Globethics Repository



Poder y políticas universitarias en América Latina [Power and university policies in Latin America]

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	Acosta Silva, Adrián
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-10 16:50:40
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218970

Nueva Sociedad Nro. 179 Mayo-Junio 2002, pp. 45-59

Poder y políticas universitarias en América Latina

El neointervencíonísmo estatal

Adrián Acosta Silva

En este trabajo se discute el fenómeno del nuevo intervencionismo estatal en la educación superior en el contexto de la globalización, la herencia ,le las políticas económicas neo liberales y los variados procesos de democratización política. La idea central a discutir es la capacidad de los paradigmas sociológicos y educativos que usualmente se emplean en América Latina para reconocer e interpretar los problemas de la agenda (o agendas) que implica la acción pública en el campo de la educación superior universitaria. Una política pública de educación superior que aspire a ser eficaz y legítima en el contexto de la nueva complejidad social y política de la región, es un asunto de poder, no una cuestión de nobles intenciones o diseños institucionales.

Cuál ha sido el palpel del estado y de los organismos internacionales en la defición de las políticas públicas de educacion superior en America Latina en los años 90?; ¿es posible demostrar que organismos como el Banco Mundial, la OCDE o la Unesco se aliaron con los gobiernos nacionales de los diversos países latinoamericanos para diseñar e instrumentar políticas «neoliberales » o «progresistas» en el campo de la educación superior?; ¿qué significa exactamente la «neoliberalización» de las políticas públicas en este campo amplio, complejo y conflictivo, paradójico y contradictorio?; ¿y qué relación existe entre los fenómenos o problemas de la educación superior de la región (privatización, caída salarial, «exclusión» social de millones de estudiantes de la educación superior, gratuidad obligatoria o no de ese servicio público) con las políticas públicas instrumentadas en los últimos 10 años? Estas preguntas flotan en cada reunión, congreso, seminario, aulas universitarias, mítines de protesta y elecciones de autoridades que tengan algo que ver con el tema educativo. Sin embargo, existe mucha ideología y poca evidencia empírica que demuestre, primero, la relación entre la capacidad del Estado y de los organismos internacionales para instrumentar «sus» políticas y los problemas de inequidad, ine-

ficiencia o desempleo de la educación superior; y segundo, las dificultades conceptuales que existen para caracterizar a las estrategias estatales latinoamericanas en la educación superior como «neoliberales».

No existe un consenso universal entre los estudiosos de la educación superior latinoamericana en torno de ambas cuestiones. Un primer acercamiento analítico permitiría ofrecer una distinción dicotómica fundamental: quienes afirman que existe una correlación positiva entre la capacidad estatal y los efectos sociales perversos o deliberados de las políticas, y los que señalan que no existe esa asociación automática ni mecánica; y quienes señalan que las políticas son inconfundible e inevitablemente neoliberales y quienes afirman que no lo son. En esta distinción existen, por supuesto, un conjunto de posiciones intermedias, que matizan una u otra respuesta a las cuestiones planteadas. No obstante, es posible sostener que tanto el análisis empírico de la capacidad del Estado como la conceptualización del intervencionismo estatal en la educación superior en América Latina no ofrecen una respuesta unívoca y contundente a las preguntas formuladas. Más aún: todavía no se ha hecho un balance empírico y teórico comparativo de la significación y la capacidad del rol del Estado en la educación superior de la región. Este es el supuesto de base del argumento que se desarrolla a lo largo de las siguientes notas: estamos en presencia, por lo menos desde finales de los años 80, de un ciclo transicional de larga duración entre un paradigma «modernizador> de la educación superior y un paradigma emergente que podemos denominar muy inicialmente como «globalizador». El primero podría explicar el perfil y las intencionalidades de las políticas públicas de educación superior que hemos observado a lo largo de los años 90 en la región. El segundo ha emergido lentamente con la «segunda generación» de reformas en las políticas públicas y con la relocalización de los conflictos, las ambiguedades y las «cajas negras» de la acción pública en el campo de la educación superior.

