

# La universidad latinoamericana contemporánea: las encrucijadas de una transición

**Roberto Rodríguez Gómez**

Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad,  
profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y  
Secretario académico de la Coordinación de Humanidades de la  
Universidad Nacional Autónoma de México.

## INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de acotar un cuadro de referencia para el análisis de los procesos de integración universitaria en América Latina, tema de este libro, se ofrece un panorama de las principales transformaciones de la universidad desde los años sesenta hasta el presente. Se destacan aquellos aspectos y procesos que pueden ser definidos como pautas comunes dentro de la gran diversidad que caracteriza a los sistemas e instituciones de educación superior en la región.<sup>1</sup> Interesa en particular establecer relaciones conceptuales entre los modelos de desarrollo económico y político y las opciones de cambio educativo en los sistemas universitarios; este objetivo organiza la presentación, de manera que se revisan en sucesión las etapas de expansión, crisis y diversificación y se presenta en cada una de ellas el contexto económico y político correspondiente.

<sup>1</sup> En este artículo se usan como sinónimos los términos «universidad» y «enseñanza superior». Es obvio que designan realidades diferentes, no obstante, al emplear universidad como sinónimo de sistema de enseñanza superior (la parte por el todo), simplemente se reconoce que dicho sistema gira en torno de un núcleo duro formado por universidades.

El desarrollo económico, político, social y educativo de América Latina entre 1960 y la actualidad no ha seguido una pauta uniforme; por el contrario, en el periodo se desplegaron varias estrategias de desarrollo económico y social, así como una gama de modalidades de régimen político. Dada esta diversidad, y al tomar en cuenta la heterogeneidad física, material, cultural y social de las naciones de la zona latinoamericana,<sup>2</sup> el intento de establecer patrones de orden regional enfrenta limitaciones conceptuales y empíricas. No obstante, a lo largo del artículo se plantean algunas tendencias generales sobre el desarrollo de la región en su conjunto y se postula la hipótesis de que las mismas influyen en el perfil de condiciones y rasgos que asumen los sistemas universitarios.

De esta manera, la idea de relacionar las tendencias generales de desarrollo económico y político con las transformaciones que acaecen en las universidades, no va más allá de la intención de establecer condiciones de orden general en torno a las cuales se verifican cambios en los modelos de organización de la enseñanza superior. En otras palabras, se procura delinear el contexto general en que suceden dichos cambios, pero no explicarlos bajo el principio de causa-efecto en función de la dinámica regional.

Los elementos puestos en juego para el estudio del desarrollo educativo superior son, en este caso, el crecimiento de la matrícula escolar y los niveles alcanzados en la cobertura de la demanda social; las políticas generales de planeación y desarrollo educativo; la diferenciación cualitativa y los cambios y reformas en los campos de la organización y del curriculum. Asimismo se dedica atención a los diagnósticos y líneas de interpretación formulados para explicar la naturaleza del cambio educativo en América Latina.

2. La expresión «América Latina», como designación de la región continental comprendida entre México y Chile, fue propuesta originalmente por los ideólogos del imperialismo francés de la primera mitad del s. XIX. No obstante, en la presente centuria fue progresivamente adoptada hasta ser una noción poco controvertida y ampliamente utilizada en el discurso político y académico, así como en el lenguaje ordinario. Para los propósitos de este texto el término incluye todos los países del continente americano, con excepción de los Estados Unidos y Canadá, y la región insular del mar Caribe.

## LAS DÉCADAS DEL CRECIMIENTO (1960-1979)

### CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO

Los países de la región latinoamericana desarrollaron durante las décadas de los sesenta y setenta profundos cambios en su organización económica, al mismo tiempo que experimentaron una gama de alternativas en sus modalidades de régimen político. La transición se verificó también en el dominio de procesos sociales fundamentales, tanto en aquellos de orden estructural—entre los que cabe referir el patrón de igualdad y desigualdad de oportunidades de acceso, participación y beneficio de los recursos, bienes y servicios sociales— como en los procesos de orden político y estratégico desplegados a partir de las formas de transacción —alianza, negociación, conflicto— de los grupos sociales entre sí y entre éstos y el Estado.

En este contexto, la transformación política de mayor alcance la constituye la centralidad que asumió el Estado en la definición y manipulación de las variables de dirección económica y de control de los procesos sociales desencadenados. Las formas estatales de autoritarismo burocrático emergentes de la crisis del populismo latinoamericano de los cincuenta fueron el resultado de negociaciones y alianzas políticas entre los grupos y sectores protagonistas del proyecto de modernización.

El eje de las transformaciones socioeconómicas y políticas de la época fue el Estado desarrollista, en la medida que asumió o extendió su papel en la generación de empleos, participación en el proceso de acumulación, establecimiento de empresas públicas, provisión de servicios y apoyo al sector privado a través de subsidios, financiamientos y protección, toda vez que logró negociar pactos policlasistas entre los grupos de la burguesía nacional, las clases medias y los sectores populares.

Por otra parte, la instauración del corporativismo y el clientelismo como formas típicas de transacción con la sociedad

civil,<sup>3</sup> la marginación de los grupos sociales no incorporados a la pauta de modernización, la concentración de recursos y decisiones en la órbita gubernamental, son también rasgos comunes de los modelos de régimen del periodo.

En lo económico, la transición estuvo pautada por la generalización regional de un modelo que buscaba superar las limitaciones de los esquemas basados en la exportación de materias primas y el enfoque de sustitución de importaciones, una economía más abierta que favorecía la inversión extranjera directa y la vinculación con el capital transnacional en expansión. Este proceso, conducido y respaldado por el Estado, posibilitó una fase de crecimiento del producto inusitada en la mayor parte de los países del subcontinente. Los indicadores históricos del producto interno bruto *per capita* son elocuentes al respecto; como promedio de la región, entre 1961 y 1970 el PIB *per capita* se incrementó a un ritmo de 2.6% anual. Con la sola excepción de Haití, todos los países de América Latina y el Caribe registraron tasas positivas de crecimiento.

El decenio 1971-1980 fue todavía más dinámico en ese sentido. El crecimiento promedio del producto *per capita* fue de 3.3% anual, la mayor tasa de crecimiento regional en el mundo. Varios factores explican este fenómeno, pero en primer lugar conviene referirse a las transformaciones desarrolladas en la estructura productiva. Durante la década de los sesenta, las economías latinoamericanas de mayor extensión, Brasil, Argentina, México y Venezuela, optaron por la consolidación del sector industrial como base del modelo de desarrollo. En estos países, la estrategia de industrialización a escala y sustitutiva de importaciones se inició en el marco de la posguerra, sobre la base de una infraestructura

3. Para O'Donnell los Estados burocrático-autoritarios combinan coerción y cooptación. Originalmente distingue como modelos típicos de esta forma de Estado a los regímenes militares de Brasil y Argentina, mientras que los casos de Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela quedan clasificados como «democracias políticas»; los casos de Perú, Bolivia y Ecuador como «populismo autoritario» y el caso paraguayo como «autoritarismo tradicional». En revisiones posteriores hace notar, no obstante, el afianzamiento de la tendencia del programa de Estado burocrático-autoritario como tipo modal de régimen (O'Donnell, 1979).

industrial incipiente desarrollada desde principios de siglo y sin embargo, en el decenio de los sesenta la dinámica de industrialización se aceleró y generalizó, de modo que el crecimiento del PIB industrial superó con creces los incrementos en el resto de los sectores.<sup>4</sup>

La preferencia por la consolidación industrial fue presionada por el deterioro de los términos de intercambio en el mercado mundial así como por la transición económica del capitalismo desarrollado en la coyuntura: corporativización de las firmas, concentración oligopólica del capital, innovación tecnológica como elemento principal en el proceso de valorización del capital y la búsqueda de ventajas comparativas a través de la deslocalización de la producción. Al mismo tiempo se verificó una transformación significativa en los patrones de flujo del capital financiero; al obedecer a requerimientos similares a los de la inversión industrial, las instancias que concentraban el capital financiero apoyaron los procesos de crecimiento industrial, mediante la transferencia de dinero y crédito a los países en desarrollo.

El financiamiento del cambio estructural en América Latina siguió varias direcciones; sin embargo, como una tendencia común, los flujos financieros se orientaron en un primer momento a la inversión en proyectos de base industrial, tanto privados como estatales.<sup>5</sup> Pero muy pronto se generalizó en la región una amplia corriente de créditos en apoyo a proyectos nacionales de desarrollo y centralizada, por lo tanto, en instancias gubernamentales.

En la década de los sesenta el binomio inversión extranjera-financiamiento externo alimentó con eficacia la estrategia de

4. Entre 1960 y 1979, los indicadores respectivos manifestaron los siguientes promedios anuales de crecimiento: Brasil 8.5%, México 7.3%, Venezuela 6.4% y Argentina 4.1% (datos del BID, 1990).

5. La creciente participación del Estado en la economía, bajo la forma de inversión productiva directa en sectores rentables (petroquímica, metalurgia, bienes de consumo, etc.) configuró un nuevo cuadro político, en el cual el Estado empresario actuaba como socio de las burguesías nacionales y del capital multinacional. Dicho por Cardoso y Faletto: «...el Estado pasó a ser, en la fase de desarrollo dependiente-asociado, el elemento estratégico que funciona como una esclusa para permitir que se abran las puertas por las cuales pasa la historia del capitalismo en las economías periféricas que se industrializan» (Cardoso y Faletto, 1977, p. 376).

consolidación industrial emprendida con anterioridad por los países de mayor desarrollo en la región, así como los procesos de transición industrial en las naciones menos desarrolladas.<sup>6</sup> Como resultado las economías latinoamericanas vivieron una fase de crecimiento relativo con estabilidad, que se concretó en el mejoramiento de la planta productiva, la expansión de los servicios públicos, el fortalecimiento del mercado interno, una mayor estabilidad cambiaria, la extensión del empleo urbano, entre otros aspectos. No obstante, el modelo pronto empezó a mostrar una serie de paradojas, que se expresaron en términos de la oposición entre crecimiento y desarrollo.<sup>7</sup>

Al final de la década, la especulación financiera comenzó a sustituir a las inversiones productivas, al mismo tiempo que la adopción de los métodos y sistemas de organización del trabajo concebidos en las firmas metropolitanas, así como la importación de tecnologías y componentes, hicieron que una parte importante de las industrias y empresas nacionales dependiesen de decisiones tomadas en las metrópolis.

Por otra parte, el cambio de modelo económico originó la reestructuración de los patrones de estratificación y movilidad sociales y tuvo marcados efectos en la distribución sectorial del empleo. La región en su conjunto pasó de una proporción de la PEA urbana inferior al 40% a otra que rebasaba el 50%. Este proceso fue intenso en Brasil, México y Venezuela, aunque en realidad se manifestó como un fenómeno general en América Latina.

Las características de la transformación ocasionaron un desarrollo social y político marginante de los grupos y sectores ajenos a la pauta de modernización implantada.<sup>8</sup> Por un lado, se gestó y consolidó una clase media urbana comprometida con los valores

<sup>6</sup> Según datos de Silva Michelena, la tasa de crecimiento anual del producto industrial era en 1950-1965 de 6.3% y entre 1965 y 1973 pasa a un 8.2%. (Silva Michelena, 1988, p. 45).

<sup>7</sup> Para un balance de la discusión conceptual de la época, véase, entre otros, Chilcote, 1984, Klarén, 1986 y Bosseret, 1986.

<sup>8</sup> Véase Baño *et al.*, 1980. Los autores proponen un esquema que explica la vinculación entre el modelo de desarrollo político y las formas de régimen, y se enfatiza el papel crucial que desempeñaron los actores sociales protagonistas, en especial la nueva burguesía industrial y tecnocrática en contraposición con la antigua burguesía terrateniente y oligárquica.

de modernización preconizados tanto por los gobiernos como por los sectores empresariales nacionales; asimismo se expandió y especializó el empleo obrero y técnico, siempre en asociación con el proceso de industrialización. En oposición, la economía campesina en general y los grupos sociales vinculados a ella, sufrieron un proceso de exclusión creciente. La acelerada urbanización dio pie a la formación de un sector social de marginados urbanos constituido, en su mayor parte, por migrantes recientes que no lograban ser integrados al empleo formal urbano. Todo ello hacía evidente el carácter polarizador del modelo de desarrollo adoptado.

Además, con un ahorro incapaz de alimentar las necesidades crecientes de inversión indispensables para la reproducción del capital, y un mercado interno insuficiente para la realización de las mercancías, el camino natural era alentar las exportaciones; sin embargo, la coyuntura internacional se presentaba poco favorable para el comercio con los países desarrollados puesto que, en ese momento, las principales corrientes de intercambio de productos de base industrial estaban colocadas en el circuito EUA-Europa. En ese contexto se impulsaron algunas estrategias de integración regional a fin de activar el intercambio a nivel latinoamericano.<sup>9</sup>

Los obstáculos con que toparon las iniciativas de integración de la época tenían un fondo estructural. En efecto, en el plano

<sup>9</sup> Entre los principales intentos de la época cabe mencionar el Mercado Común Centroamericano (MCC) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El primero se derivó de una serie de acuerdos comerciales entre las naciones de la zona centroamericana desarrollados durante los cincuenta y que culminarían en el establecimiento del MCC en 1958. A pesar de su prometedor principio, las dificultades de orientar exportaciones fuera de la zona centroamericana, de irradiar excedentes hacia el conjunto de la economía, así como el endurecimiento de los esquemas de régimen político en la región, hicieron que esta alternativa entrara en crisis durante los setenta. La ALALC se creó a partir de una iniciativa de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que en 1959 propuso la creación de una zona de libre comercio en la región. En 1960 se firmó el convenio que dio origen a la Asociación con la participación de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. La actividad de la ALALC en los sesenta estuvo enfocada al planteamiento de normas de carácter multilateral para propiciar el comercio directo entre las economías de la región, así como al diseño de esquemas de intercambio. Las dificultades para concretar los acuerdos establecidos hizo que en 1969 se revisara el convenio original, acordándose posponer el convenio de formación de la zona de libre cambio. Véase Rosas, 1995, así como el artículo de la autora en esta obra.

intrarregional la estrategia de industrialización derivó una pauta de desarrollo desigual en que según los países que contaban con una infraestructura industrial básica tendieron a concentrar los flujos de inversión y financiamiento, tal que a finales de los sesenta sólo entre Brasil, Argentina y México, en orden de importancia, se concentraba más del 70% del PIB de toda América Latina. La situación inicial de privilegio de estos últimos países empezó a cambiar a medida que el endeudamiento externo hizo sentir sus efectos. Algunos de los principales síntomas del deterioro del modelo son los siguientes:

1. Inflación, devaluación y balanza de pagos deficitaria. Desde los primeros años de la década, la transferencia de fondos internacionales —resultante del exceso de liquidez en la banca internacional y de la recirculación de petrodólares—, así como la expansión de un mercado de consumidores con demandas y posibilidades propias del segmento urbano moderno, comenzaron a desatar procesos inflacionarios. La situación fue agravada por una serie de devaluaciones obligadas por la dificultad de colocar mercancías fuera de los circuitos comerciales locales y por los movimientos especulativos del capital financiero en los mercados nacionales. El incremento de la masa de dinero circulante, tanto como la dependencia tecnológica, fueron factores que propulsaron una serie de incrementos en el volumen total de importaciones. Este hecho, aunado al crecimiento de la deuda externa, comenzó a encontrar las presiones inflacionarias sobre las economías nacionales.

