



CAMBIO INSTITUCIONAL Y COMPLEJIDAD EMERGENTE DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA*

Adrián Acosta**

El argumento central del artículo es que las últimas dos décadas representan un periodo de transición entre dos paradigmas de políticas en la educación superior latinoamericana: el desarrollista y el modernizador. Las principales fuerzas o motores de esa transición han sido los cambios en el entorno social, político y productivo, los cambios en las políticas, y las tensiones acumuladas y emergentes en los sistemas y las instituciones de educación superior. Desde una perspectiva comparada, se tratan de identificar las tendencias en cada uno de esos conjuntos de cambios, analizando algunos efectos en diversas "esferas" del desempeño de las instituciones de educación superior (haciendo énfasis en el caso de las universidades).

The central argument of the article is that the last two decades mark a period of transition between two paradigms of politics in higher education in Latin America: the developmental and the modernizing. The main forces or motors in this transition have been the changes in the social, political and productive environment, political changes, and accumulated, as well as new, tensions in the systems and institutions of higher education. From a comparative perspective, efforts are made to identify the tendencies in each one of these factors of change, analyzing some of the effects on different "spheres" of performance of higher education institutions (with emphasis on the case of the universities).

Introducción

La educación superior en América Latina ha sufrido un conjunto de transformaciones importantes en las dos últimas décadas del

* Este trabajo forma parte del proyecto "Sociología de los procesos de cambio institucional en la educación superior" que el autor desarrolla actualmente en la UAM-Azcapotzalco.

** Profesor-investigador visitante en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Egresado de la I Promoción del Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales de la FLACSO-México.

siglo que se extingue. Luego de los intensos periodos de ajuste y cambio estructural de las economías de la región durante los ochenta, y después de los reformas de “segunda generación” instrumentadas por los gobiernos del área en los noventa, junto con los procesos de democratización o de “reequilibrio democrático” experimentados en la mayor parte de esas sociedades, los sistemas y establecimientos que conforman el sector de la educación superior en varios países de la región se vieron enfrentados no sólo a un nuevo contexto habitado por restricciones, desafíos y oportunidades de muy diversa índole, sino que sufrieron también los efectos de una nueva orientación de las políticas públicas que se combinaron conflictivamente con la persistencia de viejos problemas y estructuras institucionales. En estas circunstancias, el sector se consolidó como un espacio donde los desafíos del entorno, las políticas públicas y los cambios institucionales se ensamblan o articulan de manera especialmente conflictiva (Acosta, 1997).

Esta conflictividad no es, por supuesto, reciente. De hecho, la historia de las relaciones entre la sociedad, el Estado y las instituciones de educación superior de la región (en especial, las universidades públicas), se caracteriza precisamente por continuas tensiones y conflictos de origen diverso, que imprimen a esa relación un perfil cambiante, diverso y complejo. Sin embargo, la novedad de las relaciones descansa en la emergencia de nuevas tensiones, la persistencia de viejos problemas y el aumento de las incertidumbres que produce una sociedad en rápida transformación en las esferas política, económica y cultural, que exigen a los sistemas de enseñanza de nivel terciario producir respuestas institucionales que les permitan adaptarse crecientemente a los constantes desafíos del entorno, pero también a las tensiones institucionales que los habitan.

El argumento que se intenta desarrollar en el artículo es que las instituciones y los sistemas de educación superior en América Latina se encuentran en un periodo de transición hacia un nuevo esquema de desarrollo institucional. Esta transición descansa en tres fuerzas o motores principales: los cambios en el entorno social y productivo, los cambios en el paradigma político de las políticas públicas de nivel superior, y las tensiones endógenas que coexisten en las instituciones y los sistemas de educación superior, en especial, en las universidades públicas. Esta transición implica un conjunto de-

sordenado de movimientos de cambio, ajuste o adaptación de las instituciones y los sistemas como intentos de respuesta a las demandas y expectativas que resultan de la dinámica de las “fuerzas” señaladas.

La hipótesis parte del supuesto de que existe desde la década pasada un proceso de complejidad creciente de los sistemas y las instituciones de educación superior derivado de los nuevos desafíos y problemas que implica la transición hacia un nuevo ciclo de desarrollo en las sociedades de la región. El concepto de “complejidad” es entendido aquí en un sentido luhmanniano, es decir, como un “exceso de posibilidades” de realización de decisiones y acciones institucionales en un horizonte caracterizado por una gran “carga” de incertidumbres.¹ Esa complejidad se expresa en la aparición, agudización o reformulación de un cuerpo de tensiones institucionales que afectan en diverso grado el desempeño de los establecimientos de educación superior, lo que apunta hacia la construcción de una nueva agenda de transformaciones en la educación superior que permita a los sistemas y establecimientos una “adaptación incremental” (March y Olsen, 1989) a los desafíos emergentes y a las tensiones acumuladas. Esta agenda incluye, de manera relevante: 1) el tránsito hacia una “nueva institucionalidad” de los establecimientos y sistemas de educación superior, que permita la construcción de esquemas de gobernabilidad institucional orientados a proveer de respuestas eficaces a las demandas endógenas y exógenas de las instituciones; 2) la construcción de un liderazgo institucional que propicie y regule los cambios en los establecimientos, así como la gestión de los recursos, las responsabilidades y los compromisos, y 3) el impulso a políticas de integración regional que faculte no sólo la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores en la región, sino fundamentalmente la creación de “redes de conocimiento” que fortalezcan las capacidades regionales en las áreas científicas y tecnológicas.

Para el desarrollo del argumento, se intenta identificar, desde una perspectiva comparada, el perfil de los principales cambios ocurridos en el entorno, los sistemas de educación superior y las polí-

¹ Para Luhmann, la complejidad es el exceso de posibilidades del mundo, o sea, la diferencia entre el número de las posibilidades potenciales y el número de las mismas actualizadas. En este sentido, la complejidad significa la necesidad de selección” (Zolo, 1997:246).

ticas públicas para ese sector en América Latina durante el periodo 1980-1992, destacando algunos casos nacionales. Por ser parte de una reflexión en curso, varias de las ideas e hipótesis apuntadas tienen un carácter estrictamente provisional.

Perspectiva analítica: definiciones y conceptos básicos

El estudio de los procesos de cambio institucional en la educación superior requiere explicitar los supuestos y conceptos básicos que se incorporan en el análisis. En el presente trabajo, la perspectiva analítica elegida está compuesta por elementos provenientes tanto de algunos enfoques neoinstitucionalistas como del campo del *policy analysis*.

Uno de los supuestos centrales del argumento tiene que ver con la definición de los sistemas de educación superior como conjuntos de arreglos institucionales que expresan ciertas reglas, normas y valores que constriñen o estimulan un determinado perfil de acciones institucionales. Desde esta perspectiva, el núcleo básico de análisis son las instituciones, que pueden ser definidas como “estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas, que proporcionan estabilidad y significado al comportamiento social” (Scott, 1996:33). En este contexto teórico, las instituciones “son transportadas por varios portadores (*carriers*) —culturas, estructuras y rutinas— que operan en múltiples niveles de jurisdicción. En esta conceptualización, las instituciones son sistemas multifacéticos que incorporan sistemas simbólicos —constructos cognitivos y reglas normativas— y proceso regulativos que llevan a cabo y dan forma a la conducta social” (*ibid.*).

Las instituciones también pueden ser vistas como “sistemas de adaptación rutinarios”, en los cuales los cambios en el entorno constituyen la variable clave en los esquemas de su “adaptación incremental”. En este sentido, el desarrollo institucional en los establecimientos de educación superior puede definirse como la capacidad de adaptación de las instituciones a los cambios en el entorno y sus propias transformaciones en los equilibrios internos en el plano de la organización, el funcionamiento académico o el gobierno universi-

tario, lo que implica la identificación de los arreglos institucionales básicos que permiten ordenar la conflictividad inherente a las universidades latinoamericanas, y producen equilibrios que combinan ciclos más o menos largos de estabilidad y de inestabilidad.