Este argumento parte de una hipótesis central: hasta ahora ha sido muy débil la capacidad estatal para instrumentar sus políticas de educación superior; esa debilidad se explica tanto por las restricciones políticas y financieras como por la incapacidad institucional, técnica, administrativa y política de los Estados para abordar los problemas críticos de la educación superior. Una segunda hipótesis interpretativa es que en los años 90, mientras que en el campo de la economía la estrategia estatal fue inconfundible y salvajemente neoliberal, en la educación superior fue y ha sido ferozmente neointervencionista. Esta hipótesis supone a su vez que un concepto extraído de ciertas zonas de la teoría económica que explica el paso de economías cerradas a abiertas, ha sido aplicado acrítica e indistintamente a todas y cada una de las acciones del Estado, incluyendo por supuesto la educación superior. Te-

nemos así como a lo largo de los 90 el concepto económico de neoliberalismo pasó a convertirse silenciosamente en un concepto sociológico, sin que se aclare nunca con precisión qué significa el «neoliberalismo sociológico» que está detrás de las caracterizaciones de las políticas públicas de educación superior en América Latina[1].

Por ser parte de un trabajo de investigación en curso, se presentan a continuación algunas notas y conceptos que permitirán el desarrollo posterior de estas afirmaciones e hipótesis generales.

La reforma como poder: capacidad estatal y traducción de los problemas de políticas

La agenda de la nueva generación de reformas universitarias en América Latina que se ha perfilado con la primera «ola de globalización» es producto de la combinación de relaciones de poder, políticas públicas y cambios institucionales. Agencias gubernamentales y dirigentes universitarios, autoridades públicas y universitarias, configuraron, con base en la experiencia de los años 90, un conjunto de arenas de política y de políticas en las que se «tematizan» los asuntos que requieren ser incluidos como parte de la nueva agenda de transformaciones. Si en los 90 la evaluación, calidad, diversificación, eficiencia y competitividad se convirtieron en las cuestiones críticas de la agenda, lo que hoy tenemos son preocupaciones en torno de temas como «profundización» de la diferenciación institucional, «internacionalización» de la educación universitaria, «acortamiento» de los ciclos del pregrado, «descentralización » de la gestión institucional. La *revolución silenciosa* de la educación superior en los 90, centrada en la «estratificación», el «financiamiento estable y adecuado», la «competencia», la «flexibilidad» y la vinculación con otros sectores (Schwartzman), propició un nuevo escenario para la educación universitaria de la región, donde las rutas de transformaciones sistémicas e institucionales y los cambios en las políticas y en los paradigmas de políticas, pueden ser vistos no como productos de una relación virtuosa entre intenciones y resultados, diseñados desde las agencias gubernamentales u organismos financieros internacionales, sino como un producto de las *relaciolles de poder* entre los distintos actores de la educación universitaria, cuya configuración en determinadas arenas y campos específicos se expresa en el campo de las políticas públicas. La construcción de un nuevo «modelo» de universidad más acorde con las exigencias de la globalización, o la reforma del sistema de educación superior en su conjunto, no es una cuestión de planificación estratégica, de un «buen» diseño institucional de sus transformaciones, o

[1]Una discusión interesante en tomo de los abusos y múltiples significados del «enfoqueneoliberal>, en la educación superior en América Latina en los años 90 puede encontrarse en De Moura y Levy, pp. 101-105.

de nobles intenciones y voluntad política, sino que es una cuestión de *poder*, entendida como la capacidad de emprender acciones por parte de redes políticas y de políticas en el campo de la educación superior, que implica estudiar la «traducción» de cómo el poder pasa de una relación a ser una *accióln colectiva conjunta* (Parsons)[2].