2. Terciarización del empleo urbano. Al menos tres factores coincidieron para provocar el fenómeno.<sup>10</sup> Por un lado, la necesidad de expandir el mercado interno como forma de movilizar la economía nacional, por otro, el crecimiento del sector público

<sup>10</sup> Alvaro Díaz hace notar que el denominado sector terciario es sumamente heterogéneo; la única característica en común es no producir bienes materiales. Por ello propone la diferenciación de los siguientes subsectores: empleo terciario espurio, que engloba los servicios informales de baja productividad, empleo público, empleo del sector financiero y empleo del sector terciario moderno (servicios al productor, las ramas de comercio moderno, y los servicios modernos necesarios para la reproducción del capital, tales como la publicidad). En las décadas de los sesenta y setenta el subsector que creció con mayor celeridad fue el del empleo público; en el periodo subsiguiente el resto de los subsectores habrán de tomar este lugar (Díaz, 1994, pp. 25-27).

como elemento aglutinador de la estrategia de desarrollo, y por último el imperativo político de responder a las demandas sociales derivadas de la urbanización. En la medida en que la transferencia de capitales tendía a concentrarse en el sector público, y en la medida en que el desarrollo industrial estaba limitado por las posibilidades de circulación de los productos en el mercado interno, el empleo orientado a los servicios cobró progresiva relevancia.<sup>11</sup> Los casos de Brasil, México, Chile, Perú y Venezuela son ilustrativos al respecto, aunque de nueva cuenta el fenómeno alcanzó una dimensión regional. En paralelo a este proceso se inició la gestación del denominado sector informal, basado en el desarrollo de un mercado comercial y de servicios sin regulación fiscal.

3. Desestimulación de la inversión productiva. La mayor rentabilidad del capital financiero en un contexto de crecimiento con inflación y devaluación comenzó a orientar la inversión hacia la especulación. Toda vez que el mercado de dinero y acciones redituaba ganancias inmediatas, los estímulos a la inversión productiva se mostraban ineficaces para atraer nuevas inversiones y para motivar la reinversión.

Las sucesivas crisis mundiales de los precios del petróleo de 1973 y 1979 ocasionaron un cambio rotundo en la economía latinoamericana. La crisis de los precios provocó un efecto paradójico en el plano macroeconómico: por un lado, aumentó en forma extraordinaria la masa de dinero disponible debido a los ingresos de los principales productores de petróleo; pero por otro lado, las economías desarrolladas sufrieron un ciclo de recesión que de inmediato intentaron paliar mediante la adopción de estrategias monetaristas, esto es, a través de la colocación intensiva de créditos en el exterior. En los países que contaban con un sector petrolero exportador —Venezuela, México, Perú, Ecuador y Bolivia—

<sup>11</sup> Víctor Tokman explica este fenómeno al señalar: «Aunque es cierto que el sector primario observa una reducción como fuente de empleo desde 1950, el sector secundario no creció en la misma proporción. Finalmente la proporción de la fuerza laboral en el sector terciario creció en todos los países, y en la mayoría de ellos más rápidamente que el sector secundario» (Tokman, 1987, p. 234).

coincidió la posibilidad de incrementar el ingreso de capital tanto por la vía de venta de petróleo como por el acceso al crédito internacional.

En las demás naciones el endeudamiento externo fue una medida adoptada en vista del atractivo de la oferta de recursos frescos. Al final de la década parecía claro que la deuda era amortizable en virtud de la diferencia entre la rentabilidad de los recursos en el mercado local y de las reducidas tasas de interés del crédito internacional.<sup>12</sup> Esta especie de bonanza no pudo ser sostenida; la estabilización del mercado petrolero y la recuperación económica en los países desarrollados marcaron los límites de la estrategia de crecimiento financiado con deuda.<sup>13</sup>

Como consecuencia directa del incremento de la demanda crediticia de parte de los países desarrollados, las tasas de interés iniciaron una espiral ascendente.<sup>14</sup> A partir de 1979 las entradas netas del crédito externo para Latinoamérica disminuyeron hasta casi extinguirse; los préstamos otorgados eran cada vez más caros y los periodos de vencimiento más reducidos.<sup>15</sup>

12. Varios factores se combinaron para producir el fenómeno de crecimiento del crédito hacia los países menos desarrollados, Nora Lustig cita los siguientes: un posible aumento del rendimiento del capital en las economías subdesarrolladas por efecto de la ampliación de la base industrial; la propensión marginal al ahorro en los países beneficiados por el alza petrolera; el incremento de los precios de materias primas en el periodo inmediato anterior, que hizo atractiva la inversión en países con estos recursos; los efectos de una estangflación en los países desarrollados a raíz de la crisis petrolera, lo que disminuyó su demanda de crédito (Lustig, 1995, pp. 67-68).

13. Luis Bresser Pereira subraya el carácter temporalmente limitado del modelo en la medida en que dependía: «1) de la transferencia de renta de los sectores primario y exportador, que eran, por naturaleza, limitados; 2) de la integración latinoamericana, que al final resultó inviable; 3) de la alianza entre la burguesía industrial, la tecnoburocracia y los trabajadores, que sólo podía sobrevivir en tanto aquella transferencia de renta pudiera realizarse» (Bresser, 1991, pp. 62-63).

14. Ello coincidió con un cambio fundamental en el manejo de la Reserva Federal Norteamericana, el cambio de política se orientó al control de la emisión de circulante, con el objetivo de prevenir la inflación; al reducirse la oferta monetaria las tasas de interés tendieron al alza. Para un análisis de este punto en particular, véase Borensztein y Calvo, 1989.

15. En el segundo quinquenio de la década, el crecimiento anual de la deuda externa latinoamericana fue de 22.5%; la proporción de las exportaciones canalizada a su servicio se duplicó; el saldo total se incrementó del 24% al 37% del producto y en su mayor proporción quedó sujeta a tasas de interés variable. Entre 1979 y 1981 la deuda externa total de América Latina alcanzó a duplicarse (datos del BID, 1990).

Al final de los setenta, aunque los indicadores macroeconómicos expresaban aún valores de crecimiento, era evidente que la productividad de la inversión había decaído en forma considerable, y que el crecimiento estaba sustentado, casi en exclusiva, en la recirculación de los recursos adquiridos por deuda.

En la configuración del cuadro de crisis económica, quizás más importante que el volumen de la deuda externa fue su utilización en las economías de la región. En las naciones exportadoras de petróleo, gran parte de los recursos captados por esta vía se orientaron a extender y mejorar la infraestructura petrolera, bajo el supuesto de que esta medida ofrecía la máxima rentabilidad, en vista del vertiginoso incremento de los precios internacionales.

En la mayoría de los casos el acceso al crédito externo sirvió para la expansión del sector público y la formación de empresas públicas en varias ramas de la economía, México, Costa Rica, Ecuador, Perú, y en menor medida Brasil son ejemplos elocuentes de la estrategia. En otros países, el endeudamiento cumplió la función de sustituir el papel del ahorro interno como motor de la inversión, los casos de Chile, Paraguay, Argentina y Uruguay ilustran el modelo.

En síntesis, el modelo desarrollista seguido en este periodo se inició con la meta de lograr el despegue económico de los países latinoamericanos, modernizar sus sociedades, y con ello afianzar las frágiles democracias de la región. Sin desestimar el peso de las variables macroeconómicas en la crisis desarrollista es preciso, sin embargo, reconocer el escenario político y social de este proceso, ya que la definición de alternativas se jugó en este terreno.

De hecho, las opciones de desarrollo económico y social asumidas desde finales de los años cincuenta y durante los sesenta repercutieron en el orden político de los países de la región. Lo anterior, aunado a la propia dinámica de la modernización, así como a la constitución de fuerzas sociales emergentes de los procesos de industrialización y urbanización, animaron la formación de escenarios de confrontación política entre los sectores

identificados con el modelo desarrollista *versus* las oligarquías tradicionales.<sup>16</sup>

La presión por la apertura del espacio político para la participación de los grupos sociales emergentes —burguesías nacionales, grupos profesionales, intelectuales, sectores medios y populares, proletariado industrial— contribuyó a la formación de nuevas hegemonías políticas en la región, que tuvieron como rasgo común el robustecimiento del papel rector del Estado.<sup>17</sup>

La década de los sesenta enmarca la puesta en práctica de diferentes modalidades de Estado benefactor<sup>18</sup> en los países latinoamericanos. El triunfo de la Revolución Cubana de 1959, la formación de gobiernos nacionalistas respaldados por el ejército (Panamá con Torrijos, Bolivia con Torres y Perú con Velasco Alvarado); la estabilidad política de las democracias tradicionales en el continente (por ejemplo México y Costa Rica); los regímenes democrático-populares de Brasil hasta el golpe de 1964, y de Uruguay, Argentina y Chile durante los sesenta, representan variantes políticas de la opción desarrollista. En este marco alcanzaron prioridad una serie de proyectos orientados a la consolidación del mercado interno, así como el desarrollo de importantes programas de empleo, salud, vivienda y educación.<sup>19</sup>

16. Diversos autores hacen notar la incorrección del uso de la categoría «oligarquía» y «crisis oligárquica» en el análisis de los fenómenos sociopolíticos latinoamericanos posteriores a la década de los años veinte (Graciarena, 1972; Kaplan, 1978). No obstante, es una denominación usual para caracterizar la pugna por la hegemonía política de parte del proyecto modernizante (Roitman, 1992).

17. Como hacen notar Rodrigo Baños y coautores, los grupos sociales impulsores de la industrialización, por no poseer bases económicas propias, vieron en el robustecimiento del Estado el agente económico en que basar su poder político (Baño *et al.*, 1980).

18. Para Desmond King el rasgo central del Welfare State está definido por la determinación de criterios no mercantiles, es decir, criterios sobre el beneficio social de ciertos bienes tales como la necesidad de estándares mínimos de salud y educación, en las decisiones estatales de producción, distribución y consumo (King, 1987). Según Sonia Draibe, esta modalidad política implicó históricamente el surgimiento de sistemas nacionales, públicos o estatales reglamentados de educación, salud, integración y sustitución de los ingresos, asistencia social y vivienda (Draibe, 1990).

19. Un rasgo central del que Kaplan llama «deviatán criollo» consiste precisamente en la articulación de las funciones económicas, políticas y sociales del Estado en un esquema coherente, de modo tal que «el Estado influye en la estructura, la orientación, el funcionamiento y las coyunturas de la economía y la sociedad. Contribuye a la formación del ahorro y la distribución de los recursos e ingresos entre distintos sectores, clases y objetivos. Financia y ejecuta la infraestructura económica y social» (Kaplan, 1978, pp. 804-805).

Como opción política, el desarrollismo latinoamericano encontró condiciones favorables en la coyuntura internacional. Cabe destacar al respecto, la culminación de los modelos de Estado benefactor en Europa y el éxito político de las formaciones social-demócratas en la misma región, así como las estrategias de respaldo político y económico de parte de las grandes potencias hacia los países del Tercer Mundo que proponían esquemas de desarrollo con democracia;<sup>20</sup> todo ello encuadrado dentro del proceso general de formación de alianzas y bloques desarrollado en el contexto de la guerra fría.

En la década de los setenta, la fisonomía política se modificó de manera radical; el periodo registró la generalización en la región —por supuesto con excepciones— del autoritarismo represivo como fórmula de gobierno. En la mayoría de los casos, la fórmula fue encabezada por las fuerzas armadas e instalada por la vía del golpe de Estado.<sup>21</sup> La discusión sobre las causas del fenómeno coincide en dar un lugar central al agotamiento del modelo desarrollista como alternativa para el progreso.

La irrupción del «nuevo autoritarismo» se explica también como respuesta político militar, como reacción a procesos previos de activación política popular que en algunos casos habían radicalizado las demandas y conductas políticas de diversos sectores y grupos sociales, en especial del movimiento obrero organizado y una parte importante de la clase media urbana.

El periodo de la historia latinoamericana que se extiende de 1960 a 1979 se caracteriza en suma por la complejidad de sus escenarios. Las opciones en economía van de la experimentación de un modelo de desarrollo moderno y el desencadenamiento de expectativas de transformación social, a una larga etapa de crisis con elevados costos sociales y con reversión de las metas de de-

20. Programas como la *Alianza para el Progreso* (ALPRO) de la administración Kennedy ejemplifican el vínculo de propósitos económicos y políticos presente en las estrategias de apoyo al desarrollo durante los sesenta.

21. La bibliografía sobre el proceso de militarización en la América Latina de los setenta es muy extensa. Una visión comprensiva del fenómeno puede verse en los textos de Zavaleta, 1976, Borón, 1977, Zemelman, 1978 y en la excelente síntesis de Rouquié, 1987.

sarrollo alcanzadas. En política la gama está marcada en un extremo por la implantación de fórmulas de régimen popular, incluso socialistas, y en el otro por la emergencia del más vertical autoritarismo de Estado, el régimen castrense.

La universidad en América Latina fue impactada por la dinámica de cambios económicos y alternativas políticas. En el próximo apartado se aborda la serie de transformaciones que la institución registró en medio de los procesos que hasta aquí se ha intentado sintetizar a modo de contexto.

#### EXPANSIÓN Y REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A partir de 1960 la casi totalidad de los sistemas e instituciones del nivel superior de enseñanza en América Latina desarrollaron procesos de crecimiento y de reforma. El periodo 1960 a 1979 se caracteriza por la coincidencia de la expansión y la reestructuración del sistema de enseñanza superior. Sin embargo, estos procesos no fueron homogéneos, pues tanto la expansión como la reforma se verificaron con intensidad variable en distintos momentos; además, el modelo desarrollado en los sesenta difiere de las modalidades implantadas en la década posterior. En cada uno de estos lapsos el fenómeno asumió características distintivas; por ello se emprenderá el análisis particular de cada etapa.

##### *a) La universidad de los sesenta. Crecimiento y consolidación*

A diferencia de los patrones de expansión de la enseñanza superior en el capitalismo avanzado, que se caracterizan por haber culminado una base de escolaridad primaria y secundaria solidificada en la primera mitad del siglo, el surgimiento en América Latina del fenómeno denominado «universidad de masas» se verificó, en términos generales, sin contar con una plataforma comparable.

En el decenio 1960-69 fueron excepción los países que consiguieron combinar el crecimiento del nivel superior con el combate

al analfabetismo y la expansión de los niveles básico y medio. En este caso se encuentran Argentina, Cuba, Uruguay, Costa Rica, Chile y algunas naciones caribeñas,<sup>22</sup> que redujeron el analfabetismo al 10% o menos, al mismo tiempo que impulsaban la educación formal en todos sus niveles. Un segundo caso, el desarrollo de la primaria y la secundaria al mismo tiempo que el crecimiento de la universidad, corresponde a México, Colombia, Perú y Venezuela.

La multiplicación de las oportunidades de acceso a la enseñanza universitaria se expresa en la magnitud del crecimiento. En la década, el sistema de enseñanza superior casi se triplicó: de menos de 600 mil estudiantes en 1960 se pasó a un millón y medio en 1970; durante este lapso la tasa de crecimiento anual se aproximó al 10%. Los países en que se registró una mayor expansión fueron República Dominicana (19.8%), Ecuador (18.3%), Costa Rica (14.7%) y Honduras (14.0%); los que tuvieron las tasas menores de crecimiento fueron Paraguay (6.1%), Argentina (5.0%) y Cuba (3.3%), aunque se debe aclarar que en Argentina y Cuba el umbral de partida era más alto en comparación. Los demás países limitan en el promedio de 10% anual ya mencionado. Sólo Haití vio decrecer el tamaño de su sistema universitario en el periodo (datos de la UDUAL, 1978).

