Globethics Repository



Universidad, sociedad y Estado en los 90 [University, society and state in the 90]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Brunner, José Joaquín
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 21:58:23
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220786

Nueva Sociedad Nro.107 Mayo- Junio 1990, pp. 70-76

Universidad, sociedad y Estado en los 90

Brunner, José Joaquín

José Joaquín Brunner: Cientista social chileno. Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Santiago, cuya dirección ejerció entre 1980 y 1988. Es miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y ha sido nombrado presidente de la Comisión de Estudio de la Educación Superior por el gobierno de su país.

La crisis actual de la educación superior en América Latina hace imperativo abandonar los viejos modelos benevolentes o interventores y el más reciente modelo de desregulación orientado hacia la formación de un mercado de la educación superior, para entrar en la fase de lo que ha venido llamándose el Estado evaluativo. Esto es, un Estado que parte por reconocer la autonomía y diversidad de las instituciones de enseñanza superior y el carácter de bien público de los servicios que ellas ofrecen, y que por tanto contribuye a su financiamiento, pero que a la vez se hace cargo - por medios diversos - de promover la evaluación y autoevaluación de las acciones y los resultados obtenidos por las universidades y de orientarlas «desde la distancia», velando por los intereses de toda la sociedad. La agenda para los 90 vendría a constituir así un notable cambio de perspectiva respecto a la crisis de nuestros sistemas nacionales de educación superior y del desempeño del sector académico en su conjunto.

La crisis de los sistemas nacionales de educación superior en América Latina es reconocible en varios niveles.

Donde resulta más visible, y es por eso más sentida, es en el nivel de los propios establecimientos, especialmente en el caso de varias de las mayores universidades públicas de la región. Es casi seguro que allí se encuentra la expresión más dramática de la crisis. Universidades sobrepobladas e infradotadas; en la práctica, ingobernables. Con escaso prestigio ante la opinión pública. Que reciben por lo mismo

exiguo apoyo de sus gobiernos nacionales. Con profesores mal pagados y muchas veces desmoralizados. Con estudiantes descontentos y expuestos a un futuro laboral incierto.

La crisis se manifiesta también al interior de las universidades y demás instituciones de educación superior, en el tejido interno de estas organizaciones. Allí se muestra menos, pero es tal vez más corrosiva, pues afecta al núcleo vital de estos organismos. En muchos de ellos la calidad de la vida intelectual que desarrollan se ha venido al suelo o no ha logrado despegar nunca. Los académicos producen escasamente o lo hacen de maneras poco relevantes para la sociedad; los cursos que se imparten son obsoletos y aburridos; la vida en la Facultad es muchas veces sólo un remedo del trabajo que se supone debe realizar un equipo intelectual. En breve, hay numerosas instituciones de educación superior donde la crisis es, primero que todo, una crisis de autoridad intelectual de la propia institución universitaria.

Por fin, la crisis alcanza al nivel superior o más agregado del sistema y se expresa allí como ingobernabilidad, perdida de legitimidad e, incluso, de sentido de las instituciones de enseñanza superior, afectando las relaciones entre el sistema de educación superior (SES), la sociedad y el Estado.

Modelos de relaciones

Tradicionalmente, en América Latina el Estado ha tendido a mantener una relación que puede llamarse perversa con las instituciones de educación superior. O bien las apoyaba incondicionalmente, financiándolas sin ocuparse mayormente de las relaciones de costo/beneficio, o bien, en el otro extremo, las sometía a intervención política cancelándoles su autonomía. En un caso el Estado actuaba meramente como financista benevolente, incluso en períodos de alta inflación; en el otro, como un policía que intentaba disciplinar a las universidades sujetándolas a estrecha vigilancia.

La primera tendencia, la del Estado benevolente, ha encarnado el modelo ideal de relación con la enseñanza superior en períodos democráticos. La otra, la del Estado policial, ha sido la práctica usual de relacionamiento entre el poder y las universidades durante los regímenes militar-autoritarios.

Entre ambos modelos polares ha existido en la región un conjunto de otras variantes, según los países y en diversos momentos. Por ejemplo, durante los años 60 estuvo en boga, en países como Colombia y Chile, la idea de un Estado-planificador,

que en el campo de la enseñanza superior procuraba programar la formación de recursos humanos de acuerdo a la demanda social esperada. En casi toda la región, asimismo, una versión del Estado-previsor ha promovido el desarrollo del sector de ciencia y tecnología, impulsando la creación de organismos nacionales encargados de fomentar la investigación, de apoyarla financieramente y de reforzar las capacidades universitarias en este plano. En Brasil, por ejemplo, el régimen militar fusionó el Estado-policial - más débil en comparación a los restantes países del Cono Sur - con un Estado-promotor de la expansión del SES y del sector de ciencia y tecnología. En Chile, por el contrario, a partir de 1981 los militares gobernantes impulsaron una combinación distinta, en este caso entre el Estado-policial y un Estado-desregulador, que buscaba poner la educación superior más cerca del mercado, junto con disminuir su financiamiento benevolente.