Ese poder está estrechamente ligado a la capacidad estatal para diseñar y sobre todo para instrumentar sus políticas públicas en el campo de la educación superior. Esa capacidad puede ser definida en términos generales como el conjunto de relaciones, recursos e instrumentos que incrementan o debilitan el poder del Estado para la consecución de los fines de sus políticas públicas. Puede ser analizada en cuatro dimensiones: capacidad institucional,técnica, administrativa, y política (Grindle, pp. 8-10). La primera tiene que ver con el grado de autoridad y efectividad de las «reglas del juego» para regular las interacciones políticas en el campo educativo. La segunda está relacionada con la habilidad para definir y gestionar de manera efectiva las políticas macroeducativas. La capacidad administrativa tiene que ver con la administración eficaz de la base física e infraestructural de la educación superior. Y finalmente, la capacidad política consiste en la estructuración de canales eficaces y legítimos para el flujo de las demandas sociales, la representación de los intereses en juego y la resolución de los conflictos en el campo de la educación superior. En conjunto, esas dimensiones de la capacidad estatal permiten analizar su poder para implementar políticas más o menos efectivas[3].

La capacidad estatal y la capacidad para traducir problemas de políticas y estimular la acción colectiva conjunta en el campo de la educación superior latinoamericana están estrechamente ligadas. Pero tras los efectos de las crisis fiscales y financieras producidas durante los últimos 20 años en los países de la región, esas aptitudes se han deteriorado en grados diversos, lo que genera no solo dificultades para construir agendas de políticas que sean reconocidas por los actores estratégicos de

[2]Para estudiar sobre la hechura y los efectos de las políticas federales en educación superior en la década de los 90 en Estados Unidos, Parsons adopta una perspectiva sociológica original: la «sociología de la traducción» *(Sociology ofTranslation),* para tratar de superar la «paradoja del problema del poder> sugerida por Latour (pp. 264-265) que consiste en que «cuando tienes simplemente poder *-in potentia-* nada sucede y eres un poderoso sin poder *(powerless);* cuando *ejerces* poder *-in actu-* otros están ejecutando la acción y no tú». Para Parsons, la «traducción» del problema del poder requiere comprender qué tipo de factores intervienen en la *acción colectiva conjunta.* «La traducción son todas las negociaciones, intrigas, cálculos, actos de persuasión y violencia que los actores utilizan para ganar la autoridad de hablar para otros actores en el proceso político. El proceso de traducción puede ser dividido en cuatro pasos o 'momentos': problematización, interés *(interessement),* registro y movilización» (Parsons, pp. 18-19) (trad. Mía).

[3]Esta es una adecuación para el caso de la educación superior, de las definiciones que Grindle emplea para comparar los casos de Kenya y México en términos de estudiar las respuestas del Estado a la crisis económica de la década de los 80 y 90.

las respectivas arenas de la educación superior como «representativas» de sus intereses y demandas, sino también, y acaso sobre todo, una red de incapacidades institucionalizadas para instrumentar las políticas que los propios gobiernos han diseñado. Desde esta perspectiva, el papel de los organismos internacionales se vuelve más una parte del paisaje que una acción efectiva, dada la debilidad de los gobiernos nacionales en contextos donde economías de «stop and go» y la siempre difícil construcción de una legitimidad democrática en las «nuevas democracias», socavan la capacidad estatal para emprender políticas educativas.

Crecimiento y diferenciación de la educación superior

Tal vez el hecho más significativo de las nuevas tensiones y exigencias que la globalización ha traído en términos de educación superior sea el renovado interés de los gobiernos y agencias internacionales en torno de la importancia y utilidad de la formación de las elites científicas, intelectuales y profesionales en la «sociedad mundia\». Políticas públicas de crecimiento y diferenciación de los sistemas, asociados a diversos instrumentos de financiamiento con recursos públicos, basados en esquemas de evaluación y acreditación de la calidad y la excelencia, han aparecido en la última década en casi todos los países de América Latina. Además, organismos internacionales como la OCDE (1997),el Banco Mundial (1994,2000)Yla Unesco (1995, 1998)han sugerido en los últimos años una revaloración de la importancia de la educación superior para el desarrollo económico y social de los países, luego del intenso periodo de ajuste y reestructuración de las economías de la región, y de los procesos transicionales que en la esfera política llevaron a muchos países del autoritarismo a la democracia.