La expansión universitaria de los sesenta se comprende en su articulación con el proyecto desarrollista y las demandas sociales que el mismo desencadenó. Por un lado el modelo económico requería de cuadros especializados para la promoción de industrias dinámicas de capital intensivo y para incrementar la productividad del trabajo; por otro, los grupos sociales emergentes de la modernización económica gestaron una fuerte presión para obtener calificaciones y certificados que les permitiesen competir por el acceso a las franjas superiores del mercado de trabajo.<sup>23</sup> La expansión se acompañó de una serie de modificaciones del sistema educativo, entre las principales cabe señalar las siguientes:

22. Específicamente, las naciones del Caribe angloparlante. Cabe hacer notar que, a partir de la década de los sesenta y durante el periodo subsiguiente, estos países comenzaron a independizarse del Reino Unido. Los procesos de independencia nacional favorecieron la implantación de políticas sociales en que la educación alcanzó una alta prioridad (Véase Rodríguez Gómez, 1993a).

23. Sobre este aspecto, véase Rama, 1982.



1. *Crecimiento sin movilidad vocacional.* La expansión se concretó sin modificar en esencia la distribución por áreas de conocimiento y por carreras. Las profesiones liberales, como medicina, abogacía y contaduría, mantuvieron supremacía entre las preferencias vocacionales. Del mismo modo, el modelo académico prototípico de la universidad como fusión de escuelas profesionales (paradigma napoleónico) mantuvo vigencia. Se conservó la jerarquía de la enseñanza profesional liberal *versus* la formación tecnológica,<sup>24</sup> sin embargo, en el área de las ingenierías se verificó una clara expansión de la matrícula así como una pauta de diferenciación interna a través de la creación de especialidades.

2. *Hipertrofia de la función docente.* Salvo contadas excepciones el crecimiento universitario se desarrolló sobre la base de expandir la función de enseñanza de la institución. Las funciones de investigación científica y difusión cultural ocuparon, en el cuadro de conjunto, un papel subordinado o marginal.

3. *Centralismo.* En la mayoría de los casos se preservó el carácter metropolitano de las universidades. Según datos del *Censo Universitario* de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) en 1970 más del 80% del estudiantado universitario de América Latina se concentraba en las capitales de los países.

4. *Privatización incipiente.* Aunque en su conjunto la expansión universitaria fue un proceso respaldado por planes de desarrollo gubernamentales, la enseñanza superior privada consolidó su presencia en el mapa de los sistemas universitarios de la región. En la matrícula universitaria latinoamericana de 1960 sólo el 16,4% correspondía a establecimientos privados, mientras que

24. G.L. de Romero, funcionario de la Universidad de Buenos Aires, señalaba en 1971: «Las universidades latinoamericanas, a pesar de su diversidad, son en algunos aspectos —administración y gobierno, estructura, apariencia general, etc.— extremadamente similares. Ellas están exclusivamente dedicadas a la formación de estudiantes para las profesiones y están organizadas sobre la base de facultades que operan independientemente (...) La universidad aparece como una federación de facultades (...) Este patrón tradicional de organización prevalece en el área a pesar de los nuevos requerimientos de la matrícula de masas, la necesidad de abrir nuevas carreras, de alentar la enseñanza de ciencias básicas y de desarrollar la investigación científica» (De Romero, 1971, p. 85).

en 1970 la proporción superaba el 30%. En los sesenta sólo Brasil y Colombia contaban con una matrícula escolar privada superior al 40% del total. El conjunto mayor de países, en una lista que incluye a Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Uruguay y varias naciones del Caribe, no tenían educación superior privada; el resto contaba con tasas de matrícula privada inferiores al 20%. Para 1970 la lista de países sin universidades privadas se había reducido en medida considerable entre algunos países: Costa Rica, Uruguay y Cuba.<sup>25</sup>

5. *Cobertura social.* La oferta de un número considerable de nuevas plazas escolares logró modificar, en algunos aspectos, la función social elitista de la universidad al convertirla en un espacio más eficiente de promoción de movilidad. En 1960 las instituciones de enseñanza superior en América Latina recibían no más del 3% de los jóvenes del grupo de edad entre 20 y 24 años; en 1970 la proporción se había más que duplicado en el plano regional, y en algunos casos el crecimiento fue dramático: Brasil pasó de una tasa de cobertura social de 1.5% en 1960 a 5.1% en 1970, Ecuador registró una variación del 2.5% al 7.5% en el mismo periodo, Costa Rica de 4.6% a 10.5%, Venezuela de 4.5% a 11%, República Dominicana de 1.3% a 6.3% y México de 2.5% a 6% (datos de UNESCO, 1987). Varios autores coinciden en señalar que la masificación de la universidad incorporó a grupos sociales que hasta ese momento habían quedado al margen de la educación superior, en especial el grueso de la clase media y una porción del proletariado urbano.<sup>26</sup> Al mismo tiempo se inició la denominada feminización de la matrícula; en el periodo la composición por género del estudiantado universitario pasó de un 25% de mujeres en 1960 a un 35% en 1970.

6. *Politización.* La ampliación de la oferta de educación superior en la región propició también que el ámbito universitario

25. Véase García Guadilla, 1988 y Levy, 1986.

26. Padua, 1981, Graciarena, 1982, Rama, 1983 y Tedesco, 1983.

se constituyese en arena para la manifestación del conflicto antiautoritario<sup>27</sup> que enfrascó a la generación de los sesenta.<sup>28</sup>

La transformación cuantitativa y cualitativa de la universidad fue posible a través de la colocación de fondos públicos en el sector de educación superior en una magnitud sin precedentes. A lo largo de la década, la proporción del gasto público destinado a la educación observó una clara tendencia de crecimiento; como promedio regional la educación pasó de consumir una proporción de 10% del gasto público en 1960, a otra de casi el 20% en los primeros años setenta (Coombs, 1985:193). En el sector educativo la enseñanza superior fue sin duda el sector privilegiado en la estrategia presupuestaria.

El financiamiento de las innovaciones universitarias se respaldó en buena medida en la afluencia de créditos internacionales orientados *ex professo* al fortalecimiento de la enseñanza superior. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado a principios de la década, inició en 1962 su política de financiamiento de la educación superior al patrocinar aquellas instituciones que se proponían el reajuste de su estructura académica al modernizar sus programas de estudio y adecuarlos a las urgencias de su país o región. La asistencia financiera otorgada por el BID se complementó con las aportaciones de los gobiernos nacionales y con la colaboración de otras agencias internacionales de financiamiento.<sup>29</sup> En el periodo,

27. Héctor Silva Michelena y Heinz Rudolf Sonntag hacen un recuento de los puntos culminantes del movimiento estudiantil en los sesenta, al citar los acontecimientos de violencia en: Caracas, 1960; Guatemala y Perú, 1960; la abolición de la autonomía de la universidad brasileña en 1964; el atropello a la universidad argentina en 1966; la sangrienta represión a los estudiantes mexicanos en 1968 (Silva Michelena y Sonntag, 1970).

28. Junto con este fenómeno, conviene recordar que en la coyuntura se verifica un importante crecimiento de la acción política radical en toda la región. Entre 1960 y 1966 los movimientos de insurrección —bajo la forma de lucha guerrillera y acción foquista— en Honduras, Nicaragua, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú, Brasil y Paraguay alcanzaron un alto grado de conflictividad. Posteriormente, a principios de los setenta, Uruguay y Argentina fueron escenario de la llamada «guerrilla urbana». En muchos de estos casos, la juventud universitaria se identificó con las consignas de la izquierda política e incluso con las posiciones de los grupos insurgentes (véase González Casanova, 1979).

29. Entre estas agencias cabe destacar, en el orden de su contribución al financiamiento de la enseñanza superior en el periodo: el Fondo Especial de las Naciones Unidas, la Fundación Ford, la Agencia Internacional para el Desarrollo y, en menor medida, el Banco Mundial.

la participación directa o indirecta del BID en el financiamiento representó más de 400 mdd.<sup>30</sup>

En este marco se desarrolló también un conjunto de esfuerzos enfocados a la planeación regional de la enseñanza superior. A principios de la década la UNESCO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la OEA, apoyada en la Alianza para el Progreso, favorecieron la realización de diagnósticos y propuestas de desarrollo sobre la base de la planeación educativa.<sup>31</sup>

Un último aspecto a destacar en esta coyuntura, es la formación de un consenso en torno a la prioridad del desarrollo del nivel de enseñanza superior, que es explicable por la confluencia de varios elementos:

En primer término, la aceptación de los postulados programáticos de las teorías de la modernización<sup>32</sup> y del capital humano<sup>33</sup> que preconizaban, cada cual, la función estratégica de un sector de cuadros especializados, como condición para el progreso técnico, y la rentabilidad económica de la inversión pública en enseñanza superior. Estas tesis habían tenido una gran influencia en la renovación educativa que se vivió en los primeros años sesenta en los países desarrollados y fueron adoptadas por los planificadores latinoamericanos.

En segundo término, los grupos sociales con mayor capacidad de presión e influencia política, esto es los sectores de la burguesía moderna, las clases medias urbanas y los intelectuales, enderezaron sus demandas en la misma dirección.

En tercer lugar, como ya se mencionó, las agencias internacionales de desarrollo adoptaron estos mismos criterios en su política de asignación de créditos para proyectos de desarrollo educativo.<sup>34</sup>

30. Una descripción de la contribución del BID al financiamiento universitario en los sesenta puede verse en Herrera, 1980.

31. Véase Mignone, 1988 y Moncada, 1982.

32. Al respecto de la teoría de la modernización, véanse los trabajos de Weiner, 1966 y de Inkeles y Holsinger, 1974.

33. La bibliografía sobre el tema es muy amplia. Las nociones clásicas de la perspectiva del capital humano pueden consultarse en las obras de Becker, 1964 y Shultz, 1961. El trabajo de Psacharopoulos, 1973 discute el problema de la contribución empírica de la educación al crecimiento económico desde la perspectiva de este enfoque.

34. Véase Solari, 1977.

b) *La universidad de los setenta.  
Crecimiento y reforma académica*

En el análisis de las transformaciones universitarias de los setenta se advierten con claridad dos etapas que marcan el rumbo de los cambios. Durante el primer lustro de la década hay continuidad de la expansión y profundización y radicalización de los cambios iniciados en los sesenta. Sin embargo, en la segunda mitad de este periodo, tanto la expansión como las reformas se ven afectadas por la irrupción del militarismo en América del Sur y Centroamérica, al grado de revertirse en los niveles y formas que habían alcanzado. Por ello es necesario desglosar el estudio del periodo en estas dos fases.

En el lapso que va de 1970 a 1974 se registró en efecto la etapa de máxima expansión, al alcanzarse una tasa de crecimiento anual superior al 15%. En el lustro casi todos los países latinoamericanos duplicaron sus matrículas escolares y ampliaron en consecuencia sus tasas de cobertura demográfica.

Algunos casos que representan la tendencia de crecimiento referida son los de México, Costa Rica, Nicaragua, Argentina, Colombia, Chile y Venezuela, que duplicaron su población universitaria. En otros casos el crecimiento fue todavía mayor, como en El Salvador, Panamá, Cuba y Brasil que triplicaron sus matrículas. El caso de Brasil es excepcional en este sentido, puesto que pasó de 400 mil estudiantes en 1970 a más de 1 millón en 1975.

En el quinquenio ocurrieron además una serie de importantes transformaciones cualitativas; cabe referir en primer término los cambios en el nivel de la organización académica de las universidades. Una de las innovaciones más significativas en este renglón está representada por la adopción en diversos contextos de la estructura departamental, en sustitución de la organización tradicional basada en escuelas y facultades.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Según el inventario de Tünnermann, ampliado por Latapi, 1978, algunos de los ejemplos más relevantes de la nueva modalidad son los siguientes. En Argentina, la Universidad Nacional del Sur en Bahía Blanca adoptó el sistema departamental entre 1971 y 1973, y fue seguida por otras siete universidades del país. En Bolivia, la Ley Universitaria

Asimismo, entre 1970 y 1974 tuvieron lugar en la mayoría de los sistemas de educación superior de la región una serie de reformas académicas que planteaban la transformación del curriculum universitario. Cabe enfatizar que en ese preciso momento coincidieron las tendencias más vigorosas de crecimiento con las innovaciones más radicales en la enseñanza.

A diferencia de los cambios implantados en la década anterior, las reformas académicas de los setenta se caracterizaron por incorporar el discurso radical heredado de los movimientos sociales de la época.<sup>36</sup> Democratización, apertura política, vinculación con los sectores populares, participación en la toma de decisiones, politización de la vida universitaria, entre otros, fueron términos clave del discurso reformista. Este giro conceptual guarda

del 2 de junio de 1972 estipuló la reorganización del sistema de facultades, al incluir en ellas a los departamentos como unidades de docencia e investigación. En Brasil, a raíz de la reforma de 1968, la Universidad de Brasilia se configuró en departamental, lo que la convirtió en el paradigma de la transformación de un importante número de universidades brasileñas. En Colombia, la Universidad de El Valle, en Cali, fue segmentada en divisiones, sistema también adoptado por la Universidad Industrial de Santander, la Universidad de Córdoba adoptó el sistema de departamentos. En Costa Rica, la reforma estatutaria de 1974 estableció un sistema de áreas, secciones y departamentos, como un complemento de la estructura tradicional por facultades. En Nicaragua, la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua estableció una Facultad Central de Ciencias y Letras para concentrar los departamentos de todas las disciplinas. En Honduras, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras hizo algo similar con la creación de un Centro de Estudios Generales. En Chile, la Universidad Católica de Valparaíso y la de Concepción adoptaron un sistema basado en escuelas, institutos y departamentos. En México varias universidades privadas optaron por la fórmula departamental, entre ellas la Autónoma de Guadalajara y la Iberoamericana. En 1973 se creó la Universidad Autónoma Metropolitana, de carácter público, con un sistema de módulos y departamentos, y en 1974 la Universidad Nacional Autónoma de México inició la operación del sistema de Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, concebidas con base en el modelo departamental. En Perú, las facultades y escuelas fueron reemplazadas por programas académicos con estructura departamental. En Venezuela la reforma de la estructura de las Universidades de Oriente y la Simón Bolívar se basó en la organización por departamentos y escuelas.

<sup>36</sup> Como hipótesis puede plantearse la concurrencia de dos grandes vertientes ideológicas que alimentaron la discusión en forma y contenido. Por un lado, como ya se mencionó, el desarrollo de una «nueva izquierda» latinoamericana dinamizada por los éxitos de la revolución cubana. Por otro lado, el discurso de los movimientos antisistémicos de los sesenta (pacifismo, derechos civiles, feminismo, antiautoritarismo...), que alcanzaron en los sesenta y setenta una impresionante difusión en todo el mundo. En las reseñas de Wini Breines, 1985 y de Ron Eyerman, 1988 se encuentra una revisión contemporánea de las características de los movimientos sociales en los años sesenta. En el texto de Todd Gitlin, 1980 se discute ampliamente el tema de la difusión de los citados movimientos gracias al desarrollo alcanzado por los *mass media*.

relación con las definiciones programáticas y los cambios políticos que se vivieron en varias naciones del continente. Los ejemplos de Argentina, Chile, México y Perú resultan ilustrativos.