Bajo el supuesto de que el conocimiento es el objeto de trabajo original y originario de los sistemas e instituciones de educación superior, diversos estudios (generalmente anglosajones) han argumentado la tesis de que son los cambios en el conocimiento y en las relaciones entre las organizaciones y grupos académicos las variables fundamentales que explican los procesos de cambio institucional. Sin embargo, como señala Brunner (1989), en el contexto latinoamericano esas variables desempeñan un papel marginal en la explicación de los procesos de reforma institucional, y son las variables relacionadas con el poder y la política las que mejor se ajustan a la comprensión de los procesos de cambio.

Tradicionalmente, se atribuyen a factores endógenos o exógenos los procesos de cambio en los sistemas y en las instituciones de educación superior. El énfasis en algunos factores da por resultado la construcción de enfoques "internalistas" o "externalistas" para el análisis de los cambios institucionales (Clark, 1991). Sin embargo, también se han formulado propuestas analíticas que intentan incorporar ambos tipos de factores desde una perspectiva de política pública; alrededor, por ejemplo, de aproximaciones como los "campos de producción de políticas" (Cox, 1993). Desde este enfoque, se tratan de identificar las relaciones entre el gobierno y universidades alrededor de temas específicos (*issues*), construidos por los actores en procesos de interacción sociopolítica, y que representan a su vez la disputa por recursos y metas en arenas diferenciadas de negociación.

Desde algunos enfoques del análisis de políticas, los procesos de cambio institucional pueden ser observados como producto de la interacción entre los de implementación de políticas públicas y los procesos de producción de los ajustes internos que se impulsan en las instituciones-objeto de dichas políticas. Si, como señalan Meny y Thoenig, "toda política pública encubre una teoría del cambio social" (1992:168), su implementación lleva implícita la hipótesis de un cambio en las instituciones que están involucradas directa o indirectamente con los efectos de esa instrumentación.

La “caja negra” de las interacciones puede ser analizada como un conjunto de articulaciones entre intereses, reglas y recursos de los actores involucrados en la implementación de las políticas. Bardach, por ejemplo, señala que la conjugación de ambos procesos asemeja, metafóricamente, un “ensamblaje” entre distintas partes de una “máquina” (Bardach, 1977). Sin embargo, es preciso señalar que esos ensamblajes no son casi nunca articulaciones o acoplamientos “suaves” entre los distintos componentes (recursos) y actores del proceso, sino que implican diversos juegos y negociaciones continuas entre los mismos, que se despliegan en diversas arenas de poder y en torno a cuestiones específicas. Es por ello por lo que resulta importante destacar el perfil conflictivo que a menudo caracteriza a esos ensamblajes entre las políticas y los cambios institucionales.

Esa conflictividad es fundamentalmente resultado de la tensión entre los intereses, expectativas y ambigüedades que se manifiestan en las relaciones entre los actores involucrados en las políticas. Si una política educativa significa primordialmente la posibilidad de introducir nuevos arreglos institucionales (o reformar los existentes) entre el Estado y sistemas y establecimientos educativos, su construcción y eficacia dependen en buena medida del grado de compromiso y consenso alcanzado entre los *decision-makers* y los “clientes” de dichas decisiones de políticas. Pero también puede depender de la capacidad gubernamental para instrumentar de manera relativamente autónoma arreglos institucionales de cierto perfil y orientación, que introduzcan cambios parciales o globales en las relaciones entre el Estado y las instituciones de educación superior, lo que implica la existencia de una burocracia estatal que actúa de manera coherente y que funciona con vínculos de arraigo en determinadas zonas del sistema y de las instituciones.²

En este sentido, la “nueva institucionalidad” de los sistemas y establecimientos a la que se hace referencia en este trabajo se refiere, fundamentalmente, a las nuevas reglas y códigos simbólicos que ordenan las interacciones entre los actores gubernamentales y univer-

² Este argumento tiene su base teórica en el concepto de *embedded autonomy* (autonomía “arraigada” o “enraizada”) que utiliza Peter Evans al referirse a la capacidad estatal para introducir cambios en la sociedad. El autor define al concepto como la “capacidad transformativa estatal [que] requiere una combinación de coherencia interna y conectividad externa” (Evans, 1992:176).

sitarios. La “novedad” consiste en la introducción de la evaluación del desempeño como el eje de las acciones gubernamentales y de los procesos de cambio en las instituciones de educación superior de América Latina, lo que ha implicado, fundamentalmente, una reestructuración de los campos de conflicto entre los actores de las relaciones. Es por ello por lo que esa nueva institucionalidad está estrechamente ligada a los cambios en el perfil, o perfiles, de la gobernabilidad en instituciones como las universidades públicas, cuya lógica estrictamente política (*politics*) parece estarse encaminando hacia una lógica que descansa esencialmente en políticas (*policies*) de desarrollo institucional. La *gobernabilidad institucional* es entendida aquí en una aceptación amplia como el equilibrio dinámico entre demandas institucionales y capacidad de respuesta de las autoridades.³

Tres fuentes del cambio institucional en la educación superior

Cambios en el entorno social y productivo

Los procesos de ajuste y reestructuración económica y política que se desarrollaron con distintos ritmos y modalidades en las sociedades latinoamericanas desde la década de los ochenta, transformaron profundamente su perfil productivo y político. Esas transformaciones, estudiadas por autores como Cavarozzi (1991) y Garretón (1995), fueron resultado no sólo del agotamiento de una fórmula “estadocéntrica” de relaciones entre economía, política y sociedad, sino también producto de una profunda reestructuración de los patrones de la economía y el comercio internacional que alteraron sustancialmente las antiguas formas de inserción de las economías nacionales en el “nuevo” orden capitalista internacional.

En el escenario configurado desde la década de los ochenta, se pueden advertir tendencias hacia una nueva significación social de

³ Esta definición corresponde a la noción clásica del concepto de gobernabilidad en términos de la ciencia política formulada en el célebre texto de Crozier, Huntington y Watanuki (1975).

las instituciones de educación superior. Por un lado, debido a que sus funciones sustantivas tradicionales (docencia, investigación, difusión) fueron crecientemente cuestionadas por diversos sectores de la sociedad y por no pocos gobiernos de la región por su “baja” relevancia productiva o por su escasa relación con los problemas sociales y productivos de sociedades en cambio. Por el otro, porque problemas como la masificación anárquica de muchas universidades públicas, la ausencia de la evaluación sistemática de su desempeño, o el fracaso de las políticas planificadoras, llevaron a considerar a buena parte de las instituciones de educación superior (IES) como un sector de “bajo rendimiento” en el marco de las políticas sociales instrumentadas en los años de la recesión y el ajuste (Schwartzman, 1993).

La globalización de las economías y de los intercambios comerciales, y el impacto de las nuevas tecnologías de comunicación masiva, dieron como resultado no sólo una similar globalización de los patrones de consumo de bienes productivos y culturales, sino también el surgimiento de nuevas necesidades productivas y de conocimiento en las sociedades latinoamericanas, a las que los sistemas de educación superior de la región no fueron capaces de ofrecer respuestas rápidas y pertinentes. Una sensación de insatisfacción general parece haberse extendido entre los hacedores de políticas del sector y entre las élites gubernamentales y económicas que encabezaron las coaliciones reformadoras de las economías del subcontinente. La educación superior fue vista como un “área-problema” que había que adaptar o ajustar a las nuevas condiciones que imponía la liberalización de las economías y el comercio, la organización del trabajo, la democratización de los sistemas políticos, y las exigencias de calidad y pertinencia en la formación profesional y de investigación que durante mucho tiempo quedaron en el monopolio que el Estado asignó a las universidades públicas de la zona. Ante la acumulación de los problemas y de los reclamos, muchos gobiernos de la región decidieron reorientar sus políticas hacia la educación superior, e intentaron mediante diversas vías e instrumentos, modificar los patrones de crecimiento y desempeño de los sistemas y de las instituciones del sector, no sólo con con el propósito de regular de manera más eficaz el crecimiento del sector, sino también con el objeto de establecer nuevos vínculos con el mundo de la producción y de las necesidades sociales.