La preocupación por la calidad de la educación superior es el eje de casi todas las iniciativas y sugerencias de políticas que se observan desde hace unos años en el campo de la educación superior. Asimismo, existe un conjunto de políticas gubernamentales orientadas explícitamente a estimular una doble diferenciación. De un lado, de los sistemas de educación superior, tanto en el eje público/privado, como al interior de cada uno de esos subsistemas; por otro lado, la diferenciación de los individuos y las instituciones en términos de prestigio, reconocimiento y acceso a fondos públicos especiales. Para ello, en los países que poseen los sistemas de educación superior más grandes y relativamente consolidados de la región como Chile, México, Brasil, Argentina o Colombia, se han instrumentado diversas políticas de evaluación y acreditación de la calidad de las instituciones, a efecto de estimular dicha diferenciación y establecer estándares de desempeño que puedan ser «medidos » o evaluados por las agencias gubernamentales (Kent). Junto con ello, los sistemas de educación superior de la región presentan las tasas de crecimiento relati-

vamente más altas del conjunto de los sistemas educativos nacionales. A pesar de los efectos de la «década perdida» de los años 80, que significó un estancamiento o un franco retroceso en el monto de los recursos públicos destinados a la educación superior, las instituciones y los sistemas continuaron creciendo (Acosta; Rodríguez).

Un factor que explica parcialmente la sostenida expansión de la educación superior, tiene que ver con la tasa de crecimiento del grupo de edad correspondiente en un contexto donde la universalización de la educación básica, en buena parte de los países de la región, ha permitido consolidar relativamente los escalones de acceso y tránsito en los sistemas educativos nacionales. La dinámica demográfica de la región[4] muestra un cierto pero persistente proceso de «envejecimiento» demográfico. Esto significa que la población menor de 14 años pasó de representar 39% en 1980a 34%en 1995,y,de seguir las tendencias observadas, descenderá a 28%en 2010.A su vez, la población mayor de 15 años pasó de 61%en 1980a 66%en 1995,y alcanzará, en 2010, 72% de la población total (Delors). Traducido en términos educativos ello significa, como sucede desde hace tiempo, que en los próximos años disminuirá la presión en los niveles educativos nacionales básicos, y aumentará proporcionalmente dicha presión en las escalas superiores de esos mismos sistemas, suponiendo que el acceso universal a la educación básica se mantenga constante.

En 1980existía una tasa bruta de escolarización (es decir el porcentaje total de matriculados en la educación superior respecto del grupo de edad 20-24 años) de 13,8%,que pasó a 17,3%en 1995[5] Comparado con algunos de los países desarrollados, donde las tasas superan 50%desde hace muchos años, el porcentaje no resulta significativo. Pero visto en términos de las enormes restricciones materiales y financieras de la región, que el ritmo de crecimiento no solo no se estancara sino que se incrementara resulta un fenómeno verdaderamente asombroso. Ello significa, en números duros, que la matrícula total de educación superior prácticamente se duplicó entre 1980y 1995, pues se pasó respectivamente de 4.900.000 a más de 8.100.000alumnos.

El significado es enorme y en muchos sentidos sorprendente: a pesar de las restricciones derivadas de la crisis, las limitaciones individuales, familiares y sociales, el acceso a la educación superior continúa siendo una demanda social y un gran estímulo simbólico para un enorme sector de la población. En particular, las universi-

[4]Como región se considera aquí al conjunto de países que integran América Latina y el Caribe.
[5]Las cifras y porcentajes mencionados fueron tomados, salvo mención expresa en contrario, del *Anuario Estadístico* 1997, Unesco, París, 1997.

dades públicas son todavía la única opción de movilidad social de enormes franjas de los estratos bajos y medios, muchas de cuyas generaciones de fines del siglo xx son, como ocurría a principios de siglo, la primera generación familiar de estudiantes universitarios.

