno y de personal académico y de apoyo, etc.) a uno que incluye también los productos. Sin embargo, los productos son medidos generalmente en términos de indicadores de rendimiento discutibles (índices de titulación, tiempo de finalización de programas académicos, calificaciones obtenidas por los estudiantes, grado de satisfacción de egresados y empleadores, contribuciones económicas de ex alumnos, etc.) los cuales tienden a restar importancia a los datos cualitativos y los factores contextuales, y generalmente ignoran las misiones históricas particulares de cada institución. Los indicadores de rendimiento son discutibles no sólo porque constituyen estándares arbitrarios capaces supuestamente de valorar el éxito de los profesores, departamentos y universidades, sino también porque generalmente están vinculados con la asignación de recursos financieros.

Por cierto, aunque existe un consenso general en que la calidad de las actividades universitarias debe ser evaluada, han surgido controversias acerca de la definición de calidad, de los mejores indicadores para evaluarla, de las entidades evaluadoras y del uso de los resultados de la evaluación. En muchas universidades los académicos están debatiendo el valor de los indicadores de rendimiento para proporcionar información valiosa, sobre la calidad, que vaya más allá de las medidas estadísticas de la eficiencia, velocidad y productividad. También alertan sobre el riesgo de confundir la rendición de cuentas con la contabilidad, en el sentido de que el análisis costo-beneficio se transforme en la base para medir las misiones y las actividades de la universidad.³³ En algunos países en los que las relaciones universidad-estado están en tensión, las discusiones no sólo consideran la dimensión técnica de la evaluación sino también la política, generalmente planteada en términos de quién lleva a cabo la evaluación y cuáles son los motivos. Por ejemplo, han ocurrido discusiones acerca de cuál es la entidad evaluadora más adecuada (ya sea que la evaluación sea realizada mejor por el gobierno, por un organismo interno de la universidad o por un grupo aceptable para ambas partes, etc.) y también acerca del propósito de la evaluación (ayudar a las universidades a mejorar su rendimiento o proporcionar al gobierno información supuestamente objetiva para premiar o castigar con el poder del presupuesto económico). En todo caso, ya sea que se esté o no de acuerdo con los indicadores de rendimiento y las evaluaciones externas, son pocas las autoridades universitarias que los desafían, puesto que cualquier resistencia

³³ Bill Readings, *The University in Ruins*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

puede considerarse como un rechazo a la rendición pública de cuentas.

Junto con este impulso hacia la evaluación, existe una proliferación de clasificaciones numéricas de las instituciones, que han sido recopiladas por revistas de gran circulación y por algunas organizaciones, en las cuales las universidades se comparan entre sí de acuerdo con diversos indicadores, tales como recursos financieros, reputación académica, criterios de selección de estudiantes, tamaño del personal académico, grado de retención estudiantil y niveles de satisfacción de los egresados. Puesto que estas clasificaciones tienen una repercusión cada vez mayor sobre las instituciones a las que los estudiantes aspiran a ingresar y sobre el prestigio de las instituciones, los administradores universitarios pueden sentirse obligados a adaptar sus prioridades a las categorías más relevantes para aquellos que las establecen. Algunos, incluso, pueden caer en la tentación de manipular las estadísticas con el fin de mejorar su posición en las clasificaciones. Si bien es cierto que una gran proporción de las autoridades universitarias se queja de que dichas clasificaciones, pese a su aura de precisión, con frecuencia son inexactas y provocan confusiones, reducen la calidad a indicadores numéricos, subrayan criterios equivocados y hacen comparaciones injustas, admiten la importancia de las clasificaciones favorables para el bienestar de sus instituciones.³⁴ De modo semejante, a pesar del escepticismo de los académicos en el valor real de estas clasificaciones, los estudiantes las consideran muy importantes a la hora de elegir una universidad donde cursar sus estudios, dándole muchas veces mayor importancia a dichas clasificaciones que a las recomendaciones de sus padres o de sus consejeros escolares.³⁵

REESTRUCTURACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ¿HACIA UN MODELO HETERÓNOMO?