En el transcurso de los años ochenta y noventa, varios gobiernos nacionales latinoamericanos enfocaron sus poderes y atribuciones hacia la creación de mecanismos de *accountability* en las instituciones públicas de educación superior, es decir, fórmulas institucionalizadas, sistemáticas, de “rendición de cuentas” de las instituciones. En especial, la noción de autonomía institucional de las universidades ha sido lentamente redefinida a través de diversas estrategias, que expresan, con matices, una nueva fórmula de relaciones entre el Estado y las universidades basada en nuevos arreglos institucionales entre financiamiento público y evaluación del desempeño. A lo largo de la década de los ochenta, la experiencia en países como Brasil (Cunha, 1995), Argentina (Krotsch, 1996) o México (Kent, 1995), ilustran con claridad los intentos por construir esas nuevas fórmulas de relaciones, en contextos de conflictividad manifiesta o latente. En estas circunstancias, en el transcurso de los años de la crisis y el ajuste, un conjunto de nuevas reglas de los intercambios entre el Estado y las IES anunciaron el fin de un ciclo y el surgimiento de otro.

Cambios en las políticas

Otro de los motores o fuerzas que han impulsado los cambios en los sistemas e instituciones de educación superior en América Latina es el de los paradigmas de las políticas y el perfil mismo de éstas e instrumentos públicos que buena parte de los gobiernos de la región han impulsado desde finales de la década pasada. Es decir, son transformaciones en los paradigmas estatales, entendidos aquí en el sentido que autores como Offe (1992), definen como “paradigmas políticos”: conjunto de creencias, realizaciones estructurales, legitimidad de las funciones y capacidades estatales que los miembros de una sociedad o de sus élites dirigentes reconocen implícita o explícitamente como fundamento de su relaciones y estrategias de acción colectiva.⁴

⁴ Es conocido el hecho de que el concepto de paradigma tiene su definición más conocida en la obra de Kuhn. En *La estructura de las revoluciones científicas*, T.S. Kuhn define al concepto como “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (1991: 13). Para el caso que nos ocupa —las políticas de educación superior— el concepto puede ser

A partir de esta conceptualización, se pueden distinguir dos paradigmas de desempeño estatal en la educación superior, que se suceden en el tiempo, y en medio de los cuales se puede advertir un proceso de transición: los paradigmas *desarrollista* y *modernizador*. El paradigma *desarrollista*, basado en el patrocinio “benigno” estatal, vigente desde la segunda posguerra hasta la crisis de la deuda, donde el eje era el financiamiento incremental y el intercambio de recursos públicos por legitimidad y estabilidad (Cox, 1993; Brunner, 1994), fue sustituido por un paradigma *modernizador* basado en el impulso a la competitividad y diferenciación de las instituciones, donde el eje es el financiamiento público ligado a compromisos de calidad y eficiencia en los productos de los establecimientos y los subsistemas (véase cuadro 1).⁵

Cuadro 1

<i>Paradigma dominante</i>	<i>Perfil de políticas</i>	<i>Instrumentos de políticas</i>	<i>Resultados esperados</i>
Desarrollista	Planificadoras	Indicativos	Estabilidad y legitimidad
Modernizador	Evaluatoras	Inductivos	Calidad, pertinencia, equidad

Esta transición en el paradigma de las políticas educativas del nivel terciario tuvo como contexto un cambio en el paradigma global de las políticas sociales en los años del ajuste y reestructuración del

definido como el conjunto de ideas, creencias y arreglos institucionales que los gobiernos y las agencias internacionales invocan para justificar los cambios en las políticas hacia el sector.

⁵ Autores como Guy Neave (1990, 1994), han centrado su atención en el cambio en las formas de intervención estatal en la educación superior para señalar un cambio en el modelo de la acción estatal, advirtiendo, para el caso europeo, el ascenso, en los años ochenta, de la figura del “Estado evaluador” en la educación superior. Sin embargo, para el caso latinoamericano, es posible afirmar que la presencia de ciertos rasgos de esa figura (preocupación por la evaluación estratégica, “piloteo a distancia” de la educación superior, preocupación por la supervisión más que por el control), se ha combinado con un cambio en la matriz conceptual e ideológica estatal en lo referido a la educación superior, pero también en la percepción que las propias instituciones del sistema tienen en torno a su papel en el nuevo contexto regional. Por ello, se prefiere aquí señalar más un cambio en los paradigmas de intervención pública en educación superior que en el modelo de acción estatal.

Estado y de la economía (Franco, 1995). Pero también estuvo vinculado a la influencia que, en el contexto internacional, ejercieron las grandes agencias de financiamiento y orientación *política* de las políticas como el Banco Mundial y la Unesco.⁶ En el primer caso, un importante documento editado por el Banco Mundial parte de la recomendación de fortalecer la autonomía de las universidades y de los sistemas pero, a la vez, establecer un marco de políticas públicas coherentes orientadas a regular con criterios más estrictos el financiamiento público a las mismas. Desde esta perspectiva, la reforma de la educación superior en los países en desarrollo debe pasar por estrategias crecientemente diferenciadoras de las instituciones del sistema —que incluye el desarrollo e impulso de los establecimientos privados— la diversificación de las fuentes de recursos por parte de las universidades públicas, la “redefinición del papel del gobierno en la educación superior”, y la “introducción de políticas explícitas diseñadas para dar prioridad a los objetivos de calidad y equidad” (World Bank, 1994:4).

La Unesco, por su parte identifica a la “financiación pública limitada” como una de las restricciones principales que se oponen al proceso de cambio y desarrollo de la educación superior (Unesco, 1995:8 y ss). Aquí, el respeto a los principios de la calidad académica y autonomía institucional, junto a la necesidad de incrementar el financiamiento público a las instituciones de educación superior, constituyen los “principios reordenadores” de las relaciones entre el Estado y las instituciones de educación superior sugeridos por el organismo.⁷

La bibliografía sobre los paradigmas de políticas destaca que éstos son el resultado de la combinación de intereses e ideas que aglutinan una cierta concepción sobre la intervención gubernamental en

⁶ El concepto “política de las políticas” (*politics of policies*) es utilizado por Gourevitch (1993) para referirse a la compleja red de interacciones y conflictos que precede y de varias maneras explica al proceso de la elección de una política o un paquete de políticas determinado por parte de los gobiernos nacionales en situaciones de crisis.

⁷ Para el caso específico de México, la OCDE elaboró un documento específico de evaluación de las políticas recientes en la educación superior, donde recomendaba un conjunto de acciones tendientes a mejorar la calidad, la equidad y la pertinencia del sistema, a través de la fijación de prioridades “cuantitativas”, criterios de diversificación y flexibilidad, principios de financiamiento público y mecanismos de “pilotaje” del sistema y las instituciones de educación superior (OCDE, 1997).

los asuntos públicos, que define orientaciones más o menos comunes en las políticas e instrumentos de intervención para diversos sectores de la economía o de la sociedad (Hall, 1993). Los cambios en las políticas son el resultado de las interacciones entre factores internos y externos, estructurales e individuales, que se combinan en cada arena política y en cada sector de políticas. Desde esta perspectiva,

el curso y rasgos (naturaleza, intensidad, modalidad) de los cambios en políticas de educación superior son el resultado de relaciones de poder, de articulación de intereses y de creencias políticas de los actores involucrados, lo cual, sobre cualquier nivel individual o colectivo, interactúa en una arena de política pública, la cual está fuertemente influenciada por decisiones anteriores y por las características institucionalmente organizadas y culturales del sector (legado político), así como de procesos de aprendizaje que pueden desarrollarse dentro del sector de políticas, además contribuyendo al cambio de sistema de creencias formado por los actores-decisiones y, más allá, por una reformulación de sus intereses (Capano, 1996:270).