Revolución de los paradigmas de conocimiento

Otro conjunto de desafíos para las universidades latinoamericanas tiene que ver con la rápida sustitución de los paradigmas del conocimiento científico y técnico. La «ciencia normal» de la que hablaba Kuhn tiene ciclos de duración cada vez más cortos, dada la expansión geométrica del saber a través de la investigación que se desarrolla dentro y fuera de las universidades tradicionales públicas y privadas. La novedad de esta dinámica de ampliación de las fronteras del saber y de sus aplicaciones técnicas radica en que tiende a situarse «por fuera» de las universidades. Aun cuando todavía la mayor parte de las investigaciones en todos los campos de la ciencia se realizan en las universidades, los descubrimientos «de punta» se producen en los espacios de vinculación entre las empresas y centros especializados de investigación en campos específicos de la ciencia y la tecnología. Las actividades de investigación y desarrollo (I+D), ocupan un lugar central en las estrategias de competitividad de las industrias en red de finales del siglo xx, y una fuente importante de financiamiento para la investigación tecnológica y científica de muchas universidades en el mundo. Laboratorios Bell, por ejemplo, brazo científicode la empresa norteamericana Lucent Technologies (antes parte de AT&T),tiene una planta permanente de 4.000científicos, es decir, dos terceras partes de los investigadores incorporados al Sistema Nacional de Investigadores de México. Toda la comunicación digital mundial por líneas telefónicas, fibras ópticas, y procesadores de las computadoras personales y de su memoria, descansan sobre los fundamentos matemáticos que se establecieron en los Bell Labs hace 58 años[6].

Las universidades que poseen o desarrollan poderosas tradiciones de investigación han entablado cada vez más vínculos con las grandes empresas o firmas industriales en campos estratégicos corno la medicina, la biología molecular, o la ingeniería de cómputo, creando varias redes de «complejos académico-industriales», apoyados o estimulados poderosamente por fondos federales, corno en Estados Unidos (Parsons). Ello ha generado enormes y nueva tensiones en las universidades, por ejemplo, entre la secresía de los productos y patentes que surgen de la colaboración industria-universidad y la necesaria difusión de los nuevos hallazgos científicos; o

[6]Nota periodística aparecida en el periódico *U2000. Critiica de la educación superior*, México, 20/5/1998, p. 6.

entre la autonomía académica de las universidades con las necesidades de competencia que tienen las empresas, tensión que se traduce en la fijación de la agenda de la investigación por parte de las necesidades del mercado y no de las necesidades del conocimiento; o la «reingeniería» *(downsinig)* del campo de las ciencias sociales y las humanidades en las universidades públicas y privadas (Press/Washbum). Ello muestra que la primera ola de la globalización ha incrementado considerablemente las ya manifiestas tensiones entre el mundo de lo académico y el mundo de los negocios.

En el campo de la educación superior, la nueva «complejidad social» se manifiesta principalmente en una reestructuración acelerada del mercado laboral, en la expansión y diversificación de la demanda educativa, y en la diferenciación de la estructura del propio sistema de educación superior. La relación entre oferta de profesionales y mercado laboral es quizá el lado oscuro y dramático de los efectos de esa nueva complejidad en la educación superior. De un lado, una reestructuración radical del perfil de los puestos de trabajo, que se manifiesta en una segmentación entre sectores «modernos» y «tradicionales», entre sectores «de punta» y «atrasados», con requerimientos técnicos y habilidades diversas y cambiantes, presiona a las universidades a producir técnicos y profesionales de calidad, flexibles y «polivalentes».Las nuevas tecnologías empleadas en el mundo de la producción exigen mano de obra altamente calificada y «reciclable» en términos de su capacidad de aprendizaje. Pero esa exigencia no solo ocurre en el campo de la industria o en áreas de frontera de la medicina o la biotecnología, sino que se traslada rápidamente también a casi todos los campos de los servicios, donde el impacto de la computación y el procesamiento electrónico de la información está cambiando rápidamente el perfil de los empleos tradicionales[7]. En estas circunstancias, en los últimos años asistimos a un gigantesco proceso de «reconversión silenciosa» en el mercado laboral, una reconversión particularmente aguda y de efectos perversos en las economías de los países en desarrollo.