El común denominador de los actuales cambios en la educación superior en todo el mundo es la pérdida gradual de la autonomía institucional. La autonomía permite a las instituciones establecer, de manera colegiada y libre de interferencias externas, sus propios objetivos y misiones, contenidos y métodos de enseñanza, criterios de evaluación, admisión y requisitos de graduación, agendas de investigación, procedimientos de promoción y expulsión,

³⁴ Una encuesta realizada por el Alma College en diciembre de 1996, entre 158 rectores, directores de unidades académicas y coordinadores de admisiones de pequeñas universidades independientes, y que incluía la revisión de guías para elegir universidades, encontró que el 92% de quienes respondieron señalaron que los datos de la revista *U. S. News* (especializada en la clasificación de universidades [T.]) no proporcionaba una imagen exacta de sus instituciones. Al mismo tiempo, el 90% de ellos expresó que tener una clasificación favorable en dicha revista era importante.

³⁵ Patricia McDonough, "Buying and Selling Higher Education: The Social Construction of the College Applicant", *Journal of Higher Education*, 1994.

entre otros. Desde sus orígenes medievales, la universidad ha disfrutado de un amplio grado de autonomía. Los oficiales eclesiásticos reconocieron desde el principio que la universidad, en tanto comunidad gobernada por los propios académicos, garantizaba su independencia de los poderes externos. El supuesto, para ello, era que el conocimiento científico se produce, mantiene y disemina de manera más efectiva en instituciones que son relativamente autónomas y en las cuales sus integrantes pueden disfrutar de un alto grado de libertad académica.³⁶

Actualmente, en medio de las presiones de la globalización, las reformas neoliberales favorables al mercado, el ajuste del estado y las demandas de rendición de cuentas, el principio de autonomía está siendo cuestionado y redefinido de manera drástica. Al igual que la mayoría de las instituciones públicas, la universidad ha comenzado a sufrir el efecto de una profunda e inexorable recesión. Pero esta situación se ve agravada por una desconfianza generalizada en su contribución al desarrollo económico, por el creciente número de egresados que están desempleados o subempleados, por la difundida creencia de que por mucho tiempo ha sido una costosa "torre de marfil" desconectada del mundo real, por reclamos acerca del desperdicio y la mala administración de sus recursos, por las sospechas en torno a la productividad de sus académicos con definitividad y por los problemas causados por los desórdenes estudiantiles.

En este contexto, las universidades están experimentando una transición (algunas veces voluntaria, generalmente obligada) hacia un modelo heterónimo.³⁷ Siguiendo a Weber, una institución puede considerarse heterónoma cuando su misión, agenda y resultados son definidos en mayor proporción por controles externos e imposiciones que por sus organismos internos de gobierno.³⁸ De esta forma, una universidad heterónoma es aquella que cada vez es menos capaz de diseñar por sí misma su propio desarrollo, y cuyo éxito deriva de la rapidez y eficacia de su respuesta a las demandas externas. En tanto que la autonomía implica autogobierno, y hace referencia a la calidad o estado de ser independiente, libre y autodirectivo, la heteronomía, en contraste, implica una subordinación a la ley o al dominio del otro. La evidencia disponible indica que un número importante de universidades en todo el mundo está siendo forzado cada vez más a reducir sus márgenes de autonomía al tener que responder tanto a las demandas del mercado como a los imperativos del estado.³⁹ La universidad heterónoma es una derivación del

³⁶ Además de la autonomía institucional y de la libertad académica, la universidad medieval se caracterizaba por un enfoque participativo en el aprendizaje y la investigación, un gobierno interno de colaboración, admisiones irrestrictas y una creencia en el conocimiento por el conocimiento mismo. Véase Ronald Barnett, *The Idea of Higher Education*, Buckingham, The Society for Research into Higher Education and Open University Press, 1990.

³⁷ Véase Schugurensky, *op. cit.*, pp. 33-45.

³⁸ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Nueva York, Oxford University Press, 1947 [1921].

³⁹ Es conveniente hacer aquí algunas aclaraciones acerca del término "heteronomía". Primero, es verdad que las universidades han sido condicionadas desde antes por el estado y

efecto combinado de dos dinámicas aparentemente contradictorias: el *laissez-faire* (dejar hacer, dejar pasar) y el intervencionismo estatal.⁴⁰ Asimismo, el modelo emergente abarca dos modelos de universidad generalmente tratados de forma independiente en la literatura sobre el tema: la "universidad comercial" y la "universidad controlada".