En Argentina el periodo de cambio se sitúa en 1973-1976, entre los gobiernos peronistas de Cámpora e Isabel Perón y el golpe de Estado de los militares encabezado por Videla. Durante el régimen justicialista se liberalizó el acceso a la universidad, lo cual causó una verdadera explosión de la matrícula, que en sólo tres años alcanzó a duplicarse. En 1974 la *Ley 20.645* restableció la autonomía académica y de enseñanza y sancionó que el gobierno de las Universidades Nacionales se debía integrar con la siguiente composición: 60% para el estamento profesoral, 30% para el estamento estudiantil y 10% para el estamento no docente. Entre 1973 y 1976 se crearon tres nuevas Universidades Nacionales, Jujuy en 1973, del Centro de la Provincia de Buenos Aires en 1974 y de Mar del Plata en 1976. Al no autorizarse en el periodo ninguna nueva universidad privada la anterior pauta hacia la privatización tendió a revertirse.<sup>37</sup>

En Chile, entre 1967 y 1973 tuvieron lugar el régimen reformista de la Democracia Cristiana (1964-1970) y el régimen socialista de la Unidad Popular (1970-1973); en esos años la universidad vivió un intenso proceso de reforma, cuyas características principales fueron: acelerada expansión de la matrícula—entre 1970 y 1972 se duplicó número de jóvenes universitarios—, profesionalización de la enseñanza, departamentalización de la estructura organizativa, participación efectiva de los sectores profesoral y estudiantil en el régimen universitario, y fortalecimiento de los principios de autonomía y libertad de cátedra.<sup>38</sup>

En México, la política social del presidente Echeverría (1970-1976) fue orientada a la recuperación del prestigio político del poder ejecutivo, que había sido puesto en entredicho por los sucesos del 68 mexicano. Echeverría convocó a los intelectuales

a participar en diversas tareas de desarrollo social como la educación y la difusión cultural y alentó una reforma educativa.

Entre 1970 y 1972 ocupó la rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México el sociólogo Pablo González Casanova. Durante su gestión promovió una serie de cambios que incluyeron: la expansión cuantitativa de la institución, la modernización curricular, a través de la reforma de planes de estudio, la apertura de nuevas modalidades en la enseñanza media superior dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la creación de la Universidad Abierta, el impulso a la función de extensión universitaria, y la experimentación de formas alternativas de organización académica, tales como los sistemas modulares y departamentales en el interior de las facultades tradicionales. La renuncia del rector González Casanova en 1972 y el inicio de la gestión del rector Guillermo Soberón reorientaron el sentido de la reforma; no obstante, las transformaciones continuaron a través de la descentralización de la UNAM mediante la creación de las Escuelas de Estudios Profesionales en la periferia de la Ciudad de México y el apoyo al nivel de posgrado universitario. En el mismo periodo se reformó el Instituto Politécnico Nacional. En términos generales, las universidades de provincia adoptaron varias de las innovaciones diseñadas por la UNAM.<sup>39</sup>

En el Perú, el régimen de los militares encabezado por el general Velasco Alvarado impulsó una reforma universitaria que se verificó en dos etapas. La primera está señalada por la promulgación en 1969 del *Decreto 17.437*, o *Ley Orgánica de la Universidad Peruana* que definió, entre otras, las siguientes reformas: se creó el Sistema de la Universidad Peruana, concebido como una estructura formada por el conjunto de entidades universitarias y regido por un Consejo Nacional de Rectores, la autonomía universitaria se confirió al sistema, en vez de a las universidades en lo particular, y se implantó la organización departamental. Las disposiciones del citado *Decreto* posibilitaban ade-

37. Véase Bertoni y Cano, 1990.

38. Véase Brunner, 1988.

39. Véase Bartolucci y Rodríguez, 1982.

más un alto grado de control político del gobierno sobre las entidades universitarias. La segunda etapa se configuró a través de la derogación del *Decreto 17.437* y la promulgación del *Decreto 19.326* o *Ley General de Educación de 1972*. La presión del movimiento estudiantil y magisterial, ambos con una fuerte presencia aprista, en contra de la reforma de 1969 llevaron al gobierno de Alvarado al reconocimiento oficial del fracaso de la misma, a la restitución del régimen de plena autonomía universitaria (autogobierno), y a garantizar la libertad de cátedra y la representación de los diferentes sujetos universitarios en el gobierno de las instituciones: dos tercios de profesores, un tercio estudiantil y representación de los trabajadores no docentes.<sup>40</sup>

Otro rasgo típico del reformismo universitario latinoamericano de los setenta consistió en la consolidación de estructuras de planeación de carácter nacional. La planeación, que antes se había concebido como una instancia de diseño de políticas educativas de alcance regional, se orientó en esta ocasión a la atención de los problemas educativos en el ámbito nacional.<sup>41</sup> En uno y otro casos la condición de autonomía de las principales universidades nacionales, con la ostensible excepción de Brasil,<sup>42</sup> dificultó la implantación de los proyectos generados desde los órganos de planeación. No obstante, los organismos cupulares de planeación operaron, en varios casos, como instancias intermediarias del financiamiento a las instituciones de enseñanza superior y como estructuras de coordinación de las partes componentes del sistema educativo.

<sup>40</sup> Véase Bernales, 1979.

<sup>41</sup> Este cambio de la función asignada a la planeación coincide con el alejamiento durante los setenta de la opción integracionista; coincide también con el surgimiento en el período de nuevos enfoques de planeación sectorial.

<sup>42</sup> En el caso de Brasil, la reforma universitaria de 1968, plasmada en el la Ley 5540 reintegró a las universidades públicas y privadas el régimen autónomo (bajo la forma de «Corporaciones Autárquicas» y/o «Fundaciones»), al mismo tiempo puso en marcha el funcionamiento de «Consejos» (federal y estatales) encargados de la organización del conjunto de instituciones de enseñanza superior y coordinados por el Ministerio de Educación y Cultura. La simultaneidad de estas medidas, en el contexto del régimen militar, propició que la autonomía universitaria no fuese un factor de resistencia de las acciones de planificación centralizadas. Al respecto véanse los trabajos de Florestán Fernández, 1970, René Benda, 1984, y Lorea San Martín, 1986.

En la segunda mitad de los setenta el ritmo de crecimiento comenzó a perder velocidad, en particular en los países del Cono Sur. Ello se debió en parte a la incipiente adopción de estrategias socioeconómicas de corte neoliberal de los gobiernos militares, en especial en Argentina, Uruguay y Chile, que tendieron a frenar el subsidio público de la educación superior. Además, el hecho de que continuar la expansión suponía una efectiva proyección del sistema hacia los sectores sociales marginados del desarrollo social (proletarios, campesinos y los sectores no asalariados) y la descentralización de la planta física. Al cabo, entró en juego un factor político, que en los setenta un importante sector de la disidencia radical se estableció en las universidades que, por tradición, han sido lugares caracterizados por la libertad de expresión; la generalización del militarismo en el Cono Sur golpeó con especial dureza y encono a la juventud universitaria.<sup>43</sup>

Como resultado de la consolidación del militarismo, entre 1975 y 1979, Argentina, Chile y Uruguay vieron disminuir las cifras absolutas de su matrícula universitaria y Brasil apenas sostuvo la tasa de cobertura demográfica que había alcanzado en 1975; esto se debió en gran parte al crecimiento del sector privado que, para entonces, superaba la proporción de 60% del total de la matrícula. En el resto de los países latinoamericanos el crecimiento fue positivo, aunque discreto (casi 7% anual en promedio). Los casos en que se sostuvo el ritmo de crecimiento del quinquenio 1970-1974 son ejemplos aislados: Guatemala, Nicaragua y, en menor medida, Cuba y Paraguay.

Otro rasgo distintivo del período consiste en las tendencias hacia la diversificación de los sistemas de enseñanza superior, que hasta ese momento se habían fundamentado en la presencia

<sup>43</sup> Jorge Graciarena explica otro aspecto de esta dinámica al señalar: «En algunos países latinoamericanos (...) se está formando un 'proletariado' educado, que está desempleado o mal empleado y que por eso revela una tendencia hacia la radicalización ideológica bastante considerable. No es por azar que los tres países en donde ya se ha formado ese proletariado educado, que son Argentina, Chile y Uruguay, están experimentando fuertes conmociones políticas, en cuya producción estos grupos tienen una participación muy activa...» (Graciarena, 1974, p. 64). Véase también, sobre este punto, Rama, 1984.

de grandes universidades nacionales organizadas, en lo fundamental, bajo el paradigma napoleónico, es decir supremacía de las profesiones liberales frente a la enseñanza tecnológica y supremacía de la función docente sobre la investigación y la extensión.<sup>44</sup> La diversificación operó en varios órdenes del sistema.

En primer lugar, mediante el apoyo al segmento tecnológico de la enseñanza superior; en torno a esta política coincidieron dos factores, el cambio en las estrategias de financiamiento internacionales a la educación superior que, bajo un nuevo enfoque — *manpower approach*—<sup>45</sup> tendieron a dar preferencia a los proyectos de formación técnica en los niveles medio y superior del sistema.<sup>46</sup> Por otra parte, dado que la expansión tan acelerada en las matrículas universitarias del periodo inmediato anterior provocó la saturación efectiva de algunas profesiones, con secuelas de desempleo profesional, la consolidación de un segmento tecnológico ofrecía al parecer una salida a la problemática del empleo profesional.

En segundo lugar, las políticas de planeación educativa favorecieron la gestación de un ciclo medio superior terminal, en general de carácter tecnológico o comercial, que al mismo tiempo que atendía parte de la demanda social hacia la educación, en especial las demandas de los sectores populares, aliviaba la presión sobre el sistema universitario.

En tercer lugar, se apoyó la formación universitaria de posgrado, pues a medida que crecía la masa de egresados univer-

<sup>44</sup>. Al respecto señala Schwartzman: «de los tres principales modelos europeos (el francés, el inglés y el alemán), el francés fue el que se copió en América Latina, así como en muchos otros países que aspiraban a los valores de la modernización y la racionalidad. Lo que generalmente faltaba en estas adaptaciones, eran los valores del racionalismo individual y de la ciudadanía (...) que operaron como contrapeso a las limitaciones de la restauración napoleónica» (Schwartzman, 1993, p. 32).

<sup>45</sup>. Esta denominación hace referencia de una serie de metodologías empleadas para calcular la necesidad, en cantidad y calidad, de determinadas formas de calificación de la fuerza de trabajo, así como para estimar la relación oferta-demanda de puestos en el mercado de empleo. Una síntesis del enfoque puede verse en Hinchliffe, 1989.

<sup>46</sup>. Debe hacerse notar, sin embargo, que al final de la década casi el 60% del total de establecimientos de enseñanza superior en la región ofrecían estudios en diez carreras o menos y que sólo una quinta parte del total de centros contaban con más de veinte carreras (UDUAL, 1983, p. 8).

sitarios, sin la expansión concomitante del mercado de empleo profesional, comenzaron a verificarse fenómenos significativos de fuga de talentos, agravados claro está por los casos de represión política sobre las juventudes universitarias (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, y también Guatemala, El Salvador y Honduras). El crecimiento del posgrado ofrecía no sólo la posibilidad de atender las demandas generadas por la propia expansión sino la consolidación de un sistema universitario de corte moderno.<sup>47</sup>

En cuarto lugar, a lo largo de la década se verificó una tendencia de la desconcentración geográfica de las instituciones de enseñanza superior. En algunos casos, como Venezuela, Brasil y México, la desconcentración se orientó al establecimiento de centros universitarios en las capitales de las entidades provinciales; en otros, como Perú, Bolivia y Ecuador, el proceso de descentralización alcanzó sólo las ciudades más importantes fuera de la capital,<sup>48</sup> no obstante, la universidad se conservó como un fenómeno urbano.

En quinto lugar, aunque la proporción cuantitativa del segmento de enseñanza privada permaneció más o menos igual en toda la década, se desarrolló una tendencia de diferenciación del sector. A partir de la clasificación de Levy (1985) que distingue tres modalidades de enseñanza superior privada (la *católica*, la *secular de élite* y la orientada a la *absorción de la demanda*) puede establecerse la siguiente pauta. El modelo católico logró consolidarse en aquellos países en que esta modalidad educativa había sentado tradición, y también en aquellos en que la participación de la iglesia católica jugaba un papel político relevante. Cabe al respecto citar los casos de Chile, Bolivia y República Dominicana.<sup>49</sup> El modelo secular de élite, que se caracteriza por ofrecer una alternativa de educación de calidad orientada en específico a las clases altas urbanas, tendió al crecimiento y la consolidación en los casos de México y Venezuela. Por último, el modelo de

<sup>47</sup>. Véase Portantiero, 1981.

<sup>48</sup>. Véase Castrejón, 1981.

<sup>49</sup>. Véase García Guadilla, 1988.

absorción de la demanda, que se distingue por ofrecer educación superior a los estudiantes que no logran acceder a la universidad pública, o no pueden pagar la privada de élite, registró un auge en aquellos países que detuvieron la expansión del sector público, en concreto Brasil, Chile y Argentina.<sup>50</sup>

En sexto lugar, se generalizaron las modalidades de universidad abierta y universidad a distancia como opciones que ofrecían la posibilidad de continuar la expansión sin necesidad de invertir en planta física. Fueron múltiples las experiencias en esta modalidad; algunas de las más significativas corresponden a los casos de México, Costa Rica y Venezuela.<sup>51</sup>

Por último, como efecto de la recesión del crecimiento, en varias universidades públicas se reactivaron los procesos de selección de la matrícula mediante políticas de restricción de acceso (*numerus clausus*). Esta política fue más intensa en los casos de Brasil, Argentina y Chile, pero también se verificó en las universidades de Costa Rica, Perú y México, entre otras.

El proceso de diferenciación interna del sistema, tomado en su conjunto, se tradujo en el desarrollo de formas de segmentación social del aparato universitario. De hecho, con la masificación la universidad perdía efectividad como canal de movilidad social y como instancia de formación que conducía al mercado de empleo.<sup>52</sup>

<sup>50</sup>. Véase Levy, 1985.

<sup>51</sup>. En el caso de México el Sistema Universidad Abierta (SUA) de la UNAM se planteó como una alternativa a la modalidad escolarizada, aunque en esencia los estudiantes del programa recibían una educación equivalente en forma y contenido. El sistema plantea el aprovechamiento de la infraestructura de las escuelas y facultades (planta física y profesores) al brindar servicio a los estudiantes bajo la forma de tutorías (véase Moreno y Moreno, 1981). En Costa Rica se creó en 1977 la Universidad Estatal a Distancia (UNED) con carácter autónomo e independiente del resto de las instituciones de enseñanza superior del país. Desde su fundación estuvo orientada a la atención de sectores que la Universidad Nacional no captaba; al parecer dicho objetivo se cumplió en alguna medida, puesto que el perfil de edad del alumnado de la UNED superaba hacia 1980 los 25 años como promedio (Tedesco, 1983, p. 23). Similar es el caso de Venezuela que en 1977 se creó la Universidad Nacional Abierta (UNA) basada en el principio de la universidad a distancia. Con ese enfoque la UNA se propuso servir a la demanda educativa que por razones geográficas y socioeconómicas estaba imposibilitada de acudir a los centros metropolitanos (véase Alborno, 1986).

<sup>52</sup>. En la medida en que ello sucede, los mecanismos de diferenciación social tienden a trasladarse, en primer lugar, a la órbita del empleo. Pero, en segundo lugar, a los tipos de universidad en que se realizaron los estudios. Este proceso hace alusión a la denominada «segmentación social» de la universidad.

Desde el punto de vista social la expansión sentó las bases para una distribución más equitativa de las oportunidades de enseñanza superior. Para los jóvenes provenientes de las clases medias urbanas esta institución llegó a representar una posibilidad asequible. Hacia el final de la década se había casi completado la equiparación de las proporciones de hombres y mujeres que llegaban a ella. Según datos de la UNESCO, en 1980 la mayoría de los países registraron cuotas de acceso femenino superiores al 40%: Panamá (52%), Argentina (49%), Brasil (48%), República Dominicana (47%), Costa Rica (45%), Venezuela (44%), Chile (44%), Uruguay (42%) y Paraguay (41%) (UNESCO, 1987). En el Caribe anglófono la proporción superó en todos los casos la barrera del 40%.