¿Cómo han respondido los sistemas de educación superior latinoamericanos a esta reconversión silenciosa del mercado laboral en el fin de siglo? De un lado, intentando absorber el continuo incremento de la demanda por educación superior, ya sea directamente a través de la expansión del sector público o a través del estímulo gubernamental a la aparición o consolidación de las opciones privadas. Por otro lado, diversificando, con mayor o menor éxito en cada caso nacional, las opciones de formación técnica y profesional de los estudiantes del nivel terciario.

[7]Peter Scott, «Fisuras en la torre de marfil» en *El Correo de la Unesco*, 9/1998, pp. 18-20.

En este marco, en países como Argentina, Chile, México o Brasilia educación superior presenta también tres novedades: la consolidación de un mercado laboral académico, la expansión acelerada del posgrado, y el crecimiento de centros no universitarios especializados en investigación y estudios de posgrado. El primero, debido al continuo incremento de la población estudiantil de pregrado (licenciatura), que exige incorporar nuevos profesores en los sistemas nacionales de educación superior, y a las dificultades de incorporación de los profesionales al mercado laboral no académico. La segunda novedad tiene que ver con las exigencias de calidad que algunos segmentos del mercado laboral académico y no académico demandan en determinados campos de la ciencia y la tecnología, que se expresan frecuentemente en programas y acciones específicas de política pública. En México, por ejemplo, ello ha llevado a que en la mayoría de las universidades públicas y algunas privadas, la matrícula de posgrado se haya incrementado de manera espectacular en los últimos años, alcanzando una tasa anual de crecimiento de 16% entre 1980 y 1997 que contrasta, para el mismo periodo, con una tasa anual de 4,8% para la licenciatura[8]. Y, finalmente, la tercera «novedad» (visible a partir de la década de los 80 pero aún poco estudiada), es la aparición de centros públicos y privados especializados en actividades de investigación y posgrado en áreas específicas de la ciencia o de la tecnología, que cada vez influyen más en la formación de expertos y asesores en las decisiones públicas.

Cambios en los paradigmas de políticas: ¿neoliberalismo o neointervencionismo?

Uno de los indicadores más claros de la globalización en la educación superior en América Latina y el Caribe es el cambio en los paradigmas de las políticas públicas de esta área[9] El viejo paradigma desarrollista, en el cual el financia miento incremental, el patrocinio benigno y el respeto irrestricto a la autonomía universitaria fueron los ejes de una intervención discreta del Estado en el crecimiento y desarrollo del sistema de educación superior, fue sustituido a lo largo de los años 90 por un esquema modernizador, donde la evaluación del desempeño, la búsqueda de la calidad y la diferenciación forman parte de un financiamiento público que combina modalidades incrementalistas con extraordinarias y selectivas (Acosta). En aquel, las universidades crecieron en varios casos (México, Argentina, Colombia) por la vía de la demanda, mientras que en otras (Chile en la época dictatorial, Brasil en la

[8]Los datos fueron tomados de Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (SEP-Anuies): *Matrícula de educación superior. Serie histórica 1980-1997,* México, 1998.
[9]El concepto de «paradigmas de políticas» de Peter Hall se refiere al cuerpo básico de ideas,creencias y enfoques que son considerados por los decisores y analistas de políticas públicas que integran una «comunidad de conocimiento» en tomo de determinado campo de la acción pública. Ello lleva a considerar ciertos problemas y soluciones como «adecuados» y «correctos» para colocar o no los problemas públicos en la agenda de gobierno.