En cuanto a los modelos más fuertes y extremos, ambos correspondieron a estadios distintos del desarrollo de la enseñanza superior en nuestros países y a un distinto clima político, social, económico e ideológico.

En efecto, el modelo del Estado-benevolente fue posible mientras la educación superior no alcanzaba sino a una fracción menor de los jóvenes del grupo de edad correspondiente. En esas condiciones, de enseñanza superior de élite o semi-elitaria, el Estado podía fácilmente extender su patronazgo benevolente sobre las universidades, dejándolas que se manejaran discrecionalmente, sin mayores exigencias de justificación pública de su rendimiento. De hecho, este último se suponía garantizado por la propia misión que cumplían los establecimientos, esto es, la formación de las élites, función que les aseguraba un lugar central dentro de la sociedad, dotándolas a la vez de un enorme prestigio. Por lo demás, en esos años - digamos así, a lo largo de la década de los 60 - imperaba en América Latina un clima político-cultural de gran optimismo, y la región se desarrollaba sin cuidar con demasiado celo el destino de los recursos públicos y el manejo de la caja fiscal.

Distinto fue el clima y fueron las prácticas imperantes durante los años 70, cuando una parte importante de los países de América Latina había ya ingresado al ciclo militar-autoritario. En ese mismo momento, la propia educación superior había cambiado de naturaleza y función. En la mayor parte de la región, ella se había vuelto una empresa educacional masiva o semimasiva, compuesta de innumerables establecimientos, altamente diversificados entre sí, que debían absorber un número y variedad crecientes de demandas provenientes de la sociedad y del Estado. En tales circunstancias, el Estado optó por programar la enseñanza superior, como en el caso de Brasil y en menor medida en Venezuela y México, o sencillamente la

intervino y colocó bajo su directo control, como sucedió en el caso de los regímenes militar-autoritarios. Lo que ya no fue posible, en cambio, fue mantener el modelo de la relación benevolente entre el Estado y la enseñanza superior. Ni estaba el Estado en condiciones de financiar una enseñanza superior expandida, de masas (rasgo que se acentuaría a partir de la gran crisis económica de inicios de los 80), ni tenía ya la universidad el mismo prestigio que antaño para reclamar el continuado apoyo público. Mas bien, cerrado el ciclo del reformismo universitario de finales de los años 60 - que en México terminó sangrientamente y en otros países desembocó junto a la puerta de acceso a los regímenes de fuerza -, la institución universitaria, sobre todo la universidad pública, aparece ahora desprestigiada ante la opinión pública, acusándosela de encontrarse sobrepolitizada y de ser ineficiente y de baja calidad.

La nueva situación

El panorama actual de la educación superior en América Latina, por lo que respecta a sus relaciones con la sociedad y el Estado, se presenta moldeado por nuevas circunstancias, tanto internas como de contexto exterior.

De entrada, la enseñanza superior que hoy tenemos en la región abarca a más de 6 millones de estudiantes, inscritos en más de 2.500 establecimientos terciarios, superiores o postsecundarios, en donde labora más de medio millón de docentes y de los cuales egresan, también, más de 500.000 diplomados cada año. Los países de la región gastan anualmente - en su conjunto - varios miles de millones de dólares en la educación superior de su población y otro tanto en apoyar las actividades de investigación desarrollo (I & D). En promedio, alrededor de 18 jóvenes de cada 100 del grupo de edad se encuentran ahora cursando estudios superiores, contra menos de 2 de cada 100 hace sólo tres décadas atrás. En la mayor parte de los países hay un número casi igual de mujeres que de hombres en las instituciones terciarias. Del total regional, casi un tercio de los estudiantes se hallan cursando sus estudios en el sector privado, proporción que casi se dobla en países como Brasil y Colombia.

Además, de las aproximadamente 500 universidades existentes en América Latina - los demás establecimientos terciarios son instituciones no-universitarias de enseñanza superior - una fracción de ellas realiza actividades de docencia de posgrado y cabida a una proporción significativa de los investigadores activos en cada país.