La dimensión comercial

La dimensión comercial incluye una variedad de instrumentos de política que promueven la propagación de instituciones privadas, administración de tipo corporativo, actitud empresarial entre el personal académico, cuotas por servicios, programas orientados a los consumidores, contratos con la industria y múltiples actividades para conseguir donaciones, además de mecanismos de recuperación y ahorro de costos. En la universidad comercial, la institución se transforma en empresa, los profesores se vuelven empresarios, el profesionalismo administrativo se convierte en el modelo último en la toma de decisiones, y los estudiantes y los resultados de la investigación son productos que van a la industria, la cual se vuelve el consumidor del servicio en última instancia. Al ser remplazados los valores tradicionales y los patrones organizacionales por los del mercado, la universidad entra completamente en una fase de capitalismo académico.⁴¹ Esto se traduce en una racionalidad corporativa que se expresa en una variedad de formas: crecimiento sin preceden-

los intereses privados; sin embargo, el patrón emergente constituye un nuevo modelo estructural y globalizado de dependencia del mercado y de sujeción al estado, que va más allá del clásico control a que se somete una institución específica cuando un empresario le otorga fondos financieros o donaciones, y más allá de las violaciones a la autonomía institucional por parte del gobierno en una universidad específica o estado nacional. Segundo, el término "heteronomía", tal como es usado en este contexto, no implica que las universidades estén siendo (o que lo vayan a ser en el futuro próximo) despojadas de cualquier vestigio de autonomía institucional. Más bien indica que este espacio está disminuyendo, y que gradualmente las fuerzas externas se hacen cargo de él, lo que las vuelve capaces de imponer cada vez más su propia lógica e intereses. No es tanto que actores no académicos estén manejando la universidad, sino más bien que sus prácticas cotidianas (es decir, sus funciones, organización interna, actividades, estructura de reconocimientos, etc.) están siendo subordinadas a la lógica que le imponen el estado y el mercado. Tercero, la heteronomía no se está usando como un concepto abstracto, y, por ello, su aplicación al análisis de una realidad específica debe ser contextualizado apropiadamente. Por último, la transición hacia la universidad heterónoma no es un proceso fluido, lineal y consensuado, bienvenido por todos los miembros de la comunidad académica; generalmente se trata de un proceso obstaculizado por la resistencia de quienes defienden visiones alternativas de la universidad.

⁴⁰ En esta inusual combinación de liberalización del mercado e intervencionismo del estado, este último se aleja de la función de financiar la educación y el mercado toma su lugar. Paradójicamente, a la vez que se relajan los controles económicos, se endurecen los controles ideológicos. Véase Adriana Puiggrós, "World Bank Education Policy: Market Liberalism Meets Ideological Conservatism", *NACIA Report on the Americas*, vol. 29, núm. 6, mayo-junio de 1996.

⁴¹ S. Slaughter y L. Leslie, *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.

tes de la estructura administrativa, separada de la academia; fusión de departamentos, cuerpos académicos e instituciones; estructuras departamentales que promueven unidades autónomas; mecanismos de premiación y reconocimiento, y criterios de contratación, promoción y despido.

Como se dijo anteriormente, la lógica del mercado se expresa también en los contratos externos, en una ponderación generalizada de la eficiencia y de las estrategias para reducir costos y en una creciente diversificación institucional del sistema, que estimula la diferenciación y la disponibilidad de opciones. También es notoria la creciente vocacionalización (terciarización) del sistema mediante la introducción de ciclos académicos cortos vinculados estrechamente con las necesidades del mercado laboral que en ocasiones conduce a un utilitarismo exagerado. Asimismo, el establecimiento de políticas de admisión más restrictivas, basadas en una retórica que predica la excelencia y un rechazo abierto a los modelos basados en el acceso irrestricto o en la justicia compensatoria para grupos en situación desventajosa (acción afirmativa, por ejemplo), están enviando el péndulo hacia el extremo opuesto en el ya largo debate entre calidad y equidad.