Para el caso de la educación superior en América Latina, como lo ha señalado recientemente Rollin Kent (1997), en el contexto de la crisis económica que marcó al periodo de los ochenta, “quedó de manifiesto para algunos sectores [...] que los patrones prevalecientes de expansión, financiamiento y gestión de la educación superior habían llegado a su límite” (p. 94). Por tanto, la “idea” de la modernización de la educación superior fue cobrando fuerza a la luz de los procesos de ajuste económico y democratización política que los gobiernos del área habían impulsado a raíz de la crisis de la deuda, y esta idea está en el origen de las políticas educativas instrumentadas en el curso de los últimos años.

Asociada a esta idea fundamental, los intereses de los principales actores involucrados en el sector —autoridades universitarias, agencias gubernamentales de financiamiento y regulación, instituciones públicas y privadas, grupos de académicos destacados— comenzaron a reordenarse en torno a la necesidad de construir un nuevo acuerdo institucional entre el Estado, los sistemas y la sociedad, en relación con la orientación y el desempeño de las instituciones de educación superior. Fue así que mientras que en la economía y el comercio un conjunto de políticas de clara orientación neoliberal comenzaron a redefinir el papel estatal en esos sectores, en áreas de

la política social, como el de la educación superior, se observó no un alejamiento estatal de los procesos y productos del sector, dejando al mercado su posterior ordenamiento, sino que se advirtió, por el contrario, un visible activismo estatal en la regulación y orientación del sistema y las instituciones de educación superior, en especial respecto del financiamiento federal hacia las universidades públicas en áreas específicas de su desempeño institucional.⁸

Existen varias experiencias nacionales que ilustran con mayor o menor claridad este neointervencionismo estatal. En el caso de Argentina, por ejemplo, en 1995 se promulgó la Ley de Educación Superior 24 521, que sustituyó a la antigua Ley Avellaneda (1979), y que se caracteriza por impulsar la autorregulación institucional de los establecimientos de educación superior en un marco de restricciones constitucionales al desempeño tradicional de dichas instituciones que modifican en muchos aspectos el perfil de las autonomías universitarias. Esa Ley introduce, además, la evaluación como un mecanismo permanente y formalizado de seguimiento del desempeño institucional del sistema y de los establecimientos de educación superior, a través de un órgano denominado Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Mollis, 1996).⁹

En Colombia se estableció, en diciembre de 1993, un nuevo ordenamiento jurídico de la educación superior en el marco de la promulgación de una nueva Constitución (1991). Dicho ordenamiento destaca la responsabilidad estatal de instrumentar políticas de desarrollo del sistema a través de diversos mecanismos de evaluación y seguimiento. Aquí, la autonomía de los establecimientos es reconocida explícitamente, y la evaluación es introducida como el resultado de una reorganización previa del sistema, mediante la creación de un órgano denominado CESU, ligado al Ministerio de Educación Nacional (Orozco, 1995).

⁸ La intervención estatal en la educación constituye otra expresión de la *paradoja ortodoxa o neoliberal* que caracterizó la transición de las políticas desarrollistas a las neoliberales en los años ochenta en América Latina (Nelson, 1991; Smith, Acuña y Gamarra, 1994).

⁹ Es importante señalar, como lo hace Mollis, que esta ley desató un conflicto importante entre el gobierno y algunos centros públicos de educación superior como la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Rosario, la Universidad de Mar del Plata y la Universidad de la Plata, que interpusieron recursos de amparo contra la mencionada ley por considerarla anticonstitucional en lo que hace a la autarquía y la autonomía universitaria.

En México, fue durante el régimen salinista (1988-1994) cuando se observó un claro cambio de actitud del Estado hacia la educación superior. Al modelo de "patrocinio estatal benevolente" que caracterizó la actuación gubernamental a lo largo de los años setenta y ochenta, le siguió un periodo de intenso activismo estatal, que se tradujo en la creación de la Comisión Nacional de Evaluación (1989), y de instrumentos de política educativa como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (1990) o el Programa de Superación Académica (1993). Este activismo, sin embargo, no llegó al nivel de implantar una nueva regulación jurídica, sino que permitió sentar las bases de un nuevo acuerdo con las instituciones de educación superior (en especial con las universidades públicas), orientado a modificar los esquemas de relaciones que prevalecieron en el pasado reciente (Acosta, 1995; Kent, 1997).

Vistas en su conjunto, las reformas que se perfilaron en los años noventa en diversos países de la región contemplan una serie de medidas como las siguientes (Ribeiro, 1996:26):

1. Cobro de servicios como forma de captación de ahorro privado para complementar las necesidades de financiamiento del sistema.
2. Limitación de la matrícula en el sector público.
3. Implantación de mecanismos de evaluación de la calidad de la educación y de la producción científica;
4. Asociación del financiamiento con la definición de metas, con alguna forma de evaluación del desempeño o con ambas, y
5. Descentralización del sistema con simplificación de los controles burocráticos y concesión de mayor autonomía administrativa a las instituciones.

Estas medidas —no únicas ni exhaustivas, por supuesto—, significaron un giro en los paradigmas de las políticas gubernamentales, que implicaron no sólo una nueva actitud del Estado hacia el sector, sino que también constituyeron temas especialmente problemáticos para las instituciones de educación superior, que intentan, por diversas estrategias, adaptarse a las nuevas exigencias gubernamentales y sociales que habitan su entorno. En la transición de un paradigma a otro, se observa un conjunto de articulaciones o ensamblajes conflictivos entre la instrumentación de las políticas gubernamentales y los procesos de cambio institucional en los estableci-

mientos y sistemas, que tienden a resolverse en un variado conjunto de tensiones que atraviesan los intentos por construir nuevos arreglos institucionales en la educación superior de varios países de la región.¹⁰

Cambios en las instituciones y los sistemas

Las transformaciones en curso

El “dato duro” más relevante que se puede observar en la evolución de la educación superior en la región durante el periodo examinado, es que este sector no sólo logró crecer en un contexto de crisis y estancamiento económico que significó severas restricciones financieras a las instituciones públicas y privadas de nivel superior, sino que lo hizo a un ritmo espectacular en relación con los demás niveles de los sistemas educativos nacionales. Pero ese crecimiento fue producto fundamentalmente de inercias y tendencias demográficas del pasado inmediato, y la persistencia de altas expectativas de los sectores medios y altos en torno a las bondades reales o supuestas de la educación superior, que resultado de una acción deliberada de los gobiernos nacionales manifestada a partir de políticas públicas específicas. Esta combinación de inercias, expectativas y no-políticas gubernamentales, produjo un ciclo de expansión anárquica (o “no regulada”) de los sistemas, que se asentó en una diferenciación “silenciosa” de los establecimientos.

Crecimiento¹¹

En 1992, el nivel terciario de la educación superior de América Latina y el Caribe alcanzó una cifra sin precedentes: casi ocho millones

¹⁰ Estos ensamblajes conflictivos pueden observarse con mayor claridad en el nivel de las instituciones más que en la escala de los sistemas. En México, en los años recientes, han sido estudiados procesos de cambio en esta perspectiva, en lo que se articulan políticas gubernamentales con intentos de cambio autogenerados. Universidades públicas estatales como las de Guadalajara, Sonora y Puebla representan algunos de los casos donde esa articulación conflictiva se resuelve en reformas institucionales significativas. Al respecto, véanse los trabajos de Kent (1996) y Acosta (1997).