En otras palabras, los sistemas nacionales de educación superior se han vuelto sistemas altamente complejos, diversificados y multifuncionales. En algunos de ellos, especialmente con base en las universidades públicas de calidad o en las privadas de mayor prestigio, ha surgido una nueva profesión - la profesión académica la que ejerce una cuota importante de influencia en el manejo de los SES, especialmente allí donde, como en el caso de Brasil, ella goza de prestigio y logra establecer coaliciones relativamente estables con los tecno-burócratas que ocupan posiciones decisivas en el Estado, sea en el sector educacional o en los ministerios relacionados con la ciencia y la tecnología.

Por fin, los sistemas de educación superior enfrentan ahora - igual como venía ocurriendo durante los 80 - condiciones mucho más restrictivas de gasto público, debiendo operar frecuentemente en situaciones de recesión o, por lo menos, de disminución del apoyo estatal.

En suma, los SES no sólo se han vuelto más complejos, masivos y diversificados sino que, al mismo tiempo, deben desarrollarse de ahora en adelante dentro de un cuadro de restricciones que es posible se mantenga por un largo período de tiempo. Dentro de tales condiciones, la crisis de los modelos anteriores de relacionamiento entre el Estado, la sociedad y dichos sistemas tiende a volverse más aguda. El Estado-benevolente, que era nuestra propia versión local (y a veces populista) del Estado-benefactor de los países desarrollados, no sólo ha perdido su legitimidad ideológica sino, lo que es más grave, su propia base económico-política de sustentación. Por otro lado, el renacimiento de los regímenes democráticos ha terminado con el Estado-policial en el sector de la enseñanza superior, restituyendo la autonomía de las instituciones y su libertad para investigar, enseñar y comunicar, pero sin poder restituir, al mismo tiempo, la relación de patronazgo universitario de parte del Estado.

¿Qué tipo de relaciones pueden esperarse, entonces, entre el Estado y la educación superior en la década que se inicia?

Alternativas para los 90

En gran medida, la respuesta a la anterior pregunta dependerá de la capacidad que los Estados tengan en cada país para redefinir sus relaciones con la enseñanza superior y de la orientación con que deseen emplear esa capacidad.

Partamos por el segundo aspecto, el de la orientación. Podría entenderse que existen actualmente unos pocos Estados - quizá Venezuela y Costa Rica sean los mejores ejemplos - que querrían mantener el viejo patrón de relaciones benevolentes con las instituciones de enseñanza superior, situación en la cual es posible imaginar que mantendrán un rol relativamente abstinente, concentrándose sólo en la transferencia de recursos públicos a las universidades. Este esquema está condenado, probablemente, al fracaso. A poco andar, efectivamente, el Estado encontrará sus propios límites para mantener tal política, que son los límites inexorables del gasto público en tiempos de ajuste recesivo o de lanzamiento de una política de desarrollo basada en el equilibrio de las cuentas fiscales.

Otros Estados mantendrán el mismo patrón benevolente y abstinente de relaciones, pero ya sin siquiera tener la capacidad de operarlo mínimamente, debido a las restricciones fiscales y a las bajas tasas de crecimiento económico. Quizá Perú - y de alguna forma también Argentina - sean, por el momento, un ejemplo de este camino. En tales condiciones, lo que puede esperarse es un progresivo deterioro de las instituciones de enseñanza superior, especialmente de las mayores universidades públicas, y una tendencia al desarrollo sustitutivo del sector educacional privado, que empezará a hacerse cargo cada vez más de la formación de las élites y de los profesionales mejor calificados.

Podrá en otros casos intentarse el camino colombiano o el chileno reciente (entre 1981 y 1989), consistente en un Estado-desregulador, que busca incentivar la constitución de un mercado para la enseñanza superior, fomentando la iniciativa privada y facilitándole las cosas para que pueda establecer sus establecimientos de nivel terciario, a la vez que promueve la búsqueda - por parte de las universidades - de fuentes alternativas de financiamiento. Llevado a su extremo, como ocurrió en el caso de Chile, este modelo resulta en un Estado ausente y en una proliferación de nuevas instituciones privadas, cuya oferta de enseñanza en el mercado debe ser financiada por los propios alumnos, independientemente de la calidad y seriedad de los servicios ofrecidos.

Por fin, cabe la posibilidad, como se discute actualmente en Brasil, en Chile y en Colombia principalmente, de abandonar los viejos modelos benevolentes o interventores, y el más reciente modelo de desregulación orientado hacia la formación de un mercado de la educación superior, para entrar en la fase, ya experimentada por varios países de Europa, de lo que ha venido llamándose el Estado-evaluativo. Esto es, un Estado que parte por reconocer la autonomía y diversidad de las instituciones de enseñanza superior y el carácter de bien público de los servicios que

ellas ofrecen, y que por tanto contribuye a su financiamiento, pero que a la vez se hace cargo - por medios diversos - de promover la evaluación y autoevaluación de las acciones y los resultados obtenidos por las universidades y de orientarlas «desde la distancia».