Al mismo tiempo, los profesores como individuos, igual que los departamentos, las escuelas y las facultades de las universidades públicas y privadas deben involucrarse en conductas competitivas similares a las que prevalecen en el mercado, en busca de financiamiento, becas, contratos y estudiantes. La actitud empresarial entre el personal académico se promueve en gran escala; la definitividad se pone en entredicho buscando su eliminación, y se incrementa la proporción de profesores de tiempo parcial. Se considera a la educación más como un producto de consumo o inversión de carácter privado que como un derecho inalienable o un medio para buscar la verdad. La visión del cardenal Newman de la universidad como el protector más alto del conocimiento desinteresado está siendo remplazada por un lenguaje que habla de mercados, incubadoras, consumidores, perspectivas laborales y tasas de retorno (*rates of return*). Al volverse este discurso cada vez más hegemónico y al convertirse el modelo comercial en paradigmático, los ataques a los modelos alternativos aumentan en gran proporción. El modelo del "paraíso académico" (en el que los profesores e investigadores buscan el conocimiento en un ambiente no contaminado) es percibido como una irrelevante torre de marfil, el modelo del "capital humano" que conduce a la expansión observada en décadas pasadas es desacreditado después de los fracasos recurrentes de los pronósticos laborales, y el modelo de "transformación social" es presentado como populismo barato que lleva a una politización extrema de las actividades académicas.⁴²

⁴² Para una descripción detallada de estos modelos, véase J. Newson y H. Buchbinder, *The University Means Business: Universities, Corporations, and Academic Work*, Toronto, Garamond Press, 1991.

La dimensión controlada

La dimensión comercial del modelo se ve complementada por un número creciente de mecanismos de control diseñados y puestos en marcha por el estado. Este último es capaz de influir en el comportamiento de la universidad mediante recortes presupuestales y nuevos mecanismos de financiamiento basados cada vez menos en la matrícula y cada vez más en evaluaciones del desempeño y la competencia institucionales. Hay que señalar que la consolidación del capitalismo académico no significa el retiro completo del estado. Si se produce una retirada, ésta se da principalmente en el terreno financiero, pero la disminución de su participación en dicho terreno no resulta necesariamente en menores controles por parte del estado. Una de las paradojas del modelo heterónomo es que, mientras los gobiernos están demandando a las instituciones de educación superior contar cada vez más con fuentes privadas de ingreso (cuotas, donaciones, contratos de investigación, etc.), y en tanto que estas demandas se justifican con base en el aumento de la autonomía institucional, también se endurecen los controles sobre los resultados. Por medio de la vinculación del presupuesto (que se reduce gradualmente) a las evaluaciones del desempeño basadas en criterios de rendimiento, la influencia que ejerce el estado en la definición de la dirección del sistema en términos generales, y en el de cada institución en particular, aumenta considerablemente.

Como parte del financiamiento condicionado, defendido por los funcionarios estatales con base en la rendición de cuentas, el gobierno puede asignar una proporción creciente del financiamiento a determinados investigadores y proyectos de investigación, con la consiguiente pérdida del poder que la universidad tiene para distribuir esos fondos económicos. Al incrementarse el financiamiento de los gobiernos a la investigación aplicada, las universidades están desatendiendo la investigación básica y están involucrándose en proyectos que la industria podría realizar por sí misma. Se supone también que el financiamiento condicionado promueve mercados más competitivos dentro del mundo académico. Este modelo permite al estado desempeñar un papel clave en la determinación del tamaño de la matrícula en las distintas áreas, el tipo de habilidades y destrezas que se adquirirán, la clase de instituciones del tercer nivel que habrán de ser fortalecidas, los recursos para la investigación en las distintas disciplinas, el número de académicos por estudiante, etc. En el nuevo modelo, conocido como "evaluación a distancia", las universidades mantienen su autonomía para decidir en los asuntos internos y en los medios para alcanzar las metas establecidas (control del proceso) mientras que el estado mantiene el poder de decisión sobre dichas metas (control del producto).⁴³ En otras palabras, la autonomía en los procedimien-

⁴³ G. Neave y F. van Vught (comps.), *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*, Nueva York, Pergamon Press, 1991.

tos de la universidad aumenta, en tanto que su autonomía sustantiva disminuye.⁴⁴ Como parte de las condiciones para recibir financiamiento, las universidades deben tomar decisiones difíciles, tales como eliminar programas con baja demanda o en campos vulnerables (poco atractivos al mercado) como es el caso de las humanidades y las artes creativas, cancelar adquisiciones para las bibliotecas o hacer recortes en la compra de equipo para la investigación y la enseñanza. Simultáneamente, este modelo estimula un tipo de darwinismo social en el cual sólo el más apto sobrevive. Puesto que en este modelo el éxito (medido) precede al financiamiento, la mayor parte de los recursos gubernamentales será canalizada a aquellos departamentos, profesores y universidades que sean juzgados "eficientes" o "relevantes" por el propio gobierno, en tanto que las unidades "más débiles" tendrán que luchar más para seguir en funciones.