¹¹ Los datos que se presentan en esta sección, salvo mención expresa de otras fuentes, fueron extraídos del *Anuario estadístico* de la Unesco, 1994.

de hombres y mujeres se encontraban inscritos en alguna institución privada o pública, universitaria o tecnológica, del subsector, producto del vertiginoso crecimiento observado entre 1980 y 1992 que, sin alcanzar las tasas de las dos décadas precedentes, sí continuó un periodo de expansión de la matrícula de manera más que significativa. En ese lapso, la población escolar del nivel se incrementó en un 62%; se triplicó el porcentaje de crecimiento del nivel primario de la educación (que lo hizo en un 18% en el mismo periodo) y casi se duplicó el del nivel secundario (36%) (véase cuadro 2).

Cuadro 2

MATRÍCULA ESCOLAR DE LOS PAÍSES QUE INTEGRAN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, TOTAL Y POR NIVELES, 1980-1992 (MILES)

	<i>Total sistema educativo</i>	<i>1er. nivel</i>	<i>2o. nivel</i>	<i>3er. nivel</i>
1980	87 183	65 327	16 967	4 889
1985	97 105	70 215	20 549	6 341
1990	105 478	75 689	22 376	7 413
1992	108 246	77 168	23 155	7 924

FUENTE: Cuadro construido a partir de datos contenidos en UNESCO, *Anuario estadístico 1994*, París, 1994.

Este crecimiento fue influido decisivamente por un proceso de creciente feminización de la matrícula de educación superior, tendencia observada claramente desde finales de la década de los setenta. Aunque su participación porcentual en el conjunto creció relativamente poco (del 43% en 1980 al 48% en 1992), su incremento absoluto impactó de manera sensible el crecimiento del total de la matrícula, pues creció en casi un 80% en el periodo, lo cual contrasta con el 62% de crecimiento observado para el nivel en su conjunto (véase cuadro 3).

Sin embargo, esta expansión relativa de la matrícula regional no debe ocultar las disparidades existentes entre subgrupos de países.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. MATRÍCULA ESCOLAR FEMENINA,
TOTAL Y POR NIVELES.
1980-1992 (MILES)

	<i>Total</i>	<i>1er. nivel</i>	<i>2do. nivel</i>	<i>3er. nivel</i>
1980	42 427	31 853	8 457	2 118
1985	47 344	34 022	10 465	2 857
1990	51 779	36 765	11 551	3 464
1992	53 256	37 476	11 970	3 811

FUENTE: *Ibid.*

Así, es posible advertir tres tipos de procesos en el área: uno de expansión sostenida (representado por países como Argentina y Uruguay); otro, de crecimiento moderado (representado por los casos de México, Venezuela, Perú o Chile); y uno más, de bajo crecimiento (como Brasil, Bolivia, Paraguay y Ecuador) (Rodríguez, 1996:86-87).

Por otro lado, el crecimiento del personal docente de las instituciones de tercer nivel de la región tuvo congruencia con el aumento de la matrícula, pues se observó un incremento del 75% en 1992 respecto de 1980 (véase cuadro 4). Sin embargo, resulta relevante el hecho de que la gran mayoría de esta nueva generación de profesores (alrededor de 300 mil) reproduce el perfil básico de las viejas generaciones de docentes universitarios, al dedicarse casi exclusivamente a labores de enseñanza en el nivel profesional, y muy pocos de ellos —se estima que no sobrepasan el 10% del total, según refiere Brunner (1997:10)— se dedican a la investigación y el posgrado.

Esta situación se explica porque la gran mayoría de los establecimientos privados y una parte importante de los públicos continuaron durante los ochenta dedicados fundamentalmente a las labores de docencia y muy poco a la investigación y el posgrado. En los años noventa, sin embargo, se nota una clara tendencia hacia el fortalecimiento de esas áreas institucionales, debido en buena parte a las políticas gubernamentales de financiamiento a la educación supe-

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. PERSONAL DOCENTE DE LOS CES,
1980-1992 (MILES)

	<i>Total</i>	<i>1er. nivel</i>	<i>2do. nivel</i>	<i>3er. nivel</i>
1980	3 725	2 256	1 083	385
1985	4 439	2 594	1 339	505
1990	5 140	3 011	1 504	626
1992	5 378	3 118	1 584	676

FUENTE: *Ibid.*

rior. El caso de México, por ejemplo, ilustra con claridad esa tendencia: entre 1987 y 1997, mientras que el total de la población escolar de nivel licenciatura (universitaria y tecnológica) se incrementó en un 40%, la población escolar del posgrado lo hizo en un 129%, lo cual indica la necesidad de un claro fortalecimiento de la cantidad de los profesores-investigadores que realizan funciones en este último nivel.¹²

Diferenciación institucional

En el mismo periodo se observa una diferenciación muy importante de los establecimientos educativos del sector, tanto en la dimensión de la adscripción su control (público/privado), como en lo que se refiere a la complejidad de los mismos (unifuncionales/plurifuncionales). En la primera dimensión es posible advertir que a las “viejas” tendencias del crecimiento del sector privado en la educación superior observadas desde la década de los setenta (Levy, 1995), se su-

¹² Los datos —extraídos del *Anuario estadístico 1997* de la ANUIES— son los siguientes: en 1987 había 38 000 estudiantes de posgrado que fueron atendidos por poco más de 9 300 profesores-investigadores. Diez años después, existen más de 87 000 estudiantes de posgrado y 13 300 profesores investigadores. Es posible advertir que la “oleada” de estudiantes de posgrado apenas comienza a impactar la contratación de profesores-investigadores de ese nivel en las instituciones de educación superior.

maron en los años ochenta la diversificación del sector público y del propio sector privado, lo que llevó a que en la década de los noventa los sistemas nacionales de educación superior alcanzaran diversos grados de complejidad institucional en los distintos países. Así, en casos como el de Argentina, aunque el sector público conserva su enorme primacía en la matrícula total del nivel (poco menos del 80% de los estudiantes de educación superior pertenecen a alguna institución pública), el sector privado atiende a estudiantes de la élite económica y política argentina (Krotsch, 1997:130); en Brasil, el sector privado muestra un incremento espectacular en relación con la población escolar e instituciones, pues para 1990 éste atendía a más del 60% del total (*ibid.*); en Colombia, el sector privado está compuesto por 156 establecimientos frente a 69 instituciones públicas, que absorben casi el 70% de la matrícula (Lucio y Serrano, 1993:254); en el caso de Chile, se observa un aumento espectacular en el número de instituciones de educación superior entre 1980 y 1990 (se pasa de 8 a 310 instituciones), pero tal incremento es dominado casi exclusivamente por instituciones privadas (se crean 268 instituciones en sólo una década) (Cox, 1993:305); en México, aunque el número total de instituciones privadas aumenta espectacularmente entre 1981 y 1994 (de 112 a 248), su participación en la matrícula total del nivel no rebasa el 30% del mismo (Acosta, 1997:108-109; Kent, 1993:81).

En lo que se refiere a la dimensión de la complejidad de los establecimientos, se puede observar en términos generales el virtual estancamiento en el número de las universidales tradicionales que cumplen, formalmente y con diversos grados y alcances, funciones de docencia, investigación y extensión y difusión, y la expansión de pequeños establecimientos unifuncionales dedicados casi exclusivamente a la docencia, o especializados en investigación científica o tecnológica en áreas o disciplinas específicas. Sin embargo, no se cuenta con datos suficientemente desagregados para documentar esta aseveración.