transición autoritarismo-democracia), bajo la conducción de políticas gubernamentales explícitas. Dentro del paradigma modernizador, en la época de las reformas neoliberales en la economía y el comercio, el Estado adquiere, paradójicamente, una centralidad indiscutible en las reformas de las políticas de educación superior, impulsando cambios en las fórmulas del financiamiento público, en los procesos de diferenciación de individuos e instituciones, y en la apertura de nuevas opciones públicas y privadas de estudios superiores[10]. Tenemos así una típica paradoja: mientras que en el campo de la economía y de la política el Estado juega un papel de árbitro para incrementar el peso de lo privado, en el campo de la educación superior se introduce «hasta la cocina» para fijar nuevas reglas para el desempeño de las universidades. En otras palabras: frente al neoliberalismo salvaje en la economía ocurre un neointervencionismo feroz en la educación superior.

Ese cambio de paradigmas tiene un origen doble. Por un lado, por la influencia de las ideas formuladas en instituciones y organismos internacionales como el BM, la OCDE y la Unesco, que luego de los severísimos procesos de ajuste y reestructuración sufridos por la enorme mayoría de los países en vías de desarrollo en los años 80, revaloraron el papel de la educación superior para lograr un crecimiento sostenido de las economías y una consolidación de los regímenes democráticos en el largo plazo. Desde esta óptica, la necesidad de la expansión de la educación superior, de la diversificación y revisión de los esquemas de formación técnica y profesional, y de los vínculos de la educación superior con el mercado laboral, están en la base de propuestas de
las recomendaciones de políticas cuyo objetivo es la «calidad y la excelencia académicas» (World Bank), la «pertinencia, equidad y calidad» de la educación superior (Unesco 1995)o «incrementar la eficacia de la inversión en educación y capacitación» (OCDE).

El sentido u orientación de la acción del Estado en el campo de la educación superior tuvo una gran variedad de expresiones en América Latina, pero en todas destacó su papel como «activista» en la formulación de una nueva relación contractual con las universidades y las instituciones públicas y privadas de este nivel. No fue, como en el pasado, una intervención de patrocinio «benigno y negligente», sino intervenciones orientadas hacia la modernización de los sistemas y las instituciones,

[10]Existe aquí una nueva dimensión de la «paradoja neoliberal»: mientras que en la economía las políticas gubernamentales fueron orientadas bajo el decálogo del *Washington Consenslls* (Williamson), en la educación superior los Estados nacionales actuaron bajo políticas «neointervencionistas», orientadas a fortalecer la capacidad de conducción gubernamental sobre los sistemas y las instituciones. En aquel caso, reformas de mercado y privatizaciones pilotearon políticas neoliberales de ajuste y reestructuración económica; en educación superior, las reformas impulsadas por el Estado en los años 90 no fueron de «mercado», sino de un nuevo intervencionismo estatal.

con el objeto de colocar a la educación superior en el nuevo contexto de economías abiertas, competitivas, y de cambios en los estilos de la gestión estatal. Las grandes líneas de «paradigmas de políticas» elaboradas por los distintos organismos internacionales influyeron en la dimensión discursiva o simbólica de la elaboración de las políticas nacionales, pero no parece existir mucha evidencia de que fueran adoptadas sin matices ni mediaciones por cada gobierno nacional, sino que, por el contrario, fueron modificadas y adaptadas a las circunstancias locales. Ello no obstante, el perfil de las políticas educativas de nivel superior de la región difícilmente pueden caracterizarse como «neoliberales» en el sentido que significaron el abandono del Estado del poder para orientar y reestructurar la educación superior a favor de las fuerzas del mercado educativo, sino que, por el contrario, se orientaron a fortalecer -con diversos grados de éxito-la gestión estatal directa en la educación superior. Esa primera generación de reformas estructurales en la educación superior es, sin embargo, todavía un proceso cuyos resultados generales y comparativos están aún por estudiarse y valorarse puntualmente.