En los últimos años del decenio el sistema universitario latinoamericano comenzó a manifestar los límites de la estrategia adoptada, algunos de los principales síntomas del agotamiento eran las severas dificultades de proseguir el ritmo de expansión característico del periodo anterior, la pérdida de prestigio de los niveles de calidad de la formación universitaria, la imposibilidad de proyectar a la mayoría de sus egresados a las posiciones del empleo profesional, las dificultades de desarrollar un balance adecuado entre enseñanza e investigación, en condiciones en que la mayoría de los cuadros académicos se empleaban en atender la demanda por formación escolar, entre otros aspectos.<sup>53</sup>

Las paradojas y contradicciones del crecimiento se habrían de expresar a lo largo de los años ochenta y perfilarían la crisis del modelo, tema del que nos ocuparemos en seguida.

<sup>53</sup>. Véase Graciarena, 1982 y Herrera, 1980.

## LOS AÑOS DE LA CRISIS (1980-1995) CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO

Como es sabido, la década de los ochenta representó para América Latina una etapa de recesión económica y de retroceso en materia de desarrollo social;<sup>54</sup> se trata de un periodo que la CEPAL calificó como «década perdida para el desarrollo». En lo político se trata de un periodo de tránsito de regímenes autoritarios a nuevos esquemas democráticos.

En los años noventa la dinámica económica se caracteriza por el enfrentamiento a las secuelas de la crisis y la búsqueda de un modelo favorable a la recuperación del desarrollo, así como por la consolidación de la alternativa democrática; en este sentido se habla de una doble transición. En esta parte del trabajo se destacarán los rasgos sobresalientes de los procesos referidos para acotar un panorama general a modo de contexto de las transformaciones que se verificaron en el campo de la enseñanza superior.

Los cambios económicos y políticos que tuvieron lugar en América Latina en el periodo se desarrollaron en el marco de una transformación global, cuyos perfiles pueden ser resumidos en las nociones de transición económica neoliberal y reacomodo de fuerzas en el plano de la política internacional. La complejidad de la coyuntura mundial es tal que obliga a simplificar un gran número de procesos y eventos en una limitada enumeración de aspectos paradigmáticos.

54. Conviene desde luego insistir en que el desarrollo económico regional de las décadas anteriores tuvo como contrapartida un modelo de distribución de los ingresos que favoreció, casi exclusivamente, a los grupos sociales vinculados a la pauta de modernización. Como señala Roberto Guimaraes, «En resumen, se podría avanzar la hipótesis de que el dinamismo económico de la región ha sido posible, históricamente, a costa de la justicia social, y muchas veces incluso a costa de la democracia. En segundo lugar, ese carácter estructural del desarrollo latinoamericano se ha visto agravado (...) por la exclusión absoluta —económica, política, social y cultural— de las inmensas mayorías nacionales» (Guimaraes, 1990, pp. 22-23).

### a) Cambios en el contexto global

En primer término cabe destacar las transformaciones en el modo de producción y en la organización del trabajo en virtud de la denominada tercera revolución industrial. La incorporación de alta tecnología en el aparato productivo, la sustitución de materiales, la generalización de la informática en el proceso productivo, así como la implantación de nuevos métodos de gestión en los niveles micro y macroeconómicos, entre otros procesos, implicaron una significativa recomposición del orden económico internacional plasmada en los planos de la división internacional del trabajo y del mercado mundial.

El aspecto más significativo de estos cambios está representado por el reacomodo de la posición jerárquica de los factores que intervienen en la valorización de las mercancías; en concreto, por la importancia creciente del factor tecnológico y de los recursos humanos de alta calificación.<sup>55</sup> La incorporación de conocimiento científico a procesos y productos —mediante tecnologías desarrolladas a través de investigación y desarrollo o por las vías de adaptación, reconversión o reingeniería— tendió a situarse en la posición de principal fuerza productiva,<sup>56</sup> al desplazar el peso de los factores tradicionales (tierra, capital y trabajo). En el marco de la competencia global, la capacidad tecnológica autónoma se constituyó en una variable de jerarquización en el orden económico mundial.<sup>57</sup> En estas condiciones, los países que fueron capaces de

55. Véase Domínguez y Warman, 1995. Los autores añaden a esta idea: «las economías de escala, a pesar de tener una importancia creciente como ventaja de costo en ciertas fases del proceso de producción se tornan insuficientes como fuente de competitividad para enfrentar la nueva competencia» (p. 22).

56. De manera creciente la producción e intercambio de tecnología ocupa un lugar destacado en los flujos del intercambio internacional. Al respecto, Rivera, 1995, hace mención de dos formas principales en que se concreta este proceso; en primer lugar, a través del comercio y transferencia de tecnología (venta de derechos y licencias de patentes) y, en segundo lugar, mediante la inversión extranjera en programas de investigación. En esta segunda modalidad, el patrón que se está imponiendo es el de la colocación de fondos para investigación y desarrollo en sedes foráneas de empresas multinacionales (p. 60).

57. En el plano de la organización del trabajo, las repercusiones del cambio tecnológico fueron igualmente significativas y complejas; dado que el nivel general de capacitación de la fuerza de trabajo, así como el volumen disponible de cuadros especializados (profesionales,



instrumentar una plataforma industrial basada en las nuevas tecnologías, en concreto Japón y los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico, alcanzaron en el curso de la década una posición preponderante en el ámbito del comercio internacional, y obligaron al conjunto de países desarrollados a replantear las bases de su organización productiva.

Un segundo orden de problemas está representado por la crisis de los modelos de Estado benefactor vigentes en el capitalismo desarrollado, así como el reemplazo de estrategias macroeconómicas de corte keynesiano por modelos basados en el enfoque neoliberal.<sup>58</sup> La política económica de Margaret Thatcher en Inglaterra y la «Reaganomics» norteamericana, iniciaron en la década la transición neoliberal, que pronto habría de generalizarse en todo el ámbito capitalista.

En forma concomitante al proceso de globalización, a partir de la década de los ochenta asumió una importancia creciente la formación de bloques económicos regionales bajo la perspectiva de la integración zonal de mercados.<sup>59</sup> La inoperatividad del GATT como instrumento efectivo para regular el intercambio internacional, así como la configuración de una nueva geoeconomía a partir de la crisis del socialismo soviético, son factores fundamentales para comprender la transición del multilateralismo clásico de la posguerra al multilateralismo por bloques que se impulsó a partir de los años ochenta.<sup>60</sup> En este contexto, hacia el final de la década cobró un fuerte impulso el desarrollo de mecanismos de integración a escala microregional, la firma de pactos bilaterales de libre comercio, y la reactivación de esquemas de cooperación económica regional.

técnicos, operarios, gerentes, cuadros medios de gestión, etcétera) son factores decisivos para la modernización y para la competitividad, la armonización de los vínculos entre el sistema de producción y el sistema educativo es una tarea estratégica.

<sup>58</sup> El trabajo de Kay, 1993, expone la interrelación entre la crisis de la teoría del desarrollo y el resurgimiento de las tesis neoclásicas en el contexto de la implantación de las políticas neoliberales.

<sup>59</sup> De hecho, el multilateralismo comercial se constituyó como estrategia de la fase expansiva del capitalismo desde la posguerra y tuvo como principal instancia normativa general el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en vigor desde 1948.

<sup>60</sup> Véase Rosas, 1995.

Sobre la base de la crisis de la deuda externa que se verificó en los primeros años de la década, aconteció un paulatino realineamiento de los países de la periferia capitalista a los dictados de política económica y financiera metropolitanos. Este proceso se concretó mediante el condicionamiento de créditos estipulado por agencias tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial —a través de los *Programas de Ajuste Estructural*— y tuvo como consecuencia la implantación de proyectos restrictivos de la inversión pública y el gasto social.

Otro aspecto relevante en la coyuntura está denotado por la crisis económica y política de varios países del Tercer Mundo que habían intentado modelos de desarrollo independiente cercanos al socialismo, y por el fracaso del militarismo latinoamericano seguido de procesos para la restauración de la democracia en las naciones de la región. En los últimos años de la década de los ochenta y en los primeros noventa, el factor de mayor peso en la coyuntura internacional se conformó por la crisis económica, seguida del desplome político, de los regímenes socialistas en la Unión Soviética y en Europa Oriental. El reacomodo del orden económico internacional, la redefinición de las bases de política exterior de las principales potencias, junto con el colapso del socialismo real, el fin de la guerra fría y el ocaso de los alineamientos formados en el esquema bipolar fueron procesos que marcaron un reacomodo de fuerzas en las principales zonas de conflicto. El periodo entre las décadas de los ochenta y los noventa registró la emergencia o reactivación de un significativo número de conflictos, en particular en Europa Central, en los que la dimensión del nacionalismo étnico constituiría la variable fundamental.

En América Latina, el balance de la década de los ochenta tiene como componentes principales: la crisis económica y social y los procesos de transición del militarismo a la democracia.

### b) Crisis de la economía latinoamericana

Como se hizo notar al principio de este artículo, el crecimiento económico en la región se había sustentado en la articulación de una serie de estrategias que configuraron un modelo de desarrollo basado en la política de industrialización enfocada al mercado interno, la exportación de energéticos, la inversión extranjera directa y el acceso al crédito externo.<sup>61</sup> Todos estos factores tendieron a la recesión durante los ochenta. El deterioro de los términos de intercambio de la exportación fue muy agudo; al ponderar las diferencias de precios de los productos se estima que el valor de las exportaciones de básicos y energéticos disminuyó a la mitad entre el principio y el final de la década (Datos en Rosenthal, 1989). El grado de industrialización promedio en la región no sólo tendió al estancamiento sino que disminuyó. Según datos de la CEPAL la producción manufacturera redujo su participación en el producto de un 25% a un 23%.

El factor que precipitó la recesión económica en América Latina fue sin duda el cambio de las condiciones bajo las cuales se había basado la estrategia expansiva. La recesión internacional de 1982 causó una serie de efectos deletéreos en la relación entre los países desarrollados y las economías dependientes. El incremento de las tasas de interés sobre la deuda externa, la drástica reducción de los precios de las exportaciones y la retracción de la inversión productiva, propiciaron la recesión económica.<sup>62</sup> Pero las variables de mayor peso en el inicio de la crisis regional gravitaron en torno de la dependencia financiera.

En el curso del decenio, aunque con mayor intensidad en los primeros años ochenta, al tiempo que disminuía la cantidad de

61. Según Pedro Paz, «entre 1976 y 1982 los países en desarrollo acumularon un déficit superior a los 400,000 mdd. Este déficit debía ser financiado, y el camino adoptado fue el crecimiento en espiral de la deuda externa» (Paz, 1987, p. 55).

62. Sergio Bitar resume la situación sobre la base de los siguientes indicadores: «Por primera vez (en 1982), América Latina se vio obligada a efectuar una transferencia neta de recursos al exterior de 18,300 mdd. Igual ocurrió en 1983, 1984 y 1985 (...) Entre 1980 y 1985 la relación de precios de intercambio decayó en un 18.5% (...) Las importaciones cayeron cerca de un 50% entre 1982 y 1984» (Bitar, 1991, pp. 22-24).

recursos crediticios proporcionados por la banca internacional se multiplicaba el pasivo de la deuda.<sup>63</sup> Muy pronto la dinámica del endeudamiento adquirió un carácter vicioso, puesto que la contratación de nuevos créditos fue destinada casi en exclusiva al cumplimiento de obligaciones vencidas. En los primeros cinco años de la década el servicio de la deuda pasó de absorber el 45% de las exportaciones al 63% (Datos en BID, 1990).

A medida que el endeudamiento cesaba en su función productiva, es decir, como motor de la inversión y complemento del ahorro interno,<sup>64</sup> los gobiernos de la región se vieron obligados a adoptar políticas de ajuste de corto plazo. Como primera reacción se intentó reactivar el flujo de liquidez por medio del endeudamiento interno, a través de la emisión de bonos del Estado y del ajuste de la normatividad fiscal; asimismo se adoptaron políticas monetaristas, tales como la devaluación y la emisión de moneda. Estas medidas alentaron una fuerte corriente inflacionaria y estimularon la fuga de capitales. A partir de 1982 se tomaron medidas más drásticas; primero Costa Rica, después México y luego Brasil y Perú se declararon en moratoria temporal de pago ante la imposibilidad de cubrir las obligaciones establecidas en el servicio de la deuda. La situación obligó a la renegociación de los términos de pago,<sup>65</sup> aunque siempre bajo el principio de trato bilateral.

63. El indicador del porcentaje de la deuda latinoamericana vinculado a tasas de interés variable pasó del 4% en 1970 al 68.3% en 1989 (Banco Mundial, 1991, p. 243).

64. Saúl Néstor Keifman hace notar que, en el curso de los años ochenta, «aunque se mejoró sustancialmente la capacidad para realizar pagos externos por parte de los deudores, los flujos netos de crédito privado no retornaron a sus niveles anteriores, al contrario, descendieron hasta volverse negativos» (Keifman, 1987, p. 82).

65. Al respecto pueden acotarse tres diferentes etapas en el tratamiento otorgado por los acreedores. La primera corresponde a los años 1983-1984 y se caracteriza por la reprogramación de pagos y préstamos para el pago de intereses; estas negociaciones se hicieron con cada país en lo individual. La segunda está marcada por la aparición del llamado Plan Baker, el cual proponía un esquema de financiamiento para la recuperación del crecimiento de las economías afectadas y un «menú de opciones» (entre los que se incluía los llamados SWAPS y otros instrumentos para la capitalización y recompra de la deuda en el mercado). La tercera se inicia en 1989 con el anuncio del Plan Brady, que involucraba a organismos multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial en el financiamiento de las operaciones destinadas al pago de deuda y asignaba preferencias a los deudores comprometidos con determinadas políticas macroeconómicas (véase CEPAL, 1990 y Lustig, 1995).

El combate a la inflación y las estrategias de reactivación de la inversión motivaron en el periodo distintos modos de ajuste, algunos ortodoxos, bajo la línea de política económica propuesta por el FMI y el Banco Mundial, como en el caso de Bolivia, Costa Rica y México, otros heterodoxos como el *Plan Austral* argentino, el *Plan García* del Perú y el *Plan Cruzado* brasileño. Sin embargo estas estrategias, aunque positivas en el corto plazo, se mostraron ineficaces en la medida que no se alcanzaba a tocar uno de los factores estructurales del desequilibrio, esto es el déficit del sector público; en consecuencia las tendencias de ajuste posteriores plantearon intervenciones más radicales en el modelo de desarrollo, todas basadas en planteamientos neoliberales de estrategia económica.

En estas condiciones, ningún país logró hacer realidad los objetivos encontrados de combate a la inflación, estímulo a la inversión y recuperación económica. Como resultado, la tendencia general fue la reversión del crecimiento del PIB. Para la región en su conjunto, el indicador respectivo presenta un valor negativo, la caída acumulada del PIB *per capita* en la región fue de -8.3% y sólo Chile logró un ritmo de crecimiento superior al 1% anual.<sup>66</sup>

La adopción de políticas económicas basadas en el paradigma neoliberal se tradujo en una redefinición general del papel del Estado en la conducción económica nacional. Como primera medida se impusieron estrategias limitativas de la inversión pública, fuera de ciertas ramas consideradas estratégicas, así como políticas de privatización total o parcial de empresas y otros sectores de actividad que permanecían en manos del Estado, junto con restricciones al crecimiento del sector público como rama de empleo. Además, los gobiernos establecieron mecanismos de control fiscal y de racionalización del gasto público con la idea de mejorar en transparencia y eficacia el ejercicio presupuestario.