Este proceso de diferenciación no respondió, en los años ochenta, a directrices de políticas homogéneas y explícitas, sino que fue resultado de pautas de crecimiento y diversificación elaboradas por una combinación azarosa de demandas expansivas de los mercados educacionales nacionales y acciones de política pública. Sin embar-

go, es posible advertir que en varios casos en los años noventa existen políticas de crecimiento consistentes en el sector público de la educación caracterizadas por el impulso a “universidades” o establecimientos tecnológicos, que intentan convertirse en una alternativa pública frente a las universidades autónomas tradicionales.

Las políticas recientes

En la última década se construyó en la región un nuevo discurso de modernización de la educación superior, que tiene las siguientes características:

- 1) Prioridad en el establecimiento de nuevas relaciones con el sector productivo, especialmente en las áreas de ciencia y tecnología.
- 2) Actualización de conocimientos en todas las disciplinas.
- 3) Búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento.
- 4) Incorporación de nuevos sistemas de información para responder a los desafíos académicos relacionados con la globalización e integración del conocimiento y la información.
- 5) Respuesta de manera coherente a las necesidades de integración y globalización económica (García Guadilla, 1997:21).

Esto ha conducido a enfatizar el incremento de la eficiencia institucional de la educación superior, para lo cual se señala la “urgencia de incorporar nuevos sistemas de gestión, que efectúen los procesos de: *a*) evaluación; *b*) acreditación; *c*) cambios legales; *d*) mayor transparencia de los resultados en relación con el financiamiento otorgado” (*ibid.*). Diversas estrategias e instrumentos públicos se han empleado en cada caso nacional para regular el crecimiento de los sistemas de educación superior y para establecer mecanismos de control de la expansión, buscando asegurar equilibrio y calidad de éstos, lo cual explica el hecho de que la evaluación y la acreditación se constituyan, en momentos distintos, como las herramientas principales de los intentos de regulación pública de la educación superior en la región.

En el transcurso de los primeros años noventa, el tema de la evaluación se colocó en el centro de la acción pública. En por lo menos cinco casos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México), la evalua-

ción institucional fue impulsada desde los gobiernos nacionales, aunque con diversos alcances, propósitos e instrumentos (Kent, 1997). Como eje del paradigma modernizador, la evaluación se erigió en foco de los instrumentos públicos dirigidos a regular el crecimiento de los sistemas, pero se ha orientado específicamente para inducir cambios en el segmento de las universidades públicas masificadas.

En América Latina se pueden distinguir dos sentidos distintos de las propuestas de evaluación: uno *correctivo*, otro *selectivo* (Klein y Sampaio, 1996). En el primer caso, la evaluación “es entendida como un instrumento correctivo que debe identificar las fallas, carencias y desvíos más graves en el financiamiento de las instituciones. Serviría, así, de base para la adopción de medidas de reestructuración del sistema, quedando a criterio de cada institución la decisión de adoptarlas”. En el otro caso, se concibe a la evaluación como un instrumento *selectivo*, “a través del cual es posible identificar los factores de eficiencia y el potencial de productividad académica de las instituciones” (*ibid.*:93).

Aunque no de manera homogénea en todos los casos nacionales ni en los “paquetes de políticas” que se aplican en cada situación particular, uno de los instrumentos más comúnmente empleados por las agencias gubernamentales para el desarrollo de sus políticas basadas en la evaluación consiste en los denominados por Hood (1983) como “tesoro”, es decir, recursos financieros gubernamentales puestos a disposición de aquellas instituciones y actores que acepten explícitamente las reglas de utilización y los compromisos que van asociados al acceso a dichos recursos. Esto significa que la acción gubernamental en términos de la instrumentación de las políticas se ha basado fundamentalmente en la inducción de cambios en campos específicos del desempeño de las instituciones y los sistemas, y no en la imposición “autoritaria” de los mismos.

Por otro lado, el tema de la acreditación también se ha incorporado como un asunto central de la agenda pública de la educación superior. La necesidad de establecer “mínimos” de calidad en el desempeño de las instituciones públicas y privadas de educación superior ha llevado a varios países de la región a la búsqueda de sistemas de acreditación y certificación académica y profesional que permitan no sólo una regulación de estándares cualitativos que relacionen financiamiento público con calidad académica y profesional de los

establecimientos, sino que permitan el envío de “señales” al mercado de consumidores potenciales del perfil de los servicios que ofrece cada establecimiento, con el objeto de orientar sus preferencias.

Tanto en el caso de la evaluación como el de la acreditación, la concertación entre los distintos actores de las relaciones, se ha convertido en un recurso de legitimación de las políticas públicas de educación superior en la región, acorde con los procesos democratizadores que caracterizan el cambio de los sistemas políticos regionales, lo que supone la formación de coaliciones o alianzas reformadoras en el campo de la educación superior que, sin embargo, han sido intentos tímidos o de resultados parciales. En escenarios políticos inestables y complejos, los procesos de construcción de alianzas han estado sujetos a los vaivenes de los ajustes y los procesos de democratización que influyen en el contexto, lo que incrementa las dificultades de formación de coaliciones capaces de imprimir un sentido de largo plazo a las transformaciones en curso (Casasús, 1995).

Perspectivas: nuevas tensiones institucionales y desafíos del futuro

El abigarrado conjunto de problemas y desafíos de la educación superior latinoamericana conforma varias “redes de asuntos” —*issues network*, según la terminología empleada por Hecló (1978)— sobre los cuales se han intentado aplicar diversas políticas correctivas y selectivas basadas en la evaluación. Aunque es todavía difícil identificar con claridad los efectos de los cambios recientes en las distintas esferas del desempeño institucional de los establecimientos de educación superior de la región, es posible advertir, como “nota precautoria”, que dichos efectos no son homogéneos, ni en todos los casos nacionales, ni en todos los establecimientos del sector.

No obstante, es posible afirmar que las políticas de los ochenta y primeros años de los noventa constituyeron aproximaciones hacia esquemas de regulación basados en un claro activismo estatal orientado por la introducción de mecanismos de mercado en la regulación de los sistemas y las instituciones de educación superior, pero también impulsado por el establecimiento de pautas de diferenciación

institucional que permitieran diversificar la oferta y reorientar las demandas de los “consumidores” de la educación superior. La transición del paradigma desarrollista al paradigma modernizador en las políticas, constituye un eje de observación que condensa los efectos de los cambios en el entorno y el curso de las tensiones endógenas de las IES.

Por su parte, las IES han experimentado procesos diversos de ajuste y cambio institucional que parecen responder a la necesidad de adaptarse de manera incremental al nuevo contexto de exigencias y regulaciones que se desprenden tanto del mercado como del Estado. Y las universidades públicas son las instituciones que mayores presiones resienten para instrumentar cambios en las diversas “esferas” del desempeño institucional, como son, fundamentalmente, la esfera académica, la organizacional y de gestión, y la de política y gobierno. En cada una de ellas es posible advertir algunos de los rasgos de la complejidad emergente que caracteriza a la educación superior latinoamericana.

En el ámbito o esfera de lo académico, algunas de esas presiones o tensiones son: la incorporación de nuevas generaciones de académicos en condiciones de contratación, que intentan responder a las exigencias de calidad y pertinencia formuladas por las políticas públicas al respecto, frente a la capacidad de autodeterminación de las instituciones para definir las políticas específicas del desarrollo de planes y programas académicos; la existencia de estructuras académicas tradicionales, que generalmente privilegian la formación profesional e inhiben la investigación científica, frente a requerimientos de conocimiento e información que sólo pueden ser satisfechos mediante un impulso decidido a la investigación y al posgrado.