El modelo heterónomo puede resolver algunos de los problemas que enfrenta la universidad en la actualidad, pero también puede crear nuevos problemas en el futuro. Mientras en el corto plazo las nuevas fuentes de ingresos y el financiamiento condicionado pueden aliviar los problemas financieros y mejorar la eficiencia, en el largo plazo pueden socavar la independencia de la universidad, acentuar el dominio de la investigación sobre la docencia, acentuar el utilitarismo, crear conflictos de interés, reducir el acceso y exacerbar las diferencias entre las disciplinas. El interrogante es: hasta qué punto el estado y el mercado deben definir las misiones académicas.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Durante el periodo de la posguerra, la tendencia mundialmente más importante en la educación superior fue, sin duda, la expansión del sistema. Al final del siglo XX, sin embargo, la tendencia más significativa es tal vez el cambio de la autonomía a la heteronomía. Un análisis comparativo de los procesos contemporáneos sugiere que dicha transformación va más allá de los cambios coyunturales en una universidad determinada o en un país en particular, llegando a ser de naturaleza estructural y de alcance global. El contexto del cambio en cuestión es un reacomodo de las fuerzas económicas, ideológicas y políticas. Entre ellas están la globalización de la economía, la puesta en marcha de políticas neoconservadoras y neoliberales, la consolidación de las potencias corporativas internacionales y la redefinición en el papel del estado. El impacto de estos factores sobre la universidad se ve reflejado en los recortes presu-

⁴⁴ Berdhal y Millet (1984) distinguen entre la autonomía sustantiva y la de procedimientos. La sustantiva se refiere a la capacidad que tiene la universidad para fijar sus propias metas y programas, mientras que la de procedimientos es la capacidad para determinar los medios por los cuales se llevarán a cabo dichas metas y programas (R. Berdhal y J. Millet, "Autonomy and Accountability in U. S. Higher Education", en G. Neave y F. van Vught, *op. cit.*

puestales, en la creciente dependencia en las fuentes de ingresos privadas, el crecimiento de las instituciones privadas, la desregulación de las condiciones laborales y, en general, en una mayor influencia del mercado y del gobierno en los asuntos universitarios. Más que ser diseñado por elección, el modelo heterónimo tiende a ser impuesto sobre la comunidad universitaria, y las nuevas reglas del juego no sólo cambian la relación de la universidad con el estado y el mercado, sino también sus metas, su agenda y la forma de manejar sus asuntos internos.

Aunque hay que admitir que las transformaciones de la universidad son impulsadas en gran medida por fuerzas externas, son mediadas por los actores universitarios, quienes las apoyan o las resisten. Sin embargo, la naturaleza misma de los cambios puestos en marcha hace a las universidades menos autónomas y vuelve a sus integrantes no sólo menos resistentes y más receptivos a reformas de mayor profundidad, sino también incapaces de formular políticas alternativas. Las posiciones de los que consideran que la universidad debe ser la conciencia crítica de la sociedad, el motor del nuevo conocimiento y la guardiana de los intereses permanentes de la comunidad están siendo desplazadas, al igual que las de los que se interesan por el medio ambiente, por los criterios laborales o por los modelos de desarrollo equitativos. Asimismo, la idea de que la evaluación debe ser usada para diagnosticar problemas y para brindar una retroalimentación que ayude a mejorar está siendo opacada por las medidas de rendición de cuentas, los indicadores del desempeño y las estrategias de recompensa y castigo.

La universidad heterónoma es una caja de Pandora. En el mejor de los escenarios, las regulaciones gubernamentales pueden contribuir al seguimiento de nuevas medidas, evitar duplicaciones, así como a mejorar la eficiencia y la responsabilidad social, al igual que las prácticas y los valores del mercado pueden promover la adopción de mejores procedimientos administrativos y una más estrecha vinculación con las empresas, donde las partes se benefician mutuamente. Sin embargo, el modelo heterónimo también puede conducir al desgaste de importantes valores y tradiciones, tales como los correspondientes a la misión crítica y social de la universidad, su autonomía institucional y su libertad académica, su pretensión de lograr la equidad y el mayor acceso, así como su desinteresada búsqueda de la verdad.