<sup>66</sup> Según datos del Banco Mundial (1991) los países que evitaron la contracción del PIB *per capita* durante los ochenta fueron Barbados, Colombia, Cuba, Chile y República Dominicana, los cuales tienen en común que no dependían de sus exportaciones petroleras y, además, que fueron menos presionados por el agobio del endeudamiento externo; de cualquier forma, en todos estos casos el crecimiento fue poco significativo.

Los efectos sociales de la recesión, y de las posteriores políticas de ajuste, se manifestaron en múltiples niveles y órdenes, de los cuales se pueden destacar el empleo, los salarios y el acceso a recursos sociales.<sup>67</sup>

*Transformaciones en la estructura ocupacional.* La crisis productiva y financiera afectó con gravedad al mercado de trabajo, ya que el estancamiento del aparato productivo y el adelgazamiento del Estado provocaron una recesión de los índices de empleo asalariado.<sup>68</sup> La tendencia regional fue en primer término el incremento de las cuotas de desempleo abierto.<sup>69</sup> Por la naturaleza de la crisis el sector más afectado fue el de la producción manufacturera, aunque también el empleo burocrático sufrió una retracción significativa. Junto a este fenómeno se generalizó la presencia del empleo informal, que amalgama una serie diversificada de trabajos no asalariados en actividades comerciales y de servicios.<sup>70</sup> En Perú, Bolivia, Brasil y México, para citar sólo algunos ejemplos, tales actividades involucraron en el curso de la década una cada vez más amplia franja de la PEA.<sup>71</sup> No obstante, la informalidad consiguió aliviar la caída del empleo urbano en los sectores de industria y servicios al amortizar las tasas de desempleo abierto en las zonas urbanas.

<sup>67</sup> Entre los trabajos que estudian los impactos sociales de la crisis regional cabe citar: Nikken, 1988; Ghai y Hewitt, 1989; BID, 1990; Guimaraes, 1990 y Rodríguez Noboa, 1991.

<sup>68</sup> Como atinadamente señala Roberto Korzeniewicz, la calidad de los indicadores estadísticos sobre el empleo en América Latina es tal que imposibilitan cualquier comparación con pretensiones de exactitud. Por ejemplo, las tasas de desempleo refieren, generalmente, a las zonas urbanas, lo cual, en países con un componente de población rural importante, resulta un dato poco fidedigno de la situación nacional (Korzeniewicz, 1994, pp. 40-41).

<sup>69</sup> En este renglón sobresalen los casos de Argentina que pasó de un 2.6% a un 7.5%, Guatemala, del 2.2% al 6.4%, Panamá, del 9.7% al 20% y Paraguay, del 4.1% al 6.6%.

<sup>70</sup> En México y Brasil, la tasa de desempleo abierto disminuyó en términos relativos durante la década, no obstante, la franja de empleo informal se amplió considerablemente, lo cual quiere decir que la expulsión del sector formal se canalizó directamente a la informalidad. En Perú y Venezuela el crecimiento del sector informal alcanzó a estabilizar el nivel de desempleo, que se mantiene más o menos constante en la década. En Argentina ocurre simultáneamente el aumento del desempleo y la expansión de la informalidad (Díaz, 1994).

<sup>71</sup> El caso chileno se aparta notablemente de este patrón. Por un lado, durante la década se disminuyó la tasa de desempleo, aunque en los años 1982 y 1983 ésta alcanzó niveles sobresalientes. La aplicación de programas de emergencia para la protección del empleo, y la articulación entre las economías formal e informal, lograron que en este país se lograra revertir la tendencia continental.

*Tendencia decreciente de los salarios.* En América Latina, los salarios reales disminuyeron en la década por lo menos una cuarta parte.<sup>72</sup> En estas circunstancias se incrementó la proporción de hogares en condiciones de pobreza del 35% en 1980 a casi el 40% al final de la década;<sup>73</sup> la proporción de indigentes pasó de 19% a 21% en el mismo lapso.<sup>74</sup> Cabe hacer notar además, que el mayor incremento de los índices de pobreza se registró en las zonas urbanas.<sup>75</sup>

*Restricción del gasto público para el bienestar social.* Aunque de un modo poco equitativo, el crecimiento económico de las décadas anteriores logró mejorar los niveles generales de bienestar y la difusión de los servicios básicos, en especial en las zonas urbanas. Con motivo de la crisis se inició una tendencia recesiva en este renglón. Aunque hay pocos indicadores precisos sobre la cuestión resulta claro que el debilitamiento del Estado implicó una retracción del monto y la calidad de los servicios públicos.<sup>76</sup> Entre 1980 y 1989 la participación del sector educativo dentro del gasto gubernamental se redujo en varios de los países de la región a menos de la mitad, y la participación del sector salud decayó en un 25%.

72. En el conjunto total de salarios, se advierte también una tendencia negativa en el período. Por debajo del promedio regional están los casos de: Perú (-11.2% anual), Ecuador (-7.1% anual), México (-7.1% anual) y Brasil (-3.5% anual). En tres países hubo una tendencia positiva: Paraguay (4.0% anual), Costa Rica (2.2% anual) y Colombia (1.2% anual) (Cardoso y Helvenge, 1992).

73. En este renglón las variaciones nacionales son significativas. Según datos de Cardoso y Helvenge (1992, p. 26), los indicadores por país correspondientes a 1989 son, en orden decreciente: Honduras (65%), Perú (80%), Brasil (49%), Colombia (45%), Panamá (39%), México (34%), Venezuela (25%), Costa Rica (24%), Chile (17%) y Argentina (8%).

74. Véase Tokman, 1995.

75. En CEPAL, 1990 se comparan los niveles de pobreza en América Latina entre 1970 y 1986; en este documento se hace notar que mientras que en el ámbito rural el número de hogares en condiciones de pobreza disminuye en términos relativos, lo contrario ocurre en el área urbana.

76. Pedro Nikken hace notar que la crisis económica y su impacto negativo en las condiciones de vida, los ingresos, el empleo, etc. de la población representa un atentado contra los derechos humanos: «en esta situación, los derechos humanos son puestos en cuestión; no sólo en la medida en que los latinoamericanos pierden el derecho a vivir como ciudadanos plenos y libres, sino porque un inmenso número de personas están siendo despojadas de la posibilidad de vivir simplemente como seres humanos» (Nikken, 1988, p. 194).

### c) El ajuste estructural

La adopción de políticas económicas de corte neoliberal en respuesta a los cuadros de crisis característicos de los años ochenta conforma la coyuntura socioeconómica con que se inicia el decenio de los noventa.

Los programas de ajuste estructural (PAE), comprometidos con los principales acreedores, configuraron en la región una suerte de nuevo paradigma en materia de política económica y de modelo de desarrollo. Algunas de las medidas de dichos programas incluyen la privatización de los sectores productivos y de servicios en manos del Estado, la apertura hacia el mercado internacional, la refuncionalización del papel del Estado en la regulación y control de las variables macroeconómicas y la reducción del gasto social.

Al terminar la década de los ochenta, la adopción de las estrategias de choque impuestas por los programas de ajuste consiguió aminorar procesos tales como la hiperinflación y el estancamiento económico derivados de la crisis, así como disminuir el déficit fiscal y aún lograr una situación regional de relativa estabilización y crecimiento moderado de los indicadores macroeconómicos.<sup>77</sup> En el inicio de la década los signos de recuperación de la economía regional alentaron un mayor flujo en el renglón de inversión extranjera, no obstante, ésta se canalizó a los mercados accionarios, lo que provocó fuertes oscilaciones en la tendencia de recuperación.<sup>78</sup>

77. En la coyuntura 1991-1992 los indicadores macroeconómicos regionales eran: a) después de tres años de estancamiento, en 1991 se alcanzó un crecimiento del PIB del orden de 3%; b) el PIB global permitió, en ese mismo año, elevar el PIB *per capita* en 1%; c) En 1991, después de 10 años, la transferencia neta de recursos fue positiva; d) disminuyó el servicio de la deuda en términos absolutos y en relación con el valor de las exportaciones; e) la tasa de crecimiento de la inflación se redujo en una quinta parte de los valores de 1989 y 1990 (Arancibia *et al.*, 1993, pp. 35-36).

78. Al inicio de 1995, la devaluación de la moneda mexicana, y sus efectos en cascada en los mercados accionarios latinoamericanos (el llamado «efecto tequila»), abrieron una fase recesiva corta en las principales economías de la región.

En los años más recientes los gobiernos latinoamericanos han apostado en favor de los esquemas de integración regional como estrategia para su incorporación al mundo de la economía globalizada. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (EUA-Canadá-México), el establecimiento del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), la reactivación de instancias como el SELA, la ALADI, el Pacto Andino, CARICOM, y el Mercado Común Centroamericano representan expresiones de esta intención. No obstante los primeros avances positivos de estas iniciativas, en especial del convenio Mercosur, aún subsisten importantes obstáculos para concretar relaciones productivas derivadas de los acuerdos; algunos de ellos son de carácter económico —los problemas que se derivan del diferencial de desarrollo entre los países socios, la convertibilidad de divisas, las diferentes cuotas de inflación y la diversidad de políticas económicas con respecto a la producción y la exportación—, otras limitaciones se refieren al carácter comercial de los convenios y a la escasa o nula participación de los grupos y sectores no empresariales, todo lo cual demerita las posibilidades de una cooperación de mayor amplitud. Otro factor de contrapeso en los proyectos de integración subregional lo constituye el enfoque estadounidense de integración, planteado en la *Iniciativa de las Américas* con el objetivo de favorecer el libre comercio a nivel continental y la formación de un bloque competitivo frente a la Unión Europea y el Sudeste asiático.

En la segunda mitad de los noventa las medidas del ajuste estructural parecen haber alcanzado una cierta estabilidad, al complementarse con una mayor capitalización de la banca por medio de instrumentos tales como el manejo de fondos para el retiro, a través de la privatización de los servicios sociales que aún permanecían en el sector público: educación, vivienda, seguridad social e incluso seguridad pública, y mediante nuevos incrementos en la captación de capitales foráneos. No obstante, el riesgo de una nueva fase recesiva depende aún, en buena medida, del comportamiento de variables macroeconómicas en el orden económico

mundial, toda vez que el alcance de una autonomía tecnológica y productiva suficiente y adecuada para abastecer los mercados locales y subregionales, así como para competir en el orden global, corresponde aún al dominio de las utopías latinoamericanas.

*d) El escenario político: crisis del autoritarismo y restablecimiento de la democracia*

En la esfera de lo político la crisis revirtió contra los regímenes autoritarios que hegemonizaban el poder en el Cono Sur latinoamericano,<sup>79</sup> de suerte que las dictaduras en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile cedieron el paso a gobiernos electos por sufragio. Al mismo tiempo en la región centroamericana se impulsó una tendencia de pacificación de los conflictos nacionales.<sup>80</sup>

No obstante que, durante los ochenta, un rasgo común en el ámbito político regional estuvo marcado por el declive de los regímenes autoritarios y los intentos de restauración democrática,<sup>81</sup> los procesos correspondientes no tuvieron una misma causa directa ni siguieron similar dirección. En el Cono Sur el ocaso de la dictadura militar argentina estuvo relacionado en forma directa con la derrota que sufrieron las fuerzas armadas al confrontarse con Inglaterra en las Malvinas.<sup>82</sup> En Brasil y Uruguay, en cambio, los militares pudieron negociar su salida del gobierno a tra-

79. Según Manuel Garretón las dictaduras militares de la región (el *Estado de compromiso*) tuvieron que dejar el poder sobre todo por incapacidad de resolver la crisis económica, hecho documentado por el estancamiento económico, la dependencia externa, el desempleo, las desigualdades crecientes, la miseria, la desintegración social, etc. (Garretón, 1986.) Alan Rouquié, por su parte, insiste en agregar al «factor económico» como causa de la crisis de hegemonía de los militares, su ineficacia para constituirse como una organización política viable (Rouquié, 1987).

80. Sobre las relaciones entre economía y política en la fase de transición, véase: Bitar, 1991; Franco, 1991; Maira, 1991 y Paramo, 1991.

81. La ola democratizadora se inició con la derrota del dictador Somoza en Nicaragua en 1978 y continuó en Ecuador (1979), Perú (1980), Honduras (1982), Bolivia (1982), Argentina (1983), El Salvador (1984), Uruguay (1985), Brasil (1985), Guatemala (1986), Paraguay (1989) y Chile (1990).

82. Este hecho exacerbó los conflictos internos en la fórmula gobernante hasta el punto en que el general Galtieri tuvo que hacer una entrega incondicional del mando al radical Raúl Alfonsín.

vés de pactos con las fuerzas políticas existentes, al grado de venir en ambos casos leyes de amnistía preventiva. En Chile la dictadura de Pinochet logró desarticular mediante represión los continuos movimientos de protesta, sin embargo no pudo impedir la realización del plebiscito comprometido en 1980 a la firma de la nueva Constitución, el cual se llevó a efecto en 1988, con la consiguiente derrota de Pinochet; un año más tarde se realizaron elecciones por la presidencia. En Paraguay la muerte de Stroessner precipitó los acontecimientos al dar inicio a un lapso de transición del gobierno militar al civil.

No obstante la especificidad de estas transiciones, un común denominador se encuentra en la ineficacia que mostraron los regímenes autoritarios para articular un proyecto de desarrollo capaz de enfrentar los embates de la crisis económica regional.<sup>83</sup> A pesar de haber aplicado con rigor los programas de ajuste estipulados por las agencias internacionales fueron incapaces de concretar los pactos sociales requeridos para romper el *impasse* de la crisis. Tanto la clase empresarial como los sectores populares manifestaron oposición a los programas de ajuste a través de variadas formas de resistencia; pero lo decisivo en el desgaste de la capacidad de gobierno de estos regímenes fue la ausencia de espacios de negociación política para establecer compromisos activos entre las partes; un estado de anomia social e ingobernabilidad precedió a la crisis del autoritarismo latinoamericano.

En la reconstrucción democrática se privilegió la puesta en marcha de instancias y procedimientos para el restablecimiento del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos; un segundo momento se caracterizó por procesos de negociación entre las fuerzas militares, los partidos políticos y otros actores representantes de la sociedad civil, que condujeron al ejercicio electoral. Como culminación de esta transición, en el transcurso

<sup>83</sup> José A. Silva Michelena hace notar que si bien es cierto que la crisis contribuyó al derrumbamiento de los regímenes militares y dio vida a los esfuerzos de democratización, hay que reconocer que la crisis también incrementó los factores de desestabilización en el establecimiento de la democracia (Silva Michelena, 1988, p. 6).

de la década de los ochenta y los primeros años noventa, se celebraron elecciones para la implantación de autoridades civiles en todos los países de América Latina y el Caribe, con la sola excepción de Cuba.

La reposición del régimen democrático ha tenido como premisa obligada la configuración de legitimidad, la cual se ha basado en el diseño de ofertas y prácticas políticas en que se ha acentuado el carácter estratégico de la recuperación económica, la satisfacción de demandas sociales largo tiempo postergadas, el respeto al orden legal, y la estabilización de estructuras y espacios de participación política.