En la esfera organizacional y de gestión, las IES experimentan la tensión entre los procesos de burocratización anárquica producidos en el ciclo de expansión no regulada de los sistemas de educación superior, con la necesidad de responder de manera eficiente y flexible no sólo a las complicada distribución interna de los recursos disponibles, sino también a las exigencias de hacer transparentes los mecanismos de uso y distribución de los recursos públicos y privados disponibles. Asimismo, esto implica un cambio en los procesos de gestión de los recursos que transiten de esquemas de coordinación, basados en no pocos casos en mecanismos de control patrimo-

nial o de cierto pluralismo competitivo, hacia mecanismos típicos de una gestión jerárquica-burocrática de los recursos.

Finalmente, en la esfera política y de gobierno de las IES, las tensiones acumuladas tienen que ver con los procesos de construcción y ejercicio del poder institucional. Frente a las viejas concepciones del poder universitario, que cristalizaron en diversas formas de gobierno y en distintos códigos estructuradores de las relaciones de poder en esas instituciones, basados en la noción clave del respeto a la autonomía institucional y la estabilidad política interna, ha emergido en los últimos años la necesidad de reformar no sólo la estructuras sino la noción misma del poder institucional en las IES, bajo los principios de responsabilidad pública (*accountability*) y eficacia institucional, lo cual significa imprimir un nuevo perfil no sólo a las estructuras tradicionales de gobierno de esas instituciones, sino fundamentalmente construir una nueva *governabilidad* institucional.

Estas tensiones están en la base de los desafíos del cambio institucional en la educación superior de la región. Si por cambio institucional entendemos la capacidad de “adaptación incremental” de las instituciones para enfrentar los problemas emergentes con instrumentos disponibles, que ocurren en el marco de una evolución gradual de las “estructuras de significado” (March y Olsen, 1989), es posible identificar, sin ánimo exhaustivo, algunos de los principales desafíos que enfrentan las IES latinoamericanas en el fin de siglo.

El desafío de la gobernabilidad

La nueva complejidad de la educación superior tiene uno de sus rostros más visibles en la diversidad de los actores que intervienen en cada arena de las políticas institucionales, lo que hace de la articulación de intereses y la tramitación ordenada de los mismos una necesidad institucional para dar cauce y sentido a los conflictos que se suscitan regularmente en los establecimientos. Como en toda institución social, en las IES existen intereses y actores que los representan, y se constituyen regularmente grupos y coaliciones que disputan en ámbitos específicos la solución de sus demandas. Es

decir, existe una disputa más o menos regular por el poder institucional.

La construcción del poder en las instituciones es un proceso donde los actores establecen intercambios de acuerdo con una serie de reglas formales e informales que permiten la formación de *identidades* que actúan en un marco de constreñimientos y oportunidades comúnmente aceptadas e históricamente producidas (March y Olsen, 1997), las que operan, a su vez, como “estructuras de significado” que proveen regularmente estabilidad y legitimidad al “orden” institucional vigente.

Dadas las características históricas de la mayor parte de las instituciones de enseñanza superior (marcadas, en mayor o menor medida, por el modelo de la universidad pública), los actores tradicionales del poder institucional se ubicaban en las corporaciones internas (sindicatos, organizaciones estudiantiles), en agentes externos (grupos de profesionistas, partidos políticos, grupos de burocracia gubernamental), o en combinaciones diversas y fluctuantes de ambos. Sin embargo, en los últimos años no sólo los actores tradicionales parecen haber cambiado, debido a las transformaciones en las políticas, en el entorno y en las propias instituciones, sino que las fuentes mismas del poder institucional parecen estar cambiando aceleradamente.

Los académicos prestigiados, dedicados a la investigación y la docencia, de tiempo completo y con acceso a los estímulos que ofrecen agencias gubernamentales y las propias instituciones, junto a los funcionarios y gestores que impulsan los procesos de cambio en las IES, parecen desplazar a los “viejos” actores de la política en la universidad. La resignificación de la política en la universidad es un proceso estrechamente asociado a la democratización de los sistemas políticos y a la creciente estratificación de los académicos de las instituciones.

En estas circunstancias, varias IES latinoamericanas han instrumentado cambios en las estructuras de gobierno que implican, o están vinculadas con, transformaciones en la normatividad y en las reglas de ejercicio del poder institucional. Sin embargo, no es claro aún que esas modificaciones signifiquen automáticamente un cambio en el perfil de la gobernabilidad institucional, es decir, en la capacidad institucional para procesar las demandas y los conflic-

tos con niveles aceptables de estabilidad política y eficacia académica.

El desafío de la institucionalización y el liderazgo institucional

Los cambios y desafíos asociados al paradigma modernizador emergente desde la década pasada, representan campos de reinstitucionalización de las prácticas y las concepciones que habitan en las universidades; esto es, implican transformaciones importantes en las reglas, valores y normas mediante las cuales los diversos actores se incorporan a las distintas esferas de la acción institucional. La expansión relativa de la matrícula de los programas de posgrado, la competencia por cubrir requisitos de acreditación y certificación, o la posibilidad de ingresar a los programas de financiamiento extraordinario por parte de instituciones e individuos, implican procesos de resignificación de los sentidos de pertenencia institucional y de aceptación de las nuevas “reglas del juego” que parecen dominar el nuevo paradigma orientador de las políticas educativas.

Lo expuesto precedentemente resulta evidente cuando se observan algunos efectos perversos de las políticas recientes, como la desinstitucionalización (o institucionalización difusa) de las prácticas académicas, donde el estímulo a los individuos implica la pérdida o el desvanecimiento del grado de compromiso de los individuos con las instituciones y viceversa. La búsqueda de credenciales y méritos individuales, el afán de profesores e investigadores por obtener recursos para proyectos específicos, trae consigo el riesgo de que la gestión y aprovechamiento de los resultados del esfuerzo individual no se traduzcan en beneficios institucionales, particularmente para el caso de las universidades públicas.

Por otro lado, la reforma de la educación superior latinoamericana que aparece de manera implícita con el ascenso del paradigma modernizador, requiere el establecimiento de liderazgos institucionales fuertes, capaces de impedir que, por un lado, los establecimientos y los sistemas queden sujetos a las fuerzas del mercado y que, por otro lado, sólo respondan mecánicamente a las directrices establecidas por los gobiernos nacionales (Levy, 1997). La construcción de liderazgos institucionales sólidos proporcionaría la posibilidad de una identidad definida para cada establecimiento, que recupere las

herencias del pasado y los logros del presente; un liderazgo con misiones institucionales renovadas, y reglas que fomenten la cooperación intra e interinstitucional entre individuos, unidades académicas y sistemas.

El desafío de la integración regional

Finalmente, la integración regional es un desafío emergente de los sistemas de educación superior de la región. Diversas agencias y esfuerzos gubernamentales y de las instituciones han intentado persuadir a los gobiernos nacionales de la necesidad de incorporar el tema en la agenda de las transformaciones de la región y de diseñar acciones específicas de integración en este campo, al igual que lo han hecho en el terreno comercial o económico (CEPAL, 1992). La FLACSO, la propia CEPAL, o los esfuerzos de algunos individuos y grupos de académicos apoyados por fundaciones internacionales europeas o norteamericanas, representan esfuerzos importantes, pero aislados. Resulta paradójico que, a la hora de la globalización, América Latina sea una región cuyas comunidades e instituciones académicas aún permanecen relativamente aisladas entre sí, con pocas posibilidades de construir redes de conocimiento para enfrentar problemas y desafíos comunes.

Tal vez la explicación a este bajo perfil del interés de los gobiernos nacionales por la integración de este tipo de redes sea el resultado del largo periodo de aislamiento que significaron los autoritarismos políticos o las recesiones económicas. Pero es posible advertir que existe una preocupación emergente entre distintos actores sobre el tema, que poco a poco va ganado su lugar en la agenda regional de las transformaciones.