Conclusiones

En suma, los desafíos de la educación superior en la dinámica de la globalización en América Latina son por supuesto complejos y difíciles de interpretar. De un lado, ante la sobrecarga de demandas y expectativas de los gobiernos y las sociedades, y en un contexto de escasez de recursos y políticas débiles o cambiantes, a las instituciones públicas de educación superior se les exige responder con pertinencia, calidad y equidad. Por otro lado, ante la lógica perversa de inercias, simulaciones y rutinas burocráticas que caracterizan grandes zonas de los ambientes institucionales universitarios, tienen que producir, en contextos de libertad académica y uso escrupuloso de los recursos públicos, profesionales, técnicos y científicos, estudios e investigaciones que permitan el fortalecimiento de las capacidades locales para entender los misterios y desafíos de una globalización que es, al parecer, irreversible.

Ante esos desafíos, la tarea estratégica es incrementar el poder social para establecer agendas y políticas capaces de crear una nueva generación de reformas en la educación superior orientadas no solamente a «modernizar» a nuestras universidades, sino también orientadas hacia la construcción de una capacidad estatal eficaz y legítima que permita instrumentar acciones, evaluar resultados y corregir rumbos. Esa construcción implica no solamente una modificación contractual entre el Estado y las universidades, sino también una revaloración de asuntos como las políticas de financiamiento público, la autonomía universitaria, la rendición de cuentas

o la participación social en el campo de la educación superior. Desde esta perspectiva, el estudio de las capacidades estatales y universitarias para responder a las exigencias de un entorno hostil y desafiante se convierte en uno de los temas prioritarios para la investigación comparativa del campo amplio y complejo de la educación superior en América Latina.

Referencias

Acosta Silva, Adrián: «Cambio institucional y complejidad emergente de la educación superior en América Latina» en *Perfiles Latinoamericanos* N° 12,6/1998, Flacso-México, México, pp. 109140.
Delors, Jacques: *La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI,* Unesco, México, 1997.
De Moura Castro, Claudio y D. Levy: *MytIJ, Reality, and Reform. HigIJer Education Policy in Latin America,* Inter-American Development Bank, Washington, 2000.
Grindle, Merilee S.: *C!Jallenging tIJeState. Crisis and Innovation in Latin America and Africa,* Cambridge University Press, 1996.
Hall, Peter: «Policy Paradigms, Social Leaming and the State» en *Comparative Politics* N° 25, 1993, pp. 275-296.
Kent, Rollin: «Las políticas de evaluación» en R. Kent (comp.): Los *temas críticos de la educación superior en América Latina.* Los *años 90: expansión privada, etl/lluación y posgrado (vol.* 2), Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 94-164.
OCDE: *Análisis del panorama educativo* 1997, París, 1998.
Parsons, Michael D.: *Power and Politics. Federal HigIJer Education Policymaking in tIJe19905,* Sta te University of New York Press, 1997.
Press, Eyal y J. Washbum: «The Kept University» en *T!JeAtlantic MontlJly* vol. 285 N° 3, 3/2000, pp. 39-54.
Rodríguez, Roberto: «Educación superior y desarrollo en América Latina. Un ensayo de interpretación
» en J. Balán (coord.): *PoUticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana !Jaciaelfinal del milenio,* UNAM, México, 2000, pp. 19-76.
Schwartzman, Simon: «A Revolw;ao Silenciosa do Ensino Superior», trabajo presentado en el seminario «O *sistema do ensino superior Brasileiro em transformarao»,* Nupes/USP, San Pablo, marzo de 2000, <www.10minutos.com.br/simon/pdfs/nupes2000.pdf>.
The World Bank and The Task Force on High Education and Society: *HigIJer Education in Det>eloping*
Countries: Peril and Promise, Washington, 2000.
Unesco: *Documento de poUtica para el cambio y el desarrollo en la educación superior,* París, 1995.
Unesco: *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción,* París, 1998.
Williamson, John: *TIJeProgress of Policy Reform in Latin America,* Institute for International Economics,
Washington, 1990.
World Bank, *HigIJer Education. TIJeLessons ofExperience,* Washington, 1994.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 179, Mayo-Junio de 2002, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.