¿Cómo sería la universidad del futuro de persistir el modelo heterónimo? Tomando en cuenta las tendencias actuales, es posible esperar que los vínculos con el mercado se intensifiquen, que los requisitos de ingreso a las instituciones de alta calidad sean más difíciles, se impondrán restricciones a los programas con limitadas oportunidades de empleo, los estudiantes pagarán cuotas más elevadas, un mayor número de profesores será apoyado para trabajar con el gobierno y la industria, y la actividad de investigación se ligará más directamente a las aplicaciones industriales, con un incremento en las empresas conjuntas entre industria y universidad. Las universidades públicas obtendrán mayores ingresos de las fuentes privadas, mientras que las instituciones privadas recibirán mayores subsidios del gobierno y aumenta-

rán en tamaño y número. En términos de las políticas de contratación, es posible esperar que pocos académicos de carrera tengan contratos de tiempo completo, y que haya un mayor número de personal contratado por tiempo parcial y por periodos cortos, sólo para dictar cursos muy específicos. Una disminución en los salarios del personal académico desalentará a los profesores de permanecer en las universidades públicas. El profesorado como un todo se proletarizará, pero al igual que en el mundo del atletismo profesional, cada institución contará con un puñado de estrellas con altos salarios.

También es posible esperar cambios en el currículum —dando mayor importancia al instrumentalismo— y marginación de los cursos relacionados con la crítica social. Las universidades con bajos lugares en las clasificaciones, en las cuales no serán aplicadas las restricciones a la matrícula, se caracterizarán por salones de clase y laboratorios sobrepoblados, si bien esto será compensado por la educación a distancia y el uso intensivo de los medios electrónicos. La toma de decisiones colegiadas se verá reducida al mínimo y será remplazada por procesos gerenciales basados en una racionalidad corporativa. Los cambios en la organización del trabajo académico continuarán, a fin de reformular el balance entre docencia, investigación y extensión. En virtud de que la estructura de recompensas está poniendo mayor interés en la investigación y en las publicaciones, los académicos pondrán menos atención a la docencia. Los investigadores más renombrados podrán dedicar toda su energía al trabajo en centros escasamente integrados a la vida universitaria o mantener sus conexiones con la universidad sólo nominalmente, mientras se involucran en proyectos que requieran de todo su tiempo e impliquen viajes frecuentes.⁴⁵ Finalmente, la agenda universitaria será formulada en forma creciente por la dinámica del mercado y el control estatal, y sus actividades y productos beneficiarán principalmente a grupos económicos en el terreno económico, social y político. A pesar de su llamado al bien común, la universidad heterónoma podría estar principalmente al servicio de los intereses sectoriales de la industria, los objetivos políticos del estado y las aspiraciones sociales y económicas de las clases altas.

Si bien es cierto que la dirección general del financiamiento y las presiones externas con frecuencia pueden estar en conflicto con las prioridades histórico-sociales y académicas de la universidad pública, limita el espectro de opciones que los académicos tienen sobre las prioridades y los métodos de trabajo. Por ejemplo, el proceso de trabajo de los ambientes universitarios, caracterizado por las actividades realizadas al propio ritmo de los participantes, por la discrecionalidad en la organización y administración de la investigación y por la libertad de comunicación y publicación, entre otras, podría ser remplazado por la lógica de la empresa, que se fija principalmente en las ganancias y la comercialización, las fechas límite de entrega, el secreto, los derechos de propiedad, una ventaja competitiva en el mercado, etc., y por la

⁴⁵ Véase Alexander Rippe, *Education in a Free Society: An American History*, Nueva York, Longmans, 1997.

lógica del gobierno, que pone más interés en la efectividad de los costos, la reducción presupuestal y el oportunismo político de corto plazo. Como resultado de las nuevas presiones y los drásticos cambios en la producción y distribución del conocimiento, las universidades se verán forzadas a establecer nuevas prioridades que pueden erosionar su compromiso con un mayor acceso, su confianza en el debate abierto y su voz crítica dentro de la sociedad. Una mayor dependencia de los poderes externos puede conducir a un modelo semejante al de una fábrica, donde la base es la aquiescencia y la efectividad de los costos, y en el cual los alumnos son productos y los intelectuales se vuelven empresarios. Puede conducir también a una erosión del ambiente académico, a más casos de censura y conflicto de intereses, a hacer hincapié en las disciplinas profesionalizantes y vocacionales,⁴⁶ a un menor apoyo a la investigación básica y a las disciplinas poco atractivas para el mercado y a una mayor exclusión de los grupos con menores oportunidades.