Conclusiones

En este trabajo se ha argumentado que los años ochenta y primeros noventa significaron para la educación superior latinoamericana un periodo de transición entre dos paradigmas de políticas: el desarrollista y el modernizador. Los motores o fuerzas en que descansa dicha transición son las transformaciones en el entorno sociopolítico

y productivo, los cambios en las políticas y las mutaciones endógenas en los sistemas e instituciones de educación superior. Esos cambios son resultado de la “nueva” complejidad de la educación superior en la región, caracterizada por la aparición de un conjunto de dilemas y tensiones en los establecimientos (principalmente en las universidades públicas) y en los sistemas.

Los cambios que producen las tensiones pueden ser observados como intentos de “adaptación incremental” a las nuevas exigencias internas y externas de las instituciones de educación superior. Sin embargo, representan experiencias de transformaciones inconclusas, que apenas perfilan tendencias en la reestructuración de las diversas esferas de la acción o el desempeño institucional. En ese contexto, es posible identificar tres grandes retos o desafíos de los procesos de cambio: la construcción de una “nueva” gobernabilidad institucional, la reinstitucionalización de las prácticas de individuos y grupos asociada al fortalecimiento de los liderazgos institucionales, y la integración regional de redes de concimiento, que estimulen la cooperación de individuos e instituciones en el campo de la docencia y la investigación.

recibido en febrero de 1998
aceptado en abril de 1998

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SILVA, ADRIÁN, “Políticas públicas de educación superior y universidades en México, 1982-1992”, *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, núm. 38, México, mayo-agosto de 1997, pp. 371-393.

———, “Estado, políticas y universidades en un periodo de transición (1982-1994). Análisis de tres experiencias institucionales en México”, tesis de doctorado, México, FLACSO, agosto de 1995, mimeografiado.

ANUIES, *Anuario estadístico 1997*, México, 1997.

BARDACH, E., *The Implemenation Game, What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, The MIT Press, 1997.

BRUNNER, J. J., “La reforma de las universidades chilenas: implicaciones para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior”, en C.

- ORNELAS y M. BARQUÍN (comps.), *Superación académica y reforma universitaria*, México, UNAM, 1989, pp. 129-146.
- _____, "Estado y educación superior en América Latina", en G. NEAVE y F.A. VAN VUGHT, *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa, 1994, pp. 11-42.
- _____, "Educación superior, integración económica y globalización", *Perfiles Educativos*, núm. 76-77, México, 1997, pp. 6-15.
- CAPANO, GILIBERTO, "Political Science and the Comparative Study of Policy Change in Higher Education: Theoretic-Methodological Notes from a Policy Perspective", *Higher Education*, vol. 31, núm. 3, 1996, pp. 263-282.
- CASASÚS, JUAN, "Concertación y alianzas en educación", en Flacso/Fundación Concretar/ Fundación Ford/OREALC-UNESCO, *¿Es posible concertar las políticas educativas?*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995.
- CAVAROZZI, MARCELO, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, 1991, pp. 85-111.
- CEPAL, *Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado*, Santiago, 1992.
- CLARK, BURTON R., *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen/UAM, 1991.
- COX, CRISTIÁN, "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago, FLACSO, 1993.
- CROZIER, M., S. HUNTINGTON y J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press, 1975.
- CUNHA, LUIZ ANTONIO, "Estado y universidad en Brasil: cooperación y conflictos", *Perfiles Educativos*, núm. 69, México, julio-septiembre de 1995, pp. 41-46.
- EVANS, PETER, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change", en HAGGARD Y KAUFFMAN (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 139-181.

- FRANCO, ROLANDO, "La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social en América Latina", *Pensamiento Educativo*, vol. 17, Santiago de Chile, 1995, pp. 49-82.
- GARCÍA GUADILLA, CARMEN, "Integración y contextualización en el ámbito de la globalización", *Perfiles Educativos*, núm. 76-77, México, 1997, pp. 16-30.
- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO, *Hacia una nueva era política*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- GOUREVITCH, PETER, *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- HALL, PETER, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, núm 25, 1993, pp. 275-296.
- HECLO, HUGH, "Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.
- HOOD, CHRISTOPHER, *The Tools of Government*, Londres, MacMillan, 1983.
- KENT, ROLLIN, "Higher Education in Mexico. From Unregulated Expansion to Evaluation", *Higher Education*, vol. 25, núm. 1, 1993, pp. 77-98.
- _____, "Políticas de educación superior en México, 1970 a 1994. ¿Hacia una nueva supervisión estatal?", tesis de doctorado, Cinvestav-IPN, Departamento de Investigaciones Educativas, México, junio de 1995, mimeografiado.
- _____, "Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities", Cinvestav-IPN, Departamento de Investigaciones Educativas, México, febrero de 1996, mimeografiado.
- _____, "Las políticas de evaluación", en *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*, vol. 2: *Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- KLEIN, LÚCIA y HELENA SAMPAIO, "Actores arenas y temas básicos", en *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- KROTSCH, PEDRO, "La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?", *Sociedad*, núm. 3, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, noviembre de 1996, pp. 5-29.
- _____, "La universidad en el proceso de integración regional: el caso del Mercosur", *Perfiles Educativos*, núm. 76-77, México, 1997, pp. 116-137.

- KUHN, T.S., *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- LEVY, DANIEL, *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, FLACSO/CESU-UNAM/Porrúa, 1995.
- , “El liderazgo institucional y su papel en la reforma de la educación superior”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. II, núm. 4, México, julio-diciembre de 1997, pp. 205-221.
- LUCIO, RICARDO y MARIANA SERRANO, “La educación superior en Colombia: políticas estatales”, en *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago, FLACSO, 1993.
- MARCH, JAMES G. y J. P. OLSEN, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.
- , “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, *Gestión y política pública*, vol. VI, núm. 1, México, 1997, pp. 41-73.
- MENY, YVES y JEAN-CLAUDE THOENIG, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.
- MOLLIS, MARCELA, “El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada”, *Pensamiento Universitario*, año 4, núm. 4-5, Buenos Aires, agosto de 1996, pp. 102-115.
- NEAVE, G., “La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa occidental, 1986-1988”, *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5, México, 1990.
- y FRANS A. VAN VUGHT, *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa, 1994.
- NELSON M., JOAN, “Las políticas de reforma económica de largo impulso”. en *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991.
- OCDE, *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México. Educación superior*, París, 1997.
- OFFE, CLAUS, “Nuevos movimientos sociales: desafíos a los límites de la política institucional”, en *La gestión política*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, pp. 215-269.
- OROZCO S., LUIS E., “Fundamento y arquitectónica de una propuesta de reforma de la educación superior. Caso Colombia”, en *La universidad hoy*

- y mañana. *Perspectivas latinoamericanas*, México, CESU-UNAM/ANUIES, 1995.
- RIBEIRO D., EUNICE, "Los estudios comparativos de la educación superior en América Latina", en *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, ROBERTO, "Universidad y globalización. Contexto, tendencias y desafíos de la educación superior en América Latina", en *Desafíos de la universidad contemporánea. Los casos de Alemania, Estados Unidos y América Latina*, México, CESU-UNAM, 1996.
- SCHWARTZMAN, SIMÓN, "Políticas de educación superior en América Latina: el contexto", en *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago, FLACSO, 1993.
- SCOTT, RICHARD W., *Institutions and Organizations*, Nueva York, Sage Publications, 1996.
- SMITH, W., C. ACUÑA y E. GAMARRA, *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Miami, North South Center, 1994.
- UNESCO, *Anuario estadístico 1994*, París, UNESCO, 1994.
- , *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*, París, UNESCO, 1995.
- WORLD BANK, *Higher Education, The Lessons of Experience*, Washington, World Bank, 1994.
- ZOLO, DANILO, "El léxico de Luhmann", en A. CAMOU y J. E. CASTRO (coords.), *La sociedad compleja. Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*, México, FLACSO/Triana Editores, 1997, pp. 243-264.