Hacia el Estado evaluativo

Igual como en Francia, Gran Bretaña, Holanda o Suecia se discute sobre el futuro de las relaciones entre el Estado y los sistemas nacionales de educación superior, en función de prioridades nacionales y de mecanismos de evaluación, ya en varios países de América Latina ha empezado a abrirse paso la convicción de que la educación superior no puede ser abandonada a su suerte, ni puede el Estado oscilar permanentemente entre el «dejar hacer» benevolente y el intervencionismo político más grosero.

Efectivamente, hoy en día el progreso de nuestros países depende cada vez más decisivamente de la capacidad de sus sistemas de educación superior e investigación para proporcionar los recursos de alto nivel y producir los conocimientos que son necesarios para el funcionamiento de economías más abiertas, complejas, competitivas e integradas en el mundo. El paso desde la mera explotación de recursos primarios y las «ventajas comparativas internacionales», asociadas a esos recursos y a la disponibilidad de una mano de obra barata, a economías industriales modernas y más complejas, con contenido tecnológico y capacidad de adaptación e innovación en los mercados internacionales, torna imperioso encontrar una nueva relación entre la universidad, el gobierno, las industrias y la sociedad, relación que sólo puede establecerse a partir de un cambio de orientación y de función del Estado.

1. Por de pronto, si el Estado ha de mantener - como debe ocurrir - e incluso busca incrementar progresivamente, su gasto en la enseñanza superior, debe hacerlo no más «a ciegas», benevolente y discrecionalmente, sino en torno a metas pactadas, a contratos institucionales de trabajo y a la evaluación periódica de resultados. No habrá, a la larga, otra manera de justificar el gasto público en la educación superior que no sea mediante la introducción de una mayor responsabilidad institucional y la difusión de una conciencia que valorice los costos y beneficios de dicho gasto.

2. Por su parte, las universidades deberán volverse más emprendedoras, lo cual no significa que deban o puedan transformarse en empresas o cuasi-empresas, puesto que ello significaría el fin de su misión específica en la sociedad. Pero no podrá sos-

tenerse ya más en el futuro la opción de universidades exclusivamente cargadas al presupuesto fiscal, que operan pesada y flojamente, escabullendo el control público y la responsabilidad de producir, enseñar y comunicar conocimientos con eficacia y a un nivel razonable de exigencias académicas.

3. Desde ese punto de vista se justifican los incentivos selectivos que obliguen a las universidades a abrirse a su entorno y a buscar fuentes alternativas de recursos, compitiendo entre sí en algunos campos y coordinándose en otros, de modo de salir fuera de la esfera protegida del Estado-benevolente que todo lo pagó sin evaluar nada.

4. Cabría esperar, en seguida, que un Estado más activo en el plano de la evaluación de la educación superior pudiera volver más sensibles a las propias instituciones, y volverse más consciente él mismo, de la necesidad de elevar la calidad y el rendimiento de la enseñanza superior. Hasta aquí, ambos términos han sido considerados tabú en la lexicología de los universitarios latinoamericanos, bajo el supuesto de que la calidad académica es un atributo no mensurable y que la exigencia de rendimientos (eficacia y efectividad) correría en contrario con la misión libre y crítica de las universidades. En realidad, ambas son débiles excusas para no abordar dos de las cuestiones centrales de la vida universitaria contemporánea, especialmente en nuestro continente.

5. Es aceptado por casi todos que la calidad de la enseñanza superior latinoamericana deja mucho que desear, cuestión que, como se sabe, está ligada a la explosiva masificación experimentada por los estudios de tercer nivel. La necesidad de enfrentar este problema, en cambio, no es compartida de igual manera o con semejante intensidad por todos. Sin embargo, una educación masiva de baja calidad no sólo es incompatible con las necesidades del desarrollo, ni es sólo un fraude para miles de jóvenes que concurren a los establecimientos universitarios, sino que es el más sutil medio de prolongar y aumentar las inequidades de la educación superior. Pues está probado que los estudiantes de mejores ingresos encontrarán siempre abiertas las puertas de las instituciones más selectivas o que, alternativamente, podrán comprar su acceso a establecimientos menos selectivos, pero donde no acceden los hijos de los sectores populares.