No obstante, la gran mayoría de los procesos de transición, aún al contar con la ventaja política del consenso, se han enfrentado y continúan haciéndolo, con formidables obstáculos para el logro cabal de los objetivos de recuperación económica y justicia social. La consolidación democrática en América Latina tiene hoy el desafío de enfrentar una nutrida serie de problemas de diversa índole, entre los que cabe destacar: la persistencia de la crisis económica y los problemas sociales derivados de las políticas de ajuste estructural, en especial la agudización de las desigualdades sociales; los problemas de gobernabilidad como consecuencia de las pugnas entre los poderes del Estado, el decaimiento de su capacidad para regular la economía, y el desprestigio de la clase política. Bajo estas condiciones, la coyuntura política latinoamericana es todavía un escenario propicio para la eventual reaparición de sus viejos fantasmas: el populismo y el autoritarismo de Estado.<sup>84</sup>

En suma, en la actual coyuntura latinoamericana, algunos de los principales desafíos son de índole económica, aunque la satisfacción de los retos de naturaleza política, en concreto el logro de legitimidad de los proyectos en marcha, representan una condición de posibilidad para adelantar en el objetivo de crecimiento económico con justicia social y democracia.

<sup>84</sup> Los sucesos de 1997 en Ecuador y Perú ilustran esta última afirmación.

## LA ENSEÑANZA SUPERIOR LATINOAMERICANA A PARTIR DE LOS OCHENTA

Durante la década de los ochenta las universidades latinoamericanas se vieron sujetas al accionar de fuerzas y demandas contrapuestas. Por una parte, la crisis económica y los modelos de ajuste afectaron con severidad las condiciones de financiamiento de los establecimientos públicos e impidieron, en términos generales, proseguir la pauta expansiva. Por otra parte el proceso de restauración democrática abrió espacios para la recuperación de las universidades por las comunidades académicas, al tiempo que suscitó nuevas demandas sociales hacia las mismas. En la encrucijada de una doble transición la vida universitaria recuperó terreno, se intensificó el debate académico y se experimentaron innovaciones y cambios en la organización. A continuación se referirán dos aspectos de la dinámica de cambio: la estabilización del ritmo de crecimiento y el proceso de diferenciación y segmentación social del sistema. Sobre esta base se presentarán algunas perspectivas de desarrollo discernibles en el momento actual.

### *a) Estabilización del crecimiento*

Los años ochenta fueron para la universidad latinoamericana un periodo de estabilización del ritmo de crecimiento de las décadas anteriores. Como ya vimos, entre 1960 y 1969 la tasa de crecimiento anual registró un valor aproximado al 10% y entre 1970 y 1979 superior al 15%. En los ochenta el crecimiento anual fue alrededor de 3%. En una primera aproximación el dato puede interpretarse como de sostenimiento del nivel de desarrollo alcanzado en 1980, lo cual es un dato positivo en el contexto de recesión y crisis ya descrito. No obstante, la cifra promedio soslaya las variaciones entre los países; a diferencia de los periodos anteriores en que la expansión fue una constante entre la diversidad de situaciones nacionales, durante los ochenta se desarrollaron procesos de fuerte expansión, de estancamiento y de reversión de la oferta.

Entre los casos de crecimiento vigoroso de la matrícula son destacables Argentina y Uruguay. El primero de estos países duplicó su matrícula antes de 1985, el segundo la triplicó; en ambos casos el crecimiento llevó a niveles de cobertura equiparables al promedio de los países desarrollados, es decir más de 30% del grupo en la edad escolar correspondiente. Otros ejemplos de crecimiento relativo real corresponden a Honduras y Barbados.

En la segunda situación, es decir de mantenimiento de los niveles de satisfacción de la demanda a través del crecimiento moderado, se encuentran los casos de Costa Rica, Cuba, El Salvador, Chile, México, Panamá, Perú y Venezuela; en ellos la estrategia fue hacer evolucionar la oferta educativa al ritmo del crecimiento demográfico natural del grupo de edad, es decir entre 2.5% y 4% anual como promedio.

Entre los casos de decrecimiento de la oferta es preciso distinguir dos situaciones. Por un lado los países que aunque retrocedieron en su capacidad de cobertura conservaron las cifras absolutas de la matrícula en el mismo nivel, como Bolivia, Brasil, Guatemala, Panamá y Paraguay. Por otro, los países en que se contrajo el volumen absoluto de matrícula universitaria, como Ecuador, Nicaragua y Trinidad y Tobago.

Esta diversidad es indicativa de la gama de estrategias con que los sistemas de enseñanza superior enfrentaron la crisis de financiamiento del periodo.<sup>85</sup> Si bien el fenómeno expansión-reforma fue un rasgo generalizado de la universidad latinoamericana entre 1960 y 1980, y la restricción de los recursos canalizados a la enseñanza superior en los ochenta es otra constante, los patrones de desarrollo del nivel en los ochenta tendieron a la diversificación.

<sup>85</sup> Las restricciones al financiamiento universitario guardan una estrecha relación con el tema de la autonomía. En los años setenta las limitaciones presupuestarias fueron un arma que combatió la disidencia ideológica; en esas circunstancias la única alternativa para proveer de fondos de subsistencia a profesores e investigadores pertenecientes a disciplinas «conflictivas» fue el acceso a financiamientos externos (Padua, 1995, p. 96). En los ochenta se fincó la pauta de estimular aquellos procesos concordantes con criterios de calidad, eficiencia y eficacia determinados por la planeación central.

### b) Diferenciación académica y segmentación social

Uno de los cambios más importantes de la década consistió en la diferenciación académica y la segmentación social del sistema de enseñanza superior. Dentro de ella jugó un papel decisivo el desarrollo del sector privado en la región.

Los trabajos de Levy (1985) y García Guadilla (1988) demuestran que la tendencia discernible al respecto es doble, la enseñanza superior privada se expandió y se especializó. Con respecto a lo primero se constata que si bien el crecimiento del sector no alcanzó a trastocar la proporción regional de los segmentos educativos público y privado,<sup>86</sup> el crecimiento en términos absolutos resultó significativo. Las instituciones privadas consideradas como unidades son por regla general de menor tamaño que las públicas, por lo que su crecimiento se derivó en la creación de un número considerable de establecimientos.

Aunque la tendencia de privatización es común en el subcontinente hubo importantes variaciones cuantitativas entre los países. En este aspecto son significativos los casos de Brasil, Colombia y República Dominicana, donde la proporción de enseñanza privada superó la cuota de 50% y de Chile, El Salvador y Perú, en que la proporción respectiva rebasó el 30%.

Una segunda pauta fue la especialización social o *segmentación*. Durante el periodo se consolidaron dos sectores, el de las escuelas orientadas a la captación de la demanda que dejaba de atender la universidad pública y que, por lo común, ofrecen una formación profesionalizante orientada a los sectores de empleo de mayor demanda inmediata pero con estándares académicos mínimos (el también denominado «sector terciario») y el de escuelas de élite, enfocadas a la competencia de calidad con el sector público al ofrecer un *habitat* social impermeable a la penetración de las clases medias, lo cual constituye un atractivo para el desarrollo de relaciones interpersonales útiles para el futuro profesional.

<sup>86</sup>. A nivel regional, la proporción respectiva se mantuvo en el periodo en 80% de matriculación en las públicas y 20% en las privadas.

Otro factor que diferenció al sistema universitario radica en la distribución de la matrícula por áreas de conocimiento. La universidad pública mantuvo algunas de las tendencias tradicionales en la oferta de campos profesionales, en que variaba acaso la jerarquía de las preferencias. De nueva cuenta las carreras de medicina, odontología, derecho, contaduría y algunas ingenierías concentraron la mayor parte de la demanda. Algunos otros campos comenzaron a ser atractivos, como psicología, computación, administración y comunicación. De cualquier manera, las universidades públicas continuaron como la única alternativa de formación en ciencia básica, aunque como tendencia general la matrícula tendió a disminuir en estos campos. Por su parte las instituciones privadas concentraron su oferta en las disciplinas de gestión, como administración de negocios, derecho, contaduría y en algunos campos nuevos, en particular los relacionados con la informática y la computación. Algunos reportes de experiencias nacionales esclarecen los factores que participaron en esta dinámica.

*Colombia.* En este país el desarrollo del segmento privado universitario fue quizás el rasgo más significativo en la evolución del sistema de enseñanza superior durante la década. La consolidación de este segmento dio lugar, según Fabio Velázquez, a la formación de cuatro grandes categorías institucionales. En primer lugar, las «universidades públicas de mayor tradición», caracterizadas por una elevada diversificación de su oferta de carreras, una alta proporción de profesores de tiempo completo y una infraestructura de investigación más o menos desarrollada». En segundo lugar, las «universidades públicas marginales», poco diversificadas, sin posgrado e infradotadas de recursos. En tercer lugar, «las universidades privadas de élite», con una oferta curricular más o menos diversificada y con un plantel físico y docente apropiado. En cuarto lugar, las instituciones privadas con una dotación mínima de recursos y una oferta curricular exigua.

El mismo autor destaca la tendencia hacia la *privatización* del segmento público, «no tanto en el sentido en que ésta última haya caído en manos del sector privado, sino más bien en cuanto



ha tenido que operar con la lógica de supervivencia propia de la universidad privada, es decir, la autofinanciación».<sup>87</sup>

*Chile.* La evolución del sistema de universidades en Chile en el curso de los ochenta estuvo orientada por dos grandes tendencias. En primer lugar, la liberalización del servicio educativo, en consonancia con el modelo de régimen económico adoptado en el periodo; en segundo, la implantación de métodos sistémicos de planeación abocados a la finalidad de inducir un ordenamiento en la proliferación de instituciones.

José Joaquín Brunner en su evaluación del caso chileno pone de relieve la *diferenciación horizontal* del sistema sobre la base de una estrategia de racionalización y ordenamiento de la estructura. Señala al respecto: «junto a las 8 universidades antiguas han surgido otras 15, de las cuales 12 tienen carácter público, al nacer de la fusión o reorganización de las sedes regionales o Facultades de las Universidades de Chile y Técnica del Estado y las 3 restantes de carácter de privadas, las que han quedado sujetas a la obligación a autofinanciarse en el mercado».<sup>88</sup>

Una característica esencial de la reorganización del sistema chileno consistió en la disminución del financiamiento aportado por el Estado y las consiguientes medidas alternativas de las universidades públicas: vinculación con el empresariado y la industria y cobro de cuotas de matrícula.<sup>89</sup> Esta es otra modalidad de la tendencia hacia la privatización apuntada más arriba.

*Argentina.* La transformación de la universidad argentina al término del régimen castrense asumió modalidades distintas en función de los esquemas de política educativa de los gobiernos radical y peronista. Durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) la universidad atravesó por una fase que Balán califica como la etapa de la «restauración reformista».<sup>90</sup> Al asumir el poder el presidente Alfonsín decretó la intervención de las universidades con

87. Velázquez, 1988, p. 94.

88. Brunner, 1988, p. 79.

89. Este punto se desarrolla en Esquivel, 1995.

90. Balán, 1993, p. 139.

el objetivo de «normalizar» la vida institucional; este proceso, que se verificó en los primeros dos años del régimen, consistió en plantear reformas que representaban un retorno al modelo de universidad anterior al golpe militar. Los principales objetivos de la reforma de Alfonsín fueron el restablecimiento de la autonomía universitaria, el acceso irrestricto y la gratuidad de la enseñanza superior. En el plano político la reforma planteaba la recuperación y la participación colegiada en el nivel de toma de decisiones del gobierno universitario.

En la práctica, al no haberse dispuesto instrumentos de planificación central, la política de acceso irrestricto «dejó librada a cada institución a la incertidumbre, ya que podría verse inundada de estudiantes de un momento a otro. De hecho la mayoría de las universidades nacionales adoptó alguna medida para canalizar el flujo masivo de postulantes».<sup>91</sup> Las reformas establecidas por el gobierno radical se vieron frenadas por la crisis fiscal y por el fenómeno de hiperinflación que caracterizaron los últimos años ochenta y obligaron a Alfonsín a entregar antes de término la presidencia al candidato Menem.

La estrategia de financiamiento a la educación superior establecida por el régimen peronista propuso un esquema de participación mixta, a través de la combinación de subsidios vía presupuesto federal y la aportación de los particulares. En medio de un clima de intenso debate, algunas de las medidas que lograron plasmarse en hechos fueron, entre las más significativas, el arancelamiento de los estudios de grado<sup>92</sup> y la flexibilización de las condiciones para la implantación de establecimientos privados de enseñanza superior.

*Uruguay.* Rodolfo Lemez resume las transformaciones de la universidad uruguaya en los ochenta al aludir a los siguientes fenómenos: «hipercrecimiento, diferenciación creciente, sobre feminización, envejecimiento de la matrícula, alargamiento de

91. *Idem*, p. 141.

92. En el caso de los estudios profesionales (pregrado), hasta 1992 sólo la Universidad de Córdoba había conseguido la implantación de cuotas a los estudiantes.

los ciclos, incremento en las desigualdades regionales en el reclutamiento y permanencia, aumento de la múltiple inscripción y cursado simultáneo, incremento en la cantidad de estudiantes que trabajan y en la intensidad de esos trabajos». Desde la perspectiva del autor la reciente «sobremasificación» de la matrícula en el sistema de enseñanza superior uruguayo está en la base del resto de los procesos citados. La diferenciación cualitativa de la oferta escolar representó en ese contexto el fenómeno más significativo: entre 1974 y 1988, el crecimiento de las instituciones denominadas «escuelas universitarias» —que en su mayoría ofrecían carreras cortas— superó en cinco veces el crecimiento de los establecimientos bajo el régimen universitario tradicional.<sup>93</sup>

*Costa Rica.* En este país las tendencias destacables en los ochenta fueron el decaimiento de la tasa de crecimiento matricular, la recomposición de la participación de las instituciones públicas en la oferta total de enseñanza superior y el desarrollo del segmento privado.

Según un estudio de Jorge Rovira sobre el sistema de enseñanza superior costarricense,<sup>94</sup> entre 1980 y 1989 la matrícula total pasó de 50,812 estudiantes a 69,202 con una tasa anual de crecimiento equivalente al crecimiento demográfico. En segundo lugar, se advierte un fenómeno de recomposición de la participación del sector de universidades públicas en la oferta educativa. La principal institución de enseñanza superior en el país, la Universidad de Costa Rica, disminuyó su presencia en el conjunto de la oferta educativa (de casi un 60% en 1980 a un 43% en 1988). Las otras dos instituciones públicas escolarizadas (la Universidad Nacional Autónoma creada en 1973 y el Instituto Tecnológico de Costa Rica creado en 1971) incrementaron muy poco sus matrículas. La única institución pública que tuvo un desarrollo cuantitativo importante fue la Universidad Estatal a Distancia que en la última década alcanzó a duplicar la inscripción.

<sup>93</sup> Lemez, 1990, pp. 8-9 y 12.

<sup>94</sup> Rovira, 1992.

En el caso costarricense es notable un desarrollo sin precedentes de las universidades privadas; a lo largo de la década se fundaron varias instituciones privadas (Universidad Internacional de las Américas, Universidad Adventista de Centro América, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología y Universidad Panamericana). El desarrollo del sector privado se completó con la incorporación de instituciones de enseñanza superior de origen extranjero (National University, Universidad Interamericana de Puerto Rico y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas). En tal virtud, la proporción de participación del sector privado en la matrícula total pasó de un 5.8% en 1970 a un 16.7% en 1989.

*Brasil.* En el caso de Brasil, la diferenciación cualitativa del sistema de enseñanza superior tomó una dirección distinta. El fenómeno de masificación universitaria que comparte con el resto de los países latinoamericanos, se debió desde un principio al crecimiento del segmento privado, de modo que el proceso de elitización académica se ha localizado casi por completo en el segmento público a través de dos medios fundamentales: la política de restricción del acceso de los programas de las universidades públicas y el fortalecimiento de la educación de posgrado.