Las dos lógicas, la de las presiones provenientes del mercado y la de los controles estatales, que con frecuencia son complementarias, pueden llevar a la larga a procesos contradictorios. Por un lado, la universidad debe satisfacer las demandas de los estudiantes y de las empresas, quienes son sus consumidores y exigen recibir algo a cambio de lo que pagan, y, por el otro, debe cumplir con los indicadores de desempeño establecidos por el gobierno. Esta situación puede abrir la puerta a nuevos problemas. Por ejemplo, los estudiantes exigirán disminuir la proporción de alumnos por maestro y contar con mayor tiempo para consultar con los profesores. Cuando la universidad se ajusta a estas dos presiones, las consecuencias lógicas son el aumento en los costos por alumno y una disminución de las publicaciones de los profesores en revistas académicas, lo cual puede conducir a sanciones gubernamentales en términos de recortes de fondos. Responder a las miopes demandas del mercado podría también tener implicaciones para el desarrollo a largo plazo; las muestras de esta situación son la eliminación de cursos de baja popularidad en términos de inscripciones (pero que tal vez sean importantes en cuanto a necesidades estratégicas) y la reducción de la investigación básica, lo cual a su vez reducirá la capacidad del estado para desarrollar planes a largo plazo tanto en términos de formación profesional como en investigación y desarrollo.

En este contexto, los principales desafíos para las universidades en los años venideros son: a) cómo ofrecer una mejor rendición de cuentas al estado y responder de manera más adecuada al mercado sin subordinarse a ellos; b) cómo contribuir al desarrollo económico preservando su integridad, autonomía e intereses comunitarios; c) cómo balancear una administración eficiente y un modo democrático de gobernarse; d) cómo crecer manteniendo la calidad; e) cómo relacionar equilibradamente las actividades de investi-

⁴⁶ El término vocacional en esta acepción se refiere a la formación o capacitación en una habilidad o destreza determinada, generalmente con miras a conseguir un empleo bien remunerado poco después de terminar dicha capacitación [T].

ción, docencia y extensión; f) cómo encontrar apoyos financieros para campos disciplinarios vulnerables y poco atractivos para el mercado, y g) cómo emprender acciones importantes en ciencia y tecnología que estén guiadas por valores humanos sociales y éticos.

Durante la última década la perspectiva heterónoma ha alcanzado una innegable hegemonía. La universidad como institución se ha vuelto demasiado débil para oponerse a las fuerzas externas, y la mayor parte de los académicos se sienten incapaces de armar una defensa del modelo autónomo que obtenga credibilidad. Sin embargo, aunque las universidades parecen menos capaces que nunca de definir las formas que las distinguen de otras instituciones, de articular la manera en que los principios sobre los que operan difieren de los correspondientes a las empresas y el gobierno, y de explicar a la sociedad el porqué deben gozar de privilegios especiales, es importante recordar que nada en la historia constituye un argumento final. La profundidad y el ritmo de la reestructuración dependen de la economía política y de las tradiciones históricas de cada estado nacional, así como de cada institución en particular. En muchos países, las dimensiones prevaletentes del modelo heterónomo están siendo confrontadas por los actores sociales concretos que se oponen a dicho modelo y lo resisten, y ocasionalmente permiten el avance de proyectos alternativos. A principios de siglo, a pesar de la existencia de la libertad académica, J. McKeen Cattell fue despedido de la Universidad de Columbia debido a sus ideas progresistas, una de las cuales fue el llamado a lograr "una democracia compuesta por académicos al servicio de una sociedad democrática".⁴⁷ Hoy en día, ese llamado es tan pertinente como lo era entonces.

⁴⁷ J. McKeen Cattell, *University Control*, Nueva York, Science Press, 1913, pp. 61-62.