6. Asimismo, no puede ya escabullirse más la cuestión del rendimiento de las universidades, aspecto crucial para cualquier evaluación pública de su desempeño y de su real servicio a la sociedad. No se trata aquí de abogar por controles burocráticos sobre la vida académica. Por el contrario, deben promoverse formas voluntа-

rias de autoevaluación por parte de las propias instituciones, que vayan acompañadas por procedimientos de evaluación externa, de modo que eventualmente pueda arribarse a un sistema que sea públicamente responsable frente a la sociedad que lo apoya y que aprenda continuamente de sus propias experiencias, éxitos y fracasos.

7. Debería crearse además, en esta misma vena de regulación-por-evaluación, una mayor capacidad de acreditación pública de las nuevas instituciones que se formen y de los nuevos programas que se desee establecer, única forma de asegurar que los establecimientos serán dignos de la fe pública que en ellos se deposita y que los diplomas que otorguen tendrán el respaldo de un proceso formativo de calidad y adecuado a las necesidades y exigencias del mercado laboral.

8. Por último, irá surgiendo - de la combinación de las anteriores medidas y mecanismos - una renovada capacidad del Estado para orientar al SES «desde la distancia», sin interferir pesada y burocráticamente en sus procesos internos y en sus movimientos de adaptación al medio. El Estado evaluativo ofrece, en efecto, la oportunidad de una conducción y coordinación del SES que se realiza «a distancia», mediante acciones de «monitoreo» de su desarrollo, del uso de incentivos financieros, de la pactación de metas y contratos de trabajo, de la emisión de señales por parte del Estado o los órganos públicos que apoyan al sistema y del uso compartido de la información que genera el sistema y que éste mismo usa, junto al Estado, para programar su crecimiento y abordar los desafíos del mediano plazo.

Una regulación liviana y eficaz

La regulación del sistema «desde la distancia», implica, necesariamente, aceptar que el SES opere con autonomía y en buena medida de acuerdo a exigencias de mercado, sea del mercado de demandas estudiantiles, del mercado de oferta de puestos, del mercado laboral-académico, de los mercados para la captación de recursos y del mercado de reputaciones institucionales.

Pero significa reconocer además, y al mismo tiempo, que la coordinación proporcionada por los mercados no puede hacerse cargo completamente de la evolución y el desarrollo del sistema, debido a las «cegueras» que produce, a las distorsiones que introduce y a las inequidades que genera. De allí que deba definirse, asimismo, un rol amplio y productivo para el Estado en su relación con la enseñanza superior, en torno al eje de la regulación evaluativa y del financiamiento público pactado según metas y objetivos.

Por último, esta modalidad de regulación implica ampliar y redefinir el papel de los propios profesionales académicos en la conducción del sistema, convirtiéndolos en pieza central - pero no única - de los procesos evaluativos (y autoevaluativos) mediante los procedimientos conocidos como de peer review (juicio de pares), y mediante su participación en los órganos superiores de gobierno del sistema, tanto dentro del sector educativo como en la esfera del manejo de las políticas de desarrollo científico-tecnológico.

En suma, dentro del ámbito de la educación superior la agenda para los 90 aquí resumida - tomando pie en múltiples documentos nacionales que circulan en la región - vendría a constituir un notable cambio de perspectiva respecto a la crisis de nuestros sistemas nacionales y del desempeño del sector universitario.

Pues todavía predomina en América Latina un temario de discusión en torno a la enseñanza superior que es heredero de los 60, así como sus formulaciones corresponden a una realidad ya superada en la práctica. Para poner fin a ese desfase - que es parte de la crisis y la alimenta -, lo primero y más esencial es redefinir los términos del debate y acordar los nuevos contenidos de una agenda que mire hacia el futuro.

Las antíguas retóricas, por ejemplo, en torno a la educación superior libre y gratuita para todos, a las formas electorales de participación en el gobierno de las universidades, a la universidad comprometida con el cambio social (pero aislada de su medio y de escasa calidad y rendimiento), como tantas otras retóricas que se han quedado atrapadas en el pasado, no iluminan ya los problemas del presente ni tienen capacidad de crear el futuro. Esas retóricas son parte de un «progresismo» que se quedó encerrado mental e ideológicamente en sus propias producciones, sin capacidad de abrirse a las nuevas circunstancias, a los desafíos contemporáneos y a las exigencias del tiempo que viene.

De allí que debamos partir por identificar exactamente los problemas que aquejan a nuestros SES para luego poder situarlos en una nueva perspectiva, dentro de la cual una de las claves es la relación que se establezca en esta década entre las instituciones, el sistema en su conjunto, la sociedad y el Estado.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 107 Mayo-Junio de 1990, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**