De acuerdo a los datos de Schwartzman, la educación superior brasileña contaba al final de los ochenta con casi 1.5 millones de estudiantes (13% del grupo de edad), distribuidos en 83 universidades, 720 «escuelas independientes» y 67 «federaciones». Además de que la mayor parte de la matrícula se concentra en universidades privadas (60% de la inscripción total), más de la mitad de la misma se halla en «instituciones no universitarias».<sup>95</sup>

Con el objetivo de preservar la competitividad de la universidad pública, el régimen universitario optó por limitar el ingreso estudiantil a través de filtros académicos y rigurosos procedimientos de selección. El sector privado se dedicó entonces a atender la demanda no incorporada a la universidad pública mediante una

<sup>95</sup> Schwartzman, 1992, p. 2.

oferta diferenciada en calidades y modalidades. La clave de esta estrategia puede encontrarse en la legitimidad social concedida a la preservación de los niveles de calidad en la enseñanza superior pública brasileña aún a costa de sufrir los procesos de selección académicos.

La expansión del sistema universitario del Brasil, ocurrida entre 1968 y 1990, reservó para las instituciones públicas el papel de preparación de las élites profesionales en los planos local y regional; es el caso de las universidades federales que operan en todas las capitales de los estados de la federación y de las universidades estatales en São Paulo. Durante las administraciones de Sarney y de Collor se hicieron algunos intentos por consolidar universidades de élite con un nivel de excelencia académica, a fin de nutrir las élites profesionales y políticas nacionales; ejemplo de ello es el fortalecimiento de la Universidad de Campinas en São Paulo, que selecciona sus estudiantes entre los mejores candidatos del país, y la creación de la Escuela Nacional de Administración en Brasilia.

*México.* En el caso mexicano, los cambios de mayor importancia pueden ser situados en dos distintos planos; en primer lugar, el que corresponde a las dimensiones y distribuciones de la oferta de enseñanza superior, y en segundo los cambios que se verificaron en el sistema a partir de orientaciones de política pública y planeación.

A lo largo de la década, en especial desde 1982, el ritmo de crecimiento de la matrícula fue aminorado,<sup>96</sup> lo que se debió a una retracción significativa del gasto público en el sector.<sup>97</sup> No obstante, el sistema en su conjunto fue redimensionado a través del estímulo a la enseñanza tecnológica y mediante una política

<sup>96</sup>. En los trabajos de Padua, 1994 y Rodríguez Gómez, 1994 y 1995 se encuentran análisis sobre la evolución cuantitativa de la matrícula superior en la década de los ochenta.

<sup>97</sup>. En el trabajo de Teresa Bracho, 1995 se indica que el gasto unitario del gobierno en educación superior, medido en pesos constantes de 1980, descendió en más de un 60% en la década. En este texto se hace notar asimismo que entre las familias con hijos universitarios, la proporción del ingreso familiar dedicado al gasto en educación superior descendió en casi un 40% sólo en el período 1984-1989.

de descentralización favorable a las entidades del interior del país que adolecían rezago. Por otra parte, la distribución de la demanda por áreas y carreras se modificó en el sentido de una mayor concentración de matrícula en aquellas especialidades asociadas al sector de los servicios y vinculadas al empleo asalariado, en desmedro de las profesiones liberales y las disciplinas científicas.

En los ochenta ninguna universidad pública fue creada, en cambio el número de unidades de enseñanza tecnológica superior se incrementó en forma considerable, ya que se añadieron 29 unidades en la década. Al cubrir la demanda insatisfecha por la enseñanza pública, el sector privado asumió un significativo dinamismo;<sup>98</sup> su tasa anual de crecimiento matricular fue más del doble que la del sector público, además de que adquirió presencia en el cuadro de conjunto el segmento de instituciones que desempeñan la función de enseñanza profesional en su mínima expresión.

En el ámbito de la planeación del sistema la característica de mayor relevancia la constituyó el tránsito de un modelo basado en la programación de actividades, a otro en el que se jerarquiza la evaluación de resultados y productividades. Este pasaje fue paulatino y recorrió etapas intermedias en que la evaluación formaba parte de un esquema de diagnóstico, programación y evaluación.<sup>99</sup> Al dar inicio la siguiente década, la evaluación se consolidó como instrumento por excelencia para orientar el quehacer académico, para la obtención de financiamientos y para organizar las políticas de estímulo a la productividad individual.<sup>100</sup>

<sup>98</sup>. El dinamismo de la enseñanza superior privada en el período no sólo fue cuantitativo. Según registra Casillas, 1995, la principal innovación de estas instituciones en el período consistió en el desarrollo de un esquema de crecimiento por redes, lo cual hizo necesario el ejercicio de planeación del desarrollo curricular, de la expansión regional, y de adaptación de modalidades y tecnologías para la intercomunicación entre unidades distantes.

<sup>99</sup>. Por ejemplo, en el *Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior* (PROIDES) dado a conocer en 1986, se incluye la idea de integrar formas de evaluación a los ejercicios de planeación y diagnóstico. Entre ese año y el final de la década la idea va cobrando fuerza; a mediados de 1990 la Asociación de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior aprobó una resolución indicativa para que cada una de las entidades públicas de enseñanza superior llevara a cabo ejercicios de autoevaluación (Varela, 1995).

<sup>100</sup>. Véase Didriksson, 1995.

c) *La universidad en los noventa.*  
*Encrucijadas de una transición*

Al inicio de la década de los noventa las universidades de la región se encontraron frente a un auténtico dilema; por una parte, la necesidad de brindar respuesta a objetivos de desarrollo económico y social, para los cuales, de nueva cuenta, la universidad aparecía como una pieza clave y, por otra, la necesidad de actuar en un contexto de fuertes restricciones de orden financiero. En torno a esta situación podemos situar el proceso de transformación en que ha estado inmersa la universidad latinoamericana en estos últimos años.

Al promediar la década, el perfil que presentan los sistemas de enseñanza superior en la región se caracteriza por una clara diferenciación entre clases de instituciones, así como una marcada pauta de especialización tanto funcional como social. En vez de sistemas homogéneos, lo que aparece es una constelación de modalidades encargadas de la formación profesional.

Las tendencias predominantes —estabilización del crecimiento y diferenciación institucional— han estado acompañadas de una serie de cambios en el plano organizacional. Por un lado, la competencia entre la diversidad de instituciones, tanto para acceder a fondos y subsidios, como para recoger a los estudiantes en mejores condiciones —tanto académicas como financieras— ha comenzado a modificar la imagen de una demanda educativa como mercado cautivo, substituyéndola por la de estudiantes consumidores en condiciones de optar entre alternativas, por supuesto con la limitación de poder sufragar los gastos de la elección correspondiente. Por otro lado, la propia cultura burocrática de los actuales regímenes políticos ha puesto el acento en la importancia de alimentar la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas. Uno y otro factores han tendido a modificar las formas tradicionales de planeación y gestión académica, de suerte tal que se registran cambios significativos en estos ámbitos, que se significan por el paso de fórmulas de planeación basadas en la programa-

ción, a estrategias fundadas en la evaluación de resultados y productividades.

En el marco de la discusión sobre las innovaciones deseables en la institución es notable un cierto consenso en torno a los problemas fundamentales —cobertura, calidad, pertinencia y relevancia de la formación universitaria.<sup>101</sup> También se advierte un nivel de coincidencia sobre la necesidad de impulsar reformas para superar la situación de crisis, y se reconoce el papel clave que asume la enseñanza superior en pro del objetivo de contar con la capacidad tecnológica autónoma indispensable para concurrir en el mercado global. Sin embargo, divergencias y desacuerdos fundamentales se localizan en el nivel correspondiente a las modalidades de reforma propuestas y en torno a las medidas que se consideran adecuadas para impulsar transformaciones.<sup>102</sup>

Para finalizar esta presentación, se abordarán algunos de los retos que desde la perspectiva del debate contemporáneo se juzgan de impostergradable respuesta para acceder al siglo XXI con una universidad fortalecida y en desarrollo.

*Cobertura y calidad.* La dinámica de cambio universitario de las últimas décadas configuró en la región una diversidad de combinaciones entre nivel de cobertura social y calidad académica: sistemas de alta cobertura y alta calidad académica (vgr. Argentina), sistemas de cobertura precaria pero calidad académica satisfactoria (vgr. Brasil), sistemas con elevados niveles de cobertura pero con calidades cuestionables (vgr. Ecuador), sistemas con niveles de cobertura y calidad precarios (vgr. Honduras). Si en algún momento el discurso de política educativa

101. En los más recientes documentos sobre política educativa de la UNESCO se reconoce la centralidad de estos problemas en la perspectiva de proponer medidas para el desarrollo de la enseñanza superior (UNESCO, 1995).

102. Uno de los temas de mayor controversia en el debate actual se cuestiona sobre las posibilidades de impulsar transformaciones radicales en la enseñanza superior, o bien de sumar medidas específicas de alcance delimitado. Al respecto, Tedesco, 1993, señala que en la actualidad existen claras evidencias de que la construcción de consensos a nivel nacional y regional es posible, por lo tanto enfatiza el nivel de las transformaciones a gran escala; Schwartzman, 1996, en cambio, recomienda la adopción de medidas de innovación que atiendan la serie de problemas concretos que padece la enseñanza superior, al considerar que las probabilidades de acuerdos generales en este campo son más bien escasas.

tendió a situar como alternativas las metas de cobertura social y calidad universitaria, hoy resulta evidente que uno y otro objetivos —mejorar los niveles de cobertura social de la enseñanza superior y mejorar la calidad de las funciones universitarias— son irrenunciables y deben buscarse en forma simultánea para consolidar un sistema de universidades que compita con los estándares que, en uno y otro aspectos, exhiben los países del mundo desarrollado y de las naciones de reciente industrialización.

*Igualdad y equidad.* El objetivo de igualdad se refiere a la capacidad del sistema de enseñanza superior para ofrecer oportunidades de educación superior a todas las personas que poseen condiciones académicas suficientes, sin menoscabo de su origen social, condición de género o edad, o cualquier otra característica social o cultural. La igualdad de oportunidades exige un balance continuo entre los volúmenes de oferta y demanda del sistema, lo cual es complejo en virtud de que este balance se ve presionado por fuerzas y dinámicas que son externas a la institución universitaria: la dinámica demográfica, las políticas educativas prevalecientes en los subsistemas de educación básica y media, y por el mercado de trabajo. Pero el tema de la igualdad formal de oportunidades no agota la problemática de las relaciones entre las desigualdades sociales y la enseñanza superior; en íntima conexión se encuentra la problemática de educación equitativa desde el punto de vista social, es decir el conjunto de disposiciones normativas cuyo propósito es asegurar un mínimo de calidad entre la diversidad de establecimientos encargados de la formación universitaria. En función de este objetivo se trata de evitar que la liberalización de las posibilidades de impartir enseñanza superior (proceso que en términos generales ha compensado las dificultades de expansión universitaria) alimente las formas de segmentación social presentes en un sistema diferenciado en términos institucionales.

*Diversidad institucional.* En efecto, la diversificación institucional en curso, derivada tanto de procesos de privatización del servicio educativo como de procesos de especialización funcional dentro del sistema, ha representado una válvula de escape a las restricciones

financieras del subsidio de la universidad pública, y también una respuesta a la multiplicidad de demandas sociales y económicas que se depositan en la enseñanza superior; sin embargo en repetidas ocasiones se ha prohiado un segmento institucional que cumple con funciones de docencia superior en un nivel cualitativo insatisfactorio. En este sentido se requiere instaurar o fortalecer instancias y procedimientos de acreditación que autoricen este tipo de instituciones, que evalúen con periodicidad su funcionamiento, y sancionen la expedición de certificados y títulos. El tema de la acreditación y de los agentes legítimos para llevarla a cabo (instancias gubernamentales, corporaciones universitarias y organismos no gubernamentales tales como los colegios profesionales y las organizaciones de ex alumnos) representa un tema de discusión relevante.

*Integración.* Uno de los retos principales de los sistemas universitarios consiste en la necesidad de lograr mayores niveles de integración entre: a) el conjunto de instituciones que conforma en cada caso el sistema de enseñanza superior, esto es, integración intrasistémica; b) el sistema de enseñanza superior, el resto de la estructura educativa nacional y el aparato de investigación científica y tecnológica, es decir, integración intersistémica; c) integración de carácter internacional a través de convenios con instituciones universitarias en otros países en el marco de acuerdos de integración regional. Tanto en el nivel microsocioal, que corresponde a las prácticas de interacción entre individuos y grupos, como en el plano macrosocioal, que involucra el conjunto de relaciones entre organizaciones, el tema de la integración es fundamental habida cuenta de los cambios en las modalidades de organización del trabajo académico, que se orientan hacia nuevas formas comunitarias en las que la globalización del conocimiento marca una ruta que es, al mismo tiempo, inevitable y potenciadora de las capacidades actuales.

*Financiamiento.* El acceso a mejores niveles de calidad en las universidades y la expansión de la capacidad de atención a la demanda, tienen como condición de posibilidad la ampliación de la base financiera. El tema es problemático si se considera el contexto de recesión económica por el que atraviesan los países de la

región en la actualidad. No obstante, resulta indispensable idear y experimentar alternativas sobre la base de esquemas de vinculación con las empresas privadas y el sector público, de la recuperación de costos de matrícula con base en programas de becas-crédito y otras opciones, y la concurrencia en el mercado a través de servicios universitarios tales como clínicas y hospitales, asesorías y consultorías, gestión informática, diseños tecnológicos y patentes, entre otros.

*Evaluación e innovación.* La evaluación de rendimientos y productividad se ha implantado en las universidades como componente esencial en el proceso de gestión académica. El ejercicio de evaluación se ha vinculado a tareas rutinarias de supervisión y control, a procedimientos de estímulo selectivo, y en algunos casos a funciones de rendición de cuentas (*accountability*) sobre presupuesto y gasto. Sin embargo, la evaluación cobra un nuevo sentido en el momento en que promueve y orienta las innovaciones necesarias para adelantar en los objetivos de actualización y mejoría del sistema y sus componentes. En ese sentido es preciso establecer nexos de estructura y función entre las tareas de evaluación e innovación universitaria.

*Gobernabilidad.* Al entender por gobernabilidad universitaria<sup>103</sup> el conjunto de relaciones políticas «internas» (entre autoridades y actores de la vida académica) y «externas» (entre la universidad y las instancias, grupos y sectores de la sociedad civil y el sector público), se advierte que la larga preeminencia del eje universidad-Estado en la definición de tales relaciones, comienza a dejar de marcar la pauta en la definición de las prioridades y estrategias que impulsan el cambio. En su lugar se asiste a la conformación de un tejido mucho más complejo de relaciones, en el que participan tanto los actores tradicionales de la dinámica política universitaria, como una larga serie de actores emergentes (partidos y grupos políticos, organizaciones no gubernamentales, empresarios, asociaciones profesionales, organizaciones eclesíásticas,

<sup>103</sup>. En este tema es fundamental el artículo de Oriando Albornoz, 1996.

movimientos sociales). La capacidad de la universidad para articular vínculos estables y productivos que den respuesta a las nuevas demandas y responsabilidades de la sociedad del presente constituye un factor de la mayor importancia en la dinámica de transformación de esta institución. La fórmula en apariencia paradójica de más autonomía y mayor vinculación,<sup>104</sup> obliga a las universidades a diseñar nuevos instrumentos para satisfacer las demandas de la sociedad y el Estado de fin de siglo.

<sup>104</sup>. Véase a este respecto el documento de CEPAL, 1992.